Traité de droit politique électoral et parlementaire

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque et Archives de l'Assemblée nationale

{BnF

gallica
BIBLIOTHÈQUE
NUMÉRIQUE

Pierre, Eugène (1848-1925). Traité de droit politique électoral et parlementaire. 1910.

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.

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque et Archives de l'Assemblée nationale

TRAITÉ

DE

DROIT POLITIQUE

ÉLECTORAL

ET PARLEMENTAIRE

(SUPPLÉMENT)

1910

TOUS DROITS RÉSERVÉS

TRAITÉ

DE

DROIT POLITIQUE

ÉLECTORAL

ET

PARLEMENTAIRE

PAR

EUGÈNE PIERRE

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

SUPPLÉMENT

DEUXIÈME ÉDITION ENTIÈREMENT REFONDUE

D 1910
P

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
V
2915
2

PARIS

LIBRAIRIES-IMPRIMERIES RÉUNIES

MARTINET, Directeur

7, Rue Saint-Benoît, 7

IMPRIMEUR DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

—

1910

INTRODUCTION

Le présent volume fait directement suite à la dernière édition du *Traité*. Il remplace le *Supplément* publié en 1906. Il résume tous les mouvements qui se sont produits dans la législation et dans la jurisprudence de 1902 à 1910. Cette refonte totale de l'ancien Supplément rendra les recherches plus faciles, puisque toutes les matières continueront d'être réparties en deux tomes au lieu de déborder sur un troisième.

Le fait qu'après deux Législatures les questions de droit soulevées occupent déjà une telle place n'est pas d'ailleurs un négligeable témoignage de ce que fut l'activité politique en ces récentes années. On constate là que chaque Législature agrandit le cercle du labeur; il convient de s'en féliciter; ainsi tombent les accusations d'impuissance injustement portées contre le régime parlementaire. Chaque fois, en effet, que de graves problèmes sont soumis aux Chambres, des difficultés de procédure s'élèvent nécessairement entre les partis, et l'étendue des conflits constitutionnels ou réglementaires permet de mesurer l'intensité du travail législatif.

D'autre part, comme le vrai travail, le travail utile et fécond ne peut s'accomplir que dans le calme de la pleine santé, dans le rythme régulier de la vie normale, il importe de rappeler ici, une fois de plus, que, depuis neuf Législatures, rien n'a fléchi des

principes essentiels au bon fonctionnement des Assemblées délibérantes. Ces principes, nous les retrouvons intacts après trente-cinq ans écoulés, tels qu'ils furent posés par le vote des lois constitutionnelles et du règlement des deux Chambres. Les pages qui sont venues s'ajouter successivement au *Traité* contiennent peu de nouveautés; elles enseignent simplement que les coups dirigés contre le régime parlementaire ont servi à le consolider en obligeant les Assemblées à mettre chaque jour plus d'ordre, plus de méthode dans les règles qui protègent la liberté des discussions et la sincérité des votes, qui dissipent les sophismes et préviennent les surprises, qui donnent au pays cette impression de sécurité, de stabilité si profitable au développement de la fortune publique.

Tout au plus pourrait-on dire que, depuis quelque temps, avec notre manie de nous refuser la justice à nous-mêmes et d'attendre volontiers nos leçons du dehors, on s'est un peu trop fortement épris de certains usages qui ne sont guère conformes au génie français. Il règne, par delà nos frontières, beaucoup de tendresse pour le caporalisme; nous n'avons pas le même goût. Ce n'est point par la coercition, ni pour obéir à des menaces réglementaires, que, depuis plus d'un siècle, nos Assemblées ont entrepris et achevé des besognes qui ont étonné le monde, et par l'énergie qu'elles révélaient, et par l'audace qu'elles exigeaient, et par les vastes emprunts qu'elles imputaient sur l'immensité de l'avenir. Ceux qui se sont toujours jetés en avant de la civilisation ne sauraient être conduits comme des écoliers que le maître d'études pousse en classe.

Non, le ressort qui fait agir en France les Représentants du pays n'est pas fabriqué avec une férule. Les textes les plus draconiens n'ajouteront rien à ce qu'ils savent déjà des dures obligations de leur mandat. Pour les soutenir dans la voie difficile et souvent douloureuse du progrès politique et social, il y a quelque chose de meilleur que la bureaucratique formalité d'une signature quotidienne ou le rigorisme de minutieux pointages; il y a cette foi pieuse que leur inspirent les destins augustes de la Patrie; il y a cette ardente conviction qu'une démocratie comme la nôtre a des devoirs sacrés à remplir envers elle-même et envers

l'humanité. La tâche imposée aux élus d'une grande République est plus haute que celle qui s'affirme matériellement par la présence machinale des corps sur les gradins, à heure fixe; elle veut la dévotion profonde et permanente des âmes au bien de l'État.

Mais douter de soi est une marque de modestie qui donne plus de valeur aux travaux accomplis. On ne s'arrête pas, d'ailleurs, aux accusations de ceux qui déposent contre eux-mêmes. Vainement, une Assemblée proclamerait que, pour retenir ses membres dans l'enceinte législative, il lui faut tendre la corde rouge qui rabattait sur le Pnyx les citoyens d'Athènes, on ne la croirait pas quand on constaterait qu'aucune loi ne peut aboutir sans d'interminables débats. Si les bancs étaient vides, chaque article, chaque amendement rencontrerait-il tant de contradicteurs? Les séances devenant plus longues et plus fréquentes de Législature en Législature, ce fut un élégant paradoxe de prendre officiellement des mesures contre l'absentéisme. Les médecins, après tout, ne donnent-ils pas l'exemple aux hommes d'État lorsqu'ils dénoncent des maladies inconnues pour lancer de nouveaux remèdes?

***

Cependant, nous n'oserions pas soutenir que la maladie qui porte aujourd'hui tant de sérieux esprits à désirer une réforme électorale soit une maladie inconnue. Elle est ancienne au contraire, et très ancienne. La France en souffrait déjà lorsqu'elle n'avait pas d'Assemblées élues, comme sous Louis XIV; elle en souffrait encore lorsqu'elle n'avait que des Assemblées muettes, comme sous l'Empire. La liberté ne l'a pas guérie, parce qu'elle est dans le sang de notre race. On peut la refouler et l'atténuer par des remèdes savamment dosés; on ne pourra sans doute la détruire qu'après un long écoulement de siècles.

Cette maladie nous amène à confondre si étroitement l'intérêt public avec notre intérêt personnel que nous pensons être écorchés vifs dès qu'on les sépare. Comme au temps de la Monarchie et de l'Empire, nous voulons tous avoir notre part, et une très large part, dans les faveurs du Prince; nous nous jugeons spoliés si le

Gouvernement et les Chambres font passer les affaires publiques avant nos affaires privées ou celles de l'État avant celles de notre clocher.

En plaçant l'élu très près de l'électeur, — dans sa cuisine pour ainsi dire, — le scrutin d'arrondissement a rendu plus visibles et plus pénibles de vieilles et fâcheuses traditions. Trop de citoyens ont fini par s'imaginer que, s'ils sont appelés aux urnes tous les quatre ans, c'est pour découvrir l'homme qui leur garantira la sportule la plus abondante; en telle sorte que le jour où les Chambres sont obligées de subordonner quelques intérêts particuliers à l'intérêt général, mille clameurs s'élèvent comme si toutes les marmites étaient renversées et tous les foyers éteints. Une décision de salut public prend aussitôt la figure d'une catastrophe.

Il est équitable d'ajouter que les frottements tenaces et continus de l'intérêt local ou personnel n'ont pas empêché le mécanisme législatif de fonctionner; les choses indispensables ont été faites, mais après des résistances, avec des retards que nous aurions pu regretter. Nous ne sommes pas seuls en Europe; les sentiments et les gestes capables de nous affaiblir y sont épiés avec une vigilance qui n'est pas partout de la sympathie. Il faudrait quelquefois s'en souvenir.

Mais notre attention est absorbée par les mesquines batailles qui se livrent pour la conquête du Budget. Nous avons conservé, dans la République, certaines mœurs de la Monarchie. Ce que l'on attendait autrefois du Souverain, on le réclame aujourd'hui du Parlement qui est devenu le véritable Souverain. Les vices que l'on reprochait jadis à la Cour, on serait maintenant charmé de les retrouver dans les Chambres. On souhaite, on exige que chaque député, oubliant qu'il est le représentant de la France entière, consulte exclusivement, avant de voter, les vœux et les appétits des communes qui l'ont nommé. C'est une fausse et funeste conception de la politique. Le rôle du Souverain, Prince ou Parlement, n'est pas de protéger et de subventionner individuellement chaque citoyen, y compris sa famille et ses amis; c'est d'assurer à tous les citoyens en bloc les moyens de se protéger, de s'élever eux-mêmes au milieu d'une nation forte et prospère.

Il n'est pas bon que l'électeur soit hanté par l'idée que le Budget lui doit des subsides et des places; le Budget est fait pour l'État seul, pour la défense de ses frontières et pour le développement de son outillage intérieur. Il n'est pas bon que les Chambres soient contraintes d'user leur courte existence à tourner sans cesse autour d'un problème plus insoluble que la quadrature du cercle, à chercher éternellement l'accord financier entre les exigences individuelles et les besoins nationaux.

Si les changements projetés dans le système électoral doivent avoir pour conséquence d'assurer aux Chambres plus d'autorité et d'inspirer aux citoyens plus de respect pour les droits de l'État, le profit ne sera pas médiocre.

Assurément, la réforme n'est pas des plus faciles à réaliser. Il y faudra toute l'expérience des chefs que la majorité désignera. Leur sagesse se défiera des obstacles enfouis sous la poussière du chemin. Ils éviteront de faire trop vite et trop complètement machine en arrière. La lenteur du virage s'inscrit d'elle-même à ce tournant de route. Les transformations politiques veulent être opérées d'une main prudente et légère. Sous prétexte que l'élu est actuellement trop près de l'électeur, il ne faudrait pas le placer à une telle distance que les liens nécessaires risquent de se briser. L'action directe, constante, des Chambres sur le pays et du pays sur les Chambres importe beaucoup à l'hygiène de la vie publique. Si l'échange régulier de ces deux influences s'arrête ou diminue, il se produit dans le corps social une stagnation malsaine. Des autorités locales et sans mandat se substituent bien vite à celles qui devaient donner la direction, le coup de barre officiel, et qui perdent la vigueur en perdant le contact quotidien.

C'est l'écueil de toute décentralisation qui dépasse la mesure; or, il n'y a nul pays où cette mesure doive être observée avec plus de rigueur que dans le nôtre. N'oublions pas que si nous avons remporté jadis des victoires dont l'éclair illumine encore notre drapeau, si nous avons ensuite vaillamment traversé des épreuves où d'autres auraient sombré, c'est à la force de notre unité nationale que nous le devons. Ailleurs, l'unité peut être factice, elle peut être formée par la crainte ou cimentée par la haine. Chez

nous elle est naturelle et vivante; elle est faite de chair et d'os. Quels que soient le coin de terre française où nous soyons nés, le métier que nous ayons choisi, le parti que nous ayons servi, nous sommes uns comme les membres d'une famille qui se serait indéfiniment perpétuée sans mésalliances. Nous sommes uns par la clarté de la même langue et la passion du même idéal, par la même franchise dans les vertus et la même grâce dans les défauts, par la même sérénité dans la joie et dans la douleur. Conservons précieusement ce patrimoine dont les ressources infinies ont tant de fois surpris nos rivaux, qui nous ont tant de fois permis de reparaître debout dans l'arène où l'on nous croyait abattus pour jamais. Ne risquons pas notre unité dans des entreprises peu certaines; ne tentons rien qui puisse inspirer aux générations futures l'envie de se tailler de petites patries dans la grande. Sans doute, la centralisation excessive a ses dangers; mais la décentralisation mal comprise ou mal contenue a les siens et plus redoutables encore, surtout pour un peuple qui ne supporterait pas la paix sans honneur.

***

Au moment de publier ce nouveau tome — peut-être le dernier — d'un ouvrage ébauché depuis tant d'années, nous voudrions acquitter une dette de reconnaissance; nous voudrions restituer à la science des Présidents, à la sagesse des Assemblées ce qui leur appartient, c'est-à-dire tout, dans ces pages que nous avons signées.

C'est, en réalité, le Parlement lui-même qui a construit l'édifice juridique à l'abri duquel la lutte des partis se déroule sans péril ni violence, dans le calme et la dignité nécessaires. Si notre commentaire du droit constitutionnel a pu sembler assez solide aux plus doctes, c'est qu'il n'a pas d'autres assises que les actes de la Représentation nationale. Pour former le corps de doctrines exposées dans le *Traité*, il nous a suffi de noter chaque soir les paroles des Présidents ou les décisions des Assemblées, et d'étudier dans nos Annales les séances antérieures à ce quasi demi-siècle de travail législatif dont nous fûmes le témoin. Nous ne croyons donc

pas superflu d'indiquer ici comment sont recueillis et fixés les débats auxquels ce Traité emprunte tout le mérite qu'on s'est plu trop généreusement à lui accorder.

***

Les lois constitutionnelles ont prescrit la publicité des séances du Sénat et de la Chambre des députés comme l'une des conditions essentielles de la validité de leurs délibérations. On a eu raison, en 1875, de rehausser par le prestige d'une clause à peu près intangible ce principe de vulgaire honnêteté que, sous une République, toutes les affaires du pays doivent se traiter au grand jour.

Mais la publicité des séances des Chambres serait illusoire si l'on se contentait d'ouvrir les tribunes du Luxembourg et du Palais-Bourbon à quelques oisifs de Paris, à quelques touristes de Province, qui viennent là comme à un spectacle gratuit, qui sont plus friands de scandales que de beaux discours et qui partent presque toujours mécontents parce que les scandales sont heureusement plus rares que les beaux discours.

Il n'y a pas de publicité réelle si tous les citoyens ne sont pas en mesure de lire et de méditer chez eux les directions données à la politique par les dépositaires de la souveraineté nationale. Sur la marche des affaires publiques, le compte rendu des débats parlementaires enseigne plus de choses que la vision rapide et parfois un peu trouble du débat lui-même. Il faut une étude régulière et attentive des discours prononcés dans l'enceinte législative pour que l'électeur puisse acquérir la notion exacte de l'œuvre accomplie par l'élu. L'âme des Assemblées qu'il a choisies se révèle à lui dans les comptes rendus, de même qu'un miroir nous renvoie notre image.

***

Sans comptes rendus, où serait la sécurité des Assemblées? et sans comptes rendus fidèles, que deviendrait le contrôle du pays?

Imaginez une Assemblée investie par le corps électoral d'une

large confiance, édictant les lois les meilleures, imprimant à la politique une direction saine et vigoureuse, mais privée des instruments nécessaires pour répandre au dehors les échos de sa tribune, incapable de dire à ceux qui l'ont nommée comment et pourquoi elle vote, laissant ignorer à tous cette longue procédure par laquelle les textes doivent être laminés avant d'être forgés en actes décisifs; son crédit ne durerait pas six mois; elle subirait chaque matin l'assaut des pires calomnies; ses intentions les plus droites seraient dénaturées; on lui prêterait impunément les plus coupables desseins, et elle n'aurait en mains aucune preuve sérieuse pour rétablir la vérité.

Imaginez. d'autre part, une Assemblée assez insouciante de ses droits pour renoncer à tout compte rendu officiel, pour laisser le public se débrouiller à sa guise au milieu des récits variés de la presse; ses délibérations seraient aussi dangereusement travesties par ses amis que par ses adversaires; les amis d'un Parlement sont presque toujours d'indociles serviteurs. Chacun s'efforçant à l'envi de rectifier les débats au gré de ses passions, il ne resterait rien qui fût digne d'être cru. Cette Assemblée ne ferait-elle pas mieux de se réfugier dans le silence du huis-clos? On ne pourrait au moins lui reprocher que les actes dont elle aurait pris la responsabilité, tandis qu'avec une nuée de témoins volontairement sourds et aveugles, on l'attaquerait pour les opinions qu'elle aurait le plus nettement répudiées.

Imaginez enfin une Assemblée assez oublieuse de ses devoirs pour altérer elle-même les comptes rendus, pour supprimer ce qui gêne sa politique, pour autoriser dans les discours ces revisions impudentes qui peuvent changer la portée d'un vote; l'abus du mensonge ne troublerait-il pas la conscience du pays? ne serait-il pas tenté de préférer la rude dictature des décrets à l'hypocrisie malsaine de ces lois dont on s'obstinerait à lui cacher l'origine et à lui masquer le but?

Pour être acceptées et comprises, les lois doivent se présenter à visage découvert, avec l'éclatant cortège de convictions qui ont entouré leur berceau. Séparées du milieu où elles sont nées, les lois restent muettes et mortes; elles semblent souvent aussi obs-

cures que les oracles de la sibylle antique. Elles ne vivent et ne s'éclairent que par la flamme des combats qu'il a fallu livrer pour les arracher à l'opiniâtre résistance des partis. Si le pays ne découvre ces combats qu'au travers d'un rideau épais et truqué, il prend peur; les ombres projetées lui paraissent plus grandes que nature; la plus timide réforme lui devient un monstre terrible et redoutable. Le progrès ne peut plus se frayer sa voie, car toute loi de progrès déplace des intérêts et surtout des habitudes plus rétives que les intérêts. Pour conduire les hommes hors des sentiers bourbeux de la routine, il faut leur prouver qu'ils retrouveront, sur la grande route, des habitudes plus salubres et des intérêts moins sordides. Cette leçon jaillit spontanément des grands débats provoqués par les problèmes économiques et sociaux; pour la répandre il suffit de répandre les débats eux-mêmes.

Faudrait-il donc demander à la science un phonographe magique permettant de faire entendre d'un bout à l'autre du territoire ce qui se dit au Luxembourg et au Palais-Bourbon? Non, cette impossible féerie ne serait point l'idéal; elle donnerait un maigre résultat. La parole est frêle et fugitive; après l'avoir entendue, il faut l'entendre encore pour la posséder. Si rien ne la fixe, elle coule sur les cerveaux frivoles ou rebelles sans laisser plus de traces que la rosée du matin. Le plus puissant agent de diffusion, c'est encore le vieux plomb du typographe, cet outil sacré qui vint libérer le monde il y a quatre siècles.

***

Pour éclairer le pays et pour se défendre elles-mêmes, les Chambres françaises ont créé un système de comptes rendus si perfectionné que les débats d'aucun autre Parlement ne peuvent être divulgués ni plus promptement ni plus sincèrement.

Sous trois formes distinctes répondant au triple organisme de la publicité moderne — la dépêche, le journal et le livre — il est établi un texte officiel des séances. La rédaction en est confiée à des services permanents qui sont placés sous la haute autorité du

Président de chaque Assemblée. L'heure à laquelle doivent paraître ces divers comptes rendus est calculée de manière à ne laisser aucun prétexte aux fabricateurs de récits fantaisistes. Mais la rapidité n'est pas obtenue aux dépens de la précision; les rédacteurs auxquels le temps et l'espace sont le plus étroitement mesurés ne doivent négliger ni un argument, ni un mouvement, ni un vote.

Dès que la séance est ouverte, et tant qu'elle dure, six fonctionnaires recueillent simultanément tout ce qui se dit et tout ce qui se fait dans la salle. C'est cette concurrence de témoins qui donne au corps électoral les garanties nécessaires. Avec une pareille méthode, il est matériellemeut impossible que, par négligence ou par faiblesse, un seul mot soit omis ou changé. On a réellement une photographie instantanée de la séance obtenue avec six objectifs braqués ensemble. Et, de même qu'après avoir pris un cliché il est facile d'en tirer des épreuves de dimensions différentes qui toutes, depuis la plus petite jusqu'à la plus grande, reproduisent complètement l'original, de même les trois comptes rendus officiels, sans avoir une égale étendue, ont une égale fidélité; ils donnent tous les trois l'image vivante de la séance.

Le plus bref de ces comptes rendus est naturellement le plus rapide; on le qualifie de *sommaire;* il suit l'orateur phrase à phrase; il rejette les répétitions et les ornements superflus de la pensée; mais il saisit au vol chaque argument avec les mots mêmes qui l'ont exprimé. De minute en minute son texte est télégraphié, dactylographié, affiché dans les couloirs et communiqué à la presse; en telle sorte que la séance se déroule dans toutes les salles du Palais, à la Bourse de Paris et jusque dans les départements pendant que la Chambre siège.

A la même heure, les discours sont recueillis avec plus d'ampleur sur des feuillets qui sont immédiatement imprimés dans le Palais de chaque Assemblée; le texte de ce compte rendu appelé *analytique* est tiré dès que la séance est levée pour être distribué sans délai aux sénateurs, aux députés, aux journaux de Paris et de la province. Ainsi, une heure après que le Sénat et la Chambre des députés se sont séparés, un résumé complet de leurs délibérations circule sur toutes les lignes postales.

Cela c'est l'œuvre des secrétaires-rédacteurs; elle est imposée par ces habitudes d'information électrique qui sont le besoin le plus impérieux de notre siècle. Si elle ne touchait pas le public et la presse à l'heure dite, les erreurs et les fausses nouvelles prendraient vite possession des esprits; il ne serait pas facile ensuite de les déloger. Après avoir lu l'un des comptes rendus instantanés, on connaît toutes les vibrations de la séance, tous les arguments autour desquels chaque parti a livré bataille; on sait quels textes ont triomphé, quelles décisions ont été prises; on est en mesure de porter un jugement équitable sur les conséquences politiques de la journée.

Mais on ne possède encore ni les textes eux-mêmes, ni la totalité des développements oratoires, ni les listes des scrutins publics, ni enfin les projets et les rapports déposés sur le Bureau. Ces documents d'archives sont tous réunis dans le compte rendu *in extenso* que publie l'*Officiel* et qui est ensuite inséré dans les Annales. Après la dépêche et le journal, il faut au travail parlementaire la consécration du livre qui demeure dans les bibliothèques pour déposer devant l'histoire.

***

Afin d'assurer à leurs comptes rendus *in extenso* une certitude mathématique, les Chambres ont voulu que toute parole prononcée en séance, toute agitation qui se produit sur les bancs fût notée au même instant par trois sténographes. La précaution n'est certainement pas superflue. Dans une salle très vaste et semi-circulaire, dont l'œil et l'oreille d'un seul embrassent imparfaitement tous les points, il était utile de poster plusieurs sentinelles.

Debout au pied de la tribune, se tiennent en permanence deux sténographes, l'un à droite, l'autre à gauche; ils sont si rapprochés de l'orateur que, dans un grand accès d'éloquence, sa main peut effleurer leur tête. En permanence aussi, à la droite du Bureau, est assis un sténographe qui est le chef du service.

Le sténographe placé à gauche de la tribune prend des notes pendant deux minutes; celui qui est placé à droite, et qui porte le titre de reviseur, prend des notes pendant un quart d'heure; le

chef du service prend des notes pendant la séance entière. Il existe ainsi une triple version sténographique des discours et des incidents, mais il n'est fait qu'une seule traduction par le sténographe de gauche; cette traduction est remise au sténographe de droite qui la corrrige et la complète; elle passe plus tard sous les yeux du chef. Comme la traduction d'un texte sténographique exige environ vingt fois le temps qu'a duré le discours, les Chambres ont besoin d'un nombreux personnel pour assurer le renouvellement des équipes de la tribune. Chaque Assemblée emploie 22 sténographes dont 7 reviseurs. Le chef du service est secondé par un chef adjoint.

***

Les sténographes chargés du compte rendu *in extenso* sont nommés par le Bureau de la Chambre sur la proposition du Président, comme les secrétaires-rédacteurs qui sont chargés des comptes rendus *analytique* et *sommaire*. Mais les uns et les autres ne peuvent être présentés qu'après une longue série d'épreuves jugées par un comité d'examen.

Pour tous, les épreuves se composent de deux parties : la première est éliminatoire; elle consiste, pour les aspirants rédacteurs, à faire, par écrit, et dans un laps de temps déterminé, l'analyse de deux discours, l'un politique, l'autre financier, dont lecture est donnée du haut de la tribune pendant que la Chambre n'est pas réunie.

Pour les aspirants sténographes, l'épreuve éliminatoire consiste à traduire *in extenso*, en présence du jury, deux lectures ayant duré l'une cinq minutes, l'autre un quart d'heure.

La moyenne des candidats convoqués à chaque examen est de 60; après l'épreuve éliminatoire, le comité retient ceux qui ont obtenu les cinq ou six premiers rangs; il les appelle à fonctionner dans la salle même des séances pendant que la Chambre délibère. Cette épreuve, qui a un caractère définitif, peut se prolonger aussi longtemps que le jury ne se croit pas suffisamment éclairé sur la valeur respective des postulants; elle ne dure jamais moins de quatre séances pour chacun d'eux. Les résultats sont appréciés,

comme dans tous les examens, par des points variant de 0 à 20. Un rapport est soumis au Bureau de la Chambre qui choisit souverainement parmi les candidats déclarés admissibles. Le Bureau n'est pas lié par l'ordre du classement. On comprend que, pour des fonctions aussi délicates, la capacité professionnelle ne soit pas la seule condition requise. Il faut aussi que, par leur attitude et leurs antécédents, les candidats inspirent au Bureau une entière confiance. D'ailleurs, les nominations ne deviennent pas immédiatement définitives. Les rédacteurs des divers comptes rendus ne sont admis dans les cadres à titre permanent qu'après un stage qui dure au moins une année. En outre, des règlements très formels leur interdisent toute collaboration aux journaux politiques. C'est ainsi que les Chambres ont constitué ces corps d'élite qui procurent au pays des comptes rendus absolument impartiaux et fidèles.

Il existe, entre les membres de ces importants services, une utile rivalité tempérée par de fraternelles traditions qui les poussent à s'entr'aider afin de rétablir sûrement, par l'échange de leurs notes, ces lacunes, — en style de métier on dit les *trous* — qui sont inévitables avec un auditoire où le silence est rare.

Lorsque le public lit tranquillement dans les comptes rendus une dizaine d'interruptions, il est persuadé qu'elles se sont succédé dans la salle comme dans les colonnes de l'*Officiel* et qu'il n'y avait pas dix personnes parlant à la fois; il se trompe. Les interruptions surgissent presque toujours d'un seul coup; elles partent des bancs les plus opposés parce que la même attaque ébranle diversement chaque parti. On voit quelle présence d'esprit, quelle rapidité de coup d'œil, quelle souplesse de main les rédacteurs et les sténographes doivent posséder pour que la trombe de clameurs ne déborde pas leurs notes. N'oublions pas que les interruptions coïncident avec les moments les plus critiques; elles éclatent au point culminant du débat, quand la salle est surchauffée, à cette période d'hypertension où l'auditoire surmené n'est plus maître de ses nerfs, où les adversaires seraient prêts à devenir des ennemis s'ils n'étaient des Français, où les paroles sont lancées comme autant de flèches que l'on voudrait

mortelles. C'est alors qu'il n'est pas permis aux sténographes de se troubler; toute erreur serait funeste; elle risquerait de rallumer ces incidents qu'on a tant de peine à éteindre. Il importe donc de traduire avec une précision irréfutable ces rumeurs confuses qui ressemblent au sourd grondement des vagues soulevées par la tempête. Il faut saisir et démêler toutes les voix de l'ouragan, attribuer à chacune et son sens, et sa forme et son nom. Rien ne doit échapper, et il est indispensable de rendre aux divers interrupteurs la paternité qui leur appartient. Si difficile que soit la tâche, elle est brillamment exécutée. Sous le flot des passions déchaînées, rédacteurs et sténographes ne bronchent pas. D'un regard paisible ils fouillent la salle, tandis que leur plume alerte enregistre tout ce qui parvient jusqu'au Bureau, et, lorsqu'un membre se croit obligé de leur apporter une interruption écrite, c'est généralement parce qu'elle était tombée dans les plis de sa cravate; en pareil cas il est interdit de l'insérer.

***

Les versions des trois comptes rendus sont contrôlées par la Présidence. Les orateurs ne sont pas admis à reviser leurs discours dans les textes du *sommaire* et de l'*analytique;* mais l'*in extenso* leur est soumis avant son insertion au *Journal Officiel.* Une heure environ après avoir quitté la tribune, un orateur peut recevoir ses feuillets complètement traduits; il a également le droit d'en corriger les épreuves pendant la nuit jusqu'à deux heures du matin.

Bien entendu, ce droit de correction ne s'étend pas au delà des formes du style. Aucun orateur, pas plus un ministre ou un rapporteur que le chef le plus éminent d'un parti, n'est autorisé à modifier l'opinion qu'il a émise devant l'Assemblée ni même à fortifier par des preuves nouvelles les arguments dont il s'est servi. Il n'est pas autorisé davantage à effacer les idées ou les phrases que la réflexion lui fait regretter. Toutes choses doivent demeurer en l'état, afin que le lendemain de chaque séance le pays puisse la connaître et la juger dans sa réalité. Il y a sur ce point les

garanties les plus formelles, car le règlement oblige les reviseurs d'abord, le chef du service ensuite, et enfin le Secrétaire général à rayer des épreuves toute parole non prononcée, à rétablir toute parole indûment supprimée. Ce devoir toujours délicat, parfois pénible, les services n'y sauraient faillir sans s'exposer à un désaveu public.

En effet, la lecture du procès-verbal ouvre la tribune à toutes les réclamations. Or chaque parti surveille ses intérêts avec un soin trop jaloux pour laisser passer une modification quelconque. Toute correction non justifiée serait impitoyablement dénoncée. On a même vu de modestes changements de forme qui n'avaient d'autre prétention que de rendre la pensée plus claire, provoquer de vifs incidents parce qu'on les avait interprétés comme une altération de l'idée primitive.

D'ailleurs, il existe des témoins que l'on ne peut récuser, ce sont les comptes rendus *analytique* et *sommaire* auxquels nul ne touche. En cas de contestation, il suffit de les confronter avec l'*in extenso* pour faire apparaître la vérité. La seule présence de ces témoins empêche toute tentative de modification durant la longue nuit consacrée par les orateurs à la revision de leurs discours. Et ce n'est pas l'un des moindres prix auxquels se payent les triomphes oratoires que la tristesse de se trouver le soir en face d'un texte implacable qui révèle aux sens apaisés que l'on a un peu trop sacrifié à la fureur des applaudissements.

***

Par son étendue, le compte rendu sténographique ne saurait être comparé avec aucun autre organe de la presse. Chaque séance fournit plus de matières que n'en pourraient contenir cinq ou six journaux réunis. Il s'agit d'imprimer, du soir au matin, non seulement les discours, mais encore les volumineuses listes de scrutins publics et de donner, en annexes, les projets ou rapports déposés sur le Bureau.

Afin d'éviter toute cause de retard, les Chambres ont fait relier, par des tubes pneumatiques, le Luxembourg et le Palais-Bourbon

avec l'imprimerie du *Journal Officiel* qui fait face au Louvre. Pour des raisons techniques on a été obligé de conduire les tubes du Luxembourg au Palais-Bourbon qui devient ainsi tête de ligne; le service sténographique de la Chambre se trouve donc chargé d'assurer la transmission à l'imprimerie des feuillets et des épreuves provenant des deux Assemblées.

Si l'on considère que les feuillets d'une séance représentent, comme poids et comme dimension, la valeur de deux volumes in-4°, que les épreuves de cette séance correspondent en moyenne à 60 colonnes de l'*Officiel*, que les deux Chambres siègent en même temps, qu'épreuves et feuillets doivent effectuer plusieurs voyages avant d'être revêtus du bon à tirer, on aperçoit la masse énorme de papiers qui circule chaque nuit par les tubes. Cependant, jamais il ne se produit de confusion; jamais un paquet appartenant à la séance d'une Chambre ne se trouve mélangé dans le compte rendu de l'autre Chambre, ce qui causerait au lecteur une singulière surprise.

Trois heures après la levée de la séance doit commencer la correction des épreuves à laquelle prennent part les orateurs et leurs secrétaires. Mais la revision officielle, celle qui est opérée au nom de la Chambre, est confiée aux sténographes, et, lorsqu'un orateur a relu son discours, ils sont tenus de le relire après lui pour vérifier si ses corrections ne dépassent pas la mesure.

Lorsque ce minutieux travail est achevé, les épreuves sont remises au chef du service qui collationne le texte entier de la séance avec ses notes personnelles. Il est rare que ces revisions successives soient terminées avant trois ou quatre heures du matin. Le compte rendu est immédiatement cliché et mis sous presse; au moyen de puissantes rotatives le tirage a lieu assez à temps pour que les abonnés de Paris reçoivent l'*Officiel* à 8 heures du matin; ceux de province sont desservis par les premiers courriers.

Il paraît impossible de réaliser une rapidité plus grande; certaines Assemblées ne livrent leurs comptes rendus *in extenso* que deux ou trois jours après la séance. Mais, pendant la durée de nos sessions, les sténographes des Chambres et les typographes de l'*Officiel* ne se couchent guère avant l'aurore. Si l'effort des sténo-

graphes est immense, si leur dévouement et leur expérience dépassent tout éloge, il faut admirer aussi la merveilleuse habileté de l'équipe chargée de composer le *Journal Officiel*. Dans le fiévreux travail qui lui incombe, elle laisse échapper bien peu de fautes. Sans doute les journaux parisiens font quotidiennement des tours de force; mais ici les causes de retard et d'erreurs sont plus nombreuses et d'une nature plus délicate. Les épreuves arrivent zébrées de corrections; trois écritures différentes s'entrecroisent comme les fils ténus d'une toile d'araignée; plus d'une fois les mêmes épreuves retournent des Chambres à l'imprimerie chargées de rectifications nouvelles; on reprend souvent une forme que l'on avait d'abord abandonnée. La langue française est en effet très dure à manier; elle ne tolère pas les lâches facilités du synonyme; elle n'a qu'un mot pour exprimer une idée, un seul, et, faute de le trouver, on reste incompris. Tel discours qui, par le charme de la diction, semblait impeccable, révèle sur le papier des obscurités, des termes impropres, des répétitions qu'il faut absolument faire disparaître, mais dont la suppression démolit les périodes les plus chères à l'orateur.

Au milieu de ces remaniements perpétuels, une coquille typographique serait assez excusable; elle aurait pourtant de graves conséquences si le fond de la pensée devait en souffrir. Celui qui en serait victime aurait évidemment la ressource de protester le lendemain; mais, pour peu que ses adversaires eussent intérêt à exploiter l'accident, il ne lui serait pas facile d'en détruire les effets. Le public refuse avec malignité de prêter crédit aux rectifications de tribune; il aime à se représenter les hommes d'État comme autant de Machiavels, et, dès que l'on signale une faute d'impression dans les débats, il demande quel intérêt l'on avait à la commettre.

***

Telles sont les opérations multiples et compliquées par lesquelles doit passer le compte rendu des Chambres pour devenir l'authentique témoin de tous les actes de notre vie nationale; c'est le document le plus sincère et le plus complet de l'histoire contemporaine;

les autres pourraient disparaître; il suffirait à lui seul pour raconter aux siècles futurs les joies et les douleurs, les espérances et les angoisses de notre génération.

Il n'a rien d'aride ni de monotone. Les discours y sont animés — trop animés quelquefois — par des fusées d'interruptions et de ripostes qui donnent au lecteur la sensation d'être jeté dans le tumulte de la séance. On croit volontiers qu'il faut être spécialement initié à la tactique des partis pour comprendre les débats des Assemblées; on se trompe. Ce qui paraît souvent ténébreux et froid, ce sont les dissertations trop savantes que les journaux prodiguent chaque matin pour tirer des batailles parlementaires les conclusions conformes à leurs intérêts, pour découvrir des ruses et des intrigues là où il n'y avait que le choc naturel de convictions légitimes. Au lieu de se laisser égarer par des récits dont l'impartialité ne peut être le premier mérite, il serait plus sûr d'interroger les combattants eux-mêmes.

Leur voix souvent passionnée, mais toujours sincère et loyale, dissiperait ces préventions et cet injuste mépris que traîne après soi la politique. En l'écoutant on constaterait avec surprise que tant de secrets pleins d'horreur sont inventés à plaisir, que les partis ne nourrissent pas de si noirs desseins, qu'ils poursuivent par des moyens divers un but unique, le bien du pays. On apprendrait également que, si les groupes du Parlement sont divisés sur une foule de questions graves, il en est une qui les réunit d'une manière indissoluble, c'est la question suprême, le salut de la Patrie. On sentirait enfin qu'au-dessus des gradins, au-dessus des compartiments étroits de la politique, par delà ces étiquettes provisoires de gauche, de centre et de droite, plane l'âme immortelle de la France qui, le jour venu, fera lever toutes les mains d'un mouvement unanime, sans scrutin.

Il n'est pas de lecture plus saine, plus fortifiante pour le patriotisme que celle des Annales parlementaires. C'est là que l'on peut admirer la généreuse influence exercée sur les affaires du monde par cette nation qui parut un jour blessée à mort. Par un prodige qui ne s'était pas encore vu, elle est ressuscitée dans le travail et dans la paix, sans sacrifier au Dieu sanglant des batailles, sans

menacer aucun adversaire, sans inquiéter aucun intérêt. Elle ne doit rien aux précaires faveurs du hasard; sa persévérante sagesse a tout fait; on ne l'ignore pas dans les Conseils de l'Europe; dès qu'un peu de fièvre agite la diplomatie, les regards se tournent vers celle que ne tourmente aucune ambition dangereuse, qui ne sert que la cause du droit et de la justice. Ses rivales comme ses alliées et ses amies veulent savoir ce qu'elle pense des conflits d'intérêts derrière lesquels on craint toujours de voir apparaître le sombre fantôme de la guerre. Et, comme la Constitution républicaine ne permet pas au Gouvernement d'agir sans consulter les Chambres, les plans de notre politique extérieure se dévoilent à la tribune du Luxembourg et du Palais-Bourbon dans un langage calme et ferme qui prouve à tous que nous avons repris notre rang. Plus le pays lira ces débats sanctionnés par des votes à peu près unanimes, plus il aura conscience de ses devoirs et de sa dignité. Ceux qui doutent, ceux que hantent les funèbres visions du pessimisme, apprendront à se guérir; ils sentiront renaître en eux le goût de l'action. Ils comprendront qu'il y a des heures diverses dans la fortune des peuples, qu'après avoir été très grande dans les œuvres de la guerre, une nation peut devenir également grande dans les œuvres de la paix, sans rien abdiquer du glorieux héritage que les siècles lui ont imposé, sans renoncer à châtier par la force toute agression et toute violence.

***

Ce que l'on doit demander aussi aux débats parlementaires c'est le véritable sens des lois, faussé chaque matin par l'esprit de zèle autant que par l'esprit de dénigrement. Ce ne sont pas les adversaires des lois votées par les Chambres qui leur font le plus de tort ni qui diminuent le plus sûrement leur autorité; ce sont ceux qui, dans l'enivrement fanatique de la victoire, se plaisent à peindre ces lois comme de purs actes de représailles, comme des instruments fabriqués pour d'éternels combats. A les entendre, tout l'effort des majorités, lorsqu'elles préparent un texte, serait de découvrir ce qui peut être le plus désagréable et le plus nuisible

aux autres partis, ce qui peut le plus sûrement accentuer la défaite des vaincus. Rien n'est moins exact. L'esprit dont les Chambres sont animées lorsqu'elles élaborent des lois, c'est celui qui dictait le vieil adage : *nemini loedere, suum cuique prodere.*

Prenez les débats des Chambres, étudiez-les d'une intelligence libre, sans vouloir d'avance y trouver ce qui n'y est pas, vous verrez que, dans la préparation des lois, le but constamment poursuivi par les majorités, c'est de respecter les droits légitimes des minorités. Le vote des lois ne serait, en vérité, ni bien long ni bien difficile si l'on était guidé par cette pensée simpliste qu'il faut adopter aveuglément les textes les plus contraires aux doctrines du parti qui a succombé dans les élections. Avec un pareil système quelques heures suffiraient pour réaliser les plus audacieux programmes; mais les choses humaïnes ne vont pas ainsi. La plus mince réforme exige plusieurs années de travail et souvent l'effort répété de plusieurs Législatures. Pourquoi? Précisément parce que l'œuvre parlementaire passe comme à travers un crible par une série de négociations et de transactions. Toute loi est un compromis entre les aspirations de la majorité et les revendications de la minorité. On en trouve la preuve tangible à chaque page des Annales. Pas un argument n'est produit, pas un amendement n'est déposé qui ne soit examiné dans ses moindres détails; plus d'un s'enfonce comme un coin dans la loi et s'y installe définitivement, sans que, pour cela, les polémistes professionnels résistent au plaisir un peu sauvage de condamner cette loi comme le crime odieux d'une tyrannie sans pitié.

***

Ces erreurs et ces préjugés retardent le progrès des esprits; cela donne une allure vieillotte, un goût de moisi et de suranné aux conflits provoqués par les vastes problèmes de la politique contemporaine. La vulgarisation des débats nous débarrasserait de ces jugements faux et quinteux comme un coup de vent chasse les nuages qui gênent le soleil; une sereine clarté n'est pas à dédai-

gner dans notre pays de suffrage universel où tout avenir dépend de l'horizon qui s'ouvre aux regards de la démocratie.

Cette vulgarisation pourrait atteindre un résultat plus modeste, mais qui vaut également son prix. On est persuadé chez nous qu'il n'y a plus d'éloquence parlementaire depuis Royer-Collard et Berryer, parce que l'on parle avec moins d'emphase qu'au temps de ces vénérables ancêtres. Sans doute, il y a quelque chose de changé dans les formes oratoires de la tribune, mais il y a aussi beaucoup de choses changées dans les questions qu'on y traite. Les difficultés économiques et sociales sont arrivées au premier plan. Elles exigent plus de faits et de chiffres que de métaphores. Mais ceux qui travaillent à les résoudre ne se sont pas interdit les hautes pensées d'où jaillit la véritable éloquence. Il suffit de parcourir les débats des sessions les plus récentes pour rencontrer beaucoup de pages qui soutiendraient fièrement le parallèle avec les morceaux les plus admirés de nos classiques. Et, puisque l'on n'a plus la ridicule pudeur d'empêcher les maîtres de la jeunesse d'emprunter des modèles aux vivants, il leur serait facile de compléter les manuels de rhétorique avec des extraits de nos Annales. Si les comptes rendus officiels des Chambres pouvaient pénétrer largement dans les milieux universitaires, ils ne contribueraient pas moins à la culture des lettres françaises qu'au développement de l'éducation politique.

20 avril 1910.

PRÉFACE

DU SUPPLÉMENT DE 1906

Depuis la dernière édition du *Traité*, beaucoup de questions nouvelles ont été soulevées; un plus grand nombre de questions anciennes ont été reprises et précisées; il a semblé utile de réunir dans un *Supplément* les solutions intervenues.

Pour la commodité des recherches, l'ordre des chapitres a été maintenu ici le même que dans le *Traité;* le *Supplément* suit pas à pas l'ouvrage initial; chaque affaire y est inscrite sous un numéro qui correspond exactement à celui qu'elle aurait occupé dans le *Traité* s'il avait été refondu. Les numéros auxquels ne se rattachent ni textes ni précédents nouveaux sont conservés avec cette rubrique : *Sans modifications*. Les deux volumes peuvent donc être consultés aussi rapidement que s'ils formaient un livre unique.

Il a paru se présenter divers avantages dans le système du *Supplément* substitué à celui de la refonte totale. D'une part, ceux qui sont appelés à feuilleter souvent le *Traité* peuvent désirer que sa disposition typographique ne soit pas modifiée; l'emplacement matériel des questions dans un livre vient en aide à la mémoire. D'autre part, l'ouvrage, publié pour la première fois il y a vingt-huit ans, avait fini par atteindre, dans ses éditions successives,

un nombre de pages fort élevé; il n'aurait pas été sans inconvénient de le rendre encore plus massif. Enfin, les décisions nouvelles ne se justifient pas aussi brièvement que celles qui sont consacrées par de fréquentes expériences, dont l'autorité n'est plus contestée par personne et qui font, pour ainsi dire, partie intégrante des textes. Une jurisprudence qui n'a pas encore poussé toutes ses racines demande à être étayée par une argumentation complète, avec des citations quelquefois un peu longues; un recueil spécial supprime la nécessité de rétrécir les débats; il permet de donner à chaque problème les démonstrations qu'il réclame.

Il suffit, d'ailleurs, d'ouvrir les deux volumes aux pages qui se correspondent pour constater que, de l'un à l'autre, il n'y a pas de brusque changement; on ne rencontre pas de fossé à franchir; les solutions adoptées dès l'origine s'imposent encore aujourd'hui avec ce je ne sais quoi de plus net et de plus achevé qui est un privilège de l'âge. Nulle part on n'aperçoit la contradiction avec ce qui fut, mais seulement la transition vers ce qui sera. Le *Supplément* n'est, en somme, que le développement et la mise en œuvre des méthodes exposées dans le *Traité*. Malgré le poids des années et l'influence dissolvante des passions de parti, une même chaîne juridique se tend, rigide et non rouillée, à travers cette masse d'événements qui ont encombré la fin du dernier siècle et lancé le nouveau vers des rivages inexplorés.

C'est là un fait dont l'intérêt scientifique mérite d'être retenu. En biologie, la valeur d'un organe se juge par la force de résistance qu'il oppose à l'usure du temps; en politique, on peut invoquer le même critérium. Une Constitution, des règlements qui, depuis trente années, s'interprètent et fonctionnent d'après une constante doctrine, ne sauraient être classés comme des organes rudimentaires.

Or, les deux volumes dans lesquels nous avons essayé de décrire le mécanisme de notre vie nationale établissent clairement cette consolante vérité qu'au milieu des crises les plus graves, après huit consultations générales du suffrage universel, après dix re-

nouvellements du Sénat, après sept élections présidentielles, avec des majorités souvent précaires ou hétérogènes, ce qui fait la fortune et la solidité des États n'a jamais pu être entamé; nulle main téméraire n'a pu s'étendre jusqu'aux fondements de l'ordre public. Si vives qu'aient été les luttes engagées pour la possession du pouvoir, tous ceux qui ont eu successivement l'honneur de diriger les destinées du pays ont été dominés par une même pensée; en dépit des tempêtes, sous l'assaut de vagues furieuses, un même principe est demeuré la base inébranlable du Gouvernement; ce principe, cette pensée tiennent dans une courte formule : ils dérivent du respect absolu de la loi.

Dans les conjonctures les plus difficiles, quand l'obscurité de l'atmosphère semble présager un cataclysme, ceux qui ont la lourde charge de garder intact le patrimoine de nos libertés, se préoccupent d'abord de défendre leur précieux dépôt avec les seules armes que la loi met dans leurs mains; ils ne torturent pas les textes pour en arracher des répressions qui n'y sont pas inscrites; ils vont au danger la figure découverte, et l'assaillant sait d'avance à quelles conséquences il s'expose. D'accord avec les Chambres, ils repoussent la pernicieuse maxime qui prétend que pour sauver l'État tout est permis, et qu'il n'y a pas de crime à sortir de la légalité pour rentrer dans le droit.

L'exemple venu de haut profite à tous. C'est également dans les limites de la loi, comme dans un champ clos, que s'enferment, pour combattre, les fédérations politiques qui veulent rester dignes du nom de parti et mériter un jour la confiance nationale. Les plus hardis champions de la cité future ne cherchent pas d'autres moyens d'action que ceux qui sont légitimes et prévus par le Code électoral. En France, les théories qui se disputent l'empire du monde n'attendent leur triomphe que des suffrages conquis par la raison.

Nulle part, il est vrai, la loi ne leur fut plus tolérante; rien n'a gêné les licences de la parole. Tant et de si grandes idées remuées sans précaution; des thèses imprévues, toujours audacieuses et parfois coupables, jetées en pâture aux avides curiosités de la foule; le droit de tout dire, d'attaquer tout, de mépriser tout, érigé

en dogme sacré, appliqué avec une sérénité brutale; ces voix enflammées qui prétendent usurper l'avenir et ces prophéties lugubres qui surgissent des ruines du passé; beaucoup de fautes et d'erreurs commises par légèreté ou par entêtement; les divisions et les calomnies semées à pleines mains parmi les citoyens; trop de clameurs essayant d'étourdir les consciences; des haines trop profondes fomentées entre des partis qui devraient s'unir pour le bien commun; le virus du pessimisme travaillant à détruire les énergies et à corrompre les sources de la virilité; mille systèmes étranges que chaque matin fait éclore et que balaye le vent de chaque nuit; toutes ces choses tantôt tragiques et tantôt bouffonnes qui défilent devant nos yeux avec la rapidité de l'éclair, sont les témoins éloquents de ce que peut porter sans fléchir l'âme d'un peuple robuste et résolu à vivre. Durant les heures les plus fiévreuses, on a vu marcher d'un rythme égal ces frêles et multiples ressorts auxquels est suspendue la civilisation et dont les mouvements sont à ce point solidaires que la rupture d'un seul arrêterait le souffle de la nation entière. Non seulement la Constitution votée il y a trente ans, non seulement les règlements — qui sont presque des constitutions dans une démocratie — n'ont été forcés par aucune violence matérielle, mais ils n'ont été faussés par aucune interprétation captieuse.

Les partis les plus ardents en paroles n'ont jamais pu, — peut-être n'ont-ils pas voulu par tendresse pour une patrie dont la frontière est guettée sans relâche, — aller jusqu'au bout de leurs désirs ou de leurs menaces. Les crises ont été réduites à des heures passagères d'inquiétude et de malaise. Une fois la bourrasque passée, on s'est aperçu que la maison est bien plantée, qu'elle repose sur de puissantes assises, et que le danger avait été moindre que le bruit.

Ce n'est pas une raison pour abdiquer l'esprit de vigilance qui a préservé le pays des surprises. Mais c'est une raison pour avoir dans l'avenir cette confiance qui fait les peuples forts, qui les rend pacifiques, parce qu'ils se savent respectables et respectés.

Aux familles, la déférence ne vient que lorsqu'on les a vues conduire la carrière de leurs membres avec droiture, avec dignité,

loin des aventures louches et des folles entreprises. Aux nations de même, la déférence ne vient que le jour où elles ont prouvé qu'il n'y a pas de fièvre dans leurs veines, qu'avec elles les soubresauts ne sont pas à craindre, que leurs actions ne sont pas masquées parce que leur volonté ne va pas à des buts inavouables, mais reste simplement, irrésistiblement dressée vers la défense du sol et la protection de la race.

Publiquement, et sur tous ces points, la pratique de nos institutions a fourni les certitudes nécessaires. Elle a dévoilé, chez la race française, le plus haut point de culture sociale qu'aucun peuple se gouvernant lui-même ait jamais atteint. Si l'on considère la nature et la variété des périls qui, depuis trente années, ont assailli notre existence au dedans et au dehors, on conviendra que les deux mille pages où se déroule plus d'un quart de siècle de notre droit politique, attestent avec une singulière vigueur la sagesse de la France, son sang-froid, sa persévérante maîtrise d'elle-même. Devant cette démonstration par le fait tombent les accusations — d'ailleurs exagérées — que nos rivaux se plaisaient jadis à diriger contre nous. Il ne peut plus être question de la France versatile ou imprudente. Un peuple qui a été, pendant trente années, ce que nous fûmes, au milieu des conspirations de partis, sous les regards d'une Europe en armes, ne saurait être taxé d'avoir une volonté débile ou de nourrir des ambitions injustes.

Ces deux mille pages embrassent tous nos conflits constitutionnels depuis 1875; il n'en est aucune où la logique et le bon sens ne suffisent pour expliquer la solution adoptée; il n'en est aucune qui montre l'empreinte de la force ou de la ruse. C'est la preuve éclatante que cette nation si cruellement éprouvée peut continuer sans crainte sa tâche historique. Elle est saine et bien vivante; comme tous les êtres qui possèdent la vraie santé, elle ne songe point à la gaspiller, ni à répandre inutilement la sève qui surabonde en elle. Mais le tranquille courage avec lequel la France républicaine a bâti son édifice politique se retrouverait toujours égal s'il lui fallait le défendre contre une agression étrangère.

Des résultats acquis faut-il conclure que le régime créé en 1875

est revêtu d'un caractère immuable et qu'il y aurait ingratitude à le modifier? Pareille pensée ne peut venir à l'esprit de personne. Fût-il théoriquement parfait — ce qui n'est le sort d'aucune Constitution, — notre organisme ne saurait éviter les transformations que le temps impose à tout. Le temps est un grand maître; il est le seul maître sur notre terre; il faut lui obéir, sous peine d'être brisé. Une lâche immobilité conduit les hommes et les choses à la mort aussi sûrement que des agitations sans cause ni trêve. Pour durer il faut savoir prendre l'heure à l'horloge du siècle. Dès que nous commençons à nous étonner du langage et des gestes de la génération qui nous enveloppe, notre rôle est fini; nos jours sont comptés; la vieillesse nous a touchés de sa main glacée; peu d'espace nous sépare du néant.

Un même déclin attend les œuvres politiques dont le sens n'est plus compris par ces troupes nouvelles de citoyens que chaque année pousse au soleil de la place publique et qui viennent peu à peu refouler dans l'ombre des gloires éteintes le bataillon vénéré des ancêtres. Quand paraissent à l'horizon les signes précurseurs de ces déplacements de la volonté nationale, il est urgent de travailler à satisfaire les idées qui germent dans les jeunes consciences; il est urgent de réformer les lois ou les mœurs.

Nous disons : les lois ou les mœurs, car le progrès ne s'inscrit pas toujours sur une feuille de papier; il n'importe pas toujours, pour le réaliser, de coudre ensemble quelques articles ornés d'un titre flamboyant. Il y a mainte manière d'ouvrir la voie devant un peuple en marche. On fait souvent beaucoup de chemin sans être obligé de changer les écriteaux qui bordent la route; il suffit de les déchiffrer avec plus de soin. La tâche maîtresse des hommes d'État qui ont le redoutable devoir d'appliquer la loi, c'est d'en lire le texte avec les yeux de ceux qui se tiennent debout autour d'eux, non pas de l'épeler comme faisaient ceux qui, déjà, sont couchés dans la tombe.

Sans doute, des interprétations ou plus simples ou plus larges ne permettent pas de prolonger indéfiniment les lois que le temps a condamnées. Un moment vient où la maison la mieux construite cesse de répondre aux besoins et aux goûts de ceux qui l'habitent.

Il faut alors l'aménager autrement, lui donner plus d'air et de lumière, afin de n'être pas acculé à des reconstructions coûteuses et compliquées.

Ce n'est pas à l'auteur de ce livre, modeste serviteur du Parlement, qu'il conviendrait d'indiquer ce qui peut, ce qui doit être changé dans les rouages des Pouvoirs publics. Mais depuis assez longtemps l'attention des Chambres s'est tournée, soit vers les formes du scrutin ou du renouvellement, soit vers la durée du mandat, pour qu'il soit permis de dire que ces questions sont à l'ordre du jour. Dans un pays dont la sécurité extérieure est sans cesse menacée, il faut que les batailles électorales affermissent l'Unité nationale au lieu de l'ébranler; il faut que les coups portés épargnent les hommes et n'atteignent que les doctrines. Des luttes d'opinion sont fécondes et généreuses; on en sort avec un cerveau élargi, capable de comprendre les plus vastes espoirs de l'âme humaine. Des conflits de personnes sont stériles et humiliants. Ils blessent les vainqueurs autant que les vaincus. Toute loi serait désirable qui contribuerait à élever, à assainir les ambitions politiques, à chasser de l'urne les appétits individuels. Le but à montrer comme prix de la course, ce n'est pas le profit usuraire de chacun, mais le loyal profit de tous, lequel assure d'ailleurs à chacun sa part la plus réelle de gain. Trop volontiers, le particularisme sacrifie un bœuf pour sauver un œuf.

La discipline qu'une Chambre s'impose pour accomplir son œuvre n'est pas moins importante que le système employé pour dégager les aspirations du pays. Ici tous les partis sont à peu près unanimes pour reconnaître que certaines habitudes ont fini par rendre assez difficile le fonctionnement de la machine parlementaire.

Dans un régime républicain, il n'y a certainement pas de cloison étanche entre le Législatif et l'Exécutif; imprégnés d'un même esprit, le Gouvernement et les Chambres peuvent se pénétrer à toute heure, et ce que l'on appelait la confusion des pouvoirs, sous le règne falot des doctrinaires, n'est plus un fantôme bien terrible. Il serait détestable, au contraire, que des ministres eussent la tentation de conduire les affaires ou de choisir les agents sans se

soucier des vœux de la majorité. Pourtant, cette entente cordiale ne saurait aller jusqu'à faire nommer les fonctionnaires par les Chambres, jusqu'à centraliser au Palais-Bourbon les onze départements ministériels.

A l'époque un peu lointaine où les Gouvernements, encore imbus d'orgueilleuses traditions, affectaient de prêter une oreille distraite aux doléances des citoyens et aux réclamations des fonctionnaires, il fallait bien que ceux qui avaient des plaintes à produire ou des titres à invoquer fussent défendus par les Représentants du pays jusque dans le cabinet des ministres. La nécessité de ces interventions solennelles n'est peut-être plus aussi justifiée. Les ministres considèrent maintenant, avec raison, qu'ils ont pour premier devoir d'écouter tous les bruits qui s'élèvent. Autour d'eux les détectives de la presse s'emploient avec ardeur à préparer la découverte des abus et le redressement des griefs. Le dévouement de ces officiers de police volontaire n'irait-il pas jusqu'à fabriquer des scandales plutôt que d'en cacher un seul? Ceux qui croient avoir éprouvé quelque dommage n'ont-ils pas à leur disposition des tribunes plus retentissantes que celles des Chambres? Cent journaux pour un ne sont-ils pas prêts à leur réserver les premières colonnes, avec manchettes et caractères gras? Que valent, à côté de ces formidables engins de guerre, l'antique appareil des sollicitations officielles et quelques notes jetées dans des dossiers où parfois elles s'annulent, car l'électeur trop malin ne craint pas toujours de confier sa cause à des avocats fort divers. Est-on bien sûr d'ailleurs que la main d'hommes perpétuellement secoués par d'âpres conflits, obligés de défendre leur personne et même leur famille contre d'infatigables mensonges, soit assez calme pour panser les plaies du favoritisme? Après en avoir fermé quelques-unes, ne peut-elle pas se laisser glisser à en ouvrir d'autres?

Dans tous les cas, le corps électoral aurait tort de pousser à l'extension de ces recours exceptionnels. Il ne saurait vouloir que le choix et l'avancement des fonctionnaires soient subordonnés à l'intervention permanente de ceux qui sont chargés d'édicter les lois, non de les appliquer, de diriger la politique et non de com-

mander aux administrations. Sauf dans les circonstances vraiment graves, il serait excessif de remplacer l'apostille classique par des visites personnelles et même par la mise en mouvement d'une députation tout entière. Outre les accrocs que ces incursions répétées de la politique risqueraient d'infliger à la discipline, elles entraîneraient, pour les députés aussi bien que pour les ministres, une perte énorme de temps et de forces.

Le droit d'initiative parlementaire est incontestablement l'une des bases essentielles de toute Constitution républicaine; il a trouvé sa complète garantie dans les lois de 1875; a-t-il trouvé des guides assez fermes dans ces règlements calqués sur le modèle vieilli de 1848? Ne gagnerait-il pas en respect et en autorité, s'il était empêché de se prodiguer sans frein ni mesure? N'est-ce pas le détruire que de le laisser s'effriter en bizarres et menus efforts?

Que, sur une même question, plusieurs membres d'un même parti, d'un même groupe, déposent des propositions distinctes, convergeant vers un but unique avec des rédactions variées comme les langues de Babel, n'est-ce pas une cause de trouble grave pour les travaux des Commissions et pour les délibérations des Chambres? Que, sur chaque article, croisse une forêt d'amendements qui ne sont que des prétextes à discours et qui disparaissent avant le vote, n'est-ce pas un moyen à peu près infaillible d'empêcher les débats de finir et les conclusions d'apparaître? Si la marche normale des affaires est ralentie par tant d'entraves, faut-il se plaindre qu'une besogne géante accable les derniers jours d'une Législature? Faut-il s'étonner que les députés soient encore obligés de rester à leur banc lorsque déjà les électeurs sont convoqués?

Mais, puisque l'initiative parlementaire s'épanche avec une telle abondance, est-il utile de l'étendre et de la délayer dans des projets de résolution? Inférieurs à la majesté de la puissance législative, ces actes ne semblent imaginés que pour attester la modestie de leurs auteurs, puisqu'ils transforment en un vœu très souvent platonique ce qui pourrait être la volonté obéie de la Représentation nationale. Leur discussion passionnée consomme cepen-

dant plus de séances que n'en prendrait le paisible examen d'une loi réellement efficace et exécutoire.

L'exercice intelligent du droit d'interpellation est un grand moyen d'empêcher les Gouvernements de verser dans la dictature; ce droit n'a rien de suranné; il mérite, au contraire, d'être pieusement conservé, car les démocraties ne sont pas plus exemptes que les empires des atteintes du despotisme; il y a un vertige du pouvoir, que connaissent bien tous ceux qui ont manié les affaires publiques. L'homme d'État le plus libéral ne se ressemble plus à lui-même dès qu'il subit les enivrements et aussi les angoisses de la responsabilité. La voix des Chambres peut seule le rappeler au sentiment de la juste mesure; mais, pour être entendue, cette voix ne doit pas se disperser en sonorités confuses. Dans une Assemblée où tout deviendrait matière à interpellations, où l'affaissement de la moindre taupinière produirait autant de fracas que la chute du Mont-Blanc, il y aurait beaucoup de chances pour que les actes les plus regrettables échappent à toute sanction.

Il ne faudrait pas oublier non plus que les Assemblées vivent dans le temps comme les individus; elles n'ont à leur disposition que des heures limitées; quand elles les gaspillent en banalités, il ne reste plus une minute pour les intérêts vitaux de la Patrie. On a quelquefois reproché aux majorités de vouloir étouffer le droit d'interpellation; il serait plus équitable de dire qu'il s'étrangle lui-même, que ceux qui le brandissent à tout propos et hors de propos l'énervent; pour lui rendre sa vigueur, il suffirait de ne point s'en servir lorsque les événements ne sont pas à sa taille.

Et qu'il s'agisse d'interpellations ou de lois, d'ordres du jour motivés ou d'amendements, il est une obligation que tous les partis devraient accepter, car elle est pour tous, pour les majorités comme pour les minorités, pour chaque membre comme pour les ministres eux-mêmes, l'indispensable garantie contre les surprises, c'est l'obligation de ne rien apporter à la tribune qui n'ait été préalablement connu de l'Assemblée entière. Pour discuter librement, il faut savoir d'avance ce qui va être mis aux voix. Les motions improvisées, les textes non écrits sont des fléaux contre lesquels on n'est pas assez en défiance.

Sur ces questions, sur beaucoup d'autres qui dénoncent le défaut d'ordre et de méthode, de nombreux rapports ont été déposés; leurs sages conclusions n'ont pas même été examinées; ils venaient trop tard, quand déjà les méchantes mœurs s'étaient mplantées et avaient acquis de fervents disciples. Ce n'est pas après avoir longtemps vécu que l'on éprouve le désir de s'amender; le proverbe est menteur, qui raconte qu'en vieillissant le diable se fait ermite.

Les prédicateurs de la cour de Louis XIV avaient coutume, au contraire, d'avertir leurs auditeurs qu'ils ne devaient pas compter sur les années pour devenir meilleurs; ils avaient raison; ils connaissaient bien le cœur humain. Leur fine psychologie, renouvelée d'Horace, dépeint exactement l'état des Assemblées; elles aussi, elles font comme le paysan qui s'assied au bord du fleuve, attendant, pour le traverser, qu'il ait fini de couler; mais le fleuve coule toujours, *et labetur in omne volubilis ævum;* le gué ne se montre pas.

Le malheur est que plus on l'attend plus on met d'indolente patience à l'attendre. Les plis de la résignation s'impriment rapidement dans nos membres, et peu de temps suffit pour durcir des artères laissées inactives. Nous n'exécutons guère que des mouvements réflexes, et nos initiatives les plus spontanées, les plus soudaines en apparence sont presque toujours purement mécaniques. Quand une fois les Assemblées ont goûté le charme trompeur des règlements faciles, facilement appliqués, elles ne savent plus échapper à leur pesante ivresse; elles en déplorent très haut les funestes effets, mais elles s'y cramponnent avec acharnement. Leurs muscles n'ont plus assez de souplesse pour s'adapter aux rigueurs d'un joug salutaire. Chaque parti, du reste, escompte les brèches ouvertes dans le contrat commun et prévoit que son tour viendra d'abuser des tolérances qu'il aura refusé de supprimer. Aussi, des coins les plus opposés de la salle, les voix se coalisent pour dire « non » à toute tentative de réforme.

Le souvenir des longs efforts imposés au Parlement par une obstruction plus inconsciente que préméditée, déterminera sans doute quelque jour une Assemblée récemment élue à resserrer

dans les règlements des mailles devenues trop larges. On profite mieux en effet des erreurs d'autrui que des siennes propres et l'on guérit plus vite de ses vices en contemplant ceux du voisin. Une Chambre nouvelle n'aurait pas à regarder bien loin dans le passé pour se convaincre que tout permettre à tous les partis c'est refuser à chacun ce qui lui est dû, c'est rendre très difficiles, sinon impossibles, les conclusions définitives. Or, il y a quelque chose de pire qu'une loi imparfaite, c'est une loi amorphe qui se traîne péniblement de session en session, sans jamais sortir des vapeurs du rêve et de l'inconnu.

Pour qu'une majorité puisse parler à son heure et trancher les problèmes quand l'ajournement devient l'abdication, il faut des règles fixes, appliquées sans rigueur mais sans faiblesse. Les meilleures institutions, les plus nobles, ont besoin d'être protégées contre elles-mêmes; toutes risqueraient d'engendrer des abus si on les laissait flotter au gré des fantaisies personnelles. Les frivoles caprices et la fougue aveugle ne créent guère plus de merveilles dans le gouvernement des États que dans le domaine des Arts. Un fleuve se tarit à couler sans berges. Rien n'arrive au but que dans la discipline et par l'effort.

Une liberté périt si l'on cesse de la surveiller avec un soin jaloux et de la débarrasser des végétations parasites qui l'épuisent. L'abbaye de Thélème ne pouvait exister que dans l'imagination d'un poète; ceux qui tenteraient de la construire d'après les plans de Rabelais, la verraient crouler avant que le plâtre fût sec. La doctrine du laissez-passer, laissez-faire, est la doctrine des bras croisés; elle ne mène pas à l'indépendance, mais au césarisme. Le progrès ne sort de terre qu'à la condition d'être fécondé et dirigé; livré à lui-même, il rampe tristement au ras du sol et meurt étouffé sous les ronces.

En déblayant les routes barrées par l'égoïsme individuel, on fait passer des flots d'humanité. En refoulant dans les bornes de la justice les droits de chacun, on fait produire au droit de tous ses fruits naturels et ses plus mâles vertus, comme en pressant la grappe on fait jaillir le vin. L'absolu n'existe pas, du moins sur notre planète; plus un principe nous paraît brillant et intangible,

plus il importe d'en prévenir les excès. Les idées que nous chérissons le plus sont celles qui se déforment le plus vite, comme les enfants trop choyés; nous ne pouvons les redresser et les sauver que par d'infinies précautions, par une permanente et sévère tutelle. Il n'y a pas d'autre méthode pour assurer l'expansion des libertés parlementaires et pour conduire à leur maturité les droits de la démocratie.

30 mars 1906.

TRAITÉ
DE
DROIT POLITIQUE
ÉLECTORAL ET PARLEMENTAIRE

[SUPPLÉMENT]
1910

LIVRE PREMIER
RÉPARTITION DES POUVOIRS POLITIQUES

PREMIÈRE SECTION
DU POUVOIR CONSTITUANT

1 à **4**. [*Sans modifications.*]

5. Le principe qu'une Assemblée investie du pouvoir constituant a le droit de soustraire à la faculté de revision une ou plusieurs questions déterminées a été consacré par la loi du 13 août 1884, qui décide que « la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision », et nous avons dit qu'une clause identique avait été insérée dans la Constitution du Brésil du 24 février 1891. Ce principe que certaines questions peuvent être soustraites à l'exercice du droit de revision avait été déjà reconnu en 1787 par les auteurs de la Constitution des États-Unis; ils avaient décidé, dans l'article 5, que deux clauses constitutionnelles seraient revêtues d'une inviolabilité temporaire[1], et la troisième d'une inviolabilité permanente; cette

1. Les deux dispositions mises, pour vingt années, hors du droit de revision, concernaient, l'une, l'interdiction de prohiber toute immigration de personnes qui agréerait à l'un quelconque des États, l'autre, la défense de répartir, si ce n'est proportionnellement à la population, la capitation ou une taxe directe quelconque entre les États.

dernière concernait l'égalité de la représentation de chaque État dans le Sénat.

En France, les dispositions de la loi constitutionnelle du 13 août 1884 et de la loi du 22 juin 1886 relative aux membres des familles qui ont régné sur la France (V. n° 328) se complètent par celles de l'article 3 de la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association; aux termes de cet article, « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national *et à la forme républicaine du Gouvernement*, est nulle et de nul effet ». L'article 7 a établi, dans les termes suivants, les conséquences du principe ainsi posé : « En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association sera prononcée par le tribunal civil, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. » Il résulte des explications échangées dans la séance du 17 juin 1901 que les prohibitions de l'article 3 sont applicables, non seulement aux associations fondées en vue d'une cause ou d'un objet contraire aux lois, mais encore à celles qui, fondées sur une cause licite, dévieraient de leur but et poursuivraient en réalité un objet illicite.

La loi du 29 juillet 1881 ne contient aucune disposition concernant les attaques dirigées par la voie de la presse contre la forme républicaine du Gouvernement; il y a lieu simplement de noter la distinction prévue par la loi du 28 juillet 1894 sur les menées anarchistes. L'article 2 (§ 2) de cette loi prévoit et punit les provocations adressées à des militaires, en dehors des cas visés par la législation sur la presse, et ayant « pour but un acte de propagande anarchiste »; il définit les délits de cette espèce dans les termes suivants : « ...provocation à des militaires des armées de terre et de mer, dans le but de les détourner de leurs devoirs militaires et de l'obéissance qu'ils doivent à leurs chefs dans ce qu'ils leur commandent pour l'exécution des lois et règlements militaires et *la défense de la Constitution républicaine*[1] ». Ces mots « et la défense de la Constitution républicaine » ont été introduits dans la loi par un amendement[2] dont M. Maurice Faure a précisé la portée en ces termes :

« Si vous voulez qu'à l'avenir, les officiers et les soldats recevant des incitations anticonstitutionnelles et des ordres illégaux aient la force suffisante pour y résister, donnez-leur

1. L'article 41 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876 contient une très importante disposition en vue d'imposer le respect des lois de l'État à tous les fonctionnaires; cet article est ainsi conçu : « Tout fonctionnaire est tenu de respecter son supérieur, mais l'*obéissance n'est due qu'aux ordres donnés dans les limites tracées par la loi*. — Pour les actes contraires à la loi, le fait d'avoir obéi à un supérieur *ne peut dégager la responsabilité du fonctionnaire qui les a exécutés*. »

2. Le premier signataire de cet amendement, M. Montaut, disait à la séance du 21 juillet 1894 :

« Personne ne peut douter de l'horreur que nous inspirent tous ceux qui agissent dans le but de détourner de leurs devoirs militaires et de l'obéissance qu'ils doivent à leurs chefs, nos soldats de terre et de mer, ceux qui combattent sous notre drapeau national et qui sont les intrépides défenseurs de notre indépendance et de notre territoire sacré. Nous avons tous présentes à l'esprit les paroles qui ont été si unanimement applaudies hier et qui sortaient de la bouche de notre honorable ami M. Chapuis; nous nous sommes tous associés aux sentiments patriotiques et élevés qu'il a exprimés.

« Mais il y a une addition à faire à ce paragraphe; elle consiste à ajouter à ces devoirs militaires, que les soldats ne doivent jamais oublier, les devoirs envers la Constitution républicaine.

« A côté de ces devoirs militaires, de cette obéissance passive, de cette défense du drapeau, à laquelle nous nous associons sans réserve, il y a le respect et l'obéissance sans bornes dus à la Constitution qui est la sauvegarde de tous les citoyens... Il faut que les chefs apprennent que cette loi suprême, que ce pacte fondamental est auguste, qu'il a droit avant tout à leur obéissance, à leur respect, et je ne doute pas qu'ils

cette force par la loi même, et, républicains prévoyants, proclamez hautement, en adoptant notre proposition, comme un devoir égal, pour l'armée, au respect des lois et règlements militaires, la défense de la Constitution républicaine. »

M. Henri Brisson disait également en expliquant son vote : « Je pense tout aussi énergiquement que, si vous devez faire respecter les lois et règlements militaires, vous devez, par les militaires, faire respecter le Pouvoir civil et ces lois qui sont au-dessus de toutes les autres, les lois constitutionnelles qui ont établi et qui maintiennent la République. »

Il convient de rappeler que l'article 35 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État édicte les dispositions suivantes :

« Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte contient *une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique*, ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en sera rendu coupable sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, sans préjudice des peines de la complicité, dans le cas où la provocation aurait été suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile. »

Aux termes de l'article 36 de la même loi, dans le cas de condamnation, l'association constituée pour l'exercice du culte dans l'immeuble où l'infraction a été commise est civilement responsable.

6. L'article 116 de la Constitution ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, a établi une procédure de revision analogue à celle qui existe en France ; cet article est ainsi conçu :

« En cas de nécessité dûment constatée, la Constitution peut être modifiée dans quelques lacunes de ses dispositions. Cette modification est subordonnée aux conditions suivantes :

« Toute proposition de modification présentée soit par le Ministère, soit par l'une ou l'autre Chambre, devra être soumise en premier lieu aux délibérations de la Chambre des députés.

« Si la proposition est approuvée à la majorité des deux tiers des membres de cette Chambre, elle sera transmise au Sénat.

« Dans le cas où le Sénat adopterait également la modification proposée à la majorité des deux tiers des sénateurs, elle sera soumise à la sanction de S. M. I. le Sultan. Si elle est sanctionnée par iradé impérial, elle aura force de loi.

« Toute disposition de la Constitution faisant l'objet d'une proposition de modification reste en vigueur jusqu'au moment où la proposition, après avoir subi l'épreuve des délibérations des Chambres, a été sanctionnée par iradé impérial[1] ».

7. Les questions qui ne sont réglées par aucun article des lois constitutionnelles et qui n'entraînent ni extension ni interprétation de ces lois tombent dans le domaine des lois ordinaires, quelle que soit d'ailleurs leur importance au point de vue de la vie nationale. Un texte garantissant aux citoyens l'exercice collectif de certains droits n'est pas nécessairement d'ordre constitutionnel, lorsque ces droits ont été passés sous silence par le législateur de 1875 ; dans ces conditions, une déclaration faite au nom de la République peut

le fassent ; mais il faut aussi qu'ils leur enseignent qu'ils doivent défendre la Constitution dans le cas où on essayerait de les inciter à y porter atteinte.

« C'est pour ces motifs que je vous prie de vouloir bien adopter mon amendement, parce que je considère comme les anarchistes les plus dangereux ceux qui tenteraient de porter la main sur la Constitution de la République. »

1. *Revue du Droit public*, 1908, trad. Robert Doucet.

trouver place en tête d'une loi votée par les deux Chambres suivant les formes prévues par l'article 1er de la loi du 25 février 1875. En vertu de ces principes, la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, qui a été votée par chacune des deux Chambres délibérant séparément et qui n'a point le caractère constitutionnel, débute par l'article suivant :

« La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

8. Bien que l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ait nettement décidé que l'initiative de la revision appartient, d'une part à chaque Chambre, d'autre part au Président de la République, il ne serait pas interdit à un membre de déposer sur le bureau un projet de résolution invitant le Gouvernement à saisir l'Assemblée d'une demande de revision[1].

9 à **47.** [*Sans modifications.*]

1. C. D. 31 octobre 1905.

DEUXIÈME SECTION

DU POUVOIR LÉGISLATIF

CHAPITRE PREMIER

DU DROIT D'EXERCER LE POUVOIR LÉGISLATIF

§ 1er. — Dévolution du pouvoir législatif

48. [*Sans modifications.*]

49. Le Pouvoir législatif étant exercé par les deux Chambres, le Pouvoir exécutif ne peut porter atteinte ni par décret, ni par arrêté, ni par circulaire aux conditions de fonctionnement d'une loi. Les mesures d'administration prises par le Gouvernement pour l'application des lois ne doivent jamais sortir des limites établies par le législateur. Dans les séances de la Chambre des députés des 26 et 27 octobre 1903 a été longuement examinée la question de savoir si les décrets rendus pour l'application des articles de la loi du 31 mars 1903 relatifs au régime des bouilleurs ne devaient pas être rapportés comme ayant dépassé les pouvoirs du Gouvernement. Sur la question de droit pur, M. René Renoult a présenté les observations suivantes :

« Est-il admissible qu'un règlement d'administration publique étende les dispositions législatives qui sortent des délibérations du Parlement? Je ne le crois pas.

« Pendant longtemps, l'affirmative a été soutenue et admise. Mais la thèse contraire, d'après laquelle les règlements d'administration publique, même lorsqu'ils sont pris en vertu de la loi elle-même et par une délégation spéciale de la loi, ne constituent jamais une sorte de législation secondaire, de délégation du Pouvoir législatif, mais restent de simples mesures d'exécution qui doivent se renfermer dans les limites exactes de la loi qui a été votée, cette thèse qui est conforme et aux principes constitutionnels et à l'esprit démocratique a finalement triomphé.

« La thèse contraire a ses partisans; mais je crois pouvoir me contenter de citer dans mon sens quelques lignes d'une étude très intéressante de M. Berthélemy, professeur à la Faculté de droit de Paris, sur les pouvoirs réglementaires du Président de la République :

« Nous nous soumettrons, dit l'éminent professeur, puisque le courant législatif nous y

« conduit, aux innombrables règlements dont l'administration encadre peu à peu tous les « actes de notre vie, mais encore faut-il que ces règlements soient légaux; pris ou non en « vertu de délégation spéciale, encore faut-il qu'ils n'aient en vue que de faire exécuter la « loi et non d'en augmenter les dispositions. »

« Or, la discussion à laquelle nous avons assisté établit bien que le règlement relatif aux bouilleurs de cru a eu pour effet d'étendre et d'augmenter les dispositions de la loi. J'estime en conséquence qu'il est impossible à l'Assemblée de laisser passer, sans formuler une protestation, un fait de cette nature, sous peine de laisser méconnaître les attributions qu'elle tient des lois constitutionnelles et la fonction de légiférer qui lui est exclusivement attribuée. »

M. Rouvier, ministre des Finances, s'est défendu d'avoir jamais eu la pensée d'étendre les droits du Pouvoir exécutif au delà des limites constitutionnelles. « Il n'est pas nécessaire, déclarait le ministre, d'invoquer l'autorité d'un professeur de faculté pour me faire reconnaître *qu'en aucun cas, ni les décrets d'administration publique rendus en Conseil d'État, ni, à plus forte raison, les décrets ordinaires ou les arrêtés administratifs ne sauraient étendre la portée d'une loi.* »

Un ordre du jour résumant la pensée de ceux qui accusaient le Pouvoir exécutif d'avoir empiété sur les droits du Pouvoir législatif fut d'abord déposé dans les termes suivants par MM. Chapuis, Couyba, Étienne Flandin et plusieurs de leurs collègues :

« La Chambre, considérant qu'il n'appartient pas au Pouvoir exécutif de modifier les textes législatifs par voie d'interprétation administrative, invite le Gouvernement à rapporter les règlements et circulaires en contradiction avec l'esprit et la lettre de la loi du 31 mars 1903, et passe à l'ordre du jour. »

Sur la demande du ministre des Finances, les signataires de cet ordre du jour l'atténuèrent par une formule qui exprimait la même doctrine; le texte adopté par 392 voix contre 95 débute ainsi : « La Chambre, prenant acte des déclarations du Gouvernement, l'invite à modifier... » Le reste de l'ordre du jour maintenu affirme ce principe que la loi fixe aux décrets et règlements une barrière infranchissable.

La Constitution de 1875 ayant partagé le Pouvoir législatif entre deux Assemblées qui, sauf le cas de revision, doivent délibérer séparément, on peut se demander s'il convient qu'avant la discussion d'une loi en séance publique, les divers groupes qui composent la majorité de chaque Chambre se forment en réunion plénière pour arrêter des résolutions.

On remarquera que nous posons la question sous cette forme « s'il convient » et non pas : « s'il est constitutionnel ». En effet, les groupes n'ayant aucune existence légale ni réglementaire (V. n° 908), la question de constitutionnalité ne nous paraît pas pouvoir s'élever à l'égard de leurs actes. Une réunion officieuse ne saurait violer la Constitution; mais elle pourrait la fausser.

Il importe en effet de rappeler que les groupes délibèrent dans l'enceinte même des Palais législatifs, ce qui donne à leurs convocations un caractère auquel échapperaient des réunions de sénateurs et de députés assemblés dans un domicile privé.

En fait, l'élection du Président de la République a été, à différentes reprises, précédée de réunions plénières des groupes des deux Chambres;

mais on pouvait dire que, du moment où les deux Chambres étaient appelées à voter en commun, ces réunions plénières ne s'écartaient pas de l'esprit de la Constitution.

La question devient plus délicate lorsqu'il s'agit du vote des lois pour lesquelles la Constitution comme les règlements ont prévu des délibérations distinctes et successives dans chaque Chambre. Même en cas de conflit, le fonctionnement des Commissions mixtes a été entouré de grandes précautions et soigneusement limité (V. n° 676).

Cette question des réunions plénières des groupes du Sénat et de la Chambre a été très longuement discutée en 1903, au sujet de l'abrogation de la loi Falloux sur la liberté de l'enseignement. Le 30 octobre 1903, les délégués des quatre groupes composant la majorité de la Chambre des députés avaient décidé qu'il y avait lieu de demander aux délégués des groupes composant la majorité du Sénat d'avoir avec eux une conférence préalable au débat qui devait s'ouvrir au Luxembourg dans la séance du 5 novembre[1]. La veille, le 4 novembre 1903, chacun des groupes du Sénat a délibéré sur le point de savoir si cette conférence, confondant les groupes des deux Chambres, devait être tenue; sur le vote négatif de deux des groupes du Sénat, la conférence n'a pas eu lieu[2]. Le refus des groupes opposés à la conférence était fondé sur des arguments de droit. On avait fait remarquer que, si de telles réunions entraient dans les usages parlementaires, il faudrait craindre qu'elles

1. L'ordre du jour des délégués des groupes de la Chambre était ainsi conçu :

« Les délégués constatent que, réserve faite de la question de la liberté ou du monopole de l'enseignement, pour laquelle des solutions diverses ont été proposées, les quatre groupes sont d'accord pour reconnaître que l'enseignement congréganiste doit disparaître tout entier et que des mesures doivent être prises pour que cette disparition soit effective;

« Ils décident qu'ils iront s'entretenir, à ce sujet, avec les délégués des groupes républicains du Sénat, et ils chargent M. Ruau de faire, à cet effet, les premières démarches nécessaires. »

2. L'ordre du jour voté par le groupe sénatorial qui a refusé le premier la conférence était rédigé dans les termes suivants :

« L'Union républicaine, résolue à voter le projet du Gouvernement, estime qu'il n'y a pas lieu de se rendre à l'invitation qui lui a été adressée par les Bureaux des groupes de la Chambre des députés. »

Le lendemain de ce vote, le groupe de la gauche républicaine du Sénat a voté un ordre du jour d'adhésion qui était ainsi conçu :

« La gauche républicaine décide, à l'unanimité, d'accepter le principe du projet Chaumié sur l'abrogation de la loi Falloux;

« Elle donne également son entière adhésion aux principes de droit constitutionnel et parlementaire si fortement développés hier par M. Waldeck-Rousseau dans la réunion de l'Union républicaine. »

Les motifs développés par M. Waldeck-Rousseau et rappelés dans cet ordre du jour ont été résumés dans une note communiquée à la presse; il n'est pas sans intérêt d'en reproduire ici les parties essentielles :

« La réunion à laquelle l'Union républicaine est conviée a pour but d'élaborer un plan en vue de supprimer l'enseignement congréganiste, d'établir une entente préalable entre les groupes ministériels de la Chambre. C'est au Gouvernement qu'il appartient d'élaborer son programme, ses projets. Le Cabinet a fait connaître les siens.

« Il a, en ce qui touche l'enseignement, déposé le projet dont le Sénat est saisi. On nous demande de nous substituer à lui.

« Si l'on adhère au projet gouvernemental, il est évident que toute autre délibération est superflue.

« Si on ne partage pas les vues du Gouvernement, il est difficile d'imaginer des groupes ministériels se réunissant pour substituer leur programme au sien.

« Alors même que l'Union républicaine n'aurait pas donné son adhésion au projet du Cabinet, elle devrait se refuser à sanctionner un *modus vivendi* qui tend à fausser notre système parlementaire.

« Notre Constitution suppose la libre délibération séparée des deux Assemblées. Il n'existe, chez nous, d'autre Pouvoir modérateur que celui qui se dégage de la libre initiative de chaque Assemblée, et c'est à cette condition seulement que chacune d'elles se trouve soumise au contrôle de l'autre.

« Le projet qui nous est soumis accentue une méthode dangereuse qui tend à placer le Gouvernement, non dans les ministères, mais dans les groupes : ceux-ci délibèrent et le Gouvernement suit.

« C'est la ruine de toute autorité gouvernementale et une véritable anarchie politique, puisqu'elle place la direction là où il n'y a pas de responsabilités. »

n'eussent pour résultat d'altérer l'indépendance nécessaire à chaque Assemblée; on ajoutait que des résolutions prises dans une réunion plénière de groupes — laquelle n'est pas publique — porterait indirectement atteinte à la Constitution, qui veut que les lois soient discutées en séance publique, sauf le cas de comité secret régulièrement ordonné.

Le droit d'initiative ayant été exclusivement réservé aux membres des deux Chambres et au Président de la République, il ne serait pas possible d'admettre, dans les documents officiels des Assemblées, un texte qui indiquerait une subordination quelconque de ce droit. Par exemple, il ne serait pas permis à l'auteur d'une proposition de déclarer, dans son exposé des motifs, que les articles présentés par lui sont la reproduction d'une étude préparée par une société; de même, il ne serait pas permis à l'auteur d'un amendement au Budget de dire, dans une note, que l'augmentation proposée a pour but de répondre à des demandes formulées par certaines associations. L'initiative des sénateurs et des députés doit être libre et spontanée; elle ne saurait être la conséquence d'une action extérieure.

50. En Russie, l'oukase du 19 août 1905 a créé, sous le nom de « Douma de l'Empire » (*gosoudartsvennaïa Douma*), une Assemblée nationale chargée de concourir à la confection des lois[1]. Aux termes de l'article 1er de ce décret, la Douma « est instituée pour l'élaboration et la discussion préalable des projets législatifs qui, conformément aux lois fondamentales, passent par le Conseil de l'Empire et sont soumis à la sanction suprême autocratique ». Les articles 33 et 34 précisent en ces termes les attributions de la Douma :

« Art. 33. — Sont soumises à la compétence de la Douma :

« 1° Toutes les questions réclamant introduction de lois nouvelles, modification, suspension temporaire, ou abolition de lois existantes, ainsi que fixation, modification, abolition des cadres du personnel avec les Budgets afférents;

« 2° Les Budgets des ministères et ressorts et Budgets de l'Empire, ainsi que toutes sortes de dépenses non prévues au Budget;

« 3° Les rapports du ressort de contrôle concernant les recettes du Budget de l'Empire;

« 4° Les questions concernant l'aliénation d'une partie quelconque des revenus ou biens de l'État;

« 5° La construction des chemins de fer par l'État;

« 6° La fondation des Compagnies d'actionnaires au cas où les Compagnies actuelles demanderaient l'exclusion quelconque d'une des lois actuelles;

« 7° Questions proposées aux délibérations de la Douma par des oukases impériaux spéciaux.

« Art. 34. — La Douma a le droit de soulever ou d'émettre des projets concernant l'abolition ou la modification des lois existantes et l'édiction de lois nouvelles. Ces projets, toutefois, ne peuvent enfreindre les bases de l'ordre de choses établi dans l'État et fixé par des lois fondamentales. »

Les résolutions de la Douma ne sont pas définitives; aux termes de l'article 48, les projets discutés par elle doivent être soumis avec sa résolution au Conseil de l'Empire; après débat au sein du Conseil, la résolution de celui-ci est soumise, conjointement avec celle de la Douma, à la décision souveraine

1. Le manifeste du Tsar qui précède le décret définit en ces termes le caractère de l'Assemblée :

« Le temps est venu d'appeler les élus de tout le pays russe à prendre une part constante et active à l'élaboration des lois, adjoignant dans ce but aux institutions supérieures de l'État un corps consultatif spécial, chargé de l'élaboration préliminaire et de la discussion des projets de loi et de l'examen du Budget de l'État. » — Depuis, le décret du 19 août 1905 a été modifié et élargi.

de l'Empereur. Toutefois, en vertu de l'article 49, les projets législatifs *rejetés par la majorité des deux tiers* en séance plénière de la Douma et du Conseil de l'Empire, sont renvoyés au ministre compétent pour supplément d'instruction; si l'Empereur y consent, il est procédé à une nouvelle délibération.

En Turquie, un iradé du 24 juillet 1908 a remis en vigueur la Constitution ottomane du 23 décembre 1876 qui avait institué sous le nom d'Assemblée générale une Chambre des seigneurs ou Sénat et une Chambre des députés; les articles 53 à 55 de cette Constitution déterminent comme suit les attributions du Pouvoir législatif[1] :

« ART. 53. — L'initiative de la proposition d'une loi ou de la modification d'une loi existante appartient au Ministère. Le Sénat et la Chambre des députés peuvent aussi demander une nouvelle loi ou la modification d'une loi existante sur des matières comprises dans leurs attributions.

« Dans ce dernier cas, la demande est soumise par le Grand-Vizir à S. M. I. le Sultan, et, s'il y a lieu, le Conseil d'État est chargé, en vertu d'un iradé impérial, de préparer le projet de loi qui fait l'objet de la proposition sur les renseignements et éclaircissements fournis par les départements compétents.

« ART. 54. — Les projets de loi élaborés par le Conseil d'État sont soumis *en premier lieu à la Chambre des députés*, et en second lieu au Sénat.

« Ces projets n'ont force de loi que si, après avoir été adoptés par les deux Chambres, ils sont sanctionnés par iradé impérial.

« Tout projet de loi définitivement rejeté par l'une des deux Chambres, ne peut être soumis à une nouvelle délibération dans le cours de la même session.

« ART. 55. — Un projet de loi n'est pas considéré comme adopté s'il n'a pas été voté succcessivement par la Chambre des députés et le Sénat, à la majorité des voix, article par article, et si l'ensemble du projet n'a réuni la majorité des voix dans chacune des deux Chambres. »

Les attributions législatives du Sénat ottoman sont définies de la manière suivante par l'article 64 de la Constitution de 1876 :

« Le Sénat examine les projets de loi ou de budget qui lui sont transmis par la Chambre des députés. — Si, dans le cours de l'examen d'un projet de loi, le Sénat relève une disposition contraire aux droits souverains de S. M. I. le Sultan, à la liberté, à la Constitution, à l'intégrité territoriale de l'Empire, *à l'interêt de la défense de la patrie* ou aux bonnes mœurs, il le rejette définitivement par un vote motivé, ou il le renvoie, accompagné de ses observations, à la Chambre des députés, en demandant qu'il soit amendé ou modifié dans le sens de ces observations. »

La Constitution ottomane attribue au Gouvernement, pendant l'absence des Chambres et pour les circonstances exceptionnelles, une délégation législative provisoire dont l'article 56 définit en ces termes le caractère ainsi que les limite :

« En cas de nécessité urgente, si l'Assemblée générale n'est pas réunie, le ministre peut prendre des dispositions *en vue de prémunir l'Etat contre un danger ou de sauvegarder la sécurité publique*. — Ces dispositions, sanctionnées par iradé impérial, ont provisoirement force de loi, *si elles ne sont pas contraires à la Constitution*. — Elles doivent être soumises à l'Assemblée générale dès que celle-ci est réunie. »

Au Japon, il existe un certain nombre de questions que la Constitution du 11 février 1889 a déclaré ne pouvoir être réglées que par une loi; ce sont : les conditions et les effets de l'état de siège; les questions de nationalité; les

1. *Revue du Droit public*, juill. à sept. 1908; la Constitution ottomane, trad. par Robert Doucet.

droits et les devoirs civiques ; l'élection des députés ; le fonctionnement des Chambres ; l'exercice du pouvoir judiciaire et l'organisation des tribunaux ; le recrutement et la discipline des magistrats ; les cas de huis-clos devant les cours et tribunaux ; l'établissement et la compétence des tribunaux spéciaux ainsi que du tribunal des conflits administratifs ; la modification des impôts existants et l'établissement de nouveaux impôts ; le mode de perception et le taux des impôts ; l'organisation et la compétence de la Cour de compétence. En outre, toute matière déjà réglée par une loi entre définitivement dans le domaine législatif. Il en est de même des questions qui ne sont pas réservées au Pouvoir exécutif par un texte formel [1].

§ 2. — Étendue du Pouvoir législatif.

51. Les Chambres étant souveraines en matière législative, il n'y a aucune forme prescrite pour la rédaction des lois ; la volonté des représentants du pays peut se traduire librement dans tel texte qu'il leur plaît d'adopter. Cependant il est un principe général dont il semble difficile de s'écarter, c'est que la loi doit être *impérative ;* il serait incorrect de rendre une loi qui, par sa forme, n'aurait qu'un caractère *indicatif* [2].

Le Pouvoir législatif a le droit d'intervenir pour décider que, nonobstant l'absence de certaines formalités requises, un acte du Pouvoir exécutif demeure valide et ne peut être attaqué. Toutefois l'intervention du Pouvoir législatif, en pareille matière, ne saurait avoir pour conséquence d'annuler, par effet rétroactif, des décisions de justice ayant force de chose jugée [3].

Le délai fixé pour les demandes en inscription ou en radiation sur les listes électorales ne peut être modifié que par une loi, bien qu'il ait été établi par le décret réglementaire du 2 février 1852 et porté à vingt jours par un simple décret du 13 janvier 1866. Depuis cette époque les principes constitutionnels ont été changés et ont fait rentrer dans les attributions du Pouvoir législatif

1. Hisutsuna Furuya, *Système représentatif au Japon*, p. 128.

2. Dans sa séance du 10 avril 1908, le Sénat avait adopté un projet de loi en deux articles qui tendait à introduire des dispositions nouvelles dans une loi du 1er avril 1898; mais le libellé des articles qui prescrivaient ces modifications était rédigé à l'infinitif comme pourrait l'être un vœu de Conseil général ou une pétition; il portait : « Faire suivre le § 1er, 3°, de l'article 5 de la loi du 1er avril 1898 de la disposition suivante; — ajouter *in fine* à l'article 6 la disposition suivante. » Sur le rapport fait au nom de la Commission de l'armée, le 24 novembre 1908, la Chambre rectifia cette rédaction et, dans la séance du 28 novembre 1908, elle vota un dispositif ainsi conçu : « Le § 3 de l'article 1er de la loi du 1er avril 1898 est complété par la disposition suivante; — L'article 6 de la même loi du 1er avril 1898 est complété par la disposition suivante. » Le Sénat fut saisi à nouveau le 30 novembre 1908, et, le lendemain, sanctionna cette modification qui restituait à la loi son véritable caractère.

3. L'article 76 de la loi de finances du 31 mars 1903 contient les dispositions suivantes :

« Ne peut être contestée, à raison de sa non-communication au Conseil d'État ou à la Commission provisoire instituée par décret du 14 septembre 1870, la régularité de l'arrêté du chef du Pouvoir exécutif du 23 août 1871 portant approbation, à titre provisoire, des dispositions générales pour le pilotage dans le troisième arrondissement maritime et de dispositions spéciales pour le pilotage dans le sous-arrondissement de Nantes.

« La présente disposition est applicable à toutes les contestations autres que celles réglées par une décision de justice passée en force de chose jugée. »

tout ce qui concerne l'exercice du droit électoral. Même dans des circonstances exceptionnelles le délai d'inscription ne pourrait être prorogé que par une loi[1].

D'une loi en date du 21 juillet 1909, il résulte qu'il est dans le droit du Pouvoir législatif d'imposer aux compagnies subventionnées avec lesquelles l'État est lié par des contrats certaines obligations postérieures aux dits contrats et non prévues dans le cahier des charges[2]. En l'espèce il s'agissait d'améliorer les conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général; il était donc légitime que la puissance publique qui a le devoir de protéger tous les citoyens intervînt pour assurer à une catégorie de travailleurs les garanties nécessaires; l'action du législateur avait été d'ailleurs précédée de longues négociations engagées par le Gouvernement avec les compagnies intéressées[3].

Une loi n'est pas nécessaire pour régler l'organisation administrative des pays de protectorat; un décret suffit, lorsque cette organisation ne soulève aucune des questions réservées par le deuxième paragraphe de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875[4]. — V. *Traité*, n° 866, et *infra*, n° 82.

Le Pouvoir exécutif peut être investi par les Chambres du droit de faire les règlements d'administration publique nécessaires au fonctionnement d'une loi déterminée (V. *infra*, n°s 82 et 86); mais les Chambres abdiqueraient leur mandat si elles renvoyaient à un règlement d'administration publique les actes qui sont des attributs essentiels de la souveraineté et dont l'accomplissement ne saurait être délégué; en d'autres termes, il y a des questions que le Pouvoir législatif est obligé de retenir et dont il ne peut confier la solution

1. L. 3 février 1910. « Art. 1er. Est prorogé de dix jours le délai dans lequel doivent être formées les demandes en inscription ou en radiation sur les listes électorales.
« Il n'est pas dérogé aux autres délais établis par la législation en vigueur.
« La date de la clôture des listes électorales reste fixée au 31 mars.
« Art. 2. — La présente loi n'est applicable que pour l'année 1910.

2. L'article 1er de la loi du 21 juillet 1909 est ainsi conçu :
« Les grandes Compagnies de chemins de fer et l'Administration des chemins de fer de l'État devront modifier leurs règlements de retraites, de façon à assurer à tous leurs agents, employés et ouvriers de l'un et l'autre sexes, les droits et avantages minima ci-après et à satisfaire aux prescriptions de la présente loi. »

3. Sur cette question de l'intervention du Pouvoir législatif postérieurement à un contrat de travaux publics, voir l'étude publiée par M. Louis Rolland dans la *Revue de Droit Public*, 1909, p. 520.

4. Décret du 21 avril 1905 réglementant le régime forestier dans les protectorats d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande-Comore.
Dans un rapport fait au Président de la République, le 10 juin 1909, le ministre des Colonies présentait les considérations suivantes :
« Les îles Wallis ont été placées sous le protectorat de la France par un décret du 5 avril 1887, ratifiant les traités conclus le 4 novembre 1842 et le 19 novembre 1886 avec les souverains indigènes; un second décret, du 27 novembre 1887, les a rattachées administrativement et financièrement à la Nouvelle-Calédonie. Enfin le protectorat de la France a été également établi sur l'île Futuna par un décret du 16 février 1888, ratifiant les déclarations faites à cet effet par le roi et les chefs de cette île, les 13 novembre 1842 et 29 septembre 1887. Ces trois textes régissent seuls, jusqu'à présent, la condition politique, administrative et financière de l'archipel wallisien. A beaucoup d'égards, cette réglementation peut être jugée insuffisante. »
En conséquence, un décret du 10 juin 1909 a décidé que l'archipel formerait désormais un établissement distinct, pourvu d'un budget autonome. L'article 1er de ce décret est ainsi conçu :
« Le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, commissaire général de la République dans l'océan Pacifique, est dépositaire des pouvoirs de la République dans les îles Wallis et Futuna.
« Il représente le Gouvernement français auprès des souverains indigènes de ces îles.
« Il exerce vis-à-vis des citoyens français qui y résident les pouvoirs de protection, d'administration et de justice définis par le décret du 28 février 1901, relatif aux attributions du commissaire général de la République dans l'océan Pacifique. »

au Pouvoir exécutif, même sous le contrôle et avec le concours du Conseil d'État. Le droit de propriété, par exemple, ne saurait faire l'objet d'un règlement d'administration publique, et tout ce qui en concerne l'exercice doit être directement réglé par la loi[1]. Il en serait de même des peines à édicter contre des délits et contraventions.

Toutefois, s'il arrivait qu'une loi eût été votée et promulguée avec un texte renvoyant à un règlement d'administration publique la définition de certaines espèces touchant au droit de propriété, la loi devrait être exécutée jusqu'à ce que les Chambres, reconnaissant leur erreur, l'aient modifiée. D'autre part, quelques difficultés peuvent s'élever sur le point de savoir si, dans le cas où de grands intérêts sont en conflit, le droit de propriété doit être considéré comme directement engagé.

L'article 11 de la loi du 1er août 1905 avait décidé qu'il serait statué par des règlements d'administration publique sur « les inscriptions et marques indiquant les appellations régionales et les crus particuliers ». Dans la séance de la Chambre des députés du 14 juin 1907, M. Castillard a conclu de ce texte et des principes établis en matière de droit de propriété, qu'un règlement d'administration publique n'aurait pas compétence pour délimiter « la Champagne viticole[2] ». M. Ruau, ministre de l'Agriculture, a établi une distinction entre le droit de propriété et l'origine du produit : « Le nom commercial, ajoutait le ministre, est défendu par les règlements d'administration publique ». En fait, l'interpellation de M. Castillard s'est terminée par l'ordre du jour pur et simple auquel, d'ailleurs, l'auteur de l'interpellation ne s'opposait pas. (V. *infra*, n° 657 et la note.)

De son côté, le Sénat a voté, dans la séance du 11 juillet 1907, un ordre du jour ainsi conçu :

« Le Sénat, prenant acte des déclarations du Gouvernement, s'associant aux votes de la Chambre dans ses séances des 23 février 1905 et 14 juin 1907, estime que les règlements d'administration publique consécutifs de la loi du 1er août 1905 devront comporter *la délimitation des régions pouvant prétendre exclusivement aux appellations de provenance des produits*, et passe à l'ordre du jour. »

Le Pouvoir législatif étant seul compétent pour toutes les questions de propriété, il ne serait pas possible de procéder à l'égard des concessions de mines, qui constituent une propriété perpétuelle, comme il est procédé à l'égard des concessions de travaux publics ; les clauses et conditions qui peuvent être

1. Dans la proposition de loi relative aux caisses de retraites ouvrières, il avait été d'abord présenté un article 7 décidant que l'excédent des versements opérés par les ouvriers pourrait être affecté par eux « à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation *qui deviendra inaliénable et insaisissable dans les conditions déterminées par règlement d'administration publique* ». A la séance de la Chambre des députés du 30 janvier 1906, le Président de la Commission a déclaré que cette rédaction devait être abandonnée comme contraire aux principes les plus certains du droit public, et les mots : « *déterminées par une loi spéciale* » ont été substitués au texte primitif.

2. Une loi postérieure à cette interpellation, la loi du 5 août 1908, a tranché la question pour ce cas particulier; elle a modifié l'article 11 de la loi du 1er août 1905 et elle a délégué d'une façon expresse au Pouvoir exécutif le droit de statuer par des règlements d'administration publique sur les points suivants :

« La définition et la dénomination des boissons, denrées et produits conformément aux usages commerciaux; les traitements licites dont ils pourront être l'objet en vue de leur bonne fabrication ou de leur conservation ; les caractères qui les rendent impropres à la consommation ; la délimitation des régions pouvant prétendre exclusivement aux appellations de provenance des produits. »

introduites par décret dans le cahier des charges d'une entreprise de travaux publics ne pourraient être établies que *par une loi* dans un acte de concession minière, du moment où elles auraient pour conséquence de restreindre l'exercice du droit de propriété qui est déterminé, en ce qui concerne les mines, par la loi générale du 21 avril 1810[1].

Le Pouvoir législatif a seul le droit de fixer les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature ; mais, si le temps lui manque pour élaborer les textes nécessaires, il peut déléguer au Pouvoir exécutif, *à titre provisoire*, le droit d'établir des garanties de capacité professionnelle par un règlement d'administration publique destiné à disparaître après le vote d'une loi sur la matière[2].

En confiant au Pouvoir exécutif le soin de régler une question par voie de décret rendu en Conseil d'État, les Chambres peuvent inscrire un délai maximum pour la promulgation du décret ; mais ce délai n'affecte pas la validité de la délégation consentie au Pouvoir exécutif et le décret demeure exécutoire lors même qu'il serait publié après l'expiration du délai légal[3]. D'autre part, l'inobservation de ce délai n'interdirait pas au Pouvoir exécutif d'ouvrir, dans le décret, un nouveau délai pour sa mise en application[4].

Lorsque le Gouvernement a reçu des Chambres délégation pour faire un règlement d'administration publique, il est dans son droit de laisser un délai s'écouler entre le moment où il est saisi de l'avis du Conseil d'État et celui où

1. « *M. René Viviani, ministre du Travail.* — J'ai pensé qu'il était nécessaire d'établir un cahier des charges type, un cahier des charges qui pût devenir le cahier des charges modèle pour toutes les concessions minières. J'ai pensé qu'il était nécessaire d'introduire dans ce cahier des charges : 1° la participation de l'État et des ouvriers aux bénéfices; 2° une convention collective relative au salaire et à la constitution d'un Comité de conciliation formé par moitié des représentants de l'exploitant et des ouvriers; 3° la limitation du nombre des ouvriers étrangers.

« Une question de procédure se posait devant moi qui ne laissait pas que de m'embarrasser. Était-ce par la voie d'une loi, c'est-à-dire en consultant les Chambres, était-ce par voie de décret que je pouvais agir? Je pensais pouvoir agir par voie de décret. J'en ai demandé l'autorisatton au Conseil d'État et le Conseil d'État a refusé de me laisser engager dans cette voie, en déclarant « qu'on ne saurait établir aucune analogie entre une concession de travaux publics par laquelle une autorité confie à une société privée la gestion d'un service public sous des conditions déterminées spécialement dans chaque cas et pour une durée limitée » et, d'autre part, une concession de mines par laquelle la puissance publique institue une propriété perpétuelle dont la gestion est fixée par la loi du 21 avril 1810. Cela voulait dire que, s'il est possible d'intervenir par décret lorsqu'il s'agit d'une concession de travaux publics limitée, il est interdit au ministre agissant uniquement par décret de limiter la propriété perpétuelle que contient en elle une concession de mines lorsqu'elle est remise à un concessionnaire.

« C'est un avertissement duquel il résultait que par décret il m'était impossible d'agir. Une seule voie me restait ouverte, c'était la voie législative. Je m'y suis résolument engagé. » (C. D. 26 novembre 1908.)

2. L'article 38 de la loi de Finances du 17 avril 1906 était ainsi conçu : « *Jusqu'à la promulgation d'une loi organique sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature*, un règlement d'administration publique, rendu en exécution de la présente loi dans les trois mois qui suivront sa promulgation, fixera des garanties spéciales de capacités professionnelles pour les candidats aux fonctions judiciaires et instituera pour les magistrats un tableau d'avancement. »

3. On a vu dans la note précédente que l'article 38 de la loi du 17 avril 1906 avait donné *trois mois* au Gouvernement pour rendre un décret sur les garanties à exiger des candidats aux fonctions judiciaires; néanmoins, le décret prévu n'a été signé que le 18 août 1906 et n'a été promulgué qu'au *Journal officiel* du 21 août.

4. L'article 24 du décret du 18 août 1906 concernant les garanties à exiger des candidats aux fonctions judiciaires — décret qui devait être rendu dans un délai de trois mois porté en fait à quatre mois, — contient les délais suivants :

« Le présent règlement n'entrera en application qu'à partir du 15 novembre 1906 en ce qui concerne le tableau d'avancement qui devra être établi dans la seconde quinzaine du mois d'octobre de ladite année. — Jusqu'au 1er juillet 1907, pour les postes de juge suppléant et, jusqu'au 15 novembre 1906 seulement pour tous les autres postes, le ministre de la Justice pourra procéder directement à toutes les nominations conformément aux dispositions des lois actuellement en vigueur. »

il promulgue le décret, afin de permettre aux intéressés de lui présenter leurs observations. Ce délai peut être l'objet d'un engagement pris à la tribune par le Ministre compétent [1], et s'il arrive qu'un membre conteste la promulgation imminente d'un règlement d'administration publique, il peut, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, demander par voie d'interpellation que cette pro mulgationsoit retardée [2].

Le Pouvoir législatif peut déléguer au Pouvoir exécutif, pour en user par la voie du règlement d'administration publique, le droit de décréter les mesures nécessaires à l'exécution des lois, mais non celles qui auraient pour objet de déterminer les cas d'application des lois. Dans la séance de la Chambre des députés du 14 février 1906, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales avait proposé de décider que la loi sur les retraites ouvrières serait applicable aux colons ou métayers et fermiers « qui ne seraient pas imposés à l'une des contributions directes au-dessus de la somme déterminée par un règlement d'administration publique ». Après débat, il a été reconnu que les Chambres seules avaient compétence pour régler une telle question, et la limite d'impôt a été fixée dans la loi même.

La loi peut renvoyer à un règlement d'administration publique l'établissement des taxes à percevoir sur certains actes de procédure; mais le principe même de ces taxes doit être formellement inscrit dans la loi [3].

En 1906, la question s'est posée de savoir si le Gouvernement chargé de faire des règlements d'administration publique pour l'application d'une loi peut user de son droit en édictant les mesures qu'il a mandat de prendre dans deux ou plusieurs règlements successifs. Le 6 février 1906, M. Rouvier, Président du Conseil, a été interrogé sur ce point, non à la tribune, mais dans son cabinet, par une délégation du groupe des députés de Paris qui se plaignaient que, pour l'application de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, le Gouvernement eût procédé par la voie de décrets distincts et successifs; un premier décret avait été rendu le 29 décembre 1905 pour les inventaires; un second décret avait été rendu le 19 janvier 1906 pour

1. « *M. Ruau, ministre de l'Agriculture.* — ...Je vous promets toutes les garanties désirables, lorsque le Conseil d'État aura émis son avis motivé; éclairé par toute cette procédure que j'indique, je laisserai, je vous en donne l'assurance, s'écouler un temps suffisant, avant la publication du décret, pour que tous les intérêts soient sauvegardés.

. . . . . .

« Il va de soi que les intéressés auront un délai moral pour se rendre compte des délimitations faites *après avis du Conseil d'État avant qu'un décret les rende définitives.* » (S. 9 juillet 1908.)

2. S. 17 décembre 1908 (Int. de M. Rambourgt). — « *M. Ruau, ministre de l'Agriculture.* — Que l'honorable M. Rambourgt demeure persuadé que je n'ai voulu à aucun moment le surprendre, que j'ai considéré, que je considère encore le débat comme épuisé, mais que s'il lui suffit d'un temps moral plus long — car je n'ai pas indiqué de délai d'un mois — pour que des réclamations parviennent jusqu'à moi, *je lui propose de fixer ferme à quinzaine la promulgation du décret.*

. . . . . .

« Il n'en est pas moins certain que, si cela vous convient, monsieur le sénateur, nous pouvons dès maintenant fixer une date; d'ici là je pourrai vous entendre et, *dans quinze jours, en vertu du mandat qui m'a été donné par la loi, je promulguerai au* Journal officiel *le décret tel que ma conscience me permettra de l'y insérer.* »

3. Le deuxième paragraphe de l'article 37 de la loi du 17 mars 1909 sur la vente et le nantissement des fonds de commerce porte :

« Le règlement d'administration publique déterminera, en outre, les droits à percevoir par le Conservatoire des arts et métiers, pour le service de l'office national, sur les inscriptions et mentions d'antériorité, de subrogation et de radiation, les états d'inscription ou certificats qu'il n'en existe aucune .. »

les pensions ecclésiastiques; un troisième décret concernant les associations cultuelles était encore pendant devant le Conseil d'État. Le Président du Conseil a répondu que cette manière d'interpréter les droits du Gouvernement lorsque la loi lui confère pouvoir d'établir un règlement d'administration publique avait été précédemment admise sans contestation. La loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association a donné naissance à deux décrets ; il est vrai qu'ils ont été promulgués le même jour, le 16 août 1901. Mais la loi du 7 juillet 1904 sur la suppression de l'enseignement congréganiste a été suivie de deux décrets rendus le 2 janvier et le 17 juin 1905; plus anciennement, la loi du 21 mars 1874 sur l'impôt des distilleries avait entraîné trois règlements d'administration publique promulgués le 18 septembre 1879, le 19 septembre 1879 et le 15 avril 1881.

Il résulte de ces précédents qu'une loi peut être mise en application avant que tous les règlements d'administration publique qu'elle entraîne aient été promulgués; mais les Chambres ont le droit d'édicter à cet égard des mesures suspensives[1].

1. L'article 33 de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail était ainsi conçu : « La présente loi ne sera applicable que trois mois après la publication officielle des décrets d'administration publique qui doivent en régler l'exécution ».

Les précédents desquels il résulte qu'une loi peut entrer en vigueur avant la promulgation de tous les règlements d'administration publique nécessaires à son exécution ont été confirmés par le décret du 24 août 1906, relatif à l'application de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire. Ce décret était précédé d'un rapport de M. Poincaré, ministre des Finances chargé par intérim du ministère du Commerce; nous extrayons de ce rapport les passages suivants qui touchent la question juridique :

« Monsieur le Président, la loi du 13 juillet 1906, établissant le repos hebdomadaire en faveur des employés et ouvriers, a remis à quatre règlements d'administration publique le soin de déterminer les conditions d'application de certaines de ces dispositions. *Un seul de ces règlements est indispensable à l'exécution immédiate de la loi :* c'est celui, prévu par l'article 10, qui doit organiser le contrôle des jours de repos pour tous les établissements. J'ai l'honneur de soumettre aujourd'hui ce décret à votre approbation après avoir pris l'avis du Conseil d'État. Dès qu'il aura paru au *Journal officiel* et aura pu être connu des intéressés, *l'application de la loi nouvelle devra commencer sans attendre la publication des trois autres règlements prévus par ses articles* 3 *et* 18.

« ...Il résulte de ces considérations que, seule, l'absence du règlement actuellement soumis à votre approbation suspend l'application de la loi sur le repos hebdomadaire dont la mise en vigueur est impatiemment attendue par le monde des travailleurs. J'ai l'honneur, en conséquence, si vous en approuvez la teneur, de vous prier de vouloir bien revêtir de votre signature le projet de décret ci-joint. »

L'application de la loi avant la promulgation de tous les règlements d'administration publique a été l'objet, au point de vue juridique, de réserves formulées en ces termes dans *Le Temps* du 11 septembre 1906 :

« L'article 3 de la loi du 13 juillet 1906 dispose : « Un règlement d'administration publique énumérera la nomenclature des industries comprises dans les catégories figurant sous les numéros 10 et 11, ainsi que les autres catégories d'établissements qui pourront bénéficier du droit de donner le repos hebdomadaire par roulement. » ...Le soin de déterminer ces industries ainsi que celles qui pourront bénéficier du droit de donner le repos hebdomadaire par roulement a donc été confié par le législateur, non point à l'Administration, non point même au ministre, mais à une émanation et comme au prolongement direct de la loi : ce n'est pas un arrêté ministériel, ce n'est pas davantage un décret qui peut légalement décider en cette matière. La loi exige un règlement d'administration publique, c'est-à-dire un décret rendu en Conseil d'État, avec l'avis éclairé de cette haute Assemblée. Voilà le droit. Il est net, précis, absolu. Or, que disent les instructions ministérielles ?

« En ce qui concerne les numéros 10 et 11, elles s'expriment comme suit : « Les industries visées par ces deux paragraphes seront énumérées par un règlement d'administration publique actuellement en préparation. Tant que ce règlement n'aura pas été promulgué, vous accepterez l'organisation du repos par roulement dans toutes les industries qui pourront se prévaloir des caractères définis par la loi. » Qui n'aperçoit en quel arbitraire on tombe ainsi ? La loi a ordonné une énumération catégorique, expressément arrêtée par un décret rendu en Conseil d'État, de manière à mettre les citoyens en face d'un droit certain et les inspecteurs en présence de situations soustraites à toute appréciation personnelle. Et que font les instructions ? Aux catégories légales que doit impérativement définir le règlement d'administration publique, elles substituent « l'acceptation » des inspecteurs. Ils auront à examiner si les industries peuvent « se prévaloir » des caractères généraux inscrits aux numéros 10 et 11 de l'article 3, tandis que, pour prévenir justement cet arbitraire, l'article 3 a voulu que les inspecteurs eussent pour guide une nomenclature légale et non point les inspirations plus ou moins fantaisistes et plus ou moins discutables de leur jugement. «

Dans la séance de la Chambre des députés du 27 février 1903, la question s'est élevée de savoir s'il serait inconstitutionnel de décider que les règlements d'administration publique prévus par un projet en cours de discussion « seront soumis à la ratification des Chambres ». Un amendement dans ce sens avait été déposé par M. Lasies. Le ministre des Finances, M. Rouvier, invoqua les prérogatives du Pouvoir exécutif :

« Il m'est impossible, dit-il, sans abandonner une prérogative du Pouvoir exécutif, de ne pas soulever la question de savoir si un tel amendement est constitutionnel. Je ne le crois pas. Il est dans les droits du Gouvernement de prendre des décrets. A plus forte raison, quand une loi lui a enjoint de prendre ces décrets sous forme de règlements d'administration publique, c'est-à-dire avec le concours du Conseil d'État, ne peut-on pas, sans violer l'esprit même de la Constitution, demander que ces décrets soient soumis à l'approbation directe des Chambres.

« Le contrôle des Chambres d'ailleurs est toujours réservé; il peut se manifester sous forme d'interpellation... mais je considère comme tout à fait attentatoire aux droits du Pouvoir exécutif l'amendement dans la forme où il est présenté. Je demande la question préalable. »

M. le Vice-Président Étienne qui occupait le fauteuil fit remarquer que si l'amendement lui avait paru inconstitutionnel, il ne l'aurait pas mis en délibération. Le Gouvernement n'insista pas pour la question préalable. L'amendement fut simplement mis aux voix par le Président et repoussé par la Chambre.

L'intervention du Pouvoir législatif par voie de résolution émanée d'une seule Chambre n'a rien d'impératif; c'est une action indirecte sur la ligne de conduite du Gouvernement; elle s'est plusieurs fois exercée, avec l'assentiment du Pouvoir exécutif, par exemple en matière de loteries. Dans la séance de la Chambre des députés du 14 février 1887, M. René Goblet, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, avait pris « l'engagement de ne plus donner aucune autorisation de loteries ». Il était résulté de cette déclaration que les gouvernements successifs se considéraient comme liés et refusaient d'autoriser toute loterie supérieure à 100,000 francs à moins d'être saisis d'un avis favorable donné par la Chambre des députés sous forme de résolution[1]; dans la séance de la Chambre des députés du 6 décembre 1888, M. Léon Bourgeois, sous-secrétaire d'État de l'Intérieur, disait très nettement : « Les engagements pris par les ministres de l'Intérieur portent que le ministre n'autorisera plus dorénavant, sans l'assentiment de la Chambre, de loteries d'un chiffre supérieur à celui de 100,000 francs... Il était donc nécessaire que la question vînt devant vous, car, je le répète, le ministre de l'Intérieur ne croit pas pouvoir, en présence de ces engagements réitérés, donner l'autorisation, si la Chambre elle-même ne déclare pas qu'il peut le faire. »

Bien entendu, l'avis favorable donné par la résolution de la Chambre ne liait pas le Gouvernement; déjà, dans la séance du 6 décembre 1888 que nous venons de rappeler, le sous-secrétaire d'État disait : « Il s'agit d'un cas exceptionnel; le Gouvernement est *disposé* à donner l'autorisation si la Chambre manifeste l'intention de l'accorder. » M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur, a également fait connaître à des membres qui l'entretenaient, en

1. Aux termes d'une circulaire du 15 décembre 1852, les loteries comprises entre 5,000 et 100,000 francs sont autorisées par le ministre de l'Intérieur, et au-dessous de 5,000 francs par le Préfet.

1902, d'un projet de loterie, que sur ce point les avis donnés par la Chambre ne constituaient pas une obligation pour le Gouvernement. Il s'est produit néanmoins de nombreux cas où la Chambre a voté des résolutions approuvant l'émission de loteries que l'administration avait été d'avis d'ajourner.

Ces contradictions fâcheuses et aussi le nombre toujours croissant des résolutions tendant à approuver des loteries déterminèrent M. Louis Passy et plusieurs de ses collègues à déposer sur le bureau de la Chambre, le 2 juillet 1904, un projet de résolution ayant pour objet la réglementation des loteries. Une Commission spéciale fut nommée et présenta, par l'organe de M. de Castelnau, dans la séance du 4 avril 1905, un rapport concluant à l'adoption de la résolution suivante :

« La Chambre décide qu'à l'avenir il n'y aura plus lieu de demander son avis sur des autorisations de loteries et elle estime que, pour les autorisations à donner à des loteries dépassant 300,000 francs et rentrant dans les cas d'exceptions de la loi de 1836[1], le Gouvernement pourrait recourir à des décrets rendus en Conseil d'Etat. »

Cette résolution a été adoptée par la Chambre dans la séance du 10 avril 1905; au moment du vote, M. Louis Passy, président de la Commission, a déclaré que la Commission et le Gouvernement s'étaient mis d'accord sur ce texte. Il résulte de la résolution du 10 avril 1905 que le Président de la Chambre ne peut plus recevoir le dépôt d'aucun projet de résolution tendant à autoriser l'émission de loteries; la Chambre s'est dessaisie de toute compétence à cet égard. (V. *infra*, n° 534, *in fine*.)

Dans la séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1908, M. Anthime Ménard avait déposé un ordre du jour invitant le Gouvernement à proposer une loi spéciale pour fixer les conditions d'autorisation, de fonctionnement et de contrôle des loteries comportant des lots ou primes en espèces. Conformément aux conclusions de M. Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, la Chambre a prononcé l'ordre du jour pur et simple, marquant ainsi sa volonté de laisser la question des loteries sous le régime de l'autorisation ministérielle.

Dans la loi de finances de 1909, la Commission du Budget avait proposé d'introduire la disposition suivante :

« Les loteries prévues par l'article 3 de la loi du 21 mai 1836, exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, ne pourront être autorisées que par une loi si le montant des billets émis doit dépasser 500,000 francs ».

Dans son rapport général du 13 juillet 1908, M. Paul Doumer avait exposé

1. Cette loi édicte l'interdiction de toute loterie et n'admet « d'exception à ce principe que pour les loteries d'objets mobiliers destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique ». Le règlement a été rendu dans l'ordonnance du 29 mai 1844. Commentant la procédure nouvelle indiquée par la résolution que la Chambre a votée, M. de Castelnau a dit dans son rapport :

« Sans en venir aux dispositions réglementaires d'un décret d'administration publique, que seule pourrait autoriser une nouvelle loi (car l'ordonnance royale de 1844 a épuisé la délégation légale donnée quant à ce au pouvoir administratif), on arriverait à établir facilement par voie de décrets spéciaux, auxquels concourrait sur la demande du Gouvernement le Conseil d'État, des règles jurisprudentielles quasi générales. Procédant de l'avis de cette assemblée, elles auraient une fixité et une tenue qu'elles ne peuvent attendre d'un bureau de ministère et permettraient d'endiguer le flot des demandes.

« Le régime d'autorisation des loteries, dégagé du procédé abusif de l'avis préalable de la Chambre, recevrait ainsi une organisation qui permettrait au Pouvoir exécutif, appuyé sur l'autorité du Conseil d'Etat, d'exercer son action de police et de surveillance avec toute la régularité et l'efficacité nécessaires. »

que depuis le vote de la résolution du 10 avril 1905 par laquelle la Chambre s'était complètement dessaisie de la question, le nombre et l'importance des loteries avait paru s'accroître d'une façon abusive; c'est pourquoi la Commission du Budget proposait de revenir à la stricte application de la loi du 21 mai 1832 et de ne laisser au ministre que le droit d'autoriser exceptionnellement les petites loteries inférieures à 500,000 francs. Mais, au cours de la séance du 28 novembre 1908, M. Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, a combattu le texte de la Commission; il a fait remarquer que la Chambre ne peut pas procéder à des enquêtes sur les loteries, que seul le Gouvernement possède les moyens d'information nécessaires : « dans ces conditions, ajoutait le ministre, que fera la Chambre? Elle s'adressera au ministre. Et alors pourquoi le dessaisir? Il n'y aurait qu'une solution logique, droite et honnête, ce serait de supprimer les loteries. » Sur l'engagement pris par le ministre de présenter, à bref délai, un projet de loi réglant la question, la Commission du Budget a disjoint le texte qu'elle avait proposé. Le projet annoncé par le Gouvernement a été déposé le 21 juin 1909; il maintient l'interdiction des loteries et ne fait exception, en certains cas limités, que pour les tombolas destinées à des actes de bienfaisance. Ce projet n'ayant pas pu être examiné avant la clôture de la session ordinaire de 1909, la Chambre a voté, le 8 juillet 1909 une résolution « invitant le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires en vue de procéder à la liquidation générale des loteries autorisées et de fournir aux œuvres philanthropiques qui les ont obtenues les ressources qui leur manquent pour accomplir leur mission etrégler leur passif. »

La souveraineté du Pouvoir législatif ne va pas jusqu'à permettre aux Chambres d'intervenir dans des litiges d'ordre privé engagés entre particuliers. En 1905, la Commission des travaux publics avait été saisie par le Gouvernement d'un projet de loi ayant pour objet d'approuver une convention passée entre le Gouverneur général de l'Algérie et la Société d'études de l'Ouenza; la Commission constata que l'un des objets de cette convention était de concéder des minières du Djebel-Ouenza, lesquelles avaient donné lieu à un procès encore pendant entre les signataires de la convention et une autre société déjà concessionnaire d'une mine de fer et de cuivre comprise dans le périmètre de ces minières; en conséquence, la Commission décida, dans sa réunion du 9 décembre 1905, que pour ne pas confondre le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire, il y avait lieu, jusqu'à l'issue du procès, de renvoyer le dossier du projet au ministre des Travaux publics.

L'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui a établi la responsabilité collective des ministres devant les Chambres (V. n° 105), a par là même investi les Chambres seules du droit de diriger la politique générale du Gouvernement. En conséquence, aucun corps ne peut délibérer sur des questions de politique générale. L'article 51 de la loi organique du 10 août 1871 décide que « tous vœux politiques sont interdits aux Conseils généraux[1] ».

1. Sont considérés comme politiques, et par conséquent illégaux, des vœux impliquant blâme ou critique de votes émis par les Chambres (D. 28 juin 1886), concernant la mise en accusation des ministres (D. 2 juillet 1885); la suppression des fonds secrets (D. 4 avril 1887); le mode de nomination des séna-

L'article 72 de la loi du 5 avril 1884 porte qu'il est interdit à tout Conseil municipal d'émettre des « vœux politiques ».

52. En donnant aux Chambres seules le pouvoir de prononcer les créations de communes[1], la loi ne les a pas affranchies des formalités administratives qui doivent précéder tout nouveau groupement communal[2]. Les Chambres ne peuvent intervenir en ces matières que lorsque les instructions préalables ordonnées par la loi du 5 avril 1884 ont été accomplies. Le législateur est soumis aux règles que lui-même a édictées. On ne pourrait pas, par voie d'initiative parlementaire, prononcer subitement l'érection d'une commune. Comme la question n'a point le caractère constitutionnel, le Président ne pourrait pas sans doute opposer une fin de non-recevoir absolue à une proposition d'ordre municipal qui lui serait apportée avant que le dossier de l'affaire fût en état; mais il aurait le devoir d'avertir la Chambre et le droit de faire des réserves. Au cas fort invraisemblable où une proposition serait définitivement votée par les deux Chambres dans ces conditions, elle devrait évidemment recevoir son plein effet, à moins que le Président de la République ne provoquât une nouvelle délibération.

Bien entendu, lorsque les Chambres ont été saisies par le Gouvernement d'un projet de loi tendant à modifier la circonscription territoriale d'une commune, elles ont le droit d'amendement comme à l'égard de tout autre projet[3].

teurs (D. 30 novembre 1889) ou des députés (A. I. 18 août 1875; 29 août 1882; 19 juin 1888); la revision de la Constitution (D. 20 juin 1883; 20 octobre 1883; 30 novembre 1889); la séparation des Églises et de l'État (D. 16 nov. 1880; 22 novembre 1887; 12 février 1894; 25 janvier 1898; C. I. 27 avril 1905); l'organisation de la magistrature (D. 22 février 1881); la levée de l'état de siège (D. 26 janvier 1874); le vote d'une amnistie politique (D. 14 mai 1873; 14 août 1884; 20 février 1888); l'abandon d'expédition coloniale (D. 2 juillet 1885); la fixation de la date de la fête nationale (D. 5 décembre 1876).

1. Parce que c'est un attribut de la souveraineté reconnu comme tel dès le XIVe siècle : *Hinc est quod cum ad Dominum Nostrum et nos insolidum pertineat creare et constituere Consulatus et Communitates...* (ord. de Charles, régent pendant la captivité du roi Jean, novembre 1358). C'est à dessein que nous rappelons ce vieux principe de notre droit public, parce qu'il semblerait excessif d'étendre encore, comme on y avait songé, sous prétexte de décentralisation, la loi du 12 juillet 1893 (V. *infra*, n° 527) et d'enlever aux Chambres le droit de créer des communes.

2. L'article 5 de la loi du 5 avril 1884 est ainsi conçu :

« Il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, *après avis du Conseil général et le Conseil d'État entendu.* »

Les articles 3 et 4 de la même loi déterminent les enquêtes auxquelles l'administration préfectorale doit faire procéder avant que le Conseil général puisse être saisi ; ils exigent l'avis des Conseils municipaux et des Conseils d'arrondissement.

3. Ce principe, qui n'est pas contestable, a été rappelé dans une lettre adressée, le 16 décembre 1905, au ministre de l'Intérieur par le Président de la 12e Commission d'intérêt local de la Chambre des députés; voici le passage essentiel de cette lettre dont les termes avaient été délibérés dans une séance spéciale de la Commission :

« Monsieur le ministre, Par votre lettre du 5 décembre, adressée à M. le Président de la Chambre, vous avez demandé, afin de procéder à une instruction complémentaire, le renvoi du dossier du projet de loi déposé le 24 mars 1904 par M. Combes, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, et tendant à annexer à la ville de Lyon la commune de Villeurbanne et diverses parcelles de communes suburbaines.

« Votre demande est basée principalement sur ce que la Commission de la Chambre aurait apporté au projet du Gouvernement de notables modifications, d'une part en écartant l'annexion de la section de la commune de Saint-Rambert, dite *Quartier de l'Industrie*, d'autre part en changeant la répartition en arrondissements municipaux et en cantons des quartiers de la rive gauche du Rhône... La Commission ne saurait accepter le renvoi du dossier sans appeler tout particulièrement votre attention sur les conséquences fâcheuses qui en résulteraient, c'est-à-dire le retard inévitable de la discussion du projet par la Chambre et, par suite, l'impossibilité d'aboutir avant la fin de la présente législature... *En amendant le projet qui lui était soumis par le Gouvernement, elle a usé d'un droit qui ne saurait lui être contesté, puisque ce droit souverain appartient à la Chambre elle-même dont elle est l'émanation. Ce droit lui a, d'ailleurs, été formellement reconnu par une lettre en date du 17 avril 1905 de votre prédécesseur, l'honorable M. Étienne, que, par prudence, elle avait cru devoir consulter.* »

53. [*Sans modifications.*]

54. Comme corollaire du droit de contrôle attribué aux Chambres, en matière de recrutement (V. n° 648, *in fine*), une instruction du ministre de la Guerre, en date du 29 décembre 1905, modifiant les instructions antérieures du 30 mai 1901 et du 28 mars 1890, a décidé que « le Président du conseil de revision *doit* autoriser à assister à la visite, sur leur demande, les membres du Sénat ou de la Chambre des députés représentant la circonscription à laquelle appartient le jeune homme[1] ».

L'article 33 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée décide que, dans le cas où les circonstances paraîtraient l'exiger, le ministre de la Guerre et le ministre de la Marine sont autorisés à conserver provisoirement sous les drapeaux la classe qui a terminé sa seconde année de service ; notification de cette décision doit être faite aux Chambres dans le plus bref délai possible. L'article 41 de la même loi, modifié par la loi du 14 avril 1908, décide que, dans le cas où les circonstances paraîtraient l'exiger, les ministres de la Guerre et de la Marine sont autorisés à conserver provisoirement sous les drapeaux, au delà de la période réglementaire, les hommes appelés à un titre quelconque pour accomplir une période d'exercices; notification de cette décision doit être faite aux Chambres dans le plus bref délai possible.

Aux termes de l'article 92 de la même loi, les conditions spéciales de recrutement des corps étrangers indigènes sont réglées par un décret du Président de la République, jusqu'à ce qu'une loi spéciale ait déterminé les conditions du service militaire des indigènes.

55. [*Sans modifications.*]

56. L'article 20 de la loi du 1er juillet 1901, sur le contrat d'association, ayant décidé qu'un règlement d'administration publique déterminerait « les mesures propres à assurer l'exécution » de cette loi, deux décrets ont été rendus à la date du 16 août 1901.

L'article 21 du premier de ces décrets a pour objet de régler la procédure des demandes en autorisation formées par des congrégations. Le deuxième paragraphe de cet article était primitivement ainsi conçu :

« Après avoir consulté les ministres intéressés, il (le ministre de l'Intérieur) *soumet au Parlement les projets de lois tendant soit à accorder, soit à refuser l'autorisation* » (V. *infra*, n° 82).

Après en avoir plusieurs fois délibéré, la Commission des associations et congrégations nommée par la Chambre des députés le 30 octobre 1902 estima que le texte adopté par le Conseil d'État et sanctionné par le décret du 16 août

1. Article 39; *Bulletin officiel de la guerre*, 1905, II, p. 1866. Les instructions et décisions antérieures portaient que « le Président du conseil de revision *peut* autoriser... » au lieu de « *doit* autoriser ». L'instruction de 1905 a substitué l'obligation à la faculté; la présence des représentants du pays intéressés aux opérations du conseil ne saurait en effet dépendre de la volonté du Président du conseil de revision.

1901 soulèverait de graves difficultés de procédure[1]. En conséquence, à la date du 11 novembre 1902, la Commission saisit le Gouvernement, par une lettre de son Président, de la question de savoir s'il ne conviendrait pas de présenter au Conseil d'État un projet de décret modifiant le texte de 1901. Le Conseil des ministres décida qu'il serait ainsi procédé[2], et, par un décret rendu en Conseil d'État le 28 novembre 1902, le § 2 de l'article 21 du décret du 16 août 1901 fut modifié de la manière suivante :

« Après avoir consulté les ministres intéressés, il (le ministre de l'Intérieur) [*soumet à l'une ou à l'autre des deux Chambres les demandes des congrégations.* »

En conséquence, les demandes des congrégations ont été déposées les unes sur le Bureau du Sénat, les autres sur le Bureau de la Chambre, sous la forme de projets de loi tendant à accorder l'autorisation; dans l'exposé des motifs, le Gouvernement faisait connaître son avis; chaque Chambre était, suivant le règlement, consultée sur le passage à la discussion des articles. Le refus de passer aux articles entraînant le rejet, il n'y avait pas lieu, dans les cas de refus, à transmission des projets d'une Chambre à l'autre.

57. [*Sans modifications.*]

1. Ces difficultés ont été résumées par M. Codet, dans une proposition déposée sur le bureau de la Chambre, le 7 novembre 1902 :

« Si ce mode d'exécution était adopté, et s'il fallait une loi résultant d'un vote conforme des deux Chambres pour prononcer les refus, comme pour accorder les autorisations, on serait conduit à ce résultat, contraire aux usages parlementaires et au bon sens, qu'il faudrait transmettre à l'une des deux Chambres, en cas de refus de l'autre, une formule négative qu'elle ne pourrait plus transformer en loi, puisque le concours de la première Chambre consultée lui ferait défaut.

« Consulter dans ces conditions l'une des Chambres, ce serait manquer au respect qui lui est dû aussi bien qu'aux usages parlementaires. Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a été rejeté dans son ensemble — et ce serait le cas — il est considéré comme non existant et on ne le transmet pas à l'autre Chambre.

« Mais on peut soutenir que le fait d'adopter une proposition de refus n'équivaut pas au rejet du projet, puisqu'il serait, au contraire, adopté. De là, obligation de le porter devant l'autre Chambre. Et si cette Chambre se prononçait dans un sens opposé, c'est-à-dire repoussait le refus d'autorisation, quel serait le sort de la congrégation? Elle ne serait point autorisée, puisque l'autorisation ne peut résulter que d'une loi. Devrait-elle se dissoudre, ou pourrait-elle continuer d'exister? »

Pour éviter toute difficulté d'interprétation, M. Codet proposait de modifier le § 2 de l'article 18 de la loi de 1901, de la manière suivante :

« A défaut de cette justification, elles sont réputées dissoutes de plein droit. Il en sera de même des congrégations auxquelles l'autorisation aura été refusée *par l'une ou l'autre des deux Chambres.* »

La Chambre n'a pas eu à se prononcer sur ce texte, par suite de la modification introduite dans l'article 21 du décret de 1901.

2. Une note publiée par le *Temps* du 12 novembre 1902 a rendu compte, en ces termes, de la délibération du Conseil :

« Le Président du Conseil a soumis à ses collègues la lettre qu'il a reçue de la Commission parlementaire des congrégations, à la suite de la réunion tenue hier par cette Commission, au sujet de l'article 21 du décret du 16 août 1901.

« Dans cette lettre, la Commission signale les difficultés inextricables qui résultent de la rédaction adoptée par le Conseil d'État pour l'article 21 du règlement d'administration publique destiné à assurer l'application de la loi du 1er juillet 1901, sur les associations. La Commission fait observer que l'obligation résultant de cet article pour le Gouvernement de soumettre au Parlement les projets de refus aussi bien que d'autorisation crée des obstacles insurmontables en l'état actuel des choses. Elle demande notamment quelle serait la situation légale d'une congrégation dont la demande d'autorisation acceptée ou refusée par l'une des Chambres recevrait un accueil contraire dans l'autre Chambre. En outre, elle fait observer que l'article 21 emploie l'expression non usitée dans notre droit constitutionnel de *Parlement*, au lieu de celle de *Chambres* qui est consacrée. La Commission prie donc le Gouvernement de consulter le Conseil d'État sur les difficultés exposées et de l'appeler à examiner comment on peut les écarter à l'aide d'une modification de texte.

« Le Conseil des ministres, après un examen de la question, a décidé que le Conseil d'État serait consulté comme le demande la Commission de la Chambre. M. Combes va communiquer la lettre de cette dernière au Conseil d'État en l'invitant à lui transmettre son avis. »

CHAPITRE II

DE L'INITIATIVE DES LOIS

§ 1er. — Du droit de proposer la loi

58. [*Sans modifications.*]

59. L'initiative des lois ayant été dévolue simultanément aux membres des deux Chambres et au Président de la République, il n'y a rien, dans la Constitution, qui oblige le Gouvernement à joindre son initiative à l'initiative parlementaire, même lorsqu'il s'agit de questions touchant aux intérêts vitaux du pays. C'est ainsi que la loi du recrutement de 1905 est sortie de l'initiative du Sénat, sans que le ministre de la Guerre ait à aucun moment déposé de projet (V. n° 684); la revision douanière de 1910 est également due à l'initiative de la Chambre des députés[1]. C'est ainsi, encore, qu'avant l'ouverture de la session extraordinaire de 1904, M. Émile Combes, Président du Conseil, avait fait connaître son intention de poursuivre l'étude de la séparation des Églises et de

1. Et, dans la séance du 29 décembre 1909, et au moment où la Chambre allait voter l'ensemble de cette revision, M. L.-L. Klotz, président de la Commission des Douanes, rendait à l'initiative parlementaire un éloquent hommage :

« On nous avait dit : « Cette loi est d'initiative parlementaire ». Vous vous rappelez que, dans la discussion générale, on vous en faisait presque un grief. On semblait prétendre qu'une loi d'initiative parlementaire ne pouvait être ni bonne ni utile. Je crois qu'aujourd'hui vous pouvez vous réjouir que cette loi soit d'initiative parlementaire.

« C'est la deuxième fois, en deux législatures successives, que deux lois importantes dues à l'initiative parlementaire auront été votées.

« A la dernière législature, c'était la loi sur le service de deux ans. Elle pouvait — certains le lui reprochaient — mettre en cause les intérêts vitaux du pays, ceux de la défense nationale. Il est démontré aujourd'hui, de par toutes les constatations, que cette loi produit les plus heureux résultats. A qui est-elle due, messieurs? A votre initiative, à votre labeur, à votre volonté.

« Aujourd'hui, dans cette loi qui est, elle aussi, d'initiative parlementaire, ne retrouvez-vous pas les mêmes principes? Elle aussi est une loi d'égalité, en ce sens qu'elle place le producteur français à égalité dans la concurrence. Elle aussi est une loi de défense, car elle nous protège contre toutes les agressions et contre toutes les invasions du dehors... Vous pouvez être certains, messieurs, que si, le même jour, pouvaient être prochainement publiées au *Journal officiel* deux grandes lois, complémentaires à mon sens la loi sur les retraites ouvrières et paysannes — *elle encore d'initiative parlementaire* — et la loi sur la revision douanière, la législature actuelle aurait été véritablement intéressante et fructueuse.

« Il est de bon goût quelquefois, même dans cette Assemblée, de critiquer le travail parlementaire, de prétendre que les lois que nous élaborons ne sont pas suffisamment étudiées ou ne peuvent être utiles à l'ensemble du pays.

« Par le vote de cette loi, vous répondrez victorieusement à vos détracteurs en montrant que, sur le terrain économique et social, vous pouvez, en un court espace de temps, faire aboutir une réforme qui est à la fois favorable aux intérêts de l'ouvrier, à qui nous pensons toujours, et aussi aux intérêts de la patrie. »

l'État sur une proposition émanée de l'initiative de la Chambre des députés[1]. En conséquence, le Président du Conseil s'était rendu, le 29 octobre 1904, devant la Commission chargée d'étudier les propositions relatives à la séparation des Églises et de l'État; il était assisté du garde des sceaux et avait indiqué, article par article, les modifications que le Gouvernement désirait voir introduire dans le rapport préparé par la Commission[2].

A la suite de cette conférence, le 10 novembre 1904, M. Grosjean, d'une part, et M. Rabier, d'autre part, déposèrent deux demandes d'interpellation sur le caractère législatif des communications faites à la Commission par le Gouvernement. Le Président du Conseil s'expliqua, sur le point de droit, dans les termes suivants :

« Je suis allé devant la Commission de la séparation des Églises et de l'État, et je lui ai fait connaître les observations qui étaient venues à l'esprit du Gouvernement en examinant la proposition qu'elle avait déjà rédigée. Je lui ai indiqué les conditions dans lesquelles cette proposition aurait notre assentiment. Je lui ai conseillé de supprimer certains articles, d'en modifier certains autres, d'en ajouter même quelques-uns. J'ai ainsi exactement conformé notre attitude à celle que nous avions déjà prise lorsqu'on nous avait demandé de comparaître devant la Commission d'assurance et de prévoyance sociales pour nous expliquer sur la loi relative aux retraites ouvrières. Nous avions agi de la même manière lorsque nous étions allés devant la Commission qui a étudié et rapporté la loi portant réduction du service militaire à deux ans. »

Le Président du Conseil ajouta qu'en présence des bruits de dissentiment qui avaient été répandus, et pour empêcher de « calomnier une haute personnalité », il déposait « sur le bureau de la Chambre, au nom de M. Loubet, Président de la République, un projet de loi sur la séparation des Églises et de l'État ».

60. [*Sans modifications.*]

§ 2. — Exercice et limites du droit d'initiative

61. Le droit d'initiative est exercé « concurremment » par le Président de la République et par les membres de chaque Chambre; par conséquent, la

1. Cette procédure avait été critiquée, non au point de vue constitutionnel, mais au point de vue politique, et, le 19 octobre 1904, l'un des groupes de la Chambre a voté sur ce point l'ordre du jour suivant :

« Le groupe de la Gauche radicale, qui a inscrit dans son programme la séparation de l'Église et de l'État, estimant qu'une question de cette gravité ne peut être utilement discutée que sur un projet présenté par le Gouvernement, est unanime à lui demander de déposer un projet et d'en hâter la discussion devant les Chambres; donne mandat à ses délégués de s'entendre à ce sujet avec les autres groupes de la majorité. »

Un vote analogue a été émis par un autre groupe réuni le 24 octobre 1904 :

« L'Union démocratique, considérant que la séparation des Églises et de l'État ne peut s'engager que sur un projet déposé par le Gouvernement, donne mandat à son Président de demander au Président du Conseil de saisir la Chambre d'un projet spécial. »

2. Dans une note adressée, le 6 novembre 1904, à tous les membres de la Commission, M. Ferdinand Buisson, Président de la Commission, avait exposé, en ces termes, la situation réglementaire :

« Le Président de la Commission de séparation des Églises et de l'État a l'honneur de rappeler à ses collègues que dans sa séance du 29 octobre, la Commission a entendu M. le ministre de l'Intérieur et des Cultes, Président du Conseil, et M. le ministre de la Justice, qui venaient lui faire part de leurs observations sur le rapport préparé au nom de la Commission par notre collègue M. Briand. — Après l'audition des deux ministres, plusieurs de nos collègues ont exprimé le désir qu'il leur fût communiqué un document écrit, résumant les explications qui venaient de leur être données. — M. le Président du Conseil a répondu que, pour déférer à ce désir, il laisserait aux mains de votre Bureau une note précisant les points sur lesquels il lui paraît utile d'introduire des modifications dans le travail de la Commission. — C'est cette note dont le Président de la Commission a l'honneur de faire tenir un exemplaire ci-joint à chacun de ses collègues. »

Suivait le texte des 25 articles communiqués par le Gouvernement.

présentation d'un projet par le Gouvernement n'empêche pas un sénateur ou un député de déposer, sur le même sujet, une proposition de loi, sauf ce qui est réservé en matière de finances publiques par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. De même, l'initiative prise par un sénateur ou un député n'apporte aucune entrave à l'exercice de l'initiative gouvernementale (V. *infra*, n° 72).

Enfin, chacune des deux Chambres peut être régulièrement saisie par l'initiative parlementaire de propositions tendant au même but, sous réserve, après le rapport, de ne pas les discuter simultanément (V. *Traité*, n° 679), mais il est à peine besoin de dire que le Gouvernement ne peut pas déposer simultanément un même projet sur le Bureau des deux Chambres; il est même de règle que, dans le cas où un projet est la conséquence d'une présentation antérieure, il soit apporté à l'Assemblée qui avait été déjà saisie la première de la question.

62. Les députés élus sénateurs conservent la plénitude du pouvoir législatif dans la Chambre jusqu'à ce qu'ils aient donné leur démission; en conséquence, rien ne leur interdit de déposer des propositions de loi[1].

63. Une proposition de loi ne peut avoir pour objet que de modifier une loi existante, définitive et promulguée. Par conséquent, un article quelconque d'une loi organique adoptée par le Sénat, modifiée par la Chambre et transmise au Sénat de nouveau, ne pourrait donner matière à une proposition de loi, et, si un texte ayant cet objet était apporté au Bureau, le Président aurait le devoir d'en refuser le dépôt[2]. Mais, comme une proposition pendante entre les deux Chambres laisse subsister la législation antérieure jusqu'à ce qu'elle soit elle-même devenue loi de l'État, il ne serait pas interdit, après le vote d'ensemble d'une proposition de loi organique, de présenter une proposition spéciale ayant pour but de modifier, sur un point déterminé, la loi existante que la proposition nouvelle est destinée à remplacer. En pareil cas, il importe que l'autre Assemblée ne soit pas saisie de textes contradictoires (V. n° 678); il convient donc que la proposition spéciale soit identique au texte déjà inséré dans la proposition générale[3].

Dans la séance de la Chambre des députés du 4 juillet 1904, M. le Président Brisson a signalé, avec une grande précision, tous les inconvénients des projets de résolution qui ont le caractère d'ordres du jour motivés et qui, par conséquent, ne devraient régulièrement se produire qu'à la suite d'une interpellation. Après avoir fait connaître à la Chambre qu'il avait reçu de M. J. Thierry un projet de résolution en faveur duquel étaient réclamées

1. C. D. 19 janvier 1909 (proposition déposée par M. Gervais). Toutefois, en ce qui concerne les ordres du jour motivés, V. *infra*, n° 666.

2. Dans la séance de la Chambre du 16 mars 1909, un membre avait apporté à la Présidence une proposition de loi tendant à compléter le projet d'impôt sur le revenu dont l'ensemble avait été voté par la Chambre le 9 mars; sur le refus de la Présidence d'opérer le dépôt de la proposition, l'auteur n'insista pas et aucun incident ne fut soulevé en séance.

3. C. D. 7 juillet 1904. (Proposition de M. J.-L. Breton concernant les périodes d'exercice des réservistes et des territoriaux.)

l'urgence et la discussion immédiate, le Président a formulé les réserves suivantes :

« Je n'ai pas voulu refuser la parole à notre honorable collègue. Il me permettra cependant de lui dire que le texte qu'il a communiqué à la Présidence offre tous les caractères d'un ordre du jour motivé, que, dès lors, il se comprendrait mieux, qu'il devrait même se présenter comme la conclusion d'une interpellation dont la Chambre aurait fixé la discussion à une date déterminée, et non point venir directement à la tribune sans que la Chambre l'ait mise à son ordre du jour. Ces mises brusques à l'ordre du jour ont des inconvénients que la Chambre aperçoit : ni le Gouvernement ni les collègues qui pourraient désirer prendre part à l'interpellation qui se trouve sous-entendue ne peuvent exercer leur droit, faute d'être prévenus. »

L'auteur de la motion, M. J. Thierry, a reconnu toute la justesse des observations du Président et a déclaré que, s'il insistait néanmoins pour déposer son projet de résolution, c'est qu'il ne se rattachait que par un point de détail à une interpellation ajournée par la Chambre [1].

Les mêmes réserves ont été formulées par M. le Président Brisson, dans la séance du 28 décembre 1904, au sujet d'un projet de résolution de M. Arnal qui tendait à inviter le Gouvernement à donner communication à tous les fonctionnaires civils et militaires des notes de leur dossier :

« Le Président, disait M. Brisson, n'a pas voulu refuser à notre collègue d'annoncer le dépôt de son projet de résolution; mais il croit devoir répéter à la Chambre ce qu'il a déjà dit à M. Arnal lui-même et à plusieurs de nos collègues dans la même circonstance, à savoir que, *dans la forme comme dans le fond, son texte constitue un véritable ordre du jour motivé qui, d'après le règlement, ne serait recevable qu'à la suite d'une interpellation discutée.* »

Le projet de résolution n'a pas été soumis directement au vote de la Chambre; il a été renvoyé à la Commission du Budget [2].

64. Dans la séance de la Chambre des députés du 15 décembre 1908, a été confirmé le principe que la question préalable doit être opposée à toute

1. Voici l'ensemble des explications de M. J. Thierry; elles sont utiles à retenir parce qu'elles confirment l'adhésion unanime qu'avaient recueillie les observations du Président :

« La question que j'ai l'honneur de soulever devant la Chambre se rattache à une interpellation que j'ai déposée et que vous avez ajournée.

« Si cette question soulevait l'intégralité et l'ensemble de mon interpellation, au lieu de ne toucher au contraire qu'à un point de détail particulier et urgent, *j'aurais tout de suite déféré à la juste observation de M. le Président.*

« J'ai tenu déjà à y déférer dans une certaine mesure, car, dès le moment où M. le Président a bien voulu me formuler pour la première fois les réserves que prévoit, en effet, la législation de la Chambre, consignée dans l'ouvrage de M. Pierre, réserves auxquelles je m'attendais et auxquelles se borne cette législation, je me suis incliné. M. le Président m'a, en effet, indiqué qu'il lui fallait tout au moins prévenir le Gouvernement de la motion que je lui avais soumise et qu'il jugeait préférable d'en renvoyer l'examen à la fin de la séance.

« *Je reconnais qu'il serait, en effet, préférable de ne pas aborder la tribune avec des motions de ce genre,* si toutefois il nous était aujourd'hui possible de l'aborder autrement. Mais, messieurs, en présence d'une urgence semblable à celle que je vais vous signaler, et qui concerne, je le répète, un point de détail, je suis convaincu que la Chambre écoutera avec indulgence les explications que je désire lui fournir sur ma demande d'urgence, car je ne veux m'expliquer que sur ce point. »

2. Déjà, dans la séance du Sénat du 27 février 1877, M. le Président d'Audiffret-Pasquier avait posé le principe en ces termes :

« L'usage constant est que le Sénat ne peut prendre des résolutions que sur des objets d'ordre intérieur. *Pour tout ce qui touche à la politique et aux actes du Gouvernement, le règlement n'admet qu'une forme de résolution, ce sont les ordres du jour motivés présentés à la suite des interpellations.* L'honorable M. de Gavardie peut demander à faire une interpellation, soumettre au Sénat un ordre du jour motivé, demander, s'il le juge convenable, le renvoi de cet ordre du jour à une commission qui fera un rapport, sur lequel le Sénat statuera. Mais quant à la forme qu'il a prise, *je ne puis l'admettre, car elle est absolument contraire au règlement et aux précédents.* »

proposition qui tendrait à organiser le *referendum* par voie législative, attendu que l'article 1er de la loi constitutionnelle du 26 février 1875 a réservé aux deux Chambres seules l'exercice du pouvoir législatif, et qu'elles ne peuvent renoncer à leurs prérogatives sans qu'il ait été préalablement procédé à la revision[1]. Il est donc bien établi que des textes tendant à obtenir que le Corps électoral soit directement consulté sur une loi votée par les Chambres ont un caractère inconstitutionnel. Ce caractère inconstitutionnel ne paraît plus aussi évident lorsque l'on se borne à demander qu'*avant le vote de la Chambre des députés* l'avis de certaines catégories de citoyens soit provoqué par le Gouvernement.

Dans la séance de la Chambre des députés du 28 novembre 1902, avant l'examen des articles d'une proposition de M. Charles Bos tendant à établir l'incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal de Paris et le mandat de sénateur ou de député, M. Lasies avait déposé une motion préjudicielle ainsi conçue : « La Chambre invite le Gouvernement à provoquer un *referendum* dans la ville de Paris sur ce projet de loi ». M. Gérault-Richard fit observer que c'était inconstitutionnel ; M. le Président Bourgeois répondit qu'il ne s'agissait que d'une invitation au Gouvernement et il mit aux voix la motion qui fut d'ailleurs écartée par 386 voix contre 99.

Dans la séance du 2 juillet 1901, après avoir adopté l'article 1er du projet sur les retraites ouvrières, la Chambre des députés a voté une résolution invitant le Gouvernement à consulter sur le projet de loi les associations professionnelles, patronales et ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles légalement constituées. Dans la séance du 26 janvier 1903, M. le Vice-Président Jaurès qui occupait le fauteuil n'a pas opposé de fin de non-recevoir à un projet de résolution déposé par M. Berthoulat et plusieurs de ses collègues et ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement à consulter avant le dépôt du Budget de 1904, et par voie de *referendum* communal, les électeurs sur le maintien ou la suppression du Budget des cultes. »

1. « *M. Léon Archimbaud.* — Je demande à la Chambre de bien vouloir voter la proposition de loi suivante :
« Article 1er. — La question de l'indemnité des députés sera soumise à un *referendum*.
« Article 2. — Ce *referendum* aura lieu le quatrième dimanche qui suivra la promulgation de la présente loi. »
« *Plusieurs membres à gauche.* — La question préalable !
« *M. le Président Brisson.* — Le Président n'a pas voulu soustraire au jugement de la Chambre la proposition de notre honorable collègue. Mais, conformément à tous les précédents, il a le devoir de déclarer que cette proposition est directement contraire aux lois constitutionnelles qui décident que le pouvoir législatif s'exerce par les deux Chambres. En conséquence, je vais mettre aux voix la question préalable.

. . . . . .

« *M. le Président.* — Je consulte la Chambre sur la question préalable.
« Je pose d'autant plus la question préalable que, dans son exposé des motifs, notre collègue M. Archimbaud dit que les lois ne sont valables que lorsqu'elles sont ratifiées par le pays.
« Une pareille théorie frapperait de caducité toutes les lois votées par les Chambres ; elle serait vraiment la négation de notre Constitution. » (*C. D.* 15 décembre 1908.)
La question préalable a été prononcée par 311 voix contre 206.
De même, dans la séance de la Chambre des députés du 26 juillet 1894, M. le Président Burdeau avait déclaré inconstitutionnel un amendement ainsi conçu : « La présente loi ne sera exécutoire qu'après avoir été ratifiée par la Nation consultée directement par la voie du *referendum*, c'est-à-dire par oui et par non. » Après avoir donné lecture de ce texte, le Président disait : « La Constitution décide que les lois sont exécutoires après avoir été votées par les deux Chambres et promulguées par le Président de la République. Il en résulte que la proposition est inconstitutionnelle. » L'auteur de la proposition eut la parole pour combattre la question préalable qui fut prononcée par 364 voix contre 91.

La Chambre n'a pas eu d'ailleurs à se prononcer, le projet de résolution ayant été renvoyé à la Commission de séparation des Églises et de l'État sur la demande des auteurs[1].

Il a été également admis, dans la séance de la Chambre des députés du 23 mars 1903 et dans celle du Sénat du 23 juin 1904, que l'on pouvait, sans violer la Constitution, proposer un *referendum* communal pour l'application de mesures administratives qui découlent d'une loi[2]. La Chambre et le Sénat ont d'ailleurs écarté ces motions de *referendum*, le Gouvernement ayant fait observer que les Conseils municipaux étaient incompétents en l'espèce.

Dans la séance de la Chambre des députés du 9 juillet 1908, M. le Président Brisson a reçu et annoncé un projet de résolution tendant à suspendre un débat en cours pour permettre à la Commission de prendre l'avis de certains corps constitués. Ce projet de résolution signé par M. Lasies était ainsi conçu :

« La Chambre décide de surseoir à la discussion du projet d'impôt sur le revenu[3] pour permettre à la Commission de faire une enquête auprès des Syndicats agricoles, des Chambres de notaire et des Conseils généraux sur la répercussion de la loi sur les intérêts agricoles et la propriété rurale. »

L'auteur n'ayant pas insisté, aucun vote n'a été émis sur ce projet de résolution qui était d'ailleurs repoussé, en fait comme en droit, par le Président de la Commission de législation fiscale. Il est à peine besoin de dire que ce projet de résolution n'aurait pu être accepté par le Président, s'il s'était produit après le vote d'ensemble du projet par la Chambre des députés[4]. En effet, le vote d'ensemble dessaisit entièrement la Chambre, et, s'il n'a pas pour conséquence de rendre la loi définitive, il a tout au moins pour résultat de permettre au Sénat seul d'en délibérer de nouveau; il serait donc complètement inconstitutionnel de présenter à la Chambre des motions tendant à provoquer l'avis de certains corps constitués sur un projet de loi soumis aux délibérations du Sénat.

1. De même, dans la séance du 1er mars 1904, à l'ouverture du débat sur le projet de loi relatif à l'enseignement congréganiste, M. Lasies a été admis à déposer un projet de résolution ainsi conçu :

« Avant de procéder à la discussion de la loi sur l'enseignement, la Chambre invite le Gouvernement à demander l'avis des Conseils municipaux sur le maintien ou la suppression des écoles libres dans leurs communes. »

La Chambre a écarté cette motion par 297 voix contre 206. (Voy. également une motion ayant le même but, après le vote sur le passage aux articles, C. D. 8 mars 1904.)

Il a été procédé de même au Sénat le 9 novembre 1905. (Motion de l'amiral de Cuverville invitant le Gouvernement à consulter les Conseils municipaux sur le projet de loi relatif à la séparation des Églises et de l'État.)

2. La motion déposée par M. Lasies, le 23 mars 1903, était ainsi conçue : « Avant de notifier les refus d'autorisation, le Gouvernement est invité à provoquer, dans les communes où siègent des établissements congréganistes, un *referendum* communal pour que les électeurs se prononcent sur le maintien ou la fermeture desdits établissements. »

La motion déposée par M. Halgan sur le bureau du Sénat, le 23 juin 1904, était ainsi rédigée : « Le Sénat, considérant que, dans les circonstances actuelles, tout débat est impossible et invitant d'ailleurs le Gouvernement à prendre l'avis des Conseils municipaux, ajourne jusqu'à la prochaine session extraordinaire la discussion du projet de loi. »

3. A ce moment, la Chambre était déjà parvenue à l'article 37 du projet.

4. En fait, la résolution fut déposée de nouveau le 16 mars 1909, après le vote d'ensemble du projet d'impôt sur le revenu et la veille du jour où le ministre des Finances devait opérer la présentation au Sénat; mais, sur la déclaration de la Présidence que la question d'inconstitutionnalité serait nécessairement soulevée d'office, l'auteur de la résolution y renonça; par conséquent, l'incident n'est pas venu en séance.

65. Pour que le Président puisse opposer, *motu proprio*, une fin de non-recevoir absolue à des propositions, il faut, comme on l'a vu, que ces propositions fassent directement échec à un texte constitutionnel. Bien que le principe de la Haute Cour de Justice soit inscrit dans la Constitution, son mode de fonctionnement n'a été déterminé que par une loi ordinaire, la loi du 10 avril 1889; par conséquent, il ne serait pas possible à la Présidence d'interdire le dépôt d'une proposition visant l'un des organes créés par cette loi de 1889 en vue d'assurer la procédure devant la Haute Cour. Dans la séance du Sénat du 1er février 1906, au moment même où le scrutin allait s'ouvrir pour la nomination des neuf membres de la Commission d'instruction de la Haute Cour, conformément à l'article 7 de la loi du 10 avril 1889, M. le Vice-Président Leydet, qui occupait le fauteuil, permit à M. Gaudin de Villaine de déposer un projet de résolution tendant à décider que le vote n'aurait pas lieu; cette motion étant précédée de considérants qui avaient un caractère inconstitutionnel[1], M. Milliès-Lacroix réclama la question préalable; mais le Sénat avait déjà statué sur l'urgence demandée par M. Gaudin de Villaine et l'avait repoussée. Comme d'autre part, les Chambres ne votent pas sur des considérants mais sur des textes et que l'instruction pourrait se concevoir devant la Haute Cour par une procédure différente de celle qui est instituée dans la loi de 1889, le Président se borna à prononcer le renvoi de l'affaire à la Commission d'initiative[2].

66. Lorsque la Présidence de la Chambre est saisie d'amendements dont le dépôt est formellement interdit par l'article 51 *bis* du règlement (connu sous le nom de résolution Berthelot), elle s'abstient de les faire imprimer et distribuer, parce qu'il ne lui appartient pas de jeter dans le débat des textes qui ne peuvent être régulièrement soumis au vote de la Chambre.

Mais, lorsqu'un doute s'élève sur l'interprétation de l'article 51 *bis*, la Présidence ne peut pas soustraire la question au jugement de la Chambre; elle reçoit l'amendement et le fait distribuer sous réserves. Une note exprimant ces réserves peut même être jointe à l'amendement, dans le cas où la Commission du Budget, préalablement consultée, contesterait sa validité[3].

Lorsque les doutes sur la recevabilité d'un amendement n'ont pas une

1. En voici le texte :

« Le Sénat, estimant que toute juridiction d'exception est en contradiction formelle avec l'esprit d'équité et de liberté qui doit animer une Assemblée démocratique, estimant en outre que l'expérience du passé n'est pas faite pour justifier cette juridiction,

« Décide de ne pas procéder aux scrutins pour la nomination :

« 1° De neuf membres de la Commission d'instruction de la Haute Cour;

« 2° De cinq membres suppléants de ladite Commission;

« 3° Du Vice-Président chargé de présider la Haute Cour en cas d'empêchement du Président du Sénat. »

2. Mais, si l'on avait insisté pour la mise aux voix de la question préalable, celle-ci aurait dû avoir la priorité sur le renvoi.

3. Ainsi procédé le 21 novembre 1904 au sujet d'un amendement déposé par M. Magniaudé sur le Budget de 1905, sous le n° 135. Après le texte de cet amendement, la Présidence a inséré la note suivante :

« La distribution de cet amendement ne préjudicie pas au droit de la Chambre d'examiner la question de savoir si l'article 51 *bis* du règlement est applicable en l'espèce. »

En fait, l'amendement au sujet duquel avaient été formulées ces réserves n'a été ni développé ni mis aux voix

précision suffisante, la Présidence fait procéder à l'impression sous réserve, laissant à la Chambre le soin de décider après un débat contradictoire sur la question réglementaire. Il peut arriver, par suite, qu'entre plusieurs amendements ayant dans la réalité le même but, quelques-uns soient imprimés, tandis que les autres sont écartés *a priori;* un membre dont l'amendement n'a pas été imprimé ne serait pas fondé à en conclure que la règle posée par l'article 51 *bis* est arbitrairement appliquée; il ne faut pas oublier, en effet, que la Présidence n'est pas juge du fond; elle ne peut écarter que les amendements dont les termes sont en contradiction formelle, indiscutable, avec l'article 51 *bis*. Lorsque, par la rédaction qu'ils ont adoptée, par le mécanisme qu'ils ont imaginé, les auteurs d'un amendement peuvent soutenir, avec une apparence de raison, qu'ils ne réclament ni une augmentation de traitement ou d'indemnité, ni un accroissement de service, il convient que la Présidence s'abstienne de soulever le doute elle-même et laisse la question se poser *in integrum* devant la Chambre[1].

L'impression et la distribution d'un amendement sur la recevabilité duquel des doutes ont pu s'élever ne sauraient créer un précédent; lorsqu'il a été constaté en séance que des amendements, imprimés en vue de provoquer une décision réglementaire de la Chambre, tombaient, en réalité, sous l'application de l'article 51 *bis*, il n'est pas permis, l'année suivante, de les déposer et d'en réclamer la distribution[2].

S'il arrive que des amendements directement contraires aux prescriptions de l'article 51 *bis* soient imprimés et distribués par erreur, la Présidence les fait retirer du dossier et leurs signataires ne peuvent se prévaloir de la méprise pour obtenir qu'ils soient mis en délibération[3].

1. « *M. Paul Constans.* — Je m'associe aux observations de M. Petitjean; mais j'ai le droit de m'étonner qu'il soit fait dans cette Chambre des applications différentes d'un même article du règlement. L'an dernier, je voulais déposer un amendement qui avait exactement le même but que celui de notre honorable collègue; on m'a opposé un refus parce qu'il était en contradiction avec l'article 51 *bis* du règlement. Je n'ai pas insisté; mais je suis surpris que, cette année, on ait fait imprimer un amendement semblable, de sorte que je suis forclos pour une demande que j'ai faite l'année dernière.

« Je demande ou bien que l'article 51 *bis* soit supprimé, comme d'ailleurs je l'ai demandé, ou bien que, à l'avenir, le règlement soit appliqué à tous les membres de cette Chambre.

« *M. le Rapporteur général.* — L'article 51 *bis* de notre règlement est et doit être rigoureusement appliqué à tous les amendements dont il interdit le dépôt. C'est notre propre sauvegarde.

« *M. le Président.* — La Présidence n'a qu'une seule règle pour tous les amendements dont le texte est manifestement contraire à l'article 51 *bis*; mais entre plusieurs amendements visant une même question, il peut s'en rencontrer dont la rédaction diffère et laisse des doutes; en ce cas, la Chambre décide. (C. D. 28 novembre 1908.)

2. « *M. le Président.* — Je suis obligé de faire observer à la Chambre que ces deux amendements paraissent omber sous l'application de l'article 51 *bis* du règlement; mais comme un certain doute peut s'élever, la Présidence a cru devoir faire imprimer ces amendements afin que la Chambre soit juge de la question.

« *M. Paul Doumer, rapporteur général.* — Comme la Présidence, la Commission du Budget a le devoir, en matière financière, de faire respecter les règlements. Je m'étais entretenu de cette question avec M. le Président de la Chambre; il me paraît que, très formellement et sans aucun doute possible, ces deux amendements tombent sous le coup des dispositions réglementaires. Toutefois, nos collègues, et en particulier M. Petitjean, nous ont exprimé le désir, à l'occasion de ces amendements, de présenter quelques observations à la tribune, en ajoutant qu'ils consentaient par avance à ce que leurs amendements ne soient pas mis aux voix. C'est pourquoi ceux-ci ont pu être imprimés... *J'ajoute que les amendements étant retirés, c'est comme s'ils n'avaient jamais existé.* Ceci ne pourra donc, à aucun degré, constituer un précédent. » (C. D. 28 novembre 1908.)

3. Ainsi procédé à l'égard des trois amendements déposés, le 13 juillet 1908, par M. Desplas, sur les chapitres 14, 28 et 30 du Budget de l'Instruction publique. Ces amendements qui tendaient à augmenter des crédits affectés au personnel n'ont pas été appelés par le Président, bien qu'ils aient été imprimés et distribués; l'auteur et le Président de la Commission du Budget avaient été préalablement avertis que l'article 51 *bis* les frappait de nullité.

L'article 51 *bis* du règlement de la Chambre dispose qu'au cours de la discussion du Budget il est interdit de présenter des amendements tendant à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions *en dehors des limites prévues par les lois en vigueur*. Ce texte a toujours été interprété en ce sens que les crédits réclamés par le Gouvernement pour l'application des lois en vigueur constituent la limite en deçà de laquelle il n'est pas permis de proposer des augmentations. En effet, le Gouvernement seul est en état de connaître les crédits qui sont nécessaires au fonctionnement des services de l'État. Si l'on estime qu'il n'applique pas une loi comme elle doit l'être, on a le droit de l'interpeller et la Chambre est libre de déclarer, par un ordre du jour, que cette loi exige soit des accroissements de personnel, soit des augmentations de traitements. Mais un membre ne peut pas s'autoriser de l'interprétation par lui donnée à une loi ou à un décret pour présenter, en cours de Budget, une demande de relèvement des crédits affectés au personnel. Il serait trop facile d'échapper ainsi aux prohibitions du règlement. On trouve toujours des arguments pour démontrer l'insuffisance des crédits affectés au fonctionnement d'une loi, et le but que la Chambre a voulu atteindre en votant l'article 51 *bis* serait manqué le jour où l'on n'aurait qu'à prétendre qu'une loi existante n'a pas été assez largement appliquée, pour avoir le droit d'apporter des amendements tendant à augmenter les crédits du personnel.

Cette question a été soulevée par M. Magnaud dans la séance du 29 novembre 1907. L'honorable membre avait déposé un amendement ainsi conçu :

« Augmenter le crédit de l'article 1er du chapitre 33 du budget de la Marine de la somme de 25,920 francs, afin de payer aux ouvriers du laboratoire central de la Marine l'indemnité de séjour à laquelle ils ont droit en vertu du décret du 31 août 1881, de l'arrêté ministériel du 1er septembre 1881 et autres décisions subséquentes. »

M. le Président Brisson ayant déclaré qu'aux termes de l'article 51 *bis* cet amendement n'était pas recevable, M. Magnaud développa la thèse suivante :

« J'avais à peine déposé cet amendement qu'on m'annonçait qu'il n'était pas recevable et qu'en conséquence il ne serait ni imprimé ni distribué. On agitait devant moi la prohibition de l'article 51 *bis* de notre règlement.

« Je ne m'en suis pas montré autrement ému. Je persiste à prétendre que mon amendement est recevable en la forme autant qu'il est justifié au fond. En essayant d'en faire la démonstration à la Chambre, j'agirai non seulement dans l'intérêt de ceux pour lesquels je l'ai déposé, mais aussi afin de sauvegarder les quelques bribes d'initiative, en matière budgétaire, que nous laisse l'article 51 *bis* dont, à mon sens, la constitutionnalité est fort douteuse.

« Pour y parvenir, je prie la Chambre de me permettre une supposition. Je suppose que M. le ministre de la Marine, par suite d'une omission volontaire ou involontaire, n'ait pas fait figurer une somme suffisante pour pourvoir à l'indemnité de séjour d'un fonctionnaire de son département, que, par exemple, il n'ait porté à son budget qu'une somme de 1,500 francs, alors que d'après une loi ou un décret cette indemnité est fixée à 3,000 francs. N'est-il pas évident que chacun de nous, ici, sans violer l'article 51 *bis*, aurait le droit de demander l'augmentation de 1.500 francs afin de parfaire l'indemnité dont s'agit ? Cela ne peut être douteux si l'on relit l'article dont s'agit. Le texte porte : « En dehors des limites des lois en vigueur ».

« Il est incontestable que, dans le cas que je viens de citer, M. le ministre se serait tenu en deçà des limites des lois en vigueur, et que par conséquent il appartiendrait à chacun

de vous, sans violer l'article 51 *bis* du règlement dont aujourd'hui on suspend sur moi la menace, de demander que ces limites soient atteintes. Eh bien! messieurs, le cas dans lequel je me trouve est en quelque sorte analogue et aussi simple...

« En demandant l'augmentation du crédit, je n'ai pas dépassé les limites des décisions et décrets en vigueur. Je ne crée pas une dépense nouvelle. Je pourvois à une dépense depuis longtemps créée, mais que le projet de budget a insuffisamment dotée. C'est donc vainement qu'on cherche à m'opposer l'article 51 *bis* du règlement. Je ne le viole pas. Ma demande est, en conséquence, recevable. »

Le Président maintint la non-recevabilité de l'amendement :

« Je ne méconnais pas, dit-il, tout ce qu'a d'ingénieux le raisonnement de l'honorable M. Magnaud. Il dit que M. le ministre de la Marine, en présentant son projet de budget, a mal interprété un décret en vigueur, et il lui demande de l'interpréter autrement; mais il n'en est pas moins vrai qu'il propose d'augmenter certaines indemnités. Notre collègue déclare qu'il ne les augmente pas; il les augmente si bien qu'il propose une majoration de crédit de 25,920 francs.

« Dans ces conditions, il est réellement impossible à la Présidence de soumettre l'amendement au vote de la Chambre, comme il lui avait été impossible de le faire imprimer. »

Le Président de la Commission du Budget ayant conclu, comme le Président de la Chambre à la non-recevabilité de l'amendement, M. Magnaud le retira pour lui substituer un projet de résolution.

On a pu se demander si l'article 51 *bis* est applicable aux amendements ayant pour but direct, non point d'augmenter le traitement ou les indemnités de certains fonctionnaires, mais d'accroître le nombre des fonctionnaires qui peuvent prétendre à certains grades par l'établissement de nouvelles conditions de capacité; dans la séance du 28 novembre 1908, il a été reconnu que de tels amendements ne sauraient trouver place dans le Budget parce qu'ils peuvent ultérieurement créer des charges financières[1].

En 1904, s'est élevée la question de savoir si l'article 51 *bis* est applicable à des amendements qui ont pour but d'augmenter, non pas le *quantum* des pensions, mais le chiffre du crédit des pensions, afin d'assurer à un plus grand nombre de parties prenantes la liquidation de leur retraite d'après les lois existantes. M. Magniaudé avait déposé, le 21 novembre 1904, un amendement ayant pour objet d'élever de 2 millions le crédit des pensions civiles, afin d'assurer la liquidation en 1905 des retraites des instituteurs primaires auxquels leur âge ou leurs infirmités ne permettent plus de continuer leurs fonctions. Le Président de la Commission du Budget, prévenu de ce dépôt, avait considéré que l'amendement tombait sous l'application de l'article 51 *bis*. Mais comme, en

1. La Présidence de la Chambre avait reçu les deux amendements suivants au Budget de 1909 : 1° Amendement de M. Léon Berthet du 4 novembre 1908 : « Peuvent seuls être admis dans les deux premières classes les maîtres et maîtresses pourvus du Brevet supérieur, exception faite toutefois pour ceux entrés en fonctions avant le 19 juillet 1889, et pour ceux qui, non pourvus du Brevet supérieur, sont néanmoins en possession de la mention honorable décernée par le ministre de l'Instruction publique »; 2° Amendement de MM. Petitjean et Ferdinand Buisson du 24 novembre 1908 : « Les instituteurs et les institutrices non pourvus du Brevet supérieur, qui ont été nommés depuis le 19 juillet 1889, auront accès à la seconde classe après un séjour de 6 ans au moins et de 8 ans au plus dans la 3e classe. »

La Présidence avait fait observer aux signataires de ces amendements qu'il lui paraissait que l'assimilation de la mention honorable ne pouvait être proposée dans le Budget par l'initiative parlementaire; néanmoins, comme un doute s'élevait né de la rédaction même des auteurs, les amendements furent imprimés. Lorsque le Président en donna lecture, dans la séance du 28 novembre 1908, il déclara qu'à raison du doute il avait voulu faire la Chambre juge de la question. Le rapporteur général, M. Paul Doumer, s'étant prononcé pour la stricte application de l'article 51 *bis*, les auteurs n'insistèrent pas et les amendements ne furent pas mis aux voix.

fait, il ne s'agissait pas d'une amélioration des pensions, mais d'une mesure destinée à assurer le fonctionnement des lois existantes en matière de pensions, la Présidence estima qu'il appartenait à la Chambre de juger la question de recevabilité; elle prit l'amendement et le fit imprimer avec une note indiquant les réserves réglementaires qu'imposait l'article 51 *bis*[1].

Un amendement tendant à élever les crédits de subventions aux sociétés de secours mutuels en vue d'aider à la majoration des pensions de retraites servies par ces sociétés ne tombe pas sous l'application de l'article 51 *bis* du règlement[2]. Il en est de même d'un amendement qui tendrait à accroître la somme de 1 million prévue par l'article 84 de la loi de finances du 31 mars 1903 pour la participation de l'État aux retraites des ouvriers mineurs[3]. Il semble bien, en effet, que la résolution Berthelot n'ait été édictée qu'en vue des fonctionnaires rétribués sur les fonds de l'État.

Les « indemnités » se trouvant comprises dans le texte de l'article 51 *bis*, on ne pourrait demander, au cours de la loi de finances, le vote d'un amendement tendant à accorder des « indemnités de déménagement » aux officiers, et sous-officiers, lors même que cette question aurait été soulevée pendant la discussion d'une loi militaire et réservée pour un examen ultérieur des conséquences budgétaires[4].

Un amendement tendant à *soumettre à retenue* les indemnités de résidence tomberait sous l'application de l'article 51 *bis*, parce qu'il aurait une répercussion indirecte sur le régime des pensions[5].

Depuis l'incident que nous avons rappelé dans le *Traité*[6], il est établi que les amendements qui ont pour but d'augmenter les crédits affectés aux salaires des ouvriers des arsenaux tombent sous l'application de l'article 51 *bis* du règlement comme ceux qui visent les crédits destinés aux traitements des employés de l'État.

Dans la séance du 29 novembre 1907, au cours de la discussion du Budget de la Marine pour 1908, à l'occasion du chapitre 27 qui concerne les salaires pour constructions neuves, M. Massé a fait la déclaration suivante :

« J'avais déposé, au chapitre 27 du Budget de la Marine, un amendement tendant à élever de 25,000 francs le crédit qui y est inscrit. Ma proposition avait pour but, non pas d'augmenter les salaires du personnel ouvrier, mais d'étendre la production de nos établissements hors des ports.

« M. le Président m'a fait observer que, même sous cette forme, mon texte tombait sous le coup de l'article 51 *bis* du règlement, puisqu'il s'agissait en réalité d'une extension de services. D'où cette conséquence que mon amendement était irrecevable.

« J'aurais pu, dans ces conditions, déposer un projet de résolution. Je ne l'ai pas fait, parce que les projets de résolution, lorsque le ministre refuse d'en tenir compte, ne

1. La question ne fut pas soumise à la Chambre, parce que des accords intervinrent avant le vote du crédit des pensions civiles, et il n'y eut pas lieu d'appeler l'amendement.

2. C. D. 21 janvier 1903. (Amendement de M. Congy au chapitre 17 du Budget de l'Intérieur.)

3. C. D. 8 mars 1905. (Amendement de M. Simonet.); C. D. 22 mars 1906. (Amendement de M. de Ramel.)

4. Un amendement de cette nature avait été déposé sur la loi du recrutement par M. Lasies, le 30 juin 1904; il avait été l'objet d'une réserve et d'un retrait sur la demande de la Commission de l'armée, demande à laquelle avait adhéré l'auteur; il avait été rattaché le même jour au Budget de 1905 sous le n° 41; mais, lorsque la loi de finances est venue en délibération, le 8 mars 1905, le Président a invoqué l'article 51 *bis*, et l'amendement n'a pas été développé.

5. C. D. 8 mars 1905. (Amendement de M. Dasque concernant les instituteurs.)

6. Édit. de 1902, p. 71, note 1.

constituent rien autre chose qu'une manifestation toute platonique dénuée de sanction. Ils ont tout juste la valeur d'un vœu. Or, nous ne sommes pas un Conseil général et ce n'est pas pour émettre des vœux que le pays nous a envoyés ici. J'ai préféré, en me faisant inscrire sur ce chapitre, saisir l'occasion qui m'était offerte de présenter mes observations à la Chambre et d'appeler sur l'un de nos établissements hors des ports, l'établissement de Guérigny, toute la bienveillante attention de M. le ministre de la Marine. »

Dans cette même séance du 29 novembre 1907, à propos du chapitre 39 de la Marine ainsi libellé : « Artillerie, service général, salaires », M. le Président Brisson a donné les explications suivantes :

« Sur ce chapitre, M. Magnaud a déposé un amendement que la Présidence n'a pas cru devoir faire imprimer parce qu'il lui a paru qu'il tombait sous l'application de l'article 51 *bis* du règlement. En effet, l'amendement a pour but d'augmenter de 25,920 francs le crédit du chapitre 39 pour les indemnités de séjour des ouvriers du laboratoire central de la marine à Paris. Or, l'article 51 *bis* interdit dans le cours du Budget toute proposition tendant à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions. »

Le Président de la Commission du Budget, M. Maurice Berteaux, a également déclaré qu'il considérait l'amendement comme contraire au texte de l'article 51 *bis* du règlement. Après avoir défendu la recevabilité de son amendement, M. Magnaud l'a transformé en projet de résolution.

Lorsque le Gouvernement a pris l'initiative d'une nouvelle échelle de traitements pour certaines catégories de fonctionnaires, cette initiative n'ouvre pas le droit d'amendement individuel, et les auteurs d'amendements ayant pour but d'étendre les augmentations proposées par le Gouvernement se verraient opposer le texte de l'article 51 *bis*[1]. Ce principe est applicable même lorsque la Commission du Budget, d'accord avec le Gouvernement, a pris l'initiative d'introduire dans la loi de finances des articles améliorant les traitements de certains fonctionnaires. Dans la séance du 22 mars 1906, la Chambre examinait un article budgétaire qui touchait aux classes des directeurs et directrices d'écoles primaires; M. Ferdinand Buisson a exposé qu'il avait présenté un amendement sur cet article, mais qu'il ne pouvait le défendre parce que la Présidence le considérait comme irrecevable[2].

Est également irrecevable, bien que se rattachant à un texte de la Commission, tout amendement qui touche aux règles de l'avancement[3].

Bien entendu, un amendement qui tendrait à fortifier les conditions minima de stage imposées à certains fonctionnaires ne tomberait pas sous l'application de l'article 51 *bis*[4].

Il ne serait pas possible de proposer par voie d'amendement à la loi de finances la transformation d'un service en Direction, lors même que l'amen-

1. C. D. 8 mars 1905. (Amendement de M. J. Thierry concernant les instituteurs.) C. D. 28 novembre 1908 (amendements de MM. Petitjean et Ferdinand Buisson, et de M. Léon Berthet concernant les instituteurs.)

2. Pour permettre à la Chambre de juger la question de recevabilité, si elle était soulevée, la Présidence avait fait imprimer l'amendement.

3. C. D. 22 mars 1906. (Irrecevabilité d'un amendement de M. Ferdinand Buisson ainsi conçu : « Tout fonctionnaire prendra rang dans sa nouvelle classe d'après le temps écoulé depuis sa dernière promotion. Seront remises en vigueur à partir du 1er janvier 1908 les règles d'avancement édictées dans l'article 39 ci-dessus. »)

4. C. D. 22 mars 1906. (Amendement de M. Ferdinand Buisson concernant les règles de promotion dans l'Administration des Postes et Télégraphes.)

dement indiquerait la volonté de ne pas augmenter les crédits affectés au service[1]. Il y aurait là, en effet, une extension de service dans le sens de l'article 51 *bis*.

La question de savoir si l'article 51 *bis* du règlement de la Chambre des députés s'applique aux amendements qui ont pour conséquence, non d'augmenter des traitements, indemnités ou pensions dans le Budget en cours d'examen, mais de les augmenter nécessairement dans les Budgets ultérieurs, a été longuement examinée pendant la séance du 3 mars 1903. Elle a été résolue par l'affirmative.

M. Maurice Viollette avait présenté, sur le Budget de 1903, une disposition additionnelle dont le § 1er disposait qu'à l'avenir « il serait tenu compte aux agents des postes, anciens commis auxiliaires, de la moitié du temps passé dans l'auxiliariat ». Au moment du dépôt de cet amendement, la Présidence avait fait des réserves sur sa recevabilité et avait demandé l'avis du Président de la Commission du Budget. L'amendement n'ayant pas de répercussion sur les chiffres du Budget de 1903 et un doute pouvant s'élever sur l'interprétation de l'article 51 *bis*, le Président de la Commission du Budget avait été d'avis qu'il convenait de faire distribuer l'amendement, afin de mettre la Chambre en mesure de trancher ultérieurement la question réglementaire[2]. L'amendement fut donc appelé dans la séance du 3 mars 1903; M. le Président Léon Bourgeois n'en donna lecture que sous les réserves suivantes :

« Il paraît résulter de ce texte une augmentation de dépense. Je dois soumettre à la Chambre la question de savoir si la proposition de M. Viollette est ou non conforme à l'article 51 *bis* du règlement. M. Viollette demande la parole pour soutenir que son amendement ne soulève aucune des objections prévues par le règlement. Je la lui donne sur ce point spécial. »

Après avoir nettement établi que son amendement ne pouvait à aucun degré entraîner une augmentation sur le Budget de 1903, M. Maurice Viollette posa la question dans ces termes :

« Pour qu'un amendement soit recevable, suffit-il qu'il n'y ait pas augmentation de cré-

1. Sur le Budget de 1905, MM. Bourrat et François Deloncle avaient voulu déposer un amendement ainsi conçu :

« Est autorisée la transformation en Direction technique, de l'Inspection générale des Travaux publics au ministère des Colonies. En conséquence, les fonctions prévues à l'article 1er du décret du 17 août 1897 sont supprimées et le tableau du personnel de l'Administration centrale des Colonies comprendra en sus un directeur, un sous-directeur, un chef de bureau technique, deux sous-chefs de bureau technique. — Cette transformation ne devra nécessiter aucune augmentation de dépenses, le crédit du chapitre 11 du Budget du ministère des Colonies étant supprimé et reporté au chapitre 1er. »

La Présidence a considéré que cet amendement était irrecevable; elle n'a pas donné acte du dépôt et n'a pas fait procéder à l'impression; il a reçu satisfaction parce que le Gouvernement en a pris lui-même l'initiative et l'a fait incorporer dans la loi de finances par la Commission du Budget.

2. « M. *Maurice Viollette*. — Je retiens la déclaration de M. le Sous-Secrétaire d'État, qui est d'accord avec moi pour déclarer que l'amendement que j'ai déposé ne comporte pas d'augmentation budgétaire, fût-ce d'un centime, pour l'exercice actuel.

« J'ai le devoir de dire également à la Chambre de quelles précautions je me suis entouré avant de déposer mon amendement. J'ai, bien entendu, pris l'avis de l'honorable Secrétaire général de la Présidence, qui a bien voulu me renvoyer à M. le Président de la Commission du Budget. C'est l'avis conforme de ce dernier — M. Doumer ne me démentira pas — qui a permis à M. le Secrétaire général de recevoir mon texte et de le faire imprimer et distribuer.

« M. *Paul Doumer, Président de la Commission du Budget*. — Votre amendement ne comportant pas, en effet, d'augmentation pour le Budget actuel, il m'est apparu qu'il y avait doute sur l'interprétation de l'article 51 *bis* et j'ai prié M. le Secrétaire général de faire bénéficier de ce doute l'auteur de l'amendement. » (C. D. 3 mars 1903.)

dit sur l'exercice ou, au contraire, doit-on déclarer irrecevable tout amendement susceptible, dans un avenir quelconque, d'entraîner une augmentation de cette nature? L'article 51 *bis* a déjà limité de façon trop étroite le droit des députés; il ne peut être entendu dans le sens encore plus restrictif que M. le ministre des Finances veut lui donner.

« Je me prévaux de l'opinion de M. le Président de la Commission du Budget disant que l'interprétation est douteuse; ce texte déjà exceptionnel ne doit pas recevoir l'interprétation tout à fait restrictive et rigoureuse qu'on veut lui donner... Il s'agit d'une question d'un intérêt capital. Il s'agit de savoir quel est, en matière budgétaire, le droit d'amendement des députés.

« L'amendement Berthelot a limité ce droit dans la pensée, très sage à mon avis, d'empêcher qu'on pût bouleverser l'équilibre d'un Budget à l'improviste au moyen d'un amendement déposé en cours de séance.

« Un amendement qui n'a de répercussion que sur les exercices à venir laisse entier, et au Gouvernement et à la Commission du Budget, le soin d'apprécier les voies et moyens, et il ne peut pas être possible qu'un amendement qui n'a que cette portée détruise ainsi l'équilibre du Budget, seul objectif qu'envisageait M. Berthelot. Il s'agit de savoir si les députés peuvent exercer leur droit d'amendement en ce qui concerne la situation des fonctionnaires de l'État. »

M. Rouvier, ministre des Finances, exposa que le Gouvernement n'avait pas qualité pour interpréter le règlement de la Chambre, mais il déclara que, puisqu'il s'agissait d'une disposition destinée à protéger le Budget, il croyait que le ministre des Finances avait le droit de donner son avis. Après avoir relu le texte de l'article 51 *bis* du règlement, il ajouta :

« Une telle disposition ou n'a pas de sens ou signifie qu'alors même que l'augmentation de dépense ne porte pas sur le Budget en cours de discussion, mais pourra porter sur le Budget suivant ou sur les Budgets futurs, elle ne peut, dans un cas comme dans l'autre, être présentée que sous forme de proposition de loi. Le droit des députés n'est pas tenu en échec; l'article du règlement fixe seulement la forme dans laquelle ce droit peut s'exercer.

« Faites donc une proposition de loi et même demandez-en le renvoi à la Commission des postes et des télégraphes, nous ne nous y opposerons pas; mais il me paraît manifeste que, sans violer le texte de l'article 51 *bis*, on ne peut discuter la proposition de M. Viollette sous forme d'amendement au Budget. »

M. le Président Léon Bourgeois résuma le point de droit en disant que la question est de savoir si, dans l'article 51 *bis*, la Chambre a entendu limiter l'initiative de ses membres non seulement sur le Budget courant, mais encore sur les exercices futurs. Après avoir rapproché l'article 51 *bis* de l'article 51, il fit remarquer que le texte de l'article 51 *bis* paraît général au regard de l'article précédent. Avant d'appeler la Chambre à statuer, il formula son opinion dans les termes suivants :

« Le Président, considérant qu'il s'agit de ce qu'il y a de plus grave pour chacun de nous, c'est-à-dire de la limite de nos pouvoirs et de notre droit d'initiative, a estimé qu'il devait consulter la Chambre, en lui soumettant tous les éléments de la discussion. Il ajoute que, jusqu'à présent, aucune interprétation du règlement dans le sens conforme à la demande de M. Viollette n'a été admise par la Chambre et que, dans les différentes circonstances où des demandes analogues ont été produites, les auteurs les ont retirées. Il doit donner ces renseignements qui sont des renseignements de fait. Le texte est large, il ne comporte pas de distinction.

« Je crois, pour ma part, messieurs, si vous me demandez mon sentiment personnel, que le texte ne distingue pas entre les amendements qui ont une répercussion sur l'exercice actuel et ceux qui ont une répercussion sur les exercices ultérieurs.

« Étant donné qu'il s'agit de la limite de nos pouvoirs, aucun de vous ne voudrait que le Président prît sur lui de décider qu'il interdira à un de nos collègues de défendre sa proposition. C'est une matière délicate, sur laquelle il est nécessaire que la Chambre se prononce en toute connaissance de cause.

« J'ai fait connaître, je crois, assez clairement mon sentiment sur l'interprétation du texte du règlement dont j'ai donné lecture. La Chambre est libre de décider; je vais la consulter. »

La question mise aux voix fut celle de la recevabilité de l'amendement de M. Maurice Viollette. Par 333 voix contre 194, la Chambre se prononça contre la recevabilité.

Le but de l'article 51 *bis* du règlement a été d'interdire toute proposition d'augmentation en ce qui concerne le *personnel* par voie d'amendement au Budget. En conséquence, un amendement ne pourrait échapper à la prohibition en se greffant sur un chapitre intitulé « matériel », s'il avait pour résultat d'augmenter des crédits de personnel. Mais il est permis de se demander si l'article 51 *bis*, qui ne vise que les « traitements, indemnités et pensions », doit s'étendre aux simples « salaires ». Nous avons déjà indiqué la difficulté dans le *Traité*, au sujet des salaires d'ouvriers qui sont soumis à retenue pour pensions[1]. La question a été soulevée dans la séance du 27 novembre 1903 en ce qui concerne les salaires de tâcherons n'acquérant aucun droit à pension et inscrits dans un chapitre de matériel. M. Paul Doumer, Président de la Commission du Budget, s'est prononcé dans le sens de l'application stricte du règlement, c'est-à-dire dans le sens de la non-recevabilité de l'amendement. La Présidence, qui avait des doutes sur le point de droit, n'avait pas cru pouvoir soustraire la question au jugement de la Chambre, et elle avait fait distribuer l'amendement. Après un échange d'observations, il a paru inutile de prendre une décision de principe, et la question est demeurée en suspens[2].

Un amendement qui aurait pour but, non d'augmenter les crédits affectés à un chapitre du personnel, mais de diviser ce chapitre en deux chapitres nouveaux entre lesquels serait répartie la somme primitivement proposée ne tomberait pas sous les interdictions de l'article 51 *bis* du règlement[3].

1. Sur ce point la non-recevabilité est établie : C. D. 17 mars 1906. (Rés. de M. Bignon.)

2. Voici le compte rendu de l'incident :

« *M. le Président de la Commission du Budget.* — Nous ne pouvons qu'appeler la bienveillance de M. le ministre de l'Instruction publique sur le personnel dont vient de parler M. Auffray.

« Je fais observer que l'amendement de notre honorable collègue, s'appliquant à des salaires de personnel, n'est même pas acceptable...

« *M. Charles Benoist.* — Il est présenté à l'occasion du chapitre du « matériel » parce que les salariés dont il s'agit sont payés sur ce chapitre.

« *M. le Président de la Commission.* — Oui, mais du moment où il s'applique à des salaires de personnel, il n'était pas acceptable aux termes du règlement de la Chambre.

« *M. Charles Benoist.* — Nous pourrions discuter là-dessus !

« *M. le Président de la Commission.* — En tout cas, nous avons rétabli au chapitre 10,000 francs pour les considérations qu'a fait valoir notre collègue M. Chambige, mais en ce qui concerne l'amendement de M. Auffray, nous ne pouvons qu'appeler sur le personnel en question la bienveillance de M. le ministre.

« *M. Jules Auffray.* — Je voudrais répondre sur la question de droit. Je m'en suis préoccupé. Nous avons déjà un indice que je n'ai pas excédé les limites de notre pouvoir : c'est que le très vigilant Secrétaire général de la Présidence a laissé passer et imprimer notre amendement.

« *M. le Président de la Commission.* — C'est que votre amendement ne précisait rien ; sinon la vigilance de M. Pierre n'aurait pas été en défaut.

« *M. Jules Auffray.* — En outre, M. le Président de la Commission voudra bien remarquer que j'étais dans le plus grand embarras. Le salaire de ces modestes tâcherons ne figure pas au crédit du personnel : impossible d'en parler sur ce chapitre. Il figure au matériel. Sous peine de ne jamais s'occuper d'eux, force était de signaler leur cas sous la rubrique du matériel.

« L'article 51 *bis* de notre règlement parle d'indemnités données à des fonctionnaires ; or j'ai eu soin de dire qu'il s'agissait, non de fonctionnaires ou d'employés, mais bien d'ouvriers salariés, qui ne rentrent pas dans les termes de l'article 51 *bis* du règlement. » (C. D. 27 novembre 1903.)

3. C. D. 3 février 1902.

Il est manifeste qu'il ne serait pas possible d'échapper aux dispositions restrictives du règlement par la voie d'un projet de résolution; ce que l'on ne peut pas demander directement à la Chambre de faire on ne peut pas le lui demander indirectement[1]; le Président aurait le droit de se refuser à recevoir un projet de résolution invitant la Commission à proposer l'augmentation d'un chapitre qui rentre dans les catégories prévues par l'article 51 *bis* du règlement ou décidant que cet article ne sera pas appliqué à telle partie du Budget[2]. Mais le Président pourrait recevoir et la Chambre pourrait voter une résolution invitant le Gouvernement à préparer certains relèvements de crédits pour le Budget du futur exercice[3].

Toutefois, l'abus des projets de résolution visant le Budget du futur exercice peut avoir pour effet de compromettre d'avance ou tout au moins de rendre plus difficile à établir l'équilibre des dépenses et des recettes, équilibre que le ministre des Finances d'abord, la Commission du Budget ensuite, ont mandat de rechercher et dont il ne convient guère que la Chambre atteigne les bases par anticipation. Il convient donc de donner aux projets de résolution qui visent le Budget de l'année suivante une formule qui n'ait pas le caractère impératif, qui ne puisse lier ni le Gouvernement ni la Commission du Budget[4]. On ne

1. C. D. 18 février 1902.

2. « *M. Bouveri.* — Le projet de résolution que j'ai déposé invitait M. le ministre des Affaires étrangères à prendre les dispositions nécessaires pour 1905. L'honorable Secrétaire général de la Présidence m'a fait observer que, par suite de la résolution Berthelot, il m'était impossible de demander actuellement une augmentation de crédit. Je propose alors l'augmentation pour le Budget de 1906 et je prie M. le ministre de demander, en temps utile, les crédits nécessaires à la Chambre. » (C. D. 26 novembre 1904.)

« *M. le Président Brisson.* — M. Ferdinand Buisson a déposé un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre, confirmant ses votes antérieurs, invite le Gouvernement à rendre effective dès le présent Budget... » — je vous prie de faire attention à ces mots, mes chers collègues — « ...l'assimilation entre les courriers ambulants et les courriers convoyeurs. »

Je ne pourrai pas proposer à la Chambre un vote sur cette disposition, parce qu'elle aurait pour effet de revenir à ce qui est interdit par le règlement et que nous ne pouvons pas faire indirectement, par voie de résolution, ce qu'il est interdit de faire par voie d'amendement.

Le projet de résolution vise, en effet, le présent Budget. Si M. Ferdinand Buisson veut remplacer ces mots : « dès le présent Budget », par ceux-ci : « dans le plus bref délai possible », comme le règlement ne sera ni violé, ni tourné par cette disposition, je pourrai proposer la résolution au vote de la Chambre, qui en délibérera comme elle l'entendra.

« *M. Ferdinand Buisson.* — J'accepte les mots : « dans le plus bref délai possible ». (C. D. 3 décembre 1906.)

3. C. D. 21 février 1902; 14 novembre 1904; 24 janvier 1906; 5 février 1906.

4. Sur le chapitre 18 du Budget de l'Instruction publique pour 1905, M. Paul Deschanel avait déposé, le 14 novembre 1904, un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre invite M. le ministre de l'Instruction publique à inscrire dans le Budget de 1906 le crédit nécessaire pour le traitement des professeurs les plus anciens en exercice. »

M. Chaumié, ministre de l'Instruction publique, fit les réserves suivantes :

« La Chambre me permettra une observation d'un ordre plus général. Chacun de ses membres qui propose une augmentation de crédit choisit un sujet tout à fait digne d'intérêt. On nous dit aujourd'hui : « Augmenter de 20,000 ou 30,000 francs la dotation du Collège de France, qu'est-ce que cela dans l'ensemble du Budget ? » Puis, c'est le tour des instituteurs, des petits employés... S'il s'agissait d'une demande ferme de crédits, la Commission du Budget se préoccuperait, en présence de l'augmentation sollicitée, d'établir la recette correspondante. Mais, quand des résolutions sont proposées, la Chambre se trouve, non pas en face d'un ensemble, mais bien d'une question particulière, intéressante sans doute. Si nous faisions le total de toutes les augmentations qui seront demandées par voie de résolution au Budget de 1906, nous nous trouverions, lorsqu'il faudrait établir l'équilibre, dans une situation peut-être difficile. »

Le Président de la Commission du Budget, M. Paul Doumer, fit également observer que le système de résolution visant un exercice à venir n'était pas d'une correction financière absolue : « Déjà, dit-il, ont été votées nombre de résolutions du même genre. Heureusement, le procédé n'a pas de conséquence immédiate sur le Budget. Nous nous sommes élevés, il y a quelques années, contre cette méthode toute nouvelle qu'a adoptée la Chambre. Il semble bien, à en juger par le résultat finalement obtenu, qu'elle ne soit pas digne d'une Assemblée qui légifère. Ces projets de résolution devraient avoir une conséquence; or, je puis le dire, ils n'en ont eu aucune quatre-vingt-dix-neuf fois sur cent. »

Pour donner satisfaction aux scrupules manifestés par le Gouvernement et par la Commission, M. le Pré-

peut ni imposer des solutions précises, ni indiquer d'avance le quantum des augmentations à réaliser[1].

Par conséquent, un projet de résolution qui a pour but d'inviter le Gouvernement à préparer des améliorations de services dans le futur Budget ne saurait contenir *aucune fixation de crédit*. En votant un chiffre, la Chambre empiéterait sur les attributions les plus nécessaires du Pouvoir exécutif[2]. En effet, demander à la Chambre d'indiquer le crédit qu'elle entend voir inscrire, ce serait lui proposer de statuer d'avance et par fragments sur un Budget dont elle n'est pas encore saisie; il serait tout à fait incorrect et irrégulier de lier ainsi par anticipation le ministre des Finances qui, pour être responsable de l'équilibre d'un Budget, doit pouvoir le préparer en pleine liberté[3].

Pour les mêmes raisons, un projet de résolution qui tendrait à prescrire *l'inscription d'un chapitre nouveau* dans le Budget en cours d'examen serait irrecevable s'il visait des questions de traitement et *lors même qu'il ne porterait aucune indication de chiffres;* il est en effet manifeste qu'en créant un nouveau chapitre dans le Budget, la Chambre prendrait l'obligation de le doter, ce qu'elle ne peut pas faire sur l'initiative de l'un de ses membres[4].

Par une interpellation jointe à la discussion du Budget des dépenses d'un ministère, peut-on échapper aux règles qui découlent de l'article 51 *bis*? En d'autres termes, un ordre du jour motivé clôturant une interpellation jointe au Budget, discutée dans le Budget, pourrait-il contenir invitation au ministre d'apporter de nouveaux crédits de personnel applicables à l'exercice dont la Chambre arrête le programme, ou bien ne devrait-il pas se borner à viser *le futur exercice ?* La question a été posée, mais non résolue, dans la séance du 7 février 1906; en fait, dans cette séance, la Chambre a voté, comme conclu-

sident Brisson proposa de substituer à la formule impérative de la résolution déposée un texte qui ne liait pas nécessairement le ministre; la résolution fut votée en ces termes : « La Chambre invite le ministère à *étudier les moyens d'inscrire* dans le Budget de 1906, etc. »

1. C'est ainsi qu'un projet de résolution tendant à relever la solde de la gendarmerie dans le Budget du futur exercice ne pourrait stipuler que ce relèvement sera de 20 francs par mois. (C. D. 3 décembre 1907.)

2. C. D. 29 novembre 1907.

3. Dans la première séance de la Chambre des députés du 14 novembre 1907, M. Ceccaldi et plusieurs de ses collègues avaient présenté un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement a étudier les moyens d'augmenter le traitement et les indemnités des douaniers et d'inscrire à cet effet au prochain Budget des finances, chapitre 84, un crédit de 3 millions 918,800 francs. »

Après la communication de ce texte, M. Berteaux, Président de la Commission du Budget, fit la réserve suivante :

« Je veux présenter une observation d'ordre qui ne vise pas du tout le fond du débat. Je ne crois pas qu'il soit possible dans un projet de résolution d'indiquer une somme à inscrire à un Budget à venir et qui n'est pas encore déposé à l'état de projet, sans quoi nous ferions en ce moment-ci le Budget de 1909. »

M. le Président Brisson déclara que les réserves du Président de la Commission du Budget étaient parfaitement fondées, et M. Ceccaldi modifia son texte, en se bornant à mettre : « les crédits nécessaires », sans fixer de chiffre.

4. Dans la séance de la Chambre du 18 novembre 1907, M. Empereur avait déposé à la tribune, et sans que la Présidence eût été préalablement avertie, un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre décide l'ouverture d'un chapitre 58 *bis* relatif à la rémunération par l'Etat des préposés forestiers communaux, en conformité de sa décision du 12 avril 1906, prise sur l'avis conforme de la Commission du Budget de 1905 et avec l'agrément de M. le ministre des Finances. »

M. le Président Brisson déclara qu'il manquerait à tous ses devoirs s'il mettait aux voix ce projet de résolution. Après un échange d'observations avec les ministres de l'Agriculture et des Finances, M. Empereur retira son texte.

sion d'une interpellation de M. Adrien Veber sur les maîtres-répétiteurs, un ordre du jour qui ne visait que l'exercice 1907 ; mais, dans son texte, M. Adrien Veber avait visé l'exercice 1906 et il a protesté contre la substitution d'une date à l'autre. S'il avait été nécessaire d'appeler la Chambre à se prononcer sur l'interprétation du règlement, il est probable qu'elle n'aurait pas établi de différence entre les résolutions directement greffées sur un chapitre du Budget, et celles qui naissent, sous le nom d'ordres du jour motivés, d'une interpellation greffée elle-même sur le Budget. Une autre procédure anéantirait les résultats que la Chambre a voulu obtenir lorsqu'elle a inscrit dans son règlement l'article 51 *bis*. Mettre, par voie d'interpellation introduite dans le Budget, un ministre en demeure de proposer l'augmentation de ce Budget, cela ne paraît pas se distinguer du vote des amendements que l'article 51 *bis* a prévus et interdits. Ce serait même peut-être une procédure plus dangereuse, car l'amendement né de l'initiative individuelle peut être abandonné par le Gouvernement devant l'autre Assemblée; mais quel ministre pourrait abandonner une augmentation qu'il aurait présentée lui-même sous la pression d'un ordre du jour motivé ?

Il est à peine besoin de dire que les dispositions restrictives de l'article 51 *bis* s'appliquent aux amendements greffés sur les articles de la loi de finances comme à ceux qui visent les chapitres du tableau A. Par conséquent, un amendement qui, sans contenir de relèvements de crédits ni même de tarifications fermes de traitements ou pensions, proposerait un principe de nature à rendre obligatoires des crédits nouveaux, ne pourrait être reçu par le Président; s'il arrivait qu'un amendement à la loi de finances fût recevable dans un ou plusieurs de ses paragraphes et qu'un doute s'élevât sur les autres paragraphes, le Président pourrait le faire imprimer en entier, afin de ne pas le soustraire au jugement de la Chambre ; mais, en l'appelant, il aurait le devoir d'exposer la situation réglementaire[1].

Nous avons dit qu'un amendement qui tend à augmenter les dépenses par voie indirecte, en supprimant une recette, ne paraît pas tomber sous l'application de l'article 51 *bis*. En conséquence, au cours du Budget de 1903, dans la séance du 5 mars 1903, M. Clément a pu déposer, sur la loi de finances, un amendement tendant à supprimer des produits divers le remboursement d'une avance de 300,000 francs faite à la colonie de la Martinique en 1892[2].

La question de savoir si l'article 51 *bis* du règlement de la Chambre des députés (connu sous le nom de résolution Berthelot), lequel interdit les augmentations ou extensions de traitements, indemnités et pensions par voie d'amendement à la loi de finances, est applicable aux délibérations de la Commission du Budget ne paraît pas nettement tranchée par le texte même qui a été voté[3]. D'une part, en effet, l'article 51 auquel est venu se juxtaposer l'article 51 *bis* ne vise que les amendements déposés par un ou plusieurs

1. C. D. 8 mars 1902. (Amendement de M. Rouland sur l'avancement des instituteurs.)

2. Le même amendement a été renouvelé au Budget de 1904 et déposé le 30 novembre 1903.

3. Des observations très intéressantes qui ont été échangées au cours de la séance du Sénat du 16 décembre 1908, il résulte que la Commission des Finances s'écarterait de son mandat si elle prenait l'initiative de proposer au Gouvernement des augmentations de crédits pour le personnel; en

membres; il ne réglemente pas les travaux des Commissions. D'autre part, il semblerait, en certains cas, assez difficile d'admettre que la Commission du Budget, qui examine toutes les dépenses de l'État dans leurs moindres détails, n'eût pas le droit de proposer, même à l'égard des chapitres du personnel, les relèvements de crédits qu'elle jugerait indispensables.

En fait, la Commission du Budget de 1902 a présenté, sur le chapitre 6 du Budget des Postes, qui concerne le personnel, un chiffre notablement plus élevé que celui qui figurait au Budget primitif[1]; le Gouvernement, il est vrai, s'y était rallié, bien que le rapport ne constate pas qu'il en ait pris l'initiative. Mais il résulte du rapport de M. Maurice-Faure sur le Budget de l'Instruction publique pour 1902 que la Commission se considérait comme liée par les dispositions restrictives de l'article 51 *bis*, tant que le Gouvernement ne lui apportait pas lui-même une demande d'augmentation :

« Les dispositions de la motion Berthelot, disait M. Maurice-Faure, devenues partie intégrante du règlement intérieur de la Chambre, *nous ont formellement interdit tout relèvement de crédit pour cet objet*[2], et le Gouvernement, instamment sollicité par nous d'en prendre lui-même l'initiative, n'a pas cru devoir, pour des raisons d'équilibre budgétaire, user de son droit de proposition... Il serait très désirable que le Gouvernement, revenant sur sa détermination, nous permît, en formulant lui-même des propositions, d'amorcer, dès cette année, la réforme des traitements des instituteurs... Votre Commission *a eu le regret de ne pouvoir agir elle-même*, sous forme budgétaire, toute inscription de nouveaux crédits pour augmentation de traitement lui étant *réglementairement interdite*[3] ».

Dans la séance du 27 novembre 1903 s'est élevée de nouveau la question de savoir si la Commission du Budget est soumise aux dispositions restrictives

réponse à un rapporteur spécial qui réclamait des améliorations pour les agents des monnaies et médailles, M. Maurice Rouvier disait :

« Je vous ai fait remarquer, puisque vous invoquez mon témoignage, qu'il n'était ni dans le rôle ni dans les habitudes de la Commission des Finances de recommander des augmentations de salaire au Gouvernement quand celui-ci n'en avait pas pris l'initiative. »

M. Poincaré, rapporteur général, ajoutait :

« J'ai le droit de dire — et je suis sûr ici d'être approuvé par tous ceux de mes collègues qui m'environnent — que la Commission des Finances a pour tradition constante de ne pas recommander aux ministres des demandes qui sont adressées aux rapporteurs particuliers par le personnel des diverses administrations. »

M. Caillaux, ministre des Finances, ayant souligné cette déclaration, en s'écriant : « Tout gouvernement serait alors impossible ! » le rapporteur général répétait : « S'il devait en être ainsi, comme le dit M. le ministre des Finances, il n'y aurait plus de gouvernement possible dans ce pays ! »

Dans la suite du débat, le ministre des Finances développait en ces termes les dangers de l'intervention des rapporteurs en faveur du personnel :

« Comment ! On vient dire que le Budget ne s'équilibre pas; et dans les Commissions financières où je dois trouver un appui, et, en général, cet appui ne m'est pas marchandé, des rapporteurs, représentant ces Commissions, viendront à la tribune me soumettre certaines revendications qui, vous le reconnaîtrez, messieurs, acquerront une autorité singulière, quand elles auront été défendues a la tribune même du Sénat par un membre de cette Assemblée !

« D'autre part, s'il est un principe de gouvernement qui soit incontesté et incontestable, et qui ait toujours été affirmé dans cette Assemblée, c'est qu'il appartient au Gouvernement de déterminer comment les ressources financières dont il dispose peuvent être employées, et que c'est également à lui à tenir compte de toutes les situations en présence. »

1. On trouve également, dans le Budget de 1901, une augmentation proposée par la Commission pour le chap. 11 de la Guerre (solde des capitaines) et une autre au chap. 7 des Postes (remises au personnel).

2. Dans son rapport sur le Budget de la Guerre, pour 1902, M. Maurice Berteaux était moins affirmatif; après avoir constaté qu'il faudrait se résigner à augmenter certains crédits, il se bornait à dire : « Il n'appartient pas à votre rapporteur de vous faire des propositions dans ce sens. La bonne règle veut qu'il ne prenne pas de pareilles initiatives. »

3. M. Maurice-Faure disait également dans la 1re séance du 9 mars 1902 : « L'amendement Berthelot, *draconiennement et rigoureusement interprété par la Commission du Budget*, nous a ôté tout moyen de traduire par l'augmentation de crédit indispensable le relèvement immédiat de la situation des instituteurs. »

de l'article 51 *bis* du règlement, et si elle peut, de sa propre initiative, majorer un crédit de personnel. La Commission du Budget de 1904 avait relevé le chapitre 16 du Budget de l'Instruction publique d'une somme de 5,000 francs en vue de la création d'une chaire au Collège de France. M. Larquier demanda la suppression de ce crédit pour des raisons de fait et pour des raisons de droit. Il soutint que l'initiative de l'augmentation d'un crédit de personnel appartenait au ministère, non à la Commission du Budget. M. Sembat fit remarquer que le *Traité de Droit politique et parlementaire* n'interprétait pas l'article 51 *bis* d'une manière aussi étroite. M. Paul Doumer, Président de la Commission du Budget, ajouta qu'il n'avait pas à défendre le droit de la Commission, qui lui paraissait nettement reconnu dans le *Traité*. M. le Vice-Président Lockroy, qui occupait le fauteuil, déclara que ce droit n'était « pas contestable ». Et M. Paul Doumer exposa comment il entendait l'exercice de ce droit en sa qualité de Président de la Commission du Budget :

« La Commission du Budget, dit-il, a une méthode qu'elle suit très rigoureusement : elle n'accepte pas les propositions de relèvements de crédits faites par nos collègues, qu'ils fassent partie ou non de la Commission, *sans s'être préalablement assurée que le Gouvernement les fait siennes.* »

En fait, la suppression de crédit demandée par M. Larquier fut prononcée par la Chambre, mais pour des raisons étrangères au point de droit.

Bien entendu, la Commission a le droit, même en cours de débat, de proposer les relèvements des crédits non visés à l'article 51 *bis* et même de soumettre au vote de la Chambre la création d'un chapitre nouveau[1].

Nous avons dit que, d'après la jurisprudence constante, l'article 51 *bis* n'est pas applicable aux amendements d'augmentation qui se bornent à reprendre le chiffre primitif du Gouvernement réduit par la Commission. Mais, pour que cette interprétation puisse être admise, il faut que l'auteur de l'amendement se maintienne dans la limite du crédit *global* affecté à chaque chapitre. S'il arrive que, par suite d'affectations indiquées par la Commission du Budget, l'un des services d'un chapitre ne paraisse plus devoir être doté de ressources égales à celles que le Gouvernement avait prévues, ce n'est pas une raison pour que la totalité du crédit puisse être réclamée par amendement, lorsque l'ensemble du chapitre n'a pas été réduit de cette totalité. C'est seulement la différence entre le crédit général inscrit au chapitre du Gouvernement et le crédit général inscrit au chapitre de la Commission qui peut faire l'objet d'un amendement[2].

Lorsqu'un amendement ayant pour objet la reprise du chiffre primitif du Gouvernement a été repoussé par la Chambre, il n'est plus permis de proposer un chiffre inférieur, si la question visée tombe sous l'application de l'article 51 *bis;* dans ce cas, en effet, le nouveau chiffre demandé constituerait une augmentation introduite par l'initiative parlementaire, ce qui est interdit. (V. *infra*, n° 708.)

67 à 69. [*Sans modifications.*]

1. 1re *espèce*, C. D. 5 mars 1902. (Chap. 20 des Beaux-Arts.) — 2e *espèce*, C. D. 6 février 1902.
2. C. D. 27 novembre 1905.

70. Une proposition rejetée ne peut être reproduite avant un délai déterminé par les règlements; le rejet peut être explicite ou implicite; lorsque deux propositions sont en concurrence devant une Commission, que celle-ci propose d'adopter l'une et d'écarter l'autre, le fait que la Chambre sanctionne les conclusions de la Commission entraîne implicitement le rejet de la proposition contre laquelle la Commission s'était prononcée, et, dès lors, il n'est plus besoin d'un vote direct pour entraîner la prohibition de reprise inscrite dans les règlements[1].

71. Nous avons dit que l'une des Chambres peut adopter une résolution invitant le Gouvernement à préparer et à lui présenter un projet de loi sur une question déterminée. Des résolutions de cette nature peuvent être présentées et votées dans le moment où la Chambre délibère sur un projet de loi et en vue de faire joindre le nouveau projet à celui qui est encore pendant[2]; bien entendu, la jonction ne peut être effectuée par le Gouvernement, puisqu'il faut un décret distinct pour saisir l'Assemblée du nouveau projet; c'est à la Chambre, une fois saisie, qu'il appartient de régler sa procédure et d'opérer l'incorporation qu'elle juge utile.

72. Bien que la Constitution ne limite sous aucune forme le droit d'initiative du Gouvernement, il y a des cas où ce droit ne peut plus s'exercer, par exemple lorsqu'il s'est épuisé lui-même[3]. Un texte incorporé dans le Budget du futur exercice, même sur l'initiative de la Chambre, devient un projet du Gouvernement présenté nécessairement au Sénat avec la loi de finances; la matière qu'il traite ne saurait donc plus donner lieu à un projet distinct déposé par le Gouvernement sur le Bureau de la Haute Assemblée et tendant à une solution différente de celle qui avait prévalu devant la Chambre. Bien entendu, le Gouvernement est libre de suggérer à la Commission des Finances du Sénat, de soutenir même à la tribune du Luxembourg une rédaction autre que celle qui a été adoptée au Palais-Bourbon; mais ce qu'il ne peut pas faire,

1. « *M. le Président Grévy.* — Deux propositions avaient été faites : l'une par M. Giraud et un grand nombre de nos collègues; l'autre par M. Brunet. Ces propositions, après avoir été prises en considération, ont été renvoyées à une seule et même Commission chargée de procéder à l'examen du fond et de présenter un rapport à l'Assemblée. Ce rapport a été présenté : il portait sur les deux propositions renvoyées à l'examen de la Commission; il écartait, par des motifs explicites et en vertu d'une résolution prise à l'unanimité, la proposition de M. Brunet; il l'écartait et adoptait purement et simplement la proposition de M. Giraud et de plusieurs de nos collègues.

« Ce sont ces conclusions qui ont été soumises à la délibération de l'Assemblée; elle les a adoptées, c'est-à-dire qu'en adoptant les conclusions de la Commission, elle a rejeté, comme elle, la proposition de M. Brunet, et accueilli la proposition de M. Giraud et de nos collègues... Si M. Brunet, reprenant sa proposition, veut en faire l'objet d'une proposition nouvelle, il en est le maître, mais il faudra qu'elle suive la filière du règlement... M. Brunet vient de déposer à nouveau sur le bureau sa proposition. Je le prie de vouloir bien la reprendre, car, aux termes du règlement, il ne peut la reproduire que dans trois mois. » (A. N. 12 juin 1871.)

2. Dans la séance du 9 juillet 1908, la Chambre a voté, sur l'initiative de M. Mulac, une résolution « invitant le Gouvernement à lui présenter, dès l'ouverture de la prochaine session, des dispositions réglant la question des centimes départementaux et communaux, lesquelles dispositions seront insérées dans le projet de loi créant un impôt général sur le revenu. » La Chambre, à ce moment, était arrivée à l'article 37 de l'impôt sur le revenu; naturellement, la résolution n'a été reçue et mise aux voix qu'en dehors du débat qui venait d'ailleurs d'être suspendu.

3. V. *infra*, n° 855, l'incident du 29 novembre 1907, duquel il résulte qu'une Chambre ne peut pas, par un projet de résolution, imposer au Gouvernement le concours d'une Commission extraparlementaire pour l'élaboration d'un projet de loi.

c'est présenter par voie de décret deux projets sur la même question, l'un consacré par le vote de la Chambre, l'autre émané de son initiative propre.

Il semble même qu'une solution analogue conviendrait si le Sénat, au lieu d'être saisi du texte contesté par un projet général signé du Président de la République, était saisi directement par le Président de la Chambre d'une proposition entièrement émanée de l'initiative parlementaire. Sauf dans les cas de crise politique, on ne comprendrait pas qu'un gouvernement entreprît de tenir en échec devant une Chambre les votes de l'autre Chambre au moyen d'un projet de loi déposé à la tribune et tendant à frapper de caducité une proposition régulièrement transmise par le Bureau.

Le point de droit que nous venons d'examiner s'est rencontré dans les rapports du Gouvernement avec les deux Chambres au mois de décembre 1907. La Chambre des députés avait incorporé dans la loi de finances de 1908 un amendement qui réduisait les périodes d'exercice des réservistes et des territoriaux; le Gouvernement annonça à la Commission de l'armée du Sénat son intention de déposer sur le Bureau de la Haute Assemblée un projet de loi tendant à donner à cette question des périodes d'exercice une solution différente de celle qui avait été adoptée par la Chambre. Après examen, il fut reconnu qu'une telle procédure ne pouvait être suivie, que le droit d'initiative du Gouvernement, qui est absolu et sans réserve, ne saurait pourtant aller jusqu'à justifier le dépôt officiel sur le Bureau d'une Assemblée d'un texte contraire à celui que l'autre Assemblée vient d'adopter; celle-ci serait en droit de dire que ce n'est pas ailleurs, mais devant elle-même, que le Cabinet devait user de ses pouvoirs et de son autorité pour obtenir un vote conforme à ses conceptions. De semblables méthodes ne conviennent pas aux temps calmes; il les faut réserver pour les heures de crise et de conflit.

En fait, le Gouvernement transmit le Budget de 1908 au Sénat tel qu'il avait été voté par la Chambre; il s'abstint même, dans son exposé des motifs, de commenter les articles qui étaient relatifs aux périodes d'exercice et qui faisaient l'objet du litige; il s'abstint également de présenter un projet spécial sur la question, mais, suivant son droit et conformément à de nombreux précédents, il eut avec la Commission de l'armée du Sénat une conférence à la suite de laquelle il lui remit une note écrite résumant le système qu'il lui paraissait utile de substituer à celui de la Chambre[1].

Nous avons dit plus haut que, lorsqu'une Chambre a été saisie d'une proposition de loi *émanée de l'initiative de l'autre Chambre*, il ne conviendrait pas que le Gouvernement usât de ses prérogatives pour lui présenter, par voie de décret, un projet différent sur la même question; mais il ne lui est pas interdit de collaborer avec la Commission saisie de cette proposition au moyen de textes écrits, et comme, ici, il n'est plus lié par un dépôt opéré en séance

1. *M. Berteaux, Président de la Commission du Budget.* — Vous n'avez pas présenté de projet de loi, monsieur le Président du Conseil.

« *M. Clemenceau, Président du Conseil.* — Nous voulions déposer un projet et c'est une difficulté de procédure qui nous a empêchés de donner à nos intentions la forme d'un projet de loi.

« Nous avons, en réalité, présenté une mesure législative nouvelle sous la forme où la Constitution nous autorisait à le faire. (C. D. 31 décembre 1907.)

au nom du Président de la République, il peut apporter à la Commission plusieurs textes successifs afin de faciliter l'accord [1].

Lorsqu'un projet de loi voté par l'une des Chambres a été modifié par l'autre, le Gouvernement est obligé de rapporter à l'Assemblée qui avait statué la première le texte amendé ; il n'a pas le droit de présenter le texte primitivement adopté ; c'est le projet tel qu'il est sorti des délibérations de la Chambre statuant en second lieu qui doit être incorporé dans le décret de présentation. Mais, dans l'exposé des motifs qui précède ce décret, le Gouvernement est libre de faire connaître son sentiment ; il peut, suivant les raisons politiques dont il croit devoir s'inspirer, déclarer qu'il invitera l'Assemblée à maintenir son premier vote [2] ; il peut également faire une présentation pure et simple, sans aucun commentaire, se bornant à constater que la rédaction primitive a été modifiée [3].

Le Gouvernement n'est pas tenu de représenter indéfiniment les projets votés par une Chambre et modifiés par l'autre ; si, par exemple, un projet de loi adopté par la Chambre des députés a été amendé par le Sénat et déposé à nouveau sur le Bureau de la Chambre, le devoir du Gouvernement est accompli, et, dans le cas où les pouvoirs de la législature expireraient sans que la Chambre statue sur le texte du Sénat, il n'y aurait pas d'obligation constitutionnelle pour le Gouvernement à saisir la nouvelle législature [4].

L'initiative du Gouvernement peut s'exercer sous une forme spéciale que l'on pourrait appeler la voie de disjonction, à l'égard de certaines parties d'une proposition émanée dans son ensemble de l'initiative parlementaire. Le 15 mars 1904, le Sénat avait adopté, avec de nombreux amendements, une proposition de loi qui avait été votée par une Chambre disparue et qui concernait la juridiction des Conseils de prud'hommes. Dans la séance de la Chambre des députés du 6 avril 1905, le Gouvernement déposa un projet spécial constitué avec les articles 32, 33 et 34 du texte voté par le Sénat ; sur un rapport déposé au nom de la Commission du travail par M. Mas, le 10 avril 1905, et afin de

1. Le 16 décembre 1908, la Commission sénatoriale qui avait été saisie le 15 novembre 1901 d'une proposition de la Chambre des députés sur les retraites des mécaniciens, chauffeurs et agents de chemins de fer, a reçu de M. Barthou, ministre des Travaux publics, la communication suivante :

« Le Gouvernement, interrogé par la Commission sur la question de savoir s'il maintenait *son dernier projet*, a ouvert auprès des intéressés une enquête au cours de laquelle leurs observations et objections ont été recueillies.

« Certaines de ces objections ont conduit le Gouvernement *à modifier les dispositions qu'il avait soumises à la Commission pour établir un projet s'inspirant des principes du texte dit transactionnel*, soit au point de vue des conditions d'établissement de la retraite, soit au point de vue de l'âge.

« *Les conséquences financières d'un projet établi sur ces bases nouvelles par les administrations des Travaux publics et des Finances sont soumises à l'examen de l'inspection des finances.*

« Dans ces conditions, le Gouvernement demande à la Commission d'attendre pour déposer son rapport les résultats de cet examen, qui, à son avis, doit prendre fin avant le mois de janvier. » — En conséquence, le Gouvernement qui avait déjà remis officieusement à la Commission trois projets successifs à la date du 22 février 1906, du 13 novembre 1907 et du 12 novembre 1908, en communiqua un quatrième, le 25 février 1909. (V. le rapport fait au Sénat par M. Strauss, le 25 mai 1908.)

2. C. D. 29 janvier 1884. (Présentation du Budget.) C. D. 7 mars 1902. (Projet de loi sur le gaz à Paris.)

3. S. 8 décembre 1879 et C. D. 20 mars 1880. (Projet de loi sur l'état-major.) C. D. 2 juin 1909. (Projet de loi sur l'emploi de la céruse.)

4. Le projet de loi sur la trahison et l'espionnage adopté par la Chambre le 6 juillet 1895 a été modifié par le Sénat le 22 décembre 1898 ; il a été présenté de nouveau à la Chambre, le 30 janvier 1899 ; la Chambre n'a pas statué ; ses pouvoirs ont pris fin, et le Gouvernement s'est abstenu de saisir les législatures suivantes.

permettre la prompte réalisation d'une réforme partielle, la Chambre vota ce projet spécial dans sa séance du 13 avril 1905[1].

73 à **74**. [*Sans modifications.*]

75. Une proposition ne peut être retirée ni provisoirement, ni conditionnellement; il n'y a qu'une manière pour l'auteur d'une proposition d'en dessaisir la Chambre, c'est de faire une déclaration de retrait pur et simple, mais définitif[2]. Bien entendu, l'auteur d'une proposition retirée n'est astreint à aucun délai pour la reproduire, mais, en ce cas, il ne peut prétendre à bénéficier des divers actes de procédure précédemment accomplis.

76. On a vu que les projets de loi votés par l'une des Chambres peuvent être retirés par décret après leur présentation à l'autre Chambre[3]; le droit de retrait peut même s'exercer à l'égard d'un projet dont l'examen a déjà été commencé par la Chambre appelée à délibérer en second lieu. Le projet de loi portant modification du régime fiscal des successions avait été présenté au Sénat le 25 novembre 1895 après son adoption par la Chambre des députés; il avait été l'objet, devant le Sénat, de deux rapports déposés le 9 juillet 1896 et le 12 juillet 1898. Le Sénat avait voté les divers articles de ce projet au cours de la session ordinaire de 1900, et il avait décidé, le 2 mars 1900, qu'il serait procédé à une deuxième délibération. Dans la séance du 2 juin 1900, il a été saisi d'un décret du Président de la République portant retrait du projet[4].

Bien entendu, l'inscription d'un projet à l'ordre du jour ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de retrait[5].

En Russie, le droit de retrait des affaires législatives a été réglementé de la manière suivante par l'article 46 de l'oukase du 19 août 1905 :

« Le ministre ou le chef de ressort peut retirer l'affaire soumise par lui à la Douma *à chaque phase de la discussion*. Quant aux affaires émanant de l'initiative de la Douma elle-même, elles ne peuvent être retirées par les ministres ou les chefs de ressort qu'avec le consentement de la Douma siégeant en séance plénière. »

La question du droit de retrait des projets de loi présentés par le Gouvernement s'est produite sous une forme très complexe devant la Chambre de Belgique au cours de la session de 1907. Dans la séance du 12 avril 1907, la Chambre des représentants avait voté l'ensemble d'un projet de loi modifiant

1. Le même résultat aurait pu être atteint par une autre procédure; la question étant née de l'initiative parlementaire, la Commission aurait pu opérer elle-même la disjonction et présenter au vote de la Chambre une proposition spéciale; mais la proposition générale dont il s'agit ayant été précédemment adoptée par une Chambre qui n'était plus en exercice, il a paru préférable, en l'espèce, de recourir à l'initiative du Gouvernement.

2. A. N. 6 novembre 1849.

3. *Sic.* C. D. 17 mai 1904. (Retrait d'un projet de loi précédemment adopté par le Sénat et appliquant aux armées de terre et de mer la législation relative à la libération conditionnelle.)

4. La même procédure a été suivie en Belgique au cours de la session de 1902. Un projet de finances concernant les dotations avait été voté par la Chambre des Représentants et porté au Sénat où il avait été l'objet d'un rapport favorable; un arrêté royal a dessaisi le Sénat pour permettre au Gouvernement de reproduire le projet devant l'autre Chambre avec des amendements.

5. C. D. 18 février 1908.

la loi de 1810 sur les mines. Un arrêté royal notifié à la Présidence de la Chambre le 13 avril et promulgué au *Moniteur* du 14 avait retiré le projet de loi. En principe, le droit du Gouvernement n'était pas contestable, mais la date de l'arrêté se trouvait antérieure au vote définitif de la Chambre; cet arrêté avait été signé le 11 avril, en sorte que le lendemain, 12 avril, la Chambre délibérait sur un projet qui, virtuellement, n'existait plus; suivant une expression vulgaire mais qui caractérise bien la situation, elle mâchait à vide. La Chambre s'étant ajournée le soir même du vote, c'est seulement le 7 mai 1907 que la question de la procédure du retrait fut soulevée. M. Furnémont et M. Janson reprochèrent successivement au Président et au Gouvernement d'avoir laissé l'Assemblée accomplir une besogne vaine et partant ridicule[1]. Le Président répondit que le vote de la Chambre avait reçu son plein effet, que le texte adopté par la Chambre avait été signé et transmis au Sénat, que, donc, il avait rempli tout son devoir. Le Gouvernement exposa que ce qui l'avait déterminé à retirer le projet de loi, c'était l'adoption d'un amendement qui ne pouvait devenir définitif que par le vote de l'ensemble du projet, et que si cet ensemble avait été rejeté, le retrait serait devenu sans objet; pour ce motif, et afin de ne point paraître faire intervenir la Couronne dans les délibérations parlementaires, le Gouvernement avait cru ne devoir notifier l'arrêté qu'après l'adoption de l'ensemble[2]. M. Janson attaqua très vivement cette procédure :

« Dans la pratique du Gouvernement parlementaire, dit-il, le Président fait en quelque sorte partie du Gouvernement. Et il est vraiment inouï, parmi les choses extraordinaires dont nous avons été témoins, que le Gouvernement, ayant signé cet arrêté dès le 11 avril, ayant obtenu dès le 11 avril la signature royale, n'en ait rien dit à M. le Président de la Chambre; et il reste vrai que M. le Président de la Chambre, tenu comme vous dans l'ignorance de la situation réelle, a fait jouer à cette Chambre une comédie qui discrédite le régime parlementaire. »

Comme conclusion, M. Janson déposa l'ordre du jour suivant :

« La Chambre affirme que l'arrêté royal du 11 avril 1907, retirant le projet de loi sur les mines après le vote de la Chambre et la transmission au Sénat et publié le 14 avril après la démission du Cabinet et la séparation de la Chambre, constitue une offense envers la représentation nationale et une atteinte aux institutions parlementaires, et blâme les ministres qui ont contresigné cet arrêté, et passe à l'ordre du jour ».

Le débat fut poursuivi le lendemain 8 mai. M. Renkin, ministre de la Justice, exposa que le droit de retrait ne peut être contesté au Gouvernement :

« La mission du Gouvernement, dit-il, de soutenir le projet, d'en expliquer les motifs et l'économie, de veiller à ce que des amendements n'en viennent pas dénaturer la portée, ne

1. Il n'y avait pas d'ailleurs de question de fond; après le 12 avril, le ministère avait été remanié, et le nouveau Cabinet avait présenté au Sénat le projet de loi tel qu'il était sorti des délibérations de la Chambre. Mais, au point de vue de la procédure, le vote de la Chambre ne s'en trouvait pas moins mis à néant, car, lors même que le Sénat aurait voté sans modifications le texte de la Chambre, celle-ci n'en eût pas moins été obligée de délibérer à nouveau, puisque l'arrêté de retrait avait fait disparaître le projet primitif.

2. « *M. de Trooz, ministre de l'Intérieur.* — Le Gouvernement ne pouvait pas agir autrement qu'il l'a fait; s'il connaissait l'arrêté, il ne le possédait pas. L'arrêté royal porte la date du 11; la dernière séance a eu lieu le 12; l'arrêté royal est arrivé le 13 et a été publié au *Moniteur* le 14. Voilà des faits contre lesquels vous ne pouvez rien. Le Gouvernement ne pouvait donc pas produire le document et, je le répète encore, il ne pouvait pas en faire état avant le vote de la Chambre sur l'ensemble du projet; nous n'avions pas à découvrir la Couronne. » (Ch. des Représ. de Belgique, 7 mai 1907.)

se limite pas aux débats devant la Chambre; cette mission lui incombe encore au même titre devant la seconde Assemblée. Par conséquent, il doit conserver son droit d'amendement, donc aussi son droit de retrait pendant toute la discussion devant les deux Assemblées. »

M. Hymans ne contesta pas que le pouvoir d'initiative conféré au Gouvernement entraîne le pouvoir de retrait, mais il soutint que, dans les circonstances où ce droit venait d'être exercé, il y avait abus, que l'esprit des institutions parlementaires avait été méconnu. Il rappela que le Cabinet avait été amené à donner sa démission après le vote du projet par la Chambre, et que déjà démissionnaire, il avait annulé par un arrêté de retrait le vote qui l'avait frappé.

L'ordre du jour déposé par M. Janson fut repoussé par 77 voix contre 68 et la Chambre adopta par 77 voix contre 66 un ordre du jour de M. Waeste ainsi conçu : « La Chambre, satisfaite des explications du Gouvernement et confiante dans ses déclarations, passe à l'ordre du jour[1]. »

Il n'y a pas de retrait automatique; par conséquent, la formation d'un nouveau Cabinet laisse subsister, devant chaque Chambre, tous les projets de loi présentés par le précédent ministère, jusqu'à ce qu'intervienne un décret de retrait; en général, cette procédure est rarement employée; le ministre qui ne croit pas devoir maintenir un projet déposé par son prédécesseur se borne à prévenir officieusement le Président de la Chambre qui s'entend avec la Commission pour que l'affaire ne vienne pas à l'ordre du jour. Lorsqu'il s'agit simplement de modifier certaines parties d'un projet présenté par un ministère disparu, le Gouvernement avise la Commission compétente, par voie de lettre adressée au Président de la Chambre, des changements qu'il lui paraît utile d'apporter à l'ancien texte. Cette procédure est applicable même en matière de loi de Finances; la démission et le remplacement du ministre des Finances ne font pas disparaître le Budget déjà déposé sur le Bureau de la Chambre (V. *infra*, n° 773).

77. Le règlement décide que tout membre a le droit de reprendre une proposition retirée par son auteur; il est à peine besoin de dire que ce droit de reprise ne peut être exercé par un membre qui ferait partie du Gouvernement; les ministres ne peuvent saisir l'Assemblée de textes législatifs que par la voie de décrets délibérés en Conseil et signés par le Président de la République. Un ministre peut indiquer à la Chambre la nécessité de ne pas laisser

1. On peut également consulter avec intérêt les débats qui se sont déroulés sur la même question devant le Sénat belge dans les séances des 7, 8 et 10 mai 1907.

Le Sénat belge avait été saisi de deux ordres du jour motivés; le premier, signé par M. Émile Dupont et plusieurs de ses collègues, était ainsi conçu : « Le Sénat affirme que l'arrêté royal du 11 avril 1907 retirant le projet de loi sur les mines, après le vote de la Chambre et la transmission au Sénat et publié le 14 avril après la démission du Cabinet et la séparation de la Chambre, constitue une offense envers la représentation nationale et une atteinte aux institutions parlementaires; — il blâme les ministres qui ont contresigné cet arrêté et passe à l'ordre du jour. » Cet ordre du jour a été repoussé par 54 voix contre 39.

Le second ordre du jour, signé par M. Devolder et plusieurs de ses collègues, a été adopté par assis et levé; il est ainsi conçu : « Considérant que l'arrêté royal du 11 avril 1907 est conforme aux dispositions constitutionnelles établissant le pouvoir législatif; — qu'il suit de cette considération et des déclarations du Cabinet que cet acte ne constitue ni en soi ni à raison des circonstances qui l'ont provoqué une offense envers la représentation nationale ou une atteinte aux institutions parlementaires; — le Sénat exprime sa confiance dans le Gouvernement et passe à l'ordre du jour. »

disparaître une proposition retirée par son auteur dans un intérêt politique; mais, pour que la reprise ait régulièrement lieu, il faut qu'un membre étranger au Gouvernement déclare en assumer la responsabilité[1].

Nous avons dit dans le *Traité* que si un membre reprend un projet de loi retiré par le Gouvernement, son texte est soumis à la procédure établie pour les propositions nées de l'initiative parlementaire; au Reichsrath autrichien, l'article 5 de la loi du 12 mai 1873 stipule que le Gouvernement peut toujours retirer complètement ses projets « sans qu'un membre puisse les reprendre pour les pousser plus loin ». Au contraire, l'article 80 du règlement du Sénat italien établit la même règle qu'en France ; il porte que les projets retirés par le Gouvernement ne peuvent être repris par des membres du Sénat, sinon comme propositions nouvelles soumises à toutes les formalités établies pour l'exercice de l'initiative parlementaire.

§ 3. — Conséquences des renouvellements électoraux a l'égard de l'initiative

78. La Chambre des députés étant intégralement renouvelée, aucune des affaires dont elle était saisie avant les élections générales ne subsiste lorsque l'Assemblée nouvelle se réunit. Il y a, suivant l'expression consacrée, table rase. Un texte, dû à l'initiative de M. Jules-Louis Breton en 1903, permet de ne pas sacrifier entièrement les travaux laissés inachevés par la législature dont les pouvoirs viennent d'expirer. Dans la séance du 16 juin 1903, la Chambre a complété l'article 18 de son règlement par la résolution suivante :

> « Après le renouvellement intégral de la Chambre, les rapports sur le fond déposés par les Commissions de la précédente législature peuvent être repris et renvoyés aux Commissions nouvelles, soit sur l'initiative des Commissions elles-mêmes, soit sur l'initiative de vingt membres.
>
> « Les demandes de renvoi sont déposées entre les mains du Président qui les communique à la Chambre. Lorsque la demande émane d'une Commission, le renvoi est de droit; dans le cas contraire, la Chambre statue, par assis et levé, sans débat[2].
>
> « Toute Commission saisie d'un rapport émanant de la précédente législature peut décider qu'elle en accepte les conclusions sans amendement ; elle charge alors l'un de ses membres d'en soutenir la discussion devant la Chambre, et l'inscription à l'ordre du jour a lieu dans les formes ordinaires sans autre procédure. Si la Commission estime qu'il y a lieu de modifier un ou plusieurs articles, elle soumet à la Chambre un rapport se limitant aux articles amendés. »

Bien entendu, les articles non amendés par la Commission peuvent l'être par la Chambre; tout membre a le droit de présenter, en la forme ordinaire, des demandes de modification aux articles qui ne sont point visés dans le rapport supplémentaire. La limitation établie par le dernier paragraphe de la résolution du 16 juin 1903 n'a eu d'autre but que d'obliger les Commissions à restreindre l'étendue de leurs rapports afin que les travaux repris

1. A. N. 29 mai 1871.
2. La première application de cette disposition a eu lieu dans la séance du 13 novembre 1903.

sur la table de la précédente législature ne subissent pas de nouveaux retards.

79. En 1902, s'est présentée sous une forme nouvelle, la question de savoir quel est le sort constitutionnel des projets de finances votés par une Chambre disparue et sur lesquels le Sénat n'a pas encore statué. Cette fois, il ne s'agissait plus seulement de la *coexistence* quant au *vote*, mais de la coexistence quant à la *présentation*.

La 7e législature avait adopté, le 25 mars 1902, un projet de loi portant règlement définitif des comptes de 1898; peu de jours après ce vote, la Chambre s'était ajournée pour ne plus se réunir, car ses pouvoirs expiraient le 31 mai suivant. De son côté, le Sénat s'était ajourné avant la prorogation de la Chambre; il n'avait donc pu être saisi des comptes de 1898.

Avant la réunion de la 8e législature, le département des Finances examina la question de savoir s'il serait constitutionnel de saisir le Sénat de la loi de comptes adoptée par l'ancienne Chambre, et s'il ne devait pas demander préalablement un nouveau vote à la Chambre nouvelle, c'est-à-dire, en réalité, recommencer toute la procédure. Le Secrétaire général de la Présidence fut consulté; il déclara qu'il ne voyait pas d'obstacle constitutionnel à ce que le Sénat fût immédiatement saisi du projet voté par la dernière Chambre.

Dans une note remise au ministère des Finances, sur sa demande, il fit remarquer que le principe général en vertu duquel des projets votés par une Chambre disparue ont été *présentés* au Sénat après l'élection de la Chambre nouvelle (V. n° 78 du *Traité*) peut d'autant mieux s'appliquer à une loi de comptes que, déjà, des lois de cette nature ont été *votées* par le Sénat sans retour ni antérieur ni postérieur devant la Chambre après la disparition de la législature qui en avait connu. Il est vrai qu'alors la présentation avait précédé cette disparition. Mais, dans l'espèce actuelle, la non-présentation n'était pas imputable au Gouvernement. Sans doute, une difficulté pourrait se produire si le Gouvernement laissait périmer le délai d'un mois qui lui est imparti pour la transmission d'une Chambre à l'autre des projets adoptés. Mais il n'en était point ainsi; le retard dans la présentation résultait de ce que le Sénat s'était ajourné par sa volonté propre. Le Gouvernement ne pouvait donc faire qu'une chose, accomplir son devoir de transmission dès que la réunion du Sénat le lui permettrait.

D'autre part, on ne pouvait pas supposer que la Chambre ancienne eût eu la pensée de faire une œuvre vaine. Le jour où elle statuait sur les comptes de 1898, il lui était impossible de ne pas prévoir qu'aucune des formalités nécessaires à la sanction de son vote n'aurait le temps de s'accomplir au Sénat avant l'expiration de ses pouvoirs. Elle avait néanmoins voté, et l'absence de toute observation sur la procédure démontrait que ni à sa Commission ni à aucun de ses membres n'était apparue la nécessité de son existence pour la suite à donner à l'affaire; évidemment, elle n'avait pas eu l'idée de rendre un vote caduc dès le lendemain.

La note ajoutait qu'il convenait d'attacher une assez grande importance à ce

point de fait que la session ordinaire se poursuivait toujours, que, par conséquent, si le Gouvernement se décidait à ne pas revenir devant la nouvelle Chambre pour provoquer un second vote, la présentation au Sénat serait opérée dans la session même au cours de laquelle avait été émis le vote de la Chambre. Puisque le législateur avait jugé constitutionnel qu'une Chambre nouvelle continuât la session ordinaire de janvier commencée par l'ancienne Chambre, il ne pouvait paraître inconstitutionnel de continuer également avec la nouvelle Chambre les actes de procédure qui n'avaient pu se terminer avec l'ancienne.

Conformément aux conclusions de la note, le projet de règlement des comptes de 1898 fut présenté au Sénat sans retour préalable devant la Chambre, le 19 juin 1902; le ministre des Finances s'abstint de soulever la question de procédure, mais il l'indiqua clairement dans son exposé des motifs : « Le projet, dit-il, a été voté par la Chambre des députés dans la séance du 25 mars; *mais il n'a pu être transmis au Sénat avant l'expiration de la dernière législature. Le Gouvernement le soumet aujourd'hui à votre sanction.* »

Il résulte également d'un précédent de 1893 que, lorsque le Sénat *disjoint* d'un projet de crédits supplémentaires un certain nombre de chapitres pour en faire l'objet d'un examen ultérieur, les chapitres disjoints et non votés par le Sénat avant les élections générales peuvent être adoptés par lui après la formation de la nouvelle Chambre[1]. Dans ce cas, bien entendu, il y a lieu, après le vote du Sénat, à un retour devant la Chambre (V. *infra*, n° 506).

80. Nous avons vu qu'aux termes de la résolution votée par le Sénat le 10 décembre 1894 et devenue le § 1er de l'article 127 de son règlement, le Sénat demeure saisi, « *même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés* », des propositions émanées de l'initiative de la Chambre, votées par elle et transmises par le Président de la Chambre des députés au Président du Sénat.

Le texte de cette résolution pourrait soulever dans son application deux difficultés.

Tout d'abord, une question se pose : pour que le Sénat demeure saisi des propositions votées par la Chambre, est-il indispensable que ces propositions aient été déposées sur son Bureau en séance publique avant le renouvellement de la Chambre, ou suffit-il qu'elles aient été régulièrement transmises à son Président par le Président de la Chambre des députés? La difficulté ne s'est jamais produite, mais elle pourrait naître, surtout depuis que le renouvellement de la Chambre a lieu en cours de session ordinaire. En effet, pendant le cours des sessions, chaque Assemblée peut se proroger de sa volonté propre, quand et comme il lui plaît. S'il arrivait au Sénat de s'ajourner jusqu'à la constitution de la nouvelle Assemblée, avant que la Chambre ne se fût séparée en vue des élections générales et que celle-ci votât, dans ses dernières séances, des propo-

1. Voy. le rapport fait à la Chambre par M. Georges Cochery le 14 décembre 1893.

sitions d'initiative parlementaire, ces propositions seraient-elles caduques, bien que transmises au Président du Sénat avant l'expiration des pouvoirs de la Chambre, parce que le Sénat lui-même n'en pourrait être saisi qu'après cette expiration ? Sans doute l'hypothèse paraît peu réalisable, car le Sénat a pour tradition de rester réuni tant que la Chambre n'est pas définitivement séparée. Mais une autre hypothèse, fondée sur un fait tout matériel, peut être envisagée. Pour être transmise au Sénat, une proposition de loi doit être transcrite, revêtue de signatures et scellée. Quelque diligence que la Présidence mette à remplir ces formalités, on peut imaginer, surtout si l'on tient compte de la distance entre le Luxembourg et le Palais-Bourbon, que le Sénat ait levé sa séance et se soit ajourné jusqu'après les élections générales, lorsqu'arrive à son Président une proposition votée par la Chambre à la dernière minute. Dans ce cas, nous le répétons, la résolution du 10 décembre 1894 cesserait-elle d'être applicable ?

Nous inclinons à penser que la négative n'est pas inconciliable avec le texte de cette résolution. Il n'est pas dit, en effet, que les propositions votées par la Chambre doivent être annoncées en séance publique, mais simplement « *transmises par le Président de la Chambre au Président du Sénat* ». Pourvu que le Président de l'Assemblée qui va disparaître ait saisi le Président de l'autre Assemblée avant que ses pouvoirs ne soient expirés, il semble bien que la formalité essentielle soit accomplie et qu'il n'y ait plus qu'à attendre la plus prochaine séance du Sénat pour opérer la communication. Si le cas venait à se produire, c'est au Sénat, bien entendu, qu'il appartiendrait d'interpréter son règlement et de décider si la communication peut encore le saisir.

La seconde difficulté qu'il est permis de prévoir avec le texte de la résolution du 10 décembre 1894, est celle qui naîtrait à la suite d'une dissolution. La résolution porte que le Sénat reste saisi des propositions votées par la Chambre « *même après le renouvellement intégral* » de cette Assemblée. Les termes du texte s'étendent-ils au cas de *dissolution?* Si l'on s'en tenait au sens juridique des mots « renouvellement intégral », on serait obligé de répondre par la négative. Le législateur a employé les expressions de « renouvellement intégral » dans un sens très précis, qui exclut l'idée de dissolution, qui se limite au cas d'expiration normale des pouvoirs d'une législature. Il suffit pour s'en convaincre de lire l'article 15 de la loi organique du 30 novembre 1875 dont le § 2, portant que « la Chambre se renouvelle intégralement », est le corollaire du § 1er qui dit : « Les députés sont élus pour quatre ans. » Il suffit également de relire les articles 6 et 7 de la loi du 16 juin 1885; l'article 6 distingue nettement le cas de dissolution du cas d'élections générales résultant de « l'expiration des pouvoirs de la Chambre des députés », et l'article 7 assigne en cas de « renouvellement de la Chambre » un délai qui ne pourrait se calculer en cas de dissolution.

Donc, *in sensu stricto*, pas de doute ; la résolution de 1894 ne s'applique pas de plein droit aux propositions votées par une Chambre dissoute. Cependant, on peut se demander s'il n'y aurait pas un intérêt tout à la fois de politique et de procédure à l'étendre par voie d'interprétation. D'une part, en effet, considérer que l'acte de dissolution a pour conséquence de frapper de caducité

toutes les propositions de la Chambre encore pendantes devant le Sénat, c'est aggraver l'idée de blâme que la dissolution semble porter en soi, c'est rendre plus difficile le fonctionnement d'un mécanisme prévu par la loi constitutionnelle. Or, sous le régime républicain, la dissolution n'est pas nécessairement le résultat d'une lutte entre la Chambre qui disparaît prématurément et les pouvoirs qui font appel au pays. Elle peut se produire tout simplement parce qu'il a paru meilleur aux intérêts publics d'avancer la date des élections; elle peut se produire aussi parce que le Pouvoir exécutif et le Sénat ont jugé utile de connaître immédiatement l'opinion du pays sur une question importante, sans que d'ailleurs ils fussent en désaccord avec la grande majorité de la Chambre existante.

Dès lors, l'œuvre de cette Chambre peut avoir été bonne; en détruire une large partie ne semble pas très expédient.

Voilà pour les raisons politiques. Au point de vue de la procédure, il se produirait une situation assez bizarre, c'est que les propositions des législatures antérieures seraient retenues, demeureraient en délibération devant le Sénat, tandis que les propositions de la législature la plus récente deviendraient caduques par le seul fait de la dissolution.

Une hypothèse, il est vrai, pourrait se réaliser, celle où la Chambre nouvelle serait en opposition très complète avec la Chambre dissoute. Restant saisi des propositions émanées de la Chambre dissoute, le Sénat serait le maître de les voter et de les rendre définitives contre la volonté de la Chambre en exercice. Ce danger est plus apparent que réel. D'abord le Sénat est un corps politique, et il ne serait guère vraisemblable qu'il profitât d'une arme réglementaire pour se mettre ainsi en conflit avec une Assemblée tout récemment élue en vertu d'un décret de dissolution approuvé par lui. En outre, les propositions qui ont quelque gravité sont bien rarement votées par le Sénat sans amendements, et le moindre amendement oblige à revenir au Palais-Bourbon. Enfin, dans le cas extrême d'une loi sortie de la législature dissoute et devenue définitive par la sanction du Sénat contre la volonté manifeste de la nouvelle Chambre, le ministère, émanation de cette Chambre, n'aurait qu'à proposer au Président de la République de réclamer des deux Assemblées la nouvelle délibération qui a été prévue par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et qui ne peut être refusée.

Il n'y aurait donc pas grand péril et il y aurait de sérieux avantages à ce que le sort des propositions votées par une Chambre disparue fût le même en cas de dissolution qu'en cas de renouvellement intégral. Mais il est manifeste qu'en présence du texte précis de la résolution de 1894, un vote formel du Sénat serait nécessaire.

81. [*Sans modifications.*]

CHAPITRE III

INTERVENTION DU CONSEIL D'ÉTAT DANS LE POUVOIR LÉGISLATIF

82. Il ne paraîtrait pas conforme aux principes constitutionnels que le Conseil d'État, lorsqu'il est appelé à préparer un règlement d'administration publique, introduisît dans ce règlement des articles touchant à la procédure législative. Le décret du 16 août 1901, rendu en exécution de la loi de 1901, pour assurer l'application des dispositions relatives au contrat d'association, contenait un article 21 dont le § 2 était ainsi conçu : « Après avoir consulté les ministres intéressés, il (le ministre de l'Intérieur) soumet *au Parlement* les projets de loi tendant *soit à accorder, soit à refuser l'autorisation* (demandée par les congrégations) ».

Ce texte soulevait plus d'une objection. En premier lieu, le terme « Parlement » n'ayant pas été employé par les lois constitutionnelles pour désigner « les deux Chambres » ne pouvait figurer dans un document officiel. En second lieu, l'article semblait entreprendre sur les droits réglementaires et de procédure qui n'appartiennent qu'aux Chambres, puisqu'il déterminait en quelle forme devaient être prononcés les refus d'autorisation.

Sur la demande de la Commission compétente de la Chambre des députés (V. *supra*, n° 56), le Gouvernement provoqua une nouvelle délibération du Conseil d'État qui modifia le § 2 de l'article 21 en le ramenant à des termes plus strictement constitutionnels; d'une part, il employa, dans son nouveau texte, le terme légal « *l'une ou l'autre Chambre* »; d'autre part, il s'abstint de régler une procédure de projets de loi et se contenta de dire que « les *demandes* » des congrégations seraient soumises par le ministre de l'Intérieur « à l'une ou l'autre des deux Chambres ». Toutes les questions de forme et de procédure demeuraient ainsi en dehors du décret et rentraient dans leur compétence constitutionnelle[1].

1. Une note délibérée par le Conseil d'État et communiquée officiellement au Gouvernement avec le projet de modification du décret de 1901 a précisé la préoccupation du Conseil d'État de ne point intervenir dans les questions de procédure législative. Voici le texte de cette note :

« Le Conseil d'État, qui a pris connaissance d'un projet de décret tendant à substituer au § 2 de l'article 21 du règlement d'administration publique du 16 août 1901 la disposition suivante : « Le ministre (de l'Intérieur) soumet les demandes des congrégations à l'une ou l'autre des deux Chambres, sous la forme d'un projet de loi tendant à accorder l'autorisation », a cru devoir modifier la rédaction proposée par les considérations qui suivent :

« Le Conseil d'État reconnaît que la solution indiquée dans le projet de décret, et qui consiste dans

Les Chambres seules ayant compétence pour juger les actes contraires à la dévolution qui leur a été faite du Pouvoir législatif, le Conseil d'État ne saurait apprécier la question de savoir si un décret réglementant le régime forestier dans un pays de protectorat est entaché d'excès de pouvoir et si, en le promulguant, le Président de la République a empiété sur les attributions du Pouvoir législatif[1] (V. nos 51 et 92).

On sait que le texte qui autorise l'une des Chambres à renvoyer au Conseil d'État les propositions d'initiative parlementaire est *limitatif* et ne permettrait pas de prononcer le renvoi à d'autres corps constitués. A plus forte raison ne pourrait-on proposer le renvoi d'un texte d'initiative parlementaire — fût-ce même un texte de résolution — à une Commission extra-parlementaire; et des renvois de cette nature seraient inconstitutionnels, lors même qu'il s'agirait de saisir une Commission extra-parlementaire dont la Chambre viendrait, séance tenante, de prescrire l'organisation par voie d'invitation adressée au Gouvernement[2].

83. Lorsque la Chambre délibère sur un projet de loi émané de l'initiative gouvernementale, il ne serait pas possible de lui présenter une motion tendant à ordonner le renvoi pour avis au Conseil d'État. En effet, l'article 8 de la loi du 24 mai 1872 a établi une procédure très distincte, suivant qu'il s'agit de l'initiative gouvernementale ou de l'initiative parlementaire. C'est seulement à l'égard des affaires nées de sa propre initiative, que la Chambre peut ordonner le renvoi au Conseil d'État; au contraire, l'article 8 décide que le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi « préparés par le Gouvernement », qu'un décret ordonne de lui soumettre; par conséquent, la Chambre n'a pas le droit de soumettre au Conseil les textes que le Gouvernement a déposés sur son Bureau en usant de son droit constitutionnel[3].

l'envoi aux Chambres de toutes les demandes des congrégations sous forme de projets de loi approbatifs peut se justifier par la nécessité de concilier les règles spéciales de la loi de 1901 avec celles de la procédure parlementaire; *mais il estime qu'en prescrivant dans un règlement d'administration publique cette façon de procéder à l'exclusion de toute autre, il porterait atteinte à l'indépendance que les lois constitutionnelles assurent au Pouvoir exécutif.*

« En conséquence, le Conseil a substitué au projet de décret une disposition qui, tout en rappelant l'obligation résultant pour le Gouvernement de la combinaison des articles 13, § 1, et 18, § 2, de la loi de 1901, lui laissera pleine liberté de soumettre aux Chambres les demandes des congrégations suivant le mode qui lui paraîtra le plus expédient.

« Cette note a été délibérée et adoptée par le Conseil d'État dans sa séance du 27 novembre 1902. *Le Vice-Président du Conseil d'État,* G. COULON. — *Le Conseiller d'État rapporteur,* Abel FLOURENS. »

1. « Le Conseil d'État; — Considérant que, pour demander l'annulation du décret attaqué (D. du 21 avril 1905 réglementant le régime forestier dans les protectorats d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande-Comore), le requérant soutient : 1° qu'il n'appartient pas au Président de la République d'exercer le Pouvoir législatif dans un pays de protectorat; 2° Sur le premier moyen : — Considérant que ce moyen implique l'examen du mode d'exercice des droits de souveraineté de la France sur la Grande-Comore; que, dès lors, il soulève des questions étrangères au contentieux administratif dont il n'appartient pas au Conseil d'État de connaître, etc. » (Arr. 5 juillet 1907.)

2. C. D 9 novembre 1903. (Résol. de M. Archdeacon.) — En 1904, la Commission de la réforme judiciaire, saisie d'une proposition de M. Etienne Flandin ayant pour objet d'organiser la transportation volontaire des condamnés, avait cru pouvoir conclure au renvoi de la proposition à l'examen d'une Commission extra-parlementaire nommée par le Gouvernement. (Voy. le rapport de M. Paul Bertrand, C. D. 21 décembre 1904.) Sur les observations de la Présidence, le projet de résolution n'a pas été mis à l'ordre du jour.

3. Cette question qui, d'ailleurs, n'est point douteuse, n'a pas été discutée en séance; mais, le 29 juin 1908, la Présidence de la Chambre a refusé de recevoir une motion qui tendait à renvoyer au Conseil d'État l'article 32 du projet d'impôt sur le revenu déposé par le Gouvernement.

84 et **85.** [*Sans modifications.*]

86. Il appartient au Conseil d'État, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision prise par application d'un règlement d'administration publique, d'apprécier si ce règlement avait été fait dans les limites de la délégation[1] donnée par la loi[2].

1. En ce qui concerne la délégation au Pouvoir exécutif de faire des règlements d'administration publique délibérés en Conseil d'*Etat*, voy. *supra*, n° 51.

2. Arr. Cons. d'État, 21 décembre 1906. V. également la note placée sous l'arrêt dans le *Journ. du Palais*, 1909, III, 55.

CHAPITRE IV

DE LA MODIFICATION ET DE L'INTERPRÉTATION DES LOIS

87. Nous avons dit, conformément à de nombreux précédents, que chaque Chambre peut ordonner la rectification d'un texte voté par elle et entaché d'erreur matérielle[1]. A plus forte raison, il est dans le droit du Président d'ordonner, avant l'adoption du procès-verbal, la rectification d'une erreur qui s'est glissée dans la sténographie d'un projet voté à la précédente séance. La rectification, en ce cas, peut porter aussi bien sur une modification de texte que sur la suppression ou le rétablissement d'un article indiqué par erreur comme voté[2] ou comme rejeté. Et il n'est pas nécessaire que ce soit le Président qui a occupé le fauteuil à la séance précédente qui invite la Chambre à ordonner la rectification; le dossier sur lequel le vote a eu lieu sert de base à la rectification.

Les rectifications ordonnées par l'une des Chambres ne peuvent être ni contestées ni critiquées dans l'autre Chambre, et s'il arrivait qu'un membre parût mettre en doute la sincérité ou la valeur d'une décision prise à cet égard par l'autre Assemblée, il appartiendrait au Président de rappeler que chaque Chambre règle souverainement ses actes de procédure[3].

1. Aux précédents cités dans le *Traité*, on peut ajouter ceux du Sénat en date du 2 février 1903 et du 13 février 1903, et de la Chambre en date du 2 juillet 1903.

2. Le 30 juin 1903, la Chambre des députés avait voté, sous la présidence de M. Guillain, un projet de loi concernant un emprunt par le département de la Seine. La Commission avait amendé ce projet en supprimant l'article 2 relatif à l'exécution de certains travaux. Personne n'ayant repris cet article, le Président ne l'avait ni lu, ni mis aux voix. Néanmoins, par inadvertance, le service sténographique l'avait découpé dans le texte primitif et mentionné comme adopté au compte rendu *in extenso*. Le lendemain, l'erreur matérielle fut constatée par le Secrétaire général de la Présidence et portée à la connaissance de M. Jaurès qui devait présider la séance du 2 juillet et qui, à l'ouverture de cette séance, fit, sur le procès-verbal, la rectification nécessaire.

3. Dans la séance du Sénat du 29 janvier 1904, M. Franck-Chauveau avait discuté la validité de la rectification faite par la Chambre comme il est dit dans la note précédente. A la séance suivante, du 2 février 1904, M. le Président Fallières présenta les observations suivantes :

« Il ne faut pas que cet incident prenne des proportions qui ne conviennent pas. *Il n'appartient pas au Sénat de critiquer la procédure qui est suivie à la Chambre des députés, pas plus qu'il n'appartiendrait à la Chambre des députés de critiquer la procédure du Sénat.*

« Je dois dire, cependant, que j'ai cru devoir, personnellement, prendre des renseignements; et renseignements pris, j'affirme que l'article 2 dont il est question n'a pas été lu par le Président de la Chambre

On a vu qu'il est dans le droit des Chambres d'ordonner, en séance publique, la rectification matérielle d'un texte définitivement voté par elles, lors même que le texte erroné ferait déjà partie d'une loi promulguée au *Journal officiel*. Il résulte d'un précédent établi dans la séance du Sénat du 11 juin 1903 que les rectifications matérielles peuvent être opérées après la promulgation, même dans le cas où il s'agit de rétablir un texte qui avait été inconnu de l'Assemblée par suite d'une erreur de transmission [1].

88. On sait que les intitulés des lois ne se votent pas, mais nous avons indiqué dans le *Traité* certaines dérogations à ce principe [2]. Il a même été admis qu'un amendement peut être déposé dans le but de modifier le titre d'une loi et de substituer, à la rédaction dont la Commission s'est servie, un texte différent. Dans ce cas, l'amendement est soumis à la Chambre dans les formes ordinaires [3]. Lorsque le vote d'un amendement, la suppression ou la modification de certains articles entraînent l'évidente nécessité de modifier le titre d'un projet de loi, le Président en avertit la Chambre avant le vote d'ensemble, sans être tenu de mettre la question aux voix; il indique le titre nouveau qui doit être inscrit en tête du texte adopté et, s'il ne s'élève pas de contestation, le changement est sanctionné [4].

Comme le titre d'une loi suppose l'existence d'un ensemble d'articles adoptés par l'Assemblée, le Président peut ajourner le vote sur les amendements qui tendent à modifier l'intitulé d'un projet de loi non seulement jusqu'après les considérations générales, mais même jusqu'après la proclamation du scrutin sur l'ensemble du projet [5].

des députés; j'affirme qu'il y a eu une erreur exclusivement matérielle. Cette erreur provient de ce que le service de la sténographie, au lieu de faire insérer au *Journal officiel* le texte qui avait été, en réalité, lu par le Président et voté par la Chambre des députés, a pris par erreur le texte du projet du Gouvernement.

« J'ajoute que, par une coïncidence extraordinaire, l'erreur matérielle que vous avez rectifiée tout à l'heure, au début de la séance, s'est produite dans les mêmes conditions ici, au Sénat. On a, — par une confusion qui semble inexplicable, mais qui cependant, laissez-moi vous le dire, pourrait se présenter plus souvent, étant données les conditions d'urgence dans lesquelles le vote de certaines lois est réclamé du Sénat, — on a pris et inséré au *Journal officiel*, non pas le texte que j'ai lu et que vous avez voté, mais un autre texte.

« Eh bien ! à la Chambre des députés, les choses se sont produites absolument dans les mêmes conditions. »

Voy. également les incidents soulevés par M. Dominique Delahaye dans les séances du Sénat du 4 et du 5 juillet 1904.

1. Le texte de l'article 102 du Budget de 1902 avait été l'objet d'un amendement introduit par la Chambre dans la séance du 30 mars 1903, et le Sénat, qui avait ignoré le vote de cet amendement, avait adopté l'ensemble de la loi de finances sans revenir à l'examen de l'article 102. Cet article avait été inséré dans la loi du 31 mars 1903 avec la rédaction du Sénat qui différait de celle votée par la Chambre. L'amendement inséré par la Chambre n'ayant pas pour conséquence de modifier le fond de l'article, le Sénat autorisa la rectification sur une lettre du ministre des Finances qui avait été préalablement communiquée à la Commission des Finances et à laquelle celle-ci avait adhéré. A la suite du vote émis par le Sénat dans la séance du 11 juin 1903, le *Journal officiel* du 13 juin 1903 publia un *erratum* à l'article 102 de la loi de finances du 31 mars 1903.

2. Indépendamment des précédents rappelés dans le *Traité*, on peut se reporter à la séance du Sénat du 17 mai 1904.

3. C. D. 15 juin 1903.

4. S. 14 décembre 1905; 15 décembre 1905; S. 5 novembre 1907; C. D. 10 mars 1908; 29 juin 1908.

5. « *M. le Président Fallières.* — Tous les articles, messieurs, sont adoptés. Mais, avant de consulter le Sénat sur l'ensemble du projet de loi, j'ai à lui faire connaître que notre collègue, M. Denoix, a déposé une proposition tendant au retrait de l'urgence. C'est par cette proposition que nous continuerons la dis-

Bien entendu, le Gouvernement est tenu de promulguer les lois avec le titre inscrit sur les expéditions authentiques transmises par les deux Chambres; lors même qu'un titre n'aurait pas été l'objet d'un vote formel, le Gouvernement n'y pourrait rien changer [1].

89. Nous avons dit que l'interprétation des lois pour l'avenir, par voie d'autorité, appartient aux Chambres qui procèdent en édictant un texte législatif nouveau. On trouvera un exemple de texte interprétatif dans l'article 33 de la loi de finances du 30 mai 1899 [2] et dans l'article 7 de la loi de finances du 17 avril 1906 [3].

cussion. Si l'urgence n'est pas retirée, je donnerai la parole à ceux de nos collègues qui veulent parler sur l'ensemble. En troisième lieu, je donnerai la parole à ceux qui veulent expliquer leur vote.

« Enfin, si le texte de la loi est adopté, il restera une dernière proposition de M. Delahaye, qui demande au Sénat de changer non pas le texte de la loi, mais le titre de la loi. » (S. 5 décembre 1905.)

« *M. le Président Fallières.* — Je consulte le Sénat, messieurs, sur l'ensemble de la loi... Que le Sénat me permette de lui faire remarquer que, *si la loi est votée, il lui restera à se prononcer sur une modification proposée au titre.* Je prie donc mes collègues de vouloir bien ne pas quitter la salle des séances... Le Sénat a adopté l'ensemble du projet de loi concernant la séparation des Églises et de l'État.

« La parole est à M. Delahaye, qui a présenté l'amendement suivant : « Dans le titre du projet de loi concernant la séparation des Églises et de l'État, remplacer les mots : « La séparation », par les mots suivants : « Les nouveaux rapports ».

« Le Sénat n'a pas adopté l'amendement de M. Delahaye. En conséquence, messieurs, le titre reste et portera ces mots : « concernant la séparation des Églises et de l'État ». (S. 6 décembre 1905.) — *Sic.* S. 21 janvier 1908.

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 11 juin 1909, M. le Président Brisson a soumis au vote de l'Assemblée une modification de l'intitulé du projet de loi portant suppression des conseils de guerre après l'adoption du projet lui-même. — *Sic*, 12 juillet 1909; 5 avril 1910 (motion de M. Groussau).

Contra. — Dans la séance de la Chambre des députés du 23 février 1906, l'amendement de M. Lemire, tendant à modifier l'intitulé de la proposition de loi sur les retraites ouvrières, a été mis aux voix avant l'ensemble. Aucune de ces procédures n'est incorrecte et toutes deux se peuvent défendre; il est logique de dire que, si l'ensemble était rejeté, il n'y aurait plus lieu de discuter l'intitulé d'une loi qui n'existerait pas; et, d'autre part, on a le droit de soutenir que, si le changement d'un titre doit avoir quelque portée dans l'application d'une loi, il convient d'en connaître avant de statuer définitivement sur la loi elle-même.

1. Au *Journal officiel* du 30 décembre 1905 (p. 7709) avait été promulguée une loi avec ce titre : « Loi sur la caisse de prévoyance des marins français ». Or, le titre qui avait figuré au rapport des Commissions parlementaires et à l'ordre du jour des Chambres, et qui avait été reproduit en tête des expéditions authentiques, portait : « Loi relative aux inscrits maritimes et à des modifications de certains articles de la loi du 21 avril 1898. » Sur les observations faites par la Présidence, le Gouvernement fit rétablir à l'*Officiel*, par voie d'*erratum*, le titre implicitement approuvé par les Chambres. (*J. O.* 31 décembre 1905, p. 7767, 3e col.)

De même, dans le *Recueil des lois promulguées de* 1909, publié par les soins de la Présidence de la Chambre des députés, on lit à la page 90, sous la loi du 19 juillet 1909, tendant à la conservation des monuments et objets d'art classés, une note ainsi conçue :

« Cette loi a été promulguée avec le titre suivant : « Loi complétant la loi du 30 mars 1887 sur la « conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique ». Les titres des lois ne pouvant être modifiés par l'acte de promulgation, nous maintenons ici le titre voté par les deux Chambres. »

2. Cet article est ainsi rédigé : « Le revenu personnel entrant en ligne de compte pour la formation des 360 francs de retraite alloués aux vieux travailleurs dans les conditions prévues par les lois des 31 décembre 1885 et 13 avril 1898, *s'entend* uniquement de la fortune personnelle consolidée du bénéficiaire. Les ressources qu'il pourrait encore tirer de son travail n'entrent pas en ligne de compte, à moins qu'il ne s'agisse d'un traitement de l'État, du département ou des communes. »

3. En voici le texte :

« Article 7. — *Doivent être entendues comme s'appliquant* à toute succession comprenant des biens légués aux départements et autres établissements publics ou d'utilité publique les dispositions du § 4 de l'article 19 de la loi du 25 février 1901 relatives au délai dans lequel les héritiers ou légataires saisis de la succession sont tenus de payer les droits de mutation par décès sur ces biens. Ce délai ne courra, pour chaque hérédité, qu'à compter du jour où l'autorité compétente aura statué sur la demande en autorisation d'accepter le legs, sans que le payement des droits puisse être différé au delà de deux années à compter du décès de l'auteur de la succession. »

Il est également dans le droit des Chambres de décider que les textes interprétatifs votés par elles prendront place dans la loi antérieure dont ils doivent préciser le sens. Il y a alors incorporation et les Chambres peuvent l'ordonner soit par voie d'adjonction, soit même par voie d'abrogation[1].

En pareil cas, l'interprétation édictée par le législateur a nécessairement un effet *rétroactif*, puisqu'elle fait corps avec la loi ancienne et qu'elle a pour but de dire quelle avait été, *dès l'origine*, la volonté des Chambres. Elle fixe la jurisprudence qui devait résulter du premier vote; elle établit le droit tel qu'il aurait dû être compris et appliqué au moment où il avait été statué pour la première fois sur les questions en litige par l'autorité souveraine des représentants du pays. Il en est ainsi, lors même que la rétroactivité aurait pour effet d'atteindre des procédures commencées et de mettre à néant des procès déjà terminés en première instance.

Ces divers points ont été longuement examinés par la Chambre des députés en 1907, au cours du débat provoqué par un projet de loi qui modifiait plusieurs articles de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État. Il s'agissait notamment de savoir si, en édictant le § 3 de l'article 9 de la loi de 1905, lequel fixe le délai imparti pour intenter « toute action en reprise ou en revendication », le législateur avait eu la volonté de comprendre toutes les actions révocatoires quelles qu'elles soient; le projet présenté par le Gouvernement avait pour but de préciser la portée du § 3 en ce sens que plusieurs tribunaux avaient cru devoir écarter. La Commission avait conclu comme le Gouvernement, et son rapporteur, M. Raymond, disait dans la séance du 28 octobre 1907 : « Ce qui vous est soumis aujourd'hui est moins une loi nouvelle sur le plus ou moins d'étendue des droits des collatéraux que *la confirmation pure et simple des votes qui ont été émis par la Chambre et par le Sénat* ».

En combattant ce projet de loi, M. de Ramel invoquait les instances engagées :

« A quelle situation inextricable, disait M. de Ramel, êtes-vous engagés? De nombreux tribunaux reconnaissant le bien fondé des actions en révocation intentées par des héritiers collatéraux ou des légataires universels, ont jugé dans leur indépendance, plus soucieux de rendre des arrêts que des services, ce qui est à leur honneur. Plusieurs de leurs décisions sont passées en force de chose jugée, et cependant vous prétendez donner un effet rétroactif à la loi, contrairement au principe essentiel de notre droit moderne. Qu'allez-vous faire?

« Non seulement vous violez ce principe fondamental de la non-rétroactivité des lois, mais vous vous placez dans une situation juridique inextricable : si votre loi était votée, si son effet rétroactif se produisait, vous vous trouveriez en présence de deux catégories de citoyens : ceux qui devraient bénéficier d'un jugement passé en force de chose jugée et qui, malgré l'effet rétroactif de la loi, bénéficieraient du jugement que votre loi n'a pas le pouvoir d'anéantir, et ceux qui sont en instance, mais dont les droits étaient nés avant la loi et qui cependant les verraient méconnus. Les uns auront vu leurs droits respectés, les autres les verront sacrifiés. »

Dans la séance du 30 octobre 1907, après avoir déclaré que le projet déposé

1. Loi du 13 avril 1908 tendant à modifier les articles 6, 7, 9, 10, 13 et 14 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État : ART. 3. « Le § 3 de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905 est *abrogé* et remplacé par les dispositions suivantes... »

par le Gouvernement n'innovait en rien, M. Aristide Briand, ministre de l'Instruction publique et des Cultes, précisa le caractère et l'étendue du droit d'interprétation qu'il appartient aux Chambres d'exercer par voie législative :

« Le projet, dit-il, est absolument conforme aux principes de la loi du 9 décembre 1905. Par le paragraphe 3 de l'article 3, *il réitère* les dispositions de l'article 9 de la loi de 1905; *il les interprète en les précisant.*

« On nous a reproché cette interprétation. On nous a contesté le droit de la formuler, sous prétexte que, dans ce pays, les lois ne doivent pas avoir un effet rétroactif. Sur ce point, je vous demande, messieurs, la permission de m'expliquer tout de suite.

« Le législateur a-t-il le droit d'interpréter les lois antérieures et, quand il les interprète, cette interprétation a-t-elle un effet rétroactif?

« Je suis surpris, messieurs, qu'on ait pu vous contester un pareil droit. Il a existé de tout temps; à maintes reprises, il a été exercé par les législateurs de ce pays. Il dérive de l'article 2 du Code civil. Je me borne à rappeler les conditions dans lesquelles cet article a été rédigé. Lorsque, dans la discussion préliminaire du Code civil, Portalis, Bigot de Préameneu et Tronchet ont fait connaître leur opinion sur la portée de cet article 2, ils n'ont pas hésité à reconnaître au législateur le droit d'interpréter des lois et, *à cette interprétation, ils ont déclaré qu'il fallait reconnaître le caractère de la rétroactivité.*

« Voici en quels termes devait être rédigé cet article :

« Néanmoins, la loi interprétative d'une loi précédente aura son effet du jour de la loi « qu'elle explique, sans préjudice des jugements rendus en dernier ressort, des transactions, « décisions arbitrales et autres passées en force de chose jugée. » Cet alinéa a été supprimé comme exprimant *une vérité trop évidente.*

« Je ne veux pas rappeler toutes les lois interprétatives qui ont été votées par les Chambres françaises. Je ne veux pas non plus — j'ai un dossier très complet sur ce point — citer tous les arrêts de jurisprudence qui confirment cette doctrine. Je ne pense pas qu'il se trouve dans cette Chambre un juriste pour contester, en s'appuyant sur un seul élément de jurisprudence, le droit qu'a le législateur d'interpréter des lois antérieures.

« *Ce que vous n'avez pas le droit de faire, c'est, sous prétexte d'interprétation, de voter, en lui donnant un caractère rétroactif, une loi nouvelle différente de la loi antérieure.* »

En répondant au ministre, M. Paul Beauregard déclara qu'il n'avait pas l'intention de contester le pouvoir d'interprétation dévolu aux Chambres à l'égard des lois antérieures, mais qu'il entendait établir que, sous prétexte d'interprétation, le Gouvernement apportait un projet nouveau modifiant profondément la loi du 9 décembre 1905.

Dans la séance du 27 novembre 1907, M. Gauthier (de Clagny) posa la question de savoir si le plaideur qui aurait déjà gagné son procès en première instance se verrait, en cas d'appel, exposé à trouver des juges liés par la loi nouvelle, ou si au contraire l'appel serait vidé d'après le texte primitif.

Le ministre répondit qu'en matière interprétative, il n'y a pas de droit acquis pour les particuliers :

« Toutes les questions posées par M. Gauthier (de Clagny), expliquait le ministre, peuvent se résumer en une seule : Le texte que vous nous demandez de voter et qui exclut toute possibilité de recourir à une action en revendication ou en résolution pour des collatéraux, pour des conjoints, pour des légataires à titre universel, ce texte est-il ou non interprétatif?

« Nous avons dit au cours de ces débats, à plusieurs reprises : Ce texte est purement interprétatif. C'est le droit pour le législateur d'interpréter. Ce n'est pas contestable...

« J'ai démontré dans la discussion générale que la première rédaction de l'article 2 du Code civil indiquait que *le législateur pouvait, par voie d'interprétation, voter des textes qui ont forcément un effet rétroactif parce qu'ils font corps avec les textes antérieurs interprétés par eux,* et que cette rédaction n'a pas été finalement adoptée après des observations faites par Portalis, par Tronchet, par Bigot de Préameneu. Ils ont déclaré, de la façon la plus formelle, au Conseil d'État, qu'il était inutile d'ajouter cette disposition à

l'article 2, *parce qu'il allait de soi qu'aucune contestation ne pouvait être soulevée sur ce point, que c'était un droit absolu pour le législateur d'interpréter un texte antérieur;* et que, quand il l'interprète, il ne fait pas œuvre législative nouvelle, le texte interprétatif fait corps avec l'ancien; *tout ce qui a pu exister entre les deux textes disparaît.*

« Voilà le terrain du débat sur lequel nous nous sommes placés dès l'origine. On a discuté, on a dit : « Mais, pardon, sous prétexte d'interprétation, vous nous apportez des disposi- « tions nouvelles. » On a essayé de le démontrer. Je me suis efforcé à démontrer le contraire.

« J'ai dit : « Non, ce ne sont pas des dispositions nouvelles, c'est en réalité une nouvelle « affirmation plus précise de la volonté du législateur de 1905. Sur ce point-là, vous pouvez « discuter. Vous l'avez fait. Il me semble que la Chambre a été éclairée par les arguments « qui se sont échangés. »

. . . . . .

« Quand le législateur a affirmé sa volonté, quand il a fait la loi avec une telle précision, quelle que soit l'indépendance du magistrat, il faut bien convenir que son premier devoir n'est pas de faire passer ses convenances personnelles, par des moyens plus ou moins habiles d'interprétation, au-dessus de la loi elle-même. Ce que nous avons voulu, ici, c'est donner des indications si nettes et si précises que, tout en conservant le droit comme tribunaux de juger les espèces, ils ne puissent pas le faire en dehors des indications formelles de la loi. Or les mots « ou poursuivie » avaient une apparence brutale de dessaisissement. On pouvait considérer que c'était arracher à des tribuneux déjà saisis le droit de formuler un jugement, par application de la loi, sur les espèces qui avaient été portées à leur barre. Cela, nous ne voulions pas le dire, et c'est pour cette raison que nous avons fait disparaître les mots « ou poursuivie ». Mais il n'en reste pas moins que, se trouvant en présence d'une disposition interprétative, ils doivent la respecter, et cette disposition atteint non pas les actions de l'avenir, *mais toutes les actions nées depuis la loi de* 1905, *car c'est celle-ci qui sera la loi de* 1905. »

En terminant, le ministre faisait observer que le droit d'interprétation exercé par les Chambres ne blesse pas plus les intérêts individuels que le pouvoir d'interprétation qui appartient à la Cour de cassation ou au Conseil d'État.

M. Ribot présenta l'objection tirée de ce fait que le projet demandait aux Chambres de procéder *par voie d'abrogation* du texte antérieur :

« Quand les tribunaux, disait M. Ribot, examineront le nouveau texte, ils y verront que la Chambre a abrogé le paragraphe 3 de l'article 9 de la loi de 1905; elle l'a mis à néant, elle y a substitué un texte nouveau. Il n'y a pas un tribunal, en France, qui pourra juger que cette loi a un effet rétroactif et consacrer ce résultat monstrueux que lorsque, en vertu d'une loi bien ou mal interprétée, on aura gagné son procès, on devra, en appel, le perdre parce que vous aurez introduit un élément nouveau entre la première et la seconde instance. »

Le ministre répondit qu'il y avait des jugements dans les deux sens, les uns dans le sens de la thèse opposée à celle du Gouvernement, les autres interprétant la loi de 1905 comme le projet demandait à la Chambre de l'interpréter de nouveau :

« Nous avons, ajoutait-il, une occasion de préciser la pensée du législateur. Cette occasion, nous la saisissons; et ce n'est pas un texte nouveau que nous voterons en faisant cette interprétation : *c'est le texte de* 1905 *que nous affirmerons avec une force nouvelle.* »

M. Ribot répliqua que, par un détour, on faisait réellement une loi nouvelle, et, dans la séance du 21 décembre 1907, il déclara qu'il voterait contre l'ensemble de la loi : « L'interpréter comme vous le faites, c'est, disait-il, modifier la loi, c'est anéantir par des dispositions rétroactives les jugements que vous n'osez pas porter devant la Cour de cassation. »

Après le vote de la Chambre, le Sénat fut appelé à son tour à examiner le pouvoir des Assemblées en matière interprétative, ainsi que le caractère et les effets de leurs décisions au point de vue de la rétroactivité. Dans le préambule du rapport déposé au nom de la Commission sénatoriale, le 19 mars 1908, M. Maxime Lecomte sépara nettement les deux dispositions votées par la Chambre avec le caractère interprétatif des divers articles qui avaient pour but de modifier la loi de séparation :

« Toutes les dispositions qui viennent d'être indiquées modifient réellement la loi de séparation. Il n'en est pas de même pour le nouveau paragraphe 2 de l'article 7 et le nouveau paragraphe 3 de l'article 9, qui ont le caractère interprétatif et s'incorporent à la loi interprétée. *Elle doit être considérée comme ayant été rédigée dès l'origine conformément au texte interprétatif.*

« Il existe dans nos Codes de nombreux exemples de lois interprétatives et il a toujours été reconnu que le caractère interprétatif emportait l'effet rétroactif.

« Quand la volonté du législateur était certaine et qu'elle a cependant été mise en doute ou méconnue, il est du devoir du législateur d'affirmer à nouveau cette volonté et de la faire prévaloir.

« L'interprétation judiciaire ne peut aboutir, après beaucoup de temps et à la suite de nombreux procès qui entraînent des frais considérables, qu'à une fixité relative, puisque légalement la Cour de cassation, après avoir, en Chambres réunies, prononcé un arrêt de seconde cassation qui donne une solution définitive à une espèce, peut encore changer de jurisprudence[1] ».

Au cours du débat, la doctrine de la Commission fut plusieurs fois attaquée. Dans la séance du 26 mars 1908, M. de Las-Cases reprochait au projet de constituer, non pas une loi interprétative, mais une loi modificative : « Vous changez le sens et la portée de la loi de 1905, et alors vous ne pouvez pas lui donner un effet rétroactif. » Le rapporteur, M. Maxime Lecomte, défendit en ces termes l'autorité souveraine du Pouvoir législatif :

« Il ne peut y avoir le moindre doute sur le droit du législateur, lorsqu'il voit que sa volonté, cependant très claire, n'est pas appliquée par certains tribunaux, de faire lui-même cette interprétation et de venir ensuite dire : « Cette volonté, elle était très claire, très certaine, je le déclare. » Voilà l'interprétation législative... Mais il y aussi l'interprétation judiciaire, avec laquelle on peut espérer, au bout d'un long espace de temps, après de nombreux litiges et par conséquent des frais considérables et un grave préjudice pour les particuliers, arriver à une fixité relative de la jurisprudence.

« En effet, d'après la loi de 1837, lorsque la Cour de cassation, dans une affaire quelconque, est amenée à casser, pour la seconde fois, un arrêt de Cour d'appel, elle renvoie devant une troisième Cour, laquelle, dans cette affaire, est obligée d'adopter la doctrine de la Cour de cassation. Voilà une espèce réglée.

« Mais le lendemain, la même Cour d'appel peut juger autrement une autre espèce, une autre affaire, et la Cour de cassation, dont la composition peut varier, peut également changer de jurisprudence.

« C'est dans ces conditions qu'il m'a été permis de dire dans mon rapport qu'il est hors de doute que la jurisprudence ne peut donner des résultats aussi certains, aussi rapides, aussi peu coûteux que *l'interprétation par la déclaration du législateur, que telle était bien sa volonté lorsque la loi a été faite. Il est alors admis sans conteste que la loi interprétative*

1. Plus loin, le rapporteur du Sénat ajoutait :

« Le projet, dans son article 3, à la fin du troisième paragraphe de cet article, marque bien le caractère et la place des dispositions interprétatives de son article 2, en disant : *outre les dispositions interprétatives ci-dessus*, et reprenant alors les dispositions modifiant réellement celles de la loi du 9 décembre 1905.

« Nous allons tout d'abord examiner ces dispositions interprétatives des paragraphes 2 de l'article 7 et 3 de l'article 9 de la loi de séparation, et *rechercher si, rédigeant, comme il l'a fait primitivement, les textes dont s'agit, il est bien certain que le législateur a eu la même volonté que celle exprimée dans le nouveau texte, présenté comme donnant l'interprétation de cette volonté.* »

a un effet rétroactif. Le texte ainsi éclairci est censé avoir été la rédaction primitive; il s'incorpore absolument avec la loi interprétée. Il ne peut pas y avoir de doute sur ce point, et, par conséquent, *on ne peut pas appeler cela un effet rétroactif. Cette loi est considérée comme ayant été telle; elle n'a pas varié, le législateur le proclame.* »

Dans la même séance, M. Guillaume Poulle, qui se déclarait partisan du projet, fit néanmoins des réserves sur les dispositions interprétatives, non quant au principe, mais quant à l'opportunité :

« J'aurais voulu, disait M. Poulle, que cette interprétation fût donnée par les tribunaux, par les Cours d'appel et par la Cour de cassation, c'est-à-dire par le Pouvoir judiciaire. Non pas, messieurs, que je veuille prétendre devant vous qu'il n'appartient pas au Parlement d'interpréter les lois — c'est là quelque chose qui résulte du Code civil lui-même — mais il est certain que c'est un pouvoir exorbitant, en dehors des règles du droit commun, et auquel on ne doit avoir recours que dans des circonstances exceptionnelles.

« Il faut, pour qu'on ait besoin de recourir à l'interprétation par voie législative, qu'on se trouve en présence d'une loi obscure[1]. Or, ici nous nous trouvons — c'est du moins ma conviction — en présence d'une loi parfaitement claire.

« Il faut en même temps — et c'est là une seconde considération — qu'on se trouve en présence d'un Pouvoir judiciaire en conflit avec la loi ; mais on ne peut savoir cela que si tous les échelons de la hiérarchie ont été appelés à se prononcer sur le sens d'une loi. »

Dans la séance du 7 avril 1908, M. Théodore Girard demanda que les dispositions « interprétatives » ne fussent pas qualifiées par cet adjectif dans la loi[2].

M. Aristide Briand, Garde des Sceaux, défendit le texte voté pas la Chambre en examinant de nouveau la question de principe et celle d'opportunité :

« Messieurs, la question de savoir si les Chambres ont le droit d'interpréter une loi antérieure, et si cette interprétation fait corps avec la loi précédente, ne se pose plus. Elle est résolue. L'honorable M. Girard n'oserait pas prétendre qu'un tel droit n'existe pas pour le Parlement. Et quand celui-ci l'exerce, il ne porte pas atteinte à la dignité de la Magistrature de ce pays; il ne fait pas montre de méliance à son égard; il agit dans la plénitude de son droit, qui, dans certaines circonstances, peut devenir un devoir impérieux pour lui.

. . . . . .

« A l'heure actuelle, nous sommes en présence de cinq arrêts de Cour d'appel très nets, visant réellement les deux thèses en présence dans ce débat.

1. A l'appui de sa thèse, M. Guillaume Poulle citait les opinions émises lors du vote de la loi de 1843, d'abord celle du Garde des Sceaux, Martin (du Nord), qui disait :

« Lorsque l'incertitude de la jurisprudence l'exige, l'intervention du Pouvoir législatif est légitime et nécessaire. C'est un droit immense sans doute. Par cela même il faut y recourir rarement. »

M. Poulle invoquait également ce passage d'un discours de Portalis :

« Le législateur ne doit pas être appelé à intervenir avant que la nécessité de son intervention soit bien démontrée, sans cela nous tomberions dans tous les inconvénients de la législation sur les référés, qui est la pire de toutes les législations, parce qu'elle est toujours provoquée par des circonstances particulières et par des intérêts privés.

« Notre ancienne législation avait voulu prévenir ce danger. Elle avait déterminé à quels signes on pouvait reconnaître cette contrariété de jurisprudence qui nécessiterait l'intervention législative. Mais, de ce que l'intervention législative n'est plus nécessaire dans certains cas, il ne s'ensuit pas que ce qui était autrefois de précepte, ne soit plus aujourd'hui de conseil et ne doive pas être exactement suivi. »

2. « *M. Théodore Girard.* — ...Si vous voulez faire une loi, c'est absolument votre droit, mais ne décidez pas qu'elle doit être interprétative.

« Vous auriez d'autant plus tort, permettez-moi de vous le dire, monsieur le ministre, d'ajouter ce mot « interprétatif » dans votre loi, que je vous mets au défi de citer une loi analogue, dans laquelle ce mot ait été ajouté.

« *M. le Garde des Sceaux.* — C'est M. Ribot qui a demandé de l'insérer.

« *M. Théodore Girard.* — Je le regrette. La question de savoir si une loi est interprétative n'appartient pas au législateur, elle appartient au juge du fait. Ce sont les tribunaux qui doivent décider si une loi est interprétative ou si elle ne l'est pas.

« Pourquoi tenez-vous donc tant — je ne vous demande pas grand'chose, simplement la suppression d'un mot — pourquoi tenez-vous donc tant à donner à cette loi un effet rétroactif, à renouveler, comme je vous le disais, ce qu'on a fait ici en 1899 ? »

« Il y a deux arrêts de Cour d'appel contre ma thèse et trois arrêts de Cour d'appel pour ma thèse. Par conséquent, on peut dire que la jurisprudence est, sur ce point, totalement divisée. C'est donc l'heure et le moment, pour le Parlement, de faire une loi interprétative. Je le répète, et je conclus sur ces mots : au point où en est le débat, la question n'est plus entière ; vous avez écarté les collatéraux. Ce que demande l'honorable M. Girard, par son amendement, c'est de dire qu'ils seront écartés pour l'avenir, mais que ceux qui précédemment ont pris la précaution de saisir les tribunaux doivent y recevoir bon accueil. C'est véritablement, au point de vue du droit et de l'équité, une disposition qu'il vous est impossible de voter. Je vous demande, messieurs, de la rejeter. »

La rédaction adoptée par la Chambre fut sanctionnée par le Sénat; elle a pris place dans la loi du 13 avril 1908[1].

Des précédents établis par ces longs débats, il résulte qu'une même loi peut contenir des dispositions interprétatives et des dispositions nouvelles. Dans ce cas, il importe que le législateur sépare nettement les premières des secondes, puisque les unes ont un effet rétroactif qui ne saurait appartenir aux autres[2].

Lorsqu'il s'agit d'interpréter une loi électorale, la Chambre que cette loi concerne a le droit de statuer par voie d'ordre du jour motivé sur le sens qu'il convient de donner à son texte; elle peut, par exemple, décider qu'un article

1. Les principes qui découlent de cette loi ont été confirmés dans un arrêt de la Cour de cassation en date du 3 novembre 1909; voici le texte des considérants de cet arrêt :

« Attendu qu'aux termes des articles 7, §§ 2 et 9, § 3, *anciens*, de la loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Églises et de l'État, toute action en reprise ou en revendication des biens grevés soit d'une affectation charitable, soit de toute autre affectation étrangère à l'exercice du culte, ainsi que des biens donnés ou légués à un établissement public du culte, devait être exercée dans un délai spécifié auxdits articles et ne pouvait être intentée qu'en raison de donations ou legs, et seulement par les auteurs et leurs héritiers en ligne directe;

« Attendu que par les expressions génériques qu'il avait employées, le législateur *entendait* viser toute action qui tendrait à obtenir la reprise de ces biens, quelle que fût la cause juridique sur laquelle la demande serait fondée; *mais qu'il a cru nécessaire de préciser ultérieurement sa pensée et qu'à cet effet, usant du pouvoir d'interprétation qui lui appartient*, — tant par l'article 2 de la loi du 13 avril 1908 que par les dispositions insérées en tête de l'article 3 de cette loi, qui remplacent lesdits §§ 2 de l'article 7 et 3 de l'article 9 de la loi du 9 décembre, — *il a fait connaître que tel était bien le sens qu'il fallait attribuer à l'expression « action en reprise »*, qu'elle soit qualifiée en revendication, en révocation ou en résolution, l'exercice en demeurant toujours restreint et réservé au profit des seuls auteurs des dons, legs ou fondations pieuses et de leurs héritiers en ligne directe;

« *Attendu que ces divers textes de loi nouvelle, dont le caractère interprétatif est certain, font corps avec la loi antérieure et rétroagissent au jour de la promulgation de celle-ci, et qu'ils ont pour conséquence d'éteindre les actions introduites avant la publication de la loi du 13 avril 1908, lorsqu'elles sont intentées contrairement à ses prescriptions;*

« Or, en fait, attendu qu'il résulte des constatations de l'arrêt attaqué que l'action du procès a été formée par Gaymard en sa qualité de légataire universel et neveu de la demoiselle Blanchard et qu'elle avait pour but d'obtenir la révocation, pour inexécution des charges, des donations faites par ladite demoiselle à l'évêché de Grenoble;

« Attendu, dès lors, qu'en déboutant la susnommée de sa demande, la Cour d'appel de Grenoble, loin de violer les articles de loi invoqués par le pourvoi, en a fait une juste et exacte application;

Par ces motifs, rejette, etc. »

2. « *M. le Président.* — Nous arrivons au § 4 de l'article 3, mais, entre les deux paragraphes 3 et 4 du projet de la Commission, M. Charles Dumont propose d'insérer le texte suivant :

« Outre les dispositions interprétatives ci-dessus, le § 3 de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905 est « complété par les dispositions suivantes. »

« *M. Charles Dumont.* — La Commission m'a fait connaître qu'elle accepte cet amendement. Je puis donc, je crois, me borner à l'expliquer en deux mots.

« Dans les observations parfois si justes, toujours si éloquentes qu'a présentées l'autre jour M. Ribot j'ai été très frappé d'une considération tout à fait importante.

« Dans cette loi interprétative, il y a des dispositions nouvelles. A quel moment cesse la loi interprétative? à quel moment commence la loi nouvelle?

« C'est pour le marquer nettement que j'ai demandé à la Commission, qui l'accepte, de bien vouloir insérer à la fin du § 3 la phrase dont M. le Président vient de donner lecture. » (C. D. 17 décembre 1907.) Le texte de M. Charles Dumont est devenu le § 5 de l'article 3 de la loi du 13 avril 1908 modifiant la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État.

non visé dans une loi faite pour ses membres leur est néanmoins applicable[1]. Chaque Chambre puise ce droit exceptionnel d'interprétation dans la souveraineté qui lui est dévolue, en matière de vérification de pouvoirs, aux termes de l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Le principe que les Chambres ne sont pas chargées d'interpréter les lois par voie de déclarations n'a pas empêché, dans la séance de la Chambre des députés du 29 novembre 1890, le vote d'un ordre du jour interprétatif du tarif des douanes; nous en avons rappelé le texte et le caractère dans le *Traité*. De même, le Sénat a discuté, dans sa séance du 10 novembre 1904, une interpellation visant l'application faite par l'Administration des douanes des dispositions de la loi de 1892 concernant les tissus de soie de l'Extrême-Orient[2].

Les observations échangées au cours d'un débat, les déclarations faites par le Gouvernement ou par la Commission peuvent devenir des éléments d'appréciation pour les tribunaux lorsqu'ils sont appelés à déterminer la portée d'un article de loi; mais il n'y a aucune force impérative dans les explications verbales qui sont fournies aux Chambres; c'est le texte seul qui oblige et qui lie le Pouvoir judiciaire. Les ministres ont donc le droit de se montrer fort prudents lorsqu'ils sont sollicités de formuler à la tribune des opinions qui peuvent ensuite être attaquées dans les prétoires. M. Rouvier, Président du Conseil et ministre des Finances, a formulé sur ce point des réserves qu'il importe de noter : « Je m'interdis, s'écriait-il à la séance de la Chambre des députés du 30 mars 1905, je m'interdis d'apporter ici des commentaires qui, n'étant pas inscrits dans la loi, pourraient être en contradiction avec des décisions de justice. » Plus nettement encore, il disait à la séance du 6 avril 1905 :

« A chaque instant vous demandez au Gouvernement ou au rapporteur ou au Président de la Commission de vous donner des interprétations des textes qui vous sont proposés. J'ai eu l'occasion de dire que ces interprétations sont sans aucune valeur et sans efficacité. Comme les tribunaux n'en tiennent pas compte, pourquoi voulez-vous que je m'expose à vous tromper ou à induire en erreur les personnes que vous représentez en vous donnant une explication qui ne serait pas celle que la jurisprudence établira ? »

En vertu des mêmes principes, M. le Président Fallières s'opposait, dans la

1. La disposition transitoire qui terminait la loi du 9 décembre 1884 sur l'organisation du Sénat avait stipulé que l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés serait applicable aux élections sénatoriales ; elle avait négligé de viser l'article 9 de la même loi de 1875 qui est la conséquence et le corollaire de l'article 8. Dans la séance du 26 février 1885, le Sénat a voté, comme conclusion d'une interpellation, l'ordre du jour suivant : « Le Sénat, considérant que la disposition transitoire de la loi du 9 décembre 1884 n'est pas applicable aux fonctionnaires énumérés dans l'article 9 de la loi du 30 novembre 1875, passe à l'ordre du jour. »

2. A ce sujet, le *Temps* du 13 novembre 1904 s'est attaché à mettre en relief les inconvénients de votes émis par les Chambres dans le but de fixer le sens des lois existantes : « Les Chambres ont pour mission de faire des lois, et non pas de les interpréter. Toute immixtion du Parlement dans l'interprétation des lois est un empiétement sur l'œuvre dévolue aux tribunaux. Une jurisprudence semble-t-elle fâcheuse ou fausse, le sens exact d'un texte légal paraît-il être méconnu, la volonté du Parlement semble-t-elle être incomprise, il n'appartient pas à telle ou telle Assemblée de substituer son interprétation à celle qui domine et de mettre au service de sa propre pensée la force gouvernementale : si une loi a été obscure ou si elle semble telle, c'est au Pouvoir législatif seul, fonctionnant régulièrement, de dire le droit à nouveau. »

Sur le danger de voter des ordres du jour motivés tendant à établir une jurisprudence contraire à celle des tribunaux compétents. V. *infra*, n° 666.

éance du Sénat du 14 février 1905, à ce que l'on vînt discuter la manière dont une loi serait appliquée avant que la promulgation fût intervenue : « Vous pourrez, disait-il, interpeller le Gouvernement lorsqu'il existera un texte de loi définitif ». C'est en effet lorsqu'une loi est en fonctionnement que les Chambres peuvent examiner, de concert avec le Gouvernement, les effets produits par son interprétation; s'il ressort des débats que l'autorité administrative ou le Pouvoir judiciaire ont tiré des textes un sens contraire à la volonté du législateur, les Chambres peuvent le déclarer par la voie d'un ordre du jour, ou bien, ce qui est plus correct et plus sûr, redresser par une loi nouvelle, les textes faussés (Voy. *infra*, n° 450).

Le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas empêché le dépôt, dans la séance de la Chambre des députés du 7 novembre 1905, d'un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers, employés des exploitations de l'État aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le Gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution. »

Mais M. Rouvier, Président du Conseil, a fait observer à l'auteur de cette résolution, M. Lasies, qu'il demandait à la Chambre de s'immiscer dans l'interprétation et dans l'application des lois, « *ce qui est l'œuvre du Pouvoir judiciaire et non du Pouvoir législatif* ». La Chambre a substitué au texte de M. Lasies une résolution de MM. Grosdidier et Germain Périer approuvant les déclarations du Gouvernement et prescrivant l'inscription à l'ordre d'un texte modificatif de la loi visée.

Bien que le Pouvoir législatif ne puisse intervenir dans les contentions civiles, la Chambre a voté, dans la séance du 28 novembre 1905, un ordre du jour de M. Bourrat invitant le ministre des Travaux publics « à faire supporter par les administrateurs de la Compagnie d'Orléans les pertes résultant des opérations Cronier ». Mais, avant le vote, M. Gauthier, ministre des Travaux publics, avait formulé ses réserves dans les termes suivants : « Quant aux actionnaires privés d'une partie de leurs dividendes, s'ils veulent exercer des recours contre leurs administrateurs, c'est à eux à les faire engager, et non au ministre des Travaux publics ».

90. En votant une loi, les Chambres ont le droit d'en limiter la durée[1]; dans ce cas, la loi est abrogée *ipso facto* à l'expiration du délai, s'il n'intervient pas une loi nouvelle pour en prolonger l'existence.

1. La loi du 2 mars 1902 autorisant les communes éprouvées par la crise viticole à contracter des emprunts en dehors des formalités d'usage porte, en son article 2, que la loi n'aura d'effet que pendant un délai de deux ans à partir de la promulgation.

TROISIÈME SECTION

DU POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE PREMIER

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

91. Bien que le siège du Pouvoir exécutif soit à Paris (V. n° 1194), rien n'interdit au Président de la République, lorsqu'il réside temporairement hors de Paris, de signer des décrets, et alors ces décrets portent comme lieu d'origine la ville où se trouve le Président[1]. Ils sont valables lors même que le château où résiderait le Président ne serait pas un palais national[2]. Ils peuvent s'appliquer non seulement à des questions d'ordre intérieur, mais aussi à des actes diplomatiques[3]. Bien que les lois soient nécessairement votées par les deux Chambres au siège légal des Pouvoirs publics, elles peuvent être promulguées par un décret rendu par le Président de la République hors de Paris[4].

En 1908, la question s'est posée de savoir si, lorsque le Président de la République se trouve officiellement hors de France, il peut encore signer des

1. *J. O.* 14 août 1888 (Décret du 12 août 1888 signé à Fontainebleau); — *J. O.* 10 août 1892 (Décret du 10 août 1892, convoquant les électeurs pour le renouvellement des conseils généraux de l'Algérie, signé à Fontainebleau); — *J. O.* 21 septembre 1895 (Décret du 20 septembre 1895, signé à Fontainebleau); — *J. O.* 14 septembre 1898 (Décret du 8 septembre 1898, signé à Rambouillet); — *J. O.* 9 août 1902 (Décret du 6 août 1902, nommant des magistrats, signé à Rambouillet); — *J. O.* 21 août 1909 (Décret déclarant un chemin de fer d'utilité publique, signé à bord de la *Vérité*, en rade de Cherbourg, le 1er août 1909.)

2. *J. O.* 23 août 1876 (Décret du 21 août 1876, convoquant le collège électoral d'Embrun, signé à La Forêt); — *J. O.* 22 septembre 1877 (Décret du 21 septembre 1877, convoquant le Sénat et la Chambre des députés en session extraordinaire, signé au château de la Forêt); — *J. O.* 22 septembre 1877 (Décret du 21 septembre 1877, convoquant les collèges électoraux pour l'élection des députés, signé au château de La Forêt); — *J. O.* 26 août 1880 (Décret du 23 août 1880, concernant l'exploitation d'un chemin de fer, signé à Mont-sous-Vaudrey); — *J. O.* 20 août 1884 (Décret du 18 août 1884 convoquant un collège électoral, signé à Mont-sous-Vaudrey); — *J. O.* 19 août 1894 (Décret relatif à une élection sénatoriale signé à Pont-sur-Seine); — *J. O.* 31 juillet 1895 (Décret du 29 juillet 1895 nommant des conseillers de préfecture, signé au Havre); — *J. O.* 7 août 1903 (Décret du 4 août 1903, signé à la Bégude-de-Mazenc); — *J. O.* 24 août 1903 (Décret concernant des bouilleurs de crus, signé à la Bégude-de-Mazenc); — *J. O.* 6 octobre 1904 (Décret du 25 septembre 1904, convoquant le collège électoral de Châtillon-sur-Seine, signé à la Bégude-de-Mazenc).

3. *J. O.* 19 août 1903 (Décret du 13 août 1903 promulguant une convention télégraphique internationale); — *J. O.* 28 août 1903 (Décret du 23 août 1903 promulguant une convention de commerce et de navigation).

4. *J. O.* 20 août 1884 (Décret du 19 août 1884 promulguant la loi relative aux opérations militaires de Madagascar, signé à Mont-sur-Vaudrey); — *J. O.* 14 août 1890 (Décret du 13 août 1890 promulguant une loi portant ouverture de crédits, signé à Fontainebleau); — *J. O.* 10 août 1894 (Décret du 9 août 1894 promulguant une loi relative au chemin de fer de Chamonix, signé à Pont-sur-Seine); — *J. O.* 1er août 1895 (Décrets du 29 juillet 1895, promulguant des lois d'intérêt local, signés au Havre); — *J. O.* 3 août 1902 (Décret du 3 août 1902 promulguant une loi accordant une pension nationale à M. Savorgnan de Brazza, signé à Rambouillet); — *J. O.* 14 août 1904 (Décret du 10 août 1904 promulguant diverses lois de travaux publics).

décrets. La difficulté venait de ce qu'un acte de la fonction présidentielle ne peut évidemment s'accomplir en territoire étranger; il serait anormal qu'un décret exécutoire en France, créant pour les Français des obligations, fût rendu ailleurs qu'en France; mais en vertu d'une fiction diplomatique, le Palais où réside le Président de la République, lorsqu'il rend visite aux souverains étrangers, est considéré comme situé en terre française, au même titre que les hôtels des ambassades et des consulats; le navire sur lequel est arboré le drapeau national et qui porte le Président de la République est également considéré comme un fragment de la patrie, même lorsqu'il ne flotte plus dans les eaux françaises. Il a donc été reconnu que des décrets peuvent être valablement rendus hors de France, pourvu qu'ils soient signés à la résidence officielle du Président ou sur l'un des bâtiments de l'escadre française[1].

Les décrets qui ne pourraient être rendus hors de France sont ceux que la loi, par une disposition expresse, déclare devoir être délibérés en Conseil des ministres; en effet, le Président de la République ne peut pas réunir le Conseil des ministres à l'étranger.

92. Le Président de la République n'ayant aucune attribution personnelle, nul ne peut lui demander d'intervenir dans le vote des projets de loi soumis aux Chambres par le Gouvernement; il ne saurait avoir d'action sur les délibérations des représentants du pays que par l'intermédiaire des ministres, seuls responsables. Le 2 décembre 1903, Pie X avait adressé à M. Émile Loubet, Président de la République, une lettre dans laquelle il protestait contre le texte d'un projet de loi récemment présenté à la Chambre des députés; la lettre se terminait par un appel à l'intervention directe du Président :

« Nous avons voulu, au début de notre pontificat, monsieur le Président, vous ouvrir notre cœur; nous avons la confiance que vous-même, avec la noblesse de caractère, l'élévation de sentiments, le vif désir de pacification religieuse dont nous vous savons sincèrement animé, vous voudrez faire valoir toute l'influence qui vous vient de votre haute situation pour éloigner de l'Église de nouveaux préjudices et épargner à la France de nouvelles agitations religieuses. »

Le Président de la République répondit le 27 février 1904; sa lettre n'était point contresignée par le ministre des Affaires étrangères, mais elle établissait avec précision les devoirs constitutionnels du Président :

« Quelle que soit l'opinion personnelle du Président de la République sur ces questions, Votre Sainteté ne peut, en faisant appel à lui, perdre de vue le rôle qui lui est assigné par la Constitution française.

« Le Président doit se renfermer dans son irresponsabilité constitutionnelle en ce qui concerne les mesures gouvernementales, et s'abstenir de tout acte personnel. Il ne peut qu'offrir ses conseils aux ministres, et j'ai conscience de ne pas avoir manqué à ce devoir. Quant aux lois et résolutions parlementaires, le Président n'y intervient que par les ministres, qui sont eux-mêmes obligés de compter avec les majorités des deux Chambres. »

1. *J. O.* 28 juillet 1908 (Décret portant nomination et acceptation de démission de greffiers de justice de paix, fait a la légation de France à Copenhague, le 21 juillet 1908, signé par M. Fallières); — *J. O.* 2 août 1908 (Décret relatif aux vacations du Conseil d'État, fait à bord du cuirassé *Vérité*, en rade de Revel, le 28 juillet 1908, signé par M. Fallières); — *J. O.* 3 août 1908 (Décrets portant nominations dans la magistrature des Cours d'appel et des tribunaux de première instance, fait à bord du cuirassé *Vérité*, le 28 juillet 1908, signé par M. Fallières).

Les décrets rendus par le Président de la République dans la limite de ses attributions (V. n° 49) sont exécutoires pour les citoyens comme les lois. Ils ne sauraient être interprétés par des arrêtés préfectoraux. Lorsque les tribunaux civils sont saisis d'un litige dont la solution dépend du sens des décrets émanés du Président de la République, ils peuvent surseoir à statuer jusqu'à ce que le sens et la portée de ces décrets aient été déterminés par l'autorité administrative; mais c'est au Conseil d'État seul qu'il appartient de donner l'interprétation[1]. Les Chambres ou l'une d'elles pourraient également être saisies de la question par voie d'ordre du jour ou de pétition; mais elles ne pourraient ni modifier ni interpréter les décrets, à moins de rendre une loi se substituant aux actes du Pouvoir exécutif; elles auraient simplement à voter des ordres du jour ou des résolutions indiquant au Gouvernement dans quel sens elles estiment que les décrets doivent être modifiés.

Nous avons dit que les actes du Président de la République, même contresignés par un ministre, ne sont obligatoires qu'autant qu'ils ne contreviennent à aucune disposition de la Constitution ou des lois en vigueur. Par application de ce principe, le Conseil d'État a annulé, le 31 janvier 1902, un décret du Président de la République en date du 10 septembre 1900, prononçant la dissolution d'un Conseil municipal. Le ministre de l'Intérieur avait fait soutenir devant le Conseil d'État qu'aucune restriction ne peut être apportée au droit de dissolution conféré au Président de la République par l'article 43 de la loi municipale du 5 avril 1884. Le Conseil d'État a considéré qu'en effet il ne lui appartient pas d'apprécier les *motifs* d'un décret de dissolution, lesquels sont d'ordre politique, mais qu'on peut régulièrement attaquer par la voie contentieuse un décret qui serait entaché d'incompétence et constituerait une usurpation de pouvoirs.

Dans l'espèce, le décret de dissolution n'avait été rendu qu'à raison d'irrégularités relevées contre l'élection des membres du Conseil dissous, irrégularités qui avaient été portées devant la juridiction compétente et ne pouvaient être appréciées que par elle. Il y avait donc, dans le décret, une sorte de détournement de compétence, une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'État a motivé dans les termes suivants sa décision qui a, pour le droit public, une très grande importance :

« ...Considérant qu'il appartient au Président de la République, aux termes de l'article 48 de la loi du 5 avril 1884, de dissoudre tout Conseil municipal en fonctions, et que *les motifs d'un décret de dissolution pris en vertu des pouvoirs conférés au chef de l'Etat par cet article ne peuvent être discutés par la voie contentieuse;* mais que, si étendues que soient les attributions dévolues au Président de la République par la disposition de loi précitée, *elles ne peuvent être exercées* en vue d'obtenir le redressement d'irrégularités qui se seraient produites au cours des opérations électorales effectuées pour la nomination des membres du Conseil municipal, et *dont la connaissance a été expressément réservée par la loi à la juridiction administrative.* »

L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 porte que « les envoyés et ambassadeurs des Puissances étrangères sont accrédités auprès du Président de la République »; c'est donc à lui que les lettres de créance sont présentées en audience solennelle, lorsqu'une Puissance étrangère envoie en

1. Arr. Cons. d'État, 7 décembre 1900. V. *supra*, n° 82.

France un nouveau représentant[1]. Mais, lorsqu'il y a lieu, pour le Gouvernement de la République, de réclamer le départ d'un ambassadeur étranger, c'est le Conseil des ministres qui délibère sur la mesure à prendre[2].

La Constitution ayant décidé que les envoyés et les ambassadeurs des Puissances étrangères sont accrédités auprès du Président de la République, le corps diplomatique se rend en audience solennelle auprès de lui, lorsque vient le jour de l'expiration légale de son mandat[3]. Les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires accomplissent la même démarche auprès du nouveau Président, après son installation[4], mais ils n'ont pas à lui présenter leurs lettres de créance; la remise de ces lettres, antérieurement opérée, subsiste avec tous ses effets.

Nous avons rappelé que les voyages accomplis hors de France par le Président de la République, sur l'invitation d'un souverain étranger, sont précédés d'une approbation implicite des Chambres auxquelles sont demandés les crédits nécessaires[5]. De même, dans la séance de la Chambre des députés du 23 novembre 1903, M. Marcel Sembat a demandé au Gouvernement des explications sur le voyage que le Président de la République devait être appelé à faire à Rome pour rendre la visite du Ro d'Italie. M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, a répondu :

« Le voyage que M. le Président de la République sera amené à faire à Rome est un

1. En l'absence du Président de la République et s'il y a urgence, les lettres de créance peuvent être *communiquées* au ministre des Affaires étrangères; cette formalité permet, jusqu'à régularisation, l'établissement provisoire de rapports diplomatiques. Le *Journal officiel* du 17 janvier 1905 a publié, en tête de sa partie officielle, la déclaration suivante :

« En raison du deuil qui a frappé M. le Président de la République et en attendant sa réception par le chef de l'État, S. E. sir Francis Bertie a communiqué à M. le ministre des Affaires étrangères les lettres par lesquelles S. M. le Roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et des possessions britanniques au delà des mers, Empereur des Indes, l'accrédite en qualité d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, et il a été admis à entrer, dès à présent, en cette qualité, en relations officielles avec le Gouvernement de la République. »

2. « *Le ministre des Affaires étrangères à M. de Courcel, chargé d'affaires de France près le Saint-Siège.* — Paris, le 29 juillet 1904. En réponse aux notes jointes à votre lettre du 27 et dont le Conseil des ministres vient de prendre connaissance, je vous prie de remettre dans le plus bref délai à S. E. le cardinal Secrétaire d'État la note suivante dont vous voudrez bien auparavant lui donner lecture : « ...Obligé « de constater, par la réponse de S. E. le cardinal Secrétaire d'État en date du 26 juillet courant, que le « Saint-Siège maintient les actes accomplis à l'insu du Pouvoir avec lequel il a signé le Concordat, le « Gouvernement de la République a décidé de mettre fin à des relations officielles qui, par la volonté du « Saint-Siège, se trouvent être sans objet. » Cette note remise, vous ajouterez que nous considérons comme terminée la mission du nonce apostolique. Signé : DELCASSÉ. » (*J. O.* 31 juillet 1904, p. 4834.)

De même, le 18 janvier 1906, c'est le Président du Conseil qui a notifié dans ces termes, au chargé d'affaires du Vénézuéla, la rupture des relations diplomatiques :

« Dans cette situation, le Gouvernement de la République considère comme terminée votre mission en qualité de chargé d'affaires du Vénézuéla à Paris. Je vous prie, en conséquence, de m'indiquer le point de la frontière par lequel vous quitterez aujourd'hui même le territoire français. Je vous fais tenir vos passeports et prendrai les mesures que comporte votre départ de France. »

3. Le *Journal officiel* du 18 février 1906 a inséré, en tête de sa partie officielle, la note suivante :

« Le Président de la République a reçu hier, à onze heures du matin, au palais de l'Élysée, le corps diplomatique, qui avait demandé à venir prendre congé de lui.

« Le Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, assistait à cette réception. »

Ont été publiés ensuite les discours prononcés par S. Exc. le comte Tornielli, ambassadeur d'Italie, et par M. Émile Loubet, Président de la République.

4. « Le Président de la République a reçu mardi, à quatre heures et demie, au palais de l'Élysée, le corps diplomatique qui venait lui offrir ses félicitations.

« Le Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, assistait à cette réception. » (*J. O.* 22 février 1906.) Suivent les deux discours de S. Exc. le comte Tornielli, doyen du corps diplomatique, et du nouveau Président de la République, M. Fallières.

5. C. D. et S. 30 juin 1903 (crédits concernant le voyage à Londres). — Même procédure pour le voyage en Espagne. (L. 1er août 1905, art. 2.)

voyage dont la signification politique n'échappe à personne, mais le Conseil des ministres n'a pas été appelé à en délibérer, et la question ne se pose pas à cette heure; mais le moment venu, la Chambre peut être certaine qu'elle sera appelée à faire connaître son sentiment. »

Ainsi se trouve nettement déterminée la procédure qui précède et prépare les voyages diplomatiques du Président de la République[1] (V. *infra*, n° 1194).

Aux termes de l'article 2 du décret du 16 mars 1852, le Président de la République est chef souverain et grand maître de l'ordre de la Légion d'honneur[2]; l'article 47 du même décret dispose que le grand chancelier « travaille *directement* avec le Chef de l'État ». Néanmoins, le Président de la République ne peut prendre aucune mesure à l'égard des légionnaires, même sur l'avis du Conseil de l'ordre, qu'avec le contre-seing et sous la responsabilité du Garde des Sceaux[3].

1. M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, s'en est expliqué de nouveau dans la séance du 24 novembre 1903, faisant remarquer que, sous la forme d'une demande de crédit, la Chambre et le Sénat sont *préalablement* mis à même de faire connaître leur sentiment.

La demande de crédits a été déposée sur le Bureau de la Chambre, le 25 mars 1904. Un débat s'est engagé au cours duquel M. Marcel Sembat a rappelé que les engagements pris, le 23 novembre 1903, par le ministre des Affaires étrangères avaient été tenus :

« Nous lui avions demandé, dit M. Sembat, si la Chambre serait saisie en temps utile et pourrait, avant la visite de M. le Président de la République en Italie, connaître et apprécier les conditions de cette visite.

« Il nous avait répondu affirmativement et je suis heureux de constater que le Gouvernement a tenu sa promesse et qu'il nous a ainsi mis à même de nous prononcer. Nous allons en effet nous prononcer, étant bien entendu — ainsi que le silence de M. le ministre des Affaires étrangères l'a indiqué suffisamment et que M. le rapporteur de la Commission du Budget l'a marqué mieux encore à la tribune, — que M. le Président de la République n'ira qu'au Quirinal. On ne saurait alléguer que nous lui imposons une condition ! mais, en son nom, M. le ministre nous fait connaître, préalablement au voyage, qu'il a décidé de ne rendre visite qu'au représentant de la nation italienne. »

Sur les délibérations de la Commission du Budget, M. Paul Doumer, Président de cette Commission, a donné les explications suivantes qui intéressent le point de droit constitutionnel engagé par les voyages du Président de la République :

« Je tiens simplement à déclarer qu'aucun des membres de la Commission du Budget n'a cherché à imposer des conditions à M. le ministre des Affaires étrangères en ce qui concerne le voyage de M. le Président de la République à Rome. Chacun des membres de cette Commission — comme c'était son droit, comme c'est le droit des membres de la Chambre, — a questionné M. le ministre sur les conditions dans lesquelles ce voyage s'effectuerait; rien de plus n'a été demandé. »

De son côté, M. Francis de Pressensé, rapporteur de la Commission du Budget, répondant à M. Denys Cochin, a précisé dans ces termes les droits de la Commission et ceux de la Chambre :

« M. Denys Cochin a protesté contre la prétention que nous avions émise, disait-il, d'imposer des conditions à M. le Président de la République et à M. le ministre des Affaires étrangères, contrairement à la dignité du chef de l'Etat. Je lui réponds qu'assurément nous n'avons pas eu le dessein d'imposer des conditions, mais nous avons eu la prétention très naturelle de savoir dans quelles conditions allait se produire un grand acte public au nom de l'État français. Le Président de la République ne peut pas voyager sans engager la France; il ne peut pas rendre visite à Rome ou dans toute autre capitale sans que la politique française tout entière y soit intéressée. »

2. En conséquence, le jour même où un nouveau Président prend possession du Pouvoir exécutif, les insignes de grand'croix lui sont apportés par le grand chancelier; l'accomplissement de cet acte est constaté par une note publiée au *Journal officiel* :

« Le général Florentin, grand chancelier de la Légion d'honneur, s'est rendu, le 18 février, au palais de l'Élysée, où il a remis officiellement à M. Fallières, Président de la République, les insignes de grand'croix de la Légion d'honneur et l'a reconnu comme grand maître de l'ordre. » (*J. O.* 21 février 1906.)

3. « *M. Emile Combes, Président du Conseil.* — ...Le Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur n'émet que des avis et c'est le grand maître de l'ordre, le Président de la République, qui prend des décisions. M. le Président de la République peut ou confirmer ou atténuer l'avis du Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur; seul, en ce moment, il serait en état de dire à M. Krantz ce qu'il se propose de faire...

« *M. Ribot.* — Il y a un ministère responsable, j'imagine !

« *M. Paul Coutant* (Marne). — Vous venez de découvrir le Président de la République, monsieur le Président du Conseil.

« *M. Paul Deschanel.* — C'est un langage inconstitutionnel !

. . . . . .

« *M. le Président du Conseil.* — J'ai dit que le Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur n'est admis

Aucune loi n'a réglementé le mode de nomination des ambassadeurs par le Président de la République ; on le conçoit aisément. Pour des postes de cette nature et dans une matière aussi délicate, il importe que le Gouvernement soit entièrement libre de ses choix. Mais ce qu'une loi ne pourrait faire sans de graves difficultés, un décret peut le tenter; il appartient au Président de la République d'établir des règles de procédure pour l'exercice de ses propres attributions. On trouve, en ce sens, un essai partiel de réglementation dans le décret du 29 décembre 1906, qui a déterminé les conditions à remplir non point pour être nommé ambassadeur, mais pour en obtenir le titre. Aux termes de l'article 2 de ce décret, nul ne peut obtenir le titre d'ambassadeur s'il ne représente effectivement en cette qualité la République française auprès du chef d'État d'une nation étrangère. L'article 2 dispose qu'en aucun cas le titre d'ambassadeur honoraire ne peut être conféré[1].

93 à 96. [*Sans modifications.*]

par les lois qu'à donner son avis sur les mesures disciplinaires à prendre contre un légionnaire. J'ai ajouté qu'en vertu des lois, le Président de la République est investi du droit ou bien d'adhérer à l'avis donné par le Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur, ou de le modifier dans le sens de l'atténuation... J'ai dit enfin qu'il n'y avait, à l'heure actuelle, qu'une seule personne pouvant donner une réponse à cette question, et par là je n'ai pas entendu découvrir M. le Président de la République.

« Nous n'avons pas le droit, monsieur Ribot, un ministre, un Président du Conseil n'a pas le droit dans une question où le grand maître de la Légion d'honneur décide souverainement, de dire d'avance à cette tribune ce que fera le Conseil. Il n'a pas le droit, par des paroles intempestives, ou de forcer la main au chef de l'État — et c'est la pire des suppositions, celle-là — ou bien d'annoncer l'intention de se mettre en conflit avec lui...

« *M. Ribot.* — ...Je suis d'accord avec M. le Président du Conseil pour reconnaître que le Conseil de l'ordre ne statue définitivement que lorsqu'il s'agit d'émettre un blâme, mais que, lorsqu'il s'agit d'une peine plus sévère comme la suspension ou la radiation, c'est par un décret signé par M. le Président de la République, contresigné par M. le Garde des Sceaux, que la mesure peut et doit être prise...

« *M. Vallé, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — J'ai reçu hier matin de M. le général Florentin l'avis du Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur et le projet de décret de radiation qui l'accompagnait. J'ai demandé à M. le général Florentin de vouloir bien me communiquer le dossier de l'affaire. Il m'a fait alors observer — d'ailleurs très respectueusement — que je n'étais rien dans la Légion d'honneur, que je ne faisais pas partie du Conseil de l'ordre et que je n'étais pas davantage un juge d'appel de ses décisions.

« Je n'ai donc pu, à ce moment, que recevoir l'avis et le projet de décret. Mais aujourd'hui même j'ai demandé officiellement à M. le grand chancelier de me faire parvenir le dossier en communication.

« *M. Léon Mougeot, ministre de l'Agriculture.* — C'est votre droit.

« *M. le Garde des Sceaux.* — Puisque vous voulez que ma responsabilité soit engagée, c'est la moindre des choses que vous réserviez mon droit d'examen préalable.

« *M. Ribot.* — ... M. le Garde des Sceaux reconnaît — je l'en remercie — que la responsabilité de la décision ne peut pas peser, comme on le disait tout à l'heure, sur M. le Président de la République...

« *A l'extrême gauche.* — On ne l'a jamais dit.

« *M. Ribot* — ... Que nous n'avons pas, suivant l'expression évidemment malheureuse de M. le Président du Conseil, à demander à M. le Président de la République ce qu'il pense.

« *M. le Président du Conseil.* — Je n'ai jamais dit cela. » (C. D. 14 janvier 1905.)

1. La promulgation de ce décret au *Journal officiel* du 1er janvier 1907 a été précédée d'un rapport du ministre des Affaires étrangères dont il nous paraît utile de reproduire le texte :

« Monsieur le Président, l'usage s'est introduit depuis quelques années dans mon département d'accorder le titre d'ambassadeur honoraire ou même d'ambassadeur à des ministres plénipotentiaires qui, bien que n'ayant jamais occupé effectivement d'ambassade, avaient été jugés dignes, notamment au moment de leur mise à la retraite, d'une distinction exceptionnelle.

« Or, cette pratique repose sur une véritable confusion : le titre d'ambassadeur signifie que celui auquel il a été confié est ou a été le représentant de la République près d'un chef d'État d'une nation étrangère ; c'est la qualification d'une haute fonction effectivement exercée.

« Or, on incline à considérer ce titre comme un grade qui serait le couronnement normal de la carrière diplomatique, tandis qu'au contraire il ne saurait être prodigué sans risquer d'enlever à nos ambassadeurs quelque chose de leur prestige et de l'autorité dont ils ont besoin pour représenter la France.

« J'ai l'honneur, en conséquence, Monsieur le Président, de soumettre à votre haute approbation le décret ci-après.

« Je vous prie d'agréer,

Le Ministre des affaires étrangères,
« S. Pichon. »

CHAPITRE II

DES MINISTRES

§ 1er. — Mode de nomination

97. L'article 3 de la loi du 13 juillet 1879 porte que « les conseillers d'État en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de 1re classe, après trois années depuis leur entrée au Conseil d'État, peuvent, *sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques*, pour une durée qui n'excédera pas trois ans ». On pouvait se demander si cette disposition qui permet de déléguer un membre du Conseil d'État dans des fonctions publiques est applicable à la nomination des ministres. Il y avait doute sur le point de savoir si les ministres sont des fonctionnaires au sens de l'article 3 de la loi de 1879; en effet, les ministres sont les dépositaires du Pouvoir exécutif, chargés d'exercer l'autorité suprême sur tous les fonctionnaires publics; ils ne sont donc pas simplement les premiers d'entre eux. Néanmoins la question a été résolue *in sensu lato* par un décret du 22 octobre 1908 [1]. Il résulte du même décret que l'énumération inscrite dans l'article 3 de la loi du 13 juillet 1879 n'est pas limitative et qu'un Président de section au Conseil d'État peut être nommé ministre sans perdre son rang au Conseil, bien que les Présidents de section ne soient pas visés dans le texte qui crée l'exception aux incompatibilités.

Le 16 novembre 1902, à la suite de la promulgation d'un décret nommant le ministre de la Guerre, la question s'est posée de savoir s'il y a incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le fait d'être titulaire d'une charge d'agent de change. Il a été reconnu qu'au regard de l'exercice des fonctions de ministre, il n'existe aucune incompatibilité légale. Quant à la gestion

1. « Le Président de la République française,
Sur la proposition du Président du Conseil, ministre de l'Intérieur,
Vu l'article 3 de la loi du 13 juillet 1879,

Décrète :

« Article 1er. — M. Alfred Picard, *Président de section au Conseil d'État*, est nommé ministre de la Marine, en remplacement de M. Thomson, démissionnaire.

« Article 2. — Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret. » (D. 22 octobre 1908; J. *O.* 23 octobre.)

matérielle de la charge, c'est une question qu'il appartient au syndicat des agents de change de régler lui-même.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que, devant la Chambre des Communes d'Angleterre, s'était posée, en 1899, la question de savoir si un ministre peut conserver le poste de « directeur d'une compagnie faisant appel au crédit public »; M. Mac Neill avait déposé une résolution portant que ce poste est « incompatible » avec les fonctions ministérielles et que « la réunion des deux charges porte atteinte à la dignité de la vie publique ». Cette résolution fut rejetée par 247 voix contre 143. La même motion renouvelée le 20 février 1903 devant les Communes a été de nouveau repoussée par 147 voix contre 109.

98. Le précédent rappelé au *Traité* et duquel il résulte que la lettre de démission d'un ministre peut être insérée au *Journal officiel* a été confirmé en 1902 et en 1906. A la suite d'une note indiquant que le Président du Conseil et les ministres avaient remis leurs démissions entre les mains du Président de la République, le *Journal officiel* du 4 juin 1902 et celui du 20 octobre 1906 ont publié les lettres adressées au Président de la République par le Président du Conseil [1]. Une telle publication ne peut avoir lieu, bien entendu, que lorsque la démission a été acceptée par le Président de la République.

Lorsque les ministres prennent collectivement la résolution d'abandonner le pouvoir, sans que cette résolution résulte d'un vote formel de la Chambre, le Président du Conseil peut-il exposer au Président de la République les motifs de sa retraite dans une lettre rendue publique par la voie du *Journal officiel* et contenant des indications sur le dénouement possible de la crise? La question s'est présentée au mois de janvier 1905, lors de la retraite du Cabinet que présidait M. Émile Combes; elle a été résolue par l'affirmative. Le 18 janvier

1. La communication a été faite dans la forme suivante :

« M. le Président du Conseil avait adressé à M. le Président de la République la lettre suivante par laquelle il motivait la résolution prise par ses collègues et par lui :

« Monsieur le Président de la République,

« Le vote émis par la Chambre, le 12 juin 1899, avait tracé le programme du ministère que, pendant trois ans, j'ai eu le grand honneur de présider.

« Ce programme est aujourd'hui accompli. Les agitations violentes qui menaçaient l'ordre public ont depuis longtemps pris fin. La République, en dépit d'un effort sans précédent, est sortie victorieuse d'une dernière épreuve. Une majorité plus forte, et qui ne sera pas moins unie, assure non pas seulement le maintien, mais le développement de ses institutions.

« Si, grâce à l'appui constant du pays, à l'esprit politique des deux Chambres, au concours le plus dévoué de mes collègues, il m'a été possible de répondre à la confiance que vous m'aviez témoignée, mes forces n'ont point égalé ma bonne volonté. Elles ne me permettent pas de conserver plus longtemps des fonctions qui exigent, pour être bien remplies, une activité de tous les instants.

« L'heure est venue où je puis et dois remettre intact, entre vos mains, le précieux dépôt qui nous était confié. Nous garderons, mes collègues et moi, un souvenir ineffaçable de la bienveillance que vous n'avez cessé de nous accorder. Daignez agréer, monsieur le Président, l'hommage de notre respectueux et profond dévouement. — *Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des cultes*, WALDECK-ROUSSEAU ». (*J. O.* 4 juin 1902.)

« M. le Président du Conseil a adressé à M. le Président de la République la lettre suivante par laquelle il motive la résolution prise par lui :

« Paris, le 19 octobre 1906. Monsieur le Président, malgré vos instances si pressantes et malgré mon très vif désir de ne créer aucune difficulté à une heure où le parti républicain a besoin de beaucoup d'union et de toutes ses forces pour résister aux attaques qui se préparent, je suis obligé, par l'état de ma santé qui s'aggrave chaque jour, de vous remettre ma démission de Président du Conseil et de ministre de la Justice.

« J'ai besoin, pour me rétablir, d'un repos absolu et assez prolongé, qu'il me serait impossible de prendre en conservant mes fonctions. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus respectueux et les plus dévoués. SARRIEN. » (*J. O.* 20 octobre 1906.)

1905, en remettant au Président de la République la démission des membres du Cabinet, le Président du Conseil y a joint, sous pli cacheté, une lettre personnelle dont le Président de la République n'a pris connaissance qu'après le départ des ministres; cette lettre a été insérée au *Journal officiel* du 19 janvier; mais elle était précédée de la note annonçant que les ministres avaient remis leurs démissions et que ces démissions avaient été acceptées. Bien qu'il appartienne au Président de la République seul de désigner le chef du futur Cabinet, la publication au *Journal officiel* de la lettre du Président du Conseil ne portait pas atteinte à cette prérogative; étant démissionnaire, l'ancien Président du Conseil gardait le droit, au même titre que tout homme d'État, d'exprimer sa pensée sur la situation politique; en outre, à l'heure où elle était rendue publique, cette lettre précédait la consultation des Présidents des Chambres et des chefs de groupes; elle était donc antérieure au moment où commence à s'exercer l'initiative constitutionnelle du Président de la République[1].

Lorsqu'un ministre donne individuellement sa démission, il n'est pas nécessaire que l'acceptation de cette démission par le Président de la République soit annoncée au *Journal officiel;* le décret de remplacement suffit pour avertir les Chambres et le pays de la démission, lors même que plusieurs jours se seraient écoulés entre le dépôt de la lettre de démission et la désignation du nouveau titulaire[2].

La retraite d'un seul membre du Cabinet n'entraîne pas l'obligation de désigner immédiatement le nouveau titulaire du portefeuille devenu vacant; il peut être pourvu provisoirement à la vacance par la nomination d'un ministre intérimaire[3].

La démission et le remplacement d'un ministre n'entraînent point, auprès de la Chambre, la nécessité d'une déclaration du Gouvernement; en conséquence, aucune explication politique ne se produit, s'il n'est pas déposé d'interpellation[4]. Mais, en pareil cas, lorsque l'homme d'État appelé à faire partie

1. Au point de vue de la question de droit constitutionnel qui fut examinée en 1905, il n'est pas sans intérêt de reproduire ici les parties de cette lettre qui visaient la solution de la crise ouverte par la retraite du Cabinet :

« Monsieur le Président de la République. J'ai l'honneur de vous remettre ma démission de Président du Conseil des ministres avec celle de mes collègues. Ce n'est pas sans un sentiment de profond regret que je me vois forcé de renoncer à poursuivre la réalisation du programme de réformes politiques et sociales qui a reçu, en toutes circonstances, l'approbation explicite de la majorité républicaine des deux Chambres. Mais le chiffre de cette majorité, tel qu'il résulte des derniers votes de la Chambre des députés, ne me permet pas d'espérer que je puisse conduire ce programme à bonne fin..... Si je ne prenais conseil que de mes sentiments, je serais tout disposé à lutter encore, certain d'ailleurs, en dépit des défaillances individuelles qui se sont produites dans les rangs de la majorité, d'avoir avec moi la France républicaine. Mais il m'est facile de reconnaître que je suis exposé à être mis en minorité d'un instant à l'autre, à l'occasion de quelque incident de séance étranger à la politique générale du Gouvernement. Cette politique risquerait d'en être atteinte. J'ai donc le devoir de me retirer, au lendemain d'un vote qui a consacré solennellement encore une fois la politique et le programme du ministère que j'ai l'honneur de présider. Pour si réduite que soit la majorité parlementaire dans la Chambre, elle n'en est pas moins la majorité; elle n'en représente pas moins constitutionnellement la volonté du pays républicain. Ses décisions doivent faire loi pour le Gouvernement de demain, quel qu'il soit, comme elles faisaient loi pour le Gouvernement d'hier... »

2. Décret du 22 octobre 1908, promulgué au *Journal officiel* du 23 et nommant M. Alfred Picard ministre de la Marine, en remplacement de M. Thomson, démissionnaire depuis le 19.

3. Décret du 6 juin 1905 chargeant M. Rouvier, Président du Conseil, de l'intérim du ministère des Affaires étrangères, en remplacement de M. Delcassé, démissionnaire.

4. 6 juin 1905. (Démission du ministre des Affaires étrangères.)

d'un Cabinet existant est chargé du département de la Guerre, il peut adresser un ordre du jour à l'armée[1].

Nous avons dit que la démission d'un ministre ne peut être donnée qu'au Président de la République, par l'intermédiaire du Président du Conseil ; elle ne doit, sous aucune forme, être donnée en séance publique[2]. Mais, s'il arrive qu'à la suite d'un incident ou d'un vote, l'un des ministres abandonne le banc du Gouvernement et, après être sorti de la salle, n'y rentre que pour occuper sa place de député, une motion peut être déposée tendant à demander au Président du Conseil si le Cabinet est encore au complet (V. *infra*, n° 666). La question de savoir si le Gouvernement est encore au complet peut être également posée de vive voix, lorsqu'il s'agit de procéder à un vote qui est la conséquence d'un vote antérieur à la suite duquel l'un des membres du Cabinet a quitté le banc des ministres pour aller reprendre sa place de député ; le ministre qui s'est ainsi ostensiblement séparé de ses collègues du Cabinet a le droit de répondre à la question posée, et il ne serait pas contraire aux principes constitutionnels qu'il fît connaître directement à la Chambre que, s'il n'est pas encore démissionnaire, il ne croit plus néanmoins pouvoir conserver la responsabilité du département qui lui avait été confié[3].

Le principe que la démission des ministres ne peut être donnée à la Chambre n'empêche pas le compte rendu officiel de mentionner la sortie collective des ministres lorsque cette indication est nécessaire pour l'intelligence du débat et lorsque le départ des ministres a été souligné par un mouvement de la Chambre[4].

1. Ainsi procédé le 19 novembre 1904.

2. « *M. Jaurès.* — M. le Président du Conseil avait sans doute des raisons pour faire à l'instant la communication gouvernementale qu'il vient de faire. Il a déclaré que le Gouvernement était à son banc ; je lui demande s'il y est tout entier ?

« *M. Maurice Rouvier, Président du Conseil.* — La réponse que je fais a cette signification que le Gouvernement, tel qu'il est, assume la responsabilité du débat...

« *M. Jaurès.* — ...Le Gouvernement, en déclarant que, tel qu'il est, il est prêt à assumer le débat, proclame par là même qu'il est dès maintenant modifié.

« *M. le Président du Conseil.* — Je n'en sais rien.

« *M. Ribot.* — M. Jaurès a fait un rappel au règlement sans qu'il y ait rien dans le règlement qu'il puisse invoquer pour appuyer sa motion. Je fais, moi, un rappel à la Constitution. Qui nous dit que M. Berteaux, qui est sorti de la salle, est démissionnaire ? Cela nous importe peu ; nous n'avons pas à nous en occuper.

« *M. le Président Paul Doumer.* — J'entends parler de divers côtés de démissions dont la Chambre n'a pas à connaître. Les ministres ne donnent pas leur démission à la Chambre. » (C. D. 18 novembre 1905.)

3. « *M. Lenoir.* — Nous voudrions savoir si le Gouvernement est encore au complet.

« *M. Klotz.* — Voilà la question. Nous ne pouvons pas continuer le débat si le Gouvernement n'est pas au complet : M. le ministre de la Marine est retourné à son banc de député

« *M. Lagasse.* — Oui ou non, le Gouvernement est-il au complet ?

« *M. Clemenceau, Président du Conseil.* — J'invite mon collègue de la Marine à venir reprendre sa place au banc du Gouvernement.

. . . . . .

« *M. Gaston Thomson, ministre de la Marine.* — ...Il faut, pour être à la tête de l'administration de la Marine, une autorité que je n'ai plus en ce moment. Je ne donne pas ma démission aujourd'hui, parce que le Gouvernement se présente tout entier ; le Gouvernement reste à sa place, le Gouvernement a toute la confiance de la Chambre, et je demande que, profitant d'une équivoque, on n'essaye pas d'atteindre cette confiance.

« *M. Lenoir.* — Oui ou non, êtes-vous encore ministre ?

« *M. le Ministre de la Marine.* — Comme député, je voterai la confiance au Gouvernement. » (C. D. 19 octobre 1908.)

4. A. N. 16 mai 1874 ; 7 mars 1906 ; 20 juillet 1909.

Tant que la démission d'un Cabinet n'a pas été officiellement donnée suivant les formes constitutionnelles, il n'est pas possible d'en faire état dans les délibérations des Chambres; elle est inexistante, et il y a un ministère en fonctions jusqu'au moment où le Président du Conseil a fait connaître que les lettres de démission ont été régulièrement déposées entre les mains du Président de la République[1].

S'il arrive que, par suite de la démission de l'un de ses collaborateurs, le Président du Conseil soit amené à prendre un portefeuille autre que celui dont il était titulaire, il contresigne lui-même le décret qui le place à la tête du nouveau département[2].

La question de la responsabilité d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ne peut être discutée que devant les Chambres; lorsque le Président du Conseil reçoit dans son Cabinet des délégués de fonctionnaires venant lui apporter leurs doléances, il a le devoir supérieur et imprescriptible de se refuser à l'examen de toute question pouvant avoir pour conséquence la démission d'un ministre ou d'un sous-secrétaire d'État[3].

Le droit de nommer les ministres étant l'une des attributions essentielles du Président de la République, le Cabinet donne sa démission chaque fois qu'un nouveau Président est appelé à prendre le Pouvoir exécutif. Le Président qui entre en fonctions peut alors ou former un autre Cabinet, ou prier les

1. « *M. le Président Fallières.* — Je propose au Sénat de se réunir après-demain jeudi, à 3 heures, en séance publique.

« *Plusieurs sénateurs à droite et au centre.* — Pourquoi jeudi ?

« *M. le Président.* — Et pourquoi un autre jour?

« *M. Sébline.* — Pour laisser à M. le Président de la République le temps de choisir un ministère.

« *M. le Président.* — Je ne puis pas laisser s'engager ici de discussion sur une question de cette nature. Nous nous trouvons actuellement en présence d'une situation normale. Il y a un Cabinet en fonctions. Nous ne pourrions, suivant l'usage, ajourner notre prochaine séance que si nous étions en présence d'une crise ministérielle. S'il doit y en avoir une, elle n'est pas ouverte. Je prie le Sénat de ne pas anticiper sur les événements; ce n'est ni son droit, ni son rôle. » (S. 17 janvier 1905.)

2. D. 17 juin 1905 (*J. O.* 18 juin 1905).

3. « *M. Georges Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur.* — Je n'ai à aucun moment appelé auprès de moi les délégués des grévistes. Ils se sont présentés spontanément à mon cabinet; j'ai prié M. le ministre des Postes d'y venir. Je les ai reçus; l'un d'eux nous a expliqué qu'ils demandaient deux choses : le renvoi du sous-secrétaire d'État, M. Simyan, et l'assurance qu'aucun gréviste ne serait frappé pour cause de grève ou pour faits connexes à la grève.

« Ma réponse sur ce point a été absolument catégorique. J'ai répondu que la question du départ de M. Simyan ne pouvait pas non seulement être discutée, mais même se poser dans mon cabinet; que M. Simyan, comme nous tous, était à la merci d'un vote de la Chambre, mais qu'il ne pouvait pas être à la merci du sentiment de ses subordonnés.

« Je ne l'ai pas dit une fois, je ne l'ai pas dit dix fois, je l'ai dit vingt fois, trente fois; je l'ai répété aussi souvent qu'il a été nécessaire pour bien faire entrer dans l'esprit des délégués que, sur ce point, il n'y avait pas de transaction possible.

« Je ne sais pas si je reverrai encore des délégués, mais il est un point sur lequel il m'est impossible de discuter, c'est la question du sous secrétaire d'État. Sur ce point je ne discuterai pas davantage. Aucune parcelle de votre puissance, pas plus que de la puissance gouvernementale, n'a été livrée par moi à des révoltés. Il ne sera pas dit que, dans ce pays, des ministres auront cédé devant des subordonnés en révolte, qu'ils auront été renvoyés par des fonctionnaires qui sont et qui doivent demeurer sous leur dépendance. » (C. D. 22 mars 1909.)

« *M. le Président du Conseil.* — Il y a une concession que je n'ai pas faite, et que je ne ferai pas plus aujourd'hui qu'hier : c'est que les employés des postes s'arrogent le droit de renverser un ministre ou un sous-secrétaire d'État.... Comme je l'ai dit et je le répète, j'ai répondu aux délégués des grévistes que, sur cette question, il n'y avait pas de discussion possible.

« Et j'ai ajouté, messieurs, en m'adressant à vous, que vous pouviez avoir confiance, que je n'avais rien livré des droits du Gouvernement ni des droits du Parlement. Cela est vrai, et cela restera mon honneur dans la circonstance difficile que j'ai traversée. » (C. D. 26 mars 1909.)

ministres démissionnaires de conserver leurs portefeuilles[1]; dans ce dernier cas, une note annonçant que les démissions ont été refusées ne suffit pas à régulariser la situation; il faut que les anciens ministres soient nommés par de nouveaux décrets[2], et, lors même qu'aucun d'eux ne changerait de portefeuille, les Départements qui leur avaient été confiés par le Président dont les pouvoirs sont expirés ne sont pas visés dans les décrets; le Cabinet ainsi reconstitué devient, par la forme de l'investiture, un Cabinet entièrement distinct de celui dont l'existence avait pris fin avec le mandat de l'ancien Président de la République; toutefois, il n'a pas besoin d'apporter une déclaration aux Chambres; le message, contresigné par son Président du Conseil, en tient lieu[3].

99. Dans la pratique la plus générale, les Cabinets qui ont présidé au renouvellement intégral d'une Assemblée ne donnent leur démission qu'après une interpellation et un vote de l'Assemblée nouvelle. C'est un moyen de fournir au Président de la République des indications précises sur la politique qu'entend suivre la Chambre récemment issue des suffrages du pays. Mais la règle n'est pas absolue[4], et il n'y a rien, dans les textes constitutionnels, qui oblige ni le Cabinet existant à attendre les premiers votes de la Chambre pour se retirer,

1. « M. Charles Dupuy, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes, a remis à M. le Président de la République la démission du Cabinet.

« M. le Président de la République a demandé au Cabinet de rester en fonctions.

« Le Conseil des ministres se réunira au ministère des Affaires étrangères le mardi 21 février 1899, à dix heures du matin. » (*J. O.* 18 février 1899.)

« M. Rouvier, Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, a remis à M. le Président de la République la démission du Cabinet.

« M. le Président de la République a demandé au Cabinet de rester en fonctions.

« Le Conseil des ministres se réunira au palais de l'Élysée le mardi 20 février 1906, à dix heures du matin. » (*J. O.* 19 février 1906.)

2. D. 18 février 1899 (*J. O.* 21 février 1899); D. 18 février 1906 (*J. O.* 19 février 1906).

3. S. et C. D. 20 février 1906.

4. Le *Temps* du 21 mai 1902 a publié, sur cette question, une note très intéressante qu'il nous paraît utile de reproduire :

« La retraite du cabinet Waldeck-Rousseau va créer une situation qui n'a pas de précédent dans l'histoire parlementaire de ces trente dernières années.

« Si l'on fait abstraction des élections générales accomplies le 20 février 1876, par première application de la Constitution du 25 février 1875, et qui donnèrent naissance à la première législature de la troisième République, on constate qu'après chaque série d'élections générales, le Cabinet qui y avait présidé resta au pouvoir, jusqu'au jour où la Chambre nouvelle le renversa. Rien, d'ailleurs, n'obligeait ces Cabinets à rester aux affaires; la pratique parlementaire se fût parfaitement accommodée d'un changement ministériel coïncidant avec un changement de députés; mais la tradition s'est créée autrement, sans qu'elle comporte, toutefois, aucun empêchement d'y déroger.

« Après les élections du 14 octobre 1877, le Cabinet de Broglie se retira le 20 novembre suivant; après les élections du 21 août 1881, le premier Cabinet Jules Ferry démissionna le 10 novembre suivant; après les élections du 4 octobre 1885, le premier Cabinet Henri Brisson donna sa démission le 29 décembre suivant; après les élections du 22 septembre 1889, le ministère Tirard resta en fonctions jusqu'au 13 mars de l'année suivante; après les élections du 4 septembre 1893, le premier ministère Charles Dupuy resta jusqu'au 25 novembre de la même année. Enfin, après les élections du 8 mai 1898, le ministère Méline démissionna le 15 juin suivant.

« En 1876, au contraire, M. Buffet, chef du Cabinet qui avait présidé aux élections après la séparation de l'Assemblée nationale, n'ayant pas été réélu, donna immédiatement sa démission, et, deux jours après l'entrée en fonctions des deux Chambres appelées à remplacer l'Assemblée de Versailles, le maréchal de Mac Mahon constituait le Cabinet Dufaure.

« Mais cette situation ne ressemble en rien à celle d'aujourd'hui, puisqu'en 1876 le Cabinet venait d'éprouver un grave échec, tandis que le Cabinet actuel a remporté un grand succès.

« On peut donc dire que la détermination, d'ailleurs absolument légitime, de M. Waldeck-Rousseau crée un cas nouveau dans notre histoire parlementaire; mais, comme nous l'avons dit plus haut, la tradition de fait qui s'est établie, peut parfaitement être interrompue, et c'est ce qui va arriver. »

ni le Président de la République à attendre ces mêmes votes pour constituer un nouveau Cabinet.

Après les élections générales de 1902, le ministère présidé par M. Waldeck-Rousseau a remis sa démission au Président de la République avant tout débat devant la nouvelle Chambre, avant même qu'elle fût constituée. La Chambre avait tenu sa première séance le 1er juin 1902, et elle ne s'était constituée que le 10 juin. La note annonçant la démission du Cabinet a été publiée au *Journal officiel* du 4 juin et les décrets du 7 juin formant un nouveau Cabinet, sous la présidence de M. Émile Combes, ont été promulgués au *Journal officiel* du 8 juin, c'est-à-dire avant la constitution de la nouvelle Chambre.

Il n'est pas indispensable que le vote de la Chambre porte sur une question de fond ni qu'il ait en soi un caractère définitif pour que le Gouvernement se considère comme obligé de se retirer. A la suite du rejet de la priorité d'un ordre du jour motivé, ou même à la suite d'un règlement de l'ordre du jour de la séance, les ministres peuvent donner leur démission[1].

Il n'y a rien, dans les textes constitutionnels, qui interdise au Président du Conseil de se retirer pendant que les Chambres ne sont pas réunies et rien non plus qui interdise au Président de la République de procéder à la formation d'un nouveau Cabinet avant la réunion des représentants du pays[2].

100. Nous avons dit dans le *Traité* que les textes constitutionnels actuellement en vigueur ne déterminent pas le nombre des ministres; nous avons rappelé qu'en 1881 deux ministères avaient été créés par décret et qu'en 1894 un ministère avait été créé par une loi. Nous en avons conclu que le Pouvoir exécutif a le droit de créer, par décret, de nouveaux départements ministériels, sauf à n'utiliser, pour leur fonctionnement, que les crédits déjà votés. Ni les nouveaux ministres, ni les fonctionnaires de leur cabinet, ni les services accrus par la mesure de création ne peuvent être payés par le Trésor public tant que les crédits nécessaires n'ont pas été accordés par les Chambres.

Ces principes et cette procédure ont été confirmés en 1906. Lorsque M. Clemenceau a formé son Cabinet, un décret du 25 octobre 1906 a créé un

1. 1re *espèce*. C. D. 20 juillet 1909. (Rejet de la priorité de l'ordre du jour de M. Jourde; démission du Cabinet présidé par M. Clemenceau.) — 2e *espèce*. A. N. 16 mai 1874. (Refus de mettre la loi électorale en tête de l'ordre du jour. Démission du Cabinet présidé par M. de Broglie.)

2. En 1880, au mois de septembre, pendant l'absence des Chambres, des dissentiments s'étant élevés au sein du Conseil des ministres sur l'application du décret du 29 mars 1880 concernant les congrégations, le Cabinet présidé par M. de Freycinet a donné sa démission le 19 septembre 1880. Un nouveau Cabinet présidé par M. Jules Ferry a été formé par décret du 23 septembre 1880.

Avant l'ouverture de la session extraordinaire de 1906, le *Journal officiel* du 20 octobre 1906 a publié une lettre adressée par M. Sarrien, Président du Conseil, au Président de la République (V. n° 98). Dans cette lettre, M. Sarrien donnait sa démission pour raisons de santé. M. Clemenceau, ministre de l'Intérieur, fut chargé de former un Cabinet qui se constitua par décret du 25 octobre 1906 promulgué au *Journal officiel* du lendemain. Les Chambres étaient convoquées pour le 25 octobre 1906, mais la déclaration du nouveau Gouvernement ne fut lue qu'à la séance du 5 novembre; elle débutait ainsi :

« Messieurs, le Gouvernement qui se présente devant vous n'est point issu d'une crise parlementaire. L'état de santé de notre éminent collègue M. Sarrien l'ayant mis, au grand regret de tous, dans l'obligation de prendre un repos prolongé, M. le Président de la République nous a confié la charge de former un nouveau Cabinet. En l'absence de tout dissentiment entre la majorité et le ministère qui vient de résigner ses pouvoirs, une seule indication s'offrait à nos esprits : c'est que le pays, récemment consulté, avait fait connaître sa volonté d'accentuer, d'activer l'œuvre de réformation. Nous nous sommes donc efforcés de modeler au plus près le Gouvernement sur la représentation nationale, afin d'assurer la prompte exécution du mandat reçu des électeurs... »

ministère du Travail; c'est seulement le 16 novembre 1906 qu'est intervenue la loi ouvrant les crédits applicables à ce département; jusqu'à cette date aucune dépense n'a été engagée, bien que les services du cabinet du ministre aient fonctionné.

Bien que cette procédure réserve les prérogatives financières des Chambres, elle a été critiquée par M. Charles Benoist, dans la séance de la Chambre des députés du 8 novembre 1906. Après avoir invoqué l'opinion émise par M. Ribot dans la séance du 8 décembre 1881[1], M. Charles Benoist ajoutait :

« M. Ribot répondait par avance à un autre argument qui se retrouve dans la consultation ministérielle, celui-ci : « Puisqu'en dernière analyse, on lui apporte une demande de crédit, le Parlement reste toujours maître de consacrer ou de détruire la création du ministère par décret. » Est-il bien vrai que le Parlement en soit le maître ? Il en est le maître, oui, mais à quelle condition ? Il peut ou accepter le crédit, et alors, n'est-ce pas le jeu de la carte forcée? Ou le rejeter; mais s'il le rejette, il risque d'ouvrir une crise ministérielle totale. Ce sont deux hypothèses extrêmes entre lesquelles il me paraît désirable de chercher un point d'équilibre.

« M. Ribot ne combattait d'ailleurs pas alors, pas plus que je ne le fais aujourd'hui, la validité de l'acte intervenu; il acceptait le fait accompli; il votait les crédits comme je vais les voter moi-même; mais, comme je vais le demander aussi, il demandait qu'à l'avenir on procédât, non par un décret, mais par une loi. »

L'intervention de la loi ne rencontre aucune difficulté lorsqu'il s'agit, comme en 1894, de créer un département ministériel d'accord avec le Cabinet en fonctions. Mais, lorsqu'il y a eu vacance du pouvoir, lorsqu'un Gouvernement nouveau se forme et que la création d'un ministère fait partie du programme qu'il apporte aux Chambres, on ne voit pas bien comment la création pourrait être ajournée jusqu'au vote d'une loi. Il faudrait alors que le Gouvernement se présentât incomplet devant les Chambres, car le Président de la République ne saurait nommer d'avance le titulaire d'un portefeuille inexistant. On aboutirait donc, indirectement, à subordonner le choix du futur titulaire aux négociations qui s'engageraient autour du projet de loi créant le nouveau département. Une telle méthode paraîtrait sans doute plus éloignée que l'autre de l'esprit et du texte des lois constitutionnelles.

En fait, les crédits applicables à la création du ministère du Travail ont été adoptés par 483 voix contre 21 dans la séance du 8 novembre 1906. Mais, immédiatement après la proclamation du scrutin, M. Charles Benoist a déposé une proposition de loi dont l'article 1er porte qu'à l'avenir il ne pourra être créé de ministères et de sous-secrétariats d'État que par une loi[2]; les articles 2

1. Voy. *Traité* (édit. de 1902), p. 113, note 1.

2. Le dépôt de cette proposition était la mise en pratique de la thèse développée par M. Charles Benoist au cours du débat du 8 novembre 1906. Sur la légalité du décret créant le ministère du Travail, M. Charles Benoist s'était exprimé dans les termes suivants :

« Le Gouvernement dit : « Mon décret est régulier et légal; il est conforme au texte constitutionnel. » Je réponds au Gouvernement : « Il n'est ni conforme ni contraire au texte constitutionnel, pour la bonne raison que le texte constitutionnel ne dit rien; la Constitution est absolument muette.

« Dans l'état présent des textes, qui est le silence, le Gouvernement, je ne fais point difficulté de le reconnaître, pouvait se croire autorisé — et peut-être l'était-il en effet — à créer le ministère du Travail par décret. Mais il s'agit de savoir si ce silence doit être perpétuel, si le temps n'est pas venu de le rompre; il s'agit de savoir si, les textes que nous avons ne parlant pas, il n'y a pas lieu de nous donner un texte qui parle.

« Dans cette consultation que je citais il n'y a qu'un instant, le Gouvernement s'appuyait, en seconde ligne, sur « l'opinion des docteurs », et il invoquait successivement le témoignage de notre très expert

et 3 de cette proposition fixent à 12 le nombre des ministres et à 4 celui des sous-secrétariats d'État; enfin, l'article 4 décide que les attributions des divers ministères et sous-secrétariats d'État sont déterminées par la loi. La Chambre n'a pas encore délibéré sur cette proposition.

Lorsqu'un Cabinet en se formant estime qu'il y a lieu de créer un nouveau département ministériel, le rapport et le décret ayant pour objet cette création ne sont promulgués au *Journal officiel* qu'après l'insertion des décrets nommant les nouveaux titulaires des portefeuilles déjà existants [1], et il est ainsi procédé lors même que, par sa nature ou son importance, le portefeuille créé semblerait devoir prendre rang avant l'un des anciens portefeuilles [2]. Bien entendu, pour la création d'un département ministériel, il faut deux décrets successifs, l'un pour donner à ce département son existence et déterminer ses attributions, l'autre pour désigner le titulaire du nouveau portefeuille.

Nous avons dit au *Traité* qu'à l'exception du Président du Conseil et du Garde des Sceaux, il n'y a pas d'autre rang établi entre les ministres que celui qui peut résulter soit de la date de la création des portefeuilles, soit de l'ancienneté de la nomination; il convient de rappeler que l'article 1er du décret du 16 juin 1907, relatif aux cérémonies publiques et préséances, contient, en ce qui concerne les fonctionnaires supérieurs des divers départements ministériels, les prescriptions suivantes :

« Chacune de ces délégations prend rang d'après l'ordre suivant des ministères : Ministère de la Justice. — Ministère des Affaires étrangères. — Ministère de l'Intérieur. — Ministère des Finances. — Ministère de la Guerre. — Ministère de la Marine. — Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. — Ministère des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes. — Ministère du Commerce et de l'Industrie. — Ministère de l'Agriculture. — Ministère des Colonies. — Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. »

On voit que cette nomenclature classe les trois derniers ministères organisés dans l'ordre de leur création.

Il n'y a aucune obligation pour un ministre d'organiser l'intérim de son département lorsqu'il s'absente; il est seul juge des mesures qui conviennent à la bonne gestion des affaires dont il a la responsabilité. Un ministre peut même se rendre pour quelques jours à l'étranger et rester titulaire de son portefeuille [3].

Le contre-seing du Président du Conseil suffit pour assurer la validité d'un

Secrétaire général M. Pierre et celui de mon érudit collègue M. Esmein, à qui l'histoire des institutions est redevable de tant et de si solides travaux. Mais ni M. Pierre, ni M. Esmein, ni l'un ni l'autre des témoins invoqués n'a voulu dire et n'a pu dire autre chose que ceci : dans l'état présent des textes, dans leur silence, le décret n'a rien de contraire à la Constitution. »

1. *J. O.* 15 novembre 1881. (D. 14 novembre 1881; création d'un ministère de l'Agriculture et d'un ministère des Beaux-Arts.)

2. *J. O.* 26 octobre 1906 (D. 25 octobre 1906; création du ministère du Travail).

3. Du 26 au 29 avril 1908, M. Clemenceau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, s'est rendu à Londres pour assister aux obsèques de sir Henry Campbell Bannerman, ancien premier ministre d'Angleterre. Pendant cette absence, aucun ministre n'a été désigné pour faire l'intérim du département de l'Intérieur; toutefois, il convient de noter qu'il existait alors un sous-secrétaire d'État de l'Intérieur.

Au contraire, M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, qui accompagnait le Président de la République dans son voyage en Danemark, en Suisse, en Russie et en Norvège, du 18 juillet au 4 août 1908, a été momentanément remplacé par un décret du 16 juillet 1908, chargeant M. Clemenceau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, de son département.

décret créant l'intérim dans un département ministériel. Ni le contre-seing du ministre remplacé [1], ni celui du ministre remplaçant par intérim [2] ne sont nécessaires.

Il n'y a, bien entendu, aucun obstacle constitutionnel à ce qu'un même ministre soit chargé de l'intérim de deux départements ministériels ; mais, en pareil cas, la délégation intérimaire doit être faite par décret spécial pour chaque département [3].

Les décrets d'intérim produisent leur effet à dater du jour où ils sont rendus ; lorsqu'ils sont pris d'avance, ils fixent le point de départ de l'intérim [4].

L'intérim d'un ministère cesse de plein droit lorsque le titulaire du département vient reprendre la direction de ses services ; il n'est pas besoin d'un nouveau décret pour lui rendre la plénitude de ses pouvoirs.

Lorsqu'un ministre a été remplacé par intérim, il ne peut plus contresigner aucun acte du Président de la République ; celui qui détient l'intérim donne valablement tous les contre-seings nécessaires, quelle que soit leur importance [5]. S'il arrive qu'une loi intéresse doublement un ministre chargé d'intérim parce qu'elle concerne à la fois le département dont il est titulaire et celui dont il gère l'intérim, ce ministre donne un double contre-seing [6]. En perdant le droit de contre-seing, le ministre remplacé par intérim conserve un pouvoir d'action. C'est ainsi que M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, dont le département venait d'être confié par intérim au ministre de l'Intérieur [7], a officiellement accompagné le Président de la République dans le voyage diplomatique accompli en 1908 auprès des Cours du Nord [8].

§ 2. — Fonctionnement et Attributions générales

101 à **102**. [*Sans modifications.*]

103. Le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi constitutionnelle du

1. « Le Président de la République française, décrète : — Art. 1er. M. Georges Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, est chargé de l'intérim du ministère de la Guerre, en l'absence de M. le général de division Picquart. — Art. 2. Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret. Fait à Paris, le 5 avril 1907 A. Fallières. Par le Président de la République : *Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur*, G. Clemenceau. » (*J. O.* 7 avril 1907.) — *Sic.* D. 16 juillet 1908 (*J. O.* 18 juillet 1908 ; intérim du département des Affaires étrangères).

2. « Le Président de la République française, — Sur le rapport du Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, décrète : — Art 1er. M. Cailiaux, ministre des Finances, est chargé, par intérim, du ministère des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes, durant l'absence de M. Barthou. — Art. 2. Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret. Fait à Rambouillet, le 31 août 1907. A. Fallières. Par le Président de la République : *Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur*, G. Clemenceau. » (*J. O.* 1er septembre 1907.)

3. *J. O.* 12 avril 1908 (1er décret chargeant M. Doumergue, ministre de l'Instruction publique, du ministère des Finances par intérim ; 2e décret chargeant M. Doumergue, ministre de l'Instruction publique, du ministère des Colonies par intérim).

4. Décret du 17 juillet 1908 établissant l'intérim du ministère de l'Instruction publique à partir du 2 août suivant.

5. Les deux décrets du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association ont été contresignés par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, chargé par intérim du ministère de l'Intérieur et des Cultes.

6. Loi du 26 juillet 1901 établissant une surtaxe sur les figues.

7. D. 16 juillet 1908 (*J. O.* 18 juillet 1908).

8. Du 18 juillet au 4 août 1908.

25 février 1875 dispose que « chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre ». Il ne suit pas de là qu'il serait inconstitutionnel de décider, par un texte législatif, que pour être valables certains décrets devront porter le contre-seing de plusieurs ministres désignés. Toutefois, une telle disposition ne semble pas d'une correction absolue au point de vue du mécanisme des Pouvoirs publics, et l'on serait en droit de dire qu'en exigeant, pour certains actes du Président de la République, le contreseing de presque tous les ministres, le Parlement opérerait, à l'égard de ces actes, une sorte de dévolution du législatif au profit de l'exécutif. Dans la séance du 4 décembre 1905, la Chambre des députés discutait l'article 5 d'un projet de loi sur la fraude des beurres, article qui stipulait qu'une loi du 16 avril 1897 sur la matière pourrait être étendue, quant à son objet, par des règlements d'administration publique contresignés de cinq ministres, ceux de l'Agriculture, du Commerce, de l'Intérieur, de la Justice et des Colonies. M. Henri Brisson présenta les observations suivantes au point de vue des principes constitutionnels :

« Au fur et à mesure que la Commission exige les signatures d'un plus grand nombre de ministres, elle reconnaît que ses propositions ont pour caractère principal de laisser au Gouvernement, sans discussion préalable, l'examen et la solution de la question. Si bien que la nouvelle proposition de la Commission, loin de diminuer la valeur de l'argument qui consiste à dire que *nous remettons par cette proposition la faculté législative au Pouvoir exécutif*, oui, votre proposition actuelle fait saillir davantage la force considérable de l'argument. *On vous demande de donner une délégation législative au Pouvoir exécutif tout seul*, lequel pourra en abuser de la façon la plus arbitraire. C'est là sans doute, messieurs, ce que vous ne voudrez pas. »

L'article fut néanmoins adopté par la Chambre, tel qu'il avait été proposé par la Commission [1].

104. Aux termes du décret du 1er septembre 1899, trois sénateurs et cinq députés élus par leurs collègues font partie du Conseil supérieur du travail. Les sénateurs sont soumis à réélection après chaque renouvellement partiel; les députés conservent leur mandat pendant la durée de la législature. Un sénateur et un député élus par le Conseil font partie de la Commission permanente du Conseil supérieur du travail.

En vertu de la loi du 14 juillet 1901, un sénateur et un député, élus par leurs collègues, font partie du Conseil d'administration institué auprès du Ministre de l'Instruction publique pour la gérance de la Caisse des recherches scientifiques [2]; les fonctions des membres désignés par chaque Chambre ne

1. Il n'est pas sans intérêt de citer ici le texte complet de l'article, parce qu'il fait bien voir qu'il ne s'agissait pas de déterminer la forme des règlements d'administration publique prévus pour une loi en cours, mais d'attribuer à un certain nombre de ministres le pouvoir d'*étendre* une loi existante et de rendre son application *obligatoire* pour une série d'industriels :

« Les dispositions de la loi du 16 avril 1897, concernant la répression de la fraude dans le commerce des beurres et la fabrication de la margarine, modifiée par la présente loi, *pourront, en tout ou en partie, être rendues applicables*, par des décrets portant règlement d'administration publique, aux substances alimentaires, autres que le beurre, qui, par leurs caractères physiques ou leur composition chimique, pourraient, soit à l'état pur, soit en mélange, être confondues avec le beurre ou être utilisées pour la falsification de ce produit. *Ces décrets devront être contresignés par les ministres de l'Agriculture, du Commerce, de l'Intérieur, de la Justice et des Colonies.* »

2. La Caisse des recherches scientifiques est un établissement public qui a pour objet de faciliter par des subventions les progrès de la science.

peuvent durer plus de cinq ans; elles prennent fin d'ailleurs par l'expirati
du mandat sénatorial ou législatif (V. nos 545 *ter* et 739).

§ 3. — Responsabilité

105. [*Sans modifications.*]

106. L'article 6 de la loi du 16 juillet 1875 dispose que « les ministr
sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique généra
du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ». Ce tex
constitutionnel ne veut pas dire que la question de confiance soit posée d'u
manière permanente sur tous les actes individuels ou collectifs du Cabinet. S
en était ainsi, le Gouvernement parlementaire serait d'une fragilité périlleus

L'article 6 veut dire simplement que les ministres doivent compte a
Chambres de tous leurs actes, sous réserve des garanties inscrites da
l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 combiné avec l'article
du règlement du Sénat et l'article 40 du règlement de la Chambre des députés
Il résulte de ces articles que, sur les questions de politique extérieure, le Gou
vernement n'est tenu à des explications que lorsque « l'intérêt et la sûreté
l'État le permettent ».

Sur tout le reste, ils ne doivent rien cacher aux Chambres, et les Chambr
ont, à toute minute, le droit de contrôler et de modifier leur politique comm
leur gestion administrative. Mais il ne s'ensuit pas que l'existence du Cabin
soit en jeu chaque fois que les actes d'un ou plusieurs ministres ou même d
Gouvernement tout entier sont déférés aux Chambres. La question de con
fiance, qui est distincte de celle de responsabilité, ne se pose que si le Gouve
nement estime qu'il serait dangereux de ne pas chercher à faire prévaloir
volonté.

Dans les régimes parlementaires bien ordonnés elle ne se pose pas par un
voie indirecte et détournée, mais de face, d'une manière nette et précise. El
n'est évoquée que par le ministre mis en cause ou par le chef du Gouvernemen
Elle n'est pas un piège destiné à satisfaire le jeu des ambitions. Elle est u
grand et honorable moyen de savoir si le Cabinet peut faire tout ce que
majorité attend de lui et si la majorité croit qu'il le fera.

Les dépits d'une mesure blâmée ne suffisent pas à faire naître la question
confiance et à la résoudre dans le sens d'une crise. L'amour-propre pe
sonnel n'a rien à voir dans le gouvernement des hommes. Ni les ministres, ni l
majorités ne sont infaillibles. Un ministre peut faire un acte très bon en so
mais qui ne semble pas au goût de la majorité. Celle-ci a le droit de le juge
et le ministre a le devoir de s'incliner devant le vote des représentants du pa
sans en conclure qu'il soit obligé de se retirer. Sa « responsabilité devant l
Chambres » lui interdit de maintenir des mesures qui n'ont pas leur approb
tion. Mais, en y renonçant, il se borne à assurer le fonctionnement normal

la Constitution. La résistance, c'est-à-dire la retraite en cas d'échec, ne lui serait imposée que s'il avait déclaré, avant le vote, ne pouvoir gouverner dans d'autres conditions.

Aussi, dans la pratique courante des affaires, la responsabilité prévue par l'article 6 de la loi constitutionnelle s'exerce bien plus souvent *a priori* qu'*a posteriori*. Dans les négociations et les tractations qui sont l'essence du régime parlementaire, le Gouvernement s'assure que les mesures préparées par lui sont d'accord avec le sentiment de la majorité. Si l'accord existe, il agit ; si cet accord n'existe pas et si le Cabinet juge possible de modifier sa ligne de conduite, il tient compte des objections qui lui sont faites. Enfin, si les contradictions qu'il rencontre ne lui semblent pas conformes au véritable intérêt du pays, il provoque un débat au terme duquel la question de confiance sert à trancher le différend.

Par conséquent, lorsqu'il arrive, au cours d'un débat, qu'un ou plusieurs membres invitent le Gouvernement à poser la question de confiance, celui-ci a le droit de s'y refuser s'il se sent libre d'obéir aux votes de la Chambre, quels qu'ils soient.

S'il est vrai que la question de confiance ne soit posée et ne doive l'être qu'à des heures déterminées, alors que cela importe au bien de l'État, on peut dire néanmoins que la responsabilité fonctionne en permanence. Non seulement sous la forme des interpellations et des questions, les ministres ont à répondre chaque semaine des actes du Gouvernement, mais encore il résulte des usages que, pendant l'examen du Budget, au cours même de la discussion des lois ordinaires, les ministres peuvent être interrogés sur leur gestion.

Cependant on conçoit que, dans l'administration d'un vaste pays comme la France, les affaires sont trop nombreuses pour qu'un ministre puisse être prêt à s'expliquer instantanément sur toutes les décisions qu'il a prises, sur toutes les signatures qu'il a données. Aussi est-il un principe qui, pour n'être pas inscrit dans le règlement, n'en est pas moins respecté par les divers partis, c'est celui qui veut qu'un ministre ne puisse être interrogé sur des faits déterminés sans en avoir été préalablement averti. Lorsqu'une question est apportée à la tribune sans avoir été annoncée ou inscrite à l'ordre du jour, il suffit que e ministre réclame son droit d'examiner le dossier de l'affaire inopinément oulevée pour que le Président invoque les traditions parlementaires et invite 'orateur à surseoir.

Le principe de la solidarité ministérielle n'interdit pas au Gouvernement de laisser l'un de ses membres libre, soit de parler (V. n° 639), soit de voter[1] sur

1. C'est ainsi que, dans la séance de la Chambre des députés du 11 février 1889, M. Goblet, ministre des Affaires étrangères, s'est abstenu de prendre part au scrutin public à la tribune qui a eu lieu sur le rétablissement du scrutin d'arrondissement proposé par le Gouvernement. Dans les séances de la Chambre des députés du 4 et du 24 novembre 1903, sur les questions concernant les rapports de l'Eglise et de l'Etat, l'un des ministres, M. Camille Pelletan, s'est volontairement abstenu. Deux ministres, MM. Camille Pelletan et Berteaux se sont également abstenus le 24 novembre 1904 sur la question de suppression du Budget des Cultes. Dans la séance de la Chambre des députés du 8 novembre 1909, M. Millerand, ministre des Travaux publics, s'est abstenu dans tous les scrutins relatifs à la réforme électorale, même dans celui qui avait amené le Président du Conseil à poser la question de confiance. — Sur le cas d'abstention collective du Gouvernement en cas de vote visant l'un des ministres, V. *infra*, n° 1024.

une question déterminée dans un sens différent de celui qui a été adopté pa l'ensemble du Conseil.

Dans la séance de la Chambre des députés du 29 janvier 1904, M. Rudell avait déposé une demande d'interpellation visant des déclarations attribuées a ministre de la Marine par un journal et concernant une orientation économique différente de celle que le ministre des Finances avait exposée à la tribune. Pour obtenir la fixation immédiate de son interpellation, M. Rudelle avai invoqué des raisons de droit constitutionnel : « Je me demande, disait-il, comment il se fait que les membres d'un même Cabinet ne se mettent pas préalablement d'accord sur les questions portées par eux à la tribune, et que, si u désaccord subsiste entre eux, il ne soit pas préalablement résolu et tranché dans le Conseil des ministres. »

Le Président du Conseil, M. Émile Combes, déclara qu'il n'y avait rien de contraire à la vérité constitutionnelle dans ce fait que, sur une question spéciale, les ministres de la Marine et des Finances ne partageaient pas la même opinion :

« Je ne pense pas, ajouta le Président du Conseil, que les interpellateurs se soient imaginés que M. Rouvier et M. Pelletan, en consentant à faire partie du même Cabinet, aient par cela même, répudié les doctrines de toute leur vie. Le Cabinet n'a pas la prétention de réaliser une absolue homogénéité... Il a la prétention de refléter très exactement la majorité républicaine de cette Assemblée, composée de quatre groupes qui professent les uns et les autres sur certains points des opinions divergentes.

« Assurément nous avons dû délibérer en commun sur toutes les questions, même sur celles qui nous divisent. Quand nous avons traité celle des chemins de fer, nous avons pris une résolution, et c'est M. le ministre des Travaux publics qui a été chargé de la faire connaître à cette Assemblée... Le Président du Conseil représente ici la politique générale du Cabinet. C'est lui qui l'expose, quand il parle devant la Chambre, et, à son défaut, c'est le membre du Cabinet placé à la tête du département ministériel compétent. »

La doctrine du Président du Conseil fut implicitement ratifiée par la Chambre qui prononça l'ajournement de l'interpellation[1].

Le principe de responsabilité *générale* inséré dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 permet au Président du Conseil de remplacer devant la Chambre tel ou tel ministre spécialement compétent pour une question déterminée. Du moment où le chef du Cabinet est présent à son banc et prêt à fournir les explications nécessaires, on ne serait pas fondé à réclamer l'ajournement d'un débat, sous prétexte qu'il intéresse un ministre qui est absent de la séance[2].

Aux termes de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, les ministres sont responsables devant les Chambres *et ne sont responsables que devant elles*. Ce principe est la base même de notre organisation politique, et

1. Une note publiée par le *Temps* du 30 janvier 1904 précisait la situation au regard de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 :

« Ce n'est un mystère pour personne que MM. Rouvier et Pelletan n'étaient pas d'accord, dès l'origine du Cabinet, sur la question des chemins de fer. Le Cabinet s'est formé sur un programme déterminé sur les diverses parties duquel l'accord s'était fait entre ses membres. Les autres questions étaient réservées; celle du rachat des chemins de fer était du nombre... Nous croyons savoir que M. Camille Pelletan avait été autorisé à s'abstenir, au cas où la Chambre aurait été appelée à voter sur un projet de résolution approuvant le principe des négociations engagées. »

2. C. D. 21 mars 1904; motion de M. Lasies; observations de M. Henri Brisson, Président de la Chambre, et de M. Émile Combes, Président du Conseil.

il ne conviendrait pas d'introduire dans nos lois des dispositions qui seraient de nature à en affaiblir la vigueur, qui permettraient par exemple à un ministre de se retrancher derrière l'autorité d'un fonctionnaire pour justifier des actes de sa gestion.

Dans le Budget de 1907, le Sénat avait introduit une disposition ainsi conçue :

« Aucune mesure susceptible d'augmenter directement les charges de l'État *ne peut être prise par un ministre qu'après avoir été communiquée au contrôleur des dépenses engagées. — Si le ministre croit devoir passer outre à l'avis du contrôleur, celui-ci est tenu, sous sa responsabilité,* d'en aviser immédiatement le ministre des Finances; en ce cas, la décision ministérielle doit faire, avant exécution, l'objet d'une délibération du Conseil des ministres. »

La Commission du Budget de 1907 a considéré que ce texte n'était pas absolument conforme aux règles instituées par la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875; il lui a paru qu'ainsi organisé, le nouveau mécanisme de contrôle paraissait interposer l'autorité d'un simple fonctionnaire comme un écran protecteur entre la responsabilité des ministres et le jugement souverain des Chambres; elle a proposé, en conséquence, d'écarter cette disposition jusqu'à plus ample examen; M. Mougeot, rapporteur général, a motivé en ces termes, dans son rapport du 25 janvier 1907, la décision de la Commission du Budget :

« Votre Commission a estimé que la disposition votée par le Sénat engageait une question de principe assez grave, par les conséquences qu'elle peut entraîner, pour qu'il lui convienne d'en faire un examen plus réfléchi. Il est même apparu à certains membres de votre Commission qu'une pareille mesure pourrait avoir pour effet d'émousser le sentiment de sa propre responsabilité, qu'un ministre ne saurait jamais posséder à un trop haut degré, et enfin que, quel que soit l'intérêt qui s'attache à ce que le ministre des Finances exerce son contrôle sur les engagements de dépenses faits par ses collègues, on ne saurait placer le chef d'un département ministériel responsable devant le Parlement, sous la tutelle d'un fonctionnaire qui, lui, est irresponsable. »

Pour les mêmes raisons, il ne semble pas possible que la Chambre crée, par voie de simple résolution, sans revision constitutionnelle, des Commissions qui auraient pour mandat d'absorber, soit directement, soit indirectement, une partie de la responsabilité ministérielle.

En 1896, la Commission du Budget avait été saisie d'un projet de résolution de M. Bozérian qui tendait à charger cette Commission de se constituer en Commission de contrôle et de se subdiviser en onze Sous-Commissions correspondant aux onze départements ministériels. La Commission du Budget considéra cette résolution comme contraire aux principes coustitutionnels ; en son nom, M. Paul Delombre déposa un rapport dont l'argumentation est très précise :

« Une Commission de contrôle, subdivisée en Sous-Commissions, siégeant en permanence dans chaque ministère et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par le ministre, ne serait-ce pas créer, à côté du ministre, une nouvelle autorité participant à l'autorité administrative ? *Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle une responsabilité collective et, par conséquent, supprimer toute responsabilité? Ne serait-ce pas enfin créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel, avec le régime parlementaire lui-même?*

« Si l'on envisage l'ensemble de l'organisation nouvelle proposée par M. Bozérian, il est facile de se rendre compte qu'elle est en contradiction évidente avec ce principe fondamental de notre droit public, en vertu duquel *les attributions du Pouvoir législatif et celles du Pouvoir exécutif doivent rester distinctes*.

« M. Bozérian a objecté, il est vrai, que la Commission n'aurait pour mission que de contrôler les actes des ministres et qu'elle ne prendrait pas part à ces actes mêmes. Mais n'est-il pas manifeste qu'une Commission parlementaire permanente, comme le réclame M. Bozérian, dont les Sous-Commissions seraient installées dans tous les ministères, constituerait auprès de chacun des ministres un second pouvoir, amené, par la force même des choses, à prendre à l'administration même une part plus ou moins consciente, plus ou moins active, mais bientôt, sans doute, prépondérante, car il pourrait tout empêcher, sinon tout entreprendre.

« *C'est, par une voie indirecte, la substitution du régime des Comités à celui de la responsabilité ministérielle inscrit dans l'article* 6 *de la loi constitutionnelle du* 25 *février* 1875. »

Dans la séance du 18 mars 1907, M. Adrien Veber et un grand nombre de ses collègues ont repris avec plus d'ampleur l'idée de M. Bozérian; ils ont déposé le projet de résolution suivant :

« ARTICLE PREMIER. — Les Bureaux de la Chambre nommeront autant de Commissions permanentes de contrôle qu'il y a de ministères et de sous-secrétariats d'État.

« ART. 2. — Ces Commissions permanentes de contrôle seront composées de 11 membres et leur mandat expirera avec celui de la législature.

« ART. 3. — Chacune de ces Commissions surveillera la gestion administrative de son département ministériel et devra consigner les résultats de ses investigations et enquêtes dans un rapport annuel.

« ART. 4. — Les rapports annuels de ces Commissions de contrôle permanent devront parvenir à la Commission du Budget et à la Commission des économies, en même temps que le projet de Budget déposé par le Gouvernement. »

Plus que le système de M. Bozérian, le mécanisme proposé par M. Adrien Veber heurtait les principes constitutionnels établis en 1875. En effet, le projet de résolution de M. Bozérian se bornait à étendre les pouvoirs conférés à la Commission du Budget. Au contraire, le projet de résolution de M. Veber créait, au sein de la Chambre, douze Commissions ministérielles qui devaient avoir, sur les ministres légalement investis du Pouvoir exécutif, l'avantage très appréciable de l'irresponsabilité, puisqu'elles étaient collectives, et celui de la durée, puisqu'elles vivaient autant que la Chambre. Or, aux termes de l'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, la Chambre des députés n'est chargée que de l'exercice du Pouvoir législatif concurremment avec le Sénat ; aux termes des articles 2 et 3 de la même loi, le Pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République, au moyen des ministres qu'il nomme.

Sans doute l'article 6 de la même loi établit la responsabilité des ministres devant les Chambres ; mais, pour que cette responsabilité soit effective, il faut que chaque ministre ait sa pleine liberté d'action. Cette liberté n'existerait plus si la gestion de chaque ministre était soumise *a priori* au contrôle d'une Commission parlementaire ; dans ce système, ce ne seraient plus les ministres qui dirigeraient les affaires de leur département, mais les Commissions parlementaires, puisque leur action interviendrait au cours même de la gestion dont les ministres doivent être seuls responsables.

Le droit d'enquête appartient incontestablement à la Chambre des députés,

mais il est de principe constitutionnel qu'il s'exerce exclusivement sur les actes accomplis ; il est impossible de concevoir, dans le régime constitutionnel fondé par les lois de 1875, une enquête permanente faite au jour le jour sur la gestion des ministres.

Il semble donc manifeste qu'un mécanisme tel que celui qui était proposé par M. Adrien Veber ne peut être organisé qu'au moyen d'une revision constitutionnelle. Lors même que ce mécanisme n'apparaîtrait pas comme directement contraire aux textes constitutionnels, il resterait la difficulté de le créer par voie de résolution réglementaire. Actuellement, c'est par des lois que sont déterminés les délais et les formes dans lesquels les ministres doivent produire leurs comptes et les soumettre à l'approbation des Chambres. Comment pourrait-on, sans une loi, leur imposer sur ce point de nouvelles obligations ? Comment pourrait-on, par la voie d'une simple résolution d'ordre intérieur, instituer des organismes permanents ayant une action extérieure à la Chambre, allant saisir directement la gestion des ministres qui sont responsables, non point devant une fraction de la Chambre, mais devant la Chambre tout entière réunie en séance publique ? Il est certain que des Commissions chargées par une simple résolution de l'une des deux Chambres d'exercer un contrôle permanent et préventif dans les divers départements ministériels n'auraient pas des pouvoirs suffisants pour exercer leur mandat. Cela est tellement vrai que lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des faits accomplis et déjà portés à la tribune de la Chambre, les dossiers qui s'y réfèrent ne sont communiqués à la Commission d'enquête qu'après entente avec les ministres compétents, et les fonctionnaires ne peuvent déposer qu'avec l'assentiment des ministres dont ils relèvent (V. nos 593 et 598).

Après avoir longuement examiné la question avec M. Adrien Veber, M. le Président Brisson estima qu'en raison de la gravité du problème soulevé par les auteurs du projet de résolution [1], il convenait de le livrer à une étude approfondie de la Commission du règlement, après avoir averti la Chambre des obstacles constitutionnels ; en conséquence, dans la séance du 18 mars 1907,

1. Et aussi du vœu maintes fois exprimé par les Chambres de voir fortifier le contrôle des dépenses publiques (V. le n° 539 du *Traité*). Dans l'exposé des motifs de son projet de résolution, M. Adrien Veber disait avec raison :

« Le contrôle de l'usage des crédits alloués n'est fait par personne, tandis que la surveillance de la concordance des écritures est exercée successivement par le contrôleur des dépenses dans chaque ministère ; — par une Commission de neuf personnages désignés annuellement par le ministre des Finances, — et enfin par la Cour des comptes. Où est le contrôle de l'exécution des décisions parlementaires et de l'utilisation des fonds budgétaires ?

« La Chambre, disait un jour son Président, M. Henri Brisson, discute des prévisions, vote des dépenses probables, mais en réalité la dépense faite ou qui se fait lui échappe. Nul n'est là pour vérifier si la pensée qui a présidé à la confection du Budget a été fidèlement obéie. La multiplicité des comptes présentés les soustrait d'ailleurs à une investigation sérieuse, et le législateur, lorsqu'il règle un exercice, entérine purement et simplement des résultats...

« A plusieurs reprises les Chambres se sont plaintes que le contrôle général de l'Administration fût insuffisant, et qu'il n'y ait aucun Bureau de comptabilité parlementaire chargé de vérifier et de connaître, en les suivant, toutes les dépenses publiques soumises à la sanction législative ; le contrôle général et particulier qui devrait être minutieusement exercé par le Parlement, dans tous les ministères, dans toutes les branches de l'Administration publique, sera toujours plus qu'insuffisant ; il sera nul, tant que ne sera pas organisé un contrôle permanent et obligatoire par l'intermédiaire de Commissions spéciales, ayant les mêmes pouvoirs illimités qu'une Commission d'enquête, et tenues à des rapports réguliers à dates fixes. Commissions qui seraient placées sous l'autorité du Président de la Chambre, de la Commission du Budget et de la Commission des économies. »

après avoir annoncé le dépôt du projet de résolution, le Président fit les réserves suivantes :

« Le Président n'a pas voulu soustraire au jugement de ses collègues le projet de l'honorable M. Veber ; mais il lui paraît que, sur plusieurs points, ce projet est en contradiction avec nos règles constitutionnelles et il estime qu'il est de son devoir d'en avertir la Chambre.

« Sous ces réserves, le projet de résolution sera imprimé, distribué et renvoyé à la Commission du règlement. »

107. La question de la responsabilité des ministres en tant qu'ordonnateurs a provoqué, dans la séance de la Chambre des députés du 27 novembre 1903, un débat qui s'est terminé par le vote de la résolution suivante : « Le Gouvernement est invité à déposer un projet de loi organisant la responsabilité des ordonnateurs. »

108. L'article 108 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, décide que « les ministres sont responsables des faits ou actes de leur gestion » (V. *infra*, n° 613). Cette disposition a été appliquée très peu de temps après la remise en vigueur de la Constitution ; le 12 février 1909, sans qu'aucun vote de la Chambre fût intervenu, les deux ministres de la Guerre et de la Marine avaient été changés. Le lendemain, la Chambre prit une résolution invitant le Grand-Vizir à venir lui présenter des explications sur ces modifications ministérielles ; le Grand-Vizir s'abstint de se rendre à la séance et se contenta d'envoyer au Président de la Chambre une lettre demandant le renvoi du débat à quelques jours [1]. La Chambre adopta une nouvelle motion mettant le Grand-Vizir en demeure de comparaître sans délai devant elle ; au cours du débat, le Président avait donné connaissance des lettres des ministres de la Guerre et de la Marine déclarant ne pas accepter leur remplacement illégal. Le Grand-Vizir répondit à l'invitation de la Chambre par une seconde lettre invoquant l'article 38 de la Constitution qui fixe le droit des ministres d'ajourner leur réponse aux questions posées par la Chambre (V. n° 655). Un ordre du jour de blâme fut alors voté par la Chambre [2] et le Président fut chargé de communiquer cet ordre du jour au Sultan ; avant la fin de la séance, le Président donna lecture d'une communication du Grand-Vizir annonçant qu'il allait remettre sa démisssion au Sultan. Le dimanche 14 février, la Chambre tint une séance exceptionnelle au cours de laquelle son Président lui rendit compte de la démarche qu'il avait faite, en son nom, auprès du Sultan, et lui annonça la nomination d'un nouveau Grand-Vizir.

1. « Je serais heureux, écrivait le Grand-Vizir, de me présenter à la Chambre pour donner les explications demandées, mais de graves affaires d'État me retiennent et je suis obligé d'ajourner ma réponse à mercredi. Je puis vous dire cependant dès maintenant que le ministre de la Marine a été remplacé parce qu'il a démissionné ; pour le ministre de la Guerre, je vous fournirai des explications de nature à vous satisfaire. Quant à la nouvelle disant que je voulais éloigner de Constantinople trois bataillons de chasseurs, je la déclare absolument fausse. »

2. Voici le texte de cet ordre du jour adopté par 198 voix contre 8 :

« Nous avons invité deux fois le Grand-Vizir à venir donner des explications ; malgré cette double invitation, il refuse de venir et persiste à laisser dans le vague la politique intérieure et extérieure ; la continuation de cet état de choses causant un danger pour la Constitution, la Chambre vote un ordre du jour de méfiance. »

§ 4. — Du sous-secrétariat d'État

109. Le ministère du 24 janvier 1905 ayant ajouté au sous-secrétariat des Postes et Télégraphes, un sous-secrétariat des Finances et un sous-secrétariat des Beaux-Arts, deux décrets sont intervenus pour déterminer les attributions des nouveaux titulaires. Le décret du 25 janvier 1905 a fixé de la manière suivante les attributions du sous-secrétaire d'État au ministère des Finances :

« Art. 1er. Le sous-secrétaire d'État au ministère des Finances a spécialement dans ses attributions, sous la haute direction du ministre, les services des administrations financières.

« Art. 2. Il signe directement la correspondance relative à ces services en tant qu'elle ne comporte ni décision, ni engagement de dépenses. — Il statue sur les demandes en remise de pénalités, après avis du comité des remises et transactions, sauf approbation du ministre en cas de décision non conforme aux propositions du comité.

« Art. 3. En ce qui concerne le personnel, il transmet au ministre, avec ses observations et son avis, les propositions des directeurs généraux actuellement soumises au contrôle préalable.

« Art. 4. Le sous-secrétaire d'État peut être délégué par le ministre, soit au Sénat, soit à la Chambre des députés, pour traiter toutes les affaires relatives aux administrations financières ou aux autres services du ministère. »

Le sous-secrétariat des Finances ne fut pas maintenu dans le Cabinet du 25 octobre 1906; mais il fut rétabli dans le Cabinet du 24 juillet 1909; un nouveau décret intervint, le 30 juillet 1909, qui, sans abroger le décret du 25 janvier 1905, précisa dans les termes suivants, les attributions du sous-secrétaire d'État au département des Finances :

« Article premier. — Le sous-secrétaire d'État au ministère des Finances a spécialement dans ses attributions, sous la haute direction du ministre, les services des administrations financières, dans les conditions définies au décret du 25 janvier 1905, relatif à l'organisation du sous-secrétariat d'État au ministère des Finances.

« Art. 2. — En dehors des affaires qui rentrent normalement dans ses attributions, le sous-secrétaire d'État a la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes celles que le ministre renvoie à sa décision. »

L'article 1er du décret du 2 février 1905 a décidé que le sous-secrétaire d'État au ministère de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes « signe directement la correspondance et toutes les pièces relatives à l'administration des Beaux-Arts, en tant qu'elles ne comportent ni décision, ni engagement de dépenses ». La création de ce sous-secrétariat a eu pour conséquence la suppression de la direction des Beaux-Arts.

Dans la séance de la Chambre des députés du 27 février 1905, le décret du 25 janvier 1905 a provoqué un débat sur le point de savoir quel est le caractère véritable et quelles peuvent être les conséquences budgétaires de la création d'un sous-secrétaire d'État aux Finances. M. Groussau a demandé que, comme conséquence de cette création, il fût procédé à la suppression de la

direction du contrôle des administrations financières, direction qui avait disparu lorsque le poste de secrétaire général existait au ministère des Finances. Le Président du Conseil, M. Maurice Rouvier, a expliqué que le service du contrôle devait garder son organisation autonome, que le sous-secrétaire d'État en avait la haute direction, mais n'en absorbait pas les attributions. M. Georges Cochery, Président de la Commission du Budget, a fait remarquer qu'il n'y a aucune assimilation possible entre la fonction purement administrative d'un secrétaire général et le rôle politique d'un sous-secrétaire d'État qui est le second du ministre. M. Groussau a répondu que la différence n'était pas aussi grande que l'indiquait la Commission du Budget : « Le rôle politique d'un sous-secrétaire d'État, a-t-il ajouté, ne se dégage pas nettement de notre Constitution. Il est permis de se demander si la fonction administrative ne doit pas naturellement dominer dans le sous-secrétaire d'État, alors que la Constitution l'a absolument passé sous silence et ne lui a pas donné expressément le droit d'entrer dans les Chambres[1] ». Le Président du Conseil ayant déclaré que la question posée était une question de confiance, aucune motion ne fut déposée, et, dans la séance du 1er mars 1905, la Chambre ratifia par 510 voix contre 1 la création des deux nouveaux sous-secrétariats d'État.

Deux décrets en date du 9 juin 1906 ont déterminé les attributions du sous-secrétaire d'État chargé de la gestion du service des Postes, Télégraphes et Téléphones[2] ; le premier de ces décrets est ainsi conçu :

« ARTICLE PREMIER. — Le sous-secrétaire d'État au ministère des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes a dans ses attributions, dans les conditions spécifiées ci-après, tout ce qui concerne le service des Postes, Télégraphes et Téléphones.

« Le ministre peut le déléguer pour traiter les affaires intéressant cette Administration soit au Sénat, soit à la Chambre des députés.

« ART. 2. — Le sous-secrétaire d'État prépare les projets de loi, projets de décret et projets d'arrêté ministériel relatifs au service des Postes, Télégraphes et Téléphones, et les soumet au contreseing ou à la signature du ministre. Il signe toutes décisions, instructions et circulaires nécessaires pour assurer l'exécution des dispositions organiques concernant le service ou le personnel, ces dispositions devant faire l'objet d'arrêtés ministériels, quand elles ne résultent pas d'un texte de loi ou d'un décret.

« ART. 3. — Le sous-secrétaire d'Etat engage et liquide toutes dépenses utiles au fonctionnement du service des Postes, Télégraphes et Téléphones, dans la limite et suivant la spécification des crédits ouverts au Budget du ministère, section des Postes et des Télégraphes; dans la même limite, il décide les extensions de service et réorganise les services existants; il crée et répartit dans les différentes classes les établissements de Poste, de Télégraphe et de Téléphone de toutes catégories, à l'exception des recettes auxiliaires municipales des Postes, dont la concession est autorisée par les chefs de services départementaux; il crée aussi les emplois de toute nature dont les titulaires ne sont pas nommés par décret ou par arrêté ministériel.

« ART. 4. — Le sous-secrétaire d'Etat arrête les cahiers des charges de toutes les adjudications à effectuer pour ses services, fait procéder à ces adjudications, les approuve, ainsi que tous contrats, marchés ou conventions, passés par son Administration lorsque ces adjudications, contrats, marchés ou conventions ne doivent pas être soumis aux Chambres. Il les prépare et les soumet à l'approbation du ministre, dans le cas contraire.

« ART. 5. — Réserve faite des attributions dévolues aux préfets par le décret-loi du 25 mars 1852, et aux directeurs départementaux, en ce qui concerne la désignation des facteurs auxiliaires et des gérants des recettes auxiliaires et distributions auxiliaires pos-

1. Voy. le n° 640 du *Traité*.

2. Le sous-secrétariat des Postes, Télégraphes et Téléphones n'a pas été maintenu par le décret du 24 juillet 1909 qui a organisé le Cabinet présidé par M. Briand.

tales, des bureaux télégraphiques et téléphoniques municipaux, le sous-secrétaire d'État nomme, en observant les règlements organiques, à tous les emplois comportant un traitement, une rétribution ou un salaire de début inférieur à 5,000 francs par an. En conformité desdits règlements, il fixe les traitements, indemnités à titre de traitements, rétributions, salaires et hautes payes des titulaires de ces emplois, décide leurs mutations et promotions, prononce les peines disciplinaires encourues par eux et statue sur leur admission à la retraite.

« ART. 6. — Il alloue au personnel les indemnités de toute nature pour lesquelles des crédits sont spécialement prévus au Budget. Toutefois, s'il s'agit d'allocations nouvelles, le principe doit préalablement en être admis par décision du ministre. De même, pour les indemnités fixes permanentes, autres que les frais de régie et d'aide, et pour celles à liquider d'après un tarif ou un taux forfaitaire, le chiffre de l'indemnité fixe, le tarif ou le taux forfaitaire sont déterminés par arrêté ministériel et ne peuvent être modifiés que dans la même forme.

« ART. 7. — Le sous-secrétaire d'État peut déléguer sa signature aux directeurs de l'Administration centrale. Certaines de ses attributions peuvent être déléguées par arrêté ministériel aux chefs de services locaux.

« ART. 8. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à celles qui précèdent.

« ART. 9. — Le ministre des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes est chargé de l'exécution du présent décret. »

Le second décret concerne la délégation de la signature ; il porte que le ministre des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes peut, pour le Budget des Postes et des Télégraphes, déléguer au sous-secrétaire d'État près son département la signature, soit des ordonnances directes, soit des ordonnances portant délégation de crédit aux ordonnateurs secondaires. Comme conséquence de ce second décret, un arrêté du ministre des Travaux publics en date du 9 juin 1906 a délégué la signature des ordonnances ci-dessus indiquées au sous-secrétaire d'État spécialement chargé de l'Administration des Postes et Télégraphes.

Un décret du 25 octobre 1906 a nommé au ministère de la Guerre un sous-secrétaire d'État dont les attributions ont été déterminées par le décret du 27 octobre 1906 ; voici le texte de ce décret :

« ARTICLE PREMIER. — Indépendamment des affaires qui lui sont envoyées par le ministre de la Guerre pour examen ou pour décision, le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la Guerre a normalement dans ses attributions :

« 1° Dispositions applicables à tous les services :

« Surveillance administrative. — Marchés de constructions ou de fournitures. — Liquidation et contentieux de ces marchés. — Baux et affermages. — Ordonnancement des dépenses. — Comptabilité. — Acquisitions d'immeubles, échanges, remises aux domaines.

« 2° Corps de troupes de toutes armes, écoles :

« Gestion des deniers et matières. — Emploi des fonds de masse.

« 3° Direction du contrôle :

« Dépenses engagées. — Liquidations. — Comptes. — Fonds et ordonnances.

« 4° Direction du contentieux :

« Questions ouvrières (hygiène, accidents, sécurité, retraites). — Législation pénale et justice militaire. — Réparations civiles. — Organisation, régime et administration des établissements pénitentiaires et des sections d'exclus. — Examen des demandes de grâces. — Marchés de main-d'œuvre. — Liquidation et contentieux desdits marchés. — Pensions, gratifications et réforme.

« 5° Service intérieur :

« Personnel et matériel de l'Administration centrale. — Archives. — Agence comptable.

« 6° Solde et revues de liquidation :

« Indemnités de route. — Marchés de transport. — Liquidation et contentieux de ces marchés.

« 7° Conventions avec les hospices (liquidation et contentieux).

« 8° Hygiène du casernement et de l'alimentation des troupes. Œuvres d'éducation morale du soldat. Patronages.

« 9° Personnel administratif et du contrôle (mesures soumises au visa du sous-secrétaire d'Etat) :

« Toute proposition concernant les personnels du corps de contrôle de l'Administration de l'armée, des services de l'intendance, du corps de santé et de l'Administration centrale de la Guerre, ne sera soumise au ministre qu'après avoir été revêtue de l'avis motivé du sous-secrétaire d'État. Celui-ci pourra en outre faire consigner son avis motivé au dossier de toute personne chargée d'une gestion administrative dans les services de l'armée.

« ART., 2. — Le sous-secrétaire d'État a la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes les affaires rentrant dans l'une des catégories ci-dessus énumérées.

« ART. 3. — Il a le droit de parole devant les deux Chambres pour toutes les questions se rattachant à ses attributions (V. *infra*, n° 640).

« ART. 4. — Il assiste le ministre dans la préparation et la discussion du Budget.

« ART. 5. — Le ministre de la Guerre est chargé de l'exécution du présent décret. »

Un décret du 24 juillet 1909 ayant créé pour la première fois un sous-secrétaire d'État au ministère de la Marine, les attributions du nouveau sous-secrétaire d'État ont été déterminées par le décret du 25 juillet 1909; ce décret s'inspire des principes qui ont dicté l'organisation du sous-secrétariat de la Guerre; il est ainsi conçu :

« ARTICLE PREMIER. — Le sous-secrétaire d'État au ministère de la Marine est chargé de la direction administrative des services de la Marine. Les affaires d'ordres économique, administratif, financier ou contentieux et notamment les marchés et contrats de toute nature et l'ordonnancement des dépenses lui sont soumis pour décision.

« Rentrent également dans ses attributions normales : le service de santé, toutes les questions relatives à l'hygiène des militaires et marins, les questions ouvrières, et d'une manière générale toutes celles qui touchent à la réglementation du travail, à la législation pénale et à la justice maritime, les œuvres d'éducation morale et celles de préparation au service militaire.

« Enfin, il émet son avis ou statue suivant le cas sur les questions qui lui sont envoyées par le ministre de la Marine.

« ART. 2. — Sont placés directement sous ses ordres, le corps du contrôle de l'Administration de la marine ainsi que les personnels administratifs ou médicaux pour tout ce qui concerne leur service, et les autres personnels de la marine pour toute la partie administrative de leurs attributions.

« Les propositions concernant les membres des corps de contrôle ou les personnels administratifs ou médicaux sont soumises par lui au ministre; il statue lui-même sur des propositions concernant le personnel civil de l'Administration centrale, sauf pour les nominations par décret qui sont présentées par lui au ministre.

« Le sous-secrétaire d'État peut aussi faire consigner son avis motivé au dossier de toute personne chargée d'attributions administratives dans les services de la marine.

« Le sous-secrétaire d'État a, en matière disciplinaire, les mêmes droits que le ministre, mais seulement dans l'exercice de ses attributions.

« ART. 3. — En dehors des affaires qui rentrent normalement dans ses attributions, le sous-secrétaire d'État a la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes celles que celui-ci renvoie à sa décision.

« ART. 4. — Le sous-secrétaire d'État a le droit de parole devant les deux Chambres (V. *infra*, n° 640).

« ART. 5. — Il assiste le ministre dans la préparation et dans la discussion du Budget.

« ART. 6. — Le ministre de la Marine est chargé de l'exécution du présent décret. »

Les sous-secrétariats de la Guerre et de la Marine sont ceux dont les attributions ont été réglées de la manière la plus précise et la plus étendue. On remarquera toutefois que les deux décrets précités portent que le sous-secrétaire d'État « *a droit de parole devant les deux Chambres* pour toutes les questions se rattachant à ses attributions ». Déjà l'article 4 du décret du 27 décembre 1879 et l'article 4 du décret du 25 janvier 1905 contenaient cette clause que le sous-secrétaire d'État des Finances pouvait être « délégué

par le ministre, *soit au Sénat, soit à la Chambre des députés*, pour traiter toutes les affaires relatives aux Administrations financières. » L'une et l'autre disposition paraissent inutiles ; si elles devaient être nécessaires, elles seraient inopérantes. En effet, c'est en leur qualité de membres du Gouvernement que les sous-secrétaires d'État ont droit d'entrée et de parole dans les deux Chambres ; c'est toujours ainsi que l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a été interprété et appliqué. Les sous-secrétaires d'État dont le décret d'institution ne porte pas la clause du droit de parole sont, comme leurs collègues, entendus au Sénat et à la Chambre quand ils le demandent (V. *infra*, n° 640). Si les sous-secrétaires d'État ne tiraient pas leur droit de parole du texte constitutionnel, un décret serait impuissant à le leur conférer ; il faudrait recourir à la procédure de revision.

Le sous-secrétaire d'État investi par un décret du Président de la République constitue un degré de juridiction que les fonctionnaires ne sauraient franchir sans manquer aux règles de la discipline ; c'est à bon droit qu'un sous-secrétaire d'État signalerait à la tribune l'incorrection d'agents qui auraient porté directement devant le ministre des réclamations sans les lui avoir préalablement soumises ; en approuvant les déclarations du sous-secrétaire d'État, la Chambre ne ferait que maintenir les principes essentiels au bon fonctionnement des services publics [1]. Mais rien n'interdit au ministre responsable de recevoir, en dehors de la présence du sous-secrétaire d'État préalablement averti, les délégués du personnel [2].

1. « *M. Simyan, sous-secrétaire d'État des Postes et Télégraphes.* — Dans cette question, il est un point que je veux tout de suite affirmer : je ne puis admettre que des fonctionnaires sous mes ordres passent par-dessus ma tête pour aller soumettre au ministre des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes, des griefs qu'ils devaient d'abord faire valoir devant moi. » (C. D. 23 novembre 1908.)

Par 428 voix contre 61, la Chambre a voté un ordre du jour approuvant les déclarations du Gouvernement.

2. « *M. Barthou, ministre des Travaux publics.* — J'indique tout de suite que, le plus souvent, quand une demande d'audience m'est, comme ministre responsable, adressée par un syndicat ou une association représentant le personnel, je reçois, seul, les délégués qui viennent à moi. » (C. D. 22 mars 1909.)

LIVRE DEUXIÈME

ORIGINE DES POUVOIRS PUBLICS

PREMIÈRE SECTION

DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

110 à **112.** [*Sans modifications.*]

DEUXIÈME SECTION

ÉLECTION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER

DE L'ÉLECTORAT

§ 1er — Le droit ancien et les systèmes étrangers

113. [*Sans modifications.*]

114. En créant pour la Russie une Assemblée nationale (V. *supra*, n° 50) l'oukase du 19 août 1905 avait décidé que la nomination des membres de la Douma dans les provinces et les territoires s'effectuerait par l'Assemblée électorale provinciale composée d'électeurs choisis : 1° par les propriétaires fonciers des districts ; 2° par les électeurs urbains ; 3° par les fondés de pouvoirs des baillages et des stanitzas. Le droit électoral était conféré aux propriétaires fonciers de districts, aux personnes possédant une quantité de terres déterminée, aux propriétaires d'entreprises minières, aux propriétaires d'établissements industriels d'une valeur minimum de 15,000 roubles, aux membres du clergé possédant dans le district des terres ecclésiastiques. Dans les villes, le droit élec-

toral était également conféré aux personnes possédant des immeubles urbains d'une valeur minimum de 3,000 roubles dans les deux capitales et de 1,500 roubles dans les autres circonscriptions.

Un oukase du 26 décembre 1905 a élargi les conditions posées par l'acte du 19 août; d'après ce dernier texte, le droit électoral est conféré : 1° aux propriétaires d'immeubles qui sont soumis à l'impôt, s'ils justifient d'une possession annale au minimum; 2° aux propriétaires d'entreprises industrielles soumises à l'impôt; 3° aux personnes inscrites au rôle soit de la taxe d'habitation, soit de la taxe sur l'industrie; 4° aux personnes dont le loyer d'habitation est en leur propre nom; 5° aux personnes qui reçoivent un traitement de l'État, des Zemstvos, des autorités municipales ou des administrations de chemins de fer.

L'âge de l'électorat est fixé à 25 ans.

Les individus condamnés pour crimes, faillites ou désertions sont exclus du droit de vote[1].

1. Le mécanisme électoral de la Russie, tel qu'il a été organisé par les oukases du 19 août et du 26 décembre 1905, est extrêmement compliqué. Au moment de la formation de la seconde *Douma*, le *Temps* du 9 février 1907 en a donné une analyse très claire dont nous croyons devoir reproduire ici les parties essentielles :

« La loi électorale applique à la constitution de la Douma un système de représentation par classes, ou par curies : celles des paysans, des ouvriers, des propriétaires fonciers et des habitants des villes. Ce système est proportionnel en ce qu'il attribue à chaque curie, pour chaque fraction du territoire, un nombre d'électeurs proportionnel à la force numérique de la classe sociale correspondante, dans l'étendue considérée.

« Pour les paysans et les ouvriers, le scrutin est à trois degrés; il s'appuie sur les étages administratifs suivants : 1° le *volost* (commune rurale) ou l'usine; 2° le chef-lieu de district; 3° le chef-lieu de gouvernement.

« Par le vote du degré inférieur, les paysans nomment dans des comices de *volost* (les ouvriers dans les usines) leurs délégués. Par le vote du degré intermédiaire, ces délégués désignent dans des comices de district les électeurs paysans. Enfin, au degré supérieur, ces électeurs se réunissent aux chefs-lieux de gouvernement avec les électeurs venus des autres curies pour former le collège électoral de gouvernement.

« Les propriétaires fonciers et les habitants des villes votent à deux degrés seulement. Ils se trouvent donc placés pour le premier vote au même plan que les délégués des paysans ou des ouvriers pour le second. Ils forment, par curie, des comices de district. Les électeurs choisis dans ces comices (1er degré) entrent ensuite dans le collège de gouvernement (2e degré).

« Finalement ce collège se trouve composé de quatre catégories distinctes d'électeurs : les paysans, les ouvriers, les propriétaires, les citadins. Il nomme alors le nombre de députés que la loi électorale assigne à la province considérée.

« Les villes à représentation spéciale — il y en a 26 pour tout l'empire — nomment leurs députés par un vote à deux degrés. Le premier vote se fait par quartiers et donne, pour chaque quartier, un nombre déterminé d'électeurs dont la réunion forme le collège électoral de la ville. Sous réserve de ces distinctions, tous les éclaircissements qui seront donnés ci-après sur la formation des collèges de gouvernement s'appliqueront aussi aux collèges des villes à représentation spéciale.

« On voit, d'après ces procédures, quelles sont les étapes franchies par un paysan du gouvernement de Moscou, par exemple, qui passerait de son village dans l'enceinte de la future Douma. Ce paysan, que nous supposerons d'un volost quelconque, dans le district de Volokolamsk, aura été délégué par son volost à Volokolamsk. Il sera l'un des deux électeurs du comice paysan tenu dans cette ville, l'un des seize électeurs paysans que les autres districts à l'instar de Volokolamsk, envoient au collège électoral de Moscou-gouvernement. Enfin le choix définitif des 92 membres qui composent ce collège attribuera à notre candidat un des six sièges de député dévolus par la loi à la province de Moscou.

« Il ne peut être question de faire voter par bulletin les paysans, parmi lesquels la proportion des illettrés atteint souvent 80 p. 100. Aussi le vote du degré inférieur, dans les volost, se fait-il par oui ou par non au moyen de boules.

« De même, les délégués paysans votent avec des boules sur les noms de ceux d'entre eux qui se déclarent candidats électeurs. Il faut, pour être élu à ce deuxième degré du scrutin, avoir obtenu plus de la moitié des suffrages. On proclame les résultats, jusqu'à concurrence du nombre d'électeurs prescrit en suivant l'ordre de la majorité. Mais souvent les voix se dispersent; le nombre des candidats qui ont recueilli plus de la moitié des suffrages est insuffisant; il faut recommencer indéfiniment l'opération. Aussi les paysans avaient-ils manifesté à plus d'une reprise, lors de la campagne électorale de 1906, leur préférence pour le procédé abrégé du vote à main levée ou même du tirage au sort pur et simple. Une

§ 2. — De la capacité électorale

115. Par un arrêt du 21 mars 1900, la Cour de cassation a confirmé cette doctrine que le principe de la non-rétroactivité des lois est inapplicable aux dispositions législatives qui règlent la jouissance des droits politiques[1]. Par conséquent, toutes les lois qui concernent l'élection sont applicables à partir du jour où elles ont été promulguées et elles saisissent tous les citoyens sans distinction, aucun d'eux ne pouvant prétendre qu'il a des droits acquis.

Il suit de ce principe que les incapacités édictées par une loi électorale sont applicables aux condamnations prononcées sous le régime pénal antérieur à cette loi comme à celles prononcées sous un régime postérieur.

Par une note placée sous le n° 124 nous avons rappelé que les femmes ne peuvent être inscrites sur les listes électorales. Une loi récente, en date du 25 janvier 1898, leur ayant conféré le droit de vote pour la nomination des juges au tribunal de commerce[2], il est utile de rappeler que cette législation nouvelle ne saurait en rien altérer les principes en vertu desquels les femmes ne peuvent prendre part aux élections législatives. Les droits politiques sont absolument distincts des droits civils ; s'il est nécessaire de posséder les droits civils pour jouir des droits politiques, on peut avoir les premiers, sans pouvoir exercer les seconds ; on peut également avoir la plénitude des droits civils et une partie seulement des droits politiques : tels sont les étrangers naturalisés qui deviennent électeurs mais ne peuvent être éligibles que dix ans après la naturalisation. Il n'y a pas de lien nécessaire entre les deux natures de droits. Au reste, les femmes n'ont pas la jouissance absolue des droits civils.

D'ailleurs, tous les textes qui ont défini le droit électoral sont d'une précision absolue, et, de ce que l'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 a dit que la Chambre des députés serait nommée « par le suffrage universel », il est impossible de conclure que les droits politiques sont attribués aux femmes. Le décret organique du 2 février 1852, qui reconnaissait aussi le suffrage universel dans son article 3, porte dans son article 12 : « Sont électeurs, sans condition de cens, tous les *Français*... ». L'article 5 de la loi du 7 juillet 1874, visé par la loi organique de 1875 sur les élections législatives, dit : « Sont inscrits sur la liste des électeurs municipaux, tous les *citoyens*... ». Enfin l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui sert aujourd'hui à la confection des listes électorales, déclare que « sont électeurs tous les *Français*... »

Par deux fois, la Cour de cassation a jugé la question dans le sens que nous

circulaire ministérielle récente interdit expressément ces pratiques et rappelle que le tirage au sort n'est légal que lorsque deux candidats *ex æquo* sont en concurrence pour la dernière place d'électeur vacante.

« Les deux curies des propriétaires fonciers et des habitants des villes votent au scrutin de liste, chacun des votants portant sur son bulletin un nombre de noms égal à celui des électeurs attribué à sa curie et à son district. Une circulaire a prescrit que des bulletins de vote seraient préparés et estampillés par les *oupravas* des villes et des Zemstvos, puis distribués aux votants des deux curies par les soins de la police. »

1. Voy. aussi arr. Cass. 24 février 1876.

2. Cette loi est ainsi conçue :

« Les femmes qui remplissent les conditions énoncées dans les paragraphes précédents (de l'article 1er de la loi du 8 décembre 1883) seront inscrites sur la liste électorale ; néanmoins, elles ne pourront être appelées à faire partie d'un tribunal de commerce. »

indiquons. Voici le texte de l'arrêt du 21 mars 1893 qui est la reproduction à peu près textuelle d'un arrêt du 10 août 1885 :

« Attendu qu'aux termes de l'article 7 du Code civil l'exercice des droits civils est indépendant de celui des droits politiques, lesquels ne s'acquièrent que conformément aux lois constitutionnelles et électorales ; — Attendu qu'aucune disposition de nos lois constitutionnelles ou électorales n'a conféré aux femmes la jouissance et par suite l'exercice des droits politiques ; — Attendu que la jouissance de ces derniers droits est une condition essentielle de l'inscription sur les listes électorales ; — Attendu que la Constitution du 4 novembre 1848, en substituant le régime du suffrage universel au suffrage censitaire ou restreint, dont les femmes étaient exclues, n'a point étendu à d'autres qu'aux citoyens du sexe masculin, qui jusqu'alors en étaient seuls investis, le droit d'élire les représentants du pays aux diverses fonctions électives établies par la Constitution et les lois ; — Attendu que cela résulte manifestement, non seulement du texte de la Constitution de 1848 et des lois électorales qui s'en sont suivies, mais plus encore de leur esprit, attesté par les travaux et les discussions parlementaires qui les ont préparés ; — Disons et déclarons que la veuve Vincent ne peut pas être inscrite sur la liste électorale de Saint-Ouen. »

116. Aux termes de l'article 8 du Code civil, modifié par la loi du 26 juin 1889, tout individu né en France d'un étranger et qui, à l'époque de sa majorité, est domicilié en France, est Français, à moins que, dans l'année qui suit sa majorité, il n'ait décliné la qualité de Français et prouvé qu'il a conservé la nationalité de ses parents. La qualité de Français est ainsi acquise *de plein droit*, et si la condition imposée par l'article 8, laquelle est purement résolutoire *et non suspensive*, n'est pas remplie, celui qui se trouve dans le cas visé par cet article peut légalement demander son inscription sur les listes électorales [1].

117. Nul ne peut être *exclu* des listes électorales s'il ne se trouve dans l'un des cas d'incapacité expressément prévus par la loi. Le tableau inséré ci-après indique, dans l'ordre alphabétique, les différentes causes d'incapacité ; les textes de loi visés à la suite de chaque cas d'incapacité sont ceux qui ont été cités et commentés soit dans le *Traité*, soit dans le présent *supplément* (V. n° 116 à 123). Il a été tenu compte dans ce tableau des modifications successivement apportées aux articles 15 et 16 du décret organique de 1852 qui déterminent les incapacités *perpétuelles* et celles qui ne sont que *temporaires*.

Ces modifications sont les suivantes :

Les condamnations prononcées en vertu de l'article 1er de la loi du 27 mars 1851 (remplacée par la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires) entraînaient l'incapacité *perpétuelle* sans distinction dans la durée de la peine (article 15, § 14) ; depuis la loi du 24 janvier 1889, maintenue par la loi du 1er août 1905, elles n'entraînent plus qu'une incapacité *temporaire* si elles sont supérieures à un mois ; elles deviennent *perpétuelles* à partir de trois mois de prison (article 16 et article 15, § 4). Mais, aux termes de la même loi, les condamnations prononcées en vertu de l'article 2 de la loi du 27 mars 1851, aujourd'hui l'article 3 de la loi du 1er août 1905 (falsification par mixtures nuisibles à la santé) entraînent l'incapacité *perpétuelle* (article 15, § 14). L'article 423 du Code pénal qui prévoyait et punissait la tromperie sur le titre des matières d'or ou d'argent, sur la qualité des pierres fausses vendues pour fines, sur la nature de toute marchandise, l'usage de faux poids

1. Arr. Cass. 16 avril 1896. — V. dans le *Traité*, les nos 127 et 132.

ou de fausses mesures, la quantité des choses vendues, a été abrogé et remplacé par la loi précitée du 1er août 1905; aux termes de l'article 14 de cette loi combiné avec la loi du 14 janvier 1889, les condamnations prononcées pour les délits ci-dessus énumérés continuent d'entraîner l'incapacité *perpétuelle*[1].

1. L'article 14 de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles est ainsi conçu :

« Art. 14. — L'article 423, le § 2 de l'article 477 du Code pénal, la loi du 27 mars 1851 tendant à la répression plus efficace de certaines fraudes dans la vente des marchandises, la loi des 5 et 9 mai 1855 sur la répression des fraudes dans la vente des boissons, sont abrogées.

« *Néanmoins, les incapacités électorales édictées par la loi du 24 janvier* 1889 *continueront à être appliquées comme conséquence des peines prononcées en vertu de la présente loi.* »

Les termes très généraux du texte qui attache aux peines prononcées en vertu de la loi de 1905 les incapacités électorales prévues par la loi du 24 janvier 1889 nous semblent de nature à entraîner certaines difficultés d'interprétation qui ne pourront être résolues que par le rapprochement des textes. Nous croyons donc utile de reproduire successivement et la loi du 24 janvier 1889, et les articles de la loi du 1er août 1905 qui édictent des pénalités pouvant entraîner l'exclusion de la liste électorale.

Voici le texte de la loi du 24 janvier 1889 tendant à rendre à diverses catégories de condamnés leurs droits de vote et d'éligibilité à l'expiration ou à la remise de leur peine; nous ne reproduisons, bien entendu, que la partie du texte qui intéresse l'application de la loi du 1er août 1905 :

« Article unique. — L'article 15 (qui établit les incapacités *perpétuelles*). §§ 4 et 14, et l'article 16 (qui établit les incapacités *temporaires*) du décret organique du 2 février 1852 sont modifiés de la manière suivante :

« Art. 15, § 4. — Ceux qui ont été condamnés à trois mois de prison par application de l'article 423 du Code pénal et de l'article 1er de la loi du 27 mars 1851.

« § 14. Les individus condamnés à l'emprisonnement par application de l'article 2 de la loi du 27 mars 1851.

« Art. 16. — Les condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement. . . . . .

. . . . . pour délits prévus par l'article 1er de la loi du 27 mars 1851, ne pourront pas être inscrits sur la liste électorale pendant cinq ans, à dater de l'expiration de leur peine. »

Voici le texte des articles de la loi du 1er août 1905 auxquels il y a lieu de se référer pour l'application de la loi du 24 janvier 1889; nous inscrivons les pénalités d'emprisonnement en italiques, puisque c'est de leur durée que la loi de 1889 fait dépendre les clauses d'exclusion des listes électorales :

« Art. 1er. — Quiconque aura trompé ou tenté de tromper le contractant : — soit sur la nature, les quantités substantielles, la composition et la teneur en principes utiles de toutes marchandises; — soit sur leur espèce ou leur origine, lorsque, d'après la convention ou les usages, la désignation de l'espèce ou de l'origine faussement attribuées aux marchandises, devra être considérée comme la cause principale de la vente; — soit sur la quantité des choses livrées ou sur leur identité par la livraison d'une marchandise autre que la chose déterminée qui a fait l'objet du contrat;

« Sera puni d'un *emprisonnement, pendant trois mois au moins, un an au plus*, et d'une amende de 100 francs au moins, de 5,000 francs au plus, ou de l'une de ces deux peines seulement.

« Art. 2. — *L'emprisonnement pourra être porté à deux ans*, si le délit ou la tentative de délit prévus par l'article précédent ont été commis :

« Soit à l'aide de poids, mesures et autres instruments faux ou inexacts; — soit à l'aide de manœuvres ou procédés tendant à fausser les opérations de l'analyse ou du dosage, du pesage ou du mensurage, ou bien à modifier frauduleusement la composition, le poids ou le volume des marchandises, même avant ces opérations; — soit enfin à l'aide d'indications frauduleuses tendant à faire croire à une opération antérieure et exacte.

« Art. 3. — *Seront punis des peines portées par l'article* 1er *de la présente loi :* 1° Ceux qui falsifieront des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, des substances médicamenteuses, des boissons et des produits agricoles ou naturels destinés à être vendus; — 2° Ceux qui exposeront, mettront en vente ou vendront des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, des boissons et des produits agricoles ou naturels qu'ils sauront être falsifiés ou corrompus ou toxiques; — 3° Ceux qui exposeront, mettront en vente ou vendront des substances médicamenteuses falsifiées; — 4° Ceux qui exposeront, mettront en vente ou vendront, sous forme indiquant leur destination, des produits propres à effectuer la falsification des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, des boissons et des produits agricoles ou naturels et ceux qui auront provoqué à leur emploi par le moyen de brochures, circulaires, prospectus, affiches, annonces ou instructions quelconques.

« Si la substance falsifiée ou corrompue est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux ou si elle est toxique, de même si la substance médicamenteuse falsifiée est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux, *l'emprisonnement devra être appliqué. Il sera de trois mois à deux ans* et l'amende de 500 francs à 10,000 francs.

« Ces peines seront applicables même au cas où la falsification nuisible serait connue de l'acheteur ou du consommateur.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux fruits frais et légumes frais fermentés ou corrompus.

« Art. 4. — Seront punis d'une amende de 50 francs à 3,000 francs et *d'un emprisonnement de six jours au moins et de trois mois au plus, ou de l'une de ces deux peines seulement :* Ceux qui, sans motifs légitimes, seront trouvés détenteurs dans leurs magasins, boutiques, ateliers, maisons ou voitures servant à leur commerce ainsi que dans les entrepôts, abattoirs et leurs dépendances et dans les gares ou dans les halles, foires et marchés: soit de poids ou mesures faux ou autres appareils inexacts servant

L'article 3 de la loi du 10 mars 1898 a décidé que l'incapacité électorale ne pourrait plus résulter, pour les notaires et officiers ministériels destitués, que d'une décision formelle des tribunaux statuant disciplinairement (article 15, § 8).

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a fait disparaître les incapacités résultant de condamnations prononcées en vertu de l'article 8 de la loi du 17 mai 1819 et de l'article 3 du décret du 11 août 1848 pour « outrages à la morale publique et religieuse » et pour « attaque contre le principe de la propriété et les droits de la famille » (article 15, § 6).

L'article 22 de la loi du 30 novembre 1875 a fait disparaître les incapacités résultant des condamnations prononcées par la loi du 21 mai 1836, portant prohibition des loteries (article 15, § 11).

La loi du 4 mars 1889, sur la liquidation judiciaire, a permis au condamné pour faillite d'être relevé de l'incapacité judiciaire par une disposition expresse du jugement qui a homologué le concordat et l'a déclaré excusable (article 15, § 17).

La loi du 30 décembre 1903 modifiée par la loi du 23 mars 1908 a remplacé l'incapacité *perpétuelle* qui frappait les faillis par une incapacité *temporaire* qui cesse trois ans après la déclaration de faillite (article 15, § 17). V. *infra*, n° 120.

La loi du 7 avril 1908 modifiant l'article 5 de la loi du 2 août 1882 a substitué une incapacité *temporaire* aux incapacités *perpétuelles* qui frappaient, en vertu du décret de 1852, les individus condamnés pour outrages aux bonnes mœurs (V. *infra*, n° 123).

L'incapacité temporaire résultant de condamnations prononcées pour délits prévus par la loi sur les clubs a disparu avec la loi du 1er juillet 1901 dont l'article 21 a abrogé l'article 7 de la loi du 30 juin 1881 (article 16).

L'incapacité temporaire résultant de condamnations pour infractions à la loi sur le colportage a disparu avec la loi du 29 juillet 1881, dont l'article 21 a réduit à de simples contraventions, les actes de colportage accomplis en dehors des formalités prescrites (article 16).

La loi du 10 mars 1898 sur la destitution des officiers ministériels et ses conséquences au point de vue du droit électoral, a modifié le § 8° de l'article 15 du décret organique de 1852 (V. n° 122).

Enfin pour l'examen des condamnations ayant comme conséquence l'exclusion des listes électorales, il y a lieu de tenir compte de la loi du 5 août 1899, modifiée par la loi du 11 juillet 1900, qui a organisé la réhabilitation *de droit* (V. *infra*, n° 134), ainsi que des lois du 30 décembre 1903 et du 23 mars 1908 qui ont modifié les articles 604 et suivants du Code de commerce, en établissant pour les faillis la réhabilitation *de droit* (V. *infra*, n° 120).

au pesage ou au mesurage des marchandises; soit de denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, de boissons, de produits agricoles ou naturels qu'ils savaient falsifiés, corrompus ou toxiques; soit de substances médicamenteuses falsifiées; soit de produits, sous forme indiquant leur destination, propres à effectuer la falsification des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, ou des produits agricoles ou naturels.

« Si la substance alimentaire falsifiée ou corrompue est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux ou si elle est toxique, de même si la substance médicamenteuse falsifiée est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux, *l'emprisonnement devra être appliqué*.

« *Il sera de trois mois à un an* et l'amende de 100 francs à 5,000 francs.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux fruits frais et légumes frais fermentés ou corrompus. »

NOMENCLATURE DES CAUSES D'INCAPACITÉ ÉLECTORALE.	NATURE ET DURÉE DES PEINES ENTRAINANT L'INCAPACITÉ.	DURÉE DE L'INCAPACITÉ.
ABUS DE CONFIANCE (C. pén., art. 406 à 409. — D. O. 2 février 1852, art. 15, § 5).	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.
ARBRE ABATTU, sachant qu'il appartient à autrui (C. pén., art. 445. — D. O. 2 février 1852, art. 15, § 10°).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
ARBRE MUTILÉ, coupé ou écorcé de manière à le faire périr, sachant qu'il appartient à autrui (C. pén., art. 446).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
ATTEINTE à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote (D. O. 2 février 1852, art. 41 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
ATTROUPEMENTS (délits prévus par la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements) (D. O. 2 février 1852, art. 16).	Emprisonnement de plus d'un mois.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine.
BANQUEROUTE (L. 30 décembre 1903, art. 1er; L. 23 mars 1908, art. 1er et 2; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 17°).	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.
BULLETINS DE VOTE soustraits, ajoutés ou altérés par toute personne chargée de les recevoir, compter ou dépouiller (D. O. 2 février 1852, art. 35 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
BULLETINS DE VOTE (lecture d'un nom autre que celui inscrit (D. O. 2 février 1852, art. 35 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
BULLETINS DE VOTE (inscription sur le bulletin d'autrui d'un nom autre que celui qui était désigné) (D. O. 2 février 1852, art. 36 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
COLLÈGE ÉLECTORAL (irruption dans un) (D. O. 2 février 1852, art. 42 et 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
CRIMES entraînant condamnation soit à des peines afflictives ou infamantes, soit à des peines infamantes seulement (C. pén., art. 7 et 8; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 1°).	Travaux forcés, déportation, détention, réclusion, bannissement, dégradation civique, quelle que soit la durée de la peine.	Perpétuelle.
CRIMES suivis d'une condamnation à l'emprisonnement par application de l'art. 463 du Code pénal (circonstances atténuantes) (D. O. 2 février 1852, art. 15, § 3°).	Quelle que soit la durée de l'emprisonnement.	Perpétuelle.

NOMENCLATURE DES CAUSES D'INCAPACITÉ ÉLECTORALE.	NATURE ET DURÉE DES PEINES ENTRAINANT L'INCAPACITÉ.	DURÉE DE L'INCAPACITÉ.
DENIERS PUBLICS soustraits par leurs dépositaires (C. pén., art. 169 à 171; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 5°).	Quelle que soit la durée de l'emprisonnement.	Perpétuelle.
DESTRUCTION d'une manière quelconque de registres, minutes ou actes originaux de l'autorité publique, de titres, billets, lettres de change, effets de commerce ou de banque (C. pén., art. 439; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 10°).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
DÉTENTION de faux poids ou fausses mesures, de substances alimentaires ou médicamenteuses falsifiées (L. 1er août 1905, art. 4 et 14; L. 24 janvier 1889).	Emprisonnement de plus d'un mois, mais n'atteignant pas trois mois. Emprisonnement de trois mois au moins.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine. Perpétuelle.
DROIT ÉLECTORAL (atteinte à l'exercice du) (D. O. 2 février 1852, art. 41 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
EMPOISONNEMENT DE CHEVAUX ou autres bêtes de voiture, de monture ou de charge, de bestiaux à cornes, moutons, chèvres ou porcs, ou de poissons (C. pén., art. 452; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 10°).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
ESCROQUERIE (C. pén., art. 405; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 5°)	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.
EXPOSITION de substances alimentaires ou médicamenteuses falsifiées (L. 1er août 1905, art. 3 et 14; L. 24 janvier 1889).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
FAILLITE déclarée, soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France, si le condamné n'a pas été relevé de l'incapacité électorale par une disposition expresse du jugement qui a homologué le concordat et l'a déclaré excusable (L. 4 mars 1889; L. 30 décembre 1903; L. 23 mars 1908; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 17).		Temporaire. L'exclusion cesse après la réhabilitation, ou trois ans après la déclaration de faillite à l'égard des faillis non condamnés pour banqueroute simple ou frauduleuse.
FALSIFICATION DE BOISSONS et de substances alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues (L. 1er août 1905, art. 3, 4 et 14[1]; D. O. 2 février 1852, art. 16 et art. 15, § 4°; L. 24 janv. 1889).	Emprisonnement de plus d'un mois, mais n'atteignant pas trois mois. Emprisonnement de trois mois au moins.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine. Perpétuelle.

1. Anciennement, L. 27 mars 1851, article 1er; L. 5 mai 1855.

NOMENCLATURE DES CAUSES D'INCAPACITÉ ÉLECTORALE.	NATURE ET DURÉE DES PEINES ENTRAINANT L'INCAPACITÉ.	DURÉE DE L'INCAPACITÉ.
FALSIFICATION de denrées, boissons ou autres marchandises par des mixtures nuisibles à la santé (L. 1er août 1905, art. 3 et 14[1]; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 14; L. 24 janv. 1889).	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.
FAUX POIDS et fausses mesures (usage ou détention de) (L. 1er août 1905, art. 2, 4 et 14[2]; D. O. 2 février 1852, art. 16, et art. 15, § 4°; L. 24 janvier 1889).	Emprisonnement de plus d'un mois, mais n'atteignant pas trois mois. Emprisonnement de trois mois au moins.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine. Perpétuelle.
GREFFE détruite (C. pén., art. 447; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 10°).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
GREFFIERS destitués, lorsque la déchéance des droits de vote, d'élection et d'éligibilité aura été expressément provoquée, en même temps que la destitution, par un jugement ou une décision judiciaire (D. O. 2 février 1892, art. 15, § 8°; L. 10 mars 1898, art. 3).	. . . . .	Perpétuelle.
INTERDICTION CIVILE pour cause d'imbécillité, de démence ou de fureur (C. civ., art. 489; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 16°).	. . . . .	Jusqu'à la levée de l'interdiction conformément à l'art. 512, C. civ.
INTERDICTION CORRECTIONNELLE du droit de vote et d'élection (C. pén., art. 42, 86, 89, 91, 123; L. 7 juin 1848, art. 4; L. 7 juill. 1874, art. 6; L. 30 novembre 1875, art. 22 (§ 4); L. 23 janvier 1873, art. 6; L. 30 mars 1902; L. 18 avril 1886; L. 23 janvier 1873, art. 3; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 2°)[3].	. . . . .	Durée fixée par le jugement correctionnel.
IVRESSE en récidive (L. 23 janvier 1873, art. 3; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 2°).	. . . . .	Temporaire. Deux ans à dater du jour où le second jugement est devenu irrévocable.
JEUX DE HASARD (maisons de) (C. pén., art. 410; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 11°).	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.
LIBERTÉ DU VOTE (atteinte à la) (D. O. 2 février 1852, art. 41 et 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.

1. Anciennement, L. 27 mars 1851, art. 2.
2. Anciennement, L. 27 mars 1851, article 1er.
3. V. aussi l'article 410 du Code pénal combiné avec la loi du 4 juin 1909 modifiant le § 1er de l'article 4 de la loi du 2 juin 1891 qui a réglementé le fonctionnement des courses de chevaux.

NOMENCLATURE DES CAUSES D'INCAPACITÉ ÉLECTORALE.	NATURE ET DURÉE DES PEINES ENTRAINANT L'INCAPACITÉ.	DURÉE DE L'INCAPACITÉ.
LISTES ÉLECTORALES (inscription frauduleusement obtenue sur les) (D. O. 2 février 1852, art. 31 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
LISTES ÉLECTORALES (inscriptions multiples sur les) (D. O. 2 février 1852, art. 31 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
MARCHANDISES (fraudes dans la vente des) (L. 1er août 1905 ; D. O. 2 février 1852, art. 15, §§ 4° et 14° ; L. 24 janvier 1889).	Emprisonnement de plus d'un mois, mais n'atteignant pas trois mois. Emprisonnement de trois mois au moins.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine. Perpétuelle.
MARCHANDISES, matières ou instruments quelconques servant à la fabrication détériorés volontairement (C. pén., art. 443 ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 10°).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
MATIÈRES d'or ou d'argent (tromperie sur le titre des) (L. 1er août 1905, art. 1er et 14[1] ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 4° ; L. 24 janvier 1889).	Emprisonnement de trois moins au moins.	Perpétuelle.
MENDICITÉ (C. pén., art. 274 à 279 ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 9°).	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.
MILITAIRES condamnés au boulet ou aux travaux publics (D. O. 2 février 1852, art. 15, § 12°).	Quelle que soit la durée de la peine.	Perpétuelle.
MOEURS (attentats aux) (C. pén., art. 330 et 334 ; L. 3 avril 1903, art. 1er ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 5°). V. *Outrages*.	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle
NOTAIRES ET OFFICIERS MINISTÉRIELS destitués, lorsqu'une disposition formelle du jugement ou arrêt de destitution les aura déclarés déchus des droits de vote, d'élection et d'éligibilité (D. O. 2 février 1852, art. 15, § 8° ; L. 10 mars 1898, art. 3).	. . . . .	Perpétuelle.
OPÉRATIONS ÉLECTORALES retardées ou empêchées par des membres du collège au moyen de voies de fait ou menaces (D. O. 2 février 1852, art. 45 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.

1. Anciennement, Code pénal, art. 423.

NOMENCLATURE DES CAUSES D'INCAPACITÉ ÉLECTORALE.	NATURE ET DURÉE DES PEINES ENTRAINANT L'INCAPACITÉ.	DURÉE DE L'INCAPACITÉ.
OPÉRATIONS ÉLECTORALES troublées par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes (D. O. 2 février 1852, art. 41 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
OUTRAGES aux bonnes mœurs (L. 29 juillet 1881, art. 28; L. 2 août 1882, art. 5; L. 16 mars 1898; L. 7 avril 1908, art. 2; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 6°). V. *Mœurs*.	Emprisonnement de plus de six jours.	Cinq ans à compter du jour de la condamnation définitive.
OUTRAGES envers le Bureau d'un collège électoral ou l'un de ses membres (D. O. 2 février 1852, art. 45 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
OUTRAGES ET VIOLENCES envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique (C. pén., art. 222 à 230; D. O. 2 février 1852, art. 16).	Emprisonnement de plus d'un mois.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine.
OUTRAGES PUBLICS envers un juré à raison de ses fonctions ou un témoin à raison de sa déposition (L. 25 mars 1822, art. 6; D. O. 2 février 1852, art. 16).	Emprisonnement de plus d'un mois.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine.
PIERRE FAUSSE vendue pour fine (L. 1er août 1905, art. 1er et 14[1]; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 4°).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
PRÊTS SUR GAGE ou nantissement (maisons de) établies ou tenues sans autorisation légale ou sans le registre prescrit par le règlement (C. pén., art. 411; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 11°).	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.
RÉBELLION envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique (C. pén., art. 209 à 221; D. O. 2 février 1852, art. 16).	Emprisonnement de plus d'un mois.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine.
RÉCOLTES sur pied ou plants venus naturellement ou faits de main d'homme (Dévastation de) (C. pén., art. 444; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 10°).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
RECRUTEMENT. Jeunes gens omis sur les tableaux de recensement par suite de fraudes ou manœuvres (Loi du 21 mars 1832, art. 38; du 27 juillet 1872, art. 60; du 15 juillet 1889, art. 69, remplacées par la loi du 21 mars 1905, art. 79; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 13°).	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.

1. Anciennement, Code pénal, article 423

NOMENCLATURE DES CAUSES D'INCAPACITÉ ÉLECTORALE.	NATURE ET DURÉE DES PEINES ENTRAINANT L'INCAPACITÉ.	DURÉE DE L'INCAPACITÉ.
RECRUTEMENT. Tout homme qui s'est rendu impropre au service militaire, ainsi que ses complices (Lois du 21 mars 1832, art. 41 ; du 27 juillet 1872, art. 63 ; du 15 juillet 1889, art. 70, remplacées par la loi du 21 mars 1905, art. 80 ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 13°).	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.
RECRUTEMENT. Médecins militaires ou civils qui, appelés à la Commission préparatoire ou au Conseil de revision, ont reçu des dons ou agréé des promesses pour être favorables aux jeunes gens qu'ils doivent examiner (Lois du 21 mars 1832, art. 45 ; du 27 juillet 1872, art. 66 ; du 15 juillet 1889, art. 71, remplacées par la loi du 21 mars 1905, art. 81 ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 13°).	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.
SERVICE MILITAIRE pris à l'étranger sans l'autorisation du Gouvernement (C. civ., art. 21 ; D. O. 2 février 1852, art. 12).	. . . . .	L'incapacité dure jusqu'à ce que la qualité de Français ait été recouvrée.
SUFFRAGES (manœuvres corruptrices ayant pour but de procurer des suffrages ou des abstentions) (D. O. 2 février 1852, art. 38 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
SUFFRAGES (violences, voies de fait ou menaces ayant déterminé une abstention ou influencé un vote) (D. O. 2 février 1852, art. 39 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle
SUFFRAGES surpris ou détournés, abstentions provoquées par fausses nouvelles, bruits calomnieux, etc. (D. O. 2 février 1852, art. 40 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
TROMPERIE sur la nature de toutes marchandises (L. 1er août 1905, art. 1er et 14[1] ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 4° ; L. 24 janvier 1889).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
TROMPERIE sur la quantité des marchandises livrées (L. 1er août 1905, art. 1er et 14[2] ; L. 24 janvier 1889 ; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 4°, et art. 16).	Emprisonnement de plus d'un mois, mais ne dépassant pas trois mois. Emprisonnement de plus de trois mois.	Temporaire. Cinq ans à dater de l'expiration de la peine. Perpétuelle.

1. Anciennement, Code pénal, article 423.
2. Anciennement, L. 27 mars 1851, article 1er.

NOMENCLATURE DES CAUSES D'INCAPACITÉ ÉLECTORALE.	NATURE ET DURÉE DES PEINES ENTRAINANT L'INCAPACITÉ.	DURÉE DE L'INCAPACITÉ.
URNE ÉLECTORALE enlevée et contenant des suffrages émis et non encore dépouillés (D. O. 2 février 1852, art. 46 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
USURE (L. 3 septembre 1807; L. 19 décembre 1850; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 15°).	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.
VAGABONDAGE (C. pén., art. 269 à 271; L. 27 mai 1885, art. 4; L. 3 avril 1903, art. 2; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 9°).	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.
VENTE (ou mise en vente) de substances alimentaires ou médicamenteuses falsifiées (L. 1er août 1905, art. 3 et 14; L. 24 janvier 1889).	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.
VIOLATION d'un scrutin (D. O. 2 février 1852, art. 45 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
VIOLENCES envers un Bureau électoral ou l'un de ses membres (D. O. 2 février 1852, art. 45 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
VOL (C. pén., art. 379, 388, 401; D. O. 2 février 1852, art. 15, § 5°).	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.
VOTE émis au moyen d'une inscription frauduleuse ou en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit (D. O. 2 février 1852, art. 33 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.
VOTE multiple au moyen d'inscriptions multiples (D. O. 2 février 1852, art. 34 et art. 15, § 7°).	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle.

Lorsqu'une condamnation entraîne l'incapacité électorale, il n'y a pas lieu de distinguer entre ceux qu'elle frappe; les complices perdent le droit d'être inscrits sur les listes électorales aussi bien que l'auteur principal du délit[1].

Conformément au principe posé dans l'article 356 du Code d'instruction criminelle, l'individu condamné par un seul jugement pour divers délits dont un seul emporte privation du droit de vote, ne peut plus être inscrit sur les listes électorales, lorsque la peine appliquée est celle qui entraîne cette privation[2]. Mais la règle du non-cumul des peines n'empêcherait pas que la péna-

1. Arr. Cass. 5 avril 1869; 30 avril 1885.
2. Arr. Cass. 21 avril 1879.

lité spéciale de l'interdiction du droit de vote fût prononcée avec la peine la plus forte[1].

La loi du 11 juillet 1900 qui a modifié la loi du 5 août 1899 sur le casier judiciaire et la réhabilitation de droit, a complété la loi primitive par l'adjonction de deux articles qu'il nous paraît utile de reproduire ici parce qu'ils intéressent les droits électoraux :

« Art. 15. — En cas de contestation sur la réhabilitation de droit, ou de difficultés soulevées par l'application des articles 7, 8 et 9 de la présente loi, ou par l'interprétation d'une loi d'amnistie dans les termes de l'article 2, § 2, l'intéressé pourra s'adresser au tribunal correctionnel du lieu de son domicile, ou à celui du lieu de sa naissance, suivant les formes et la procédure prescrites par l'article précédent.

« Art. 16. — Les instances prévues par les articles 14 et 15 sont débattues et jugées en Chambre du conseil, sur le rapport du magistrat commis, et le ministère public entendu. — Les jugements ou arrêts sont susceptibles d'appel ou de pourvoi en cassation suivant les règles ordinaires du droit. »

L'article 3 de la loi du 23 mars 1908 a complété l'article 8 de la loi du 11 juillet 1900 en ce qui concerne l'inscription des déclarations de faillite sur le bulletin n° 3 (V. *infra*, n° 120).

Il résulte des dispositions qui régissent la réhabilitation de droit que la condamnation entraînant incapacité politique cesse de figurer sur le bulletin n° 3 du casier judiciaire lorsqu'étant unique, le condamné en a été réhabilité par l'expiration du délai requis par la loi depuis l'accomplissement de la peine, sans qu'il ait subi de nouvelles condamnations à une peine autre que l'amende ; le bulletin négatif n° 3, délivré dans ces conditions par le greffier au condamné, fait titre de la réhabilitation de ce dernier. Mais l'autorité de ce titre est susceptible d'être contestée, s'il apparaît notamment qu'une erreur aurait pu être commise dans la tenue du casier judiciaire ; en ce cas, il y a lieu de recourir à la procédure spéciale instituée par les articles 10 et 14 de la loi de 1899 modifiés par la loi du 11 juillet 1900. Lorsque le juge de paix, malgré la production du bulletin n° 3 négatif, a des doutes sur le point de savoir si le citoyen qui réclame son inscription sur les listes électorales a été réellement réhabilité, il doit se borner à surseoir et impartir au demandeur un délai pour que celui-ci procède devant le tribunal d'arrondissement conformément aux articles 10 et 14[2].

Lorsqu'un citoyen réclamant son inscription reconnaît avoir subi une condamnation emportant incapacité électorale, mais prétend être réhabilité de plein droit par l'expiration du temps écoulé, le juge de paix ne peut rejeter sa demande par le motif qu'il ne rapporte pas la preuve de la réhabilitation par lui alléguée[3].

1. Arr. Cass. 6 et 13 mars 1856.

2. Arr. Cass., 2 avril 1900. — Les art 10 et 14 sont reproduits au n° 117 du *Traité* (2e éd.), page 142.

3. Dans ce cas, en vertu de l'article 4 de la loi du 11 juillet 1900, il appartient au juge de paix de demander au Procureur de la République un bulletin n° 2 du casier judiciaire relatif a l'intéressé, sauf, dans le cas où cette pièce aurait fait apparaître quelque difficulté, à surseoir à statuer sur l'inscription, afin de permettre au demandeur de procéder dans les formes prévues par les articles 14 et 15 de la loi du 11 juillet 1900.

A raison du caractère d'ordre public qui appartient aux dispositions de loi relatives à la privation des droits civiques et politiques, et de l'importance qui s'attache à leur exacte observation, la seule reconnaissance émanée d'un citoyen admettant la réalité d'une condamnation ne suffit pas pour en justifier

L'individu trois fois condamné à des peines d'emprisonnement ne peut revendiquer le bénéfice de la réhabilitation de droit prévue aux articles 8 (§ 2) et 10 (§ 1er) de la loi du 5 août 1899 modifiée par celle du 11 juillet 1900; il en est ainsi alors même que les deux dernières condamnations n'entraîneraient aucune incapacité électorale; par suite, l'individu dont le casier judiciaire est dans cette situation ne peut être inscrit sur la liste électorale, si la première de ses condamnations emporte privation des droits électoraux[1].

Aux termes de l'article 8 de la loi de 1899 la prescription équivaut au payement de l'amende. Par conséquent, si, au jour où cette prescription s'est trouvée acquise en vertu de l'article 636 du Code d'Instruction criminelle, plus de dix ans se sont écoulés depuis l'unique condamnation à l'amende encourue par un citoyen, on ne saurait contester à ce citoyen le bénéfice de la réhabilitation de plein droit, avec les conséquences qui en découlent au point de vue électoral, sous prétexte qu'il n'a pas justifié avoir acquitté cette amende ou régulièrement établi son indigence[2].

118. L'article 32 du décret organique du 2 février 1852 frappe l'individu qui, déchu du droit de vote, a profité de son inscription sur une liste, pour prendre part à des opérations électorales (V. n° 287). Par conséquent, l'inscription, même prolongée, sur une liste électorale ne saurait effacer les conséquences d'une condamnation entraînant l'incapacité électorale. La possession de l'état d'électeur ne crée aucune prescription à l'égard des incapacités légales[3].

Lorsqu'un individu a été condamné par un même jugement pour deux délits à une peine entraînant la privation du droit d'être inscrit sur les listes électorales, il recouvre ce droit si l'amnistie vient à effacer l'un des deux délits, à moins qu'il ne soit établi qu'il a été frappé de la peine emportant l'incapacité électorale à raison du délit non amnistié[4].

Le dernier paragraphe de l'article 2 de la loi du 5 août 1899 sur le casier judiciaire ayant prescrit le retrait des casiers des bulletins n° 1 relatifs à des condamnations effacées par une amnistie (V. *infra*, n° 567), le Garde des Sceaux a donné, par une circulaire du 30 juillet 1906, des instructions spéciales pour que cette disposition protectrice des droits électoraux des citoyens amnistiés soit rigoureusement observée[5].

l'application. Le juge de paix a le devoir de vérifier l'exactitude de cet aveu, et de contrôler la date, la cause et la nature de la condamnation, en réclamant au greffe du lieu de naissance de l'intéressé le bulletin n° 2 du casier judiciaire; et il y a lieu de casser la décision du juge de paix qui rejette la demande d'inscription de l'intéressé sans avoir procédé à cette vérification. (Arr. Cass. 7 et 9 mars 1904, *Journ. du Palais*, 1904, I, 463.)

1. Arr. Cass. 26 mars 1902. — En effet, au cas de condamnations multiples, pour apprécier la situation légale d'un citoyen au point de vue de la réhabilitation de plein droit et du droit d'inscription qui peut s'ensuivre, il y a lieu de faire entrer en ligne de compte toutes ces condamnations, sans distinction entre celles qui entraînent et celles qui n'entraînent pas l'incapacité électorale. (Arr. Cass. 31 mars 1908.)

2. Arr. Cass. 31 mars 1908.

3. Arr. Cass. 6 novembre 1872; 30 avril 1885.

4. Arr. Cass. 8 mai 1895.

5. Voici le texte de cette circulaire :

« Monsieur le Procureur général, lors de la discussion de la dernière loi d'amnistie, le Parlement a appelé particulièrement mon attention sur la nécessité de veiller à ce que les greffiers ne mentionnent, dans aucun cas, sur les extraits de casiers judiciaires, les faits délictueux qui ont été amnistiés.

« Il me suffit de vous rappeler, à cet effet, le principe, consacré par l'article 2, § 2, de la loi du

Le § 2 de l'article 2 de la loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggration des peines dispose formellement que la suspension des peines prévues par l'article 1er de ladite loi « ne comprend pas... les incapacités résultant de la condamnation ». Par conséquent, les individus condamnés à des peines entraînant l'interdiction d'être inscrit sur les listes électorales, perdent leur droit de vote lors même qu'ils auraient bénéficié de la loi de sursis. Mais, lorsque le délai de cinq ans prévu au § 2 de l'article 1er est expiré, et que la condamnation est « non avenue », ils recouvrent *de plano* le droit de réclamer leur inscription sur les listes électorales [1]. La même règle est applicable au cas de banqueroute; il résulte d'un arrêt de la Cour de cassation que l'individu condamné pour banqueroute frauduleuse, avec sursis à l'exécution de la peine, étant, s'il n'a pas, dans le délai de cinq ans, encouru de condamnations nouvelles, réputé légalement n'avoir jamais été condamné, devait, sous l'empire de la loi du 30 décembre 1903, être inscrit sur les listes électorales après dix ans (aujourd'hui trois ans, V. n° 120) écoulés depuis sa mise en faillite [2].

Il résulte de ces principes que le juge de paix ne peut ordonner l'inscription

5 août 1899 sur le casier judiciaire et la réhabilitation de droit, en vertu duquel tout bulletin n° 1 relatif à une condamnation effacée par une loi d'amnistie doit être retiré du casier.

« J'attache une très grande importance à l'observation de cette prescription, qu'il est nécessaire de ne jamais méconnaître.

« En conséquence, je vous prie de vouloir bien inviter vos substituts à tenir la main à ce qu'aucune négligence, sur ce point, ne puisse désormais être relevée dans l'établissement des bulletins n° 2 ou n° 3 et à exercer de très près, à cet égard, leur droit de surveillance sur les greffiers chargés de la délivrance de ces pièces.

« En raison des retraits multiples de bulletins n° 1, occasionnés dans les casiers judiciaires par l'application de la loi du 12 juillet 1906, vous voudrez bien, pour faciliter la tâche des greffiers et surtout pour éviter que des omissions ne se produisent dans l'exécution de ce travail, faire dresser d'urgence l'état des condamnations prononcées par les Cours d'assises et les tribunaux correctionnels de votre ressort, pour faits commis antérieurement au 10 juillet 1906 et visés par les §§ 1, 2, 3 et 4 de l'article 1er de la loi précitée.

« Il conviendra ensuite de donner avis de ces condamnations soit au casier central, soit au greffe du Parquet de l'arrondissement d'origine de chaque intéressé.

« Cette façon de procéder est la seule qui permette aux greffiers de connaître exactement les faits connexes admis au bénéfice de la loi d'amnistie.

« Je vous prie de vouloir bien prendre les mesures nécessaires pour assurer dans le plus bref délai possible l'exécution des présentes instructions.

« Vous aurez soin de me tenir ultérieurement informé du résultat de vos diligences à cet égard. —

« *Le Président du Conseil, Garde des Sceaux, ministre de la Justice*, F. SARRIEN. »

1. Voy. en ce sens un arrêt du Conseil d'État du 31 octobre 1896. — En ce qui concerne les condamnations prononcées contre des militaires, il y a lieu de se référer à la loi du 28 juin 1904 qui a complété, sur ce point, la loi de sursis du 26 mars 1891.

2. « La Cour,... Au fond; — Vu les articles 1er et 2 de la loi du 26 mars 1891; — Attendu qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 26 mars 1891, les Cours et Tribunaux, en prononçant une condamnation à l'emprisonnement ou à l'amende, peuvent ordonner un sursis à l'exécution de la peine; et que, d'après l'article 2, si dans le délai de cinq ans à dater de l'arrêt ou du jugement, le condamné n'a encouru aucune poursuite suivie de condamnation à l'emprisonnement ou à une peine plus grave pour crime ou délit de droit commun, la condamnation sera comme non avenue; que, *dans ce cas les peines accessoires qui en résulteraient cesseront d'avoir leur effet;* — Attendu que le jugement attaqué constate, sur le vu d'un extrait du casier judiciaire, que le 11 mai 1898, X... a été condamné pour banqueroute frauduleuse par la Cour d'assises de l'Aude à quatre années d'emprisonnement, mais avec sursis à l'exécution de la peine; que le jugement ne conteste pas que, dans la période de cinq ans écoulés depuis cette époque, aucune condamnation nouvelle n'est survenue; — Attendu, dès lors, que X..., *étant réputé légalement n'avoir pas été condamné se trouvait dans la situation prévue par l'article 1er de la loi du 30 décembre 1903*, suivant lequel les faillis non condamnés pour banqueroute simple ou frauduleuse peuvent être inscrits sur les listes électorales au bout de dix ans à dater de la déclaration de faillite (délai réduit à trois ans par l'article 1er de la loi du 23 mars 1908); — Attendu qu'en décidant le contraire, sous prétexte qu'en cette matière il n'y a pas lieu de se préoccuper de la question de sursis, le jugement attaqué a violé, par refus d'application, les articles 1er et 2 susvisés de la loi du 26 mars 1891, — Casse, etc. » (Arr. 15 avril 1908.)

sur la liste électorale d'un citoyen qui, d'après des renseignements fournis par la sous-préfecture, aurait été condamné à un mois d'emprisonnement avec sursis, pour vol, en se fondant sur ce que le casier judiciaire de cet individu est négatif et après avoir pris seulement connaissance du bulletin n° 3 sur lequel, aux termes de l'article 7, § 6, des lois sur le casier judiciaire des 5 août 1899 et 11 juillet 1900, ne sont pas inscrites les condamnations avec sursis à un mois ou moins d'un mois d'emprisonnement et qui ne pouvait dès lors faire titre au profit de l'intéressé. D'après l'article 4 des mêmes lois, c'est sur le bulletin n° 2 que sont relevées toutes les condamnations applicables au même individu ; par suite, dans le cas précité, c'est sur le vu de ce bulletin n° 2, que l'article 4 autorise formellement le juge de paix à réclamer, que celui-ci doit statuer.

119. La privation, pendant cinq ans, du droit électoral édictée par l'article 16 du décret organique du 2 février 1852 à l'encontre des condamnés à un mois d'emprisonnement pour outrages, rébellion et violences envers les dépositaires de l'autorité publique ne saurait être étendue à la condamnation prononcée, en vertu de l'article 223 du Code de justice militaire, contre un militaire pour voies de fait exercées envers son supérieur [1].

120. La situation des faillis au point de vue du droit électoral a été notablement modifiée par les lois du 30 décembre 1903 et du 23 mars 1908 qui ont déterminé des formes nouvelles pour leur réhabilitation et substitué de nouveaux textes aux articles 604 à 612 du Code de commerce.

Au cours de l'examen de cette question, dans la séance du Sénat du 15 novembre 1901, le Garde des Sceaux avait rappelé que les incapacités qui frappent le failli sont de trois ordres : politique, civil et commercial. Sur la question de l'incapacité politique, il avait présenté les observations suivantes :

« Une réflexion s'est imposée à mon esprit : c'est qu'il est peut-être excessif de châtier d'une peine politique un fait qui est d'ordre purement commercial. Un commerçant malheureux, ou même un commerçant mauvais et imprudent peut être bon citoyen; dans tous les cas, le droit de vote — je ne parle pas de celui d'éligibilité — est corrélatif du devoir qu'on a de payer l'impôt; et comme le failli paye tous les impôts, y compris le plus dur, l'impôt du sang, on pourrait peut-être arriver à une disposition par laquelle on ne le priverait pas de ses droits politiques, ou par laquelle on ne l'en priverait tout au moins que pour une époque déterminée, et à temps. »

Pour tenir compte des observations du Garde des Sceaux, la Commission sénatoriale avait présenté, dans la séance du 22 novembre 1901, un texte destiné à prendre place en tête de la loi et modifiant les articles 15 et 16 du décret organique de 1852[2]. Ce texte n'ayant pas paru assez clair, un renvoi à la

1. Arr. Cass. 18 mars 1908.

2. Ce texte primitif était ainsi rédigé :

« Art. 1er. — Les articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 15. — Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales... 17° les individus condamnés pour banqueroute.

« Art. 16. — Les faillis non réhabilités, dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France, ne pourront pas être inscrits sur la liste électorale pendant dix ans à partir de la déclaration de faillite. »

M. Félix Martin avait fait remarquer au Sénat que ce texte était insuffisant, puisque l'article 6 de la loi du 30 novembre 1875 décide que « tout électeur est éligible ». Donc, ajoutait-il, des faillis devenant électeurs seront éligibles.

Commission avait été prononcé dans la séance du 26 novembre 1901. Dans la séance du 29 novembre 1901, le rapporteur du Sénat, M. Bérenger, déclara que, pour rendre la loi plus accessible aux personnes peu familiarisées avec l'interprétation des textes, la Commission présenterait une rédaction de nature à se suffire à elle-même, sans référence aux lois existantes. Cette disposition nouvelle, adoptée sans amendement par le Sénat et par la Chambre, est devenue l'article 1er de la loi du 30 décembre 1903, lequel a été modifié par l'article 1er de la loi du 23 mars 1908; il est ainsi conçu :

« Les faillis non condamnés pour banqueroute simple ou frauduleuse ne peuvent être inscrits sur la liste électorale pendant trois ans à partir de la déclaration de faillite[1].

« Ils ne sont éligibles qu'après réhabilitation. »

Comme conséquence de cette disposition, le dernier article de la loi du 30 décembre 1903, l'article 4 porte : « Sont abrogées les dispositions du décret organique du 2 février 1852 contraires à la présente loi. » En conséquence, l'article 15 du décret organique de 1852 ne s'applique plus, en son § 17, qu'aux individus condamnés pour banqueroute[2].

En réalité le failli concordataire peut redevenir électeur, non point après trois années, mais immédiatement, puisque, d'après l'article 605 nouveau du Code de commerce, modifié par l'article 1er de la loi du 23 mars 1908, il peut obtenir sa réhabilitation sans délai préfixé. L'article 605 du Code de commerce est désormais ainsi rédigé :

« ART. 605. — Peut obtenir sa réhabilitation, en cas de probité reconnue :

« 1° Le failli qui, ayant obtenu un concordat, aura intégralement payé les dividendes promis. Cette disposition est applicable à l'associé d'une maison de commerce tombée en faillite qui a obtenu des créanciers un concordat particulier;

« 2° Celui qui justifie de la remise entière de ses dettes par ses créanciers ou de leur consentement unanime à sa réhabilitation.

« Lorsqu'il s'est écoulé dix ans depuis la déclaration de faillite ou de liquidation judiciaire, le failli non banqueroutier et le liquidé judiciaire sont réhabilités de droit sans remplir aucune des formalités prévues par les articles 604 à 611 inclus du Code de commerce.

« Cette réhabilitation ne peut porter aucune atteinte aux fonctions des syndics ou liquidateurs, si leur mandat n'est pas terminé, ni aux droits des créanciers au cas où leurs débiteurs ne seraient pas intégralement libérés[3]. »

L'article 605 vise deux cas bien distincts : 1° la réhabilitation, en cas de pro-

1. L'article 1er de la loi de 1903 fixait le délai de dix ans.

2. Sur les effets de la loi de sursis en cas de condamnation pour banqueroute, V. *supra*, n° 118.

3. « La proposition qui vous est soumise supprime le délai qu'en 1903 on avait imparti au failli concordataire pour demander sa réhabilitation; il pourra désormais l'obtenir aussitôt le payement effectué de ses pactes concordataires. C'est un stimulant nouveau pour la demande et la réalisation du concordat.

« Qui pourra réclamer le bénéfice de cette disposition ?

« Les débiteurs en liquidation judiciaire d'abord. Le texte ne les a pas expressément visés; c'était d'ailleurs inutile. Ensuite tous les faillis, même les banqueroutiers simples, pourvu d'ailleurs que les uns et les autres remplissent les conditions exigées.

« Une exception est faite (art. 612 du Code de commerce) pour les banqueroutiers frauduleux et pour les faillis condamnés pour vols, escroqueries ou abus de confiance. Ceux-là ne sont point admis à la réhabilitation commerciale, à moins qu'ils n'aient été réhabilités conformément aux articles 619 et suivants du Code d'instruction criminelle et 10 de la loi du 5 août 1899.

« La réhabilitation de droit accordée par la seconde partie de notre article à tous les faillis simples, met en harmonie la réhabilitation commerciale avec la réhabilitation pour les condamnations de droit commun. » (C. D. 23 mars 1908, rapport de M. Lauraine.)

bité reconnue, *laissée à l'appréciation du tribunal de commerce* et qui peut profiter au failli qui, ayant obtenu un concordat, aura intégralement payé les dividendes promis, et à celui qui justifie de la remise entière de ses dettes par les créanciers ou de leur consentement unanime à sa réhabilitation ; 2° la *réhabilitation automatique*, par le bénéfice du temps écoulé, dont pourront profiter indistinctement tous les liquidés judiciaires et tous les faillis simples, lorsqu'ils auront vu s'écouler dix ans depuis la déclaration de faillite ; dans ce dernier cas, comme le disait M. Vagnat dans le rapport fait au Sénat le 6 février 1908 sur la proposition de M. Théodore Girard, le failli non banqueroutier et le liquidé judiciaire sont *réhabilités de droit sans la moindre formalité*[1].

L'article 604 du Code de commerce modifié par l'article 2 de la loi du 30 décembre 1903, a également organisé en faveur des faillis la réhabilitation de droit dans les conditions ci-après déterminées :

« ART. 604. — Est réhabilité de droit le failli qui aura intégralement acquitté les sommes par lui dues en capital, intérêts et frais, sans toutefois que les intérêts puissent être réclamés au delà de cinq ans.

« Pour être réhabilité de droit, l'associé d'une maison de commerce tombée en faillite doit justifier qu'il a acquitté dans les mêmes conditions toutes les dettes de la société, lors même qu'un concordat particulier lui aurait été consenti.

« En cas de disparition, d'absence ou de refus de recevoir d'un ou de plusieurs créanciers, la somme due est déposée à la Caisse des dépôts et consignations, et la justification du dépôt vaut quittance. »

Aux termes de l'article 5 ajouté à la loi du 30 décembre 1903 par l'article 2 de la loi du 23 mars 1908, « la procédure de réhabilitation prévue par les articles 604 à 612 du Code de commerce est dispensée du timbre et de l'enregistrement ». Cette disposition vise les requêtes, significations, oppositions, jugements, arrêts et pièces produites *quelconques*.

L'article 2 de la même loi du 23 mars 1908 étend à l'Algérie et aux colonies les dispositions de la loi du 30 décembre 1903[2].

1. « Seuls pourront profiter de la *réhabilitation automatique* les liquidés judiciairement, les faillis simples, concordataires ou non. *En sont exclus* les banqueroutiers simples ou frauduleux ; en sont exclus également, tant qu'ils n'auront pas été réhabilités de leurs condamnations de droit commun, les faillis condamnés pour vol, escroquerie ou abus de confiance. » (C. D. 23 mars 1908, rapport de M. Lauraine.)

2. Nous croyons utile de reproduire ici les articles 606 à 612 du Code de commerce modifiés par les lois du 30 décembre 1903, du 31 mars 1906 et du 24 mars 1908 :

« Art. 606 (ainsi modifié par la loi du 31 mars 1906). — Toute demande en réhabilitation sera adressée au Procureur de la République de l'arrondissement dans lequel la faillite a été prononcée, avec les quittances et pièces qui la justifient.

« Ce magistrat communiquera toutes les pièces au Président du tribunal de commerce qui a déclaré la faillite et au Procureur de la République du domicile du demandeur, en les chargeant de recueillir tous les renseignements qu'ils pourront se procurer sur la vérité des faits exposés.

« La production des quittances et autres pièces en vue de la réhabilitation n'en rendra pas, par elle-même, l'enregistrement obligatoire.

« ART. 607 (ainsi modifié par la loi du 23 mars 1908). — Avis de la demande sera donné par lettres recommandées, par les soins du greffier du tribunal de commerce, à chacun des créanciers vérifiés à la faillite, ou reconnus par décision judiciaire postérieure, qui n'auront pas été intégralement payés dans les conditions de l'article 604.

« ART. 608 (ainsi modifié par la loi du 23 mars 1908). — Tout créancier non intégralement payé dans les conditions des paragraphes 1er et 2 de l'article 605 pourra, pendant le délai d'un mois à partir de cet avis, faire opposition à la réhabilitation par simple acte au greffe, appuyé des pièces justificatives. Le créancier opposant pourra, par requête présentée au tribunal et notifiée au débiteur, intervenir dans la procédure de réhabilitation.

« ART. 609 (ainsi modifié par la loi du 30 décembre 1903). — Après l'expiration du délai, le résultat des

Comme corollaire des mesures prises en faveur des faillis, l'article 3 de la loi du 23 mars 1908 a complété le 1° de l'article 8 de la loi du 5 août 1899, modifiée par la loi du 11 juillet 1900; désormais cessent d'être inscrites au bulletin n° 3, délivré au simple particulier, deux ans après le jugement déclaratif, les déclarations de faillite. D'ailleurs, aux termes du 7° de l'article 7 de la loi du 5 août 1899, les déclarations de faillite ne sont pas inscrites au bulletin n° 3 si le failli a été déclaré excusable par le tribunal, ou a obtenu un concordat homologué et les déclarations de liquidation judiciaire.

Déjà, comme nous l'avons indiqué dans le *Traité*, la loi du 4 mars 1889 avait adouci, au point de vue des droits civiques, la situation du débiteur malheureux. En vertu de cette loi, le commerçant qui est en état de liquidation judiciaire conserve le droit de vote, bien qu'il soit privé du droit d'éligibilité; par conséquent, il n'a pas à justifier, pour être inscrit sur les listes électorales, soit qu'il a obtenu son concordat, soit que le concordat a été homologué[1].

Le dernier paragraphe de l'article 25 de la loi du 4 mars 1889 modifiant la législation des faillites autorise l'inscription sur la liste électorale du commerçant failli admis au bénéfice de la liquidation judiciaire, jusqu'au 31 mars, date de la clôture des listes; bien que qualifiée de transitoire, la disposition de cet article 25 est toujours en vigueur, la loi n'ayant imparti aucun délai pour son application[2]; il suffit dès lors que la décision qui relève le commerçant de

enquêtes prescrites ci-dessus et les oppositions formées par les créanciers seront communiqués au Procureur de la République saisi de la demande, et transmis par lui, avec son avis motivé, au Président du tribunal de commerce.

« ART. 610 (ainsi modifié par la loi du 30 décembre 1903). — Le tribunal appellera, s'il y a lieu, le demandeur et les opposants et les entendra contradictoirement en chambre du conseil. Le demandeur pourra se faire assister d'un conseil.

« Dans le cas de l'article 604, il se bornera à constater la sincérité des justifications produites et, si elles sont conformes à la loi, il prononcera la réhabilitation.

« Dans celui de l'article 605, il appréciera les circonstances de la cause.

« Le jugement sera rendu en audience publique.

« Il pourra être frappé d'appel, tant par le demandeur que par le Procureur de la République et les créanciers opposants, dans le délai d'un mois à partir de l'avis qui leur aura été donné par lettres recommandées.

« Les créanciers opposants seront également avisés du jugement. Ils pourront exercer leur droit d'opposition devant la Cour d'appel.

« La Cour d'appel statuera après examen et suivant les formes ci-dessus prescrites.

« ART. 611 (ainsi modifié par la loi du 30 décembre 1903). — Si la demande est rejetée, elle ne pourra être reproduite qu'après une année d'intervalle.

« Si elle est admise, le jugement ou l'arrêt sera transcrit sur le registre du tribunal de commerce du lieu de la faillite et de celui du domicile du demandeur.

« Il sera en outre adressé au Procureur de la République qui aura reçu la demande et, par les soins de ce dernier, au Procureur de la République du lieu de naissance du demandeur, qui en fera mention en regard de la déclaration de faillite sur le casier judiciaire.

« ART. 612 (ainsi modifié par les lois du 30 décembre 1903 et du 23 mars 1908). — Ne sont point admis à la réhabilitation commerciale, les banqueroutiers frauduleux, les personnes condamnées pour vols, escroqueries ou abus de confiance, à moins qu'ils n'aient été réhabilités conformément aux articles 619 et suivants du Code d'instruction criminelle et 10 de la loi du 5 août 1899.

« Le § 2 de l'article 634 du Code d'instruction criminelle est abrogé. »

L'article 3 de la loi du 30 décembre 1903 décide que les dispositions ci-dessus ainsi que l'article 614 du Code de commerce sont applicables aux commerçants qui ont obtenu la liquidation judiciaire.

Par une disposition transitoire, la loi du 23 mars 1908 a décidé que les citoyens ayant droit au bénéfice de ladite loi « devront, à partir du jour de la promulgation, être inscrits sur les listes électorales jusqu'à la clôture de ces listes, c'est-à-dire au 31 mars 1908 ».

1. Arr. Cass. 7 avril 1891.

2. L'article 25 de la loi du 4 mars 1889 dispose en ces termes : « Le jugement qui homologue le concordat d'un commerçant déclaré en état de faillite *antérieurement à la promulgation de la loi*, ou qui le déclare excusable, pourra décider qu'il ne sera soumis qu'aux incapacités (c'est-à-dire l'inéligibi-

son incapacité soit intervenue à quelque époque que ce soit, pourvu seulement que la réclamation d'inscription se soit produite dans le délai prescrit par l'article 2 de la loi du 7 juillet 1874, c'est-à-dire dans les vingt jours à partir de la publication des listes[1].

121. [*Sans modifications.*]

122. On a vu que l'article 3 de la loi du 10 mars 1898, modifiant le § 8 de l'article 15 du décret organique de 1852, a décidé que désormais les notaires destitués ne sont déchus du droit de vote qu'au cas où la déchéance est expressément prononcée par le jugement de destitution. La Cour de cassation n'avait pas voulu reconnaître à cette loi un effet rétroactif. Le 27 mars 1901, elle avait rendu un arrêt duquel il résultait que la disposition nouvelle n'avait pas enlevé aux jugements et arrêts de destitution devenus définitifs lors de la promulgation de la loi de 1898, leur effet au point de vue des incapacités électorales, et *n'avait pas rétabli de plein droit* et indistinctement tous les anciens notaires destitués dans l'exercice des droits dont ils avaient été privés; d'après la doctrine de la Cour suprême, cette réintégration n'aurait pu s'opérer qu'en vertu d'une disposition expresse qui ne se rencontrait pas dans la loi de 1898[2].

Pour donner satisfaction aux nombreuses réclamations que cette jurisprudence avait provoquée, les deux Chambres ont introduit dans la loi d'amnistie du 1er avril 1904 un article 3 ainsi conçu :

« Sont relevés de l'incapacité électorale prononcée par le décret du 2 février 1852 (art. 15, § 8) les officiers publics ou ministériels destitués antérieurement à la loi du 10 mars 1898 et qui n'auront pas encouru de condamnation de droit commun entraînant cette incapacité. »

123. On sait que le § 9° de l'article 9 du décret organique de 1852 frappe d'incapacité perpétuelle les condamnés pour vagabondage. Le délit de vagabondage est prévu par les articles 269 à 271 du Code pénal; mais, depuis la promulgation du décret de 1852, la loi du 27 mai 1885, modifiée par la loi du

lité) édictées par l'article 21 contre les débiteurs admis à la liquidation judiciaire. Cette disposition sera applicable à *tout ancien failli* qui aura obtenu son concordat ou qui aura été déclaré excusable. » L'article 25 ajoute, dans son dernier paragraphe, que « l'inscription sur les listes électorales pourra être faite *jusqu'au* 31 *mars*, date de la clôture des listes ». L'arrêtiste du *Journal du Palais* (1902, I, 359, note) fait remarquer avec raison que « le législateur n'ayant pas écrit : *jusqu'au* 31 *mars* 1889, il s'ensuit que le commerçant failli, qui bénéficie des dispositions de l'article 25, peut se faire inscrire sur les listes électorales, *même après* 1889. Mais l'article 25 de la loi du 4 mars 1889 ne s'applique qu'aux commerçants faillis dont la faillite est *antérieure* à la promulgation de la loi de 1889; c'est en ce sens que ses dispositions sont transitoires ».

1. Arr. Cass. 18 mars 1902.

2. Le Conseil d'État, statuant sur une question d'éligibilité au Conseil municipal, avait prononcé dans le même sens que la Cour de cassation : — « Considérant que, par arrêts de la Cour de Riom des 29 décembre 1891 et 8 février 1892, le sieur X... a été destitué de ses fonctions de notaire, et qu'aux termes de l'article 15 du décret du 2 février 1852, alors en vigueur, cette destitution emportait de plein droit la privation du droit électoral; que si la loi du 10 mars 1898 (art. 3), modifiant la disposition précitée de ce décret, a décidé que cette incapacité ne pourrait résulter, à l'avenir, que d'une disposition formelle du jugement ou arrêt de destitution, ce texte législatif, postérieur aux arrêts de la Cour de Riom, passés en force de chose jugée, n'a pu avoir pour effet de rendre le sieur X... éligible aux fonctions de Conseiller municipal; que, dans ces circonstances, c'est à tort que le Conseil de préfecture a validé l'élection du sieur X. .; — Annule, etc. » (22 mars 1901.)

3 avril 1903, a édicté, dans son article 4, les dispositions suivantes : « Sont considérés comme gens sans aveu et seront punis des peines édictées contre le vagabondage, tous individus qui, soit qu'ils aient ou non un domicile certain, ne tirent habituellement leur subsistance que du fait de pratiquer ou de faciliter sur la voie publique l'exercice de jeux illicites. »

L'article 15 (§ 13°) du décret organique de 1852 a visé, comme créant une incapacité perpétuelle, les condamnations encourues en vertu des articles 38, 41, 43 et 45 de la loi de recrutement du 21 mars 1832; ces articles avaient été successivement remplacés par les articles 60, 63 et 66 de la loi de 1872 et par les articles 69, 70 et 71 de la loi du 15 juillet 1889; ces deux lois ayant été elles-mêmes abrogées, il y aura lieu dans l'avenir, pour l'application du § 13° de l'article 15 du décret de 1852, de se référer aux articles 79, 80 et 81 de la nouvelle loi sur le recrutement de l'armée promulguée le 21 mars 1905.

L'article 73 de la loi sur le recrutement du 15 juillet 1889 avait créé un cas spécial d'incapacité perpétuelle qui ne figurait pas dans le décret de 1852; il privait du droit électoral le condamné pour insoumission ou désertion en temps de guerre; cette disposition n'a pas été reproduite dans la nouvelle loi de recrutement du 21 mars 1905.

L'article 2 de la loi du 7 avril 1908, complétant l'article 5 de la loi du 2 août 1882 a modifié les incapacités électorales édictées par le § 6 de l'article 15 du décret organique du 2 février 1852 à l'encontre des individus condamnés pour outrages aux bonnes mœurs. D'une part, l'incapacité cesse d'être perpétuelle pour devenir temporaire; la durée de l'incapacité est réduite à une période de cinq ans à compter du jour où la condamnation est devenue définitive. D'autre part, les incapacités ne résultent plus de la condamnation qu'autant que la peine prononcée est supérieure à six jours d'emprisonnement. Enfin le dernier paragraphe de l'article 5 de la loi de 1882 modifié par la loi de 1908 contient une disposition d'effet rétroactif visant les conséquences des condamnations antérieurement prononcées [1].

§ 3. — Des listes électorales législatives

124. [*Sans modifications.*]

125. Pour donner droit à l'inscription sur la liste électorale d'une commune en qualité d'habitant dans cette commune, la résidence de six mois exigée par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 doit être *actuelle*, et un

1. L'article 5 de la loi du 2 août 1882, modifié par la loi du 7 avril 1908, est ainsi conçu :

« Les incapacités électorales édictées par l'article 15, n° 6, du décret du 2 février 1852 ne résulteront plus d'une condamnation pour un des délits ci-dessus spécifiés qu'autant que la peine prononcée sera supérieure à six jours d'emprisonnement.

« La durée de l'incapacité sera réduite à une période de cinq ans à compter du jour où la condamnation sera devenue définitive.

« Les incapacités électorales résultant de condamnations antérieures à la présente loi pour outrages aux bonnes mœurs ne subsisteront que dans les limites et les conditions fixées par le paragraphe précédent. »

citoyen ne saurait se prévaloir d'une résidence de six mois qu'il aurait eue à une époque antérieure ; une exception toutefois est admise pour le cas où un électeur, ayant résidé dans cette commune, ne l'a quittée qu'*après le 1er octobre*, trop tard pour qu'il lui soit possible d'acquérir avant le 31 mars, époque de la clôture des listes, le temps de résidence nécessaire pour être inscrit dans la nouvelle commune où actuellement il réside[1] ; mais cette exception ne saurait s'étendre au cas où il aurait quitté la première commune antérieurement au 1er octobre ; il lui est, en effet, loisible de réclamer son inscription dans cette autre commune, en invoquant une résidence de six mois au 31 mars[2].

On sait qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, le *domicile réel* dans une commune donne le droit d'être inscrit sur les listes électorales de cette commune sans condition de durée[3] du jour où il est réalisé ; en conséquence, doit être cassé, comme confondant le domicile et la résidence, le jugement du juge de paix qui rejette la demande d'inscription *basée sur le domicile*, sous prétexte que le demandeur ne justifie pas de six mois de résidence[4].

Le domicile réel qui, aux termes de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, donne droit à l'inscription sur la liste électorale de la commune, n'est autre que le domicile défini par l'article 102 du Code civil, lequel s'acquiert ou se perd dans les conditions prévues aux articles 103 et suivants du même Code ; par conséquent, il n'y a pas de distinction à établir entre le domicile politique et le domicile civil, et l'on ne serait pas fondé à soutenir qu'un citoyen qui est allé habiter une autre commune que celle où il était inscrit, qui y a fixé son principal établissement, soit son domicile civil, puisse conserver son domicile politique ou électoral dans la commune qu'il a quittée, sous prétexte qu'y étant né il a manifesté l'intention de continuer à y exercer ses droits électoraux lorsque, en réalité, il n'y est plus ni domicilié, ni résidant, ni contribuable[5].

Un citoyen peut être considéré comme ayant son principal établissement et, par suite, son domicile dans une commune où il habite presque constamment, où il a un état de maison, où il est porté au rôle des prestations en nature, où ses chevaux figurent sur les listes de recensement[6].

1. Lorsque, après avoir résidé pendant une période de six mois au moins dans une commune, un citoyen ne l'a quittée, pour aller habiter dans une autre, que moins de six mois avant l'époque de la clôture des listes, c'est-à-dire avant le 31 mars, il a le droit d'être inscrit, *pour l'année qui suit son départ*, dans la première de ces deux communes, bien que n'y demeurant plus effectivement. (Arr. Cass. 7 avril 1909.)

2. Arr. Cass. 10 décembre 1906. « ...Attendu qu'il est constaté par le jugement attaqué que Pringalle, antérieurement résidant à Mons-en-Barœul, et inscrit en cette qualité sur la liste électorale de cette commune pour l'année 1905, a quitté Mons-en-Barœul le 25 août 1905 pour aller résider à Lille ; que, par suite, à l'époque de la clôture des listes électorales, le 31 mars 1906, il ne résidait plus à Mons-en-Barœul depuis sept mois et qu'il était à temps pour réclamer son inscription sur la liste de la nouvelle commune où il résidait ; qu'en refusant de faire droit à la demande en radiation dont il était l'objet, sous prétexte que, au moment de la confection de la liste électorale en janvier 1906, il avait quitté Mons-en-Barœul depuis moins de six mois, le jugement a faussement appliqué et, par suite, violé le texte de loi sus-visé ; — Casse, etc... »

3. A la différence de la résidence, le domicile donne droit à l'inscription, alors même que sa durée serait moindre de six mois. (Arr. Cass. 27 mars 1907.)

4. Arr. Cass. 4 avril 1900.

5. Arr. Cass. 21 mars 1904.

6. Arr. Cass. 12 novembre 1907.

L'article 102 du Code civil, qui porte que le domicile du Français est au lieu où il a son principal établissement, n'exige pas que ce principal établissement soit définivement fixé dans le lieu où il confère le domicile; sa précarité est, par elle-même, sans portée pour enlever au domicile son caractère juridique, avec le droit à l'inscription sur la liste électorale qui y est attaché. De même on ne saurait tirer de la tardivité d'une déclaration de changement de domicile faite par les électeurs une présomption contraire à l'intention manifestée par eux [1].

Lorsqu'il s'agit de déterminer le domicile au moment où le citoyen naît à la vie politique, le domicile d'origine est celui qu'habitent ses parents ou tuteurs au moment où il a atteint sa majorité [2].

En principe, il appartient au juge d'apprécier souverainement les circonstances d'où il fait résulter l'intention, chez un citoyen, de transférer dans un autre lieu son principal établissement; mais il faut qu'il y ait une relation suffisante entre la manifestation de cette intention et les faits relevés comme l'impliquant. Par conséquent, lorsqu'un citoyen, après s'être fait inscrire sur la liste d'une commune où il avait sa résidence, s'en est fait rayer l'année suivante et a demandé à être inscrit dans la commune où il avait conservé son domicile d'origine, il ne saurait suffire au juge de paix, pour en décider autrement, d'opposer à l'intéressé qu'en sollicitant lui-même son inscription électorale dans la commune où il résidait préalablement, il avait, par cela seul manifesté « d'une manière certaine et non équivoque », son intention d'y transférer son domicile [3].

Nul, en effet, n'est censé avoir abandonné son domicile d'origine, si son intention d'en adopter un nouveau n'est pas établie avec certitude. En conséquence, des citoyens inscrits sur la liste électorale d'une commune ne peuvent perdre leur domicile d'origine par le seul fait de leur résidence dans une autre commune, soit comme inscrits au tableau de l'Ordre des avocats, soit comme employés [4], et l'absence momentanée, même pendant plusieurs années, ne suffit pas pour faire perdre le domicile d'origine [5].

En dehors de toute manifestation d'intention dûment établie, le fait seul de l'hospitalisation, quelle que soit sa durée, ne saurait être considéré comme impliquant, pour l'hospitalisé, la perte de son domicile d'origine et le transfert de son domicile au siège de l'hospice où il a été admis, ni par conséquent justifier les conséquences que l'on prétendrait en tirer au point de vue de l'inscription sur les listes électorales [6].

Les Français ayant la jouissance des droits civils et politiques, qui résident à l'étranger, restent attachés, pour l'exercice de ces droits à la commune où se trouve leur dernier domicile sur le territoire français [7].

1. 1re *espèce*. Arr. Cass. 17 mars 1909 ; — 2e *espèce*. Arr. Cass. 7 mai 1907.
2. Arr. Cass. 1er avril 1908.
3. Arr. Cass. 5 mai 1909.
4. Arr. Cass. 10 mai 1905.
5. Arr. Cass. 11 mars 1908.
6. Arr. Cass. 24 mai 1909.
7. En conséquence, l'inscription de ces citoyens dans cette commune ne saurait être refusée par le motif « qu'ils sont domiciliés en Égypte et en Espagne ». (Arr. Cass. 31 mars 1908.)

Une demande d'inscription sur les listes électorales basée sur le domicile ne peut être rejetée par le seul motif que le citoyen dont elle émane a quitté la commune depuis quinze ans environ; il y aurait violation de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 dans la décision du juge de paix qui, en pareil cas, écarterait la demande sans rechercher si son auteur avait, en effet, conservé son domicile d'origine dans la commune; l'absence constatée ne suffit pas à donner une base légale à la décision[1].

La production d'un certificat du maire d'une commune portant que l'électeur qui demande son inscription dans une autre commune a été rayé des listes électorales du précédent lieu n'est pas suffisante à elle seule pour prouver légalement l'intention dudit électeur de transférer son domicile dans la commune où il réclame ses droits; il lui appartient, en outre, de justifier qu'il a fait également la seconde déclaration prévue par l'article 104 du Code civil. Il y a néanmoins dans la production de ce certificat une circonstance qui peut être de nature à établir cette intention et sur la portée de laquelle le juge de paix est tenu de s'expliquer du moment qu'il y est invité par les conclusions prises devant lui; en omettant de le faire, il ne justifie pas légalement sa décision[2].

Si, depuis le 1er janvier 1906, époque où est entrée en vigueur la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, les curés ont cessé d'être des fonctionnaires publics, et si leur domicile n'est plus, dès lors, nécessairement au lieu où ils exercent leur ministère, l'acceptation du poste auquel ils sont attachés peut être considérée comme une circonstance de nature à établir leur intention, sur laquelle il appartient sans doute au juge de se prononcer, mais que celui-ci ne saurait écarter sans examen, du moment où elle est invoquée[3].

La Cour de cassation a rendu, le 3 avril 1906, un important arrêt au point de vue des conséquences que doit avoir, sur l'inscription électorale des élèves des grands séminaires, la loi du 9 décembre 1905 qui a prononcé la séparation des Églises et de l'État; voici le texte de cet arrêt :

« La Cour : — Vu les articles 102 et 103 du Code civil et l'article 14 de la loi du

1. Arr. Cass. 4 juillet 1906.

2. En vertu de ces principes, la Cour de cassation a cassé, par un arrêt du 27 mars 1907, la décision d'un juge de paix qui avait rejeté la demande d'inscription d'un desservant en se fondant sur ce que celui-ci, qui avait été nommé par son évêque dans la commune où il demandait à exercer ses droits électoraux « pouvait être appelé à un autre poste dans un temps plus ou moins éloigné, et que le fait d'avoir loué à la commune l'église paroissiale pour dix-huit années, ne changeait nullement la situation, le bail étant consenti pour lui et ses successeurs éventuels ».

3. « La Cour,... Vu les articles 14 de la loi du 5 avril 1884, 103 et 105 du Code civil; — Attendu qu'aux termes de l'article 103 du Code civil, le changement de domicile s'opère par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, jointe à l'intention d'y fixer son principal établissement; qu'à défaut de la double déclaration prévue par l'article 104 du Code civil, l'article 105 du même Code dispose que la preuve de cette intention résulte des circonstances; — Attendu qu'il résulte de la sentence attaquée que Vaguière, qui réclamait son inscription sur la liste électorale de Saint-Rome-de-Tarn, habite cette commune depuis le 2 octobre 1906, et qu'il prétendait faire résulter la preuve de son intention d'y fixer son domicile de l'acceptation du poste de curé; que pour rejeter sa demande en tant qu'elle était fondée sur le domicile, la sentence attaquée se borne à dire qu'à défaut de la double déclaration de l'article 105, « le point de savoir si un citoyen a effectivement l'intention de fixer son principal établissement au lieu « qu'il habite n'est pas sans présenter des difficultés dont la solution est toujours délicate »; qu'en omettant ainsi de se prononcer sur la circonstance spécialement invoquée, sous le prétexte de la difficulté que présente, en général, l'appréciation de l'intention, le juge de paix n'a pas légalement justifié son refus de faire application des textes de loi susvisés; — Casse, etc. » (Arr. Cass. 19 mars 1907.)

5 avril 1884; — Attendu que pour rejeter la demande d'inscription sur la liste électorale de Cox, de Gabrielle, élève au grand séminaire de Toulouse, qui se réclamait de son domicile d'origine, la sentence attaquée s'est fondée uniquement sur le motif de droit que « les élèves des grands séminaires doivent être présumés, jusqu'à preuve contraire, avoir fixé leur principal établissement dans la maison où ils sont obligés de demeurer pour se préparer à la prêtrise »; — Mais attendu que l'abandon du domicile d'origine ne se présume pas; que le changement s'opère par le fait d'une habitation réelle jointe à l'intention d'y fixer son principal établissement, et qu'à défaut de la double déclaration prévue par l'article 104 du Code civil, la preuve de l'intention résulte des circonstances que le juge constate et apprécie souverainement;

« Attendu que, si, sous le régime du Concordat, qui reconnaissait formellement aux évêques le droit d'avoir pour leurs diocèses un séminaire placé sous leur direction, et à raison des rapports existant officiellement entre l'Église et l'État, il pouvait y avoir lieu, pour la juridiction civile, de tenir compte des règles de la discipline ecclésiastique, et de prendre en considération les engagements contractés par les élèves au moment où ils entrent dans l'établissement, il ne saurait en être de même depuis la loi du 9 décembre 1905, qui porte expressément que la République ne reconnaît aucun culte; qu'au point de vue de la loi civile, les ministres du culte et ceux qui se préparent à ce ministère sont soumis désormais au droit commun; que si les obligations auxquelles entendent se soumettre volontairement les élèves des grands séminaires peuvent être au nombre des circonstances que le juge a à apprécier pour déterminer l'intention de transférer leur principal établissement dans le lieu où ils habitent, on ne peut cependant y voir une présomption de droit de nature à ne pouvoir être détruite que par une preuve contraire; — d'où il suit qu'en statuant comme il l'a fait sans rechercher si, en fait, l'intention de Gabrielle de fixer son domicile à Toulouse était établie, le juge de paix n'a pas légalement justifié sa décision; — Casse... »

Il suit des principes énoncés dans cet arrêt que si, depuis la séparation des Églises et de l'État, les séminaristes ne doivent plus être présumés avoir fixé leur principal établissement dans la maison où ils étaient obligés de demeurer pour se préparer à la prêtrise, la fermeture de cette maison n'emporte pas, nécessairement, pour ces séminaristes, la perte du domicile *qu'ils avaient acquis* dans la commune où le séminaire fermé était situé; il n'en est autrement que s'il est établi qu'ils ont opéré un changement de domicile, conformément aux règles des articles 3 et suiv. du Code civil [1].

Par conséquent, l'entrée d'un mineur au grand séminaire [2] ne peut, tant que dure sa minorité, lui faire perdre le domicile que l'article 108 du Code civil lui attribue chez ses père et mère ou chez son tuteur; et le simple fait, par le séminariste, d'avoir, depuis sa majorité, prolongé son séjour dans l'établissement où il se trouvait pour continuer ses études, ne saurait suffire pour établir son intention d'abandonner, à partir de cette époque, son domicile légal, tel qu'il résulte de l'article 108, ni, par suite, justifier le refus opposé à la demande d'inscription de ce citoyen sur la liste électorale du domicile qu'il a ainsi conservé jusqu'à preuve contraire [3].

1. En conséquence, un juge de paix ne peut ordonner la radiation d'anciens séminaristes des listes électorales de la commune où était situé le grand séminaire, sans rechercher s'ils ont transféré ailleurs leur domicile, et en se fondant sur l'unique motif que le grand séminaire ayant été fermé, ils ont été résider dans une autre commune où il a été créé une école de théologie. Le juge de paix ne peut davantage, sans rechercher si des séminaristes ont transféré leur domicile ailleurs, ordonner leur radiation, en se basant sur ce qu'ils ont quitté la commune où était le grand séminaire pour aller dans d'autres localités où ils viennent d'être nommés vicaires ou desservants; en effet, la disposition de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui prescrivait l'inscription sur la liste électorale d'une commune des citoyens assujettis à une résidence obligatoire dans cette commune comme « ministres des cultes reconnus par l'État » est devenue sans application depuis la promulgation de la loi du 9 décembre 1905. (Arr. Cass. 22 avril 1907.)

2. Fût-ce, comme dans l'espèce, sous le régime concordataire.

3. Arr. Cass. 5 mai 1909.

Il est donc établi par la jurisprudence de la Cour de cassation que si les élèves d'un grand séminaire ne doivent plus être considérés comme ayant légalement transféré leur domicile dans la commune qu'ils habitent, et si, en l'absence de toute autre circonstance, ils sont présumés avoir conservé leur domicile d'origine, ces citoyens peuvent, comme tous les Français, *se prévaloir d'une résidence de six mois*, actuelle, effective et continue, dans la commune qu'ils habitent, pour y obtenir leur inscription sur la liste électorale[1].

La demande d'inscription d'un électeur, basée sur la résidence, ne saurait être repoussée par le motif que l'électeur faisant partie d'une association congréganiste dont le principal établissement est dans une autre commune, sa situation d'instituteur libre est précaire, et que sa résidence dans la commune étant subordonnée à la volonté de ses supérieurs congréganistes, n'a pas le caractère de stabilité qu'exige le domicile[2].

Aux termes de l'article 109 du Code civil, les majeurs qui travaillent habituellement chez autrui, et qui habitent avec leur maître ont le même domicile que lui, et le domicile ainsi attribué par la loi à ces personnes leur fait perdre immédiatement leur domicile antérieur, malgré toute manifestation de volonté contraire; il s'ensuit qu'à défaut d'autre condition légale pouvant justifier leur inscription, ils doivent être rayés de la liste où ils figuraient précédemment[3]; par conséquent, le juge de paix ne peut, pour ordonner le maintien d'un domestique sur la liste électorale du lieu de son domicile d'origine, se fonder uniquement sur ce que rien ne fait présumer qu'il a perdu ce domicile, et que, s'il habite momentanément avec son maître, il a toujours manifesté l'intention de revenir à son lieu d'origine[4].

Le sort de la demande d'inscription formée par le domestique d'un électeur, basée uniquement sur sa situation de domestique ayant le même domicile que son maître, est lié à la solution de la demande de ce dernier, et elle doit être rejetée si celle-ci est repoussée; en pareil cas, la radiation du domestique n'est que la conséquence nécessaire et légale de celle du maître[5]. En effet, l'article 109 du Code civil suppose que le maître a lui-même un domicile légal en France; ses dispositions ne sauraient donc s'appliquer à l'individu qui sert chez un étranger, si celui-ci n'a pas été, conformément à l'article 13 du Code civil, autorisé à fixer son domicile en France.

Les domestiques ont le droit d'être inscrits sur les listes électorales de la commune du domicile de leur maître, en vertu de l'article 109 du Code civil[6]; mais cet article cesse d'être applicable lorsque les domestiques ne sont ni

1. Arr. Cass. 24 mars 1908.

2. Arr. Cass. 12 avril 1902 (*Journ. du Palais*, I., 288). L'article 1er de la loi du 7 juillet 1904 dispose que « les congrégations autorisées à titre de congrégations exclusivement enseignantes seront supprimées dans un délai maximum de dix ans ».

3. Arr. Cass. 18 mars 1908.

4. Arr. Cass. 18 avril 1904.

5. Arr. Cass. 12 novembre 1907.

6. Arr. Cass. 22 mars 1888; 17 avril 1893. L'article 109 du Code civil ne saurait, bien entendu, s'appliquer aux citoyens qui travaillent *temporairement* chez autrui (Arr. Cass. 13 avril 1897). Lorsqu'un domestique a le même domicile que son maître, il perd son domicile d'origine (Arr. Cass. 5 mai 1887, 31 mai 1897, 29 mars 1904), et il ne le recouvre que s'il quitte son maître. (Arr. Cass. 8 avril 1886.)

logés ni nourris chez leur maître, et que la maison où ils demeurent, bien qu'appartenant au maître, est séparée de son habitation par tout le village[1]. L'article 109 du Code civil cesse également d'être applicable lorsque, au lieu de travailler d'une manière continue pour une même personne avec laquelle ils habitent dans la même maison, les domestiques travaillent pour deux ou plusieurs personnes ayant des habitations distinctes, et chez chacune desquelles ils logent pendant le temps du travail qu'ils effectuent pour elle[2].

Le domestique a le droit d'être inscrit sur la liste électorale de la commune du domicile de son maître s'il habite une dépendance de la maison de celui-ci, et bien que le corps principal de cette maison soit séparé par une route des constructions agricoles[3].

Le domestique domicilié chez son maître peut réclamer son inscription sur les listes électorales d'une autre commune, s'il est porté dans celle-ci au rôle de l'une des contributions directes[4] ou s'il justifie d'une résidence de six mois[5].

Les colons partiaires ne peuvent être assimilés à des domestiques attachés à la personne et habitant la maison de leur maître; mais, comme tous les autres citoyens, ils ont le droit d'être inscrits sur la liste électorale d'une commune, non seulement lorsqu'ils y habitent depuis six mois, mais encore lorsqu'ils y ont leur domicile réel. Le juge de paix ne saurait donc rejeter la demande d'inscription d'un colon partiaire, sous prétexte que « c'est à titre de pure tolérance que l'on admet l'inscription des colons partiaires dans une commune sans qu'ils aient le délai de six mois de résidence », car il est tenu de rechercher si, en se transportant dans telle commune, le requérant avait ou non l'intention d'y fixer son principal établissement[6].

Les dispositions de l'article 109 du Code civil concernant ceux qui servent ou travaillent habituellement chez autrui ne s'appliquent qu'aux majeurs; le mineur non émancipé a son domicile chez ses père et mère ou tuteur, ainsi que le porte l'article 108 du Code civil et il le conserve jusqu'à sa majorité, bien qu'il ait cohabité avec ses maître ou patron. Aucune exception n'a été faite à ces principes en matière électorale; il en résulte que le citoyen qui est encore en état de minorité au moment où il demande son inscription sur la

1. Arr. Cass. 20 avril 1901.

2. Arr. Cass. 31 mars 1903.

3. Arr. Cass. 25 avril 1904. Lorsque les domestiques, habitant avec leur maître, soutiennent à l'appui d'une demande d'inscription, que leur maître, bien que résidant dans une autre commune, a conservé son domicile d'origine dans la commune où l'inscription est réclamée, commune où le maître a son principal établissement et paie la cote personnelle, et que la Commission municipale en repoussant leur demande, a elle-même *reconnu l'existence de ce domicile réel*, le juge de paix ne peut, pour confirmer la décision de la Commission municipale, se borner à déclarer « qu'en admettant l'existence du domicile réel du maître, dont la preuve n'est d'ailleurs pas rapportée, les demandeurs, qui travaillent au lieu de la résidence du maître, ne démontrent pas qu'ils aient jamais cohabité avec lui dans la commune où il aurait le domicile allégué » En statuant ainsi, le juge de paix répond aux conclusions précises des demandeurs par une simple affirmation qui ne permet pas le contrôle de la Cour de cassation, et, d'autre part, il méconnaît les effets légaux du domicile réel. (Arr. Cass. 21 mars 1904.) Il appartient au juge de paix de rechercher le domicile d'une personne qui n'est pas partie en cause, afin de déterminer le droit électoral de ses domestiques. (Arr. Cass. 16 novembre 1904.) Lorsque, sur une instance en inscription d'un domestique sur les listes électorales, une enquête est ordonnée à l'effet d'établir le domicile du maître avec lequel habite le domestique, le maître peut être reproché comme témoin, à cause de son intérêt direct ou indirect au procès. (Arr. Cass. 21 mars 1904. — *Journ. du Palais*, 1907, I, 422.)

4. Arr. Cass. 5 mai 1887.

5. Arr. Cass. 18 mars 1908.

6. Arr. Cass. 5 avril 1905.

liste électorale ne peut, alors même qu'il aura atteint sa majorité au 31 mars, date de la clôture des listes, et qu'il réunira les conditions d'âge requises par la loi, réclamer cette inscription que dans la commune où sont domiciliés ses père et mère ou tuteur, et non dans la commune de ses maître ou patron[1].

L'individu qui demeure dans un asile et où il travaille habituellement, peut invoquer les dispositions de l'article 109 du Code civil pour obtenir son inscription sur les listes électorales; et, pour lui refuser cette inscription, il ne suffit pas de déclarer qu'il ne saurait être considéré comme demeurant dans la maison de son maître « puisque celui-ci n'a aucune personnalité propre »; il faut encore faire connaître comment l'asile a été constitué et comment il est administré, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation des gens de service[2]. Les employés et gardiens d'un *asile public d'aliénés*, créé en exécution de la loi du 30 juin 1838, alors même qu'ils sont nommés et révoqués par le directeur de cet établissement, ne sont pas les serviteurs de ce fonctionnaire et *ne travaillent pas pour son compte personnel;* ils ne sauraient, dès lors, pour obtenir leur inscription électorale dans la commune où l'asile est établi, se prévaloir de l'article 109 du Code civil.

Aux termes du § 3 (n° 2) de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, la liste électorale de chaque commune doit comprendre tous ceux qui ont été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes. En conséquence, une décision du Conseil de préfecture mettant à la charge d'un citoyen, par voie de mutation, une cote d'impôt foncier pour une année donne à ce citoyen le droit d'être inscrit sur la liste électorale de la commune dès la même année, car elle équivaut à son inscription au rôle de la contribution foncière de la commune pour l'exercice entier de l'année, et elle doit être considérée comme ayant un effet légal à partir du 1er janvier de cette année[3]. Toutefois l'électorat est attaché, non au paiement de l'impôt et à la propriété foncière, mais à l'inscription personnelle du contribuable sur les rôles de la commune; il ne saurait donc suffire à un citoyen, pour obtenir son inscription, de justifier qu'il a été établi par le percepteur des feuilles de mutations sur lesquelles il était porté comme copropriétaire d'immeubles situés dans la commune, si ces mutations n'ont pas été opérées et si, par suite, l'intéressé ne figure pas, pour l'année courante, sur les rôles de ladite commune[4].

Le rôle supplémentaire destiné à réparer les erreurs ou omissions du premier rôle et dont l'effet rétroactif remonte au 1er janvier, peut être utilement produit par celui qui réclame son inscription à titre de contribuable dans une commune, sans qu'on soit fondé à lui objecter qu'il n'établit pas qu'il fût imposé au moment de la confection des listes[5].

Pour justifier l'inscription d'un citoyen au seul titre de contribuable, la

1. Arr. Cass. 22 avril 1907.
2. Arr. Cass. 5 mai 1903.
3. Arr. Cass. 11 avril 1900.
4. Arr. Cass. 10 mars 1908.
5. Arr. Cass. 24 mars 1908.

production d'un simple certificat du maire ne saurait suppléer celle d'un extrait régulier du rôle des contributions ou d'un certificat émanant du percepteur[1].

Des sommations adressées aux contribuables d'avoir à payer les termes échus de leurs contributions font preuve de leur inscription au rôle; mais cette preuve est inopérante si lesdites sommations se réfèrent aux contributions dues pour des années antérieures à l'année courante[2].

Une formule de patente délivrée à un marchand forain, colporteur ou autre patentable exerçant l'une des professions non sédentaires désignées à l'article 29 de la loi du 15 juillet 1880, ne peut être utilement invoquée par le titulaire de cette patente pour obtenir son inscription comme contribuable dans une commune si, outre le visa du maire, elle ne porte pas « le signalement de l'imposé », comme l'exige l'article 6 de la loi de finances du 28 avril 1893[3].

Nous avons dit, dans le *Traité*[4], que la demande d'inscription d'un citoyen, fondée sur ce qu'il est compris dans la cote des prestations en nature de son père, ne saurait être rejetée par le motif qu'il n'est inscrit au rôle d'aucune des quatre contributions directes; mais, depuis le vote de la loi du 31 mars 1903, il y a lieu de tenir compte du cas prévu par l'article 5 où les journées de prestations en nature ont été, pour la totalité, remplacées par une taxe vicinale; cette conversion ayant eu pour effet de substituer à l'ancienne charge, imposée à raison du nombre des membres de la famille et des serviteurs, un impôt proportionnel au principal des contributions directes, *les membres de la famille* ne peuvent plus prétendre être compris dans une cote ainsi établie au nom du contribuable, et, par suite, un citoyen ne peut plus utilement exciper de cette seule qualité pour exiger son maintien sur la liste électorale de sa commune[5].

Le droit d'inscription sur les listes électorales qui découle du fait de l'inscription au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, requiert deux conditions : 1° il faut que l'inscription au rôle soit *personnelle;* 2° il faut qu'elle soit *actuelle*.

Par conséquent, nul ne peut exciper de l'inscription au rôle d'une personne dont il est chargé d'administrer les biens[6]. Il en a été ainsi décidé pour les tuteurs ou curateurs, pour les maris qui ne peuvent se prévaloir de l'inscription de leur femme[7].

L'inscription au rôle de la cote personnelle, qui peut exister séparément de la cote mobilière, suffit pour justifier l'inscription d'un citoyen sur les listes électorales d'une commune[8].

1. Arr. Cass. 11 mai 1909.
2. Arr. Cass. 9 juillet 1907; *Journ. du Palais*, 1907, I, 361, et la note de M. Ruben de Couder.
3. Arr. Cass. 7 avril 1908; 7 avril 1909.
4. P. 149, note 2, *in fine*.
5. Arr. Cass. 8 avril 1908.
6. Arr. Cass. 26 mars 1877.
7. 1re *espèce*, Arr. Cass. 26 mars 1877. — 2e *espèce*, Arr. Cass. 14 avril 1880.
8. « ...Attendu que, si la loi du 21 avril 1832 (art. 8) a réuni la contribution personnelle et la contribution mobilière, précédemment séparées, elles restent cependant distinctes en fait (art. 10, 12 et 13); que si la taxe mobilière suppose, toujours, l'assujettissement à la taxe personnelle, celle-ci, qui peut au contraire exister isolément, rentre dans la classification de l'article 14, § 2, de la loi du 5 avril 1884... » (Arr. Cass. 25 mars 1903, *Journ. du Palais*, 1904, I, 528.)

La production par un citoyen, de l'avertissement qui lui a été délivré dans une commune au sujet du montant de ses contributions, est un document de nature à justifier son inscription sur la liste électorale de cette commune, s'il se réfère à un article déterminé du rôle et s'il est certifié, conformément à la loi, par le directeur des contributions directes ; dans ce cas, l'avertissement doit être considéré comme équivalant à un extrait du rôle délivré par le percepteur[1].

En matière électorale le juge n'a pas à se préoccuper de la sincérité des actes de vente dont se prévaut un contribuable, et ne peut prendre en considération que le fait de son inscription sur le rôle des contributions directes[2].

L'inscription au rôle des contributions dont excipe un citoyen pour demander son maintien sur la liste électorale d'une commune est un acte administratif qu'il n'appartient pas au juge de paix de contrôler. Après en avoir constaté l'existence, ce magistrat est tenu d'en tirer la conséquence légale qu'il comporte et il ne saurait s'y refuser par le motif que ladite inscription aurait été indûment faite[3].

En cas de sectionnement d'une commune, l'électeur qui a sa résidence dans une section peut demander à être porté sur la liste d'une autre section à titre de contribuable[4], et, pour qu'un contribuable puisse demander son inscription sur la liste d'une section dans laquelle il est propriétaire, il n'est pas nécessaire que cette section forme une personne morale ayant des droits propres sur une portion du territoire de la commune ; il suffit qu'il y ait eu un sectionnement opéré au point de vue électoral, et, en pareil cas, le citoyen qui, précédemment inscrit dans une section, réclame son inscription dans une autre, n'est pas tenu de demander expressément sa radiation dans la première, sa démarche mettant implicitement le maire, détenteur des deux listes, dans l'obligation d'opérer cette radiation[5].

Il n'appartient qu'à l'autorité administrative de procéder au sectionnement des communes en vue des élections, de fixer les limites territoriales des sections, et d'interpréter ou de compléter les arrêtés pris par elle à cet effet ; dans le cas où l'acte administratif est muet sur les limites des territoires des sections électorales et où il est impossible de dire dans quelle section sont situés les immeubles à raison desquels les électeurs contestés demandent leur inscription comme contribuables, on ne peut reconnaître aux électeurs le droit de se faire inscrire dans l'une ou dans l'autre section[6].

1. Arr. Cass. 28 mars 1904 ; 25 avril 1904.

2. Arr. Cass. 15 avril 1904.

3. Arr. Cass. 31 mars 1908.

4. Arr Cass. 4 mai 1903. — Pour justifier de l'inscription sur la liste d'une section, il suffit, en cas d'indivision, que le réclamant soit compris dans une désignation abréviative établie conformément aux instructions administratives, et se référant virtuellement à la feuille de mutation qui mentionne les noms de tous les propriétaires indivis. (Arr. Cass. 11 mai 1903.)

5. Arr. Cass. 31 janvier 1898 ; 23 mars 1908.

6. « ... Attendu que le jugement attaqué avait à statuer sur la demande de divers électeurs, réclamant leur radiation de la liste électorale de la section d'Arrien, dans la commune de Bethmale, et leur inscription sur la liste électorale de la section d'Ayet de la même commune, en invoquant leur qualité de contribuables dans ladite section d'Ayet ; — Attendu qu'après avoir constaté « qu'il est avoué et reconnu « qu'aucun plan n'existe pour le sectionnement des terrains ou propriétés immobilières de la commune de Bethmale ; qu'il n'y a aucune délibération pour fixer les limites territoriales », le jugement attaqué a

Le § 4 de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, conforme au dernier paragraphe de l'article 13 du décret organique du 2 février 1852, donne le droit d'être inscrits sur la liste électorale aux citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence lors de la formation des listes, les remplissent *avant* la clôture définitive. Cette disposition doit être appliquée dans le cas où, par suite de circonstances exceptionnelles, la revision des listes électorales dans une commune, au lieu de s'effectuer du 1er janvier au 1er avril, a été fixée par décret à une date ultérieure et opérée, par exemple, du 25 septembre au 25 décembre. Doivent, par suite, être inscrits les individus répondant, à cette dernière date, à la condition soit de la majorité acquise, soit de six mois de résidence exigée[1].

126 et **127**. [*Sans modifications.*]

128. Les militaires inscrits sur les listes de la commune où ils étaient domiciliés au moment de leur départ ne peuvent être radiés que si on établit contre eux que, avant leur départ, ils avaient leur principal établissement et, dès lors, leur domicile, dans une autre commune[2].

Le militaire ou le marin qui jouit d'un congé régulier prolongé pendant six mois peut, par la durée de ce congé, acquérir le domicile électoral dans une commune autre que celle où il a son domicile d'origine, et, au moment de la revision des listes, il peut, à son choix, se faire inscrire dans l'une ou l'autre commune[3].

129. [*Sans modifications.*]

130. On sait que l'article 14 de la loi municipale du 5 avril 1884 dispense les fonctionnaires publics de l'obligation de justifier d'une résidence de six mois. Ce privilège est-il applicable, même dans le cas où le fonctionnaire réside effectivement dans une commune autre que celle où il exerce ses fonctions[4] ? Par un arrêt du 18 mars 1901, la Cour de cassation avait décidé que la nomination d'un instituteur public n'emporte pas nécessairement et de plein droit translation du domicile de ce fonctionnaire dans le lieu où est située l'école où il doit exercer ses fonctions; qu'il y faut encore une habitation réelle et effective; qu'à Paris cette habitation doit être fixée dans le quartier où la liste électorale est dressée, conformément à l'article 1er de la loi du 7 juillet 1874[5]. Cette décision est conforme au principe posé par un arrêt

décidé que les électeurs contestés, justifiant de leur inscription au rôle des contributions directes dans la commune de Bethmale, avaient un droit d'option pour se faire inscrire dans l'une ou dans l'autre section; qu'en statuant ainsi, le jugement attaqué a excédé ses pouvoirs et violé le décret susvisé du 16 fructidor an III; — Casse, etc. » (Arr. Cass. 2 mai 1908.)

1. Arr. Cass. 22 janvier 1895.
2. Arr. Cass. 26 mars 1902.
3. Arr. Cass. 6 mai 1908.
4. Voy. arr. Cass. 25 mars 1896.
5. « La Cour..., Vu l'article 14, § 4, de la loi du 5 avril 1884; — Attendu qu'il résulte de cette disposition que les fonctionnaires soumis à l'obligation de résider dans la commune où ils exercent leurs fonctions peuvent être inscrits sur la liste électorale dès qu'ils sont venus s'y établir, mais qu'on ne saurait en conclure que l'obligation de résider, attachée à leurs fonctions, suffit à leur donner le droit d'être inscrits sur la liste de la commune où ils doivent les exercer, si, au lieu de se conformer à leur obligation, ils ont conservé leur résidence dans une autre commune. » (20 avril 1904.)

Peut-être pourrait-on distinguer entre le fonctionnaire qui a réclamé son inscription sur la liste de la commune où il conserve sa résidence et celui qui a été inscrit d'office.

ultérieur duquel il résulte que les fonctionnaires publics ne peuvent se prévaloir du privilège qui leur est accordé par la loi qu'autant qu'ils résident *effectivement* dans la commune sur les listes de laquelle ils demandent à être inscrits[1].

Les fonctionnaires publics qui ont donné leur démission ou qui ont été révoqués ou même simplement frappés de suspension avant leur inscription sur la liste électorale perdent le privilège de réclamer cette inscription sans justifier de la résidence de six mois; ils sont soumis au droit commun[2].

La disposition de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 qui concerne les fonctionnaires ne les prive pas de la faculté qui appartient à tout électeur de se faire inscrire sur la liste électorale de la commune, où ils ont leur domicile réel, lorsque ce domicile est distinct du lieu de la résidence[3], non plus que du droit de se faire inscrire sur la liste électorale de la commune où ils sont portés au rôle des contributions directes[4].

Le privilège inscrit dans l'article 14 au profit des fonctionnaires ne saurait être étendu aux gardiens d'une salle d'aliénés; il ne s'applique, en effet, qu'à des citoyens exerçant réellement une fonction et non à des gens de service[5].

La disposition de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui prescrivait l'inscription sur la liste électorale des citoyens assujettis à une résidence obligatoire, comme « ministres des cultes reconnus par l'État », est devenue sans application depuis la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, dont l'article 2, porte que « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte », et qu'à partir du 1er janvier 1906, les dépenses relatives à l'exercice des cultes seront supprimées des Budgets de l'État, des départements et des communes[6].

131. Ni l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, ni l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874 n'ont été promulgués dans les établissements français de l'Inde, lesquels sont encore soumis à l'article 13 du décret organique du 2 février 1852 promulgué par un arrêté local du 17 février 1876. Par conséquent, pour établir le droit à l'inscription sur la liste électorale de cette colonie, il y a lieu de s'attacher au fait de la résidence, conformément aux termes de l'article 13 du décret de 1852, sans rechercher si l'électeur, quoique ne résidant pas actuellement dans la commune, n'y aurait pas fixé le siège de son principal établissement, c'est-à-dire son domicile réel[7].

Les effets de la renonciation des natifs de l'Inde à leur statut personnel ont été très nettement définis par un arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1901. Les considérants de cet arrêt qui confirme la jurisprudence de la Chambre des députés sont ainsi rédigés :

« Attendu que, d'après l'article 1er du décret du 21 septembre 1881, les natifs des éta-

1. Arr. Cass. 18 mars 1908.
2. Arr. Cass. 26 et 27 août 1850.
3. Arr. Cass. 8 mars 1904.
4. Arr. Cass. 21 avril 1887.
5. Arr. Cass. 30 mars 1908.
6. Arr. Cass. 26 mars 1906.
7. Arr. Cass. 14 juin 1900.

blissements français de l'Inde ayant renoncé à leur statut personnel dans les formes légales, « sont régis, ainsi que leurs femmes et leurs enfants mineurs, par les lois civiles et politiques applicables aux Français dans la colonie »; — Attendu que, malgré les expressions finales de ce texte, l'ensemble de sa rédaction prouve que le législateur n'a nullement entendu restreindre les effets de la renonciation au seul territoire de la colonie, mais qu'il a voulu, au contraire, assimiler, d'une manière générale, l'indigène ayant répudié définitivement son statut personnel au citoyen français; que, par suite, l'Indien renonçant est autorisé à se prévaloir, en tous lieux, des droits attachés à la qualité de citoyen, à moins qu'une disposition spéciale de loi n'ait restreint cette faculté; — Attendu qu'une limitation de cette nature se rencontre dans les décrets du 26 février et du 10 septembre 1889, ayant successivement réglementé le régime électoral relatif aux divers Conseils des établissements français de l'Inde; mais qu'aucune restriction semblable n'a été édictée au sujet des listes dressées en Cochinchine pour les élections législatives coloniales ou municipales par application de la loi du 15 mars 1884 et des décrets du 2 février 1852 et du 8 février 1880; que les Indiens ayant régulièrement renoncé à leur statut personnel sont, dès lors, fondés à requérir leur inscription sur lesdites listes, au même titre que les citoyens français, s'ils remplissent, d'ailleurs, les autres conditions exigées par la loi... »

Les Indiens des établissements français de l'Inde qui n'ont pas renoncé à leur statut personnel ont cependant le droit d'être inscrits sur la liste politique de ce pays, comme les indigènes renonçants. Mais, aux termes de l'article 1er du décret du 10 septembre 1899, il y a deux listes, l'une réservée aux Européens et assimilés, l'autre aux natifs; toutefois, dans les communes où les natifs renonçants se trouvent en nombre égal ou supérieur à la moitié des Indiens non renonçants, il est formé une liste spéciale sur laquelle ils sont inscrits. Aux termes de l'article 4 du même décret, sont assimilés aux Européens et inscrits sur la liste qui leur est réservée les indigènes ayant renoncé à leur statut personnel depuis quinze ans au moins et qui ont obtenu un diplôme dans les Facultés de l'État, ou occupé pendant cinq ans au moins une fonction administrative ou judiciaire, ou qui ont exercé un mandat électif pendant cinq ans au moins ou obtenu soit une décoration française, soit une médaille d'honneur et justifié, dans l'un et l'autre cas, de la connaissance de la langue française[1]. La renonciation est, par elle seule, inopérante pour entraîner l'inscription d'un natif sur la liste réservée aux Européens; il faut encore qu'il remplisse l'une des conditions énumérées à l'article 4 du décret de 1899[2]. La renonciation au statut personnel est définitive et irrévocable;

1. Les conseillers généraux et locaux de l'Inde sont soumis, sur ce dernier point, à l'obligation de la preuve aussi bien que les conseillers municipaux :

« La Cour... Attendu que le demandeur en cassation prétend être dispensé de toute preuve relative à cette seconde condition (la connaissance de la langue française) sous le prétexte que les fonctions de conseiller général de l'Inde, qu'il a exercées pendant plus de cinq ans, supposeraient chez lui, aux termes de l'article 1er du décret du 24 février 1835, la connaissance de la langue française; — Mais attendu qu'aucune dispense de cette nature n'a été édictée par l'article 4 précité (du décret du 10 septembre 1899); que la disposition de cet article, qui subordonne l'inscription sur la première liste à la justification de la connaissance de la langue française, est générale; qu'elle n'affranchit de cette justification aucun de ceux qui ont exercé un mandat électif;... Rejette, etc. » (Arr. Cass. 18 juin 1902.)

2. Les conseils agréés et les commissaires-priseurs nommés par arrêté du Gouverneur, assujettis à la prestation de serment et investis d'attributions spéciales, nécessaires au bon fonctionnement de la justice, doivent être considérés comme remplissant des fonctions administratives ou judiciaires. Par conséquent, s'ils ont rempli ces fonctions pendant cinq ans et ont renoncé depuis quinze ans au moins à leur statut personnel, ils doivent être inscrits sur la liste réservée aux Européens. (Arr. Cass. 21 mars et 14 juin 1900.) Il en est de même pour les commis-greffiers de justice de paix assermentés. (Arr. Cass. 27 avril 1904.)

L'Indien natif qui a renoncé depuis plus de quinze ans à son statut personnel, et qui exerce depuis plus de cinq ans les fonctions de juge de paix suppléant, doit être inscrit sur la liste électorale de la commune, bien qu'il ait été nommé par le Gouverneur à titre provisoire, sans être astreint aux conditions d'âge et de capacité exigées des titulaires. (Arr. Cass. 14 juin 1903.)

elle ne peut être infirmée pour des circonstances de fait d'où il résulterait que l'intéressé s'est toujours attaché à conserver son statut personnel hindou[1].

132. L'âge requis pour obtenir l'inscription sur les listes électorales ne peut être établi au moyen de témoins[2]. Il est manifeste, en effet, que le serment décisoire ne saurait être admis pour trancher les contestations qui peuvent s'élever à l'encontre d'un individu appelé à prouver qu'il remplit bien toutes les conditions requises pour être inscrit sur les listes électorales.

133. Les membres de la Commission municipale peuvent, comme simples intermédiaires choisis à cet effet, transmettre à la Commission les réclamations personnelles des électeurs; mais ils ne sont aucunement autorisés, en qualité de parties, à proposer des réclamations dans des affaires soumises à cette Commission au sein de laquelle ils siègent comme juges. Par conséquent, une intervention illicite de leur part entacherait de nullité la décision de la Commission, et, en outre, les réclamations qui auraient été ainsi faites d'une manière irrégulière seraient réputées nulles et non avenues, en telle sorte que les citoyens qu'elles concerneraient seraient privés du droit d'appel devant le juge de paix[3].

La Commission chargée de reviser la liste électorale a un caractère purement administratif; ses membres ne peuvent donc être assignés devant l'autorité judiciaire en dommages-intérêts à raison des actes de leurs fonctions. Il n'en est pas de même de la Commission municipale à laquelle sont soumises les réclamations des électeurs ou des tiers électeurs et qui constitue le premier degré de la juridiction en matière électorale. Un arrêt de la Cour d'Alger, en date du 27 février 1901, a déterminé les voies de recours du corps électoral dans le cas où les Commissions municipales chargées de statuer sur les demandes en inscription ou en radiation abuseraient de leurs pouvoirs pour commettre le délit de diffamation ou d'injure à l'encontre d'électeurs.

Les membres d'une Commission municipale d'Algérie avaient été actionnés en dommages-intérêts devant le tribunal civil de Constantine pour injures ou diffamation contenues dans les motifs de leur décision. Les membres attaqués plaidèrent d'abord l'incompétence, opposant qu'ils constituaient une juridiction administrative et que les tribunaux civils ne pouvaient connaître des actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ajoutèrent que, s'ils ne constituaient pas une juridiction administrative, ils formaient une juridiction de l'ordre judiciaire, et qu'à ce titre ils ne pouvaient être atteints que par la voie de la prise à partie.

Les deux moyens, celui d'incompétence comme celui du fond, furent écartés par la Cour d'Alger dont l'arrêt[4] s'appuyait sur les motifs suivants :

« Attendu que les premiers juges ont, à bon droit, repoussé l'exception d'incompétence en décidant que les Commissions municipales chargées de reviser les listes électorales ne

1. Arr. Cass. 27 avril 1904.
2. Arr. Cass. 23 novembre 1874.
3. Arr. Cass. 7 avril 1908.
4. Voy. la savante dissertation placée sous l'arrêt par M. Georges Ferron, dans le *Journal du Palais*, 1904, II, 17.

constituent point une juridiction administrative, puisque l'appel de leurs décisions est porté devant le juge de paix; qu'il est non moins certain que les membres de ces Commissions, bien qu'investis temporairement, et dans des cas déterminés, d'une véritable fonction judiciaire, n'appartiennent pas à l'ordre judiciaire proprement dit, et ne sauraient être pris à partie en exécution des articles 505 à 509 du Code de procédure ; *qu'il s'ensuit qu'ils sont responsables, comme tout citoyen, des délits qu'ils peuvent commettre dans l'exercice des fonctions qui leur sont temporairement confiées*, et, dès lors, doivent être poursuivis devant les tribunaux de droit commun pour les délits de diffamation ou d'injures qui pourraient être contenues dans les motifs de leurs décisions... »

C'est également devant l'autorité judiciaire que doit être portée une demande en dommages-intérêts formée par un particulier contre les membres de la Commission municipale de jugement, à raison du préjudice qu'ils lui auraient causé en prononçant sa radiation de la liste électorale[1].

134. La loi du 5 août 1899, modifiée par la loi du 11 juillet 1900, sur le casier judiciaire et la réhabilitation de droit contient des prescriptions de nature à faciliter aux administrations préfectorales et municipales la vérification de la capacité des personnes qui demandent leur inscription ou dont on demande l'inscription sur les listes électorales ou la radiation de ces listes. En vertu de l'article 1er de cette loi, le greffe de chaque tribunal de première instance reçoit, en ce qui concerne les personnes nées dans la circonscription du tribunal et après vérification de leur identité aux registres de l'état civil, des bulletins dits n° 1, constatant : 1° les condamnations contradictoires ou par contumace et les condamnations par défaut non frappées d'opposition, prononcées, pour crime ou délit, par toute juridiction répressive; 2° les décisions prononcées par application de l'article 66 du Code pénal[2]; 3° les décisions disciplinaires prononcées par l'autorité judiciaire ou par une autorité administrative, lorsqu'elles entraînent ou édictent des incapacités; 4° les jugements déclaratifs de faillite ou de liquidation judiciaire; 5° les arrêtés d'expulsion pris contre les étrangers.

L'article 2 de la même loi est ainsi conçu :

« Il est fait mention, sur les bulletins n° 1, des grâces, commutations ou réductions de peines, des décisions qui suspendent l'exécution d'une première condamnation, des arrêtés de mise en libération conditionnelle et de révocation, des réhabilitations et des jugements relevant de la relégation conformément à l'article 16 de la loi du 27 mai 1885, et des décisions qui rapportent les arrêtés d'expulsion, ainsi que de la date de l'expiration de la peine et du payement de l'amende.

« Sont retirés du casier judiciaire : les bulletins n° 1 relatifs à des condamnations effacées par une amnistie, ou réformées en conformité d'une décision de rectification du casier judiciaire. »

Aux termes de l'article 4, le relevé intégral des bulletins n° 1 applicables à la même personne est porté sur un bulletin appelé bulletin n° 2; ce bulletin est délivré aux juges de paix qui le réclament pour le jugement d'une contestation en matière d'inscription électorale. Les bulletins n° 2 réclamés par les

1: Il en est ainsi lorsque la demande en dommages-intérêts ne se fonde sur l'irrégularité d'aucun des actes administratifs qui ont concouru à la revision de la liste, et qu'elle tend uniquement à établir que la décision de la Commission, dans les termes où elle avait été rédigée, aurait été méchamment et dolosivement organisée pour nuire au demandeur. (Tribunal des conflits, 22 juillet 1905 ; *Journ. du Palais*, 1907, III, 93.)

2. L'article 66 concerne les accusés ayant moins de seize ans.

administrations publiques de l'État pour l'exercice des droits politiques ne comprennent que les décisions entraînant des incapacités prévues par les lois relatives à l'exercice de ces droits [1].

En vertu de l'article 5, un duplicata de chaque bulletin n° 1, constatant une décision entraînant la privation des droits électoraux, est adressé à l'autorité administrative du domicile de tout Français ou de tout étranger naturalisé. Cette autorité prend les mesures nécessaires en vue de la rectification de la liste électorale et renvoie, si le condamné est né en France, le duplicata à la sous-préfecture de son arrondissement d'origine.

Le droit de réclamer des inscriptions ou des radiations sur les listes électorales est déterminé par l'art. 19 du décret organique du 2 février 1852; mais son application doit être combinée avec le texte de l'article 14 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui arrête en certains cas le droit du tiers électeur, et qui amène, dans d'autres, des inscriptions multiples; il ne semble

1. Par une circulaire en date du 4 mai 1905, le ministre de l'Intérieur a précisé les cas où il appartient aux maires de recourir à ce bulletin n° 2 :

« Le casier administratif électoral institué par la circulaire du 12 juillet 1875, en vue de permettre à l'administration de se renseigner rapidement et sans frais sur la capacité politique des citoyens ayant reçu une consécration légale par la loi du 5 août 1899 (art. 5) doit, en principe, être utilisé par les maires pour la vérification des antécédents judiciaires des électeurs. Néanmoins, les indications du casier électoral, forcément incomplètes, puisqu'elles s'appliquent seulement aux condamnations entraînant des incapacités politiques, ne permettent pas d'établir, avec certitude, si l'électeur, antérieurement frappé d'incapacité, a acquis la réhabilitation de droit, par application de l'article 10 de la loi du 5 août 1899, modifiée par la loi du 11 juillet 1900. En effet, l'ancienneté d'une condamnation isolée, ou la simple expiration du délai de cinq ans succédant à une condamnation avec sursis, ne sont pas des éléments d'information suffisants pour mettre à même l'administration d'apprécier si les dispositions législatives sur la réhabilitation de droit sont applicables, puisque le fait d'une condamnation postérieure, mais n'entraînant pas d'incapacité électorale, et ne devant pas être portée par conséquent au casier administratif, peut avoir pour effet de reculer ou même d'écarter définitivement le bénéfice éventuel desdites dispositions.

« Les maires devront, en conséquence, demander des bulletins n° 2 du casier judiciaire aux Procureurs de la République ou du casier central tenu au ministère de la Justice *, dans les trois cas suivants :

« 1° Lorsqu'une contestation quelconque se produit lors de l'établissement des listes;

« 2° Chaque fois que l'expiration de l'un des délais prescrits par l'article 10 de la loi du 5 août 1899 permet de supposer qu'une ou plusieurs condamnations peuvent bénéficier de la réhabilitation de droit;

« 3° Toutes les fois qu'un délai de cinq ans au moins se sera écoulé à partir du jour où une condamnation avec sursis entraînant incapacité aura été prouvée.

« Toutefois, le bulletin n° 2, qui sera délivré dans l'espèce par application des §§ 3 et 6 de l'article 4 de la loi précitée, ne devant comprendre que les décisions entraînant des incapacités électorales, il peut se faire que des condamnations, dont la connaissance est indispensable pour l'appréciation des conditions requises en vue de la réhabilitation de droit, ne soient point signalées à l'administration préfectorale ou municipale, ou qu'une condamnation n'entraînant pas incapacité, mais révoquant un sursis préalable, ne figure pas sur le bulletin n° 2 destiné au casier administratif. Rédigé dans ces conditions, l'extrait du casier judiciaire ne saurait avoir de signification au point de vue de l'examen de la capacité électorale.

« Pour obvier à cet inconvénient, tout en restant dans l'esprit de la loi, M. le Garde des Sceaux a adressé des instructions spéciales à tous les chefs de Parquet pour que les bulletins n° 2 délivrés en matière électorale contiennent toujours, dans la colonne réservée aux observations, une indication des plus nettes touchant la situation pénale des électeurs.

« Il a paru, à cet effet, que l'une ou l'autre des mentions suivantes inscrites à cet endroit de l'extrait *Réhabilitation de droit non acquise*, ou *sursis révoqué*, suffirait, selon les cas, à renseigner utilement l'administration.

« En cas de réhabilitation acquise ou de sursis non révoqué dans le délai de cinq ans, le bulletin n° 2 délivré, soit en blanc, soit avec la mention : *Néant*, fera connaître que le condamné est réintégré dans ses droits politiques.

« Ces dispositions ne font, d'ailleurs, que confirmer le principe, en vertu duquel il appartient au Parquet seul, ou au casier central, de décider si les conditions de la réhabilitation de droit se sont réalisées. »

* Ce casier central reçoit les bulletins n° 1 des personnes nées à l'étranger et dans les colonies, et dont l'acte de naissance n'est pas retrouvé. (Loi du 5 août 1899, article 2.)

donc pas inutile de préciser par qui et comment peuvent être demandées les inscriptions ou les radiations [1].

1° Inscriptions.

A. — Tout citoyen omis sur la liste peut réclamer son inscription; s'il est déjà inscrit sur une autre liste, il doit apporter la preuve qu'il a obtenu ou tout au moins réclamé sa radiation [2]; si cette preuve ne lui est pas demandée [3] et si l'inscription lui est accordée, il bénéficie d'une double inscription et il n'y a pas délit, pourvu qu'il n'y ait pas double vote dans une élection de même nature (V. n° 287).

La faculté d'option laissée par la loi à l'électeur entre deux communes où il a un droit égal de se faire inscrire ne peut être paralysée par une inscription *faite d'office et sans sa participation* dans une de ces communes au moment même où il poursuit son inscription dans celle de son choix [4].

Un citoyen qui demande son inscription sur les listes électorales d'une commune n'est pas tenu de produire un certificat de radiation des listes d'une autre commune alors que le fait de son inscription sur les listes de cette autre commune n'est pas constaté [5]. Lorsqu'un électeur, en demandant son inscription sur les listes électorales d'une commune, produit devant le juge de paix un certificat par lequel un tiers atteste que, muni d'un pouvoir à lui donné à cet effet par le demandeur, il s'est présenté, avant le 4 février, à la mairie de la commune où l'électeur intéressé était précédemment inscrit, afin de requérir sa radiation, et que le secrétaire de la mairie lui a répondu qu'il lui délivrerait un récépissé de cette demande si besoin était, le juge de paix ne saurait, sans s'expliquer sur la force probante de ce certificat, refuser d'en faire état, par ce motif de droit que le mandataire n'étant que le représentant du mandant, ne fait avec lui qu'une seule personne, et que, dès lors, un pareil certificat n'est pas suffisant pour justifier la demande [6].

S'il ne s'est élevé aucune contestation sur sa capacité électorale, le citoyen qui demande son inscription n'est pas obligé de produire des actes établissant qu'il jouit de ses droits civils et politiques [7]; la preuve n'est requise que pour les conditions d'âge et de nationalité.

1. Bien que la plupart des arrêts de cassation sur lesquels s'appuient les définitions qui vont suivre aient été déjà cités dans le *Traité*, nous croyons devoir en rappeler la date ici.

2. Arr. Cass. 7 décembre 1880; 28 mars 1892; 5 avril 1898; 4 mai 1903.

3. « ...Attendu que nul ne peut être obligé de représenter un certificat de radiation ou la preuve de démarches faites en vue d'obtenir la radiation, si d'abord il n'est établi par le contestant qu'en fait une inscription existe sur la liste électorale d'une autre commune que celle où la demande d'inscription est actuellement produite. » (Arr. Cass. 20 avril 1904.)

4. En effet, la situation de cet électeur est différente de celle de l'électeur qui, déjà inscrit l'année précédente dans une commune, demande son inscription dans une autre, sans avoir fait en temps utile, les démarches nécessaires pour se faire radier de la première. (Arr. Cass. 30 avril 1908.)

5. Arr. Cass. 27 mars 1907.

6. Arr. Cass. 19 mars 1907. V. également la note placée sous cet arrêt dans *Journ. du Palais*, 1908, I, 429.

7. Arr. Cass. 16 avril 1907.

L'article 19 du décret organique dispose que, dans chaque mairie, un registre doit être ouvert, sur lequel les réclamations sont inscrites et que le maire donne récépissé de chacune d'elles; mais il n'en résulte pas que la validité des réclamations soit subordonnée à l'accomplissement de ces formalités. La demande d'inscription, qui doit être adressée à la mairie, n'est assujettie à aucune forme particulière, et elle peut être établie par tous les moyens de preuve [1].

B. — Tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale peut réclamer l'inscription d'un individu omis; s'il s'agit d'un omis dont le titre électoral soit fondé sur le domicile, le tiers électeur peut agir sans mandat de la partie intéressée[2]. Si, au contraire, il s'agit d'un omis dont le titre électoral soit fondé sur une inscription au rôle des contributions directes ou des prestations en nature, le tiers électeur ne peut agir *sans mandat*, mais cette obligation n'a pas pour conséquence de priver le tiers électeur *du droit d'appel*[3].

Si un citoyen ne peut être inscrit, *à titre de contribuable*, sur la liste d'une commune où il ne réside pas, qu'à la condition d'avoir *personnellement* déclaré vouloir y exercer ses droits électoraux, cette déclaration personnelle du contribuable n'est exigée que lorsqu'il s'agit d'une inscription *nouvelle*, et non du simple *maintien* d'un électeur déjà inscrit l'année précédente, maintien qui, dès lors, peut, le cas échéant, être réclamé *par tout tiers électeur*. Cette situation n'est pas modifiée par le fait qu'une radiation a été opérée par la Commission administrative, le travail de cette Commission n'ayant qu'un caractère provisoire, tant que le délai imparti pour les réclamations n'est pas expiré[4].

Les demandes de tiers électeurs ne peuvent être collectives; elles doivent être individuelles et spécifier, avec l'indication précise des noms et prénoms, les titres d'inscription.

La loi n'a consacré le droit du tiers électeur que dans la *circonscription électorale;* par conséquent, il ne peut s'exercer dans toute l'étendue d'un arrondissement divisé en plusieurs circonscriptions.

Le tiers électeur n'a de droit que s'il est déjà inscrit; le fait d'être en instance d'inscription ne confère aucun droit[5]. Mais l'article 19 du décret

1. Les demandes d'inscription sont suffisamment établies, alors que le procès-verbal de la Commission municipale constate que les électeurs radiés par la Commission administrative comme ayant été infructueusement recherchés par la préfecture, ont depuis établi qu'ils habitent toujours en ville et indiqué leur nouveau domicile, que le jugement du juge de paix déclare que les inscriptions contestées ont été effectuées par la Commission municipale après vérification des réclamations, qu'il résulte des explications fournies par les employés de la mairie chargés du service des réclamations que, dans chaque affaire, la Commission a statué sur le vu de bulletins portant les signatures soit d'électeurs contestés, soit de tiers électeurs, lesdits bulletins accompagnés de pièces justificatives. Les faits peuvent être confirmés sous la foi du serment par l'employé de la mairie préposé au service des listes électorales. (Arr. Cass. 14 mai 1902.)

2. Arr. Cass. 12 avril et 5 mai 1880; 11 avril 1881.

3. Voy. *infra*, § C.

4. Arr. Cass. 5 mai 1909.

5. Arr. Cass. 9 mai 1877. — « La Cour... Attendu que le jugement attaqué constate que le sieur Berthe Edmond, qui avait interjeté appel, à la date du 22 février 1907, de la décision de la Commission municipale de la commune de Rambluzin, en date du 9 février précédent, laquelle avait refusé l'inscription du sieur Alphonse Leblanc sur les listes électorales de cette commune, avait lui-même demandé au juge de paix de Souilly son inscription personnelle sur la liste électorale de la commune de Rambluzin; qu'il importe peu que, par une sentence rendue le jour même où il avait interjeté appel de la décision de la Commission

de 1852 ne distingue pas entre l'électeur dont l'inscription remonte à une date antérieure au 1er janvier de l'année courante, et celui dont le nom a été ajouté à la liste au moment de la revision annuelle[1], soit dans les conditions prévues par l'article 1er du décret réglementaire du 2 février 1852, combiné avec l'article 1er de la loi du 7 juillet 1874, soit par jugement du juge de paix, conformément à l'article 22 du décret organique du 2 février 1852; dans ces différents cas, l'électeur, dès que son nom est porté sur la liste électorale, a un égal intérêt et un droit égal à s'assurer qu'au 31 mars suivant, le collège électoral dans lequel il est inscrit et appelé à voter, sera régulièrement composé[2].

C. — Le § 3, n° 2, de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 autorise l'inscription, sans obligation de domicile ou de résidence, des citoyens portés au rôle d'une des quatre contributions directes ou des prestations en nature, mais à la condition que, s'ils ne résident pas dans la commune, *ils déclarent vouloir y exercer leurs droits électoraux;* par conséquent il y a lieu de rejeter les demandes tendant à l'inscription de citoyens, en qualité de contribuables, alors qu'ils n'ont fait aucune demande *personnelle* et qu'ils n'ont donné aucun mandat à cet effet[3]. Dans ce cas, le tiers électeur n'a qu'un droit d'appel[4]; mais si la demande d'inscription formée par l'intéressé a été rejetée par la Commission municipale, le tiers électeur peut user de son droit d'appel alors même que l'intéressé s'abstiendrait[5].

D. — Les Préfets et les Sous-Préfets ont le droit de réclamer l'inscription d'électeurs omis. Ils ont ce droit dans l'intérêt de la loi et comme représentants du pouvoir central. Le même droit ne saurait appartenir ni aux maires qui font partie de la Commission municipale, ni à d'autres fonctionnaires[6].

municipale concernant Leblanc, le juge de paix de Souilly ait ordonné l'inscription du demandeur en cassation sur la liste électorale de Rambluzin; qu'il est, en effet, déclaré par le jugement attaqué que la notification de ladite sentence au maire de cette commune n'a eu lieu que le lendemain, 23 février 1907, et que par suite, à la date du 22 février, il n'était pas inscrit sur les listes électorales de la commune de Rambluzin; qu'en déclarant, dans ces circonstances, son appel non recevable, le jugement attaqué a fait une exacte application de la loi; — Rejette, etc.... (Arr. Cass. 19 mars 1907.)

1. Arr. Cass. 8 juillet 1901. Par conséquent, tout électeur porté sur la liste par la Commission au moment de la revision annuelle a qualité pour contrôler la sincérité des listes électorales et pour demander des inscriptions ou des radiations.

2. Arr. Cass. 17 avril 1907.

3. Arr. Cass. 30 mars 1904; 25 mars 1908; mais la demande peut être faite par un mandataire même verbal, sauf au juge à vérifier la sincérité d'un semblable mandat. (Arr. Cass. 24 mars 1908.)

4. « Attendu que le droit d'examen et de critique des listes électorales conféré à tout électeur inscrit par l'article 19 du décret organique de 1852, a *pour conséquence nécessaire de reconnaître aux tiers le droit d'interjeter appel des décisions rendues en cette matière par les Commissions municipales;* — Attendu, en fait, que par décision du 4 février 1880, la Commission municipale de Biguglia rejeta la demande d'inscription des sieurs Benigui et consorts; — Attendu que, sur l'appel du sieur Raconelli (tiers électeur), cette décision fut infirmée en ce qui concerne quatre d'entre eux; — Attendu que le sieur Mattéi, intervenant, avait demandé que l'appel fût déclaré irrecevable par ce motif qu'il s'agissait dans l'espèce d'électeurs *non résidant dans la commune*, portés seulement au rôle d'une des quatre contributions directes et *ne pouvant dès lors être inscrits que sur leur demande;* — Mais attendu qu'il résulte des constatations du jugement attaqué que les susnommés avaient demandé personnellement à être inscrits sur la liste électorale de Biguglia et qu'il avait été satisfait aux prescriptions de l'article 5, § 2, de la loi du 7 juillet 1874 (aujourd'hui n° 2 du § 3 de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884); — Attendu, dès lors, qu'en déclarant recevable l'appel interjeté par le tiers électeur la décision attaquée a fait une juste application du principe susvisé; — Rejette, etc. » (Arr. Cass. 7 décembre 1880.)

5. Arr. Cass. 25 mars 1908.

6. Arr. Cass. 9 mai 1866.

2° Radiations.

A. — L'inscrit peut demander lui-même sa radiation; il lui importe de se faire délivrer un récépissé pour le cas où la radiation ne serait pas opérée et où il aurait à justifier de son droit d'être inscrit sur une autre liste.

B. — Tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale a le droit de réclamer la radiation d'un individu indûment inscrit, soit que l'inscription ait au lieu en vertu du 1° ou du 2° du § 3 de l'article 14 de la loi de 1884[1].

Le principe de la permanence des listes a simplement pour effet de dispenser l'électeur de demander son maintien sur la liste où il est déjà inscrit et de rapporter la preuve qu'il a droit de figurer sur ladite liste; mais cet électeur ne doit pas moins être rayé, lorsqu'on établit contre lui que son inscription ne remplit aucune des conditions requises par la loi[2].

Quand un tiers électeur réclame une radiation, c'est à lui qu'il appartient de faire la preuve que sa demande est fondée[3]. Il ne peut pas utilement réclamer la radiation d'un citoyen régulièrement inscrit, sous prétexte que cet électeur serait inscrit déjà sur les listes d'une autre commune[4], à moins que celui-ci n'ait fait acte d'option dans cette commune[5].

Un jugement qui, l'année précédente, a ordonné l'inscription d'un électeur sur sa demande ou sur celle d'un tiers, sans qu'il se soit produit de contestation, n'est pas opposable au tiers électeur qui vient demander la radiation et qui agit dans un intérêt qui n'a pas été représenté lors de la première décision; il n'y a pas alors identité de parties[6].

1. « ...Mais attendu que Juglau, électeur inscrit dans la commune de Coulonges-les-Hérolles, et agissant en cette qualité, tenait de la loi même, sans avoir à justifier d'aucun mandat le droit d'examen et de critique des listes électorales et que ce droit implique nécessairement le droit d'interjeter appel des décisions rendues par la Commission municipale. » (Arr. Cass. 20 avril 1904.)

2. Et la radiation s'impose lorsqu'il est constaté, en fait, que l'électeur dont l'inscription est attaquée n'habite pas la commune, qu'il ne figure pas au rôle de l'une des quatre contributions directes, ni au rôle des prestations en nature, et que son principal établissement, et, par suite, son domicile est dans une autre commune. (Arr. Cass. 12 novembre 1907.)

3. Arr. Cass. 14 juin 1880. — « La Cour; — Attendu que la sentence attaquée déclare à bon droit que, dès lors que ces électeurs figurent sur la liste électorale, *c'est aux tiers électeurs qui demandent leur radiation à rapporter la preuve qu'ils n'ont plus aucune qualité pour y figurer;* que, s'il est constant que X... père et fils, ainsi que Z..., ne résident pas actuellement à Cormeilles, on ne saurait en déduire nécessairement qu'ils n'y ont pas conservé leur domicile; — Attendu qu'aux termes de l'art. 103 du Code civil, *le changement de domicile s'opère par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement;* que les demandeurs avaient donc à prouver que les électeurs susdits avaient transféré leur principal établissement dans les localités qu'ils habitent actuellement; que le juge du fond décide, d'après les circonstances de la cause, que cette preuve n'a pas été rapportée devant lui; que, par suite, en refusant d'ordonner la radiation, la sentence attaquée n'a violé aucune loi; — En ce qui concerne l'inscription de Z...: — Attendu que la sentence attaquée déclare, *par une appréciation des faits de la cause qui n'est pas susceptible d'être revisée par la Cour de cassation,* que c'est à la date du 23 septembre 1903 que Z... a commencé à résider à Cormeilles; que, par suite, elle en déduit à bon droit que ce citoyen a qualité pour être inscrit sur la liste électorale de cette commune, à raison d'une résidence qui aura une durée de plus de six mois le 31 mars 1904, date de la clôture de la liste; — Et attendu que la sentence a satisfait aux prescriptions de l'article 7 de la loi du 20 avril 1810; — Rejette, etc... » (Arr. Cass. 15 mars 1904.)

4. Arr. Cass. 29 novembre 1893.

5. Arr. Cass. 28 mars 1889; 9 avril 1900

6. Arr. Cass. 4 mai 1908.

Une demande en radiation formulée sans motifs par un tiers électeur peut exposer à des dommages-intérêts[1] (V. *supra*, n° 133).

On a vu que le droit de réclamer l'inscription ou la radiation d'un citoyen omis ou indûment inscrit est conféré à tout électeur inscrit sur l'une des listes de la *circonscription électorale;* par ces mots, il faut entendre l'arrondissement ou la partie de l'arrondissement dont les électeurs peuvent participer à l'élection du même député sur quelque liste électorale qu'ils soient inscrits[2].

C. — Le droit de réclamer des radiations appartient également aux Préfets et aux Sous-Préfets; mais ils sont tenus, comme les tiers électeurs, de faire la preuve.

L'article 14 de la loi du 5 avril 1884 dispose que « la liste électorale *comprend* » tous les électeurs qui remplissent les conditions requises pour être inscrits. Par conséquent, si les citoyens sont libres de ne pas exercer leur droit de vote, ils ne sont pas libres de refuser leur inscription. Par ses arrêts du 11 mars 1903 et du 12 mai 1908, la Cour de cassation a décidé qu'il n'appartient pas à un électeur qui remplit toutes les conditions prévues par la loi, d'exiger sans motifs légitimes sa radiation d'une liste où il a été régulièrement inscrit par l'autorité compétente; en pareil cas, la demande en radiation doit être rejetée, à moins que l'électeur n'allègue être inscrit sur la liste d'une autre commune ou avoir l'intention de solliciter ailleurs son inscription.

La Cour suprême a fondé sa doctrine sur des considérations qu'il importe de retenir :

« Le nombre de suffrages exigé pour la validité d'une élection étant en corrélation avec le nombre des électeurs inscrits, le corps électoral tout entier est intéressé à ce que les listes soient complètes et sincères, et le résultat pourrait être faussé, s'il dépendait du seul caprice d'un électeur qui remplit les conditions requises d'exiger, sans motifs légitimes, sa radiation. »

Le principe de la permanence des listes électorales établi par l'article 18 du décret organique du 2 février 1852 protège les électeurs inscrits *jusqu'à preuve faite de la perte de leur droit électoral*[3]. En conséquence, des électeurs ne peuvent être radiés d'office sous prétexte qu'ils « n'habitent plus dans la commune » et ne figurent plus au rôle « d'une des quatre contributions », s'il n'est pas constaté d'ailleurs qu'ils aient fait la déclaration de changement de domicile prévu par l'article 104 du Code civil, et s'il n'est relevé aucune circonstance de nature à établir qu'ils aient perdu leur domicile d'origine ou aient

1. Arr. Cass. 28 décembre 1898; 7 novembre 1900.

2. Arr. Cass. 25 mai 1908.

3. « Attendu que l'inscription d'un citoyen sur la liste électorale d'une commune pendant l'année précédente crée, en faveur de son droit à y être maintenu, une présomption qui ne peut être détruite que par la preuve contraire, à moins qu'il ne soit établi contre lui qu'il a été, sur sa demande ou avec son consentement, porté sur la liste d'une autre commune, ou que, s'il y a été inscrit sans sa participation il a manifesté son intention d'accepter son inscription ». (Arr. Cass. 4 juillet 1906.)

Le citoyen inscrit sur une liste est notamment présumé avoir conservé son domicile réel au lieu où il est inscrit, bien qu'il n'y réside pas, tant que la preuve n'est pas fournie qu'il a transporté son principal établissement dans la commune où il réside. S'il en peut être autrement, lorsque ce citoyen se trouve être inscrit, en même temps, sur la liste de sa résidence, c'est à la condition que cette seconde inscription ait été opérée sur sa demande ou que, du moins, il l'ait acceptée en participant aux votes dans le lieu de sa résidence. (Arr. Cass. 24 mars 1908.)

eu l'intention de l'abandonner pour transférer ailleurs leur principal établissement[1]. Le citoyen qui quitte *temporairement* la commune où il habite *pour les besoins de sa profession*, ne perd pas le droit de rester inscrit, à raison de sa résidence, sur les listes électorales de cette commune[2].

L'électeur *inscrit sur deux listes* ne peut être rayé, *contre son gré*, sur l'une ou l'autre des listes où il a le droit d'être inscrit que lorsque, par l'exercice du droit électoral dans l'une de ces deux communes, il a manifesté son choix et, par là même, *renoncé* à son inscription dans l'autre[3].

Il est d'ailleurs certain que nul ne peut, *par son fait*, être inscrit sur deux listes à la fois; en conséquence, le citoyen qui figure sur deux listes où il a qualité pour être inscrit, doit être rayé de l'une d'elles lorsqu'il a exercé son *option* en votant dans l'autre commune[4].

Le citoyen inscrit *simultanément* sur les listes électorales de deux communes, étant censé avoir *opté* pour celle dans laquelle il a exercé ses droits électoraux *au cours de la dernière année*, ne saurait, en conséquence, lors de la revision annuelle, demander son maintien sur la liste de l'autre commune, qu'*en justifiant des démarches à fin de radiation* dans la localité où il avait voté en dernier lieu[5].

En vertu du même principe, le citoyen qui réclame son inscription sur la liste d'une commune doit justifier des démarches par lui faites pour être rayé de la liste d'une autre commune où il était déjà inscrit *avec son consentement;* mais cette règle, qui découle de l'article 31 du décret organique de 1852, d'après lequel nul ne peut, *par son propre fait*, être inscrit sur deux listes à la fois, ne s'applique pas aux inscriptions qui sont faites d'office au moment de la revision annuelle par les Commissions administratives instituées conformément à l'article 1er de la loi du 7 juillet 1874. Ces Commissions puisent dans l'article 1er du décret réglementaire du 2 février 1852 le droit et le devoir d'opérer les additions et les retranchements auxquels la revision donne lieu, et

1. « Attendu que le jugement... n'indique ni dans quelle commune les susnommés auraient fixé leur nouvelle résidence, ni depuis quelle époque, ni dans quel but, et qu'il ne révèle aucune circonstance de nature à établir que, soit par suite d'une résidence de six mois, soit par suite d'une inscription au rôle de l'une des quatre contributions, ils aient, sur leur demande, été inscrits sur une liste électorale autre que celle de leur commune d'origine, ou aient, en sollicitant leur radiation de cette liste, manifesté leur intention de ne plus y figurer et d'exercer ailleurs leurs droits électoraux. » (Arr. Cass. 27 mai 1903.)

2. Arr. Cass. 4 juillet 1906.

3. Arr. Cass. 4 mai 1903.

4. « ...Attendu que, s'il est vrai que Briol, Abric et Thomas ont profité de leur double inscription pour voter en 1901 dans deux localités différentes, l'illégalité qu'ils ont commise ne saurait leur créer un droit au maintien de leur double inscription; que *la commune dans laquelle ils ont voté en premier lieu doit être considérée comme étant celle sur laquelle leur choix s'est fixé;* que, dès lors, le juge de paix aurait dû vérifier *à quelle date* ces citoyens avaient exercé leurs droits électoraux, soit à Lézignan, soit à Couilhac, et statuer, en conséquence, sur leur maintien ou leur radiation de la liste de cette dernière commune... » (Arr. Cass. 30 juillet 1902.)

5. « La Cour; — Attendu que le jugement attaqué, après avoir constaté que X... et Z... , inscrits tout à la fois à Toulonjac et à Villefranche, avaient exercé leurs droits tantôt dans l'une, tantôt dans l'autre de ces deux communes, a ordonné le maintien du nom de ces intéressés à Villefranche, sous le prétexte qu'ils déclaraient formellement vouloir opter pour cette localité; — Mais *attendu qu'une semblable déclaration n'était pas susceptible par elle-même de conférer aucun droit auxdits citoyens;* que, conformément aux principes ci-dessus rappelés, ils ne pouvaient réclamer leur maintien sur la liste de Villefranche *qu'autant qu'ils auraient voté dans cette commune dans la dernière année*, ou que, dans l'hypothèse inverse, ils auraient fait en temps utile des démarches à fin de radiation à Toulonjac... » (Arr. Cass. 29 mars 1905.)

notamment d'inscrire d'office tous les citoyens qui se trouvent dans l'un des cas spécifiés au § 1er de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884. Par conséquent, le juge de paix n'a pas le droit de mettre à la charge d'un tiers électeur, poursuivant l'inscription d'un citoyen, la preuve des démarches aux fins de radiation de ce citoyen sur les listes électorales d'une commune où il a été inscrit d'office par la Commission administrative[1].

La Commission municipale formée en vertu de l'article 2 de la loi du 7 juillet 1874 pour statuer sur les demandes en inscription ou en radiation constitue une véritable juridiction de première instance; elle ne peut donc opérer d'office ni radiations ni inscriptions; elle ne peut statuer que sur les réclamations dont elle a été régulièrement saisie dans le délai légal[2].

Aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 7 juillet 1874, les demandes en inscription ou en radiation sur les listes électorales doivent être soumises à une Commission composée du maire, d'un délégué de l'Administration désigné par le Préfet et de trois délégués du Conseil municipal; il résulte de là que cette Commission n'a de juridiction, et par conséquent ne peut valablement délibérer, que si les cinq membres désignés par la loi pour la composer sont présents; que l'absence de l'un d'eux constitue donc une nullité radicale de la décision qui intervient dans ce cas, nullité d'ordre public et qui peut dès lors être proposée pour la première fois devant la Cour de cassation[3]. Mais la décision d'une Commission municipale énonçant qu'elle a été « délibérée en présence de ses cinq membres » ne peut, quant à cette mention, être attaquée que par la voie de l'inscription de faux[4].

La publicité à donner aux décisions de la Commission de revision des listes électorales est régie par la circulaire ministérielle et les instructions préfectorales du 28 janvier 1888; aux termes de cette circulaire, « la publicité résulte d'un avis apposé au lieu ordinaire des publications officielles, et constatant, sans aucun détail, les inscriptions et les radiations prononcées par la Commission ». La publication prononcée à son de caisse par le crieur public n'est prescrite ou autorisée par aucun texte; par conséquent, le maire qui l'ordonne, accomplit sous sa responsabilité un acte personnel qui ne rentre point dans la catégorie des actes administratifs qui lui sont imposés, ou sont autorisés à raison de sa fonction. En conséquence, l'autorité judiciaire est compétente pour connaître de l'action en dommages-intérêts formée contre le maire

1. Arr. Cass. 9 juin 1902.
2. Arr. Cass. 16 avril 1885; 14 mai 1902.
3. Arr. Cass. 4 avril 1906.
4. Arr. Cass. 5 juillet 1905. En 1896, le ministre de l'Intérieur a été saisi par le Préfet de l'Hérault de la difficulté suivante : dans l'une des communes de ce département, les conseillers municipaux délégués pour représenter l'assemblée dont ils faisaient partie au sein de la Commission municipale et de la Commission du jugement pour la revision annuelle des listes électorales, n'avaient pas répondu à la convocation qui leur avait été adressée, voulant ainsi protester contre le sectionnement de la commune. D'autre part, le Conseil municipal avait refusé, après mise en demeure, de nommer de nouveaux délégués en remplacement des premiers. Consulté sur la difficulté, le ministre a répondu au Préfet, le 8 février 1896 : « Mon administration maintient la jurisprudence résultant de la lettre ministérielle du 20 janvier 1886. En cas de refus systématique du Conseil municipal de désigner ses délégués, après mise en demeure, la Commission de revision, comme la Commission de jugement, peuvent valablement statuer, si le maire et votre délégué sont présents. »

par un électeur, en réparation du préjudice qui lui aurait été causé par cette publication [1].

Le délai de vingt jours imparti pour le dépôt des demandes en inscription ou en radiation à dater de la publication du tableau rectificatif des listes électorales ne saurait être prorogé par le maire [2].

La protestation d'électeurs se plaignant de n'avoir pas figuré sur la liste électorale et d'avoir été ainsi privés du droit de voter, ne mérite pas d'être retenue. Ce n'est pas au moment où s'ouvre le scrutin, c'est dans les délais légaux qu'il appartient à chaque citoyen de s'assurer qu'il est inscrit et, s'il a été omis, de faire les diligences nécessaires pour obtenir son inscription [3]. Il n'y a rien dans l'omission d'un électeur qui puisse intéresser la régularité des opérations du vote. La même jurisprudence est applicable aux protestations d'électeurs se plaignant d'avoir été rayés des listes électorales [4].

S'il arrive que le droit électoral soit modifié au moment où s'opère la revision des listes, les Chambres ont le droit d'édicter une disposition transitoire qui modifie les délais impartis pour l'inscription à l'égard des citoyens appelés à bénéficier de la législation nouvelle. La loi du 23 mars 1908, qui accordait à un très grand nombre de faillis la réhabilitation immédiate (V. *supra*, n° 120), se terminait par la disposition suivante :

« Les citoyens ayant droit au bénéfice de la présente loi devront, à partir du jour de la promulgation, être inscrits sur les listes électorales jusqu'à la clôture de ces listes, c'est-à-dire au 31 mars 1908. »

En pareil cas, bien entendu, les demandes d'inscription sont soumises aux formalités d'examen prévues par la législation en vigueur; les citoyens dispensés exceptionnellement des délais établis ne sont pas dispensés de la nécessité de justifier de leur âge, de leur nationalité et de leur domicile [5].

1. Cour d'appel de Paris, 13 décembre 1905. — Mais il résulte du même arrêt que la publication par affiche, par les soins du maire, des décisions de la Commission de revision des listes électorales étant un acte administratif, les *tribunaux judiciaires sont incompétents* pour connaître d'une action en dommages-intérêts formée contre un maire, et fondée sur ce que le maire aurait fait afficher la décision de la Commission municipale rejetant une demande d'inscription, non seulement à la mairie, mais encore dans un lieu non affecté à ce genre de publications, et sur ce qu'il aurait maintenu l'affichage après l'infirmation par le juge de paix de la décision de la Commission municipale. En effet, l'autorité judiciaire n'est compétente pour statuer sur les réclamations portées contre les fonctionnaires de l'ordre administratif que lorsque, aux actes que ceux-ci ont mission d'accomplir, se mêlent des faits présentant le caractère soit d'actes personnels de malveillance, soit de fautes lourdes qui ne seraient point nécessairement inhérentes à l'exercice de la fonction.

2. Par conséquent, si ledit tableau ayant été publié dans une commune le 10 janvier, un électeur n'a formé qu'après le 30 janvier une réclamation que le maire a refusé de soumettre à la Commission municipale et qu'ensuite, sur appel, le juge de paix a justement déclarée tardive, c'est en vain que le réclamant exciperait d'une affiche par laquelle ce même maire informait les électeurs que les demandes d'inscription et de radiation seraient reçues jusqu'au 4 février, à minuit. (Arr. Cass. 7 avril 1908.)

3. C. D. 26 juin 1906. (Rapport de M. Peureux; élect. de la 2e circ. de Chartres.)

4. « La loi a donné des délais aux électeurs pour vérifier leur inscription et formuler leurs réclamations. M. Brard les connaît aussi bien que quiconque; il ne signale d'ailleurs aucune réclamation en justice. Il en est de même du fait que nombre d'électeurs auraient été omis sur les listes. A ces radiations et omissions, les électeurs lésés avaient, avec quelque diligence, le moyen légal de parer. » (C. D. 2 juillet 1906; Rapport de M. Raynaud; élect. de la 2e circ. de Pontivy.) — M. Georges disait de même, dans un rapport fait à l'Assemblée nationale le 12 juillet 1871 : « Quatorze individus se plaignent de ne pas figurer sur la liste électorale. Ces réclamations sont intempestives et en tout cas parfaitement insignifiantes. »

5. En réponse à une observation présentée par M. Groussau au sujet du fonctionnement de la disposition transitoire ci-dessus rapportée, M. Aristide Briand, Garde des Sceaux, disait dans la séance de la Chambre du 23 mars 1908 : « Il n'est touché qu'au délai, et c'est uniquement sous ce rapport que la disposition additionnelle a un caractère exceptionnel. Le contrôle des tiers, le contrôle de l'intéressé lui-même ne sera pas supprimé, mais la procédure d'inscription sera plus rapide. »

Aux termes de l'article 19 du décret organique du 2 février 1852, le maire seul, ou, à défaut du maire, son représentant, ont qualité pour recevoir les réclamations formées par les électeurs contre la décision de la Commission administrative. D'une part, en effet, cet article dispose qu'il doit être ouvert « dans chaque mairie », un registre destiné à recevoir les réclamations; et, d'autre part, que « le maire » devra donner un récépissé. La loi ne soumet d'ailleurs les réclamations à aucune forme particulière, et le défaut d'inscription sur le registre déposé à la mairie n'est pas une cause de nullité de la réclamation. Mais il est nécessaire que le réclamant établisse que sa réclamation a été remise au maire ou à son représentant dans les délais légaux pour être transmise à la Commission municipale chargée de l'examiner[1].

Le droit conféré à tout requérant par l'article 2 du décret réglementaire du 2 février 1852 de prendre communication et copie des listes électorales a donné lieu parfois à des abus que le ministre de l'Intérieur a voulu prévenir en envoyant aux Préfets, par une circulaire du 20 janvier 1897, les instructions suivantes :

« Il arrive fréquemment que les municipalités reçoivent des demandes de renseignements, parce qu'on suppose qu'elles peuvent les fournir à l'aide des indications contenues dans les listes électorales... Le droit de tout requérant d'obtenir communication et de prendre copie des listes électorales, soit à la préfecture, soit à la mairie, n'est limité que par les mesures qu'ont à prendre le Préfet ou le maire, suivant le cas, pour empêcher que la marche régulière du service ne soit entravée. Mais la communication doit être faite au requérant lui-même ou à son mandataire, et les municipalités n'ont pas à prêter leur concours en procurant la copie, soit intégrale, soit partielle des listes, lors même qu'on offrirait de rétribuer ce travail. Par application de cette règle, les maires devront donc s'abstenir eux-mêmes et refuser au besoin, à leurs secrétaires de mairie, l'autorisation de délivrer ces copies, et, *à plus forte raison de fournir des renseignements extraits des listes électorales*, ou même qui ne doivent pas y figurer, comme ceux qui sont relatifs au culte professé par les citoyens. J'ajoute que les maires pourraient avoir leur responsabilité sérieusement engagée, *même au point de vue pénal*, s'ils fournissaient des renseignements qui pourraient être jugés diffamatoires, *tels que ceux qui porteraient sur les causes de la radiation des électeurs*. »

135. Il résulte de l'article 19 du décret organique du 2 février 1852 que les tiers électeurs ont le droit, comme les parties intéressées, d'interjeter appel des décisions des Commissions municipales; mais les délais d'appel ne sont pas les mêmes pour les uns et les autres. Aux termes de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1874[2], les intéressés ont un délai de cinq jours, qui a pour point de départ la notification faite par l'administration municipale; le délai accordé au tiers électeur pour l'exercice de son droit d'appel a pour point de départ

1. *Journ. du Palais*, 1909, I, 103, note. — « La Cour; — Vu l'article 19, § 4, du décret organique du 2 février 1852;... — Attendu que le jugement attaqué constate que l'électeur Pealapra s'est présenté, dans la soirée du 4 février 1908, à la mairie d'Annonay, pour réclamer la radiation d'un certain nombre d'électeurs; que, « le secrétaire de la mairie, fort occupé ce jour-là pour recevoir les demandes des « électeurs, ne se trouvant pas libre au moment où Pealapra voulait lui-même lui remettre sa liste », celui-ci pria Reynaud, délégué de l'administration, de lui rendre le bon office de prendre sa liste qu'il tenait en main et de la remettre, en son lieu et place et pour son compte »; qu'il résulte de ces constatations que Pealapra a donné mandat à Reynaud de transmettre sa réclamation au secrétaire de la mairie, représentant le maire; mais que le jugement attaqué n'indique pas si Reynaud s'est acquitté de sa mission le même jour avant minuit; qu'il suit de là qu'en décidant qu'il suffit que la réclamation « soit « faite en mairie » dans les délais prévus par la loi, le jugement attaqué n'a pas justifié légalement sa décision et a violé le texte de loi susvisé; — Casse, etc. » (Arr. Cass. 2 mai 1908.)

2. Dont les dispositions remplacent celles de l'article 21 du décret organique du 2 février 1852.

la décision elle-même, et sa durée est de vingt jours[1]. En conséquence, la tardivité de l'appel de l'électeur auquel a été notifié le rejet de sa demande d'inscription, ne peut porter atteinte au droit du tiers électeur qui a saisi dans les délais légaux le juge compétent de sa réclamation contre le refus d'inscription dudit électeur, et, la matière étant indivisible, il doit être statué au fond à l'égard des deux appelants[2].

Pour être régulière et faire courir contre l'intéressé le délai de cinq jours imparti par la loi, la notification de la décision de la Commission municipale doit porter sur la décision même que la partie peut avoir intérêt à frapper d'appel. Elle ne saurait donc résulter de simples énonciations contenues dans des actes[3] relatifs à d'autres décisions de la Commission municipale ; et il importe peu que l'intéressé ait eu, en fait, connaissance de la décision lui faisant grief, cette circonstance ne pouvant le priver du droit d'exciper du défaut de notification régulière[4].

Le délai de cinq jours imparti pour interjeter appel des décisions des Commissions municipales devant le juge de paix ne comprend pas le *dies a quo*[5].

Ce délai ne peut commencer à courir lorsque la Commission municipale a omis de statuer sur la réclamation formée en temps utile par les parties intéressées ; en ce cas il demeure entier[6].

Aucune disposition légale n'interdit aux électeurs de former leur appel avant la notification des décisions des Commissions municipales[7].

Quand aucune réclamation n'a pu se produire par un fait imputable à l'administration, et qu'ainsi aucune décision n'a été rendue par la Commission municipale, le délai d'appel est de vingt jours, et court seulement à partir du jour où l'intéressé a reçu avis de sa radiation par la Commission administrative. S'il s'agit d'un tiers électeur qui a fait, en temps utile, une réclamation sur laquelle il n'a pas été statué, ce même délai de vingt jours ne commence à courir qu'après la clôture des listes, c'est-à-dire à dater du 1er avril[8].

Un appel conçu en termes généraux, portant sur l'ensemble des décisions de la Commission municipale, et ne spécifiant ni l'objet de la réclamation ni le nom des électeurs contestés, n'est pas de nature à saisir le juge ; il est vicié d'une nullité radicale, et cette irrégularité ne saurait être couverte par des précisions ultérieurement fournies à l'audience[9].

1. L. 7 juillet 1874, art. 2; Arr. Cass. 15 avril 1904.

2. Arr. Cass. 27 mars 1907.

3. Par exemple dans une notification reçue par le demandeur comme tiers électeur intervenu dans une autre affaire.

4. Arr. Cass. 25 mars 1908.

5. Arr. Cass. 11 mars 1908.

6. Arr. Cass. 18 mars 1908.

7. Arr. Cass. 25 mars 1908.

8. Arr. Cass. 12 mai 1908.

9. « La Cour ; — Attendu que vainement les demandeurs en cassation soutiennent que le refus du maire de Fedry de donner à l'un d'eux communication des décisions de la Commission municipale ne leur avait pas permis de formuler un appel précis ; que le jugement attaqué constate, en effet, souverainement que les appelants avaient été mis à même de consulter à la mairie de Fedry les décisions de la Commission municipale et, par suite, d'indiquer celles des solutions adoptées par ladite Commission qu'ils entendaient critiquer ; d'où il suit qu'en déclarant l'appel de Thomas et de Mouton irrecevable, le jugement attaqué, lequel est motivé, loin de violer la loi, en a fait au contraire une juste application ; — Rejette, etc... » (Arr. Cass. 1er mai 1907. — *Sic.* Arr. Cass. 25 mars 1908.)

Un membre de la Commission municipale ne peut à aucun titre, fût-ce comme mandataire de l'intéressé, intervenir dans un litige dont il a connu comme juge [1]. L'intervention en cause d'appel, devant le juge de paix, d'un membre de la Commission municipale vicie le jugement d'une nullité radicale qui doit être relevée d'office, et ce, alors même qu'il s'agit de simples renseignements provoqués par le juge de paix ou d'une déposition dans une enquête ordonnée par ce magistrat [2]. Il importe peu, au point de vue de la nullité, qui n'en est pas moins encourue, que, dans l'espèce, la Commission municipale dont faisait partie l'intervenant ait omis de statuer, l'omission, en pareil cas, équivalant au rejet de la réclamation. Et la faute commise par le membre de la Commission municipale qui refuse de signer une délibération, prise contrairement à son avis, ne saurait lui restituer le droit d'intervenir à un titre quelconque sur l'appel de cette délibération [3]. La prohibition pour les membres de la Commission municipale de faire appel des décisions de cette Commission est absolue et elle s'applique même à celui qui n'a pas pris part à la décision de la Commission [4]. Le maire n'a pas plus qualité que les autres membres pour intervenir dans la procédure d'appel [5]. Mais nul ne doit être privé du droit de se défendre en justice; par conséquent, si les membres d'une Commission municipale ne peuvent se pourvoir contre les décisions auxquelles ils ont participé et *qui intéressent des tiers*, ils sont du moins recevables à contester les demandes formées en appel *contre leur propre inscription*, lorsqu'elle a été ordonnée par ladite Commission [6].

Aux termes de l'article 22 du décret organique du 2 février 1852, le juge de paix saisi d'un appel doit donner un avertissement trois jours à l'avance avant l'audience, à toutes les parties intéressées; cette formalité, qui est substantielle, est obligatoire à l'égard du tiers électeur qui a comparu devant la Commission municipale et qui est partie intéressée dans le jugement à rendre sur l'appel interjeté de la décision de la Commission. Par conséquent est nul le jugement qui n'indique pas que cette formalité ait été remplie, ni que le tiers électeur ait comparu volontairement à l'audience du juge de paix et ait ainsi couvert la nullité commise à son égard [7]. Dans le délai de trois jours ne doivent être compris ni le jour même de l'audience, ni celui où l'avertissement est remis à l'intéressé [8].

Le demandeur qui n'a pas produit toutes les justifications nécessaires devant la Commission municipale chargée de statuer en première instance sur les réclamations électorales, est pleinement fondé à les produire en appel

1. Arr. Cass. 25 mars 1908.

2. Arr. Cass. 31 mars 1908. Ainsi, l'intervention comme témoin, dans une enquête reçue par le juge de paix, du délégué de l'administration, qui, par sa déposition, a fourni au juge de paix les moyens de répondre aux griefs des appelants, vicie d'une manière radicale le jugement du juge de paix. (*Arr. précité.*)

3. Arr. Cass. 31 mars 1908.

4. Et, bien entendu, un délégué de l'administration qui n'avait pas pris part à la décision. (Arr. Cass. 13 avril 1908.)

5. Arr. Cass. 10 mars 1908.

6. Arr. Cass. 12 mai 1909.

7. Arr. Cass. 11 avril 1906; Arr. Cass. 30 mars 1909.

8. Arr. Cass. 18 mars 1908.

devant le juge de paix qui, par l'effet dévolutif, est saisi de l'entier litige et doit l'examiner à nouveau[1]. C'est ainsi qu'il a été établi que l'appelant peut valablement produire pour la première fois devant le juge de paix un certificat, une quittance de percepteur et même un acte de naissance[2]. Pour les mêmes raisons, le juge de paix est obligé de tenir compte d'un jugement de réhabilitation rendu au profit d'un failli postérieurement à la décision de la Commission municipale[3].

Le juge de paix, chargé de statuer sur les réclamations électorales, ne peut se déterminer que d'après les débats et sur les documents produits et discutés à l'audience ; il ne saurait donc, sans violer les droits de la défense, baser sa décision soit sur des pièces qui lui auraient été remises à l'insu de l'une des parties, soit sur des renseignements recueillis par lui personnellement, soit sur des faits qui lui seraient parvenus en dehors de l'audience ; il faut que ces pièces, ces renseignements ou ces faits soient soumis à la contradiction de ceux à qui le juge les oppose, afin qu'ils puissent présenter leurs observations[4].

Aux termes de l'article 22 du décret organique du 2 février 1852, le juge de paix statue sans forme de procédure sur les appels portés devant lui des décisions des Commissions municipales ; mais la dispense des formes ordinaires de la procédure ne s'étend pas aux conditions considérées par la loi comme substantielles de tout jugement ; notamment, la sentence doit mentionner, à peine de nullité, les noms de toutes les parties, ainsi que la qualité en laquelle chacune d'elles a procédé, et un résumé des prétentions et des moyens invoqués par elles, précisant les points de fait et de droit sur lesquels a porté le débat et permettant à la Cour de cassation d'exercer son contrôle[5]. Lorsque, à l'appui de leurs prétentions, les réclamants ont produit, devant le

1. Arr. Cass. 30 mars 1904 ; 24 mars 1908.

2. 1re *espèce*, Arr. Cass. 30 avril 1885 ; 29 mars 1892, 2 mai 1892 ; — 2e *espèce*, Arr. Cass. 1er mai 1893 ; — 3e *espèce*, Arr. Cass. 23 novembre 1874.

3. Arr. Cass. 30 mai 1894.

4. « La Cour ; — Vu l'article 253 du Code de procédure... ; — Attendu que, par ses conclusions d'appel devant le juge de paix de Sumène, Bresson réclamait l'inscription de 26 citoyens et la radiation de 12 autres dénommés à l'acte d'appel et visés au jugement sur les listes électorales de la commune de Saint-Romans ; qu'il articulait que s'il n'avait pas formulé sa réclamation en temps utile devant la Commission, c'était par un fait indépendant de sa volonté et exclusivement imputable à l'administration ; que, le 4 février, de 8 heures du soir à minuit, divers électeurs avaient vainement attendu devant la mairie l'arrivée, soit du maire, soit d'un membre de la Commission, pour demander la communication du registre des réclamations, et qu'ils avaient été dans l'impossibilité absolue d'exercer le droit que leur confère le décret du 2 février 1852 ; — Attendu que la sentence attaquée a rejeté la demande du sieur Bresson comme tardive et irrecevable ; que, des termes mêmes de cette sentence, il ressort que, le 26 février 1907, le juge de paix a déclaré mettre l'affaire en délibéré ; qu'il a ordonné le dépôt des pièces et renvoyé le prononcé du jugement à l'audience du 5 mars ; que, postérieurement au 26 février, « il lui a été produit par un tiers électeur un certificat établissant que, le 4 février 1907, la mairie de Saint-Romans a été ouverte jusqu'à minuit » ; — *Attendu que, de ces énonciations, il résulte que Bresson n'a pas été mis en mesure de connaître ce certificat et de le contredire ; que ce document ne pouvait dès lors devenir un élément légal de la décision ;* qu'en se basant sur lui pour décider que le droit de réclamation des électeurs n'avait pas été paralysé, *le jugement attaqué a méconnu les droits de la défense* et n'a pas légalement appliqué la disposition de la loi susvisée ; — Casse, etc... » (Arr. Cass. 16 avril 1907. — *Sic.* Arr. Cass. 31 mars 1908 ; 1er mars 1908.)

5. Code de procédure, art. 141 ; Arr Cass. 14 et 15 avril 1904. — Par suite, et spécialement, pour infirmer, sur l'appel d'un tiers électeur, une décision de la Commission municipale ordonnant l'inscription d'un certain nombre d'électeurs, le juge de paix ne peut pas se borner à dire, *en bloc et sans autres précisions*, que « les explications fournies par l'appelant relativement auxdits électeurs lui paraissent fondées ». (Arr. Cass. 5 avril 1909.)

juge de paix, des attestations ou des certificats destinés à les justifier, ces documents, alors même qu'ils n'auraient pas un caractère légal, s'imposent à l'examen du juge, qui ne saurait les écarter sans donner de motifs [1].

En matière électorale comme en toute autre, les constatations d'un jugement relatives à la procédure suivie par le tribunal, en ce qui touche notamment la connaissance qu'ont pu avoir les parties du renvoi de l'affaire à telle audience ultérieure, ne peut être utilement contestée que par la voie de l'inscription de faux [2].

Lorsque l'indication des professions et domiciles des intéressés ne figure pas dans le texte de la décision municipale, l'électeur qui attaque cette décision n'est pas tenu de les mentionner dans son appel, et le juge de paix a qualité pour constater souverainement que les électeurs intéressés étaient suffisamment désignés dans l'acte d'appel [3].

Il appartient également au juge de paix de constater souverainement que l'avertissement prescrit par l'article 22 du décret organique du 2 février 1852 a été adressé aux parties intéressées [3].

On ne saurait tirer un moyen de cassation de ce que le juge de paix aurait, après une première audience, écrit à l'une des parties pour lui demander des renseignements complémentaires si, d'ailleurs, il avait ordonné la continuation des débats à une audience ultérieure; on ne peut, dans cette espèce, soutenir que le juge de paix a rouvert les débats en violation de la loi [3].

En matière électorale comme en toute autre, un jugement n'a l'autorité de la chose jugée qu'à l'égard des parties entre lesquelles il a été rendu ou qui y ont été représentées [4]; par conséquent il y a lieu à cassation du jugement qui, pour maintenir sur la liste un électeur contesté, se fonde uniquement sur ce qu'il aurait été inscrit, l'année précédente, par une décision passée en force de chose jugée, sans faire connaître si, lors de cette décision, ledit électeur avait eu un contradicteur, *ce qui ne permet pas à la Cour de cassation d'exercer son contrôle sur l'application faite par le juge de la chose jugée* [5].

Lorsqu'un jugement contradictoire passé en force de chose jugée a repoussé la demande en radiation formée contre un électeur et que le juge de paix est saisi d'une nouvelle demande à l'encontre du même électeur sans qu'il se soit produit, depuis le premier jugement, dans la situation de cet inscrit, aucun changement de nature à porter atteinte à son droit électoral, il y a lieu d'appliquer l'article 1351 du Code civil et d'écarter la seconde demande par l'exception de chose jugée. Mais, si une réclamation peut être rejetée à raison d'une décision antérieure contradictoirement rendue, ayant le même objet et la même cause, c'est à la condition que le jugement précédent ait acquis l'autorité de la chose jugée au moment où se produit la demande nouvelle; par conséquent le juge de paix ne saurait surseoir à statuer sur une demande de radiation, sous prétexte qu'une demande analogue a déjà été présentée

1. Arr. Cass. 31 mars 1908.
2. Arr. Cass. 23 juin 1909.
3. Arr. Cass. 4 novembre 1903.
4. Notamment un tiers électeur exerçant, à ce titre, l'action populaire.
5. Arr. Cass. 13 juillet 1909.

l'année précédente et que le jugement sur cette instance a été déféré à la Cour de cassation; en pareil cas, il n'y a pas lieu d'attendre la décision de la Cour[1]. Un jugement peut, sans porter atteinte à l'autorité de la chose jugée, admettre une demande d'inscription sur les listes électorales, qui avait été, à deux reprises, lors des revisions antérieures des listes électorales, rejetée par des décisions ayant acquis un caractère définitif, alors que les faits juridiques sur lesquels se fonde la nouvelle demande d'inscription sont distincts de ceux sur lesquels se sont appuyées les décisions antérieures[2].

Lorsque des tiers électeurs ont pris des conclusions tendant à ce que certains électeurs soient radiés de la liste d'une section pour être inscrits sur la liste d'une autre section et qu'après l'annulation du sectionnement par le Conseil d'État ils n'ont pas pris d'autres conclusions, le juge de paix n'est saisi que de la seule question de savoir si les électeurs devaient être incrits sur l'une plutôt que sur l'autre liste des sections; il n'a pas le droit d'ordonner la radiation pure et simple des électeurs contestés de la liste désormais unique de la commune[3].

Le juge de paix ne peut exiger la preuve de la radiation d'une inscription dont l'existence n'a pas été préalablement constatée. Par suite, doit être cassé le jugement du juge de paix qui, sans faire cette constatation, refuse l'inscription d'électeurs sur une liste électorale, en se fondant uniquement sur ce que le tiers électeur qui demande l'inscription de ces électeurs ne pourrait pas fournir la preuve de leur radiation[4].

Le juge de paix à qui est rapportée la preuve de la radiation, dans une autre commune, de l'électeur dont l'inscription est demandée, n'a qu'à constater le fait pour en tirer les conséquences qu'il comporte, sans avoir à rechercher si ladite radiation a ou non été demandée et obtenue dans les délais impartis par la loi[5].

S'il est de principe que le juge de paix, juge d'appel, est incompétent pour statuer sur un litige qui n'a pas été précédemment soumis à la Commission municipale, juge du premier degré, il en est autrement lorsque la partie prouve que, si elle n'a pas formé sa réclamation en temps utile devant la Commission, c'est par un fait indépendant de sa volonté et exclusivement imputable à l'administration[6]. En conséquence, le droit d'examen et de critique des

1. Arr. Cass. 15 avril 1904; 23 décembre 1908.

2. « Attendu que les deux faits juridiques qui servent de base à la nouvelle demande d'inscription sont distincts de ceux sur lesquels se sont appuyées les décisions antérieures; que le jugement attaqué n'est nullement en contradiction avec ces décisions; qu'il a donc pu faire droit à la demande d'inscription de Tamboussany sans porter atteinte à l'autorité de ces jugements, ni, par suite, à l'art. 1351 du Code civil visé au pourvoi; — Rejette. » (Arr. Cass. 9 décembre 1908.)

3. Arr. Cass. 27 décembre 1904.

4. Arr. Cass. 10 janvier 1905. Cet arrêt, dit avec raison le rédacteur du *Journal du Palais* (1907, I, 142), précise d'une manière très nette la nécessité où est celui qui s'oppose à l'inscription d'un électeur, sous prétexte que cet électeur est déjà inscrit sur une autre liste électorale, de rapporter la preuve de cette inscription.

5. Arr. Cass. 24 mars 1908.

6. « ...Attendu que Battesti soutenait et offrait d'établir par témoins ou autrement qu'il s'était, à plusieurs reprises, présenté à la mairie de Nocario, qu'il en avait toujours trouvé les portes fermées, et que, par suite du mauvais vouloir de l'administration, il n'avait jamais pu obtenir communication du tableau rectificatif, et qu'il avait été mis par là dans l'impossibilité de formuler des réclamations; — Attendu que, sans vérifier le mérite de ces allégations, le juge de paix a néanmoins déclaré l'appel

listes électorales conféré à tout électeur par l'article 19 du décret organique du 2 février 1852 entraîne le droit d'attaquer devant le juge de paix la décision de la Commission municipale et ne saurait être paralysé par le fait du maire qui ne notifierait pas les décisions intervenues, ou les notifierait incomplètement, ou qui refuserait d'en donner communication[1]. Ce principe est applicable au cas où il est établi que le secrétaire de la mairie a, par ordre du maire, empêché des électeurs de demander leur inscription sur le registre des réclamations électorales; ce refus équivaut au refus de statuer de la part de la Commission municipale, et c'est à bon droit que le juge de paix déclare que l'appel de ces électeurs est régulier[2].

Il en est de même si le fait incriminé dans le litige porté devant le juge de paix est postérieur à la clôture du registre des réclamations, et s'il a été, par suite, impossible à celui à qui il causa dommage d'en saisir le juge du premier degré; décider le contraire serait refuser tout moyen de recours aux citoyens lésés dans leurs droits par des actes irréguliers[3].

Le droit d'interjeter appel des décisions de la Commission municipale, qui appartient à tout électeur inscrit, ne saurait autoriser un contrôle permanent des opérations de la Commission. C'est donc à bon droit que le juge de paix rejette la demande d'un électeur tendant à obtenir, « par ordonnance de justice, communication de la liste des réclamations des électeurs d'une commune », alors que cette demande ne vise aucune contestation relative à l'inscription ou à la radiation d'un électeur déterminé; aucune disposition légale n'attribue, en effet, au juge de paix le droit d'ordonner la communication de la liste des réclamations à un électeur inscrit, dans le but de lui per-

direct non recevable, par le motif que les faits articulés n'étaient ni pertinents, ni concluants, ni admissibles; en quoi il n'a pas donné de base légale à sa décision; — Casse, etc... » (Arr. Cass. 20 avril 1901. — *Sic.* Arr. Cass. 1er mai 1908.)

Le maire doit avertir, sans frais, l'électeur rayé d'office par la Commission administrative de la liste où il figurait l'année précédente, et *aucun délai ne court contre cet électeur, tant qu'il n'a pas reçu cet avis*. Si, par suite de l'ignorance dans laquelle il a été laissé de la mesure prise contre lui, l'électeur rayé s'est trouvé dans l'impossibilité d'adresser, en temps utile, sa réclamation à la Commission municipale, *cette impossibilité équivaut au rejet, et l'autorise à saisir directement le juge de paix*. (Arr. Cass. 12 mai 1908)

1. « La Cour...; — Attendu, en fait, que la notification adressée, le 12 février, à Vialet, au sujet des 30 électeurs dont il avait, le 3 du même mois, réclamé l'inscription sur la liste électorale de la commune de Villeveyrac, se bornait à l'informer que, par décision de la Commission municipale de cette commune, ses demandes d'inscription avaient été rejetées par le motif suivant : « faute de justification » ; que *cette notification, qui ne faisait pas même connaître la date à laquelle la Commission avait statué, ne satisfaisait donc pas au vœu et à l'exigence de la loi;* — Attendu, d'autre part, que, d'après un procès-verbal régulier de constat, en date du 17 février 1902, Vialet s'est présenté à la mairie de Villeveyrac ledit jour, et qu'il a demandé communication du registre contenant les décisions relatives aux citoyens dont il avait demandé l'inscription; que cette communication lui a été *refusée* par le secrétaire de la mairie; que c'est vainement que, pour l'obtenir, il s'est ensuite transporté successivement, le même jour, aux domiciles du maire et de l'adjoint, qu'on lui a dit être absents; — Attendu que, d'un second procès-verbal de constat, il résulte encore que, le 28 février dernier, à la veille du jour où il devait être statué sur son appel, le demandeur s'est présenté de nouveau au domicile du maire de la commune de Villeveyrac, pour avoir communication ou copie desdites décisions, et que ses démarches sont restées également infructueuses; — Attendu, dès lors, que c'est à tort que, en cet état des faits, le juge de paix a repoussé les conclusions par lesquelles Violet demandait qu'il ordonnât la délivrance d'une copie des décisions de la Commission municipale, ou l'apport des minutes de ces décisions qui concernaient les électeurs dont il avait réclamé l'inscription; qu'en le déclarant non recevable dans son appel, par le motif qu'il n'avait pas fait le nécessaire pour se procurer lesdites décisions, il a violé les articles de loi ci-dessus visés... » (Arr. Cass. 14 avril 1902. — *Sic*, Arr. Cass. 4 mai 1908.)

2. Arr. Cass. 27 décembre 1904.

3. Arr. Cass. 4 juin 1904.

mettre de contrôler à tout moment les opérations du maire et de la Commission municipale[1].

Le droit conféré aux tiers électeurs de réclamer *directement* devant le juge de paix, dans le délai de vingt jours à dater de la clôture de la liste annuelle, l'inscription ou la radiation d'individus qui, par le fait de l'administration, ont été omis ou indûment inscrits, ne peut s'exercer qu'à la condition qu'il soit constaté par le juge de paix, s'il s'agit d'omissions alléguées, que les noms prétendus omis 1° figuraient antérieurement sur la liste électorale de l'année précédente; 2° qu'ils n'ont été l'objet d'aucune radiation dans le tableau rectificatif de cette liste publié le 15 janvier suivant[2].

La Cour de cassation a rendu, le 7 juin 1904, un arrêt important pour l'interprétation de l'article 19 du décret organique du 2 février 1852, qui confère à tout électeur inscrit sur une liste électorale le droit de réclamer, lors de la revision annuelle de cette liste, l'inscription ou la radiation des citoyens qui y auraient été indûment omis ou inscrits et, par voie de conséquence, de contredire aux demandes de radiation ou d'inscription qu'un autre électeur formulerait en vertu du même article. Voici le texte de cet arrêt :

« Attendu qu'il résulte des jugements attaqués que les tiers électeurs Castel et Bousquet, agissant séparément, avaient fait appel de l'ensemble des décisions rendues par la Commission municipale de Servian ; que l'appel de l'un et de l'autre tendait, d'une part, à faire annuler toutes ces décisions comme ayant été rendues par quatre membres seulement en dehors de la participation du délégué de l'administration préfectorale et, d'autre part, à provoquer du juge de paix des décisions nouvelles sur les points où la Commission municipale avait irrégulièrement statué; que, toutefois, tandis que Bousquet demandait au juge de paix de statuer au fond dans le même sens que la Commission municipale, Castel sollicitait des décisions contraires; — Attendu que, après avoir prononcé la nullité des décisions rendues par la Commission municipale, le juge de paix, au lieu de joindre les deux appels, dont la matière était cependant indivisible, a examiné en premier lieu les demandes d'inscription et de radiation formulées par Castel; que Bousquet s'étant alors présenté pour contredire à ces demandes, le juge de paix n'a pas admis son intervention, et a refusé de lui donner connaissance des pièces et documents que ledit Castel avait déposés à l'appui de ses dires; — Attendu qu'après avoir statué dans ces conditions sur toutes les demandes présentées par Castel, le juge de paix a passé ensuite à l'examen des réclamations formées par Bousquet au sujet de l'inscription ou de la radiation des mêmes électeurs, qu'il les a toutes rejetées sous prétexte que la situation desdits électeurs venait d'être définitivement réglée sur l'appel de Castel, et qu'il y avait chose jugée en ce qui le concernait; — Attendu qu'en procédant comme il l'a fait, le juge de paix a arbitrairement privé Bousquet du droit de contrôle qui lui appartenait en vertu de l'article 19 du décret organique du 2 février 1852, et que les jugements attaqués ont violé ledit article ci-dessus visé; — Casse, etc. »

L'appréciation que fait le juge de paix des circonstances de la cause pour déterminer le domicile d'un citoyen est souveraine[3]. Le juge de paix a également un pouvoir souverain pour constater et apprécier l'existence d'un intérêt personnel de nature à faire suspecter l'impartialité et la sincérité de la déposition d'un témoin et pour admettre, par suite, le reproche proposé[4].

Lorsque le point de savoir quelle était la législation applicable à l'électeur

1. Arr. Cass. 25 mars 1908.
2. Arr. Cass. 7 juillet 1902.
3. Arr. Cass. 21 novembre 1905.
4. Arr. Cass. 16 novembre 1904.

contesté quant à la nationatité soulève une question d'état de nature à donner lieu à une action préjudicielle sérieuse, le juge de paix ne peut en connaître et il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que cette question ait été tranchée par les juges compétents[1].

136. Aux termes de l'article 4, titre 4, 1re partie, du règlement du 28 juin 1738, le pourvoi en cassation ne peut être reçu que si le demandeur y joint la copie signifiée ou une expédition en forme de la décision attaquée; cette règle n'a subi aucune exception pour les matières électorales, et le décret du 2 février 1852 n'oblige le greffier de la justice de paix à transmettre au greffe de la Cour de cassation que les pièces ou mémoires fournis par les parties; en conséquence, est irrecevable le pourvoi électoral des demandeurs en cassation qui n'ont pas joint la pièce exigée par le règlement du 28 juin 1738[2]. L'obligation de joindre à la requête en cassation, soit la copie qui a été signifiée de la décision attaquée, soit, à défaut de signification, une expédition en forme de cette décision, *incombe personnellement au demandeur;* il ne saurait s'en décharger sur le greffier de la justice de paix, lequel est tenu sans doute de délivrer gratuitement, sur demande, l'expédition de la décision du juge, mais n'est, par contre, légalement obligé de transmettre à la Cour de cassation que les pièces qu'il a reçues[3].

Ni le maire, ni les membres de la Commission municipale n'ont qualité pour former un pourvoi contre la décision du juge de paix[4].

Est fondée en droit la réclamation d'un citoyen qui, étant inscrit sur la liste électorale d'une commune, en a été rayé après le 31 mars, c'est-à-dire non seulement après la clôture du registre des réclamations, mais après l'expiration des pouvoirs de la Commission municipale et qui attaque la sentence par laquelle le juge de paix s'est déclaré incompétent[5].

La déchéance du droit d'appel, résultant de l'expiration du délai fixé par l'article 21 du décret organique du 2 février 1852, ne peut être invoquée devant la Cour de cassation qu'autant que le juge de paix a été mis à même de statuer à cet égard par la production de pièces pouvant établir le point de départ du délai d'appel[6]. On ne peut, en effet, produire pour la première fois devant la Cour de cassation des pièces qui n'ont pas été soumises à l'appréciation du juge de paix.

Le pourvoi en cassation, formé contre un jugement du juge de paix rendu en matière électorale, frappe également un jugement précédent du même

1. Arr. Cass. 31 mars 1908.
2. Arr. Cass. 7 juin 1904.
3. Arr. Cass. 23 mars 1908; 25 mars 1908.
4. Arr. Cass. 10 mars 1908; 25 mars 1908.
5. Arr. Cass. 4 juin 1904.
6. « La Cour; — Attendu que Ciando demande la cassation du jugement attaqué pour violation de l'article 21 du décret du 2 février 1852, en ce qu'il a déclaré recevable l'appel interjeté par Giuge, alors que cet appel aurait été tardif; — Attendu que rien n'indique que le récépissé dont se prévaut le demandeur, et dans lequel Giuge déclare avoir reçu le 9 février une notification, soit applicable à la notification de la réunion de la Commission municipale de Saint-Sauveur; que rien n'établit non plus que cette pièce ait été produite devant le juge de paix, dont le jugement est attaqué; qu'il suit de là que la Cour de cassation ne peut faire état dudit document, et que le moyen invoqué manque en fait; — Rejette le pourvoi, etc. » (Arr. Cass. 25 mars 1908.)

juge de paix, alors que ce précédent jugement fait corps avec celui visé dans le pourvoi, qu'ils ont été signifiés tous les deux au demandeur en cassation par un seul exploit et sous le même contexte, avec une seule mention de signature et d'enregistrement, le demandeur en cassation ayant nettement manifesté, dans ces circonstances, son intention de se pourvoir contre l'ensemble des décisions qui lui ont été signifiées [1].

Lorsque, après examen des moyens, la Cour de cassation a rejeté un pourvoi, la partie qui l'avait formé n'est pas recevable, sous prétexte que le jugement attaqué ne lui avait pas encore été signifié et qu'elle se trouve encore dans les délais, à se pourvoir une seconde fois contre ce même jugement, en invoquant un moyen qui n'avait pas été formulé dans sa première requête[2].

Si les jugements contradictoires rendus en dernier ressort par les tribunaux de première instance et d'appel peuvent, dans les cas énumérés par l'article 480 du Code de procédure, être rétractés sur la requête de ceux qui ont été parties ou dûment appelés, cette voie de recours est inapplicable à la procédure édictée en matière électorale; par conséquent, le pourvoi formé contre un jugement qui a prononcé sur choses non demandées doit être déclaré recevable[3]. Et le jugement qui a statué d'une manière incomplète doit être partiellement cassé pour que la partie puisse obtenir devant le juge de renvoi la justice à laquelle elle a droit[4].

Le principe que le tiers électeur qui n'a été partie principale ou intervenante ni devant la Commission municipale ni devant le juge de paix est sans qualité pour se pourvoir en cassation[5] ne pourrait souffrir une dérogation que si, par suite d'une fraude ou du caractère de clandestinité que revêtiraient l'appel et le jugement à raison de circonstances exceptionnelles, il était justifié que le tiers électeur a été mis dans l'impossibilité d'intervenir pour exercer son droit[6].

Il y a lieu de déroger à la règle générale que nul ne peut se pourvoir contre un jugement dans lequel il n'a pas été partie, lorsque le juge de paix, statuant sans publicité, sans décision préalable de la Commission municipale, et sans observer les formes légales, a ordonné des additions de noms sur la liste électorale, et a ainsi mis par son fait les tiers électeurs dans l'impossibilité d'intervenir devant lui et d'exercer le droit de contrôle que leur reconnaît la loi[7].

1. Par l'effet de la cassation, la cause et les parties sont remises au même et semblable état où elles se trouvaient avant la décision cassée. Par suite, le tiers électeur qui, en interjetant appel des décisions de la Commission municipale, avait demandé la radiation d'un certain nombre d'électeurs sur les listes d'une section et leur inscription sur les listes de l'autre section, peut, le jugement rendu sur cette demande ayant été cassé, et, d'autre part, le sectionnement de la commune ayant été annulé par arrêt du Conseil d'Etat, demander, par voie de conclusions nouvelles, devant le juge de paix auquel l'affaire a été renvoyée, la radiation, sur la liste désormais unique de la commune, des électeurs contestés. (Arr. Cass. 9 mai 1905; D. 27 novembre-1er décembre 1790, articles 1er et 3; *Journ. du Palais*, 1907, I, 364.)

2. Arr. Cass. 4 mai 1908.

3. Arr. Cass. 27 décembre 1904.

4. Arr. Cass. 11 mai 1909.

5. Arr. Cass. 20 janvier 1908.

6. Arr. Cass. 7 juillet 1902.

7. « La Cour..., Attendu, en fait, que le juge de paix de Saint-Malo, par diverses décisions rendues les 1er, 5, 6 et 7 mai dernier, entre les deux tours de scrutin ouvert pour les élections municipales de Saint-Malo, a ordonné l'inscription sur la liste électorale de cette ville des 59 individus dénommés dans la requête

Est irrecevable le pourvoi formé contre un jugement rendu par défaut, alors que le demandeur en cassation avait eu dans l'instance un contradicteur, si rien n'établit que ledit jugement lui ait été signifié et, par suite, que les délais de l'opposition soient expirés. Lorsque le demandeur en cassation n'a pas eu de contradicteur devant le juge de paix et que, par suite, aucune notification du jugement intervenu n'a pu lui être faite, le délai de dix jours imparti, sous peine d'irrecevabilité, pour se pourvoir en cassation, a pour point de départ le jour même du jugement[1].

Aux termes de l'article 23 du décret organique du 2 février 1852, tout demandeur en cassation doit, à peine de déchéance, dénoncer son pourvoi au défendeur dans les dix jours qui suivent le dépôt de ce pourvoi. La dénonciation doit être faite par un huissier ou un agent assermenté[2]. En conséquence, la Cour de cassation a jugé irrecevable un pourvoi qui, au lieu d'être dénoncé par un acte fait à la requête du demandeur, avait été simplement porté à la connaissance des divers défendeurs au moyen de lettres d'avis adressées par le greffier de la justice de paix et notifiées par le commissaire de police; le greffier de la justice de paix n'a qualité ni pour requérir la dénonciation ni pour y coopérer[3]; il en est de même du maire ou de son adjoint; ni l'un ni l'autre n'ont qualité pour requérir une pareille dénonciation[4]. Par conséquent, il ne saurait être suppléé à la justification de la dénonciation régulièrement faite par le ministère d'un huissier ou d'un agent assermenté qualifié à cet effet, au moyen d'une attestation du greffier de la justice de paix, portant qu'à telle date, les demandeurs « ont individuellement et personnellement informé de leur pourvoi les défendeurs »[5].

Aux termes de l'article 70 de la loi du 27 ventôse an VIII, c'est exclusivement aux huissiers près la Cour de cassation qu'il appartient d'instrumenter dans les affaires de la compétence de la Cour dans le lieu de sa résidence; par conséquent, en matière électorale, à Paris, la dénonciation du pourvoi est nulle, si elle est faite par un huissier qui n'est point huissier audiencier près la Cour de cassation[6].

Le pourvoi doit être dénoncé tant aux électeurs contestés qu'à ceux qui sont intervenus aux débats, notamment comme tiers électeurs; l'absence de

en pourvoi qu'il résulte des décisions attaquées, de l'examen des minutes du greffe de la justice de paix, de l'information à laquelle a procédé le Procureur de la République de Saint-Malo, et des aveux mêmes des juges de paix, qu'il n'était intervenu aucune décision de la Commission municipale, qu'aucun appel n'avait été formé au greffe, que les décisions ont été rendues sans publicité et sans l'assistance du greffier, dont elles ne portent pas la signature, qu'il n'en a même pas été conservé minute, et que le juge de paix s'est borné à apposer sa signature sur les feuilles autographiées et préparées d'avance, qui ont été remises aux intéressés pour leur permettre de prendre part au vote; qu'en présence de cet excès de pouvoir et de ce mépris de toutes les règles de droit, il y a lieu, d'une part, de déclarer recevable le pourvoi formé le 18 mai par Roulleau, agissant comme tiers électeur, et d'autre part, statuant au fond, d'annuler les décisions pour violation des articles de loi sus-visés; — Casse... les jugements du juge de paix de Saint-Malo... » (Arr. Cass. 14 juin 1904.)

1. 1re *espèce :* Arr. Cass. 17 mars 1908; — 2e *espèce :* Arr. Cass. 23 mars 1909.

2. En matière électorale, la dénonciation du pourvoi est régulièrement faite par un agent assermenté relevant de l'autorité municipale, et notamment par un agent de police. (Arr. Cass. 15 avril 1908.)

3. Arr. Cass. 20 mai 1901.

4. Arr. Cass. 31 mars 1908.

5. Arr. Cass. 31 mars 1909.

6. Arr. Cass. 25 mars 1903.

justification de cette formalité au regard de l'une quelconque de ces catégories d'intéressés rend le pourvoi irrecevable vis-à-vis de tous[1].

Le procès-verbal qui constate la dénonciation du pourvoi doit contenir toutes les indications essentielles d'un exploit en vue de vérifier la régularité de la dénonciation; par conséquent, est irrégulière la dénonciation faite par un garde champêtre dont le procès-verbal constate que cet agent a parlé, non à la personne de l'intéressé, mais à son père, sans spécifier si c'est au domicile du destinataire de l'acte que le garde champêtre s'est présenté, et si une copie de cet acte a été laissée[2].

La dénonciation qui énonce qu'elle est faite à l'intéressé, pris en qualité de tiers électeur, appelant dans l'instance sur laquelle a statué le juge de paix à telle date, fait connaître suffisamment laquelle des sentences rendues par le juge de paix à l'audience de ce jour fait l'objet du pourvoi[3].

La dénonciation au tiers électeur du pourvoi en cassation est nulle et non avenue, si la copie de l'exploit de dénonciation a été remise à une personne autre que le tiers électeur sans qu'il soit mentionné que cette copie ait été délivrée sous enveloppe fermée, conformément aux prescriptions de l'article 68 du Code de procédure, modifié par la loi du 21 février 1899; et, à raison de l'indivisibilité de la matière, le pourvoi est irrecevable non seulement à l'égard du tiers électeur, mais encore à l'égard des autres défendeurs au pourvoi qui ont agi devant le juge de paix dans le même intérêt que lui[4].

La dénonciation du pourvoi aux défendeurs est une formalité substantielle qui doit être observée même à l'égard de celui qui a été illégalement partie devant le juge de paix. Le défaut ou l'irrégularité de cette dénonciation entraînant une déchéance d'ordre public, il est indipensable que l'original de l'acte soit produit devant la Cour de cassation pour qu'elle puisse en vérifier l'existence, la date et la régularité; et il ne pourrait être suppléé à cette production par la reconnaissance même du défendeur déclarant avoir reçu ladite dénonciation[5].

Le pourvoi en cassation formé par un Sous-Préfet contre le jugement d'un juge de paix en matière électorale, doit être dénoncé dans la même forme que les pourvois formés par les tiers électeurs, c'est-à-dire par le ministère d'un huissier ou tout au moins d'un agent assermenté relevant de l'autorité municipale; en conséquence, si le Sous-Préfet s'est borné à le faire dénoncer par l'adjoint au maire de la commune, son acte est nul[6].

La dénonciation du pourvoi serait nulle et non avenue si elle était faite antérieurement à sa date légale et régulière qui est celle de son arrivée au greffe de la Cour de cassation[7].

Le pourvoi en cassation est la seule voie de recours contre les décisions des

1. Arr. Cass. 10 mars 1908; 7 avril 1909.
2. Arr. Cass. 24 juin 1905.
3. Arr. Cass. 15 avril 1908.
4. Arr. Cass. 10 avril 1906.
5. Arr. Cass. 14 mars 1904.
6. Arr. Cass. 10 avril 1906.
7. Arr. Cass. 23 mars 1908; 23 juin 1909.

juges de paix en matière électorale; ce principe général est applicable aux colonies comme en France, puisque la même loi du 30 novembre 1875, qui a établi dans son article 1er la procédure du pourvoi en cassation, a déterminé par son article 21 le droit des colonies à nommer des députés. Par conséquent, la compétence attribuée à la Cour d'appel d'une colonie à l'égard de pourvois en annulation dirigés en matière civile et commerciale contre les jugements des juges de paix ne saurait s'étendre aux jugements rendus par les juges de paix en matière électorale[1].

Le principe général que le défaut d'intérêt suffit à rendre irrecevable le pourvoi en cassation est applicable en matière électorale, comme en toute autre; par conséquent, le fait que le juge de paix, statuant sur appel de la décision d'une Commission municipale, aurait déclaré procéder par évocation et non en vertu de l'effet dévolutif, ne saurait donner ouverture à cassation, du moment qu'en réalité il a statué sur tout le litige dont il était saisi et que l'erreur commise ne peut, en toute hypothèse, causer aucun tort aux parties[2].

137. Nous avons dit que dans le cas où le premier tour de scrutin pour une élection législative a lieu dans la période fixée pour la revision des listes électorales, il ne peut être tenu compte de la revision commencée; ce sont les listes existantes jusqu'au 31 mars qui servent à l'opération. Nous avons ajouté que, s'il y a lieu à un second tour, l'élection est faite sur les listes du premier tour. Cette pratique pouvant donner lieu à des contestations[3], le législateur a pensé qu'il convenait de fixer la procédure en termes précis. La loi du 2 avril 1903 a édicté les dispositions suivantes qui ne laissent place à aucune difficulté d'interprétation :

« Dans les élections législatives, départementales et municipales, seuls pourront prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui aura servi au premier tour. »

1. Arr. Cass. 7 août 1900.

2. Arr. Cass. 5 juillet 1905.

3. Il s'était élevé quelques doutes au sujet de l'élection législative de la deuxième circonscription du 4e arrondissement de Paris, fixée au 22 mars 1903. On s'était demandé si, en cas de second tour, lequel ne pouvait avoir lieu que le 5 avril, il ne faudrait pas se servir de la liste nouvelle arrêtée le 31 mars 1903. La Préfecture de la Seine avait répondu négativement : « L'élection, disait-elle, sera *continuée* au deuxième dimanche qui suivra la proclamation du premier tour. Les électeurs inscrits sur la liste qui a servi au premier scrutin doivent seuls être admis au vote lors du second tour, puisqu'il y a seulement *continuation* et non pas *recommencement* de l'élection. »

Le Conseil d'État, consulté par le ministre de l'Intérieur, avait émis, le 28 février 1900, un avis qui se trouvait en contradiction avec l'opinion exprimée par la Préfecture de la Seine en 1903, et consacrée aujourd'hui par la loi. Le Conseil d'État estimait que si, pour le premier tour de scrutin, il doit être fait emploi de la liste arrêtée au 31 mars de l'année précédente, le second tour de la même élection se produisant après la clôture de la liste de l'année courante, c'est sur cette nouvelle liste qu'il doit être procédé au scrutin complémentaire. La thèse du Conseil d'État était appuyée sur deux arguments bien distincts; le premier, tiré de ce fait que les deux tours sont indépendants au point de vue de la composition du corps électoral, paraît difficile à soutenir en présence de l'indivisibilité très réelle des deux opérations; dans tous les cas, il n'en subsiste plus rien avec la loi du 2 avril 1903. Le second argument soulève une difficulté qui n'est pas négligeable : du moment où l'ancienne liste fonctionne seule, ne porte-t-on pas atteinte aux droits des électeurs inscrits sur la nouvelle liste, et ne risque-t-on pas de maintenir contre leur volonté, dans le collège soumis à un deuxième tour, des électeurs qui ont valablement requis ailleurs leur inscription? Le Conseil d'État qualifiait cette anomalie d' « irrégularité »; il n'y a plus d'irrégularité puisque le législateur a prononcé; mais, dans la pratique, on pourra éprouver quelque surprise à voir des électeurs régulièrement inscrits privés du droit de voter quand leur collège est réuni.

La liste électorale est définitivement arrêtée le 31 mars de chaque année, et, en dehors de cas limitativement déterminés, aucune modification ne peut plus y être apportée qu'en vertu de jugements statuant sur l'appel des décisions de la Commission municipale. Si, dans des circonstances exceptionnelles, le juge de paix peut, après la clôture de la liste, être directement saisi de certaines réclamations, il ne saurait, sans excéder ses pouvoirs — et sous prétexte de réparer une omission commise dans ladite liste, — prescrire l'inscription d'un citoyen *qui aurait négligé d'agir en temps utile*, sans qu'aucun obstacle eût d'ailleurs été apporté par l'administration à l'exercice de ses droits [1].

Aux termes de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1874, tout électeur peut prendre communication *et copie* de la liste électorale. Ce fait que, pour exercer leur droit de copie, les membres d'un comité électoral auraient eu recours aux services d'employés de la mairie affectés au Bureau des listes électorales, ne saurait constituer un chef d'invalidation si, d'ailleurs, rien ne vient démontrer que ces employés aient abusé de leurs fonctions pour fausser les listes [2].

1. Arr. Cass. 23 octobre 1907.

2. « Les deux employés de la mairie du IIe arrondissement de Lyon, attachés au service de la liste électorale, auraient été, suivant M. Arnaud, achetés par un M. S... au service des comités qui patronnaient la candidature de M. Gourd, et auraient pu être déterminés à opérer sur la liste électorale des inscriptions ou des radiations irrégulières.

« En réalité, les comités qui patronnaient la candidature de M. Gourd font faire, tous les ans, depuis 1899, à la mairie du IIe arrondissement, par un M. S..., agent d'affaires, certains travaux que la loi prévoit et autorise : copie du tableau rectificatif, copie des décisions de la Commission municipale, etc., etc. En réalité aussi, en 1903 et 1904, M. S... a représenté en justice ces deux employés dans de petits différends dont la valeur ne dépassait pas 138 fr. 50 pour l'un et 400 francs pour l'autre. En réalité encore, sur la demande de ce dernier et sous forme de billets à ordre, passés le jour même à l'ordre du prêteur, M. S... lui a fait prêter, le 7 mars 1904, 85 francs par un M. Mayre, prêteur de profession.

« M. Arnaud n'a pu prouver que l'assistance prêtée, dans des actes de sa profession, par M. S... à ces employés, ait eu pour objet et pour effet de les corrompre et de les amener à fausser la liste électorale. Les raisons les plus graves rendent tout au contraire sa thèse invraisemblable.

« D'ailleurs, aucune inscription, aucune radiation n'a été opérée, si ce n'est par décision de la Commission administrative, de la Commission municipale ou des juges de paix, conformément à la loi. Les membres de ces Commissions étaient d'ailleurs des amis politiques de M. Arnaud, et M. Arnaud, adjoint au maire pour le IIe arrondissement de Lyon depuis le mois de juin 1904, présidait les deux Commissions.

« En fait, l'un de ces employés a quitté le service des listes électorales le 1er juin 1904, et non « récemment », comme le dit M. Arnaud; et il a été remplacé auprès de son collègue par un autre employé que M. Arnaud n'a jamais incriminé.

« A se laisser corrompre pour les sommes rappelées ci-dessus, ces messieurs, l'un et l'autre rédacteurs à la mairie, risquaient de perdre un traitement de plus de 2,000 francs, d'être déchus de leurs droits à la retraite et d'encourir l'application des sévères dispositions de la loi du 30 mars 1902.

« La corruption par des actes publics comme la représentation en justice, ou par un prêt sous la forme de billets à ordre qui pouvaient et devaient circuler et ont circulé dans le public est, de tout point, invraisemblable. Si M. S... avait voulu et pu corrompre, il eût sans doute employé comme mode de corruption la remise d'argent de la main à la main.

« Mais ce n'est pas tout : les documents versés aux débats montrent que les actes incriminés par M. Arnaud sont de 1903 et 1904, qu'ils furent connus des chefs de service des deux employés, et que ces chefs, d'ailleurs adversaires politiques de M. Gourd, n'ont vu dans ces actes rien de répréhensible et ont conservé à leurs subordonnés toute leur confiance.

« Les documents versés au dossier montrent aussi que M. Arnaud lui-même a connu, dès 1904, les actes qu'il blâme aujourd'hui; que, les connaissant, il a laissé l'employé visé au service de la liste électorale, et, en 1905, quand il allait être de nouveau candidat au conseil municipal, et en 1906, à la veille d'être candidat à l'élection législative; qu'en 1906, au mois de janvier, il a permis que cet employé fût élevé d'une classe dans son emploi; que, s'il l'a changé de service au mois d'octobre 1906, au cours de l'examen de sa protestation il n'a pris ou demandé contre lui aucune mesure disciplinaire.

« En cet état, votre 8e Bureau n'a pas jugé fondées les allégations de M. Arnaud sur ce point. » (C. D. 3 décembre 1906; rapport de M. Lebrun; élect. de la 2e circ. de Lyon.)

La question est venue en débat devant la Chambre dans la séance du 7 décembre 1905 M. Betoulle a soutenu que le fait par un employé de la mairie attaché au Bureau des listes électorales de travailler au compte d'un comité et de fournir copie des listes, permettait de suspecter la sincérité de ces listes :

« Il est établi, disait M. Betoulle, que depuis de nombreuses années l'employé chargé des listes électorales de la mairie du IIe arrondissement était en relations constantes et suivies avec M. S... Et, si un

§ 4. — DES ÉLECTEURS SÉNATORIAUX

138. [*Sans modifications.*]

139. Il peut arriver qu'un citoyen se trouve nommé deux fois délégué sénatorial dans deux communes distinctes, soit parce qu'il est électeur dans l'une et conseiller municipal dans l'autre, soit parce qu'il a été inscrit sur deux listes électorales. En pareil cas, les deux nominations sont valables, mais comme aucun électeur ne peut avoir plus d'un suffrage (V. n° 255), celui qui a bénéficié d'un double mandat de délégué doit faire parvenir au Préfet, dans le délai de cinq jours prévu par l'article 4 de la loi du 2 août 1875 (V. n° 145), son refus d'accepter l'un des deux mandats. On peut poser la question de savoir quelle procédure il y aurait lieu de suivre si un délégué investi d'un double mandat envoyait au Préfet une double acceptation et si, mis en demeure d'opter par le Préfet, il s'abstenait de répondre. Le Préfet n'aurait pas le droit de l'inscrire deux fois sur la liste prévue par l'article 9, car c'est précisément dans cet article que se rencontre l'interdiction du double suffrage. Il semble qu'après avoir averti cet électeur de la commune pour laquelle il serait porté comme délégué, le Préfet aurait le droit de procéder pour l'autre commune comme il est dit à l'article 4 dans le cas de silence d'un délégué, et de le remplacer par le suppléant.

140. Le droit de chaque commune d'être représentée aux élections sénatoriales par des délégués est inamissible ; il ne peut être compromis que par la

doute pouvait subsister à cet effet, je pourrais vous donner connaissance de deux billets souscrits à son ordre par cet employé que je ne veux pas nommer, car je considère que sa responsabilité est mitigée. Ce ne sont pas toujours en effet ceux qui se sont laissés suborner qui sont le plus coupables, ce sont surtout ceux qui les achètent.

« Cet employé se trouvait dans une situation tout à fait difficile, précaire. Il avait des dettes, et M S..., qui était là, le guettant, a eu l'air de s'intéresser à son sort, et plus tard, sous la couleur de lui être agréable, mais en réalité pour se l'attacher, il lui a prêté de l'argent... Voilà de quelle façon M. S... s'est attaché cet employé. Je sais bien qu'on nous répond : « Mais, en admettant que votre thèse soit vraie, en admettant que l'employé chargé de reviser les listes électorales ait été un instrument entre les mains du comité de M. Gourd, est-ce qu'il n'y avait pas au-dessus de lui un adjoint au maire chargé de veiller à cette revision? Et cet adjoint au maire n'est-il pas précisément M. Arnaud, qui combat la candidature de M. Gourd? »

« Eh bien, laissez-moi vous dire, messieurs, que, quand même vous feriez cette observation, elle n'aurait pas de valeur. Je m'explique.

« Ce n'est pas l'adjoint au maire d'une ville, d'une grande ville surtout, qui reçoit les demandes de radiation ou d'insciption des listes électorales, c'est l'employé qui est là ; c'est cet employé qui fait procéder aux enquêtes ; c'est cet employé, lorsque les enquêtes ont été faites, qui soumet le travail à la fois à l'adjoint et à la Commission de revision des listes électorales, de telle sorte que, si cet employé n'est pas honnête, s'il cherche à favoriser un parti au détriment d'un autre, il le fera à l'insu et malgré l'adjoint au maire. »

Le rapporteur, M. Lebrun, a défendu la validité de l'élection en se plaçant sur le terrain du droit conféré aux citoyens par la loi de 1874 :

« Oui, dit-il, il est établi que les comités de M. Gourd suivent avec une âpreté remarquable — mais j'ajoute : avec une âpreté légale — le travail de revision des listes électorales. Il est bien vrai que ces comités font prendre copie en janvier, à la mairie, du tableau rectificatif dressé par la Commission administrative ; puis, en février, des décisions municipales intervenues ; puis encore, en avril, de la liste électorale, puis enfin, après l'élection, de la liste des émargements. Mais, messieurs, est-il besoin de vous citer les articles du décret de 1852 et de la loi de 1874 qui organisent toute cette procédure et qui, par conséquent, la rendent absolument légale ? »

Les opérations électorales ont été validées par 354 voix contre 111.

faute du corps électoral lui-même. Lorsqu'une commune se trouve privée de Conseil municipal par suite de l'annulation des opérations électorales, il appartient au Gouvernement de provoquer en temps utile la formation d'un nouveau Conseil. Mais, s'il arrive qu'une commune soit dépourvue de Conseil parce que des violences matérielles ont empêché le dépouillement des bulletins et la proclamation du résultat, le Gouvernement peut se trouver dans l'impossibilité absolue de faire procéder, avant l'expiration du délai fixé pour la convocation du collège sénatorial, à la nomination de la municipalité, et cette circonstance regrettable peut se produire lorsqu'un scrutin non proclamé entraîne des protestations devant le Conseil de préfecture, puis un pourvoi devant le Conseil d'État; en pareil cas, le Préfet est obligé d'attendre la décision du Conseil d'État pour réunir à nouveau les électeurs[1].

Comme il a été dit au *Traité*, le Conseil municipal doit être convoqué, alors même que l'élection de tous ses membres ou d'une partie d'entre eux serait attaquée devant le Conseil de préfecture; les conseillers dont l'élection aurait été annulée par le Conseil de préfecture devraient même être convoqués, s'ils avaient formé appel devant le Conseil d'État[2]. D'ailleurs, l'article 40 de la loi du 5 avril 1884 dispose que : « Les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations ». Même dans le cas où le Conseil d'État aurait annulé les élections d'un Conseil municipal avant la date fixée pour la nomination des délégués sénatoriaux, l'Administration préfectorale aurait le droit de convoquer ce Conseil, si la notification de l'arrêt d'annulation n'avait pas été faite aux intéressés en temps utile[3].

141 à **148**. [*Sans modifications.*]

149. Dans un rapport fait le 19 janvier 1903 sur les opérations électorales de l'Allier, M. Guillier a maintenu ce principe que les Bureaux ne doivent pas s'arrêter aux protestations alléguant qu'un ou plusieurs délégués ont voté, alors que leur élection avait fait l'objet d'une protestation rejetée par le Conseil de préfecture mais suivie d'un pourvoi devant le Conseil d'État; le pourvoi n'est pas suspensif.

150 à **154**. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 24 février 1905.

2. C. I. 14 novembre 1887.

3. « Les protestataires se plaignent de ce que les conseillers municipaux des communes plus haut citées auraient été convoqués à tort, puisque le Conseil d'État aurait annulé leurs élections au mois de mai 1905. L'Administration préfectorale en a jugé autrement, à bon droit d'après nous, car si le Conseil d'État avait statué avant l'élection des délégués sénatoriaux, notification de cet arrêt n'avait point été faite aux intéressés ; et il paraît que cette notification n'a eu lieu que postérieurement à l'élection sénatoriale du 27 août 1905. — Dans ces conditions on ne peut soutenir que, lors des élections des délégués sénatoriaux, les Conseils municipaux des trois communes susindiquées n'auraient pas eu d'existence légale, l'annulation de leur élection n'étant point devenue définitive, auquel cas l'assemblée des électeurs eût dû être provoquée dans un délai ne pouvant excéder deux mois (article 40 de la loi du 5 avril 1884). Du reste, en supposant qu'il y ait eu dans la circonstance une irrégularité, ce que nous contestons formellement, le candidat proclamé ne saurait, à aucun point de vue, en être rendu responsable. » (S. 27 novembre 1905; rapport de M. Théodore Girard; élect. de la Loire.)

155. Il résulte des termes précis de l'article 5 du règlement d'administration publique du 26 décembre 1875, concernant l'indemnité due aux délégués sénatoriaux, que la demande de taxation doit être soumise au président du collège électoral avant la clôture de la séance. Le délégué qui n'a pas réclamé la taxe en temps utile doit être considéré comme ayant renoncé au bénéfice de son indemnité. *Son abstention entraîne une forclusion définitive*[1].

1. « M. le ministre de l'Intérieur m'a fait connaître que, contrairement aux prescriptions du décret du 26 décembre 1875, des présidents de collèges électoraux ont parfois consenti à viser des demandes de taxation présentées postérieurement à la clôture de la séance, et même à une époque très éloignée de l'élection. Cette pratique, *contraire à la loi*, a de plus l'inconvénient de créer des difficultés budgétaires et des complications d'écritures tant pour les agents comptables des finances que pour l'administration préfectorale. Je vous prie de vouloir bien prendre des mesures pour en éviter le retour, en rappelant aux magistrats qui peuvent avoir à présider des collèges électoraux réunis en vue de l'élection des sénateurs, les dispositions du décret du 26 décembre 1875. » (C. J. 24 février 1899.)

CHAPITRE II

DE L'ÉLIGIBILITÉ

156 [*Sans modifications*].

157. L'article 68 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876 remise en vigueur le 24 juillet 1908 (V. *supra*, n° 50) édicte les inéligibilités suivantes :

« Ne peuvent être élus députés : 1° ceux qui n'appartiennent pas à la nationalité ottomane; 2° ceux qui, en vertu du règlement spécial en vigueur, jouissent des immunités attachées au service étranger qu'ils exercent; 3° ceux qui ne connaissent pas le turc; 4° ceux qui n'ont pas l'âge de trente ans révolus; 5° ceux qui sont attachés au service d'un particulier; 6° les faillis non réhabilités; 7° ceux qui sont notoirement déconsidérés par leur conduite; 8° les individus qui ont été frappés d'interdiction judiciaire, tant que cette interdiction n'est pas levée; 9° ceux qui ne jouissent pas de leurs droits civils; 10° ceux qui prétendent appartenir à une nation étrangère. — Après l'expiration de la première période de quatre années, l'une des conditions de l'éligibilité à la députation sera de savoir lire le turc et, autant que possible, écrire dans cette langue[1]. »

En outre, l'article 72 dispose que les électeurs sont tenus de choisir leurs députés parmi les habitants de la province à laquelle ils appartiennent.

Le Sénat Ottoman n'est pas un corps élu; ses membres sont nommés directement par le Sultan; mais l'article 61 de la Constitution décide que « pour pouvoir être nommé sénateur, il faut : 1° s'être rendu par ses actes digne de la confiance publique ou avoir rendu des services signalés à l'État; 2° être âgé d'au moins quarante ans ». L'article 62 ajoute :

« Les sénateurs sont nommés à vie. La dignité de sénateur peut être conférée aux personnages en disponibilité ayant exercé les fonctions de ministre *vali* (gouverneur général), commandant de corps d'armée, *cazasker* (grand juge), ambassadeur ou ministre plénipotentiaire, patriarche, *kakhambachi* (grand rabbin), aux généraux de division des armées de terre et de mer et en général aux personnes réunissant les conditions requises. Les membres du Sénat appelés, sur leur demande, à d'autres fonctions perdent leur qualité de sénateur. »

158. L'article 7 de la loi du 21 mars 1905 porte que nul ne peut être investi de fonctions, *même électives*, s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par la loi du recrutement. De son côté, l'article 1er de la loi du 20 juillet 1895 dispose que « nul ne peut être membre du Parlement

1. Trad. de Robert Doucet. (*Revue du droit public*, 1908.)

s'il n'a satisfait *définitivement* aux prescriptions de la loi militaire concernant le service actif ». Un long temps s'est écoulé avant que la question fût posée de savoir comment, dans le cas de contestation, seraient interprétés ces textes. Dans un rapport fait au nom du 4e Bureau de la Chambre, dans la séance du 6 juin 1906, M. Cloarec avait émis l'opinion que l'on pourrait considérer comme une possession d'état le fait, par un citoyen, d'avoir accompli une période d'instruction militaire (V. *infra*, n° 177).

D'une décision prise par la Chambre, dans la séance du 27 décembre 1907, il résulte qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 20 juillet 1895, combiné avec l'article 7 de la loi du 21 mars 1905, il faut, pour être valablement élu député, se trouver définitivement libéré du service militaire actif et avoir accompli, d'une manière complète, absolue, toutes les obligations édictées pour ce service par la loi du recrutement.

M. Archimbaud avait été proclamé à Die (Drôme) le 15 septembre 1907. Une protestation fut formée contre son éligibilité et soutenue devant la Sous-Commission du Bureau saisi du dossier des opérations électorales de Die par M. Blanc, sénateur de la Drôme. Les protestataires exposaient que M. Archimbaud n'avait pas complètement satisfait aux prescriptions de la loi du recrutement. M. Archimbaud n'avait accompli qu'une année de service militaire, bénéficiant, en sa qualité d'étudiant ecclésiastique, de l'un des cas de dispense prévu par l'article 23 de la loi du 25 juillet 1889 et maintenu à titre transitoire par l'article 99 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement, comme par l'article 36 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État. Aux termes de ces lois, les jeunes gens dispensés à titre d'élèves ecclésiastiques étaient tenus, à l'âge de 26 ans, de produire un certificat constatant qu'ils étaient pourvus d'un emploi du culte rétribué par une association cultuelle. M. Archimbaud avait produit un certificat, en date du 2 septembre 1906, portant qu'il était, à cette date, pourvu d'un emploi de ministre du culte comme pasteur suffragant rétribué par l'Association cultuelle de Montaren (Drôme). Il fut objecté d'abord que c'est à 26 ans que les dispensés doivent produire le certificat d'exercice du culte et que le certificat produit par M. Archimbaud était antérieur de 21 jours à l'accomplissement de sa 26e année; d'autre part, il fut établi que M. Archimbaud n'avait remplacé qu'occasionnellement le pasteur titulaire, qu'il n'avait procédé ni à des mariages ni à des enterrements, et qu'il ne pouvait fournir la preuve qu'il fût encore ministre du culte le 23 septembre 1906, à l'échéance de sa 26e année. Enfin, on produisit les statuts de l'Association cultuelle de Montaren qui exigeaient, parmi les conditions requises pour être nommé pasteur, celles : « d'être pourvu d'un diplôme délivré par une Faculté de théologie protestante française et d'avoir été consacré au saint ministère ». Or, M. Archimbaud reconnaissait n'avoir pas obtenu de diplôme et n'avoir pas été consacré.

Le 4e Bureau, chargé de la vérification des pouvoirs de M. Archimbaud, examina très longuement cette situation juridique; il consulta le ministre de la Guerre et se fit produire les résultats d'une enquête ordonnée par le ministre des Cultes. Dans un rapport fait à la Chambre le 21 décembre 1907, M. Néron

exposa la question avec une grande précision; il résuma en ces termes l'opinion de l'autorité militaire :

« L'autorité militaire avait supposé jusqu'ici que la situation annoncée dans le certificat du 2 septembre 1906 s'était prolongée au moins jusqu'au 23 septembre, puisque la signature de l'auteur du certificat n'avait été légalisée que le 26 septembre par le maire de Montaren, et que le certificat n'avait été visé, après enquête faite par le Préfet du Gard, par le ministre des Cultes, qu'en décembre 1906. Mais, de l'enquête nouvelle prescrite par M. le ministre des Cultes, et dont les résultats ont été communiqués au ministre de la Guerre, il résulte : 1° que l'auteur du certificat ne peut affirmer d'une façon précise jusqu'à quelle date M. Archimbaud serait resté à Montaren comme pasteur suffragant; 2° que, d'après le maire de Montaren, M. Archimbaud ne serait demeuré à Montaren que huit à dix jours. Dans ces conditions, le ministre de la Guerre, sans avoir à rechercher si le certificat établit, en fait, que M. Archimbaud a été réellement ministre du culte à Montaren, et, en droit, que l'emploi par lui invoqué était un emploi de ministre du culte répondant aux prescriptions de la loi du 9 décembre 1905, *estime que M. Archimbaud, à qui incombe la charge de la preuve, ne démontre pas qu'il était encore ministre du culte le 23 septembre* 1906. Dans ces conditions, même si le certificat a une valeur légale, il est inopérant. *M. le ministre de la Guerre est donc disposé à rappeler M. Archimbaud sous les drapeaux; mais comme ce rappel équivaudrait à une déclaration d'inéligibilité à raison des dispositions de la loi de* 1895, *le ministre de la Guerre surseoira à cette mesure, par déférence pour la Chambre à laquelle il entend laisser la pleine liberté d'apprécier la validité de l'élection d'un de ses membres.* »

M. Archimbaud faisait observer que, s'il n'avait obtenu ni diplôme ni consécration, il n'en avait pas moins été nommé ministre du culte en qualité de pasteur suffragant. Le Bureau estima que cela ne suffisait pas pour établir que les conditions requises par la loi sur le recrutement et par la loi sur la séparation des Églises et de l'État avaient été réellement remplies. A l'unanimité il conclut à l'invalidation dans les termes suivants :

« En résumé, il a semblé absolument prouvé, à l'unanimité des membres du 4e Bureau présents à la réunion du 19 décembre :

« 1° Que M. Archimbaud ne possède aucun titre théologique;

« 2° Qu'il n'a donc jamais pu être régulièrement et qu'en fait il n'a jamais été consacré;

« 3° Que les statuts de la cultuelle de Montaren, sans distinguer entre le pasteur titulaire ou suffragant, exigent que celui-ci soit pourvu de titres théologiques et qu'il soit consacré;

« 4° Que M. Archimbaud, s'il a reçu pour ses services à Montaren une allocation ou indemnité de 50 francs, n'a jamais été un pasteur rétribué au sens véritable de ce mot et que le remplacement qu'il a accompli pendant quelques semaines n'a rien de commun avec l'emploi stable, permanent, de pasteur qu'exigent les lois et règlements;

« 5° Qu'enfin M. Archimbaud n'établit pas qu'à l'âge de vingt-six ans il était régulièrement pourvu d'un poste rétribué par une association cultuelle, conformément à l'article 39 de la loi du 9 décembre 1905.

« A la suite de l'examen approfondi et rigoureusement impartial des circonstances qui ont accompagné l'élection de Die et des événements qui l'ont marquée, le 4e Bureau a estimé que M. Léon Archimbaud n'ayant pas satisfait aux prescriptions des lois du 15 juillet 1889 (art. 23 et 24), du 21 mars 1905 (art. 99) et du 9 décembre 1905 (art. 39), ne remplit pas les conditions prescrites par celle du 20 juillet 1895.

« Le 4e Bureau vous prie donc, Messieurs, de déclarer M. Archimbaud (Léon-Daniel-Josué) inéligible, et d'annuler les opérations électorales de l'arrondissement de Die du 15 septembre 1907. »

Les conclusions du 4e Bureau furent examinées par la Chambre dans sa séance du 29 décembre 1907. M. Archimbaud exposa qu'en vertu du certificat produit par lui devant le Bureau, il avait été déjà versé dans la réserve de l'armée active; il ajouta que sa situation au regard de la loi du recrutement avait été déférée au Conseil d'État et il pria la Chambre d'attendre la décision du Conseil. Le rapporteur, M. Néron, développa la doctrine du Bureau appuyée

sur ce point que M. Archimbaud « n'ayant pas accompli *intégralement*, au point de vue actif, son service militaire, ne se trouvait pas remplir les conditions prévues par la loi du 20 juillet 1895, concernant l'éligibilité des députés ».

La Chambre adopta les conclusions du Bureau par assis et levé, et l'élection fut annulée.

Est considéré comme ayant entièrement satisfait aux obligations de la loi du recrutement et, par suite, comme éligible, le citoyen qui, n'ayant accompli qu'une année de service militaire en qualité de dispensé par l'article 23 de la loi de 1889, se trouve ensuite, avant d'avoir produit le certificat exigé pour cette situation, dispensé de sa seconde année de service actif par une mise en réforme temporaire. Il n'importe, en l'espèce, que la réforme temporaire ait été transformée en réforme définitive postérieurement à l'élection; mais le Bureau et la Chambre peuvent attendre, pour statuer, cette dernière décision de l'autorité militaire[1].

159. S'il arrive qu'une protestation allègue, sans preuves à l'appui, qu'un candidat aurait, à une certaine époque, perdu sa nationalité, il suffirait pour établir la possession d'état, de constater que ce candidat était inscrit sur les listes électorales, qu'il était délégué cantonal et qu'il avait fait une période d'instruction militaire[2].

160 à **161**. [*Sans modifications.*]

162. Nous avons indiqué, dans le *Traité*, des catégories de citoyens qui peuvent être électeurs sans être éligibles. S'inspirant de l'esprit qui a dicté l'article 21 de la loi du 4 mars 1889, sur la liquidation judiciaire, le législateur a décidé, par l'article 1er de la loi du 30 décembre 1903 (modifié par l'article 1er de la loi du 23 mars 1908), que les faillis, même lorsqu'ils ont recouvré le droit d'être inscrits sur les listes électorales, ne deviennent éligibles qu'après réhabilitation (V. *supra*, n° 120).

1. Élect. de Guéret (Creuse) : Date de la réforme temporaire : 15 novembre 1907; — date de l'élection : 12 janvier 1908; — date de la réforme définitive : 5 février 1908; — date du rapport du Bureau concluant à la validation : 31 mars 1908; — date de l'admission par la Chambre : 2 avril 1908. — Voici le texte du rapport de M. Desforges concluant, au nom du 4e Bureau, à la validation des opérations électorales qui avaient eu lieu le 12 janvier 1908 dans l'arrondissement de Guéret (Creuse) :

« M. Binet (François) ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages a été proclamé député de l'arrondissement de Guéret.

« Les opérations se sont faites régulièrement. Une seule protestation est jointe au dossier.

« Elle émane de M. Alfred Grand, avoué à Guéret. Le protestataire prétend que M. Binet n'avait pas satisfait complètement à ses obligations militaires, et dès lors n'était pas éligible au moment de l'élection.

« Nous avons, en conséquence, examiné au point de vue militaire, quelle était réellement la situation de M. Binet, lors de son élection.

« M. Binet appartient à la classe 1900-1901 et a accompli comme dispensé (art. 23), en qualité d'étudiant en droit, une année de service au 78e de ligne, et par la suite préparait son doctorat, afin de fournir le certificat modèle G, exigé par la loi, lorsqu'il fut victime d'un grave accident de chasse.

« Par suite de cet accident, il fut, pour sa blessure, l'objet d'une mesure le mettant à la réforme temporaire à la date du 15 novembre 1907.

« Ayant déjà accompli un an de service, et par la suite ayant obtenu pour sa dernière année de service actif une dispense à titre de réforme temporaire, il se trouvait ainsi avoir satisfait aux obligations de la loi militaire, et était éligible, à dater du 15 novembre 1907.

« Nous devons ajouter pour mémoire que M. Binet a été totalement et définitivement réformé à la date du 5 février dernier.

« Dans ces conditions, les opérations électorales s'étant faites régulièrement et M. Binet ayant obtenu la majorité absolue des suffrages, votre 10e Bureau vous propose à l'unanimité de valider son élection. »

2. C. D. 6 juin 1906. (Élect. de la 1re circonscription de Châteaulin; rapport de M. Cloarec.)

Il résulte d'une décision prise par l'Assemblée législative dans la séance du 2 juin 1849 que, dans le cas où, contrairement à la loi, un failli aurait été nommé, il serait complètement irrégulier de surseoir à statuer sur l'annulation de son élection en vue de lui permettre d'obtenir sa réhabilitation avant la nouvelle convocation du collège[1].

Est naturellement éligible un citoyen qui, après avoir été déclaré en faillite, obtient du tribunal de commerce un second jugement déclarant le premier nul et non avenu; dès lors ce citoyen n'a nul besoin de poursuivre sa réhabilitation pour recouvrer la plénitude de ses droits civiques; le jugement qui l'a relevé de l'état de faillite l'a remis de plein droit au même et semblable état qu'avant le premier jugement[2].

La faillite prononcée et non suivie de réhabilitation crée l'inéligibilité, quelle que soit d'ailleurs sa nature; il n'y a pas lieu de distinguer entre ceux qui ont fait faillite dans des affaires personnelles et ceux qui l'ont faite comme gérants de Compagnie : ceux-ci sont inéligibles comme les premiers[3].

163 à **165.** [*Sans modifications.*]

166. Comme nous l'avons dit, l'inéligibilité ne peut découler que d'un texte formel de loi; elle ne saurait être la conséquence d'une mesure exceptionnelle et dictatoriale qui aurait momentanément éloigné un citoyen du territoire français, mais qui n'aurait pas été prise en vertu d'un jugement régulier et qui résulterait d'une loi de circonstance[4].

167. Les inéligibilités relatives édictées par l'article 12 de la loi organique du 30 novembre 1875 ont été étendues à deux catégories nouvelles de magistrats de l'ordre judiciaire et administratif par l'article 2 de la loi du 30 mars 1902. Désormais les *juges de paix titulaires* et les *conseillers de préfecture* sont inéligibles dans leur ressort pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions;

1. « *M. Lherbette, rapporteur.* — ...M. Sarrut, se rejetant sur un moyen dilatoire, a prié votre Bureau de retarder le rapport, et prie, au besoin, l'Assemblée d'ajourner sa décision, de manière qu'il ait le temps de se faire réhabiliter avant une nouvelle convocation du collège électoral. Votre 7e Bureau n'a pas jugé que l'on pût, dans un intérêt individuel, par égard pour une personne, laisser dormir la loi et priver un département d'un représentant réel. En conséquence, il conclut à l'annulation de l'élection de M. Sarrut.

. . . . . .

« *M. le Président.* — M. Sarrut demande qu'on lui accorde un délai de soixante-dix jours. Je consulte l'Assemblée.

« (La demande de M. Sarrut, mise aux voix, n'est pas adoptée. Les conclusions du Bureau, tendant à l'annulation pure et simple, sont adoptées.) » (A. N, 2 juin 1849.)

2. A. N. 23 juillet 1849. (Rapport de M. Champanhet.)

3. A. N. 2 juin 1849. (Rapport de M. Lherbette.)

4. « *M. Rouher, ministre de la Justice.* — Le Gouvernement s'est préoccupé de la situation légale de M. de Flotte, élu représentant de la Seine. M. de Flotte a été transporté en exécution du décret du 27 juin 1848 rendu par la Constituante; il a été ultérieurement mis en liberté. La question actuelle serait celle de savoir si ses droits civils et civiques ont été compromis par la mesure qu'avait prise la Constituante.

« L'opinion du Gouvernement est très nette sur ce point. Il s'est reporté à la discussion qui a précédé ce projet lui-même. Le caractère du décret du 27 juin 1848 a été celui-ci : mesure de salut public ndépendante de toute décision judiciaire engageant la liberté de ceux qui s'y trouvaient compris, de ceux qui se trouvaient frappés par ces dispositions, n'engageant pas leurs droits civils, leurs droits politiques. Tel est le sens parfaitement défini du décret rendu à cette époque. M. de Flotte n'a point été jugé par la voie judiciaire; des vérifications administratives ont été faites, sa position a été déterminée; il a recouvré ultérieurement sa liberté; nous ne connaissons point d'obstacle à la légalité de sa nomination » (A. N. 21 mars 1850.)

une disposition transitoire a réduit, en ce qui les concerne, la durée du délai pour la première application de la loi nouvelle[1].

Le § 1er de l'article 25 de la loi de finances du 13 avril 1900 ayant décidé qu'un traitement annuel de 1,500 francs serait alloué à cent juges suppléants qui seraient désignés par décret du Président de la République et prendraient le titre de juges suppléants *rétribués*, ces magistrats rentraient de plein droit dans la catégorie des fonctionnaires que vise le § 1er de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875, édictant les incompatibilités. Mais, en ce qui concerne les inéligibilités relatives établies par l'article 12 de la loi de 1875, le § 2 de cet article ayant visé exclusivement les juges titulaires, il n'était pas possible d'y ajouter, par voie d'interprétation, les juges suppléants, même rétribués. En conséquence, le législateur a introduit dans le § 2 de l'article 25 précité les extensions suivantes :

« Les dispositions de loi applicables aux juges titulaires, qui prononcent des *incompatibilités* ou qui établissent *les cas d'inéligibilité à la Chambre des députés*, au Conseil général, au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal, sont étendues aux juges suppléants *rétribués*. »

L'article 12 de la loi organique du 30 novembre 1875 contient l'énumération des fonctionnaires qui sont inéligibles dans leur ressort; cette énumération est *limitative;* elle ne peut être étendue par voie d'interprétation ou d'assimilation, et de nouvelles catégories d'inéligibles ne peuvent être créées que par une loi[2]. C'est vainement, par exemple, que l'on voudrait tirer argument du caractère des fonctions des maires de Paris ou de leur mode de nomination[3] pour leur appliquer l'inéligibilité de l'article 12; cet article désigne nominativement les Préfets et les Secrétaires généraux des préfectures; il ne va pas au delà; quelle que soit la situation des maires de Paris au regard du Préfet de la Seine ou du ministre de l'Intérieur, ils ne sont pas désignés par le législateur; ils sont donc éligibles dans l'arrondissement où ils sont maires[4].

Le § 4 de l'article 12 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés frappe d'inégibilité relative « les ingénieurs en chef et d'arrondissement ». Le même texte figure dans l'article 21 (§ 4) de la loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, et cette dernière loi a été interprétée

1. L'art. 2 de la loi du 30 mars 1902 est ainsi conçu :

« Art. 2. — Le paragraphe 2° de l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875 est complété par l'adjonction des mots : « ainsi que les juges de paix titulaires », et ce paragraphe demeure ainsi rédigé :

« 2° Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance, ainsi que les juges de paix titulaires. »

Le dernier paragraphe du même article est modifié de la manière suivante :

« Les sous-préfets et les conseillers de préfecture ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions. »

« Les deux modifications prévues au présent article ne s'appliqueront ni aux juges de paix titulaires, ni aux conseillers de préfecture dont les fonctions auront cessé, soit avant la promulgation de la présente loi, soit dans les vingt jours qui la suivront. »

2. L. 13 avril 1900, art. 25; L. 30 mars 1902, art. 2.

3. L'article 16 de la loi du 14 avril 1871 est ainsi conçu : « Il y a un maire et trois adjoints pour chacun des vingt arrondissements de Paris. Ils sont choisis par le chef du Pouvoir exécutif de la République. Les maires d'arrondissement n'auront d'autres attributions que celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales. »

4. C. D. 23 novembre 1889. (Rapport de M. le comte de Goyon; élect. du XVIe arrondissement de Paris.) — C. D. 18 juin 1906. (Rapport de M. Disleau; élect. de la 2e circonscription du XVIIe arrondissement de Paris.) — V. *infra*, n° 339.

en ce sens que l'inéligibilité ne s'applique pas aux ingénieurs en chef qui exercent leur contrôle dans un rayon très étendu (V. n° 172). Il convient d'interpréter de même l'article 12 de la loi sur l'élection des députés. En conséquence, un ingénieur en chef chargé du contrôle de l'un des grands réseaux de chemins de fer est éligible dans l'un des départements que ce réseau comprend, pourvu qu'il ne soit pas domicilié dans ledit département, et, pour établir qu'il y est domicilié, il ne suffit pas d'invoquer le fait qu'il est conseiller municipal dans l'une des communes de ce département[1].

L'une des inéligibilités relatives établies par l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875, celle qui concernait les archevêques, évêques et vicaires généraux, a disparu par suite de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 qui prononce la séparation des Églises et de l'État. En effet, l'article 2 de cette loi dispose que « la République ne reconnaît aucun culte » et l'article 44 porte : « Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'État ainsi que

1. « M. Janet reconnaît qu'il a exercé les fonctions d'ingénieur en chef du contrôle du réseau de Paris-Lyon-Méditerranée, jusqu'au 16 février 1902, date à laquelle il a demandé et obtenu un congé de M. le ministre des Travaux publics; mais, bien que le département du Doubs soit compris dans le réseau sur lequel s'exerçait son contrôle, il estime qu'il n'y a point là un cas d'inéligibilité et qu'il ne saurait être atteint par les dispositions de l'article 12, § 4, de la loi du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés, qu'invoque M. Vuillier.

« A l'appui de sa thèse, M. Janet produit un avis émanant de M. le ministre de l'Intérieur qui, consulté par M. le Préfet du Doubs à la demande de l'intéressé, sur le cas de M. Janet, a répondu le 11 novembre 1904 « qu'aucun empêchement légal ne paraît s'opposer à ce qu'il se présente aux élections « législatives dans le département du Doubs, à condition toutefois qu'il ne soit pas domicilié dans ledit « département ».

« Il semble que la Chambre se trouve pour la première fois en présence de cette difficulté d'interprétation, et, pour la trancher, votre 3e Bureau ne pouvait faire état de l'avis donné par M. le ministre de l'Intérieur, qui n'a d'autre valeur que celle d'une simple consultation. Pour nous éclairer sur le sens précis de la disposition de l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875 et sur l'étendue de l'inéligibilité qu'il édicte, nous avons dû en rapprocher le texte des autres dispositions légales visant l'éligibité des sénateurs et celle des conseillers généraux... La similitude des textes législatifs déterminant les cas d'inéligibilité des sénateurs et celle des députés, l'identité des motifs qui les ont dictés de part et d'autre semblent dès lors suffire à indiquer la solution de la question posée, et l'on est ainsi amené à conclure que les ingénieurs en chef du contrôle des chemins de fer sont éligibles comme députés *dans tous les départements autres que celui où ils ont leur domicile*... Cette opinion est d'ailleurs confirmée par l'examen du texte de l'article 8 de la loi du 10 août 1871 sur l'élection des conseillers généraux, lequel dispose : « Ne peuvent être élus membres du Conseil général... 8° les ingénieurs en chef de département et les ingénieurs ordinaires d'arrondissement dans le département où ils exercent leurs fonctions. »

« Ce texte indique bien que l'inéligibilité ne s'étend qu'aux ingénieurs départementaux et non pas aux ingénieurs des services dits extraordinaires, tels que ingénieurs des chemins de fer, des canaux, etc. Telle est d'ailleurs l'interprétation qui en était donnée par une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 19 septembre 1871.

« En vain on objecterait que le texte de la loi du 30 novembre 1875 est moins précis que celui de la loi du 10 août 1871 et que c'est sans doute parce que les législateurs de 1875, en donnant au texte primitif une rédaction différente, ont voulu en étendre l'application à de nouveaux cas Il est facile de répondre qu'une pareille intention de la part du législateur ne saurait se présumer; l'inéligibilité est l'exception et par suite doit être rigoureusement limitée aux cas pour lesquels elle a été formellement prévue ; or, rien ni dans le texte, ni dans l'exposé des motifs, ni dans la discussion du projet de loi du 30 novembre 1875, ne permet d'inférer que les législateurs ont voulu cette fois étendre les cas d'inéligibilité ou en augmenter le nombre... M. Vuillier argue de ce fait que M. Janet est membre du Conseil municipal de la commune de Saint-Vit, située dans la circonscription où il a brigué le mandat législatif, ce qui démontrerait que c'est bien dans le département du Doubs qu'il aurait ce que M. Vuillier appelle son domicile électoral. Il est à peine besoin de faire observer que le fait d'être investi d'un mandat municipal dans une commune quelconque ne saurait prouver que l'on a son domicile dans cette commune.

« M. Janet, par la nature même de ses fonctions, avait sa résidence et son domicile à Paris. Son service est directement rattaché au ministère des Travaux publics; c'est à Paris qu'il a ses bureaux et c'est à Paris que lui sont adressées toutes les communications officielles que comportent ses attributions.

« Pour tous ces motifs, votre 3e Bureau vous propose de décider que M. Léon Janet n'est frappé d'inéligibilité que dans le département de la Seine et qu'il était bien éligible dans la 2e circonscription de Besançon. » (C. D. 20 juin 1902 ; rapport de M. Fernand Brun.)

toutes dispositions contraires à la présente loi[1] ». Une seule question pouvait se poser, celle de savoir si l'abrogation *ipso facto* produisait son effet avant qu'un délai de six mois se fût écoulé depuis la promulgation de la loi du 9 décembre 1905; en effet, l'article 21 de la loi du 30 novembre 1875 faisait durer l'inéligibilité pendant une période de six mois, après la cessation des fonctions. Cette question, si elle avait été posée, n'aurait pu être résolue que par la Chambre, juge souverain de l'éligibilité de ses membres; mais il semble bien que la disposition abrogatoire qui a été inscrite dans l'article 44 de la loi de 1905 et qui est d'ordre général, faisait disparaître, à dater de la promulgation, la mesure d'ordre spécial édictée par l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875; la suppression de la cause même d'inéligibilité apparaît comme entraînant suppression du délai attaché à cette inéligibilité. D'ailleurs, la question n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt théorique.

Une question pourrait se poser, celle de savoir si l'inéligibilité relative édictée par l'article 12 frappe le fonctionnaire qui a été mis en congé sans traitement ni indemnité six mois avant l'élection et qui, pendant la durée de ce congé, a été complètement remplacé par un intérimaire. Il semble bien qu'en pareil cas, l'inéligibilité continue de subsister. En effet, les textes comme celui de l'article 12 ne peuvent ni s'étendre, ni se restreindre par voie d'interprétation; ici le texte dit formellement : « ne peuvent être élus... pendant les six mois qui suivent la *cessation* de leurs fonctions... »; et la mise en congé n'est pas une *cessation*, mais une *suspension* de fonctions. D'autre part, il convient de considérer que les raisons qui ont motivé les inéligibilités relatives ne sont pas uniquement tirées de la crainte qu'un fonctionnaire abuse de ses pouvoirs en faveur de sa propre candidature, mais de l'inégalité créée à son profit par le prestige que donne un titre officiel. Un Préfet en congé conserve sa qualité et par là même une large partie de son influence morale sur les populations. En tout cas, si la question venait à naître, elle ne pourrait être tranchée que par la Chambre, seule juge de l'éligibilité des candidats proclamés (V. *infra*, n° 167).

Une question d'éligibilité très délicate a été soulevée au sujet des opérations électorales de l'Inde lors du renouvellement général de la Chambre, en 1906. Aucun des candidats en présence n'avait été proclamé par la Commission de recensement; peu de jours après la réunion de la Chambre, l'un des candidats M. Henrique-Duluc était décédé. Le 11e Bureau, saisi du dossier des opérations électorales, avait constaté que l'autre candidat, M. Lemaire, aurait dû être proclamé au premier tour de scrutin comme ayant réuni le chiffre de voix exigé par l'article 5 de la loi du 16 juin 1885.

Mais l'éligibilité de M. Lemaire était contestée en vertu de l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875; aux termes de cet article, les Gouverneurs des Colonies ne peuvent être élus par la colonie comprise en tout ou en partie dans leur ressort pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six

1. Pour maintenir une inéligibilité *municipale* temporaire à l'égard des ministres du culte, le législateur a édicté un article spécial, l'article 40, qui est ainsi conçu : « Pendant huit années à partir de la promulgation de la présente loi, les ministres du culte seront inéligibles au Conseil municipal dans les communes où ils exerceront leur ministère ecclésiastique. »

mois qui suivent la cessation de ces fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière.

Or, M. Lemaire avait été nommé Gouverneur de l'Inde française par décret du 27 mai 1904, et il n'avait été définitivement remplacé dans ces fonctions que par décret du 20 janvier 1906, c'est-à-dire moins de six mois avant la date de l'élection qui avait eu lieu le 6 mai 1906. En conséquence, une protestation avait été déposée et soutenue devant le 11e Bureau par M. Jules Godin, sénateur, qui demandait à la Chambre l'annulation des opérations électorales.

M. Lemaire répondait qu'en fait il avait cessé d'exercer les fonctions de Gouverneur de l'Inde sept mois après avoir pris possession de son poste; en effet, il avait été rappelé à Paris par lettre ministérielle du 10 mars 1905, et le 23 avril 1905 il s'était embarqué pour la France après avoir remis le gouvernement de la colonie, non au Secrétaire général auquel l'attribuait l'article 3 du décret du 21 mai 1898, mais à un Gouverneur nommé par décret du 19 mars 1905[1] et envoyé de France. Après avoir invoqué ce décret, M. Lemaire rappelait qu'aux termes de l'article 60 de l'ordonnance organique du 23 juillet 1840 concernant les pouvoirs du Gouverneur des Établissements français de l'Inde, lorsqu'un Gouverneur est rappelé, *ses pouvoirs cessent après le débarquement de son successeur*[2]. M. Lemaire concluait en déclarant qu'en droit, il ne pouvait plus, à partir du 22 avril 1905, exercer aucune de ses attributions.

M. Jules Godin ayant exposé au 11e Bureau « qu'en fait M. Lemaire avait continué de toucher son traitement et ses frais de représentation, qu'il n'avait cessé d'agir dans les affaires de la colonie en vue de sa candidature, qu'il avait fait des propositions de différentes sortes, entre autres celle de chevalier de la Légion d'honneur pour le maire de Chandernagor », M. Lemaire porta devant le Bureau la déclaration suivante consignée au rapport de M. Delaunay[3].

« *M. Lemaire a affirmé n'avoir accompli aucun acte de Gouverneur pendant l'intérim de M. François et être resté complètement étranger au gouvernement de la colonie à partir du jour où il a quitté Pondichéry.*

« Sa mission à Paris s'est bornée à deux auditions devant la Commission des congrégations : chaque audition n'ayant pas duré plus de dix minutes, le 27 mai et le 22 juin 1905.

« Il a perçu son traitement d'Europe; a cessé de toucher ses frais de représentation réduits à une mensualité de 270 fr. 83, à compter du 22 octobre 1905, et n'a rien perçu, ni indemnité de route, ni indemnité de séjour à titre de mission. Le Gouvernement, de ce chef, reconnaissait donc que sa situation n'était pas celle d'un Gouverneur régulièrement appelé en mission dans la métropole, *mais bien celle d'un Gouverneur remplacé dans ses fonctions et en expectative d'un autre poste.*

1. Ce décret avait été annoncé au *Journal officiel* du 19 mars 1905 dans les termes suivants :

« Par décret en date du 19 mars 1905, rendu sur le rapport du ministre des Colonies, M. François (Joseph-Pascal), Gouverneur de 3e classe des colonies, en disponibilité avec traitement, est rappelé à l'activité et désigné *pour remplir par intérim les fonctions de Gouverneur des établissements français dans l'Inde,* pendant la durée de l'absence de M. le Gouverneur Lemaire. »

2. A l'appui de cette thèse, M. Lemaire citait la doctrine de M. Dislère (*Législation coloniale,* I, 257) :

« Les Gouverneurs absents de la colonie ne conservent plus aucune des attributions qui leur sont confiées par les droits constitutifs... Les Gouverneurs intérimaires ont tous les pouvoirs des Gouverneurs titulaires. »

3. C. D. 4 mars 1907.

« Une lettre émanant du ministère pendant ce laps de temps, la bande même du *Journal officiel* de l'Inde à lui adressée à Paris, portent la suscription : M. Lemaire, Gouverneur des colonies à Paris, et non « Gouverneur des établissements français dans l'Inde ».

« Le département des Colonies et l'Administration locale de l'Inde semblent donc bien d'accord pour préciser l'exacte situation faite à M. Lemaire ».

Après avoir constaté cette situation exceptionnelle, le Bureau de la Chambre décida qu'il était nécessaire que les faits fussent précisés par le ministre lui-même ; dans son rapport du 4 mars 1907, M. Delaunay a rendu compte, avec une grande précision, de l'entretien des membres de la Sous-Commission avec le ministre des Colonies :

« Le 11e Bureau, justement préoccupé de la netteté des affirmations concernant l'ingérence de M. Lemaire dans les affaires administratives de la colonie, a décidé que les membres de la 5e Sous-Commission se rendraient au ministère des Colonies pour recevoir à ce sujet les déclarations du ministre lui-même.

« *M. le ministre leur a assuré qu'aucun acte administratif n'avait été accompli par M. Lemaire depuis le* 20 *avril* 1905 et que le dernier document portant sa signature était, à la date de ce jour même, une proposition à la croix en faveur du maire de Chandernagor. Il leur a confirmé que cette proposition était parfaitement régulière puisqu'à cette date M. Lemaire était encore Gouverneur en fonctions ».

Dans ces conditions, le Bureau a considéré que l'ancien Gouverneur de l'Inde ne pouvait être assimilé à un fonctionnaire en congé qui conserve une part de son autorité et de ses attributions (V. *supra*, n° 166) ; il a conclu à la validité de l'élection de M. Lemaire :

« Votre 11e Bureau, mis au courant du résultat de l'enquête faite par ses délégués, a considéré le fait comme acquis dans le sens favorable à M. Lemaire.

« Il a conclu que, sans vouloir infirmer le texte juridique déterminant les cas d'inéligibilité des fonctionnaires, *les conditions dans lesquelles M. Lemaire s'est trouvé créaient à son bénéfice un cas d'espèce.*

« Il a considéré que M. Lemaire *a effectivement cessé ses fonctions plus d'un an avant le* 6 *mai* et, qu'en tous cas, plus de six mois avant cette date il n'a accompli aucun acte de Gouverneur susceptible d'influencer le vote du corps électoral.

« A l'unanimité il a décidé qu'il y avait lieu de considérer M. Lemaire comme éligible et il a donné mission au rapporteur de déposer dans ce sens ses conclusions sur le Bureau de la Chambre. »

Ces conclusions ont été combattues par M. Sévère dans les séances des 11 et 15 mars 1907. M. Sévère a soutenu que l'éligibilité de M. Lemaire ne pouvait être proclamée sans que la Chambre se mit en contradiction avec l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875 ; il a rappelé que c'était seulement par un décret du 20 janvier 1906 qu'un nouveau Gouverneur de l'Inde avait été nommé en remplacement de M. Lemaire ; il a ajouté que, pour établir que le lien était rompu depuis plus de six mois entre M. Lemaire et son gouvernement, il fallait chercher des présomptions de fait[1].

1. Voici la partie juridique de l'argumentation de M. Sévère :

« Vous ne pouvez pas porter l'affirmation indispensable à la déclaration d'éligibilité, sans recevoir — pardonnez-moi l'expression — un démenti du *Journal officiel*. Et cette mention du *Journal officiel* est d'autant plus importante dans la question que c'est le Président de la République qui, ayant la nomination des fonctionnaires, a, seul, qualité pour apprécier quelle est la situation administrative de ceux-ci à un moment déterminé.

« Messieurs, vous ne vous heurteriez pas seulement au *Journal officiel ;* vous vous heurteriez encore aux registres de la comptabilité publique, qui portent que M. Lemaire a touché sa solde sur le Budget de l'Inde pendant la période qui se rapproche du jour de l'élection et qui n'en est pas séparée de la durée de six mois. J'ai lu dans le rapport que cette perception de solde au compte du Budget des établissements français de l'Inde n'impliquait pas l'inéligibilité, parce qu'il y a beaucoup de fonctionnaires qui se trouvent

La thèse de l'inéligibilité a été également soutenue par M. Louis Martin :

« Il résulte du décret du 20 janvier 1906, disait M. Louis Martin, que, jusqu'au 20 janvier 1906, M. Lemaire a été Gouverneur des établissements français de l'Inde. Comme, entre le 20 janvier 1906 et le 6 mai de la même année, jour où il a été procédé à l'élection, il ne s'est pas écoulé un délai de six mois, l'élection de M. Lemaire est, suivant moi, viciée d'une nullité radicale[1]. »

soldés sur le Budget de la colonie, et ne sont pas pour cela inéligibles. C'est certain ; ils ne sont pas inéligibles, quoiqu'ils soient soldés sur le Budget de la colonie, parce qu'ils ne sont pas compris dans la catégorie des fonctionnaires prévus dans la loi de 1875.

« Le 11e Bureau a mal saisi la portée de l'argument, qui est celui-ci : M. Lemaire a touché une solde sur le budget de l'Inde ; c'est donc qu'il avait un lien avec cette colonie ; quel pouvait être ce lien, si ce n'est celui résultant de son investiture comme Gouverneur de la colonie de l'Inde ?

« Messieurs, il faut le reconnaître, le candidat dont je conteste l'éligibilité ne s'est pas retranché derrière l'argumentation du 11e Bureau. Il a, très nettement, posé la question en droit. Il a opposé à la doctrine que j'ai présentée — qui est celle du *Traité de droit politique et parlementaire* de M. Pierre — une autre doctrine. Voici comment il l'a formulée :

« Ce que la loi a envisagé, n'est-ce pas l'exercice de certaines fonctions dans le lieu même de la candi-
« dature et dans un délai déterminé précisément en raison de l'influence ou de la pression pouvant
« résulter de l'exercice de ces fonctions ? »

« Eh bien ! nous avons déjà répondu : Non. L'inéligibilité prescrite par la loi organique de 1875 ne se justifie pas seulement par cette considération que le candidat peut abuser de ses fonctions vis-à-vis des électeurs pour s'assurer une majorité ; une autre raison est que la qualité de fonctionnaire — celle de Préfet d'un département, celle de Gouverneur d'une colonie, par exemple — constitue par elle-même et par elle seule un avantage et confère un prestige qui est de nature à rompre l'équilibre entre les candidats concurrents.

« Le Bureau a admis la thèse de M. Lemaire, sans s'apercevoir, certainement, qu'elle créait un grand danger, qu'elle ruinait la plus précieuse des garanties données par la Constitution à l'opposition, c'est à-dire à tout le monde. Qu'est-ce que l'opposition, en effet, messieurs ? Aux élections de 1898, l'opposition, c'étaient les radicaux ; aujourd'hui, ce sont nos collègues de la droite ; demain, peut-être — si ce n'est aujourd'hui même — ce seront nos collègues de l'extrême gauche. Par conséquent, tout le monde doit envisager cette question avec le souci de maintenir l'effet de dispositions législatives qui constituent une garantie d'indépendance et de justice pour tous.

« Supposez qu'un Préfet d'un de nos départements ait été appelé en mission à Paris, dans une de ces grandes Commissions dont les travaux durent plusieurs mois, quelquefois plusieurs années, ou qu'il ait été nommé chef de cabinet d'un ministre, qu'il se trouve être enfin soit en congé, soit en mission dans la capitale. Il serait naturellement remplacé dans l'exercice de ses fonctions préfectorales par le Secrétaire général de la préfecture ou par un Préfet intérimaire : admettriez-vous que ce fonctionnaire, qui n'a pas cessé d'être Préfet — puisqu'il est simplement en mission ou en congé à Paris, — pût poser sa candidature dans son département, avec le prestige que lui donnent sa qualité et son titre ? Et, si vous ne l'admettez pas, comment pouvez-vous accueillir les conclusions du 11e Bureau ?

« La situation est la même pour les Gouverneurs. Je dirai même qu'en ce qui les concerne, on doit se montrer d'autant plus scrupuleux sur la question d'éligibilité que les pouvoirs des Gouverneurs sont plus considérables et que les pays gouvernés sont plus éloignés, moins protégés par l'opinion publique. »

1. « On a parlé des mœurs, des choses de l'Inde, ajoutait M. Louis Martin. J'estime de la plus grande importance que le principe du respect des lois soit proclamé non seulement au regard de la France, mais aussi au regard des colonies françaises. Ce serait un singulier moyen de les moraliser, si tant est qu'elles aient besoin de moralisation, que de leur faire une situation spéciale en leur appliquant une interprétation de la loi dont nous ne voudrions pas pour nous. Si vous voulez, au contraire, que la loi jouisse de tout son prestige, il faut l'appliquer à l'Inde comme à la France. Or quel député, quel représentant du peuple admettrait qu'il suffise à un Préfet de prendre un congé, de se retirer momentanément de sa préfecture, pour pouvoir valablement, et avec tout le prestige de sa fonction, poser sa candidature dans le département même où il exerçai son pouvoir ? Qui soutiendrait qu'une telle élection peut être validée par la Chambre ?

« Ce serait, à mon sens, créer un précédent extrêmement grave auquel, pour ma part, je ne veux donner ni mon appui, ni mon vote.

« Je fais abstraction, je le répète encore, de toute considération personnelle ; mais lorsqu'on vient soutenir que la loi est douteuse, je réponds : Non, la loi est absolument claire et certaine.

« A ce sujet on vous faisait connaître — et je n'y reviens pas — l'interprétation de l'homme dont le nom, dont les ouvrages font autorité parmi nous. Que dit l'honorable M. Pierre ? Que pour qu'un Préfet, un Sous-Préfet ou un Gouverneur puisse légalement poser sa candidature, il faut une cessation de fonctions absolument réelle. Cette cessation de fonctions, nous ne la trouvons pas ici.

« On nous dit : La fonction n'a pas été remplie. Mais, messieurs, la loi n'examine pas cette condition de savoir si, momentanément remplacé par un intérimaire, mais investi de son titre et de l'influence morale qu'il donne, le fonctionnaire restera éligible. La loi parle de la cessation des fonctions ; elle dit que, pour que le fonctionnaire soit éligible, il faut que la fonction ait cessé. Ses termes sont formels et absolus. Il n'y a pas la moindre réserve sur ce point, ni directe, ni indirecte. » (V. *supra*, n° 166.)

M. Hippolyte Laroche, au contraire, s'est prononcé pour l'éligibilité; il a rappelé que « l'intention du législateur avait été de refuser l'éligibilité uniquement au chef qui, moins de six mois avant le scrutin, a exercé une partie de ses fonctions, ou a possédé une autorité quelconque dans la région où il se présente ».

« Or, ajoutait M. Hippolyte Laroche, tel n'est pas le cas de M. Lemaire qui, *depuis un an environ, n'avait plus aucune autorité dans l'Inde* — à telles enseignes que le Gouverneur en fonctions pendant la campagne électorale a surtout marqué son passage en défaisant ce que M. Lemaire avait fait avant lui, et en rapportant les mesures qu'il avait prises.

« D'autre part, M. Lemaire a obtenu la majorité des suffrages de l'Inde; et, phénomène nouveau pour ce pays, il l'a obtenue sans fraude, malgré la fraude et contre la fraude. Il est donc le légitime député de cette circonscription; et la reconnaissance de son titre est commandée par une loi supérieure même à celles que nous faisons : la loi de l'arithmétique. »

Le rapporteur, M. Delaunay, a défendu les conclusions du Bureau en s'appuyant sur le décret du 19 mars 1905 qui donnait à M. Lemaire un successeur intérimaire et qui lui enlevait, par là même, toutes ses attributions; il a exposé qu'à dater de son retour en France, M. Lemaire n'avait pas touché sa solde sur le taux attribué aux fonctionnaires en mission, mais que cette solde avait été réduite de moitié, et que si elle avait continué d'être imputée sur le Budget de l'Inde, c'était la conséquence d'une règle de comptabilité qui laisse à la charge de la colonie la solde des anciens Gouverneurs jusqu'à ce qu'ils aient pris possession de leur nouveau poste. Il a terminé en déclarant que la Chambre commettrait un acte injuste si elle privait un citoyen de ses droits d'éligibilité sous prétexte qu'il est titulaire d'un poste dont il ne peut remplir aucune des fonctions.

Par 424 voix contre 10 la Chambre a repoussé la demande d'annulation des opérations électorales; M. Lemaire a été admis.

De l'ensemble des longs débats que nous venons d'analyser, comme du rapport de M. Delaunay, il ressort que le vote de la Chambre a été déterminé par la constatation de ce fait que la situation toute spéciale de l'ancien Gouverneur de l'Inde ne pouvait tomber sous l'application de l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875, que M. Lemaire n'étant ni en congé ni en mission n'avait conservé aucune des attributions ou prérogatives de son poste, qu'il avait donc *réellement cessé l'exercice de ses fonctions* plus de six mois avant l'ouverture du scrutin.

168 à **171**. [*Sans modifications.*]

172. L'article 21 de la loi du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs avait stipulé une inéligibilité relative à l'égard des archevêques, évêques et vicaires généraux. Cette inéligibilité n'existe plus depuis la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Églises et de l'État (V. *supra*, n° 167, *in fine*).

173. [*Sans modifications.*]

CHAPITRE III

DES CANDIDATURES POLITIQUES

§ 1^er^. — Du droit de poser une candidature politique

174. L'interdiction des candidatures multiples, édictée en France par la loi du 17 juillet 1889, a été établie en Belgique par la loi du 29 décembre 1899. L'article 5 de cette loi a introduit dans le Code électoral de Belgique un article 256 ainsi conçu :

« Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection, mais il peut être présenté à la fois comme titulaire et comme suppléant dans la même liste. — *Nul ne peut être candidat en même temps dans plus d'un collège électoral.* — Toutefois, on peut être à la fois candidat titulaire pour l'une des deux Chambres et candidat suppléant pour l'autre. — Le candidat acceptant qui contrevient à l'une de ces interdictions, indiquées dans les deux alinéas précédents, est passible des peines édictées à l'article 215[1]. Son nom est rayé de toutes les listes où il figure. Pour assurer cette radiation, le Président du collège électoral, le jour même de l'arrêt de la liste des candidats, fait connaître les noms et prénoms de ceux-ci par voie télégraphique au ministre de l'Intérieur, qui lui signalera, le cas échéant, les candidatures multiples. »

L'interdiction des candidatures multiples a été également établie en Russie; le règlement sur les élections du 19 août 1905 (V. *supra*, n° 50) dispose que nul ne peut poser sa candidature à la Douma devant plus d'une Assemblée électorale.

175. [*Sans modifications.*]

176. La loi du 17 juillet 1889 ne décide pas par qui la signature des candidats doit être légalisée. Il convient évidemment, mais ce n'est pas une obligation, que la légalisation soit donnée par le maire du domicile du candidat. Celui qui s'adresserait au maire d'une autre commune pourrait courir le risque de se voir imposer une formalité supplémentaire, la légalisation de la signature du maire par le Sous-Préfet. Dans la pratique, la signature du maire est acceptée pour les déclarations de candidature sans légalisation, et le temps manquerait le plus souvent pour accomplir cette formalité. D'ailleurs, si le maire du domicile refusait à un candidat la légalisation nécessaire, celui-

1. C'est-à-dire une amende de 26 à 200 francs et un emprisonnement de huit à quinze jours.

ci aurait la ressource de faire signifier sa déclaration au Préfet par ministère de notaire ou d'huissier[1].

Le second tour de scrutin n'étant pas un scrutin de ballottage limité aux seuls candidats qui ont obtenu le plus de voix dans le premier tour, un candidat peut se présenter au second tour dans une circonscription différente de celle où il s'était présenté au premier (V. n° 226). Mais, pour que sa seconde déclaration soit valable et recevable, il faut qu'il ait préalablement retiré la première[2].

L'article 2 du décret du 5 novembre 1870 porte que les lois et décrets sont obligatoires à Paris un jour franc après la promulgation; néanmoins, la Préfecture de la Seine reçoit les déclarations de candidature le jour même où paraît le numéro du *Journal officiel* contenant le texte du décret de convocation des électeurs[3].

177. La question de savoir si le Préfet peut, dans certains cas, refuser de délivrer le récépissé d'une déclaration de candidature a été plusieurs fois examinée au cours de la session de 1902. La candidature de M. Villault-Duchesnois, ancien Sous-Préfet de Valognes, avait été présentée pour cette circonscription dont le siège était devenu vacant en 1901; M. Villault-Duchesnois n'avait pas donné sa démission dans le délai légal; sa déclaration de candidature avait été néanmoins reçue par le Préfet, et il avait été élu le 1er décembre 1901.

Dans un rapport déposé au nom du 5e Bureau, dans la séance du 12 février 1902, M. d'Iriart d'Etchepare conclut à la nullité des opérations électorales, par application de l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875 (V. n° 167). Il examina ensuite la question de savoir s'il y avait lieu de proposer à la Chambre de proclamer, au lieu et place de M. Villault-Duchesnois, le candidat qui avait eu le plus de voix après lui, M. le comte Le Marois. Le Bureau avait résolu cette seconde question par la négative, et il en donnait les raisons suivantes :

« Pour être proclamé élu, M. Le Marois aurait dû obtenir : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits (Loi du 16 juin 1875, article 5).

« Si M. Le Marois a réuni les voix du quart des électeurs inscrits, il n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, car pour qu'il en pût être ainsi, il faudrait considérer toutes les voix attribuées à M. Villault-Duchesnois comme ne pouvant entrer en ligne de compte pour le calcul de la majorité, en les assimilant à des bulletins blancs ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se seraient fait connaître suivant l'article 30 du décret du 2 février 1852, ou comme bulletins visés par la loi sur les candidatures multiples.

M. Villault-Duchesnois n'était frappé que d'un cas d'inéligibilité relative, puisqu'il eût pu être élu valablement dans une circonscription étrangère au département de la Manche, dans lequel il était Sous-Préfet moins de six mois avant la date de l'élection. Il avait satisfait aux obligations de la loi du 17 juillet 1889 en faisant la déclaration prescrite par l'article 2 et

1. Voy. sur ce dernier point le rapport déposé par M. Klotz le 24 décembre 1901.

2. M. Henri Brisson, candidat dans la 2e circonscription du Xe arrondissement de Paris le 27 avril 1902, retira sa déclaration après le premier tour; il fut élu, le 11 mai, par la 4e circonscription de Marseille.

3. Le décret de convocation pour les élections générales de 1906 porte la date du 10 avril 1906; il a été inséré au *Journal officiel* du 11, et, dans l'après-midi du même jour, la Préfecture de la Seine avait reçu vingt-cinq déclarations de candidature.

récépissé lui avait été donné de cette déclaration. Dès lors l'article 5 ne pouvait lui être applicable, à moins de reconnaître aux Préfets le droit d'accepter ou de refuser la déclaration de tel ou tel candidat, droit ou, pour mieux dire, pouvoir qui offrirait un singulier danger puisqu'il n'existerait pas de recours possible, prévu par la loi, contre une telle décision.

« En fait, il est à remarquer que, durant toute la période électorale, la déclaration de M. Villault-Duchesnois fut considérée comme valable et régulière : car on ne constate nulle part trace de lacération d'affiches, ni de saisie de profession de foi et de bulletins conformément à l'article 5 de la loi de juillet 1889. Dans ces conditions les voix attribuées à M. Villault-Duchesnois, qui avait fait sa déclaration, ne pouvaient qu'être comptées à son nom par la Commission de recensement.

« Votre 5e Bureau a estimé que ces suffrages ont été valablement exprimés, qu'ils rentrent en compte dans le calcul de la majorité, et que, par ce fait, M. Le Marois n'ayant pas obtenu la majorité des suffrages exprimés ne peut être proclamé élu. »

La discussion des conclusions du Bureau est venue devant la Chambre à la première séance du 17 février 1902[1]. Après avoir rappelé que la déclaration de M. Villault-Duchesnois avait été reçue bien que ce candidat fût frappé d'inéligibilité relative, et que, dans la même élection, le Préfet avait également reçu la déclaration d'un candidat frappé d'inéligibilité absolue pour condamnations de droit commun, M. Gauthier (de Clagny) a demandé qu'il fût admis « qu'en aucun cas, sous aucun prétexte, pour quelque cause que ce soit, un Préfet ne peut refuser une déclaration de candidature ».

« Il va sans dire, a ajouté M. Gauthier (de Clagny), qu'il faut aller jusqu'au bout de cette doctrine et que, quelle que soit la cause d'inéligibilité, condamnations de droit commun ou condamnations politiques, condamnations prononcées par les tribunaux judiciaires ou par des juridictions d'exception, un Préfet n'a jamais le droit, en aucune circonstance, d'apprécier la légalité d'une déclaration. »

M. Waldeck-Rousseau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, a répondu que la Chambre est seule juge de l'inéligibilité de ses membres, mais qu'il ne faut pas confondre avec les cas d'inéligibilité ordinaire une situation distincte et différente. Voici l'argumentation du Président du Conseil :

« Qu'est-ce qu'un inéligible? C'est, dans la plupart des cas, un citoyen qui a le libre exercice de tous les droits civils et politiques. Pour prendre un exemple, voici l'honorable M. Villault-Duchesnois; il était éligible dans toute la France, il était en possession de tous les droits de citoyen; ai-je besoin de dire qu'il pouvait être tuteur, juré, qu'il pouvait souscrire un engagement militaire? Il avait, par conséquent, la plénitude de la capacité civique et politique. Mais il ne pouvait pas l'exercer partout : il y avait précisément une circonscription où il ne pouvait pas l'exercer, c'était une circonscription du département de la Manche. Il était donc atteint seulement d'une incapacité relative; et, si notoire qu'elle fût, j'estime que le Préfet aurait excédé son droit si, s'agissant d'une incapacité relative, il avait refusé de recevoir la déclaration.

« Mais on peut se trouver en présence d'une personne qui ne soit pas seulement inéligible dans une circonscription ou pendant une période de temps, mais vis-à-vis de laquelle la question de savoir si elle peut accomplir cet acte, faire une déclaration de candidature, a été jugée et tranchée.

« Je prends, — car c'est en réalité ce dont il s'agit avant tout, — un exemple qui ressemble beaucoup à celui qui avait appelé l'attention du ministre de l'Intérieur en 1889. Voici un Français, atteint par une condamnation passée en force de chose jugée, émanant de la Haute Cour, par exemple, et emportant la peine de la dégradation civique. Il n'y a plus alors incapacité relative; il y a incapacité totale et absolue, et en voici les raisons. D'abord, c'est là une peine infamante, aux termes de l'article 8 de notre Code pénal. Quant aux conséquences, elle entraîne, de par l'article 34, la privation de tous les droits civiques et politiques. Un juge de paix, par exemple, ne pourrait pas admettre un condamné de cet ordre dans un conseil de famille; un bureau de recrutement ne pourrait pas recevoir son engage-

1. Les conclusions tendant à l'annulation de l'élection ont été, bien entendu, adoptées par la Chambre.

ment; un tribunal ne pourrait pas l'admettre comme expert. Et pour prendre un exemple dans un autre ordre de faits et d'idées, ni un maire ni un inspecteur d'académie ne pourraient recevoir de lui une déclaration d'ouverture d'un établissement d'enseignement. Qu'est-ce à dire? Qu'il n'est pas seulement dans la situation d'un homme inéligible, à raison de certaines circonstances de fait ou de temps, mais qu'il est inéligible en vertu d'une déchéance sur laquelle la justice a prononcé... Je considère que lorsqu'on est en présence seulement d'une question d'inéligibilité, c'est-à-dire d'une incapacité prononcée par les lois électorales seules, la solution découle de la loi de 1875; que c'est, en effet, à la Chambre d'être juge de l'éligibilité ou de la non-éligibilité; mais lorsqu'on se trouve en présence d'un homme frappé de dégradation civique, ayant perdu l'exercice de ses droits civils ou politiques, il est impossible d'admettre que des fonctionnaires chargés d'assurer l'exécution des lois puissent être obligés de prêter leur concours à une violation évidente des décisions de la justice. »

M. René Viviani a combattu la doctrine du Président du Conseil et affirmé qu'en aucun cas le Préfet ne peut refuser de recevoir une déclaration de candidature en se fondant sur des motifs d'inéligibilité :

« La déclaration, a dit M. Viviani, n'est qu'une formalité. Le Préfet doit la recevoir sans se préoccuper d'autre chose; il doit laisser se présenter ceux qui ont fait leur déclaration; c'est à nous, députés, seuls juges de la dignité et de la souveraineté de la Chambre, qu'il importe de rejeter loin de cette enceinte ceux qui pourront être élus sans droit. »

Comme conclusion, M. Viviani a déposé un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre, seule juge de sa souveraineté en matière de vérification de pouvoirs, décide qu'elle a seule qualité pour apprécier, au point de vue juridique, les candidatures et les élections législatives. »

Le projet de résolution de M. Viviani a été renvoyé à l'examen de la Commission du suffrage universel. Cette Commission avait déjà examiné la question, et, dans un rapport du 24 décembre 1901, M. Klotz avait exposé, dans les termes suivants, le résultat de ses délibérations :

« Votre Commission, Messieurs, a examiné le point de savoir s'il fallait, par une disposition législative, décider qu'en aucun cas, le Préfet n'est juge de l'éligibilité des candidats. Mais elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'introduire dans une loi spéciale un texte qui figure, en termes formels, dans la Constitution elle-même. Pour que la question soit réglée d'une façon définitive, incontestable, il suffit de relire, en effet, l'article 10 de la loi constitutionnelle sur les rapports des Pouvoirs publics en date du 16 juillet 1875. Il est ainsi conçu : « *Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres* et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission. » Les droits des Assemblées doivent être respectés par tous et il n'appartient à personne d'y porter atteinte, quelle que soit la circonstance..... Si l'Administration avait le pouvoir de refuser telle ou telle déclaration, ne serait-elle pas exposée à des erreurs, les candidats ne courraient-ils pas le risque d'un préjudice considérable, ne pourraient-ils pas craindre certains abus? La déclaration de tel ancien député aurait pu ne pas être acceptée, parce que le Préfet aurait estimé qu'il n'était pas Français; la déclaration de tel de nos collègues, parce que le Préfet aurait décidé qu'il n'avait pas l'âge légal. Et cependant la Chambre a validé leur élection. Non, le Préfet ne saurait posséder ce pouvoir de juge et de juge sans appel. Et pour défendre notre opinion, nous n'avons qu'à nous rappeler que nous avons avec nous la Constitution. »

Saisie du projet de résolution de M. Viviani, la Commission a maintenu ses premières conclusions dans un rapport déposé par M. Klotz le 5 mars 1902, mais elle a proposé de voter la résolution en l'accompagnant du commentaire suivant :

« Nous déclarons encore qu'il n'y a pas lieu d'introduire dans une loi spéciale un texte qui figure, en termes formels, dans la Constitution elle-même; mais nous estimons que, sous la forme d'un projet de résolution, soumis à sa seule délibération, la Chambre a le devoir de revendiquer ses droits; c'est pourquoi nous vous demandons d'adopter le projet de résolution de M. Viviani. »

La question a été, de nouveau, très longuement débattue dans les séances du 18, du 24 et du 25 mars 1902. Le 24 mars, au cours d'un débat concernant les modifications à introduire dans la loi sur les candidatures multiples, la Chambre a voté par 252 voix contre 235 un amendement de M. Gauthier (de Clagny) ainsi rédigé : « Sauf en cas de multiplicité de candidatures, le Préfet ne peut refuser de délivrer à un candidat le récépissé définitif de sa déclaration. » Dans la séance du lendemain 25 mars, M. Klotz a présenté un rapport supplémentaire concluant au vote d'un texte déclarant « irrecevables les déclarations de candidatures des personnes frappées de dégradation civique par suite de condamnations définitives ou des personnes désignées dans la loi du 16 juin 1886 ». MM. Allemane et Renou ont proposé l'amendement suivant : « Sont et demeurent inéligibles les condamnés de la Haute Cour et les membres des familles ayant régné en France, et de ce fait sont considérées comme nulles et non avenues leurs déclarations de candidatures. » La Chambre a voté ce texte par 239 voix contre 209; la délibération a été ensuite suspendue par un renvoi à la Commission.

La Chambre seule étant juge de l'éligibilité de ses membres, il n'appartiendrait pas au Préfet de refuser la déclaration d'un citoyen à l'encontre duquel on alléguerait le texte de l'article 1er de la loi du 20 juillet 1895[1] (V. *supra*, n° 158); en pareil cas, la déclaration doit être reçue et les bulletins au nom du candidat sont valables, sauf ensuite au candidat élu à prouver devant la Chambre qu'il a satisfait aux obligations de la loi militaire, conformément aux prescriptions de la loi de 1895.

178 à **179**. [*Sans modifications.*]

180. La loi du 9 décembre 1905 qui a prononcé la séparation des Églises et de l'État a modifié la situation des ministres des cultes au regard des luttes électorales; elle leur a rendu une liberté qu'ils n'avaient pas sous le régime concordataire. Toutefois, le texte même de la loi de 1905 n'autorise leur action politique qu'en dehors des lieux où s'exerce le culte[2]; la distinction, sur ce point, a été nettement établie dans un rapport fait le 7 décembre 1906 par M. Andrieu, au nom du Bureau chargé de vérifier les opérations électorales de l'arrondissement de Barcelonnette :

« Il est inadmissible, et d'ailleurs contraire à la loi de 1905 elle-même, que le prêtre, dans

1. C. D. 6 juin 1906. (Rapport de M. Cloarec; élect. de la 1re circonscription de Châteaulin.)

2. Les articles 34 et 35 de la loi du 9 décembre 1905 sont ainsi conçus :

« Art. 34. — Tout ministre d'un culte qui, dans les lieux où s'exerce ce culte, aura publiquement, par des discours prononcés, des lectures faites, des écrits distribués ou des affiches apposées, outragé ou diffamé un citoyen chargé d'un service public sera puni d'une amende de cinq cents francs à trois mille francs et d'un emprisonnement de un mois à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement.

« La vérité du fait diffamatoire, mais seulement s'il est relatif aux fonctions, pourra être établie devant le tribunal correctionnel dans les formes prévues par l'article 52 de la loi du 29 juillet 1881. Les prescriptions édictées par l'article 65 de la même loi s'appliquent aux délits du présent article et de l'article qui suit.

« Art. 35. — Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en sera rendu coupable sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, sans préjudice des peines de la complicité, dans le cas où la provocation aurait été suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile. »

l'église, en chaire, se livre à la propagande électorale; de même il est intolérable qu'il menace du refus des sacrements tout électeur qui ne voudrait pas voter pour son candidat... Mais, en dehors de l'église, l'intervention du clergé dans les luttes électorales peut-elle constituer, comme autrefois, une irrégularité grave, un motif d'annulation de l'élection où elle s'est produite? Il est impossible de l'admettre, depuis la loi de décembre 1905, et l'exception même qui est inscrite temporairement, dans son article 40, en est la preuve évidente[1]. »

181. Le fait d'être le beau-frère du Préfet du département dans lequel se trouve située la circonscription que l'on représente ne suffit pas à créer la présomption de candidature officielle[2].

Le grief de candidature officielle ne résulte pas de ce fait que plusieurs électeurs auraient eu connaissance d'une lettre adressée à l'un des candidats par son fils, attaché au cabinet du Président du Conseil, et constatant « que le Président n'entend pas que ce candidat soit combattu »[3].

Le fait, par un conseiller municipal, d'écrire aux électeurs de la commune pour les engager, *au nom du Conseil municipal*, à voter pour l'un des candidats constituerait un incident regrettable de nature à être blâmé par le Bureau; mais il ne formerait pas un chef d'annulation si d'ailleurs la majorité obtenue par le candidat proclamé se trouvait très élevée[4].

Le fait par un juge de paix d'avoir pris la parole dans une réunion publique en faveur du candidat proclamé est un grief qui peut motiver une protestation, mais que le Bureau ne retient pas lorsqu'il est isolé[5].

Un fonctionnaire public, — par exemple le receveur municipal — commettrait un acte regrettable en organisant une souscription en faveur d'une candidature et en acceptant le mandat de trésorier d'un comité électoral; mais ce grief ne suffirait pas pour faire invalider une élection[6].

Le fait que le Sous-Préfet d'un arrondissement serait lié d'amitié avec le candidat élu ne suffirait pas pour établir qu'il y a eu candidature officielle, si d'ailleurs le Préfet avait pris soin d'adresser d'avance à tous les Sous-Préfets une circulaire leur prescrivant la neutralité la plus absolue[7].

Bien que les avoués ne soient pas des fonctionnaires, ils jouissent d'un monopole et il serait inadmissible qu'ils pussent s'en servir pour exercer une pression sur le corps électoral. Par exemple, la délibération d'une Chambre d'avoués décidant de retirer toute annonce aux journaux et tout dossier aux avocats soutenant une candidature déterminée serait une manœuvre très blâmable sur laquelle le rapport du Bureau devrait appeler l'attention du Garde des Sceaux[8].

Le fait, par un candidat, d'avoir rappelé, au cours de la période électorale, qu'il est membre du Conseil de l'Ordre de la Légion d'honneur, n'est pas de

1. Voici le texte de l'article 40 de la loi du 9 décembre 1905 :

« Pendant huit années à partir de la promulgation de la présente loi, les ministres du culte seront inéligibles au Conseil municipal dans les communes où ils exerceront leur ministère ecclésiastique. »

2. C. D. 20 juin 1902 (élect. de la 2e circonscription de Besançon).
3. S. 1er février 1906 (rapport de M. Eugène Guérin, élect. du Nord); S. 8 février 1906.
4. C. D. 3 juin 1902 (élect. de la 1re circonscription de Roanne).
5. C. D. 3 juin 1902 (élect. de la 8e circonscription de Lille).
6. C. D. 5 juin 1902 (élect. de Montbéliard).
7. S. 17 novembre 1904 (élect. de l'Hérault).
8. C. D. 5 juin 1902 (élect. de Cherbourg).

nature à justifier l'accusation d'avoir tenté de s'attribuer auprès des électeurs une influence illicite en matière de décorations, celles-ci n'étant point décernées sur la proposition du Conseil de l'Ordre [1].

En 1906, le 8e Bureau du Sénat a jugé qu'il n'y a pas lieu de retenir comme constituant un acte de pression officielle la publication de deux lettres adressées à l'un des candidats par des ministres et lui annonçant la nomination au poste d'attaché du Cabinet de deux jeunes gens recommandés par lui [2].

Le fait que le Secrétaire général de la Préfecture et plusieurs Sous-Préfets auraient conduit des délégués jusqu'à la porte de la salle du scrutin constituerait une tentative de pression blâmable qui devrait être signalée par le Bureau et réprimée par le ministre de l'Intérieur [3]; mais la preuve du fait ne peut résulter d'une protestation vague dont les signataires n'indiqueraient aucun des noms des délégués circonvenus; en pareil cas, le Bureau du Sénat porte la plainte à la connaissance du ministre de l'Intérieur sans s'y arrêter, si d'ailleurs il constate que l'incident, même établi, ne pouvait avoir aucune influence sur les résultats de l'élection [4].

§ 2. — Des candidatures produites par l'exercice du droit de réunion ou d'association

182. Aux termes de l'article 26 de la loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Églises et de l'État, « il est interdit de tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte ». L'article 36 de la même loi dispose que, dans le cas de condamnation par les tribunaux de simple police ou de police correctionnelle en application de l'article 26, l'association constituée pour l'exercice du culte dans l'immeuble où

1. S. 1er février 1906 (rapport de M. Eugène Guérin, élect. du Nord); S. 8 février 1906.

2. « Il est exact que M. Lozé a fait insérer dans le journal *le Cambrésis*, qui soutenait sa candidature, deux lettres par lesquelles M. Trouillot et M. Dubief l'informaient qu'ils avaient attaché à leur Cabinet deux protégés de M. Lozé... Des documents de ce genre ne sont pas rares, et il est peu de nos collègues qui n'en aient reçu de semblables. Leur publication n'est pas, non plus, un fait insolite. Nombreux sont les hommes politiques qui, même en dehors de la période électorale, adressent aux journaux qui les soutiennent des communications de cette nature.

« Il n'a pas paru à votre Bureau que ces deux lettres, d'une banalité courante, pussent être retenues comme une manœuvre ayant eu pour but et pour résultat de tromper les électeurs sénatoriaux du Nord sur l'influence ou le crédit dont peut jouir M. Lozé auprès du Gouvernement.

« Leur publication dans le *Cambrésis* était, d'ailleurs, selon M. Lozé, une réponse à un passage de la profession de foi de ses concurrents. On lisait, en effet, dans cette profession de foi : « Peu pressés « d'envoyer au Sénat des représentants confinés dans l'opposition stérile de la minorité, qui n'auraient aucun « crédit auprès des Pouvoirs publics, vous préférerez nous remettre le soin de servir votre cause à nous « qui... sommes toujours sûrs de trouver, auprès des membres du Gouvernement, la plus bienveillante « sollicitude. »

« A des candidats qui se réclamaient auprès du corps électoral de leur crédit auprès des Pouvoirs publics, le journal qui soutenait M. Lozé a cru devoir répondre par la publication de deux lettres ministérielles que son candidat n'en était pas totalement dépourvu. Il est difficile de considérer cette publication comme une manœuvre de nature à faire annuler l'élection. » (S. 1er février 1906; rapport de M. Eugène Guérin; élect. du Nord. — S. 8 février 1906.)

3. « J'ajoute, au surplus, que dans le cas où une telle manœuvre aurait été réellement pratiquée, je n'aurais pas hésité à prendre immédiatement contre son auteur les mesures de sévérité qu'elle eût commandées. » (Lettre adressée par M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur, au Président du 9e Bureau du Sénat, le 27 février 1885.)

4. S. 27 février 1885.

l'infraction a été commise sera civilement responsable. Aux termes de l'article 37, sont applicables l'article 463 du Code pénal et la loi du 26 mars 1891.

183. Le droit de réunion a été élargi par la loi du 28 mars 1907. En décidant que les réunions publiques pourraient avoir lieu *sans autorisation préalable*, la loi du 30 juin 1881 avait maintenu *la nécessité d'une déclaration préalable* à la réunion ; le caractère obligatoire de cette formalité a été supprimé par la loi du 28 mars 1907, qui est ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER. — Les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable[1].

ART. 2. — Sont abrogées, en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi, les dispositions des lois des 30 juin 1881, 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907.

ART. 3. — Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi et celle du 2 janvier 1907 seront applicables à l'Algérie[2] et aux colonies. »

De ce que le caractère *obligatoire* de la déclaration préalable a disparu, il ne s'ensuit pas que les dispositions de l'article 2 de la loi du 30 juin 1881[3] ne puissent plus fonctionner; elles subsistent à *titre purement facultatif*. Comme l'a dit le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé sur le Bureau de la Chambre le 22 janvier 1907, « au lieu de constituer une sujétion, la déclaration ne sera plus qu'un avantage conféré aux organisateurs de réunions publiques : elle leur permettra, s'ils le désirent, de former d'avance le Bureau[4] qui, si la formalité de la déclaration avait été abolie purement et simplement, aurait dû être, dans tous les cas, élu par l'assemblée elle-même[5] ».

En vue de l'application de la loi nouvelle, M. Clemenceau, ministre de

1. L'initiative de cette réforme avait été prise par M. Etienne Flandin et plusieurs de ses collègues dans la séance du 15 janvier 1907; de son côté, le Gouvernement avait déposé, le 22 janvier 1907, un projet de loi ayant le même but.

2. En conséquence, un décret rendu en Conseil d'État, le 11 septembre 1907, a décidé que les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, peuvent être tenues en Algérie, sans déclaration préalable.

3. Voici le texte de cet article :

« Toute réunion publique sera précédée d'une déclaration indiquant le lieu, le jour, l'heure de la réunion. Cette déclaration sera signée par deux personnes au moins, dont l'une domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu.

» Les déclarants devront jouir de leurs droits civils et politiques, et la déclaration indiquera leurs noms, qualités et domiciles.

« Les déclarations sont faites : à Paris, au Préfet de police; dans les chefs-lieux de département, au Préfet; dans les chefs-lieux d'arrondissement, au Sous-Préfet, et dans les autres communes, au maire.

« Il sera donné immédiatement récépissé de la déclaration.

« Dans le cas où le déclarant n'aurait pu obtenir de récépissé, l'empêchement ou le refus pourra être constaté par acte extrajudiciaire ou par attestation signée de deux citoyens domiciliés dans la commune.

« Le récépissé, ou l'acte qui en tiendra lieu, constatera l'heure de la déclaration.

« La réunion ne peut avoir lieu qu'après un délai d'au moins vingt-quatre heures. »

C'est ce dernier paragraphe qui a perdu son caractère impératif.

4. Le § 2 de l'art. 8 de la loi du 30 juin 1881 porte que « à défaut de désignation par les signataires de la déclaration, les membres du Bureau seront élus par l'assemblée. »

5. « Il y a, disait M. Clemenceau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, dans la séance du Sénat du 14 février 1907, il y a des organisateurs de réunions qui veulent garder aux assemblées qu'ils convoquent le caractère de conférences; ils peuvent redouter qu'au début de la réunion il se produise du tumulte à l'occasion du choix des membres du Bureau et ils ont le moyen d'éviter cet inconvénient par la déclaration. Il convenait donc de la laisser subsister pour ceux qui jugeraient opportun d'y recourir. Voilà l'économie du projet, dans ce qu'il a d'essentiel. »

l'Intérieur, a adressé aux Préfets, le 22 avril 1907, la circulaire suivante :

« Aux termes de l'article 2 de la loi du 30 juin 1881, toute réunion publique devait être précédée d'une déclaration indiquant le lieu, le jour et l'heure de la réunion. En raison du délai qui devait exister entre le dépôt de la déclaration et la tenue de la réunion, le Préfet, le Sous-Préfet ou le maire avait le temps de désigner, pour y assister, un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire.

« Il n'en est plus de même depuis la loi du 28 mars 1907, d'après laquelle « les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration prélable ».

« Par suite de la nouvelle législation, l'Administration peut donc ignorer l'organisation de réunions publiques ou n'en être pas avisée assez tôt pour pouvoir faire usage du droit que lui confère l'article 9 de la loi du 30 juin 1881. Elle a cependant le plus grand intérêt à être tenue exactement au courant des discours qui peuvent tomber sous l'application des articles 23, 24 et 25 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Pour la constatation matérielle des délits de cette nature, il est indispensable qu'un fonctionnaire soit présent à la réunion, afin de dresser procès-verbal des infractions commises.

« Je vous prie, en conséquence de donner à tous les commissaires spéciaux et de police de votre département une délégation permanente à l'effet d'assister aux réunions publiques organisées dans leur ressort. Vous voudrez bien les inviter à se rendre à toute réunion qui, en raison de son objet ou de la qualité des organisateurs, nécessiterait leur présence. Ils n'auront pas, en pareil cas, à solliciter de vous des instructions préalables qui, le plus souvent, ne leur parviendraient pas en temps utile. »

L'article 21 de la loi du 1er juillet 1901 a prononcé l'abrogation de l'article 7 de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, lequel avait maintenu l'interdiction prononcée contre les clubs par le décret du 25 mars 1852; le même article 21 a également prononcé l'abrogation de l'article 13 du décret du 28 juillet 1848, lequel avait été maintenu en vigueur par l'article 12 de la loi de 1881 et interdisait les sociétés secrètes. Il n'y a plus, en conséquence, pour les clubs et les sociétés, d'autre régime que celui qui a été fondé par la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association (V. *supra*, n° 56). Les articles 1 à 12 de cette loi[1] sont ainsi conçus :

« ART. PREMIER. — L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur

1. Ils ont été complétés par le premier décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi sur le contrat d'association. Nous croyons utile de reproduire ici les articles 1er à 15 de ce décret :

CHAPITRE Ier

ASSOCIATIONS DÉCLARÉES.

« ARTICLE PREMIER. — La déclaration prévue par l'article 5, § 2, de la loi du 1er juillet 1901 est faite, par ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration ou de la direction de l'association. Dans le délai d'un mois, elle est rendue publique par leurs soins, au moyen de l'insertion au *Journal officiel* d'un extrait contenant la date de la déclaration, le titre et l'objet de l'association, ainsi que l'indication de son siège social. L'extrait est reproduit par les soins du Préfet au Recueil des actes administratifs de la Préfecture.

« ART. 2. — Toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la Préfecture ou de la Sous-Préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction. Elle peut même s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait.

« ART. 3. — Les déclarations relatives aux changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association mentionnent :

1° Les changements de personnes chargées de l'administration ou de la direction;

2° Les nouveaux établissements fondés;

3° Le changement d'adresse dans la localité où est situé le siège social;

4° Les acquisitions ou aliénations du local et des immeubles spécifiés à l'article 6 de la loi du

activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

« ART. 2. — Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

« ART. 3. — Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet.

« ART. 4. — Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après payement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

« ART. 5. — Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique, prévue par l'article 6, devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs. — La déclaration préalable en sera faite à la Préfecture du département ou à la Sous-Préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Il en sera donné récépissé. — Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. — Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts. — Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés. — Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

1er juillet 1901; un état descriptif, en cas d'acquisition, et l'indication des prix d'acquisition ou aliénation doivent être joints à la déclaration.

« ART. 4. — Pour le département de la Seine, les déclarations et les dépôts de pièces annexées sont faits à la Préfecture de police.

« ART. 5. — Le récépissé de toute déclaration contient l'énumération des pièces annexées; il est daté et signé par le Préfet ou son délégué ou par le Sous-Préfet.

« ART. 6. — Les modifications apportées aux statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association sont transcrits sur un registre tenu au siège de toute association déclarée; les dates des récépissés relatifs aux modifications et changements sont mentionnées au registre. La présentation dudit registre aux autorités administratives ou judiciaires, sur leur demande, se fait sans déplacement au siège social.

« ART. 7. — Les unions d'associations ayant une administration ou une direction centrale sont soumises aux dispositions qui précèdent. Elles déclarent, en outre, le titre, l'objet et le siège des associations qui les composent. Elles font connaître dans les trois mois les nouvelles associations adhérentes.

CHAPITRE II

ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE.

« ART. 8. — Les associations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique doivent avoir rempli au préalable les formalités imposées aux associations déclarées.

« ART. 9. — La demande en reconnaissance d'utilité publique est signée de toutes les personnes déléguées à cet effet par l'assemblée générale.

« ART. 10. — Il est joint à la demande :

1° Un exemplaire du *Journal officiel* contenant l'extrait de la déclaration;

2° Un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'œuvre,

3° Les statuts de l'association en double exemplaire;

4° La liste de ses établissements avec indication de leur siège;

5° La liste des membres de l'association avec l'indication de leur âge, de leur nationalité, de leur profession et de leur domicile, ou, s'il s'agit d'une union, la liste des associations qui la composent avec l'indication de leur titre, de leur objet et de leur siège;

6° Le compte financier du dernier exercice;

7° Un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif;

8° Un extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique.

Ces pièces sont certifiées sincères et véritables par les signataires de la demande.

« ART. 11. — Les statuts contiennent :

1° L'indication du titre de l'association, de son objet, de sa durée et de son siège social;

2° Les conditions d'admission et de radiation de ses membres;

3° Les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association et de ses établissements, ainsi que

« ART. 6. — Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'État, des départements et des communes :

« 1° Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 500 francs;

« 2° Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres;

« 3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

« ART. 7. — En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association sera prononcée par le tribunal civil, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. — En cas d'infraction aux dispositions de l'article 5, la dissolution pourra être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

« ART. 8. — Seront punis d'une amende de seize à deux cents francs et, en cas de récidive, d'une amende double, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5. — Seront punis d'une amende de seize à cinq mille francs et d'un emprisonnement de six jours à un an, les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution. Seront punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

« ART. 9. — En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts, ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

« ART. 10. — Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique.

« ART. 11. — Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeu-

la détermination des pouvoirs conférés aux membres chargés de l'administration ou de la direction, les conditions de modification des statuts et de la dissolution de l'association;

4° L'engagement de faire connaître dans les trois mois à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture tous les changements survenus dans l'administration ou la direction et de présenter sans déplacement les registres et pièces de comptabilité sur toute réquisition du Préfet, à lui-même ou à son délégué;

5° Les règles suivant lesquelles les biens seront dévolus en cas de dissolution volontaire, statutaire, prononcée en justice ou par décret;

6° Le prix maximum des rétributions qui seront perçues à un titre quelconque dans les établissements de l'association où la gratuité n'est pas complète.

« ART. 12. — La demande est adressée au ministre de l'Intérieur; il en est donné récépissé daté et signé avec indication des pièces jointes. — Le ministre fait procéder, s'il y a lieu, à l'instruction de la demande, notamment en provoquant l'avis du Conseil municipal de la commune où l'association est établie et un rapport du Préfet. — Après avoir consulté les ministres intéressés, il transmet le dossier au Conseil d'Etat.

« ART. 13. — Une copie du décret de reconnaissance d'utilité publique est transmise au Préfet ou au Sous-Préfet pour être jointe au dossier de la déclaration; ampliation du décret est adressée par ses soins à l'association reconnue d'utilité publique.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS COMMUNES AUX ASSOCIATIONS DÉCLARÉES ET AUX ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE.

« Art. 14. — Si les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens d'une association en cas de dissolution, par quelque mode que ce soit, ou si l'assemblée générale, qui a prononcé la dissolution volontaire n'a pas pris de décision à cet égard, le tribunal, à la requête du ministère public, nomme un curateur. Ce curateur provoque, dans le délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer sur la dévolution des biens; il exerce les pouvoirs conférés par l'article 813 du Code civil aux curateurs des successions vacantes.

« ART. 15. — Lorsque l'assemblée générale est appelée à se prononcer sur la dévolution des biens, quel que soit le mode de dévolution, elle ne peut, conformément aux dispositions de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901, attribuer aux associés, en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l'association. »

Les art. 32 et 33 du même décret contiennent les dispositions transitoires suivantes :

« ART. 32. — Pour les associations déclarées depuis la promulgation de la loi du 1er juillet 1901, le délai d'un mois prévu à l'article 1er du présent règlement ne court que du jour de la promulgation dudit règlement.

« ART. 33. — Les associations ayant déposé une demande en reconnaissance d'utilité publique antérieurement au 1er juillet 1901, devront compléter les dossiers conformément aux dispositions des articles 10 et 11. — Toutefois, les formalités de déclaration et de publicité au *Journal officiel* ne seront pas exigées d'elles. »

bles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs. — Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil et l'article 54 de la loi du 4 février 1901. Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association, sont aliénés dans les délais et la forme prescrits par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité ; le prix en est versé à la caisse de l'association. — Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

« ART. 12. — Les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, dans les conditions prévues par les articles 75 à 101 du Code pénal, pourront être dissoutes par décret du Président de la République rendu en Conseil des ministres. — Les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le décret de dissolution, seront punis des peines portées par l'article 8, § 2. »

184. En autorisant chaque candidat à se faire représenter par un mandataire dans les réunions électorales, la loi du 30 juin 1881 n'a point défini de quelle manière le mandat serait conféré. Il y a donc lieu de s'en tenir aux termes de l'article 1985 du Code civil, qui porte qu'un mandataire peut être désigné par acte public ou par acte sous seing privé, même par lettre[1], et qui ajoute que le mandat peut aussi être donné verbalement. Par conséquent il peut être donné par télégramme[2].

Le fait que des personnes étrangères au corps électoral sénatorial auraient assisté à une réunion électorale tenue en vue de la nomination de sénateurs, constitue une illégalité qui doit être signalée par le Bureau chargé de l'examen du dossier, et cette illégalité mérite d'être sévèrement blâmée lorsque, dans l'espèce, il s'agit de fonctionnaires ; mais elle ne saurait constituer un grief sérieux contre l'élection, s'il est établi qu'elle n'est pas imputable aux candidats proclamés et si les personnes qui n'avaient aucun droit d'assister à la réunion n'ont pris part ni à la discussion ni au vote. En pareil cas, d'ailleurs, la responsabilité incombe directement à l'autorité municipale qui est chargée de veiller à ce que nul ne s'introduise dans la réunion s'il n'est pas compris dans la liste des personnes visées au 3e paragraphe de l'article 16 de la loi organique du 2 août 1875[3].

185. Le 1er paragraphe de l'article 6 de la loi du 30 juin 1881 porte que « les réunions publiques ne peuvent être tenues *sur la voie publique* ». Cette interdiction n'a pas été abrogée par la loi du 28 mars 1907. M. Ghesquière et plusieurs de ses collègues avaient déposé, sur le Bureau de la Chambre des députés un amendement portant que « les réunions peuvent se tenir sur la voie publique, à la condition de ne pas entraver la circulation ». Cet amendement, discuté dans la séance du 29 janvier 1907, a été repoussé dans celle du 30 janvier[4] ; mais, pour l'interprétation du texte de l'article 6 de la loi de 1881, il im-

1. Jugement du tribunal de Lille, 28 décembre 1892.
2. Arr. de la Cour d'Alger, 7 avril 1884.
3. S. 28 janvier 1909. (Rapport de M. Victor Lourties, élect. de la Haute-Savoie.)
4. Dans le rapport fait au Sénat le 11 février 1907, M. Eugène Lintilhac a nettement interprété ce rejet comme aboutissant à l'interdiction des réunions tenues sur la voie publique : « Il est pourtant, dit-il, une des prescriptions de la loi de 1881 que le projet n'abroge pas, c'est la première de l'article 9, ainsi conçu : « Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ». La Chambre a maintenu cette interdiction, malgré les vifs et pressants arguments de M. Ghesquière, réitérés par M. Aldy, mais dont triomphèrent les sages réserves faites par M. le Président du Conseil. »

porte de rappeler qu'au cours du débat du 29 janvier 1907, M. Clemenceau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, a donné les explications suivantes :

« M. Ghesquière propose d'autoriser les réunions sur la voie publique. Ces réunions jouissent actuellement d'une très grande et très large tolérance sur la plus grande partie du territoire, notamment dans le Midi, que j'ai l'honneur de représenter.

« Chaque fois que je vais voir mes électeurs, je fais un certain nombre de réunions sur la voie publique.

« Et véritablement je ne crois pas qu'aujourd'hui on trouve facilement l'un d'entre vous ou l'un de vos amis qui ait été poursuivi pour avoir tenu une réunion sur la voie publique...

« Il y a cependant des cas où ces réunions peuvent présenter des inconvénients assez graves, et pour ma part je déclare que je répugnerais à laisser l'arbitraire du maire s'exercer en toute liberté dans cet ordre d'idées.

« Voilà pourquoi je ne peux m'en remettre à lui du soin de décider si la réunion aura ou n'aura pas lieu sur la voie publique. *C'est une question de fait, une question de tolérance.* Si la réunion n'est pas autre chose qu'une réunion ordinaire, il n'y a pas, il n'y aura jamais de contravention. Si elle dégénère en manifestation tumultueuse, en violences, les auteurs de ces violences en supporteront les conséquences... Je ne puis pas, je le répète, autoriser les maires à faire ce qu'ils voudront en matière de réunion sur la voie publique. »

M. Arthur Groussier est alors intervenu pour faire préciser l'interprétation de la loi de 1881 :

« Il est bien entendu, dit M. Groussier, que la loi actuelle permet de tenir des réunions tout autre part que sur la voie publique, c'est-à-dire à l'air libre, dans un champ, une cour, un endroit quelconque ? »

Le Président du Conseil a répondu qu'il était d'accord, sous cette réserve que « la réunion dans une cour ou dans un champ ne peut avoir lieu qu'avec l'autorisation du propriétaire du champ ou de la cour ». Puis il a précisé en ce qui concerne la voie publique :

« La difficulté, l'auteur de la proposition de loi l'a parfaitement reconnue, c'est de maintenir la liberté de la circulation. Aussi son texte dit-il « à condition que la circulation ne soit pas entravée ». C'est à peu près comme si je me proposais de prendre un bain sans me mouiller.

« La voie publique est faite pour la circulation du public. Il n'y a pas de public à tel moment donné; il peut y en avoir tout à l'heure. Le devoir de la police est de maintenir la voie libre pour le public. C'est là un principe, auquel, comme à tout autre, il peut y avoir certaines exceptions. Un dimanche, par exemple, jour où la circulation des voitures est moindre, mais où le nombre des paisibles promeneurs est plus considérable, on pourra se réunir dans un jardin, un champ, une cour. On le fait dans tous les pays libres. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas le faire en France. »

M. Arthur Groussier ayant répliqué : « Dans un champ, dans une cour, c'est la loi; je vous demande de préciser »; le Président du Conseil a répondu : « C'est une tolérance et ce n'est pas moi qui la retirerai. » M. Arthur Groussier a soutenu alors que c'est un droit et il a invoqué le débat suivant, qui s'était déroulé devant la Chambre le 27 janvier 1880 :

« *M. Cunéo d'Ornano.* — Je voudrais que la Commission précisât, qu'elle déclarât que par les mots : voie publique, elle entend simplement les voies de circulation.

« Il demeure notamment bien entendu que du moment où on a voté que les réunions n'étaient plus astreintes à un local déterminé, l'obligation d'avoir un local clos et couvert, selon la loi de 1868, n'existe plus. Toutes réunions publiques deviennent autorisées dans tout lieu public autre que les voies de circulation.

« *M. le Rapporteur.* — Qu'appelez-vous lieu public autre que les voies de circulation ?

« *M. Cunéo d'Ornano.* — Les champs, les cours, par exemple.

« *M. le Rapporteur.* — Une cour n'est pas un lieu public.

« *M. Cunéo d'Ornano.* — C'est entendu!... Je suis d'accord avec vous; mais une loi n'est jamais trop claire et je suis heureux d'avoir obtenu sur ce point la réponse précise qui m'est faite.

« *M. le Rapporteur.* — Il est bien entendu que nous n'avons pas le moins du monde l'intention de prohiber les réunions en plein air; seulement nous ne voulons pas de réunions sur la voie publique qui pourraient entraver la circulation, et nous sommes sur ce point d'accord avec le Gouvernement.

« Le Gouvernement qui avait mis le mot « local » dans son premier projet a consenti à y mettre « lieu » pour qu'on ne pût pas supposer qu'on revenait aux dispositions légales antérieures... ou qu'on visait un enclos, par exemple.

« Il est non moins bien entendu que nous ne voulons parler que des réunions soumises à la déclaration préalable, et que les réunions accidentelles qui se produiraient sur la voie publique, en dehors de toute formalité, demeureraient soumises aux dispositions de la loi sur les attroupements.

« M. Cunéo d'Ornano me demande si les lieux publics autres que la voie publique seront susceptibles de recevoir des réunions. Je lui réponds que je ne sais pas trop ce que c'est que les lieux publics autres que les voies publiques, car une place publique est une voie comme la rue. S'il s'agit des champs, les champs ne sont pas une voie publique.

« La pensée de la Commission est que les réunions publiques peuvent avoir lieu en plein air, pourvu que ce ne soit pas sur des voies publiques, c'est-à-dire sur une place, dans une rue, dans un chemin.

« *M. Cunéo d'Ornano.* — C'est la réponse que je désirais; elle éclaircit très bien le texte. »

Après la lecture de cette citation, le Président du Conseil s'est borné à dire : « Très bien! je m'en félicite. » Au moment du vote sur l'amendement de MM. Ghesquière, Aldy et Willm, le rapporteur, M. Étienne Flandin, s'est prononcé en ces termes, au nom de la Commission :

« Le droit de réunion implique le stationnement. Comment le stationnement ne serait-il pas une entrave à la circulation? Les rues sont faites pour les passants, pour ceux qui vaquent à leurs affaires, et qui pourraient trouver fort mauvais, à un moment donné, de voir la circulation interrompue. On a prouvé hier aux auteurs de l'amendement que les réunions en plein air sont autorisées par la loi de 1881; ils doivent reconnaître qu'ils ont une satisfaction suffisante et ils feraient sagement de retirer leur amendement. La Commission ne saurait l'accepter. »

L'article 6 de la loi du 30 juin 1881 ne vise que les réunions formées intentionnellement et susceptibles d'être organisées suivant la loi, mais ne s'applique pas à tous les rassemblements quelconques que les circonstances peuvent provoquer. Par conséquent, lorsqu'un rassemblement n'a pas été formé intentionnellement sur la voie publique, il n'y a pas lieu de lui appliquer la loi du 30 juin 1881, mais le droit antérieur, c'est-à-dire soit les ordonnances de police, soit la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements[1].

La loi du 28 mars 1907 n'a rien innové quant à l'heure de fermeture des réunions publiques; l'article 6 de la loi du 30 juin 1881 porte que les réunions « ne peuvent se prolonger au delà de onze heures du soir; cependant, dans les localités où la fermeture des établissements publics a lieu plus tard, elles pourront se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements. » Ces dispositions demeurent; dans le projet primitif de 1907, le Gouvernement avait proposé de dire que les réunions peuvent être tenues « à toute heure ». Ces mots, adoptés d'abord par la Chambre, ont été supprimés

1. Arr. Cass. 14 mars 1903.

par le Sénat[1]; dans un rapport déposé sur le Bureau de la Chambre le 7 mars 1907, M. Étienne Flandin a proposé d'accepter la rédaction du Sénat : « En maintenant, disait-il, l'interdiction prononcée par l'article 6 de la loi du 30 juin 1881 de prolonger les réunions au delà de onze heures du soir ou de l'heure fixée pour la fermeture des établissements publics, la haute Assemblée a été guidée par la préoccupation d'empêcher que la tenue de prétendues réunions ne vînt paralyser l'exécution des arrêtés de police protégeant le bon ordre et la tranquillité publique. » Conformément aux conclusions de sa Commission, la Chambre a ratifié le texte du Sénat dans la séance du 27 mars 1907.

186. Comme on l'a vu plus haut (n° 183), la loi du 28 mars 1907 laisse subsister, avec tous ses pouvoirs, le Bureau prévu pour les réunions publiques par l'article 8 de la loi du 30 juin 1881. Mais la déclaration préalable n'étant plus obligatoire, le Bureau devra être élu par l'assemblée lorsqu'il n'aura pas été désigné d'avance dans une déclaration facultative[2].

1. L'innovation avait été critiquée dans le premier rapport déposé par M. Eugène Lintilhac, au nom de la Commission du Sénat, le 11 février 1907 : « La liberté, disait M. Lintilhac, laissée par l'expression : « à toute heure » a paru aux membres de la Commission devoir être la source d'abus préjudiciables à l'ordre public et d'une répression parfois difficile. Comment empêcher, par exemple, des compagnies de buveurs de s'attarder dans les débits de boissons, sous le fallacieux prétexte de tenir une réunion publique? Comment réprimer, dans les petites communes surtout, à une heure avancée de la nuit, les désordres qui accompagneraient ou surtout ceux qui suivraient inévitablement de pareilles pratiques? »

Cependant, la Commission avait conclu à l'adoption du texte de la Chambre; mais les mots « à toute heure » ont été vivement attaqués devant le Sénat, dans la séance du 14 février 1907; M. Maurice Faure disait :

« Ce qui importe aux municipalités, c'est beaucoup moins d'être informées de l'heure et du lieu où seront tenues les réunions publiques, que d'avoir la certitude qu'après une certaine heure fixée par la loi et par les règlements de police, des assemblées bruyantes ne pourront se prolonger ou être organisées en pleine nuit, de manière à troubler la tranquillité publique et le repos des habitants.

« C'est justement pour protéger ce repos, pour le garantir contre le vacarme des cris et des chants nocturnes, contre le tapage des buveurs attardés et contre les dangers de désordre résultant de rixes possibles, que la loi de 1881 avait limité l'heure des réunions de nuit à onze heures du soir, ou, au plus tard, au moment fixé par les arrêtés municipaux pour la fermeture des établissements publics... La faculté d'organiser pour quelque objet que ce soit, d'après les dispositions de l'article 1er, des réunions publiques à toute heure aboutirait, en fait, quelles que soient les prescriptions des circulaires qu'on nous promet, à la possibilité légale d'éluder et d'annuler les arrêtés municipaux dont je viens de parler.

« Il suffirait, en effet, comme on l'a fait justement remarquer, qu'à l'instant même où les agents municipaux se présenteraient pour signifier que l'heure de la fermeture a sonné, le propriétaire de l'établissement ou ses clients leur fissent remarquer qu'ils vont organiser une réunion publique, en vue de tel ou tel objet à leur convenance, pour se soustraire à l'exécution des arrêtés de police.

« On a beau nous dire que des circulaires interprétatives y pourvoiront et résoudront la difficulté; les circulaires ne sont pas la loi et les déclarations ministérielles les plus explicites ne peuvent prévaloir contre le texte même des dispositions législatives. »

Sans insister absolument sur le vote de la disposition, M. Clemenceau, Président du Conseil, l'avait défendue en ces termes :

« On s'est ému de la possibilité, pour les cabaretiers, de tenir ouverts leurs établissements à toute heure de nuit et d'y faire prolonger les beuveries. Mais, messieurs, le cabaret peut être fermé en tant que cabaret par des arrêtés à une heure déterminée, et s'il reste ouvert pour une réunion, le tenancier du cabaret ne serait pas à l'abri d'une contravention au cas où, au cours de cette réunion, on continuerait à débiter des boissons.

« Le projet de loi ne comporte pas le droit de conserver le cabaret ouvert toute la nuit, mais simplement de tenir une salle ouverte après telle heure pour une réunion.

« Par conséquent, je ne pense pas qu'à ce point de vue l'autorité municipale serait désarmée. »

Le Sénat ayant prononcé le renvoi à la Commission, celle-ci lui a rapporté, le 21 février 1907, un texte d'où les mots « à toute heure » avaient disparu, et le Sénat a sanctionné ce texte dans sa séance du 26 février.

2 « En ce qui concerne les réunions publiques, électorales ou autres, où des débats contradictoires appellent une direction nécessaire, votre Commission, d'accord avec le Gouvernement, a pensé que l'on ne saurait, sans risquer de compromettre l'exercice régulier du droit de réunion, supprimer la formalité de la nomination d'un Bureau. La suppression du Bureau, chargé par la loi de 1881 de maintenir l'ordre

Les membres du Bureau d'une réunion publique électorale ne sont pas responsables de l'introduction illicite, prévue par l'article 5 de la loi de 1881, de femmes et de jeunes gens non électeurs.

Le Bureau ne saurait être recherché à l'occasion d'un tumulte très violent qui se serait produit au cours d'une réunion publique, lorsqu'il est constaté que la séance a été levée par le président sur la demande du commissaire de police[1].

187 à **189**. [*Sans modifications.*]

§ 3. — Des candidatures produites par la voie de la presse

190. La circulation des journaux intéresse à un haut degré la période électorale; il ne nous paraît pas inutile d'indiquer ici les dispositions édictées par l'article 1er de la loi du 29 avril 1908 au point de vue des transports postaux :

« Dans le régime intérieur (France et Algérie), ainsi que dans les relations franco-coloniales et intercoloniales, la taxe des journaux et écrits périodiques, préalablement

et d'empêcher toute infraction aux lois, aurait comme corollaire fatal le renforcement obligé des pouvoirs de police pour dissoudre la réunion en cas de tumulte dégénérant en violences ou voies de fait.

« Ce serait aller à l'encontre des dispositions libérales de la loi que nous voulons édicter.

« Mais, le Bureau étant maintenu pour les réunions publiques, devait-on faire abstraction de la faculté que le deuxième paragraphe de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881 réserve aux organisateurs d'une réunion de désigner par avance dans leur déclaration les membres du Bureau? Telles circonstances peuvent surgir où ce droit présente pour les organisateurs un réel intérêt.

« Il se trouve sauvegardé par le maintien de la déclaration *facultative*. » (C. D. 24 janvier 1907; rapport de M. Étienne Flandin de l'Yonne.)

« Le projet ne supprime que la nécessité de la déclaration, mais il en laisse la faculté aux organisateurs, ce qui leur permet, en vertu de l'article 8 de la loi de 1881, de désigner d'avance le Bureau.

« Au reste, s'il n'y a pas eu de déclaration, la formation d'un Bureau demeure obligatoire pour les réunions publiques autres que les cultuelles, lesquelles en sont expressément dispensées par les articles 25 de la loi du 9 décembre 1905 et 4 de la loi du 2 janvier 1907.

« Ce Bureau doit être élu par l'assemblée. A cet égard, la prescription de l'article 8 de la loi de 1881 est formelle et subsiste, n'ayant rien de contraire au présent projet de loi.

« Cette prescription n'a d'ailleurs rien d'attentatoire au droit de réunion : au contraire, elle se trouve être, en fait, la meilleure garantie de son libre exercice. L'autorité morale du Bureau élu plane en effet sur l'assemblée de ses électeurs et se présente à eux comme une manifestation visible de leur liberté immanente et comme un témoignage permanent de leur pacte initial de discipline civique. » (S. 11 février 1907; rapport de M. Eugène Lintilhac.)

1. « Attendu que, d'après l'art. 5 de la loi du 30 juin 1881, il est interdit aux personnes autres que celles désignées audit article, d'assister aux réunions électorales; que les femmes et les jeunes gens, non encore électeurs dans la commune en sont exclus et qu'ils encourent, en y assistant, les pénalités édictées par l'art. 10; — Attendu que, d'après la disposition générale contenue au § 1er de l'art. 8, le Bureau est, il est vrai, chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois et de conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration; — Mais attendu que la loi, en déterminant spécialement dans le dernier paragraphe du même article, quelles sont, parmi les infractions qu'elle prévoit, celles dont les membres du Bureau seront responsables, n'y a pas compris l'introduction illicite prévue par l'art. 5; que déjà, sous le régime de la loi du 6 juin 1868, la responsabilité n'était pas encourue par les membres du Bureau à raison de cette infraction, et que la loi nouvelle n'a pas entendu davantage la leur infliger;

« Attendu que le Bureau n'est responsable des désordres qui se produisent dans une réunion électorale que s'il les a tolérés ou si, n'ayant pu les empêcher, il n'a pas levé la séance; — Attendu qu'il est constaté par le procès-verbal et le jugement, qu'à la suite d'un tumulte très violent, au cours duquel l'un des assistants a été rudoyé et expulsé, la séance a été levée par le président du Bureau sur la demande du commissaire de police qui assistait à la réunion; — Attendu qu'il ne résulte pas de ces constatations que le Bureau ait toléré le désordre; qu'au contraire, il y a été mis fin par l'expulsion de celui qui, d'après le jugement, s'en était rendu l'auteur et que le président n'a point hésité à lever la séance aussitôt que la demande lui en a été adressée... » (Arr. Cass. 24 juin 1890.)

triés et enliassés par bureau de destination et par route, est, par exemplaire, de 1 centime jusqu'à 50 grammes.

« Au-dessus de 50 grammes, le port de ces objets est augmenté de 1 centime par 25 grammes ou fraction de 25 grammes excédant.

« Ces mêmes journaux et écrits périodiques ne payent que la moitié des prix indiqués ci-dessus, quand ils circulent dans les départements de publication ou dans les départements limitrophes.

« Lorsque l'affranchissement des journaux et écrits périodiques comporte des fractions de centime, le centime entier est dû pour la fraction de centime que fait ressortir le port de chaque expédition.

« Les dispositions qui précèdent sont également applicables aux envois de journaux déposés dans les gares pour être remis, dans les gares de destination, aux dépositaires et marchands de journaux, sous réserve des conditions de dépôt, de tri, d'enliassement et de routage déterminées par arrêté ministériel. »

Aux termes de l'article 2, sont seules considérées comme périodiques, au point de vue de l'application de la taxe, les publications remplissant les conditions de la loi sur la presse, paraissant au moins une fois par mois et dont la fin ne peut être prévue d'avance.

191 à **195**. [*Sans modifications.*]

196. Le droit de réponse consacré par l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse est général et absolu; si le journal auquel on adresse une réponse est autorisé à en refuser l'insertion, lorsqu'elle contient des développements ou documents étrangers à la polémique soulevée, un membre de l'une des Chambres, dont on incrimine l'attitude dans la discussion d'un projet de loi, peut requérir l'insertion de documents (rapports, discours, contre-projets) relatifs à ce projet de loi. L'étendue des développements d'une réponse ne constitue pas une cause légitime de refus d'insertion, et donne seulement au gérant du journal le droit de réclamer le prix de ce qui excède le double de la longueur de l'article qui a provoqué la réponse [1].

197. [*Sans modifications.*]

198. Pendant la période électorale, les candidats doivent être protégés, comme tous les autres citoyens, contre la diffamation, et la loi qui réprime les excès de la presse demeure applicable. Toutefois, il y a lieu de tenir compte du droit qui appartient à la presse d'éclairer l'opinion sur la valeur des titres et la moralité des candidats. Ces principes, rappelés dans le *Traité*[2], ont été très nettement définis dans un arrêt de la Cour de Pau du 16 mars 1905; à raison de son importance, nous croyons devoir donner ici *in extenso* le texte de cet arrêt :

« La Cour, — Attendu qu'il résulte des documents de la cause et des débats que, dans les numéros des 25, 26, 27, 28 et 29 juillet 1904, du journal *l'Indépendant des Hautes-Pyrénées*, Magendie, gérant de ce journal, a publié une série d'articles dont Daure se reconnait l'auteur, visant X..., alors candidat au siège de conseiller général, et faisant allusion à une condamnation autrefois encourue par ce dernier; que, dans le numéro du même journal, portant la date du 30 juillet 1904, Magendie a aussi publié un article signé par

1. Cour d'appel d'Agen, 10 novembre 1904; arr. Cass. 4 février 1905. (*Journ. du Palais*, 1905, I. 157).
2. Éd. de 1906, p. 215.

Daure, contenant le texte d'un arrêt rendu le 28 février 1865 par la Cour d'assises de la Haute-Garonne, ledit arrêt condamnant X..., alors conducteur des Ponts et Chaussées, à une année d'emprisonnement pour soustraction frauduleuse commise par un dépositaire public; — Attendu qu'il suffit de lire ces articles pour reconnaître qu'ils portent une grave atteinte à l'honneur et à la considération de X...; qu'ils ont reçu une large publicité par la distribution qui en a été faite dans le canton ; qu'ainsi se trouvent réunis deux des éléments constitutifs du délit de diffamation reproché aux prévenus, et qu'*il n'y a plus qu'a rechercher si, comme ils le prétendent, l'intention de nuire qui est présumée contre eux, doit être écartée;* — Attendu, à cet égard, que, s'il est vrai de dire que le candidat qui sollicite un mandat public *reste protégé par la loi,* il faut reconnaître que par le seul fait qu'il brigue les suffrages des électeurs, il livre tous les actes de sa vie à leur appréciation; qu'*il ne saurait dès lors, leur dénier le droit de discuter librement sa valeur, ses titres et sa moralité;* que, par voie de conséquence, *le même droit appartient à la presse,* à qui il incombe d'éclairer l'opinion publique en lui signalant les candidats qui lui paraissent loyalement ne pas mériter ses faveurs; — Attendu, dès lors, que Magendie et Daure pouvaient, sans excéder les limites de ce qui leur était permis, signaler aux électeurs du canton ce qui, dans le passé de X..., leur paraissait de nature à le rendre indigne de remplir le mandat qu'il sollicitait, mais qu'il ressort tant de la fréquence de leurs attaques que de l'emploi par l'auteur des articles de certaines expressions blessantes, qu'ils n'ont pas toujours été guidés par l'unique souci de dire la vérité et que *leur intention de nuire à la personne même de X... se trouve suffisamment démontrée ; — Attendu qu'ils lui ont porté un préjudice dont ils doivent réparation*; — Confirme... »

La violence des articles dirigés contre l'un des candidats ne constitue pas, par soi seul, un chef d'invalidation, si, d'ailleurs, il n'est pas établi que le candidat au profit duquel ces articles étaient publiés les avait signés ou inspirés, et si, d'autre part, il avait eu lui-même à se plaindre des abus de la polémique de presse[1].

199 à **200.** [*Sans modifications.*]

§ 4. — Des affiches électorales

201. On a vu que l'emploi du papier blanc est interdit pour les affiches électorales. Depuis la loi de finances du 30 mars 1902, l'emploi du papier tricolore est également interdit. L'article 44 de cette loi est ainsi conçu :

« Les affiches ayant un but ou un caractère électoral qui comprendront une combinaison des trois couleurs, bleu, blanc et rouge, sont interdites à peine pour l'imprimeur d'une amende de 50 fr. par contravention. »

202. Les affiches électorales sont soumises au dépôt administratif comme tous les imprimés; le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 20 juin 1881 n'a exempté du dépôt, en matière électorale, que les bulletins de vote. Cependant, le 7 août 1907, le tribunal de Saint-Affrique a cru pouvoir tirer de la disposition spéciale aux bulletins de vote des motifs suffisants pour ne pas retenir la contravention relevée contre un imprimeur

1 C. D. 8 juin 1906, (Rapport de M. Théobald Foy; élect. de Jonzac.) — C. D. 8 juin 1906. (Rapport de M. Péronneau; élect. de la 5e circ. de Saint-Denis.)

qui avait négligé d'opérer le dépôt d'affiches électorales[1]. Mais il convient de faire remarquer, d'une part, que cette décision n'est pas conforme à la loi, d'autre part, que les motifs qui l'ont inspirée ne paraissent pas très fondés. En effet, les affiches électorales ne sauraient être considérées, au même titre que les bulletins de vote, comme n'ayant aucun intérêt pour nos collections nationales; il est au contraire certain que les affiches des candidats aux élections sénatoriales ou législatives sont du plus haut intérêt pour l'histoire politique du pays.

203. Des explications échangées entre M. Cunéo d'Ornano et M. Rouvier, ministre des Finances, dans la séance de la Chambre des députés du 7 mars 1905, il résulte que la dispense de timbre édictée en faveur des affiches électorales par l'article 3 de la loi du 11 mai 1868 ne s'étend pas aux affiches qui portent simplement ces mots : « Vu : le candidat », sans que le nom même du candidat soit indiqué.

Les franchises fiscales accordées aux affiches des candidats sont encore déterminées par une loi qui a quarante ans d'existence et qui pourrait, sans inconvénient, être remaniée, car les nécessités des luttes électorales ont grandi depuis la fin du second Empire. L'article 3 de la loi du 11 mai 1868 porte : « Sont affranchies du timbre les affiches électorales d'un candidat contenant sa profession de foi, une circulaire signée de lui ou seulement son nom. » Des décisions successives de l'enregistrement ont interprété ce texte qu'il ne serait peut-être pas inutile de modifier et de compléter dans un sens moins étroit, car rien n'importe plus au fonctionnement du suffrage universel que la disparition de toutes les entraves bureaucratiques.

Il faut d'ailleurs reconnaître que l'Administration de l'Enregistrement s'est presque toujours prononcée pour des solutions très larges; elle a même été jusqu'à admettre qu'une affiche contenant *une réclame commerciale* en faveur du candidat ne cesse pas pour cela d'être électorale et de bénéficier de la franchise si, d'ailleurs, elle satisfait à toutes les prescriptions de l'article 3 de la loi de 1868[2].

Mais d'assez graves difficultés s'élèvent lorsqu'il s'agit des affiches de *remerciements* d'un candidat. Dans notre droit public actuel, on ne saurait dire

1. Voici les considérants du jugement :

« Attendu que les prescriptions du § 1er de l'article 3 de la loi de 1881 — qui imposent aux imprimeurs, à peine d'une amende de 16 à 300 francs, l'obligation de déposer, au moment de la publication par tout mode quelconque, entre les mains des autorités y désignées, un certain nombre d'exemplaires de tous les imprimés qui sortent de leurs ateliers — ont pour but et pour objet uniques, d'après le texte même de l'article, la constitution ou l'enrichissement des collections nationales; qu'elles peuvent fournir, en outre, à l'autorité publique, le moyen ou l'occasion d'exercer sa mission de police et de surveillance en matière de presse;

« Attendu que par son deuxième paragraphe, le susdit article exempte de la formalité du dépôt un certain nombre d'imprimés dont spécialement le bulletin de vote; que cette exemption tient à cette double considération (qui la fait apparaître comme très naturelle et toute logique) que notamment les bulletins de vote n'offrent aucun intérêt quelconque pour les collections nationales (qu'ils encombreraient même d'une manière fâcheuse), et que d'autre part l'administration dispose, en dehors du susdit dépôt, de moyens suffisants (notamment de la déclaration préalable, en matière d'élections législatives) pour connaître les candidats qui se présentent aux suffrages des électeurs lors des élections de toute nature...

« Par ces motifs, relaxe S..., imprimeur, des fins de la prévention, sans peine ni dépens. »

2. Déc. du min. des Finances, 9 janvier 1886.

que les affiches par lesquelles un candidat même élu, *même proclamé*, remercie ses concitoyens, n'est pas un acte de période électorale, un acte essentiellement lié au fonctionnement et à la souveraineté du suffrage universel; sans doute, s'il est déjà proclamé, son affiche n'a plus pour but de solliciter des votes, mais elle reste électorale, puisqu'elle consacre le contrat passé entre ses commettants et lui. Bien que le mandat impératif ne soit pas reconnu par nos lois, les engagements pris par les candidats ont une valeur telle, dans notre régime constitutionnel, que la Chambre en fait dresser le relevé par une Commission spéciale. Il est donc utile qu'au lendemain de sa nomination tout candidat puisse dire à ses électeurs qu'il reste le même qu'avant le scrutin et qu'il est résolu à tenir toutes ses promesses; dans un pays démocratique, il est utile qu'il puisse le dire sans être obligé d'ajouter de nouveaux frais à ceux qui déjà grèvent sa victoire.

C'était bien ainsi, du reste, que même à cette date si reculée qu'est l'année 1868, semblait le comprendre la Commission chargée d'élaborer l'article 3; elle disait dans son rapport : « La Commission désire que personne ne puisse invoquer un prétexte plus ou moins sérieux *contre le fonctionnement du suffrage universel.* »

Cependant, l'Administration de l'Enregistrement, appuyée sur un avis du Conseil d'État, établit en matière d'affiches de *remerciements* des distinctions qui semblent regrettables.

En ce qui concerne le premier tour de scrutin, elle admet que le droit de vote n'est pas complètement épuisé tant que la Commission de recensement n'a pas statué; en conséquence, elle dispense du timbre toutes les affiches jusqu'à cette proclamation; mais elle soumet aux règles du droit commun toutes les affiches postérieures à la décision de la Commission.

En ce qui concerne le second tour de scrutin, l'Enregistrement considère qu'il n'y a même plus lieu d'attendre la décision de la Commission de recensement; quelle que soit cette décision, les opérations électorales sont terminées; les suffrages des électeurs ne peuvent plus être sollicités par personne; en conséquence, toutes les affiches doivent être timbrées à partir de la clôture du scrutin du ballottage[1]. Les candidats élus au second tour

1. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens le 20 mai 1898; voici le texte de son avis :

« Le Conseil d'État, — sur le renvoi qui lui a été fait par le ministre des Finances d'une demande d'avis sur la question de savoir si, au point de vue de l'exemption du droit de timbre sur les affiches, la période électorale prend fin, en matière d'élections législatives, au second tour de scrutin, le jour même de la clôture du scrutin, ou seulement après la décision de la Commission de recensement des votes; — Vu, etc... — Considérant que cette immunité (prévue au § 3 de la loi du 11 mai 1868) n'est accordée qu'aux candidats et qu'elle a pour objet de faciliter leurs rapports avec le corps électoral; — Considérant que la qualité de candidat ne subsiste qu'autant que dure la période électorale, laquelle prend fin avec la clôture du deuxième tour de scrutin; qu'en effet il ne saurait plus y avoir légalement de candidats, quand, les opérations étant closes, après le deuxième tour de scrutin, les citoyens ont épuisé leur droit électoral; — Considérant que, si le candidat qui a satisfait aux conditions exigées par la loi n'est proclamé député qu'après le recensement général des votes par la Commission instituée par les articles 34 et 35 du décret réglementaire du 2 février 1852, l'élection n'en est pas moins parfaite à l'heure où se clôt le scrutin, cette vérification des opérations électorales n'ayant d'autre objet que d'en constater le résultat; que cette distinction entre l'élection et la promulgation est au surplus nettement posée dans l'article 6 du décret organique du 2 février 1852 (auj. l'article 5 de la loi du 16 juin 1885); — Est d'avis : qu'il y a lieu de répondre au ministre des Finances que l'immunité d'impôt accordée par le § 3 de l'article 3 de la loi du 11 mai 1868 ne peut être invoquée en matière d'élections législatives, au second tour de scrutin, après la clôture du scrutin. »

sont ainsi placés dans une position d'infériorité à l'égard des candidats élus au premier tour, puisqu'il leur est absolument impossible de remercier leurs concitoyens et d'avoir avec eux un dernier contact, sans dépenser une somme parfois assez élevée dans les circonscriptions étendues.

Quoi qu'il en soit, l'instruction du 7 mai 1898 pose, dans les termes suivants, les règles applicables au timbre des affiches électorales:

« Il a déjà été reconnu, pour l'application de l'article 3 de la loi du 11 mai 1868 :

« 1° Que l'exemption d'impôt étant restreinte aux affiches qui ont pour objet l'exercice du droit électoral ne saurait être étendue aux affiches apposées avant l'ouverture de la période électorale, c'est-à-dire avant l'époque où les électeurs sont appelés au scrutin (Déc. min. 7 septembre, 1er et 13 octobre 1868, instr. n° 2376);

« 2° Que, par le même motif, la dispense du timbre doit être refusée aux affiches placardées après la clôture de la période électorale et par lesquelles les candidats, élus ou non, remercient les électeurs de leurs votes (Déc. min. 5 novembre 1880, instr. n° 2643, § 10).

« L'application de cette dernière décision a fait naître la question de savoir à quel moment précis la période électorale doit être considérée comme close, pour les élections législatives, et les distinctions suivantes ont paru devoir être admises.

« Après le premier tour de scrutin et tant que la Commission de recensement n'a pas officiellement proclamé le résultat du vote, il est possible qu'un second tour soit nécessaire, et, par suite, les candidats conservent leur qualité de candidat et peuvent apposer, sans les timbrer, des affiches de remerciements.

« Après le scrutin de ballottage, au contraire, le droit électoral des citoyens est épuisé et il ne peut plus y avoir légalement de candidat : or, ce sont seulement les affiches des candidats qui sont exemptées du timbre par la loi du 11 mai 1868.

« Conformément à cette interprétation, qui a reçu l'adhésion de M. le Garde des Sceaux, le ministre a décidé, le 2 mai courant, que la période électorale prend fin, au point de vue du timbre des affiches en matière d'élections législatives, le jour de la décision de la Commission de recensement, lorsqu'il n'y a pas ballottage et, dans le cas contraire, le jour même de la clôture du second tour de scrutin[1].

« En résumé, les affiches de remerciements peuvent, après le premier tour, être apposées sans timbre, s'il n'y a pas ballottage, jusqu'à la décision de la Commission de recensement, et jusqu'à la clôture du second tour de scrutin, s'il y a ballottage. »

Il convient de noter que dans le cas où, par mégarde, des affiches de remerciements sont apposées sans timbre après la clôture du second tour de scrutin, la contravention, si elle est constatée, ne peut avoir de suite que s'il y a eu saisie et annexion au procès-verbal de l'une des affiches non timbrées[2].

204 à **205.** [*Sans modifications.*]

1. Conformément à l'article 2 de la loi du 30 mars 1880 et au décret du 2 janvier 1896, l'Enregistrement a réglé de la manière suivante le mode d'apposition et d'oblitération des timbres mobiles des affiches. Ce timbre doit être collé avant l'affichage, au recto de chaque affiche et oblitéré par l'inscription en travers du timbre soit d'une ou plusieurs lignes du texte de l'affiche, soit de la date de l'oblitération et de la signature de l'auteur de l'affiche, soit encore par l'apposition sur le timbre d'une griffe à l'encre grasse, faisant connaître le nom de l'auteur de l'affiche ou la raison sociale de sa maison de commerce ainsi que la date de l'oblitération.

2. L. 13 brumaire an VII, art. 31. — Les art. 9 et 10 de la loi de finances du 28 décembre 1895 ont modifié la législation antérieure en ce qui concerne l'apposition du timbre et la responsabilité de l'imprimeur; ces articles sont ainsi conçus :

« ART. 9. — Les auteurs des affiches sur papier sont autorisés à les timbrer eux-mêmes, après l'impression, par l'apposition des timbres mobiles créés en exécution de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1870. — Sont abrogées les dispositions contraires de l'article 6 précité de la loi du 27 juillet 1870 et de l'article 2 du décret du 21 décembre 1872.

« ART. 10. — Sont également abrogés, en ce qui concerne l'amende et la solidarité prononcées contre l'imprimeur et lorsque la contravention est le fait de l'auteur de l'affiche, les articles 69 de la loi du 28 avril 1816, modifié par l'article 10 de la loi du 16 juin 1824, et 4 de la loi du 18 juillet 1866. — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures nécessaires à l'exécution du présent article et de l'article précédent. »

D'une décision ministérielle en date du 22 mars 1889 et d'une réponse faite par le ministre des Finances à une question écrite de M. Jean Grillon[1], il résulte que les affiches des « candidats abstentionnistes » qui invitent les électeurs à ne pas remplir leurs devoirs de citoyens, sont soumises à la formalité du timbre :

« Pour que des affiches apposées au cours d'une période électorale bénéficient de la dispense de timbre prononcée par la loi du 11 mai 1868, disait le ministre, il ne suffit pas qu'elles soient relatives aux élections, il faut encore qu'elles émanent d'un candidat. Or, *n'est pas candidat, dans l'acception naturelle du mot, celui qui s'attribue cette qualification dans l'unique but de recommander aux électeurs de s'abstenir de voter, puisqu'alors cette qualification est contredite par les termes de l'affiche.* L'administration a, d'ailleurs, eu occasion de faire application de cette règle; et, dans le courant de l'année 1908, notamment, une contravention de l'espèce a été constatée par procès-verbal. »

206. L'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 interdit l'apposition des affiches électorales sur les édifices consacrés aux cultes. Il résulte d'un arrêt de la Cour de cassation en date du 18 décembre 1885, que cette interdiction n'est appuyée par aucune sanction pénale, et qu'en conséquence le fait de placarder une affiche électorale sur l'un des édifices consacrés aux cultes ne saurait entraîner aucune poursuite correctionnelle ou même en simple police. L'arrêt se fonde : 1° sur le silence de l'article 16 en ce qui concerne les conséquences d'une contravention; 2° sur l'absence de visa du dernier paragraphe de l'article précédent, édictant des pénalités pour les cas d'affichage dans les emplacements réservés aux actes de l'autorité; 3° sur l'omission de l'article 16 dans les visas du § 3 de l'article 45, concernant les contraventions renvoyées devant les tribunaux de simple police.

Mais l'arrêt de la Cour est antérieur à la loi du 27 janvier 1902, qui a introduit une dérogation à l'article 16 de la loi de 1881 (V. *infra*). Le fait d'apposer des affiches électorales sur des édifices consacrés aux cultes pourrait entraîner une pénalité si ces édifices avaient été désignés dans les termes de l'article 1er de la loi du 27 janvier 1902, comme « ayant un caractère artistique ».

Les dispositions de l'article 16 de la loi du 29 juin 1881, concernant les affiches électorales, ont été complétées par la loi du 27 janvier 1902; cette loi est ainsi conçue :

« ART. 1er. — Par dérogation à l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881, les maires et, à leur défaut, les Préfets dans les départements, le Préfet de la Seine à Paris, ont le droit d'interdire l'affichage même en temps d'élections, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique. — Les contrevenants seront punis d'une amende de cinq à quinze francs par contravention.

« ART. 2. — La présente loi est applicable à l'Algérie. »

Cette loi avait été votée sans débats, par la Chambre des députés, sur l'initiative de M. Raoul Bompard. Au Sénat, différents points de procédure ont été fixés qu'il paraît utile de rappeler. Dans son rapport du 10 décembre 1901, M. Louis Legrand a établi que la loi n'est applicable qu'aux monuments et édifices *publics*, bien que la définition ne figure pas dans le texte : « Il est

1 C. D. 17 décembre 1909 et 30 décembre 1909 (annexes au compte rendu *in extenso*).

assez clair, écrivait le rapporteur, que ceux-là seuls sont envisagés, puisque d'une part le texte se réfère à un article de loi où il n'est question que des monuments et édifices *publics*, et que d'autre part l'affichage n'est pas permis sur les propriétés privées sans le consentement des propriétaires qui ont même le droit d'enlever les affiches indûment apposées. » M. Riou ayant émis des doutes, dans la séance du Sénat du 21 janvier 1902, sur le point de savoir si des arrêtés ne viendraient pas à être abusivement pris à l'égard d'édifices artistiques appartenant à des particuliers, M. Louis Legrand répondit, au nom de la Commission, que la question ne pouvait pas se poser :

« Puisque nous apportons, dit-il, une exception aux dispositions de l'article 16, qui ne traite absolument que des édifices publics, il est bien certain — et la disposition ne saurait, à mon avis, être comprise autrement — que c'est seulement d'édifices et de monuments publics qu'il peut s'agir.

« J'ajoute qu'il peut d'autant moins s'agir d'édifices et de monuments privés que les particuliers ont le droit absolu d'empêcher l'affichage sur leur propriété, qu'ils ont même le droit d'enlever et de lacérer les affiches qui y sont apposées sans leur consentement, et ce d'après la loi du 29 juillet 1881.

« Il est de toute évidence — et personne ne saurait comprendre autrement les dispositions de la loi — qu'il ne s'agit que des édifices publics. »

Dans son rapport, M. Louis Legrand a expliqué que le droit d'interdire l'affichage sur la totalité d'un monument ou édifice comporte *a fortiori* le droit de l'interdire sur une partie seulement, s'il apparaît que sur les autres parties l'affichage ne présente pas d'inconvénient.

Il y avait lieu de se demander en quel cas les Préfets pourraient agir à défaut des maires. Le rapport soumis au Sénat indique nettement que les Préfets n'ont à intervenir qu'après s'être assurés administrativement que les maires ne croient pas devoir user du droit qui leur appartient. Il ne s'agit pas, comme l'a expliqué M. Louis Legrand dans la séance du Sénat du 21 janvier 1902, d'une mise en demeure; le maire n'est pas obligé de prendre un arrêté d'interdiction s'il ne le croit pas utile, mais le Préfet peut prendre sa place.

Quant au point de départ de l'exécution des arrêtés pris en vertu de la loi du 27 janvier 1902, le droit commun leur est applicable :

« En principe, a dit le rapporteur du Sénat, l'arrêté du maire devra être pris, et la plupart du temps sera pris en réalité d'une façon permanente et générale; il ne pourra être exécutoire qu'un mois après que son ampliation aura été transmise au Préfet, à moins que le Préfet ne l'ait rendu exécutoire plus tôt, comme le lui permet l'article 95 de la loi du 5 août 1884.

« S'il a été pris, au contraire, ce qui sera assurément très exceptionnel, un arrêté n'ayant pas un caractère permanent et général, on se trouvera dans les conditions prévues par la loi de 1884 elle-même; les arrêtés de cette nature ne sont applicables qu'après avoir été publiés dans une forme légale et déterminée. Nous ne touchons pas à la loi de 1884 et nous n'avons qu'à nous en référer au droit commun. »

207. En dehors de tout arrêté désignant, dans les termes de l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881, les emplacements réservés à l'affichage des actes de l'autorité publique, l'apposition d'affiches électorales sur un édifice public de la commune — même la mairie — ne saurait constituer un acte illicite; par conséquent le maire est sans droit pour ordonner la lacération

de ces affiches, sous le prétexte qu'elles auraient été apposées sans son autorisation [1].

L'infraction de lacération d'affiches prévue et punie par l'article 17 de la loi du 29 juillet 1881 n'est légalement constituée, dans le cas même où elle n'est punie que des peines de simple police, qu'autant qu'il est établi et constaté que le prévenu a agi avec une intention malveillante [2].

Par une question écrite insérée à la suite du compte rendu de la séance de la Chambre des députés le 17 décembre 1909, M. Jean Grillon a demandé au ministre de l'Intérieur si, « dans l'état actuel de la législation, les affiches des candidats abstentionnistes qui profitent de l'exemption prévue par l'article 2 de la loi du 11 mai 1868 pour inviter les électeurs à ne pas remplir leurs devoirs de citoyens, ne pourraient pas être lacérées. » Par une réponse insérée à la suite du compte rendu de la séance du 30 décembre 1909, le ministre de l'Intérieur a déclaré que cette lacération constituerait une violation de la loi du 27 juillet 1881 sur la liberté de la presse (V. *supra*, n° 203).

208. [*Sans modifications.*]

209. La jurisprudence a confirmé ce principe qu'en vertu de l'article 1382 du Code civil, le fait de porter, malgré lui, un citoyen sur une liste de candidats est une faute qui peut donner ouverture à des dommages-intérêts. La Cour d'appel de Paris a rendu, le 24 janvier 1906, l'arrêt suivant [3] :

« La Cour. — Considérant que le nom est une propriété dont un tiers ne peut faire usage sans le consentement de celui à qui il appartient; que si, en matière électorale, et

1. Cour de Pau, 14 juin 1904. — Il résulte du même arrêt que les règles de la complicité n'étant pas applicables en matière de contraventions punies de peines de simple police, le maire qui a donné des instructions pour lacérer des affiches électorales ne peut être poursuivi comme complice de la contravention commise par celui qui a lacéré les affiches; ni l'aggravation de la peine, ni le changement de juridiction résultant de la qualité de fonctionnaire public en laquelle l'auteur principal peut être pris ne sauraient modifier la nature du fait relevé, et le transformer en délit, auquel cas seulement les articles 59 et 60 du Code pénal seraient applicables. (*Journal du Palais*, 1904, II, 280.)

2. Par conséquent, le jugement qui refuse de faire droit à une demande en preuve, sans s'expliquer sur la pertinence et la valeur légale des articulations proposées viole les articles 153 et 408 du Code d'instruction criminelle. (Arr. Cass. 5 février 1909.) Il s'agissait, en l'espèce, de lacération d'affiches électorales.

3. Le jugement du tribunal civil de Pontoise dont était interjeté appel nous paraît utile à reproduire pour éclairer cette matière complexe et délicate; il avait été rendu le 14 février 1905; en voici le texte :

« Le Tribunal; — Attendu que les sieurs Leblond, Large, Duval, Deleval, Ronot, Moreau, Duport, Carrier, Bonteups, Jubert, Losne, Cosson, Dutriaux, Pellevilain, Ployard, tous demeurant à Saint-Leu-Taverny, ont exposé au Tribunal qu'aux dernières élections de mai 1904, ils ont posé leur candidature, en même temps que plusieurs autres de leurs amis politiques, aux fonctions de conseiller municipal de Saint-Leu-Taverny, sur une liste arrêtée entre eux d'un commun accord, et que, dans une circulaire en date du 24 avril, ils ont eu soin d'informer les électeurs, en vue d'éviter tout malentendu, que ce serait contre leur gré que leur nom figurerait sur toute autre liste, et qu'en conséquence, ils poursuivraient tous ceux qui prêteraient leur concours à une manœuvre qui aurait pour objet une liste tronquée sur laquelle leur nom serait inscrit, qu'ils ajoutent que, malgré cette décision par eux prise et portée à la connaissance du public par voie d'affiches, il a été publié et mis à la disposition des électeurs une liste où leurs noms se trouvaient mis à côté des noms d'autres candidats que ceux en compagnie desquels ils entendaient briguer les suffrages, et qu'à raison de ces faits, ils ont assigné devant le Tribunal Veber comme auteur de cette liste et d'une circulaire en date du 29 avril; qu'ils ont fait assigner, en même temps que lui, Lemire, qui a imprimé la liste et la circulaire; qu'ils demandent contre eux une condamnation solidaire à des dommages-intérêts, et concluent, en outre, à titre de supplément de dommages-intérêts, à des insertions dans les journaux; — Attendu que les faits matériels reprochés à Veber et Lemire ne sont pas déniés par eux; qu'il s'agit uniquement de juger s'ils tombent sous l'application de l'article 1382 du Code civil; — Attendu que la disposition de cet article s'applique à tous les faits de l'homme qui procèdent d'une faute et engendrent un préjudice; — Attendu qu'il est établi que Veber a connu la volonté formellement exprimée par les demandeurs dans leur circulaire du 24 avril et dans

à la faveur du secret du vote, chaque électeur peut composer son bulletin ainsi qu'il lui convient, il n'est pas permis de publier et de répandre dans le public une liste arbitrairement composée et d'y faire figurer, malgré leurs protestations répétées, des candidats avec d'autres en compagnie desquels il ne leur convient pas de se trouver ; qu'il est reconnu par Veber qu'il a fait imprimer et distribuer, lors des élections municipales de Saint-Leu, une liste qu'il avait composée, et sur laquelle, malgré leurs protestations répétées, il a fait figurer avec d'autres les noms des intimés ; que, s'il leur doit réparation de la faute qu'il a commise et du préjudice qu'il a causé en faisant de leur nom cet usage abusif, il convient de remarquer, pour l'évaluation des dommages-intérêts qui en seront la réparation, que cette liste ne comprenait que des noms honorables, et qu'elle ne portait aucune atteinte à leur honneur et à leur considération ;

« Sur l'appel de Lemire : — Considérant que le seul fait d'avoir imprimé cette liste ne peut constituer une faute, puisqu'il pouvait en être fait usage dans le scrutin secret ; qu'il n'est pas allégué et que le jugement ne constate pas que Lemire ait fait distribuer cette liste ; que la décision des premiers juges manque donc de base légale en ce qui le concerne ; — Par ces motifs ; — Infirme le jugement dont est appel, en ce qu'il a condamné Lemire, solidairement avec Veber à des dommages-intérêts ; — Confirme, en ce qui concerne Veber seul, du chef des dommages-intérêts, etc. »

L'arrêt, comme on le voit, renvoie l'imprimeur des fins de l'action en dommages-intérêts, parce qu'il s'était borné à imprimer la liste sans participer à sa distribution, et qu'il avait pu croire qu'il ne serait fait de cette liste qu'un usage individuel et légitime pour le vote. Autrement, la responsabilité de l'imprimeur aurait été engagée.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que la rédaction et la distribution d'une liste dans laquelle figurent des candidats *sans leur consentement* peut être considérée comme une manœuvre de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales[1].

§ 5. — Des circulaires et bulletins de vote

210. Le fait que des bulletins de vote sans nom d'imprimeur ont été trouvés dans les urnes en assez grand nombre, qu'ils étaient imprimés pour

leurs protestations publiques ultérieures ; que, cependant, il a passé outre et a fait imprimer et distribuer la liste qui lui est reprochée et la circulaire du 29 avril, où il qualifie de « prétention » la volonté des demandeurs ; qu'en agissant ainsi, il a commis une faute dont il est responsable au point de vue civil ; qu'en effet, s'il est permis à chaque électeur, en matière d'élection municipale, comme en toute autre, de critiquer les actes publics des candidats, d'ajouter ou de retrancher à sa fantaisie des noms sur le bulletin avec lequel il vote, de conseiller même à ses concitoyens de retrancher d'une liste déjà publiée le nom de candidats qui n'ont pas ses préférences, et d'en ajouter d'autres, en observant toutefois sur ce dernier point certaines réserves, il ne peut établir, faire imprimer et distribuer dans le public avant le scrutin une liste sur laquelle certains candidats ont manifesté la volonté formelle de ne pas figurer, sans s'exposer aux poursuites des candidats ; — Attendu que Veber a, par ses agissements, obligé les demandeurs à des frais supplémentaires de publicité ; qu'il leur a donc causé un préjudice matériel ; que, de plus, il leur a causé un préjudice moral, puisque la distribution aux électeurs de la liste établie par Veber était de nature à laisser supposer à ceux-ci que, malgré leurs engagements publiquement pris, les demandeurs accepteraient volontiers une combinaison contraire à leur parole donnée, mais qui pouvait leur assurer un plus grand succès électoral ; — Attendu que vainement Veber soutient que ce succès électoral même constitue la preuve qu'il ne leur a pas causé de préjudice ; — Attendu qu'en effet le quasi-délit qu'il a commis est antérieur au scrutin, qu'il a été parachevé avant lui et que ce n'est pas du résultat du scrutin dont le Tribunal a à se préoccuper ; — Attendu que Lemire a reconnu avoir imprimé la circulaire du 29 avril et la liste établie par Veber ; que, de plus, il a déclaré qu'il n'ignorait pas les protestations des demandeurs ; qu'en agissant ainsi, il a coopéré aux faits reprochés à Veber, et qu'il doit en être déclaré responsable solidairement avec lui ; — Par ces motifs ; — Condamne Veber et Lemire, conjointement et solidairement à payer à chacun des demandeurs, etc... »

1. Arr. Cons. d'Etat, 15 janvier 1897.

le compte de l'adversaire du candidat dont ils portaient le nom, et que de ce chef une condamnation est intervenue en vertu du § 1er de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, constitue un grief qui peut être relevé dans les protestations et signalé à la Chambre par le Bureau, à l'appui d'une conclusion d'invalidation[1] (V. *infra*, n° 245).

211 à **212**. [*Sans modifications.*]

213. La non-distribution en temps utile par les facteurs des postes d'un certain nombre de circulaires et de journaux expédiés par l'un des candidats est un fait très regrettable; mais elle ne constitue pas un chef d'invalidation si elle est simplement la conséquence du surmenage imposé aux agents des postes pendant la période électorale et si, de son côté, l'autre candidat a été victime des mêmes retards[2].

Le fait que, dans une commune, les bulletins du candidat élu auraient été distribués par le garde champêtre, l'instituteur et l'appariteur est un acte regrettable que le Bureau doit blâmer dans son rapport, puisqu'il est contraire au texte formel de la loi; mais il n'y a pas lieu d'en faire un chef d'invalidation si, d'ailleurs, il est isolé et si la majorité acquise à l'élu ne permet pas de croire qu'il ait modifié les résultats[3].

L'interdiction de distribuer des bulletins de vote, prévue par l'article 3, § 3, de la loi du 30 novembre 1875 et par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, à l'égard des agents de l'autorité publique ou municipale, ne s'applique pas aux gardes particuliers; en conséquence, ils peuvent distribuer des bulletins, à condition que cette distribution ne soit accompagnée d'aucun acte de pression ou d'intimidation[4].

D'après la jurisprudence du Conseil d'État, le fait qu'une circulaire recommandant un candidat a été timbrée à la mairie et adressée en franchise postale ne constitue pas, malgré son illégalité flagrante, un grief suffisant pour entraîner, par soi seul, l'annulation des opérations électorales, si d'ailleurs il n'est pas établi que ce mode d'envoi a été de nature à vicier la sincérité du scrutin[5].

Les candidats ne peuvent fonder aucune protestation sur le fait que leur imprimeur n'aurait pas envoyé aux électeurs leur profession de foi ou leurs bulletins de vote[6]; l'élu ne saurait être rendu responsable des erreurs ou des négligences imputables aux agents ou aux fournisseurs de son concurrent.

1. C. D. 28 novembre 1902. (Rapport de M. Charles Bos sur l'élection de Saint-Flour.)

2. C. D. 10 juillet 1906. (Rapport de M. de Monti; élect. de Saint-Flour.)

3. C. D. 6 juin 1906. (Rapport de M. le comte du Périer de Larsan; élect. de la 2e circ. de Narbonne.)

4. Arr. Cons. d'Etat, 25 janvier 1889.

5. Arr. Cons. d'Etat, 9 décembre 1907.

6. « Une seule protestation a été adressée au Sénat : elle émane de M. Combay, de Fontanies (Aube), qui se plaint que son imprimeur n'aurait pas adressé ses bulletins et profession de foi aux délégués. Votre Bureau n'a pas cru pouvoir s'arrêter à une semblable protestation, le grief de M. Combay, fût-il exact, ne pouvant avoir aucune influence sur l'élection. » (S. 30 novembre 1904; élect. de l'Aube; rapp. de M. Guillaume Poulle.)

L'article 22 de la loi de finances du 30 mars 1902 et la loi du 6 mars 1906 ont décidé que les circulaires électorales et les bulletins de vote sont soumis au tarif de 1 centime par 25 grammes ou fraction de 25 grammes excédante, quel que soit le mode d'expédition, sous bande ou sous enveloppe ouverte.

214 à **215**. [*Sans modifications.*]

CHAPITRE IV

PROPORTIONNALITÉ DE LA REPRÉSENTATION

216. En France, les différentes lois électorales qui se sont succédé ont eu pour base la proportionnalité du nombre des représentants au regard de la population. D'autres pays[1], notamment la Belgique, ont admis en outre la proportionnalité au regard de la force numérique de chaque parti. La question de savoir s'il y a lieu d'établir en France la représentation proportionnelle des divers partis politiques a fait l'objet, au cours de la neuvième Législature, de trois rapports de la Commission du suffrage universel, successivement déposés par MM. Charles Benoist, Ernest Flandin (Yonne) et Varenne[2]. Les conclusions de la Commission, favorables au système de la représentation proportionnelle ont été mises en délibération devant la Chambre dans les séances des 21, 25, 26, 28 et 29 octobre 1909, 4, 5 et 8 novembre 1909[3]. La première partie du premier paragraphe de l'article 1er de la proposition, portant « les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste », a été adoptée par 379 voix contre 142; la seconde partie, portant « suivant les

1. V. les documents annexés au rapport déposé par M. Charles Benoist, le 2 juillet 1906, sur le Bureau de la Chambre des députés.

2. Séances des 2 juillet 1906, 22 mars 1907 et 3 mars 1908 (nos 160, 883 et 2353 de la 9e Législature).

3. Il peut être intéressant de reproduire ici le texte élaboré par la Commission de la 9e Législature; ce texte était ainsi conçu :

« Art. 1er. — Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste suivant les règles de la représentation proportionnelle exposées ci-après.

« L'élection se fait en un seul tour de scrutin.

« Art. 2. — Chaque département élit autant de députés qu'il compte de fois 75,000 habitants. Toute fraction supérieure à 25,000 habitants est comptée pour le chiffre entier.

« Toutefois chaque département élit au moins trois députés, sauf le département du Haut-Rhin (territoire de Belfort) qui continuera à élire un député.

« Art. 3. — Le département forme une seule circonscription. Toutefois, lorsque le nombre des députés à élire y est supérieur à 10, le département est divisé en circonscriptions déterminées par une loi.

« Art. 4. — Une liste est constituée par le groupement des candidats qui, ayant fait la déclaration de candidature exigée par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1889, se présentent conjointement aux suffrages des électeurs.

« Elle ne peut comprendre plus de noms qu'il n'y a de députés à élire dans la circonscription; mais elle peut comprendre un nombre moindre de noms. Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte.

« Art. 5. — Le dépôt de la liste est fait à la Préfecture à partir de l'ouverture de la période électorale et au plus tard cinq jours francs avant celui du scrutin. La Préfecture l'enregistre, la numérote et en délivre récépissé à chacun des candidats.

« Ne peuvent être enregistrés que les noms des candidats dont la signature a été apposée sur la liste. L'enregistrement est refusé à toute liste portant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire.

« Aucun des candidats déjà inscrits sur une liste ne peut être inscrit sur une autre, à moins d'avoir

règles de la représentation proportionnelle », a été adoptée par 281 voix contre 235; les derniers mots du premier paragraphe « exposées ci-après » qui étaient abandonnés par la Commission ont été écartés par 317 voix contre 3; l'ensemble du premier paragraphe de l'article 1er a été ensuite rejeté par 291 voix contre 225; en conséquence, la suite du débat a été suspendue.

217. Le tableau qui est annexé à la loi du 13 février 1889 et qui détermine le nombre des députés à élire dans les arrondissements comptant plus de 100,000 habitants, est établi d'après le dénombrement quinquennal de la population; lors donc que, dans le cours d'une Législature, il n'y a pas eu de dénombrement, aucune loi ne peut être proposée pour augmenter ou diminuer le nombre des sièges de la nouvelle Législature[1].

218. La procédure suivie depuis le 10 décembre 1884 pour la répartition des sièges d'inamovibles a été modifiée par une résolution du Sénat en date du 4 mars 1898. Aux termes de cette résolution, les noms des départements figurent au tirage dans la proportion du nombre des sièges nouveaux qui leur sont attribués par la loi du 9 décembre 1884.

219. En Russie, pour une population évaluée dans les provinces d'Europe

notifié à la Préfecture, par exploit d'huissier, sa volonté de se retirer de la première, d'où son nom est aussitôt rayé.

« Vingt-quatre heures avant l'ouverture du scrutin, les listes enregistrées doivent être affichées, avec leur numéro, à la porte des Bureaux de vote par les soins de l'administration préfectorale.

« Art. 6. — Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans sa circonscription.

« L'électeur peut accumuler la totalité ou plusieurs de ses suffrages sur un même nom.

« Les procès-verbaux des Bureaux de vote constatent le nombre de suffrages recueillis par chaque candidat.

« Art. 7. — La Commission de recensement centralise les procès-verbaux des Bureaux de vote, établit la masse électorale de chaque liste et répartit les sièges entre les listes au prorata de leur masse électorale.

« La masse électorale de chaque liste est la somme des nombres de suffrages respectivement obtenus par les candidats appartenant à cette liste.

« Art. 8. — Pour répartir les sièges entre les listes, chaque masse est successivement divisée par 1, 2, 3..., jusqu'à concurrence du nombre des sièges à pourvoir, et les quotients obtenus sont inscrits par ordre d'importance, jusqu'à ce qu'on ait déterminé dans cet ordre autant de quotients qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Le plus petit de ces quotients, correspondant au dernier siège à pourvoir, sert de diviseur commun. Il est attribué à chaque liste autant de députés que sa masse électorale contient de fois le diviseur commun.

« Art. 9. — Dans chaque liste les sièges sont dévolus aux candidats ayant obtenu le plus de suffrages, et en cas d'égalité de suffrages, aux plus âgés.

« Art. 10. — S'il arrive qu'un siège revienne à titre égal à plusieurs listes, il est attribué, parmi les candidats en ligne, à celui qui a recueilli le plus de suffrages individuels, et en cas d'égalité de suffrages au plus âgé.

« Art. 11. — Les candidats non élus de chaque liste qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont classés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite.

« En cas de vacances par décès, démission ou toute autre cause, les suppléants seront appelés, suivant le rang de leur inscription, à remplacer les titulaires de la même liste, pourvu qu'ils jouissent, à ce moment de leurs droits politiques.

« Art. 12. — Si, plus de six mois avant la fin d'une Législature, la représentation d'une circonscription est réduite d'un quart et qu'il ne se trouve pas de suppléant susceptible d'être proclamé député, il est procédé dans cette circonscription à des élections complémentaires.

« Art. 13. — La présente loi est applicable à l'Algérie. Il n'est rien innové en ce qui concerne la représentation des colonies. »

1. La 9e Législature a été élue en 1906, d'après le dénombrement qui avait été établi en 1901, et qui avait servi de base à la loi du 30 mars 1902, d'après laquelle avait été nommée la 8e Législature. Le dénombrement de 1906 ayant été déclaré authentique avant les élections générales de 1910, une loi du 26 mars 1910 a modifié le tableau des circonscriptions conformément aux résultats de ce dénombrement, en conséquence, la 10e Législature compte 6 députés de plus que la 9e, soit 597 au lieu de 591.

à 107,000,000 d'habitants, le nombre des membres de l'Assemblée nationale a été fixé à 412, dont 28 élus par les villes.

Aux termes de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, le nombre des membres de la Chambre des députés est fixé en Turquie à un député par 50,000 individus du sexe masculin appartenant à la nationalité ottomane. L'article 60 de la même Constitution décide que le nombre des sénateurs ne peut excéder le tiers des membres de la Chambre des députés (V. *supra*, n° 50).

220. S'il arrive qu'une catastrophe mette une circonscription dans l'impossibilité de procéder à l'élection de son représentant au jour fixé par le décret de convocation, et si le nombre de ses habitants a été réduit au-dessous du chiffre légal, le Gouvernement peut s'abstenir de provoquer une réunion nouvelle du collège [1].

1. La catastrophe qui a frappé la Martinique le 5 mai 1902 n'a pas permis à la 2e circonscription de cette colonie de participer aux élections générales de 1902, et, pendant toute la durée de la 8e Législature, le siège de cette circonscription est demeuré vacant ; la Martinique, qui avait droit à deux députés, a été représentée par un seul, sans qu'une loi soit intervenue pour régulariser la situation.

CHAPITRE V

DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

221. [*Sans modifications.*]

222. Une loi du 26 mars 1910 a modifié le tableau des circonscriptions électorales par suite du recensement opéré en 1906 ; les huit arrondissements de Nice, Mézières, Quimper, Nantes, Briey, Boulogne, Saint-Denis et Sceaux ont été appelés à élire en 1910, un député de plus qu'en 1906; par contre les IV^e^ et VI^e^ arrondissements de Paris n'avaient plus droit qu'à un seul représentant.

223. [*Sans modifications.*]

CHAPITRE VI

DE LA MAJORITÉ REQUISE

224. Nous avons dit que la majorité absolue se calcule d'après le nombre des votants, déduction faite des bulletins blancs ou de ceux qualifiés nuls par la loi. On a quelquefois émis cette opinion, qu'il était bien rigoureux de déduire les bulletins blancs du chiffre de la majorité absolue, car, disait-on, chacun de ces bulletins correspond à l'exercice du droit d'un électeur. Celui qui ne trouve dans les candidatures qui lui sont présentées aucun citoyen ayant sa confiance, — et à ce sujet on rappelait qu'en matière d'élection législative le nombre des candidatures est limité, — celui qui ne veut donner sa voix à personne n'a-t-il pas cependant le droit de faire constater sa présence, d'empêcher qu'on ne le porte abstenant, et, s'il s'est dérangé pour répondre à l'appel de son nom, s'il a été émargé, pourquoi le bulletin qu'il a remis, quel qu'il soit, n'entrerait-il pas en compte dans le calcul de la majorité absolue?

Il suffirait, pour répondre à cette théorie plus séduisante que solide, de citer le texte de la loi que nul ne peut changer par voie d'interprétation, quand il est formel. Or l'article 30 du décret réglementaire du 2 février 1852 et l'article 28 de la loi du 5 avril 1884 disent, en termes exprès, que les bulletins blancs « *n'entrent pas en compte* dans le résultat du dépouillement ».

Nous croyons que ce n'est pas à la légère que le législateur de 1884 a

maintenu un principe inscrit dans le décret de 1852 et l'a maintenu en le rendant plus clair encore, car c'est dans l'article même où il a défini les bulletins « valables » quoique douteux, qu'il pose la règle applicable aux bulletins nuls.

Il y aurait injustice à permettre que l'électeur qui n'a pas su ou qui n'a pas voulu faire un choix parmi les candidatures présentées vînt entraver l'exercice régulier du droit des autres électeurs. Si les bulletins blancs entraient en compte dans le résultat du dépouillement et par suite dans le calcul de la majorité absolue, il dépendrait des électeurs qui n'auraient pas d'opinion ou qui n'en auraient exprimé aucune, de rendre obligatoire un second tour de scrutin. Dans certains cas cette faculté pourrait entraîner des coalitions dangereuses. En réalité, déposer un bulletin qui ne désigne personne, ce n'est pas voter, ce n'est pas accomplir son devoir de citoyen; c'est tâcher de s'épargner à peu de frais l'ennui de passer dans sa commune pour un abstentionniste, pour un homme sans opinion. Le législateur n'a même pas songé à modifier la règle établie pour le seul cas où le vote soit obligatoire, et il a eu raison. Il y a une sanction pénale pour les délégués sénatoriaux qui ne votent pas. Ils ne peuvent donc s'abstenir qu'avec le bulletin blanc; mais, s'ils déposent des bulletins blancs, la règle générale leur est appliquée; leurs bulletins ne servent pas à fixer le chiffre de la majorité absolue.

Pour les mêmes raisons, l'article 30 du décret de 1852 a déclaré la nullité absolue des bulletins qui ne contiennent pas « une désignation suffisante », et l'article 28 de la loi de 1884, encore plus précis, a fait rentrer dans les cas de nullité les bulletins « illisibles ». Ici, pourtant, il est bien certain que l'électeur a voulu exprimer une opinion, et ce peut n'être pas tout à fait par sa faute que le bulletin est illisible ou insuffisant. Mais le législateur a pensé que l'acte du vote est assez sérieux pour que celui qui le veut accomplir ne laisse pas dans le doute, par sa négligence, ceux qui ont mandat de constater son opinion. L'électeur qui libelle son bulletin d'une manière incompréhensible commet une faute et, en réalité, il ne prend pas plus de part au vote que s'il n'avait pas répondu à l'appel de son nom.

Il convient d'ajouter que les bulletins qui sont nuls au regard de la loi, en ce sens qu'ils ne peuvent profiter à aucun candidat, ne sont pas toujours nuls au regard de la majorité absolue. Nous avons déjà indiqué dans le *Traité* (n^os^ 272, 274, 275) un certain nombre de distinctions à établir. Mais, comme le calcul de la majorité absolue soulève assez souvent de longues difficultés, nous croyons utile de résumer ici les points qui paraissent fixés d'après la loi et la jurisprudence.

Sont nuls d'une nullité absolue, c'est-à-dire ne peuvent entrer en compte dans le résultat du dépouillement, ni par conséquent dans le calcul de la majorité absolue :

1° *Les bulletins blancs* (article 30 du décret de 1852 et article 28 de la loi de 1884);

2° *Les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante* (articles 30 et 28, précités);

3° *Les bulletins illisibles* (article 28, précité);

4° *Les bulletins dans lesquels les votants se font connaître* (articles 30 et 28, précités);

5° *Les bulletins portant le nom d'un citoyen dont la candidature est posée en violation de la loi sur les candidatures multiples dans les élections législatives* (article 5 de la loi du 17 juillet 1889; V. n° 274).

Sont nuls d'une nullité relative, c'est-à-dire entrent en compte dans le calcul de la majorité absolue, les bulletins qui ne se classent pas dans les catégories précédentes, mais qui ne peuvent profiter à aucun candidat. Pour la catégorie des bulletins frappés d'une nullité *relative*, c'est surtout la jurisprudence qui donne des indications. En principe, on peut les définir des bulletins qui font présumer la volonté formelle de l'électeur d'exprimer un vote mais que, pour une cause particulière, il est impossible d'attribuer. Dans cette catégorie, on range :

1° *Les bulletins sur papier de couleur*, parce qu'ils sont interdits par l'article 21 du décret réglementaire de 1852;

2° *Les bulletins portant des signes extérieurs*, parce qu'ils sont interdits par la même disposition légale;

3° *Les bulletins constitués par la carte de visite des candidats*, parce qu'ils sont contraires aux prescriptions de l'article 22 du décret de 1852 qui veut que l'électeur remette son bulletin « fermé » au président du Bureau de vote (V. *infra*, n° 272, *in fine*).

Bien entendu, la question de savoir dans quelle catégorie doivent être rangés les bulletins douteux ne peut être tranchée par des formules invariables; ce sont des difficultés d'espèces que les Bureaux électoraux d'abord, la Chambre ensuite apprécient chaque fois qu'elles se présentent; c'est pourquoi il importe que tous les bulletins discutés soient annexés au procès-verbal (V. n° 275), aussi bien ceux qui paraissent frappés d'une nullité complète que ceux qui semblent pouvoir entrer dans le calcul de la majorité absolue.

225. [*Sans modifications.*]

226. Suivant l'axiome *jura vigilentibus succurunt*, un candidat ne doit pas renoncer à se présenter au second tour de scrutin, sous prétexte que ce second tour a été ordonné à tort et que la Commission de recensement aurait dû le proclamer au premier tour. Dans tous les cas, le fait qu'un candidat aurait refusé de se présenter au second tour ne constitue pas, par soi seul, un grief qui puisse être invoqué comme un chef d'invalidation[1].

227. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 9 juillet 1906. (Élect. de la 1re circ. de Poitiers.)

CHAPITRE VII.

DES COLLÈGES ÉLECTORAUX

228. [*Sans modifications.*]

229. Lorsqu'une Législature arrive au terme de ses pouvoirs, il est certainement désirable que le décret de convocation des collèges électoraux ne soit pas promulgué tant qu'elle est réunie; cette promulgation ayant pour conséquence d'ouvrir la période électorale, il devient difficile à la Chambre de remplir les derniers actes de son mandat. Néanmoins, il n'y a rien dans les textes qui interdise au Pouvoir exécutif de rendre le décret de convocation avant la séparation de la Chambre[1], et il devient nécessaire de procéder ainsi dans le cas où l'on arrive à l'extrême limite des délais résultant du mécanisme établi par l'article 6 de la loi du 15 juin 1885 (V. n° 307).

Lorsque le décret convoquant un collège électoral *a été promulgué dans la circonscription qu'il concerne*, peut-il être rapporté et remplacé par un décret fixant une date plus éloignée? Cette question n'a jamais été examinée en séance[2], mais il semble bien qu'elle doive être résolue par la négative, sauf le cas de force majeure absolue[3]. En effet, la promulgation du décret de convocation a pour conséquence d'ouvrir la période électorale, dont la durée se trouve *ipso facto* déterminée par la date du premier tour de scrutin. Or, l'ouverture de la période électorale a une importance toute spéciale en ce qui concerne la Chambre des députés, par suite de la loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples. C'est à partir du jour de la convocation régulière du collège que les candidats ont le droit de déposer leur déclaration et d'en

1. Le décret convoquant les collèges électoraux pour la formation de la 9e Législature a été signé le 10 avril 1906; il a été promulgué au *Journal officiel* du 11 avril et la 8e Législature ne s'est définitivement séparée que le 14 avril, à minuit un quart. — Même procédure en 1910.

2. Mais elle a été étudiée, au mois de décembre 1906, par la Présidence de la Chambre et le département des Colonies; le collège de la deuxième circonscription de la Réunion avait été convoqué par un décret du 7 décembre 1906 pour le 27 janvier 1907; ce décret était déjà promulgué dans la colonie, lorsque le ministre fut saisi d'une demande tendant à ce que la date de la convocation fût reportée au 17 février 1907; après examen, il fut reconnu que la demande ne pouvait être accueillie, et la première convocation fut maintenue.

3. Lors des élections générales de 1906, le décret du 10 avril 1906 relatif à la convocation des collèges électoraux des colonies, a été rapporté en ce qui concerne la colonie de la Réunion, par un décret du 24 avril 1906, parce que le décret général n'avait pas été promulgué à la Réunion dans le délai légal; ce décret du 24 avril 1906 était ainsi motivé : « Attendu que ledit décret (du 10 avril 1906) n'est point parvenu à la Réunion en temps utile pour que sa promulgation puisse avoir lieu, avant cette date, dans les délais fixés par l'article 4 du décret organique du 2 février 1852. »

exiger le récépissé. Un décret annulant la première convocation entraînerait naturellement l'ouverture d'une nouvelle période électorale. Les déclarations déjà faites seraient-elles tenues pour valables ou faudrait-il demander aux candidats de les reproduire? Sur quels textes se fonder pour établir cette procédure exceptionnelle? Enfin, à partir du jour où le décret de convocation lui a été notifié par l'acte de promulgation, le corps électoral se trouve en possession de la plénitude de ses droits. Est-il possible de les lui retirer, de lui dire que les positions déjà prises, les réunions déjà tenues sont nulles et que tout est à recommencer?

Ce qui semble interdit au Pouvoir exécutif ne saurait l'être au Pouvoir législatif; les Chambres ont pleinement le droit de mettre à néant un décret de convocation déjà promulgué; s'il arrive, par exemple, qu'une loi électorale discutée postérieurement à la convocation d'un collège, révèle la nécessité de rapporter ou de modifier le décret de convocation, il importe que, par une disposition exceptionnelle, cette loi décide que le collège sera convoqué de nouveau par un décret du Président de la République[1].

L'article 4 du décret organique du 2 février 1852 décide que « l'intervalle entre la promulgation du décret de convocation » d'un collège électoral et l'ouverture de ce collège est de « vingt jours au moins ». Faut-il conclure de ce texte qu'il y aurait un cas de nullité des opérations électorales d'un collège, si le *Journal officiel* contenant le décret de convocation était parvenu dans l'arrondissement moins de vingt jours avant la date fixée pour la réunion du corps électoral?

Il résulte des débats qui ont eu lieu et des votes émis dans les séances de la Chambre des députés des 7 et 11 juillet 1904 que le Gouvernement peut, en pareil cas, suppléer à l'arrivée tardive du *Journal officiel* en promulguant par dépêche la date de la convocation.

Le collège électoral de Calvi (Corse) avait été convoqué pour le 17 avril 1904 par un décret publié au *Journal officiel* du 27 mars, lequel n'était arrivé à Calvi que le 30 mars. Une protestation ayant été formulée de ce chef, le rapporteur du Bureau qui concluait à la validation fit observer, d'une part, que le candidat élu ne pouvait être rendu responsable des actes du Gouvernement, d'autre part, qu'il arrive souvent en Corse qu'un décret est promulgué par télégramme[2]. M. Hubbard, attaquant l'élection dans la séance du 7 juillet 1904,

1. La loi du 17 décembre 1908, dont l'article 1er décide que le vote des électeurs sénatoriaux de l'Inde aura lieu désormais au chef-lieu de la colonie, c'est-à-dire à Pondichéry (V. *infra*, n° 231), n'a été votée qu'un mois après le décret du 12 novembre 1908 qui avait convoqué pour le 3 janvier 1909 le collège électoral des établissements français de l'Inde au chef-lieu de chacun des établissements; l'adoption de la loi nouvelle ne permettait plus de convoquer dans les délais légaux de six semaines à Pondichéry les électeurs sénatoriaux déjà convoqués régulièrement aux chefs-lieux de chacun des établissements. En conséquence, il a été inséré dans cette loi du 17 décembre 1908, un article 2 ainsi conçu :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 1er de la loi du 2 août 1875, les électeurs qui doivent prendre part aux opérations électorales du 3 janvier 1909 et qui ont été convoqués par un décret du 12 novembre 1908, seront convoqués à nouveau par un décret du Président de la République rendu au moins huit jours avant la date fixée par les élections. »

En vertu de cette disposition, un décret du 17 décembre 1908 a modifié de la manière suivante l'article 2 du décret de convocation du 12 novembre 1908 :

« Le collège sénatorial de l'Inde française, formé du député, des conseillers généraux, des conseillers locaux et des délégués municipaux, se réunira à Pondichéry le dimanche 3 janvier 1909, à l'effet de procéder à l'élection du sénateur de la colonie. »

2. Rapport de M. Camuzet, C. D. 21 juin 1904.

signala, dans les termes suivants, l'atteinte qu'il estimait avoir été portée au texte de l'article 4 du décret organique de 1852 :

« Le 27 mars paraît au *Journal officiel* le décret. Il n'est pas connu; il n'est pas encore promulgué en Corse. C'est un point de droit en quelque sorte banal; il faut que le *Journal officiel* parvienne au chef-lieu de la circonscription pour que vingt-quatre heures après le délai de vingt jours commence. Le *Journal officiel* du 27 mars arrive donc le 29 à Ajaccio et le 30 à Calvi. La date de l'élection étant fixée au 17 avril, la Chambre voit qu'à partir du 30 mars, il n'y a plus les vingt jours obligatoires. Électeurs et candidats ont été privés de ce délai. La loi a été violée sans nécessité, sans cas de force majeure, sans urgence.

« On a, paraît-il, envoyé la convocation par télégraphe, le rapporteur nous le dit... Mais la convocation par télégraphe ne s'est jamais faite, on ne convoque pas le corps électoral de cette façon, elle n'est pas dans la loi, elle est illégale... Les citoyens n'ont pas eu les vingt jours de délai; la convocation est donc illégale. »

Dans la séance du 11 juillet 1904, la question de régularité de la convocation fut de nouveau soulevée par M. Déribéré-Desgardes :

« En admettant, dit-il, que le décret de convocation ait été rendu le 27 mars, que l'élection ait eu lieu le 17 avril, cela fait en tout vingt et un jours. Or, il est de jurisprudence constante que ni le jour de la promulgation du décret, ni le jour de l'élection ne doivent compter. Si de vingt et un jours j'en retranche deux, il n'en reste que dix-neuf. Les vingt jours, prévus par la loi, n'y sont donc pas. »

M. Émile Combes, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, intervint alors pour fournir à la Chambre les explications suivantes :

« C'est le 26 mars, vingt-deux jours avant l'élection, qu'a été signé le décret convoquant les électeurs. *Le même jour une dépêche télégraphique a notifié le décret au Préfet d'Ajaccio.*

« Si le Préfet, comme c'était son devoir et comme il l'a fait très certainement, a donné à cette dépêche la publicité qu'elle comportait, l'intervalle n'est pas de vingt jours, mais de vingt-deux jours avant l'élection.

« Il est de pratique, au ministère de l'Intérieur, que la promulgation par dépêche équivaut à la promulgation au *Journal officiel*. Cette pratique a été adoptée pour la promulgation du Budget, et par conséquent, pour la perception des droits; or, ce qui est possible pour le Budget l'est, à plus forte raison, pour les convocations d'électeurs. Il n'y a pas le moindre doute, et ce n'est pas de ce chef qu'on peut attaquer l'élection[1]. »

La Chambre adopta les conclusions de son Bureau, et l'élection fut validée.

Aux termes de l'article 1er de la loi organique du 2 août 1875, l'intervalle entre le choix des délégués et l'élection des sénateurs doit être d'un mois *au moins*. S'il arrive que, par cas de force majeure, une commune n'ait pas été pourvue de son Conseil municipal assez à temps pour que ses délégués soient nommés dans le délai prescrit, le Bureau du Sénat chargé de vérifier les opérations électorales peut déduire les voix de ces délégués du chiffre de la majorité obtenue par le candidat proclamé, et si la majorité demeure acquise,

1. De son côté, le rapporteur, M. Camuzet, avait présenté, dans la même séance, les observations suivantes : « M. Hubbard prétend que le collège électoral a été illégalement convoqué. J'ai pris soin de relever les dates sur le *Journal officiel* déposé à la bibliothèque.

« Le décret de convocation des électeurs a été pris le 26 mars dernier — le mois de mars a trente et un jours, je tiens à faire cette remarque à M. Hubbard — *et il a été notifié par dépêche le même jour* ; il a été inséré au *Journal officiel* le 27 mars.

« L'élection était fixée au 17 avril; il en résulte que *le délai entre la notification par dépêche du décret et l'élection est de vingt-deux jours pleins* et que le délai entre la promulgation au *Journal officiel* et l'élection est de vingt et un jours pleins. Cela n'est pas contestable.

« Je tiens à faire remarquer que M. Fabiani s'est bien gardé de protester avant l'élection sur ce point particulier; car, s'il avait été élu, il aurait été dans l'obligation de réclamer lui-même sa propre invalidation ou de convenir qu'il avait commis une erreur. »

malgré ce retranchement, l'irrégularité ne constitue aucun grief d'invalidation, puisqu'elle est la conséquence matérielle d'un fait antérieur à la convocation du collège[1].

L'intervalle minimum d'un mois que le législateur de 1875 a établi entre le choix des délégués et l'élection des sénateurs ne peut être abrégé par voie interprétative; par exemple, il ne serait pas possible de dire qu'au quatrième dimanche qui suit le jour de la nomination des délégués, les conditions prescrites sont remplies. En 1905, le Conseil des ministres avait fixé au dimanche 7 janvier 1906 la réunion des collèges pour le renouvellement triennal du Sénat; il avait ensuite émis l'avis que les Conseils municipaux pourraient se réunir seulement le dimanche 10 décembre 1905; mais, après un examen plus approfondi du texte légal, il fut reconnu que cette date serait trop tardive, et le décret du 11 novembre 1905 a fixé au dimanche 3 décembre 1905 le jour de la nomination des délégués.

L'article 9 du décret réglementaire du 2 février 1852 ayant décidé que les collèges électoraux sont réunis *autant que possible* un dimanche ou un jour férié, le Gouvernement aurait le droit de désigner un autre jour; il a rarement usé de cette faculté. Toutefois, le décret du 11 novembre 1887, relatif au renouvellement sénatorial de la série B, a fixé au jeudi 5 janvier 1888 la nomination des sénateurs.

230. Le fait que, dans une commune, les opérations du vote auraient eu lieu dans le prétoire de la justice de paix entouré de barrières ne constituerait pas un grief d'invalidation, si d'ailleurs il était établi que les électeurs pouvaient facilement circuler autour des tables[2].

231. Anciennement, aux termes du dernier paragraphe de l'article 6 de la loi du 9 décembre 1884, le vote pour la nomination du sénateur de l'Inde avait lieu au chef-lieu de chaque établissement; cette disposition a été abrogée par une loi du 17 décembre 1908[3]; en conséquence, les établissements sont

1. S. 17 novembre 1904 (rapport de M. Thuillier). Il résulte même du rapport fait au Sénat que le Bureau pourrait considérer que la commune s'étant trouvée dans l'impossibilité matérielle de procéder à temps à la désignation de ses délégués, il y a là un cas imprévu de force majeure qui permettrait de passer outre à l'irrégularité. Il s'agissait, en l'espèce, d'une commune dont le Conseil municipal n'avait pu être nommé lors du renouvellement général du 1er mai 1904, par suite de troubles matériels, les urnes ayant été enlevées et les listes déchirées.

2. C. D. 23 juin 1902. (Élect. de la 2e circonscription de Lure.)

3. A raison de l'éloignement des dépendances, les dispositions du dernier paragraphe de l'article 6 de la loi du 9 décembre 1884 étaient inconciliables avec celles de l'article 14 de la loi organique de 1875 concernant le dépouillement et le recensement des votes pour la nomination des sénateurs; dans l'exposé des motifs du projet déposé sur le Bureau du Sénat le 30 novembre 1908, le ministre des Colonies a donné sur ce point les explications suivantes :

« Les procès-verbaux officiels constatant les résultats du premier tour de scrutin dans chaque établissement et les documents qui doivent les accompagner ne peuvent parvenir à Pondichéry que plusieurs jours après la date de l'élection. Le recensement général des votes et la proclamation du scrutin ne pouvant avoir lieu le jour même du vote, les deuxième et troisième tours ne pourraient, le cas échéant, être ouverts dans les conditions de l'article 14 de la loi du 2 août 1875.

« Pour suppléer aux difficultés éventuelles pouvant résulter de cette situation, le Gouverneur de la colonie avait décidé, dès 1876, que par dérogation aux prescriptions de la loi, les électeurs seraient convoqués par des décisions ultérieures si l'élection n'était pas définitive au premier tour. Cette décision, en opposition formelle avec les termes précis de l'article 14 précité, était de nature à entacher d'irrégularité les élections de l'Inde et à en motiver l'annulation. A la vérité, l'éventualité d'un deuxième tour de scrutin ne s'est, en fait, jamais réalisée dans l'Inde. Néanmoins, il y a là une situation qu'il est urgent de faire cesser. »

rentrés dans le droit commun, et l'élection du sénateur de l'Inde se fait au chef-lieu de la colonie comme dans toutes les autres colonies, c'est-à-dire à Pondichéry.

232. L'article 27 du décret réglementaire du 2 février 1852 et l'article 19 de la loi du 5 avril 1884 exigent que les membres d'un Bureau électoral sachent lire et écrire ; le Conseil d'État a considéré qu'il y a lieu de rejeter un grief tiré de ce que les membres du Bureau étaient « illettrés », alors que tous les membres du Bureau savaient signer et qu'il n'a pas été justifié qu'ils ne remplissaient pas les conditions prescrites par les textes qui viennent d'être rappelés[1].

233. Aux termes de l'article 13 du décret réglementaire du 2 février 1852, les collèges et sections sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux. Ce texte ne dit pas quelle section le maire doit présider lorsqu'il y en a plusieurs dans la commune. Mais une circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 3 avril 1902, prescrit au maire, lorsqu'il y a deux Bureaux dans une localité, de présider le premier et de faire présider le deuxième par son adjoint. L'article 29 de la loi municipale de 1855 décidait, en effet, que « les sections sont présidées, la première par le maire, et les autres successivement par les adjoints dans l'ordre de leur nomination et par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau ». Mais cette disposition est aujourd'hui remplacée par l'article 17 de loi municipale du 5 avril 1884, qui se borne à dire que « les Bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, et en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire ». Il n'y a donc plus de disposition légale obligeant le maire à présider le premier Bureau[2]. Par conséquent, une protestation fondée sur ce fait que le maire aurait présidé le deuxième Bureau au lieu du premier ne pourrait être retenue comme la preuve d'une violation de la loi, mais comme un moyen d'examiner la question de savoir s'il y a eu tentative de pression sur les électeurs[3].

Le maire, président du Bureau, ne peut, au cours de la séance, se faire remplacer par son adjoint ou par les électeurs qui ne faisaient pas partie du Bureau. Les conseillers municipaux inéligibles aux fonctions de maire peuvent néanmoins présider les sections de vote[4].

Au cas de renouvellement intégral du Conseil municipal, comme au cas d'élections partielles à ce Conseil, c'est au premier conseiller municipal inscrit sur le tableau qu'appartient le droit de présider le Bureau électoral, si le maire et l'adjoint ont été suspendus de leurs fonctions[5].

1. Arr. Cons. d'État, 14 décembre 1901.

2. « Sur le grief tiré de ce que l'adjoint faisant fonctions de maire a, contrairement à l'article 17 de la loi du 5 avril 1884, présidé le 2e Bureau de vote et non le 1er ; considérant que l'article précité se borne à déterminer l'ordre dans lequel doit être attribuée successivement la présidence de chaque Bureau de vote, mais qu'aucune disposition de loi n'exige que le chef de la municipalité préside le 1er Bureau de préférence aux autres ; — Rejet. » (Arr. Cons. d'Etat, 16 juin 1898.)

3. C. D. 16 juin 1902. (Élect. d'Alais.)

4. 1re *espèce*, arr. Cons. d'État, 2 février 1883 ; — 2e *espèce*, arr. Cons. d'État, 29 février 1884.

5. Arr. Cons. d'État, 19 janvier 1901.

Un ancien maire, qui a été révoqué de ses fonctions mais qui a continué à faire partie du Conseil municipal, n'est pas privé par le fait de sa révocation du droit de présider le Bureau électoral, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi du 5 avril 1884, à défaut du maire et de l'adjoint[1].

Au mois de juin 1906, dans l'une des sections de vote de l'Inde Française, les présidents des Bureaux de vote se sont abstenus de constituer les Bureaux et, par suite, d'ouvrir le scrutin ; des électeurs se sont alors substitués à eux et ont organisé des Bureaux qui ont procédé à la réception des votes. Le rapporteur du Bureau chargé de la vérification des opérations électorales de l'Inde Française, l'honorable M. Delaunay, constata que le fait était nouveau ; il demanda au Secrétaire général de la Présidence qu'elle pourrait être la conséquence de l'irrégularité au regard de la décision à prendre par le Bureau et par la Chambre. Le Secrétaire général répondit à la question dans les termes suivants :

« Paris, le 11 janvier 1907.

« Monsieur le député, Vous avez bien voulu me demander quelles peuvent être, au point de vue de la validité des votes, les conséquences de ce fait que, dans une commune, le Bureau prescrit par le décret réglementaire de 1852 se serait refusé à ouvrir le scrutin et aurait été remplacé d'office par des électeurs ne remplissant pas les conditions prévues aux articles 13 et 14 dudit décret.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il ne m'apparaît pas que cette irrégularité se soit jamais produite dans les élections législatives, et que je n'ai jamais trouvé aucun précédent de nature à éclairer cette espèce toute spéciale ; mais il n'est pas douteux que la Chambre a un pouvoir discrétionnaire et souverain pour décider s'il y a lieu d'annuler ou de compter les votes émis dans la commune où l'irrégularité s'est produite. Si la Chambre constate que le Bureau qui s'est substitué d'office au Bureau défaillant n'a commis aucune manœuvre et s'est conformé, pour la réception et la constatation des votes, à toutes les prescriptions de la loi, elle a le droit de déclarer valables les opérations de la commune. Pour éclairer sa décision, il importe que le rapport indique les causes de l'abstention illégale des membres du Bureau. Veuillez agréez, etc. »

Le fait que, dans une seule commune, *au cours des opérations*, quelques votes auraient été reçus par le président du Bureau en l'absence des assesseurs qui se seraient retirés momentanément pour aller déjeuner, ne serait pas une irrégularité de nature à créer un cas de nullité, si, d'ailleurs, aucune intention de fraude n'était relevée[2]. On ne saurait non plus considérer comme un grief pouvant entraîner la nullité des opérations électorales ce fait que, *pendant le dépouillement du scrutin*, un assesseur s'est retiré, alors que le nombre des membres du Bureau n'a jamais été inférieur à trois[3].

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que, si le maire ou l'adjoint délégué par le maire pour présider les opérations électorales d'une commune suspend les opérations une heure après l'ouverture des opérations et se retire en emportant l'urne, le procès-verbal et la feuille d'émargement, le maire a le droit d'user des pouvoirs que lui confère l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 pour procéder immédiatement à la reprise des opérations électorales ; en l'espèce, le Conseil d'État a déclaré valables les opérations ainsi accomplies

1. Arr. Cons. d'Etat, 5 avril 1905.
2. A. N. 7 juin 1849. (Rapport de M. Lequien ; élect. des Basses-Alpes.)
3. Arr. Cons. d'Etat, 21 janvier 1899.

parce qu'il était établi, par la comparaison entre le nombre des inscrits et celui des votants, que la suspension et la reprise ultérieure des opérations n'avaient pu modifier en rien le résultat du scrutin[1].

234. L'article 13 de la loi organique du 2 août 1875 dispose que le Bureau du collège sénatorial « statue sur toutes les difficultés et contestations qui peuvent s'élever au cours de l'élection » (V. n° 242 et suiv.); cette disposition n'interdit pas au président du tribunal civil qui préside le collège d'adresser au Préfet, après la clôture des opérations, une lettre exprimant son avis sur un point de fait tranché par le Bureau (V. n° 273 *ad notam*). Cette lettre devient une pièce du dossier; elle est transmise au Sénat[2].

235. [*Sans modifications.*]

236. Les présidents des Bureaux électoraux ayant la police de la salle de vote, il n'y aurait pas lieu de retenir une protestation fondée sur ce fait que l'un des présidents de Bureaux aurait interdit à des candidats et à des électeurs de stationner dans la salle pour surveiller les opérations d'émargement, si d'ailleurs l'écart des voix établissait qu'il n'y avait pas eu manœuvre pour intimider les électeurs, mais simple mesure d'ordre[3]. On peut concevoir en effet que, dans certaines localités, un acte de suspicion à l'encontre du Bureau légalement constitué soit de nature à entraîner des altercations de nature à troubler gravement les opérations du vote.

Le fait, par un président de Bureau, d'apostropher un peu rudement des électeurs en les menaçant de les faire expulser par la force armée n'est pas de nature à être retenu comme grief d'annulation[4]; il n'y a pas lieu, en effet, d'apprécier la manière dont les présidents de Bureaux exercent le droit de police qui leur appartient, lorsque d'ailleurs aucun fait n'est allégué de nature à indiquer qu'ils auraient abusé de leur pouvoir pour intimider des électeurs (V. *infra*, n° 285).

237. Le droit du candidat d'entrer dans la salle du scrutin étant incontestable, ce droit peut-il être étendu aux *délégués* du candidat qui ne feraient pas partie de la section de vote dont ils demanderaient l'accès. Ce droit a été

1. Arr. Cons. d'Etat, 13 novembre 1896.

2. Toutefois, si le président du Bureau s'était abstenu, pendant le dépouillement, de faire des réserves sur la question soulevée par lui après les opérations, des critiques pourraient se produire devant l'Assemblée. Voyez les observations échangées dans la séance du Sénat du 17 mars 1903 entre M. Gustave Denis, M. Denoix, rapporteur du 7e Bureau, et M. Guillier.

M. Guillier disait : « C'est précisément parce que comme président il a pris part à la décision du Bureau, à laquelle il a concouru, pour laquelle il s'est formé une majorité, que je n'admets pas que, plus tard, il explique les conditions dans lesquelles cette décision a pu intervenir. Cette décision, il l'a prise comme magistrat, et j'estime qu'il est, en ce cas, lié absolument au même titre que pour une décision prise en chambre du Conseil. Le lendemain du jour où un magistrat a signé un jugement, il ne peut évidemment pas écrire à un Préfet les raisons qui ont pu déterminer la décision qui a été rendue. »

M. Dellestable faisait remarquer que le président a néanmoins le droit d'être témoin de certains faits et de les certifier. M. Vallé, Garde des Sceaux, ajoutait : « Il a agi comme président du Bureau ». M. Denoix, rapporteur du Bureau, expliquait qu'il n'y avait pas eu unanimité dans le Bureau central du département du Doubs sur les bulletins contestés et que c'était pour établir cette non-unanimité que le président du Bureau avait écrit sa ettre.

3. C D. 6 juin 1906. (Élect. de la 2e circonscription de Narbonne ; rapport de M. le comte du Périer de Larsan.)

4. A. N. 7 juin 1849. (Rapport de M. Lequien, élect. des Basses-Alpes.)

plusieurs fois refusé. En 1902, le refus d'entrée a fait l'objet d'une protestation contre les opérations électorales de Carpentras sur laquelle ni le Bureau ni la Chambre ne se sont prononcés parce que, dans l'espèce, il n'y avait aucun intérêt[1].

Dans la séance du Sénat du 15 janvier 1909 a été confirmé le principe rappelé dans le *Traité* que, pour des élections sénatoriales, les candidats qui ne sont astreints à aucune déclaration préalable, ne peuvent prétendre au droit de pénétrer dans la salle du scrutin lorsqu'ils ne sont pas électeurs[2].

238 à **241**. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 10 juin 1902. (Élect. de Carpentras.)

2. « Deux protestations contre ces élections ont été déposées, l'une par M. Raymond Benoît, l'autre par M. Perreau (Claude-Louis-Marie-Joseph), tous deux candidats à l'élection et qui, tous deux, n'étant pas électeurs sénatoriaux, se sont vu refuser l'accès de la salle de vote. C'est ce refus qui motive leur protestation. MM. Raymond Benoît et Perreau invoquent le droit que doivent avoir les candidats de pénétrer dans la salle du scrutin.

« La loi est muette sur ce droit. Malgré ce silence, il est difficile d'admettre que les candidats soient en possession de ce droit, car, en matière d'élection sénatoriale, s'il en était autrement, il suffirait au premier venu, la déclaration préalable de candidature n'étant pas requise comme en matière d'élections législatives, de se dire candidat au cours du vote pour pouvoir accéder dans la salle des opérations électorales. Il est inutile, car on les comprend d'avance, de signaler les inconvénients qui pourraient surgir d'une pareille tolérance.

« Vous avez approuvé cette manière de voir en 1900 en rejetant une protestation analogue contre les élections des Basses-Pyrénées.

« Votre 3e Bureau vous propose de persister dans cette jurisprudence. » (S. 15 janvier 1909; élect. du Rhône; rapport de M. Richard.)

CHAPITRE VIII

DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

§ 1er. — Du secret des votes

242. [*Sans modifications.*]

243. Le principe du secret du vote n'interdirait pas au Préfet de recevoir et de transmettre à la Chambre une protestation dont les signataires affirmeraient avoir voté pour tel candidat ayant recueilli un nombre de voix inférieur à celui des réclamants [1].

244. Pour assurer le secret du vote, la loi a décidé que l'électeur devait remettre son bulletin fermé au président (V. n° 260). Il résulte d'un rapport présenté à la Chambre le 21 juin 1904, qu'en Corse beaucoup d'électeurs votent à bulletin ouvert, et qu'à raison des mœurs locales on ne fait pas de cette irrégularité un chef de protestation [2].

245. Dans un rapport fait au nom du 3e Bureau, le 28 novembre 1902, sur les opérations électorales de l'arrondissement de Saint-Flour, M. Charles Bos a indiqué comme portant des signes de reconnaissance les bulletins ci-après décrits :

« 1° Bulletins piqués de points à peine perceptibles;
« 2° Bulletins de dimensions exiguës mais différentes les unes des autres;
« 3° Bulletins échancrés, écornés, gommés, numérotés, cachetés;
« 4° Bulletins portant deux fois le nom du candidat ou deux fois son prénom, écrits de la même main avec des différences de disposition et de libellé, ou écrits à l'encre rouge;
« 5° Bulletins marqués intérieurement ou extérieurement à l'encre [3], à la graisse, à l'huile. »

Dans la jurisprudence du Conseil d'État, de légères déchirures, provenant de ce que le bulletin a été collé à la carte électorale, ne sont pas considérées

1. « *M. Ferrette, rapporteur.* — Voici ce qui s'est passé dans une commune, celle d'Alan. Le résultat proclamé par le Bureau est le suivant : M. Daure, 120 voix. M. Bepmale, 14 voix. M. Bepmale était en minorité; immédiatement cinquante électeurs se réunissent, signent une protestation qu'ils adressent au Préfet, dans laquelle ils affirment tous qu'ils ont voté pour M. Bepmale et que leurs bulletins n'ont pas été dépouillés. » (C. D. 22 juillet 1906.)

2. « En Corse, à l'exception des fonctionnaires et de quelques rares personnes, les électeurs votent pour ainsi dire à bulletin ouvert; cet usage, inadmissible dans un pays où pourrait s'exercer la pression patronale, ne présente là-bas aucun inconvénient sérieux. Le Corse est fier et indépendant. Le vote est pour lui un acte solennel de sa vie. Il tient à l'accomplir publiquement et à donner ouvertement au candidat de son choix une preuve évidente de confiance et d'estime, et c'est ainsi qu'on peut connaître heure par heure, à quelques voix près, la marche du scrutin. » (Rapport de M. Camuzet sur les opérations électorales de l'arr. de Calvi (Corse). — C. D. 21 juin 1904.)

3. V. *infra*, n° 272, *in fine*.

comme signes extérieurs; il en est de même pour les empreintes du timbre de la poste ou pour les adhérences de timbres-poste. Mais le Conseil d'État considère comme des signes *intérieurs* de reconnaissance : l'inscription d'un numéro d'ordre; l'intercalation d'une majuscule à une place déterminée; l'addition, sur des bulletins imprimés, d'un nom supplémentaire différent pour chaque bulletin[1].

La circulaire du ministre de la Justice du 9 novembre 1881, interprétative de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, a rappelé que les bulletins de vote doivent porter, comme les autres imprimés, le nom et le domicile de l'imprimeur. Cette indication est limitative; on ne saurait en conclure qu'une chambre syndicale pourrait faire apposer sa vignette ou « label » sur les bulletins de vote qu'on la chargerait d'imprimer; en procédant ainsi, elle ferait courir aux candidats dont ces bulletins porteraient le nom le risque de voir annuler les suffrages qu'ils auraient recueillis. L'article 22 du décret réglementaire du 2 février 1852 décide, en effet, que le papier des bulletins doit être blanc et sans signes extérieurs; toute vignette apposée sur un bulletin pourrait être considérée comme un signe à l'aide duquel le votant se ferait connaître; or, l'article 30 du même décret prononce l'annulation des bulletins dans lesquels les votants se font connaître, et, en vertu de cette disposition, l'on a contesté des bulletins portant des ornements typographiques ou des arabesques (V. *supra*, n° 210).

Toutes les fois que les Bureaux électoraux ou ceux de la Chambre ont à apprécier des bulletins nuls parce qu'ils portent des signes de reconnaissance, il importe de bien constater si les signes sont *extérieurs* ou *intérieurs*. En effet, comme nous l'avons dit au n° 272 du *Traité*, les bulletins portant des signes *extérieurs* entrent en compte pour le calcul de la majorité absolue, bien qu'ils ne puissent profiter aux candidats dont ils portent les noms; les autres, au contraire, ceux qui portent des signes *intérieurs*, sont *nuls* en vertu de l'article 30 du décret réglementaire de 1852 et n'entrent point en compte dans le résultat du scrutin.

246. [*Sans modifications.*]

§ 2. — Du droit de voter

247. Le maire ne peut faire ajouter des citoyens à la liste électorale, au moment du vote, qu'en vertu d'une décision du juge de paix ou d'un arrêt de la Cour de cassation; l'article 19 du décret réglementaire du 2 février 1852 est formel sur ce point[2]. S'il est établi que le maire a fait inscrire quelques

1. 1re *espèce*, arr. Cons. d'État, 30 juillet 1875; 28 janvier 1893; — 2e *espèce*, arr. Cons. d'État, 26 février 1872; 28 février 1879; 20 mars 1885; — 3e *espèce*, arr. Cons. d'État, 27 décembre 1873, 4 août 1882; 22 novembre 1873; 5 mars 1886; 19 juillet 1903.

2. « Les seules décisions judiciaires qui pouvaient modifier la liste close le 31 mars sont celles qu'auraient rendues postérieurement à cette date les juges de paix ou la Cour de cassation, mais seulement sur les demandes en inscription ou en radiation formées devant les Commissions municipales du 15 janvier au 4 février 1908. Les récépissés de ces demandes doivent donc être visés dans ces décisions judiciaires dont ils sont en quelque sorte la justification. » (C. D. 8 novembre 1909; rapp. de M. Rudelle; élect. de Sartène.)

électeurs au dernier moment sans qu'il soit démontré que l'inscription a été faite en vertu d'une décision judiciaire, on peut régulièrement attaquer les votes ainsi émis[1]; mais il n'y a pas lieu de retenir l'incident, s'il s'est produit dans une commune où le candidat proclamé a obtenu peu de voix et si, d'ailleurs, le maire de cette commune était notoirement l'adversaire de l'élu[2].

Le 2e paragraphe de l'article 19 du décret réglementaire du 2 février 1852 dispose que « seront admis au vote, quoique non inscrits, les citoyens porteurs... d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé une radiation. » Le Conseil d'État a statué que : n'ont pas le droit de prendre part au vote des individus qui produisent un arrêt de la Cour de cassation annulant une décision du juge de paix qui portait refus de les faire inscrire sur la liste électorale, mais qui ne justifient d'aucune décision ayant ordonné leur inscription[3].

En Russie, le vote n'est pas rigoureusement personnel; les femmes qui, d'ailleurs, ne peuvent prendre part elles-mêmes aux scrutins, ont pouvoir de donner délégation à leur mari ou à leur fils; les pères peuvent transmettre à leur fils leur droit de vote. Les Gouverneurs, Vice-Gouverneurs, Préfets de police et leurs adjoints sont privés du droit de vote dans les localités où ils exercent leurs fonctions. Le droit de vote est également suspendu pour les marins en exercice[4].

248. Il est de principe que les votes émis par des électeurs *indûment inscrits*, c'est-à-dire inscrits après la clôture des listes, soient nuls de plein droit et retranchés à la fois du chiffre des suffrages exprimés et du chiffre des voix attribuées à chaque candidat[5]. Mais, pour établir qu'il y a eu des électeurs indûment inscrits, il ne suffit pas que les protestataires allèguent des différences entre le chiffre des électeurs portés sur la liste arrêtée le 31 mars et celui des électeurs portés dans le procès-verbal de la Commission de recensement; jusqu'à preuve contraire, les différences peuvent être imputées à de simples erreurs d'écritures[6].

249. Dans un rapport[7] fait au nom du 8e Bureau sur l'élection de Belfort,

1. « 12 électeurs non inscrits sur les listes électorales ont voté cependant. Les dispositions de la loi sont formelles. Les votes ainsi émis doivent être retranchés du nombre des suffrages obtenus par le candidat proclamé élu. » (C. D. 8 novembre 1909; rapp. de M. Rudelle; élect. de Sartène.)

2. C. D. 14 juin 1906. (Rapport de M. Aimond; élect. de Sisteron.)

3. Arr. Cons. d'Etat, 21 décembre 1861; 24 mars 1905.

4. Oukase du 19 août 1905 (règlement des élections pour la *Gosoudartsvennaïa Douma*, V. *supra*, n° 50).

5. Voy. toutefois, en cas de *deuxième tour* de scrutin, les précédents rappelés au *Traité*, éd. de 1902, p. 254.

6. « M. Meunier fait valoir que huit électeurs auraient été inscrits illégalement sur la liste électorale, postérieurement au 31 mars. Il base cette affirmation sur des différences existant entre le chiffre d'électeurs inscrits portés sur la liste électorale au 31 mars, et le chiffre d'électeurs inscrits porté pour les mêmes communes dans le procès-verbal de la Commission de recensement.

« Cet argument ne saurait être retenu et n'a pour fondement qu'une interprétation erronée de la jurisprudence, la contestation ne portant pas sur le nombre des votants, mais seulement sur le nombre des inscrits, et la différence n'ayant aucune influence sur le résultat du vote, puisque le nombre des votants est très supérieur au quart des électeurs inscrits. Votre 3e Bureau se borne donc à exprimer son regret de constater d'aussi fâcheuses inexactitudes dans les écritures administratives. » (C. D. 12 juin 1906; rapport de M. François Carnot; élect. de la 1re circonscription de Saint-Brieuc.)

7. C. D. 10 juillet 1902. — V. également : C. D. 8 novembre 1909; rapp. de M. Rudelle sur l'élect. de Sartène.

M. Dubief a examiné la question du vote des incapables. Il a déclaré d'abord que le Bureau tenait pour valables les bulletins des électeurs frappés d'incapacité, conformément au principe énoncé en ces termes dans l'arrêt de cassation du 30 avril 1875 : « Le fait qu'un individu frappé d'incapacité électorale aurait été inscrit par décision de la Commission municipale, ayant acquis autorité de chose jugée, est de nature à rendre légal le vote du citoyen inscrit dans ces conditions. » Toutefois, comme le verdict de la Chambre, en matière d'opérations électorales, ne se fonde pas sur un moyen particulier, mais sur l'ensemble des faits qui lui sont soumis et dont l'appréciation morale dicte son vote sans qu'il en soit donné de motifs, le Bureau a pensé qu'il avait le droit d'entrer dans un examen détaillé de la protestation signalant l'émargement d'incapables et d'établir le chiffre des électeurs dénoncés comme ayant indûment participé au scrutin.

250. L'article 9 de la loi de recrutement du 21 mars 1905 a maintenu le principe inscrit dans notre droit public depuis 1872 que les militaires présents au corps ne peuvent prendre part à aucun vote. Le texte de la loi nouvelle est conforme à celui de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1889, qui reproduisait lui-même l'article 2 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés.

Il laisse subsister certaines incertitudes qui se sont plusieurs fois élevées sur le point de savoir quel est le sens exact de la « possession d'un congé », laquelle restitue temporairement au militaire en activité de service l'exercice du droit de vote. Nous avons dit, d'accord avec la circulaire du ministre de la Guerre du 27 février 1876, que « par militaires en congé régulier, on doit entendre les militaires qui sont pourvus d'une autorisation régulière d'absence de *plus de trente jours*[1] ».

En 1901, à la suite d'une élection municipale, la question s'est posée de savoir si un militaire qui a obtenu *un congé de convalescence d'un mois* a le droit de prendre part à un vote. Le Conseil de préfecture s'était prononcé dans le sens de la nullité du vote émis par un militaire pourvu d'un congé d'un mois. Du retranchement de ce vote dépendait le sort de l'élection. D'où pourvoi devant le Conseil d'État que le ministre de l'Intérieur avait saisi d'un avis contraire à la doctrine du Conseil de préfecture :

« J'ai déjà eu l'occasion, disait le ministre, de présenter des observations au sujet de l'interprétation rigoureuse donnée par la jurisprudence électorale au mot *congé*, en ce sens qu'il doit s'entendre d'une autorisation d'absence de plus de trente jours. Il semblerait plus logique d'adopter la terminologie militaire qui, distinguant les autorisations d'absence en congés et en permissions (Décr. 1er mars 1890), donne le nom de congé à une autorisation d'absence d'au moins un mois[2], que ce mois ait vingt-huit, vingt-neuf, trente ou trente et un jours. »

Dans l'espèce, le mois au cours duquel le vote avait eu lieu, comptait trente et un jours. En conséquence, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du

1. Voy. la note placée sous la page 258 du *Traité* (édit. de 1902).

2. La formule exacte de l'article 27 du décret du 1er mars 1890 est celle-ci : « Les absences *dont la durée doit dépasser trente jours* sont autorisées sous forme de *congé* » (*Bulletin officiel*, ministère de la Guerre, 1890, I, 303).

Conseil de préfecture sans avoir à se prononcer sur l'interprétation du mot « congé[1] ».

Le militaire qui a une permission de quinze jours, ultérieurement portée à quarante-cinq jours, ne peut être considéré comme en congé au sens de la loi ; il ne peut valablement prendre part à un vote[2]. Les réservistes présents sous les drapeaux sont des militaires en activité de service ; par conséquent, un réserviste pourvu d'une permission de trois jours n'a pas le droit de prendre part à un vote, bien qu'en fait, il ne doive pas reparaître sous les drapeaux au terme de sa permission[3].

Les douaniers sont des agents du ministère des Finances ; ils ne sont point sous les ordres du ministre de la Guerre ; par conséquent, les dispositions prohibitives de la loi militaire ne leur sont point applicables[4].

Nous avons exposé, dans le *Traité*, que, d'après la jurisprudence de la Chambre, les votes des militaires qui ne se trouvent pas dans les conditions prévues par la loi doivent être refusés, mais que, si les Bureaux électoraux en acceptent par erreur, il y a lieu de les compter (V. n° 249). Le 6 mars 1907, le Conseil d'État a rendu, en matière d'élections départementales, un arrêt duquel il résulte, au contraire, qu'il y a lieu de retrancher un nombre de suffrages égal à celui des militaires qui n'avaient pas droit de voter, tant du nombre des suffrages exprimés que du chiffre des voix obtenues par le candidat proclamé, et que si, après ce retranchement opéré, la majorité absolue ne reste pas acquise à l'élu, les opérations doivent être annulées.

Afin de permettre aux hommes des réserves d'exercer leurs droits électoraux, le ministre de la Guerre a inscrit dans l'instruction du 28 décembre 1895, modifiée le 5 janvier 1909, un article 192 ainsi conçu :

« *Aucun homme des réserves ne doit être convoqué sous les drapeaux pour une période d'exercices au moment des élections générales ou partielles, auxquelles il peut être appelé à prendre part.*

« Lorsque des élections générales (Sénat, Chambre des députés, conseils généraux, conseils d'arrondissement, conseils municipaux) doivent avoir lieu dans le courant d'une année, le ministre de la Guerre en informe, en temps utile, les gouverneurs militaires et les généraux commandant les corps d'armée.

« Il ne peut être procédé de la même manière dans le cas d'élections partielles, en raison des délais très courts impartis par la loi, lorsqu'il s'agit, par exemple, de pourvoir à une vacance survenue au sein d'un conseil d'arrondissement ou de procéder à des élections municipales partielles.

« Chaque fois qu'une élection partielle doit se produire dans un département, le Préfet, aux termes des instructions données par M. le ministre de l'Intérieur, en avise le gouverneur militaire ou commandant de corps d'armée et se concerte avec lui sur le choix de la date de l'élection, soit qu'il convoque lui-même le corps électoral, soit qu'il ait à saisir

1. Son arrêt en date du 16 février 1901 porte simplement : « ...Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1889, les militaires qui, au moment de l'élection, se trouvent en possession d'un congé, peuvent voter dans la commune où ils sont régulièrement inscrits ; — Considérant qu'il résulte de l'instruction, que le sieur Naveau, militaire en activité de service, est inscrit sur la liste électorale de la commune de Rousson ; qu'il se trouvait, le 13 mars 1900, en possession d'un congé ; que, dès lors, c'est avec raison qu'il a été admis à prendre part au scrutin... ».

2. Arr. Cons. d'État, 8 janvier 1897.

3. Arr. Cons. d'État, 10 juillet 1893 ; 6 mars 1907.

4. Arr. Cons. d'État, 6 août 1880.

M. le ministre de l'Intérieur de propositions en vue de l'élaboration du décret de convocation [1].

« De leur côté, les gouverneurs militaires ou commandants de corps d'armée prennent soin de porter à la connaissance des Préfets, aussi longtemps que possible à l'avance, les dates auxquelles doivent s'ouvrir les diverses périodes d'exercices. »

251. L'article 25 du décret organique du 2 février 1852 ayant décidé que tout électeur inscrit sur la liste a le droit de prendre part au vote, le Bureau ne pourrait refuser de recevoir le bulletin d'un inscrit dont il constaterait l'état de démence. D'ailleurs, le § 2 de l'article 18 du décret réglementaire de 1852 limite formellement la suspension du droit de vote aux personnes « *retenues dans un établissement public d'aliénés* ».

Mais on peut se demander si le Bureau serait obligé de recevoir le bulletin présenté par un électeur en état d'ivresse manifeste. Il semble bien que, même dans ce cas, l'exercice du droit de vote conféré à tout électeur inscrit doive être absolument respecté [2]. D'une part, en effet, l'ivresse est passagère ; le bulletin peut avoir été préparé par l'électeur dans un moment où il avait conscience de ses actes. D'autre part, le président du collège électoral a un droit de police qui lui permet d'expulser le citoyen capable de troubler les opérations de l'assemblée. Si donc l'électeur en état d'ivresse était une cause de désordre, il serait requis de sortir, même avant d'avoir voté ; mais il aurait le droit de revenir et de présenter son bulletin dès qu'il aurait repris son calme. En pareil cas, l'exercice du droit du président ne risquerait de priver un électeur du moyen d'émettre son suffrage, que si le trouble se produisait peu d'instants avant la fermeture légale du scrutin. Il est évident qu'alors le citoyen exclu n'aurait pas le temps de rentrer et de voter.

Bien entendu, s'il était établi qu'un électeur malade et complètement inconscient a voté avec un bulletin écrit à la dernière minute et sans qu'il fût capable de le vérifier, le fait pourrait motiver une protestation, et il appartiendrait à la Chambre d'apprécier quelle influence ce bulletin contesté a pu avoir sur le résultat des opérations [3].

1. Toutefois, une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 15 mai 1905, contient les dispositions suivantes :

« Au cas où, par suite de la brièveté du délai qui s'écoulerait entre les vacances de siège et la convocation des électeurs, un Préfet ne disposerait pas du temps nécessaire pour provoquer cette entente (préalable avec l'autorité militaire) avant ladite convocation, il aurait à adresser à MM. les commandants de corps d'armée, le plus tôt possible, c'est-à-dire dans les vingt-quatre heures de la promulgation, une copie du décret ou de l'arrêté fixant la date de l'élection.

« Il appartient, dans ce cas, aux généraux commandant les corps d'armée intéressés de donner, d'urgence, les ordres nécessaires :

« 1° Pour faire prononcer un ajournement ou un changement de série (art. 208) à l'égard des hommes des réserves convoqués pour une période d'exercices à l'époque de ces élections et qui n'auraient pas encore rejoint leur corps ;

« 2° Pour que les hommes des réserves qui auraient rejoint leur corps soient renvoyés dans leurs foyers suffisamment à temps pour exercer leurs droits électoraux, leur période étant, dans ce cas, considérée comme faite. Le renvoi de ces hommes donne lieu à un compte rendu adressé au ministre. »

2. Anciennement, on ne semblait pas éloigné de décider qu'en pareil cas l'admission au vote pouvait être refusée : « Une protestation a pour objet de détruire un des bulletins qui aurait été fait par un électeur au nom d'un autre électeur que l'on déclare être en état d'ivresse complète. Le fait est repoussé par le procès-verbal d'élection. L'état d'ivresse est dénié par le Bureau. » (C. D. 28 juillet 1842 ; Rapport de M. Lestiboudois.)

3. « Cette même protestation mentionne qu'un électeur très malade, et malade au point de ne pas avoir la conscience de ce qu'il faisait, avait été traîné pour ainsi dire au lieu où il devait voter ; que là, on avait écrit son bulletin sans qu'il ait pu savoir ce qu'on avait écrit pour lui, et qu'on avait été forcé de l'emmener de la salle où l'on votait, dans un état de prostration très remarquable. Sur cette allégation, le Bureau a considéré que la majorité absolue avait été de 8 voix, et que, dût-elle être diminuée d'une voix, elle n'en assurerait pas moins l'élection. » (C. D. 22 août 1846, rapport de M. Vavin.)

§ 3. — De l'obligation de voter

252. Les délégués sénatoriaux qui ont pris un train devant leur permettre, d'après l'horaire officiel, d'arriver dans la salle du vote avant la clôture du scrutin, peuvent être considérés comme en cas d'excuse légitime, si un accident de chemin de fer les a retardés et empêchés de voter[1] (V. n° 258).

253. [*Sans modifications.*]

§ 4. — Du double vote

254 à **255.** [*Sans modifications.*]

§ 5. — De la durée des scrutins

256. La loi ayant fixé à 6 heures du soir la clôture du scrutin, un électeur ne serait pas fondé à se plaindre que son bulletin ait été refusé à 6 h. 10, sous prétexte qu'il serait d'usage dans la commune d'annoncer la clôture à son de caisse et que l'annonce n'aurait pas été faite à 6 heures[2].

Le fait que, dans deux Bureaux de vote, les opérations du scrutin ont été, par des troubles ou des violences, suspendues pendant plusieurs heures ne suffirait pas à entraîner l'invalidation, si, d'ailleurs, dans ces deux Bureaux le nombre des votants avait atteint une proportion à peu près normale, et si, d'autre part, la majorité restait acquise au candidat proclamé, même en déduisant un chiffre de voix égal à celui des protestataires affirmant que la suspension du scrutin les avait empêchés d'exercer leur droit[3]. En pareil cas, bien entendu, il appartient au Bureau de blâmer les manœuvres commises et de demander qu'une instruction judiciaire établisse les responsabilités.

S'il arrive que, par suite de violences, le scrutin ne puisse être ouvert à l'heure légale, le fait, par la municipalité, de prolonger les opérations au delà de 6 heures du soir, ne constitue pas un chef d'invalidation, lorsque, d'ailleurs, aucune preuve de fraude n'est rapportée par les protestataires[4] et que les violences ne sont pas imputables au candidat proclamé[5].

1. S. 16 janvier 1903. (Élect. de l'Aisne.) — S. 27 janvier 1905. (Élect. de l'Aisne.)
2. C. D. 3 juin 1902. (Élect. de Mirecourt.)
3. C. D. 7 juin 1906. (Rapport de M Betoulle, élect. de la 2e circonscription de Perpignan.)
4. C. D. 14 juin 1906. (Rapport de M. Dejeante, élect. de la 2e circonscription d'Albi.)
5. C. D. 2 juillet 1906. (Élect. d'Albi.)

257. [*Sans modifications.*]

258. L'article 14 de la loi organique du 2 août 1875 ayant déterminé l'heure de fermeture des scrutins, il n'y aurait pas lieu de retenir la protestation de délégués alléguant que, par suite d'un accident de chemin de fer, ils n'ont pu prendre part au vote, bien qu'ils eussent averti par dépêche le président du collège électoral et demandé la prolongation du scrutin pour cas de force majeure. C'est aux électeurs qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires pour être présents dans la salle de vote avant l'heure de la clôture légale des scrutins[1] (V. n° 522).

§ 6. — Réception et constatation des votes

259. L'article 22 du décret réglementaire du 2 février 1852 dispose formellement qu'avant le commencement du vote l'urne doit avoir été fermée à deux serrures dont les clefs restent, l'une entre les mains du président du Bureau, l'autre entre celles du scrutateur le plus âgé. C'est donc une irrégularité regrettable de laisser l'urne ouverte et de déposer les clefs sur la table du scrutin ; mais, s'il n'y a pas présomption de fraude, cette négligence ne constitue pas un chef d'invalidation[2].

260. La loi ayant décidé que les électeurs sont appelés *successivement* par ordre alphabétique, le fait qu'une cinquantaine d'électeurs, membres d'un même cercle, se présenteraient en cortège, revêtus d'insignes et précédés d'une musique, serait de nature à retenir l'attention du Bureau ; mais il ne constituerait pas un chef d'invalidation s'il apparaissait qu'il n'a pu modifier le résultat du vote[3].

On sait que, sur l'appel de son nom, l'électeur doit présenter sa carte au président. Les cartes électorales qui ont toujours eu une existence administrative, puisqu'elles sont, surtout dans les grandes villes, le moyen de contrôler l'identité, n'avaient pas autrefois d'existence légale. L'article 13 de la loi du 5 avril 1884 les a consacrées et réglementées ; le dernier paragraphe de cet article est ainsi conçu : « Il sera délivré à chaque électeur une carte électorale. Cette carte indiquera le lieu où doit siéger le Bureau où il devra voter. » Le § 3° de l'article 136 de la même loi met au nombre des dépenses obligatoires pour les communes les frais des cartes électorales[4].

L'établissement légal des cartes électorales ne saurait avoir pour conséquence de modifier la jurisprudence que nous avons rappelée, et d'après laquelle l'électeur qui a perdu sa carte peut être admis à voter après avoir fait constater

1. S. 16 janvier 1903. (Élect. de l'Aisne.)
2. A. N. 12 juillet 1871. (Rapport de M. le général Chareton sur l'élect. de l'Isère.)
3. C. D. 10 juin 1902. (Élect. de Carpentras.)
4. La loi ne distingue pas entre les diverses natures d'élections, par conséquent, la commune doit subvenir aux frais des cartes électorales aussi bien pour les élections politiques que pour les élections municipales.

son identité par le Bureau. Mais le caractère de la carte électorale n'étant plus simplement administratif, l'électeur qui perd sa carte est plus répréhensif; les pièces qui ont une valeur légale ne doivent pas être traitées avec négligence. Par conséquent, si les membres du Bureau ou si deux électeurs présents ne connaissaient pas personnellement l'électeur privé de sa carte, il ne suffirait pas que celui-ci déclinât des indications de prénoms, d'âge, de domicile et de qualité exactement conformes à celles de la liste pour qu'il fût admis à voter; il faudrait encore qu'il allât chercher deux électeurs prêts à répondre pour lui, et il ne paraîtrait pas superflu de mentionner l'incident au procès-verbal[1].

Par contre, le fait que les cartes électorales ont pris place dans la loi ne suffit pas à modifier le principe en vertu duquel ceux-là seuls peuvent être admis à voter qui sont inscrits sur la liste. En conséquence, celui auquel une carte aurait été remise par erreur et qui ne serait pas inscrit sur la liste n'aurait aucun droit de voter[2].

Mais le caractère légal des cartes donne à l'acte de leur délivrance une importance plus grande qu'autrefois. S'il était établi qu'un assez grand nombre de cartes n'ont pas été remises aux titulaires et que, par suite, des électeurs ont été privés de leur droit de vote, il y aurait, lors de la vérification des pouvoirs, nécessité d'examiner avec soin s'il y a eu faute ou manœuvre et si la sincérité des opérations électorales n'a pas été altérée. Il convient d'ailleurs de noter que la loi se borne à prescrire la « délivrance » des cartes. Il n'y aurait donc aucun reproche à faire à une municipalité, si des électeurs alléguaient n'avoir pas voté parce que leurs cartes ne leur avaient pas été distribuées à domicile, à la condition toutefois que l'usage fût de les délivrer à la mairie. Une municipalité qui, après avoir admis la pratique de distribuer les cartes à domicile, déciderait de les faire retirer à la mairie, aurait le devoir de prévenir les électeurs en temps utile[3].

La loi ayant prescrit d'indiquer sur les cartes le lieu où l'électeur doit voter, des indications erronées sur les bureaux de vote pourraient donner matière à des protestations.

Pourvu que les indications nécessaires à la constatation de l'identité et à la connaissance des Bureaux de vote soient exactement portées sur les cartes, chaque municipalité a le droit d'adopter la forme qui lui convient. Pour obvier aux tentatives de fraude, il importe que les cartes soient revêtues du cachet de la mairie et soient signées du maire; mais la signature du maire peut être apposée au moyen d'une griffe; elle n'est même pas indispensable, et le délégué du maire peut signer en son nom[4]. La carte doit évidemment porter des indications très précises sur les nom, prénoms, qualité et domicile de l'électeur. Il convient qu'elle soit signée de l'électeur pour le cas où il y aurait

1. V. le précédent du 5 octobre 1849 rappelé à la fin du présent numéro.

2. C. L. 25 novembre 1863.

3. Dans les communes importantes où la distribution à domicile est difficile, il suffit d'un avis du maire invitant les électeurs à retirer leurs cartes (C. I. 22 sept. 1877). Les cartes non retirées par les électeurs doivent, bien entendu, être tenues à leur disposition pendant toute la journée de l'élection. — Le port des cartes électorales est fixé à un centime par 25 grammes, sous bande ou sous enveloppe ouverte (L. 6 mars 1906).

4. Arr. Cons. d'État, 12 novembre 1886; 6 juillet 1889; 14 mars 1891.

lieu de vérifier l'identité du porteur. Enfin, pour hâter les émargements, il faut qu'elle porte un numéro correspondant à celui sous lequel l'électeur est inscrit sur la liste des votants.

Un décret du 8 avril 1898 a réglementé d'une manière spéciale le mode d'établissement et de distribution des cartes électorales dans les établissements français de l'Inde. L'article 1er de ce décret contient les prescriptions suivantes :

« Les cartes électorales établies par les soins des maires dans les communes des établissements français de l'Inde sont distribuées par leurs délégués, sous le contrôle d'interprètes désignés par l'administration.

« Cette distribution est faite, dans chaque circonscription électorale, le jour du vote et les trois jours précédents, soit à la mairie, soit dans les locaux affectés aux opérations du scrutin.

« Les cartes mentionnent autant que possible, outre l'indication du lieu du vote prescrite par l'article 13, § 2, de la loi du 5 avril 1884, les nom, prénoms, âge, profession et domicile des électeurs. Elles indiquent, de plus, pour les natifs, la filiation et la caste. Toutes ces indications sont traduites en langue indigène sur les cartes des natifs.

« Les cartes sont signées par le délégué du maire et par l'interprète, ainsi que par l'électeur ou, s'il déclare ne savoir signer, par deux témoins qui attestent son identité. L'électeur ou les témoins signent, en outre, un registre d'émargement préalablement coté et paraphé par le directeur de l'intérieur[1]. »

La loi n'a pas rendu obligatoire la présentation, par l'électeur, de sa carte électorale; en conséquence, un Bureau est parfaitement fondé à recevoir le vote des citoyens qui ont oublié d'apporter leur carte mais dont l'identité lui est connue. Toutefois, dans les grands centres, où cette identité n'est pas facile à constater, le défaut de présentation de la carte peut entraîner le refus du bulletin de vote. En pareil cas, le Bureau commettrait une irrégularité s'il déci-

1. A la suite de l'élection du 27 avril 1902, l'application des dispositions du décret du 8 avril 1898 a provoqué des protestations, dont le rapport fait au nom du Bureau de la Chambre par M. Lefas, dans la séance du 4 décembre 1902, a rendu compte dans les termes suivants :

« La protestation cherche à établir que les interprètes, agents de contrôle, n'ont qu'incomplètement rempli leur mission, aux termes des explications fournies en 1900, par M. Rodier, à la Commission des colonies : les interprètes devaient, pendant les trois jours qui précèdent le scrutin, se tenir en permanence dans leur circonscription, pour distribuer les cartes électorales, de concert avec un délégué du maire.

« Cette mesure devait obvier aux abus signalés notamment par le rapport de M. Deloncle en 1894. Lesdites cartes doivent être signées par les deux distributeurs — l'interprète et le délégué municipal — et par l'électeur, ou, si celui-ci déclare ne savoir signer, par deux témoins qui attestent son identité. En outre, l'électeur — ou ses témoins — signent un registre d'émargement spécial à la délivrance des cartes. Ce registre paraît être une sorte de carnet à souche, vulgairement dit *kaserné*.

« Une série de plaintes et de constats versés au dossier fait état d'une quantité de manquements à ces diverses prescriptions.

« La distribution des cartes n'aurait pas eu lieu régulièrement dans un certain nombre de communes. Ici, les distributeurs s'absentent, et la distribution se trouve interrompue. Ailleurs, elle n'a commencé que la veille du scrutin, ou bien elle s'est faite dans des maisons particulières : notamment dans une habitation de Chanemougam. Enfin, dans d'autres cas — ceci est plus grave, — la distribution aurait eu lieu hors la présence de l'interprète; celui-ci s'en serait remis à d'autres personnes du soin de distribuer des paquets de cartes. Le fait est relaté à quatre reprises.

« En vue de vérifier dans quelle mesure cette distribution en masse avait pu se produire, les auteurs de la protestation ont demandé, après le 27 avril, qu'on leur communiquât *les registres d'émargement des cartes électorales*. L'administration a cru devoir s'y refuser, excipant de ce que ces carnets ne sont pas expressément compris parmi les pièces électorales *légalement communicables*.

« Sans doute, nos lois électorales n'ont pu prévoir la communication de ces carnets, spéciaux à l'Inde et créés en 1898 seulement. D'autre part, *le décret qui les institue est muet à cet égard*. Mais l'esprit de notre législation politique est certainement de donner la plus large publicité à tout ce qui concourt aux opérations du scrutin. Cette publicité n'est-elle pas le principal garant de leur sincérité ? Et peu importait à cet égard que la distribution des cartes fût confiée au personnel administratif, car celui-ci n'intervenait évidemment que dans l'intérêt public.

« Nous estimons, par suite, que la communication de ces carnets ne devait pas éveiller la susceptibilité de l'administration. Elle eût fourni la preuve publique de sa loyauté, alors que ce refus de communication ne peut que produire une impression défavorable sur les esprits les moins prévenus. »

dait que les bulletins des électeurs qui ne s'étaient pas munis de leur carte et dont l'identité ne pouvait être vérifiée seraient déposés dans une urne spéciale, mis en liasse et envoyés à la Commission de recensement[1]; il y aurait là une atteinte au principe du secret du vote.

261. Le fait qu'un certain nombre d'électeurs décédés auraient été émargés ne constitue pas un chef d'annulation s'il n'y a pas présomption de fraude et si d'ailleurs la majorité reste acquise au candidat proclamé[2].

La présentation au Bureau d'une sommation faite au Préfet par acte extrajudiciaire d'avoir à communiquer les listes d'émargement ne suffit pas à établir que cette communication ait été refusée. D'ailleurs, un refus de cette nature serait un acte qui devrait être énergiquement blâmé par le Bureau, mais qui ne suffirait pas, à lui seul, pour motiver l'annulation d'une élection, puisqu'il serait postérieur au scrutin[3].

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État comme de celle de la Chambre que le refus par le maire de laisser prendre copie des listes d'émargement est contraire à l'article 5 de la loi du 30 novembre 1875, mais ne saurait constituer un chef d'annulation, puisqu'il est postérieur aux opérations électorales[4].

Les Bureaux des Chambres ne s'arrêtent pas à une protestation alléguant que des grattages auraient été effectués sur les listes d'émargement, si, d'ailleurs, il est établi que, dans la commune visée, les opérations du vote ont été surveillées de part et d'autre, et s'il ne s'est produit aucune réclamation au moment de la signature du procès-verbal[5].

262. La circulaire du 20 décembre 1898, citée dans le *Traité*, ayant décidé que les suppléants des délégués sénatoriaux votent, non d'après l'ordre alphabétique de leur nom, mais d'après celui des délégués auxquels ils sont substitués, l'émargement de chaque suppléant se fait en face du nom du délégué qu'il remplace; il n'y a donc aucun grief à tirer de ce fait que certains délégués, notoirement absents, auraient été émargés, si d'ailleurs il est établi par des documents versés au dossier que les délégués titulaires empêchés ont été régulièrement remplacés par leurs suppléants[6].

§ 7. — Du compte des bulletins

263. S'il arrive qu'une section de vote s'abstienne d'ouvrir l'urne, celle-ci doit être envoyée sous scellés à la Commission de recensement; si la Commis-

1. « Ou le Bureau électoral reconnaissait l'identité des électeurs, ou il ne la reconnaissait pas. S'il reconnaissait leur identité, il devait les admettre purement et simplement à voter; s'il ne la reconnaissait pas, il ne devait pas les admettre. Le parti intermédiaire qu'il a pris est évidemment contraire à la loi. » (A. N. 5 octobre 1849; élect. de Saône-et-Loire; rapport de M. Leroy-Beaulieu.)

2. C. D. 5 juin 1902. (Élect. de la 1re circonscription de Saint-Étienne.)

3. C. D. 23 juin 1902. (Élect. de la 2e circonscription de Lure.)

4. Arr. Cons. d'État, 6 février 1905.

5. C. D. 8 juin 1906. (Rapport de M. Théobald Foy; élect. de Jonzac.)

6. S. 27 novembre 1905. (Rapport de M. Théodore Girard; élect. de la Loire.)

sion de recensement refuse de l'ouvrir, elle est transmise par le ministre de l'Intérieur au Président de la Chambre qui la fait parvenir au Bureau compétent. Celui-ci peut également refuser de l'ouvrir en rendant compte à la Chambre des motifs de sa décision[1]; si la Chambre n'ordonne pas que l'urne soit ouverte, elle est déposée aux archives avec le dossier de l'élection (V. *infra*, n° 289).

264. La règle générale d'après laquelle les bulletins comptés en sus des émargements sont déduits à tous les candidats n'est pas toujours observée. Dans l'élection du 10 août 1902, à Saint-Flour, la Commission de recensement a déduit, par moitié, à chacun des candidats les bulletins en trop; le Bureau a constaté le fait sans s'y arrêter, et la validation des opérations électoralesa été prononcée, sans débats, dans la séance du 3 décembre 1902; mais le résultat de l'élection ne dépendait pas de cette manière anormale de compter; le Bureau avait constaté que, dans certaines communes, les suffrages en excédent provenaient de bulletins qui avaient été trouvés pliés ensemble au non du candidat non élu[2].

Dans les élections comme celles du Sénat qui se font au scrutin de liste, il peut arriver, par suite d'erreurs matérielles des scrutateurs, qu'il y ait plus de voix recensées que de bulletins trouvés dans l'urne et que les émargements ne devraient permettre d'en compter. Ce cas est tout à fait distinct de celui des bulletins trouvés en trop, et il jette dans une grande difficulté l'autorité chargée de vérifier les opérations ainsi faussées.

Il s'est produit dans l'élection sénatoriale du Doubs en 1903. Dans l'une des sections, il y avait eu 111 électeurs inscrits et 111 émargements; il s'était trouvé dans l'urne exactement 111 bulletins; comme il y avait trois candidats à nommer, on aurait dû relever 333 suffrages; or on en relevait 337, soit 4 suffrages de trop. L'élection de M. le Dr Borne ou celle de M. de Moustier dépendait de la procédure qui serait adoptée à l'égard de ces 4 voix en trop. Le Sénat ne s'est point prononcé en droit. Le rapporteur, M. Denoix, a constaté qu'en fait une erreur avait été commise au préjudice de M. le Dr Borne, par suite d'une faute typographique de la feuille de pointage (V. n° 270); il conclut éga-

1. C. D. 5 juin 1902 (élect. de Cherbourg).

2. C. D. 28 novembre 1902. (Rapport de M. Charles Bos.) Il n'est pas inutile de rappeler que la jurisprudence constante du Conseil d'État est conforme à celle de la Chambre, telle que nous l'avons rappelée au *Traité;* si le nombre des bulletins est supérieur à celui des émargements, il y a lieu de déduire aux candidats un nombre de voix égal à cet écart et l'on ne doit proclamer élus que ceux qui, après cette déduction faite, conservent encore la majorité. (Arr. Cons. d'État, 7 avril 1876; 15 décembre 1876; 30 mars 1879; 24 mars 1882.)

Dans un rapport fait à la Chambre des députés au nom du Bureau chargé de vérifier les opérations électorales qui avaient eu lieu le 11 juin 1905 dans la 1re circonscription de la Réunion, M. Rousé a indiqué comme devant être suivie la jurisprudence qui consiste à retrancher des voix obtenues par les candidats la totalité des bulletins en trop : « Les 70 bulletins restants (qui étaient en sus des émargements) ont été, d'après la jurisprudence généralement établie, retranchés, à la fois, du chiffre des suffrages exprimés et du nombre de voix attribuées à M. le docteur Auber.

« Nous n'ignorons pas que, dans une élection relativement récente, celle de l'arrondissement de Saint-Flour, du 10 août 1902, la Commission de recensement a déduit seulement, par moitié, à chacun des candidats, les bulletins constatés en sus des émargements. Le Bureau de la Chambre, saisi de cette élection, n'a pas cru devoir opérer une rectification. Quoi qu'il en soit, nous ne pensons pas qu'il y ait lieu d'établir un débat sur ce point, le retranchement de 70 bulletins sur le chiffre de voix de chacun des candidats ne modifiant en rien le résultat. » (C. D. 27 novembre 1905.)

lement à ce qu'un bulletin contesté fût restitué au Dr Borne que le Sénat déclara élu[1].

Le chiffre des bulletins trouvés en sus des émargements ne saurait être diminué à l'aide du chiffre des bulletins en moins. Il est manifeste, en effet, que ces derniers n'existant pas, n'ont pu être comptés à aucun des candidats en présence; il n'y a donc pas lieu de lier les deux opérations d'arithmétique[2].

265 à **267**. [*Sans modifications.*]

268. On sait que la jurisprudence a varié sur le point de savoir si, au deuxième tour de scrutin, les bulletins trouvés en sus des émargements doivent être retranchés à tous les candidats ou seulement au plus favorisé. Dans un rapport fait au nom du 10e Bureau sur les opérations électorales de Moissac, M. Simonet s'est prononcé pour le système qui consiste à opérer le retranchement sur le chiffre de voix obtenu par tous les candidats; mais, dans l'espèce, la question n'avait qu'un intérêt secondaire, puisque le retranchement fait au seul candidat proclamé ne changeait pas le résultat.

Dans un rapport présenté au nom du 1er Bureau sur les opérations électorales du deuxième tour de scrutin pour l'arrondissement de Sisteron, M. Aimond a exposé que, lorsque les bulletins sont plus nombreux que les émargements et qu'il n'y a pas à apprécier de faits généraux pouvant avoir influencé les votes, il convient de s'en tenir à la règle mathématique et de retrancher les bulletins en excédent, tant du chiffre des suffrages exprimés que de celui des voix obtenues par les divers concurrents[3]. Cette opération du retranchement des voix se fait en tenant compte des incidents spéciaux à chaque commune, et si

1. Voy. la séance du Sénat du 17 mars 1903.
Dans le débat juridique très intéressant qui a occupé cette séance, M. Couteaux a contesté la doctrine du Conseil d'État qui consiste à enlever toutes les voix en trop au candidat dont l'élection est en cause; il a développé cette thèse que, tout au moins, il conviendrait de faire subir une réduction égale au chiffre des suffrages exprimés.
M. Guillier, au contraire, a soutenu la thèse du Conseil d'État, résumée en ces termes par M. Chante-Grellet :
« L'élection est viciée, parce que l'irrégularité est flagrante et que l'on ne sait même pas exactement quelle est la cause primitive ou l'auteur; la fraude est assurément vraisemblable, et le fait est plus grave que celui de la simple présence de bulletins nuls ou en sus des émargements. » M. Guillier a combattu également, d'accord avec M. Chante-Grellet, le système qui consiste à répartir entre les divers candidats les suppressions à opérer, — par exemple, s'il y a trois candidats et trois voix en trop, en enlever une à chacun. Il est évident que ce dernier système, qui repose sur la thèse des probabilités, n'a rien de juridique.

2. « 12 bulletins, au total, furent trouvés en plus dans les 2e et 3e sections de Montreuil et la 4e de Vincennes, pendant que 3 bulletins se trouvaient en moins dans les urnes des 2e section de Fontenay-sous-Bois, 1re et 3e sections de Vincennes.
« Établissant une balance entre les bulletins en trop et les bulletins en moins, la Commission de recensement retrancha 9 voix à M. Deloncle qui arrivait en tête. Elle ne devait pas établir une balance entre les bulletins en trop et les bulletins en moins. C'est dans chaque section que doit s'opérer le retranchement des voix pour qu'il n'en soit point attribué plus que la liste de la section n'a reçu d'émargements. Les bulletins en moins dans les autres sections ne peuvent influer sur les chiffres ainsi obtenus Donc, 12 voix au total, et non pas 9, devaient être retranchées, mais à tous les candidats pour maintenir l'écart véritable entre chacun d'eux. Cette solution est la seule rationnelle, et maintes fois la Chambre l'a consacrée. » (C. D. 25 novembre 1904; rapport de M. Mulac sur les opérations électorales de la 2e circ. de Sceaux.)

3 « La Commission de recensement signale 6 bulletins en plus des émargements; les procès-verbaux examinés de près par nous en signalent 2 de plus, soit 8 en tout. La Commission de recensement n'a pas statué sur ces bulletins.
« La jurisprudence de la Chambre a été constamment variable sur ce point : tantôt elle a retranché aux divers candidats autant de voix qu'il y avait de bulletins en sus des émargements, tantôt elle n'a

le candidat proclamé produit une pièce authentique établissant qu'une ou plusieurs voix excédentes devaient réellement être émargées, il y a lieu de les rétablir et de les faire entrer en compte[1].

La question de savoir comment doit être opérée la déduction des bulletins trouvés en trop, lors du deuxième tour de scrutin, a été longuement examinée en 1902. Dans un rapport déposé au nom du 7e Bureau, le 26 juin 1902, sur l'élection de Compiègne, M. Hubbard a proposé de s'en tenir à la doctrine qui veut que là où il y a doute il n'y ait pas élection. Voici la partie juridique de l'argumentation de M. Hubbard :

« Si l'on opère la déduction de ces bulletins irréguliers à l'un et à l'autre des candidats, l'écart reste le même et cela revient à négliger entièrement la présence, pourtant certaine, de bulletins irrégulièrement introduits dans l'urne. Ces bulletins en trop constituent un élément de doute à l'égard du chiffre vrai de la majorité relative. Puisqu'on en tient compte lorsqu'au premier tour de scrutin on cherche qui a obtenu la majorité absolue, il faut en tenir compte au second tour pour dégager la majorité relative entre les deux concurrents, et comme ce ne serait nullement en tenir compte que de faire le retranchement aux deux candidats, il apparaît nécessairement que la déduction doit être faite d'abord au candidat que le dépouillement matériel des bulletins trouvés dans les urnes — y compris les bulletins en trop — a placé en tête.

« Si l'on ne fait pas cette déduction, il y a doute, en effet, que la majorité relative ait été véritablement acquise à ce candidat, puisque tous les bulletins irrégulièrement introduits ont pu être au nom de ce candidat. Cette déduction nécessaire peut faire descendre ce candidat au-dessous du candidat qui le suit, et lui faire perdre ainsi la majorité relative. Il ne s'ensuit pas que ce second candidat puisse, à son tour, se prévaloir de cette supériorité résultant de la déduction des bulletins en trop, car le même doute renaît à son égard et l'empêche ainsi d'être proclamé; les bulletins irréguliers ont pu être tous à son nom et avoir faussé les résultats à son égard. Il s'ensuit uniquement que si l'un ou l'autre des deux candidats n'a pas fait la preuve certaine qu'il possède mathématiquement la majorité relative, aucun d'eux ne peut être légitimement proclamé, et l'annulation de l'élection s'impose. »

Le rapporteur du 7e Bureau examinait ensuite les précédents contraires à la doctrine du Bureau et constatait qu'ils n'étaient pas de nature à lier la nouvelle législature parce qu'ils n'impliquaient pas l'adoption exclusive d'un système ; les Chambres antérieures, notamment celle qui avait validé M. Bouteille, n'avaient pas en effet séparé la discussion du chiffre de la majorité de

retranché ces bulletins qu'au candidat qui avait réuni le plus de voix, tantôt enfin elle n'a retranché aux candidats qu'une partie de ces bulletins.

« Dans son *Traité de droit parlementaire*, M. Pierre fait remarquer avec raison que les votes de la Chambre n'étant pas motivés, ses décisions relatives aux opérations électorales sont toujours déterminées par l'ensemble des faits qui lui sont signalés pour chaque élection, et non pas seulement par la matérialité des chiffres du scrutin; c'est ce qui explique la variation de sa jurisprudence dans l'appréciation arithmétique de ces chiffres.

« C'est cependant à cette appréciation que nous en sommes réduits, puisque l'élection de Sisteron ne nous présente, au point de vue de la campagne électorale, aucun des faits qui se rencontrent habituellement dans les élections contestées. C'est pour cette raison que votre Bureau a adopté la jurisprudence du Conseil d'État relative aux élections communales.

« Suivant cette jurisprudence, le président du Bureau électoral, avant de proclamer le résultat du dépouillement du scrutin, a le devoir de ramener le chiffre des votants à celui des bulletins trouvés dans l'urne quand ces derniers sont en excédent, et, pour cela, de retrancher au candidat qui a eu le plus de voix, autant de suffrages qu'il a été constaté de bulletins en sus des émargements. » (C. D. 14 juin 1906; rapport de M. Aimond.)

1. « M. Joly nous a produit une pièce signée de plusieurs membres du Bureau électoral de Sisteron et légalisée, par laquelle il est établi qu'il y a eu erreur d'émargement par le Bureau, et que deux électeurs qui ont voté le 20 mai ont été émargés dans la colonne des émargements du 6 mai précédent. Dans ces conditions, le nombre des voix à retirer à M. Joly tombe à 3. » (C. D. 14 juin 1906; rapport de M. Aimond; élect. de Sisteron.)

l'appréciation des moyens électoraux employés par les candidats. « Il suffit, ajoutait en terminant M. Hubbard, de constater que le candidat proclamé n'a pas fait la preuve certaine que la majorité relative lui reste en tenant compte des bulletins dépassant les émargements, bulletins éminemment douteux et suspects, pour que l'opération électorale ne puisse être validée. »

Avant que les conclusions du rapport sur l'élection de Compiègne fussent mises en délibération, la Chambre eut à statuer sur les opérations électorales de l'arrondissement de Jonzac. Dans cette circonscription, deux candidats étaient en présence pour le second tour de scrutin, MM. Marchand et Pommeray. M. Marchand avait obtenu 7 voix de plus que son concurrent, mais il avait été trouvé dans l'urne 8 bulletins en plus que les émargements. Le Bureau concluait à l'annulation des opérations électorales. La Chambre a prononcé cette annulation dans la séance du 30 juin 1902.

Le même jour est venu le débat sur l'élection de Compiègne. M. le colonel Bougon, qui avait été proclamé, a combattu les conclusions du 7e Bureau en rappelant les séances dans lesquelles la Chambre avait déduit aux deux candidats les suffrages trouvés en excédent. Le rapporteur, M. Hubbard, répondit :

« Le candidat proclamé est dans la situation d'un demandeur ; la proclamation par la Commission de recensement n'établit pas qu'il est élu. Il faut qu'il établisse que sa majorité est certaine, incontestable, qu'il ne peut y avoir aucune espèce de doute sur le point de savoir s'il a eu le plus de voix.

« Or, la liste d'émargements constate que 12 bulletins ont été introduits dans l'urne par erreur ou par fraude. Ces 12 voix laissent planer l'incertitude sur le point de savoir si elles se sont portées sur le nom du candidat qui a eu le plus de voix... Il y a 12 bulletins en trop. Il s'agit ici de la majorité relative ; les chiffres du second candidat restant immobiles, il faut retrancher du nombre de voix obtenues par le premier candidat tous les bulletins soupçonnés illégitimes.

« Si nous faisons cette soustraction, nous constatons que M. Bougon a quatre voix de moins que M. Noël. Mais l'on ne pourrait pas dire que M. Noël aurait dû être proclamé, parce qu'il devrait faire la même preuve ; il serait le demandeur candidat à la validation, et serait obligé de prouver qu'il a obtenu mathématiquement la majorité relative. Il deviendrait nécessaire de lui faire le même retranchement des 12 voix, et dès lors, le nombre des voix qu'il a obtenues retomberait au-dessous du nombre de celles de M. Bougon. Aucun des candidats ne serait proclamé.

« Les adversaires me disent : le second tour de scrutin doit donner un résultat ; il ne doit pas y avoir de troisième tour de scrutin. Pardon ! il faut une majorité certaine, mathématique, sans aucune espèce de fraude ou de soupçon qui entache la validité de l'élection. Or, nous sommes en effet en face d'une présomption de fraude ou d'erreur. Et M. Bougon de me dire : pourquoi présumer la fraude plutôt dans l'urne que sur les émargements ? Par la raison toute naturelle que la liste d'émargements est le moyen de contrôle que la loi a établi pour vérifier les votes ; ces listes sont tenues publiquement au grand jour, pour qu'on puisse immédiatement y rectifier une erreur qui y aurait été commise. Si un électeur se présente et trouve en face de son nom la mention indiquant qu'il a déjà voté, il peut provoquer immédiatement une enquête pour établir la vérité des faits. Au dépouillement du scrutin, au contraire, on se trouve en présence de bulletins sortants de l'urne sans aucun contrôle, sans moyen de vérification. »

En terminant, le rapporteur a rappelé la jurisprudence suivie par l'Assemblée nationale pour l'élection de son Bureau[1]. Les conclusions présentées par le 7e Bureau ont été adoptées par la Chambre qui a prononcé l'annulation des opérations électorales de l'arrondissement de Compiègne.

1. V. n° 427 (note 1 de la p. 466 du *Traité*).

Il résulte de ces deux précédents que la jurisprudence parlementaire est fixée en ce sens que si, au deuxième tour de scrutin, le chiffre des bulletins trouvés en sus des émargements dépasse ou est égal au chiffre de la majorité relative obtenue par le candidat proclamé, l'élection peut être annulée[1].

Mais il est manifeste que la doctrine adoptée par la Chambre sur la question de savoir comment doivent être déduits, au deuxième tour de scrutin, les bulletins trouvés en sus des émargements ne dispense pas la Commission de recensement de proclamer un résultat, parce que la loi veut qu'au deuxième tour il y ait une élection. La Commission de recensement ne peut ni ordonner un troisième tour, ni faire recommencer le premier; il faut donc qu'elle envoie siéger à la Chambre un candidat proclamé[2].

269. Comme il a été dit dans le *Traité*, le nombre *maximum* des suffrages pouvant être légalement attribués doit être calculé d'après le chiffre des bulletins trouvés dans les urnes, et non point d'après celui des émargements[3]; par conséquent, s'il y a *moins de bulletins que d'émargements*, c'est le premier chiffre qui sert à fixer le chiffre de la majorité absolue et celui des voix obtenues par les candidats.

Lorsque les bulletins sont en nombre inférieur aux émargements, non point par des erreurs de calcul, mais par suite de la violation de l'urne d'une commune où le dépouillement n'a pu s'opérer, il n'y a pas lieu de tenir compte des votes émis dans cette commune; on ne fait subir aucun retranchement aux candidats[4], à moins qu'il ne soit établi que la disparition des votes de cette commune pouvait affecter les résultats du scrutin (V. *infra*, n° 289).

1. V. également le rapport et les débats auxquels a donné lieu, en 1902, l'élection de Lavaur. (C. D. 1er juillet et 9 juillet 1902.)

2. C. D. 23 juin 1902. (Rapport de M. Groussau sur le défaut de proclamation des opérations électorales de l'arrondissement de Jonzac.) — V. n° 279.

3. La jurisprudence du Conseil d'État est, sur ce point, conforme à celle de la Chambre. (Arr. Cons. d'État 13 janvier 1882; 9 mars 1889; 13 avril 1897; 25 février 1903.)

4. « Dans un cas semblable doit-on retrancher à l'un des candidats un chiffre de voix égal au nombre des électeurs inscrits qui n'ont pu remplir leurs devoirs et exercer leurs droits? En un mot, 143 électeurs inscrits de la commune de Manso n'ayant pu voter, doit-on retrancher 143 voix à M. Chaleil ou à M. Fabiani?... Il n'y a pas lieu de modifier les résultats du scrutin. » (Rapport de M. Camuzet sur les opérations électorales de l'arrondissement de Calvi [Corse]. — C. D. 21 juin 1904.)

Dans la séance du 11 juillet 1904, le rapporteur de l'élection de Calvi, M. Camuzet, revenant sur la question, a présenté à la Chambre les considérations suivantes :

« Maintenant il s'agit de savoir quel compte on doit tenir de ce fait (la violation de l'urne) dans le calcul de la majorité. A ce sujet, la jurisprudence de la Chambre nous renseigne.

« M. Pierre, au n° 289 de son *Traité de droit parlementaire*, dit en substance — je ne le cite pas littéralement pour ne pas prolonger ce débat — que le scrutin doit être considéré comme valable, d'après les précédents qui se sont déjà produits à la Chambre aussi bien pour des élections en Corse que pour des élections en France, où les urnes ont été brisées.

« *En admettant que l'on veuille revenir sur cette jurisprudence, qui me paraît très équitable,* et si l'on enlevait à M. Chaleil et à M. Chaleil seulement les 143 voix des électeurs inscrits de Manso, il en résulterait que M. Chaleil serait quand même élu avec 16 voix de majorité absolue. Si on voulait faire une autre opération, admettre que tous les électeurs de la commune de Manso aient voté pour M. Fabiani et si l'on ajoutait au chiffre des voix obtenues par celui-ci les 143 voix des électeurs inscrits à Manso, M. Chaleil resterait encore élu à 16 voix de majorité absolue.

« Ainsi, dans les deux cas et quels que soient les calculs auxquels on se livre, M. Chaleil resterait bien élu à la majorité absolue. »

§ 8. — Du dépouillement et de l'attribution des bulletins

270. Dans les scrutins uninominaux la lecture et le pointage des bulletins se font séparément, ce qui est une garantie. Mais dans les scrutins de liste, on procède trop fréquemment par une méthode qui peut être une cause d'erreurs; on fait un tas spécial de chaque liste et l'on ne met à part, pour être comptés séparément, que les bulletins qui contiennent des noms empruntés à plusieurs listes; on totalise ensuite, au profit de chaque candidat, les listes que l'on considère comme uniformes; puis l'on dépouille, nom par nom, les listes panachées. Pour être plus rapide, ce procédé n'en a pas moins l'inconvénient d'exposer à des erreurs; en prenant les bulletins d'une liste par paquets, on s'expose à ne pas tenir compte d'un nom rayé ou modifié.

Le Conseil d'État qualifie cette méthode d'irrégulière, mais ne la considère pas comme viciant une élection[1]. Elle est également pratiquée dans les élections sénatoriales, mais il résulte des faits exposés dans la séance du Sénat du 17 mars 1903 qu'elle peut laisser parfois des doutes sur l'exactitude du recensement des voix.

Des bulletins tombés à terre pendant le dépouillement, mais ramassés et dépouillés *immédiatement*, ne sont pas nuls s'il ne s'élève aucun doute sur leur identité, s'il ne figure au procès-verbal aucune protestation ou allégation de substitution. Toutefois, si les bulletins ont été jetés à terre non par mégarde mais par violence, le maire peut, *après les avoir fait ouvrir et pointer*, les mettre sous pli scellé et les adresser au Procureur de la République à raison du caractère délictueux de l'acte commis; le Procureur de la République a le droit de les retourner à la Commission de recensement, qui est qualifiée pour en tenir compte s'ils lui paraissent bien tels que le Bureau électoral les avait trouvés et si, d'ailleurs, tous les chiffres concordent exactement[2].

271. [*Sans modifications.*]

272. L'article 30 du décret réglementaire de 1852 avait décidé que les bulletins « ne contenant pas une désignation suffisante » n'entreraient pas en compte dans le résultat du dépouillement. L'article 28 de la loi du 5 avril 1884 a complété la nomenclature des bulletins nuls visés par l'article 30 en ajoutant les bulletins « illisibles » qui ont été assimilés aux bulletins « blancs ». Il nous paraît qu'ils rentrent mieux dans la catégorie des bulletins ne contenant pas une désignation suffisante, et au premier abord, il semble que l'ad-

1. « L'irrégularité résultant de ce que le Bureau, lors du dépouillement, a mis de côté un certain nombre de bulletins imprimés après s'être assuré que ces bulletins portaient tous les mêmes noms, et qu'il a ensuite, au lieu de les lire intégralement, attribué un chiffre de voix égal aux candidats dont les noms étaient inscrits sur les bulletins, ne vicie pas les opérations électorales, alors que le dépouillement s'est accompli sous les yeux d'un grand nombre d'électeurs placés autour de la table et qui ont pu librement contrôler les opérations. » (Arr. Cons. d'État, 27 février 1885.)

2. C. D. 21 juin 1906. (Rapport de M. Pastre; élect. de Millau.)

dition n'était pas nécessaire, car un bulletin qui ne peut être attribué pour défaut matériel d'écriture est bien un bulletin qui ne contient pas de désignation suffisante. Mais le législateur a voulu faire cesser les contestations qui s'élevaient quelquefois dans les Bureaux électoraux où l'on tentait de faire entrer dans le calcul de la majorité absolue des bulletins si mal écrits que l'on ne pouvait les attribuer à aucun candidat (V. n° 224).

Bien entendu, un nom mal orthographié ne constitue pas un bulletin illisible. Il faut, pour qu'il y ait désignation insuffisante, que l'on se trouve dans l'impossibilité matérielle de l'attribuer à un candidat[1]. En cette matière il convient de s'inspirer de la doctrine très clairement exposée dans le rapport fait à l'Assemblée nationale par M. Lequien, au cours de la séance du 7 juin 1849 :

« En principe, disait M. Lequien, il faut admettre que tout électeur, par le fait de son vote, annonce avoir eu l'intention d'exercer *utilement* ses droits civiques et que cette conjecture se convertit en preuve quand son vote relate le nom de l'un des candidats. Aussi le fait notoire d'une candidature a-t-il toujours été déterminant dans la solution des difficultés d'attribution du vote. Écarter du candidat notoirement connu un vote parce qu'il contient une erreur ou un manque de désignation qui permettrait de l'appliquer à un citoyen du même nom, sur qui il doit se perdre, c'est vouloir, contrairement à une intention évidente, que l'électeur n'ait pas entendu rendre utile son vote, et quand des faits viennent expliquer l'erreur, le doute n'est plus permis. »

En matière de désignation insuffisante, une espèce particulière peut se présenter; s'il y a dans un arrondissement deux personnalités notoires ayant le même nom, que faudra-t-il faire des bulletins qui ne contiendront pas de prénom et ne donneront par suite qu'une indication incomplète? Il nous semble, suivant la jurisprudence du Conseil d'État[2], que ces bulletins doivent être annulés si les deux homonymes sont candidats, ce qu'il est facile d'établir dans les élections législatives avec la loi sur les candidatures multiples[3]. Si, au contraire, un seul des deux a fait sa déclaration de candidature, les bulletins pourraient être comptés.

Il a été quelquefois trouvé dans les urnes des bulletins portant ces mots : « *le député sortant* », ou bien ceux-ci : « *Je vote pour le député sortant* », sans aucun nom de candidat. La question de validité de ces bulletins n'a été soulevée ni dans les Bureaux électoraux ni à la Chambre, parce qu'ils étaient

1. Arr. Cons. d'État, 6 mars 1855; 29 mai 1897. — La jurisprudence de la Chambre est, sur ce point, conforme à celle du Conseil d'Etat; par exemple, s'il y a deux candidats en présence dénommés l'un Auricoste, l'autre Grousset, un bulletin au nom de M. Auricoste, rayé, portant : M. *Grossé* ne doit pas être annulé comme ne contenant pas une désignation suffisante; il doit être attribué à M. Grousset. Au contraire, il y a lieu d'annuler comme portant un signe intérieur ou ne contenant pas une désignation suffisante des bulletins d'une forme anormale, l'un portant le nom de M. Auricoste rayé avec cette mention manuscrite : *Billet B. P. M. Frédéric Grousset*, l'autre portant au-dessus du nom de M. Grousset cette inscription *Auricoste foi la Mallo*. (C. D. 30 novembre 1893; élect. de Marvéjols, Lozère.)

2. Arr. Cons. d'État, 13 décembre 1889; 7 juillet 1893.

3. A une époque où la loi sur les candidatures multiples n'existait pas, en 1849, ce point a été tranché dans le même sens par le Bureau de l'Assemblée Nationale chargé de vérifier les pouvoirs de M. Hippolyte Fortoul proclamé dans les Basses-Alpes avec trois voix de majorité : « Nous ne nous sommes pas encore expliqué sur 87 bulletins dont 1 *Fortoul négociant*, 42 *Fortoul (Fortuné)* et 44 *Fortoul, avocat*. La difficulté vient de ce que, comme pour les 33 suffrages dont nous venons de nous occuper, la circonstance qu'il n'existe pas d'individus autres que M. Hippolyte Fortoul à qui on puisse appliquer les bulletins ne se reproduit pas. Quant à ce premier bulletin, *Fortoul négociant*, on cite des Fortoul négociants à qui le suffrage pourrait littéralement s'appliquer. » (A. N. 7 juin 1849, rapport de M. Lequien). Tout ce rapport de M. Lequien est à étudier lorsqu'il s'agit d'opérer une discrimination difficile de bulletins.

en fort petit nombre et qu'ils ne pouvaient exercer aucune influence sur le résultat de l'élection. Ces bulletins n'ont même pas été annexés aux procès-verbaux, et, à cet égard, nous croyons qu'il y a eu erreur commise. Des bulletins qui ne contiennent aucun nom sont des bulletins qui peuvent soulever des contestations, et, lors même qu'ils ne sauraient avoir d'importance au regard du résultat final, il nous paraît utile qu'ils soient annexés, afin que la Chambre, juge souverain de toutes les difficultés provoquées par l'application des lois électorales, puisse les connaître et les apprécier.

Si le sort de l'élection avait dépendu de ces bulletins, une première question se serait posée, celle de savoir s'ils doivent rentrer dans l'une des catégories prévues par l'article 30 du décret réglementaire du 2 février 1852, comme « ne contenant pas une désignation suffisante ». Entre les deux espèces de bulletins que nous venons de décrire, il nous semble qu'il y a une distinction à faire. Le bulletin portant ces simples mots « le député sortant » aurait grande chance d'être considéré comme ne contenant pas une désignation suffisante; en effet, s'il n'indique aucun nom, on peut supposer que l'électeur a voulu exprimer une opinion défavorable au député sortant; cela est aussi plausible que de supposer qu'il a voulu voter pour lui. Du moment où il y a place pour deux hypothèses contradictoires, on est conduit à se demander s'il n'y aurait pas lieu d'appliquer l'article 30.

La situation n'est plus la même en face des bulletins qui portent : « *Je vote pour le député sortant* ». Avec le scrutin uninominal, il ne saurait y avoir de doute sur la personne; il n'y a qu'un seul député sortant par circonscription, et le député sortant a soin de constater sa situation dans les affiches et les circulaires. Il n'y a pas de doute non plus sur la volonté de l'électeur, puisqu'il a écrit : « Je vote ».

Reste une difficulté, c'est que l'article 27 du décret réglementaire de 1852 porte en son dernier paragraphe : « ...l'un des scrutateurs lit chaque bulletin et le passe à un autre scrutateur; *les noms* portés sur les bulletins sont relevés sur des listes... » Il semble donc que le législateur ait voulu qu'il y ait des « noms » inscrits sur des bulletins, et non pas seulement des indications. Cependant aucun texte ne frappe de nullité directe les bulletins qui ne portent pas de nom; l'article 30 déclare simplement nuls les bulletins ne contenant pas « une désignation suffisante », et, par ces termes, il a laissé aux Bureaux électoraux d'abord, puis à la Chambre, cette faculté d'examiner si un bulletin qui ne contient pas un nom précis ou qui ne contient pas de nom du tout révèle néanmoins d'une manière « suffisante » la volonté de l'électeur[1].

1. D'après la jurisprudence du Conseil d'État, *en matière de scrutin de liste* un bulletin portant cette indication « *les conseillers municipaux sortants* » est considéré comme valable. (Arr. du 17 février 1882.) Dans son *Traité des élections*, M. Chante-Grellet expose, avec des réserves, les raisons de cette jurisprudence : « Si le décret de 1852 parle de noms à relever, c'est qu'il vise le mécanisme des opérations telles qu'elles se pratiquent d'ordinaire, mais non la validité intrinsèque des bulletins. Il suffit, en un mot, qu'il y ait désignation suffisante, et quand on admet que cette désignation peut avoir lieu par l'inscription d'un prénom ou d'un sobriquet, on peut bien admettre une inscription qui vise la qualité de la personne, mais ne laisse néanmoins pas de doute sur sa désignation. On peut ajouter encore qu'il s'agit, dans la circonstance, d'une élection au scrutin de liste et que celle-ci, formant un tout, a une individualité propre, que voter pour les conseillers municipaux sortants, c'est voter pour une liste composée de ces conseillers et que la désignation individuelle est moins essentielle. (Arr. Cons. d'État, 12 avril 1889.) Quoi qu'il en soit, cette jurisprudence, même si elle n'est admise qu'au cas d'élection au scrutin de liste, est assurément discutable. »

S'il était admis que les bulletins portant ces mots « je vote pour le député sortant » sont valables comme contenant une désignation suffisante, ils soulèveraient sans doute une autre objection de la part de ceux qui auraient intérêt à les contester. Cette manière insolite de voter ne pourrait-elle pas être considérée comme un moyen de violer le secret du vote; il est plus long d'écrire cette phrase qu'un nom, et si l'on comprend l'emploi du procédé dans les scrutins de liste municipaux, on ne le comprend guère dans le scrutin uninominal pour les élections législatives. Il paraît certain que, s'il se rencontrait un assez grand nombre de bulletins de cette nature et que la majorité en dépendît, l'opinion serait vivement soutenue qu'ils doivent rentrer dans la troisième catégorie de l'article 30, ceux « dans lesquels les votants se font connaître ». Cette opinion serait soutenue avec plus de chance de succès encore s'il se rencontrait plusieurs bulletins avec cette formule écrite de la même main.

Nous avons dit dans le *Traité* qu'un bulletin contenant des qualifications injurieuses pour un candidat, et le nom d'un autre candidat précédé de la formule : « Vive un tel »! n'est pas considéré comme un suffrage exprimé; mais un bulletin portant cette mention : « Vive un tel »! sans que cette désignation soit contredite par aucune autre indication est tenu pour valable[1].

Sont considérés comme valables les bulletins portant, à la suite du nom du candidat, cette mention : « ami de M. X... »[2].

Nous avons vu dans le *Traité* (éd. de 1902, p. 280), que d'après la jurisprudence du Corps législatif, une *circulaire* trouvée dans l'urne est comptée comme suffrage donné au candidat dont elle porte le nom. Le Conseil d'État s'est prononcé en sens contraire; un arrêt du 10 mars 1905 porte :

« Considérant que des circulaires électorales ne sauraient être considérées par elles-mêmes comme des bulletins de vote; qu'il suit de là que c'est avec raison que le Conseil de préfecture a refusé d'admettre comme bulletin valable la circulaire qui a été trouvée dans l'urne d'un format dépassant la dimension d'un bulletin, et qui ne portait aucune modification manuscrite de nature à indiquer l'intention de l'électeur d'user de cette circulaire pour exprimer un vote; qu'ainsi l'arrêt attaqué doit être maintenu..., rejette. »

Un bulletin consistant dans une note de fournisseur est considéré comme nul; il n'entre pas en compte dans le calcul de la majorité absolue. Il en est de même d'un bulletin consistant dans le talon d'un mandat-poste; à supposer, en effet, que, dans cette dernière espèce, le nom du candidat soit clairement indiqué, il resterait que le votant se serait fait connaître, puisqu'il y a présomption que le votant est le destinataire du mandat-poste[3].

Nous avons dit au *Traité* qu'en général les taches d'encre ne sont pas considérées comme des signes extérieurs de nature à entraîner l'annulation des bul-

1. C. D. 9 juillet 1906. (Élect. de la 1re circonscription de Poitiers.)

2. « Des électeurs ont demandé que des bulletins dits « à clef », c'est-à-dire portant à la suite du nom du candidat : « ami de M. Tel ou Tel », fussent annexés au procès-verbal. Il y a lieu de faire remarquer, du reste, que les protestataires ne fixent pas le nombre desdits bulletins. Les membres du Bureau de vote, en présence de cette réclamation, se sont réunis aussitôt et ont décidé que ces bulletins n'entrant pas dans la catégorie des bulletins désignés par la loi comme devant être annexés au procès-verbal, il y avait lieu de passer outre à la réclamation et d'incinérer ces bulletins conformément à la loi, ce qui fut fait. Ce procès-verbal semble absolument régulier. Votre 3e Bureau ne pense pas que ces bulletins puissent entrer dans la catégorie des bulletins où l'électeur se fait connaître. » (C. D. 25 novembre 1893. **Elect.** de Sartène, rapport de M. Gasnier.)

3. S. 19 janvier 1903. (Élect. du Cantal.)

letins ainsi marqués[1]. En 1903, dans les élections sénatoriales du Doubs, le Bureau du collège avait annulé deux bulletins tachés d'encre, et cette annulation avait eu pour conséquence de modifier le résultat du scrutin en rendant nécessaire un troisième tour. Après examen des bulletins, le Bureau du Sénat les a restitués au candidat dont ils portaient le nom, et le Sénat, en validant l'élection de ce candidat, dans la séance du 17 mars 1903, a ratifié implicitement la décision de son Bureau[2] (V. *supra*, n° 245).

L'emploi de bulletins *transparents* permettant, à la simple vue de leur face extérieure, de s'assurer que l'électeur n'a rien modifié au libellé imprimé, doit être blâmé par le Bureau, mais ne suffit à faire invalider une élection si rien ne permet de soupçonner qu'il y ait eu intention de fausser le vote ou d'en violer le secret[3].

On sait que la carte de visite d'un candidat, déposée en guise de bulletin par un électeur, entre en compte pour le calcul de la majorité, mais ne peut profiter au candidat dont elle porte le nom parce qu'elle appartient à la catégorie des bulletins dans lesquels les votants se font connaître (V. *supra*, n° 224). Il résulte d'un arrêt du Conseil d'État en date du 14 mars 1891 que le bulletin de vote constitué au moyen d'une carte de visite peut être tenu pour valable s'il est établi par les circonstances de l'élection que ce bulletin ne saurait être considéré comme portant un signe de reconnaissance[4].

273. [*Sans modifications.*]

274. Il est hors de contestation que tous les bulletins des candidats dont la déclaration a été reçue par le Préfet pour une élection à la Chambre des députés doivent entrer en compte, et il n'y a pas lieu de se préoccuper de la

1. « Considérant qu'il résulte de l'examen des cinq bulletins annexés au procès-verbal, qu'ils portent des taches d'encre ou de graisse purement accidentelles et qu'ils doivent être attribués aux candidats non proclamés dont les noms y sont inscrits. » (Arr. Cons. d'État, 30 octobre 1897.)

2. Il convient de noter que, dans l'espèce, le Sénat avait trouvé dans le dossier une lettre écrite au Préfet du Doubs, le soir de l'élection, par le président du tribunal civil de Besançon qui présdait le Bureau du collège électoral. Dans cette lettre, le président du Bureau exprimait nettement l'opinion que les bulletins contestés n'étaient pas tachés au moment de leur sortie de l'urne :

« Rien, disait-il, ne permet de supposer que l'un ou l'autre de ces bulletins ait été volontairement maculé dans une intention de fraude. Il n'y a, sans doute, dans ce fait regrettable, que le résultat d'une maladresse.

« Quand j'ai moi-même personnellement ouvert la boîte de scrutin de la 1re section de vote, j'ai tenu un à un tous les bulletins qu'elle contenait et je les ai, au sortir de la boîte, déposés sur la table. Je n'ai pas alors remarqué qu'un bulletin quelconque portât des signes extérieurs ou des maculatures. Si un tel bulletin fût passé par mes mains, je l'aurais sans doute constaté.

« On peut donc présumer que les taches ont été faites involontairement, au cours des opérations de pointage et d'émargement, les encriers se trouvant ouverts devant les scrutateurs.

« Il eût été, à mon avis, préférable que le Bureau du collège, au lieu de décider, sans enquête préalable, que les bulletins devaient être immédiatement annulés, se fût borné à déclarer qu'il y avait doute sur le point de savoir si les bulletins étaient déjà maculés au moment où ils ont été déposés dans l'urne.

« Et si la date de la maculation était postérieure au dépôt du bulletin par l'électeur, nul doute qu'il y avait lieu de tenir compte aux candidats du suffrage exprimé. »

3. C. D. 6 juin 1898. (Élect. de la 1re circonscription de Valenciennes.)

4. « Considérant que le Conseil de préfecture a attribué au sieur Odelin un bulletin consistant en une carte de visite ; qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté que *des cartes de visite semblables, aux noms des autres candidats, ont été adressées à chaque électeur ;* que, dans ces circonstances l'épaisseur du papier par laquelle cette carte diffère des autres bulletins trouvés dans l'urne, *ne saurait être considérée à elle seule comme constituant un signe de reconnaissance ;* que, dès lors, c'est avec raison que ledit bulletin a été attribué au sieur Odelin dont il portait le nom. » (Arr. Cons. d'État 14 mars 1891).

question de savoir si, parmi les candidats non élus il s'en trouvait un dont l'éligibilité pouvait être contestée[1] (V. *supra*, n° 177).

Les bulletins des candidats qui n'ont pas fait la déclaration prescrite par la loi du 17 juillet 1889 n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement du scrutin. S'ensuit-il que les bulletins d'un candidat qui a fait sa déclaration dans les délais de la loi, mais qui est décédé pendant la période où il ne peut plus être reçu aucune déclaration, doivent entrer en compte ? Question délicate qui n'a jamais été posée[2], mais qui semble devoir être résolue par l'affirmative. Une autre interprétation exposerait les électeurs qui voudraient appuyer de leur suffrage l'opinion représentée par le candidat décédé à se voir dépouillés de leur droit de vote. Reste une autre question encore plus délicate; lors même que le candidat décédé aurait recueilli la majorité des suffrages, il ne serait pas possible de le proclamer; pourrait-on, sans fausser le scrutin, proclamer le candidat qui avait eu le plus de voix après lui? Il semble qu'en pareil cas la Commission de recensement devrait s'abstenir de statuer et s'en remettre à la souveraineté de la Chambre.

Les bulletins trouvés au nom d'un candidat qui a régulièrement saisi le Préfet d'une déclaration portant *retrait* de sa candidature, doivent-ils être annulés lors même que cette déclaration serait parvenue à la Préfecture *dans la période de cinq jours* au cours de laquelle aucune candidature nouvelle ne peut plus se produire? La question a été examinée en 1893; les partisans de la négative ont exprimé la crainte que la doctrine de l'annulation des bulletins, en triomphant, ne fût de nature à amener des ententes frauduleuses entre candidats, de manière à priver un parti de tout représentant dans l'élection; mais la majorité du Bureau et de la Chambre s'est prononcée pour l'affirmative; la loi interdit de compter des voix attribuées à celui qui n'a pas fait de déclaration de candidature; en retirant sa déclaration avant le vote, un candidat se place dans la situation d'irrégularité prévue par la loi; il y a d'autant moins lieu de compter les bulletins portant son nom que, si par impossible, il venait à être nommé, son élection ne pourrait être validée par la Chambre[3].

La Commission de recensement doit faire entrer en compte, dans le calcul

1. C. D. 6 juin 1906. (Élect. de la 1re circonscription de Châteaulin: rapport de M. Cloarec.)

2. Elle a été indiquée dans un rapport fait par M. Hubbard au nom du 7e Bureau le 17 juin 1902, sur les opérations électorales de la 2e circonscription de Lille (Nord) :

« La Chambre sait, disait M. Hubbard, que le siège est devenu vacant le jour même de l'élection par suite du décès de M. Lorthiois. Votre 7e Bureau avait le devoir de vérifier à quelle heure s'était produit le triste événement, car s'il était survenu avant la fermeture du scrutin, la question délicate de la validité des suffrages attribués à un candidat décédé au cours même des opérations électorales eût été posée. L'acte de décès, que le Bureau s'est fait représenter, mentionnant que M. Lorthiois est décédé à 6 heures 45 minutes du soir, établit juridiquement que les suffrages portés sur son nom ont été valablement comptés. — La difficulté qui vient d'être indiquée se trouve ainsi écartée. Au cours des observations que l'examen de cette question a provoquées dans le Bureau, il a été rappelé que l'article 2 de la loi sur les candidatures multiples édictait l'obligation de déposer la déclaration de candidature le cinquième jour au plus tard avant le jour du scrutin. Si donc le décès de M. Lorthiois s'était produit au cours de cette période pendant laquelle aucune candidature nouvelle ne peut être déclarée, on aurait pu se trouver en présence de cette conséquence de la loi que l'unique candidat ayant fait sa déclaration eût été élu, *quel que fût le nombre des suffrages exprimés sur son nom*. Votre 7e Bureau a pensé qu'il y avait lieu de signaler cette anomalie et d'exprimer l'avis qu'il y aurait certainement lieu sur ce point de perfectionner la loi relative aux candidatures multiples. »

3. C. D. 30 novembre 1893. (Élect. de M. Auricoste.)

de la majorité absolue, les bulletins au nom d'un candidat qui aurait été rayé des listes électorales comme ayant subi une condamnation, mais dont la déclaration aurait été reçue par le Préfet; en effet, la capacité électorale comme toutes les autres conditions d'éligibilité ne saurait être appréciée par une autorité administrative; la Chambre seulé en est juge[1].

En 1905, s'est posée devant l'un des Bureaux du Sénat la question de savoir si les bulletins déposés au nom d'un candidat notoirement inéligible peuvent entrer en compte dans le dépouillement du scrutin. Aux élections sénatoriales du 27 août 1905, dans le département de la Loire, il avait été trouvé 16 bulletins au nom de Cavalazzi, qui n'était pas citoyen français; le Bureau du collège sénatorial avait attribué et compté ces bulletins, et il avait ainsi rempli son devoir, car les Bureaux électoraux n'ont à aucun degré le droit d'apprécier l'éligibilité des candidats. Mais le Sénat étant souverain en matière de vérification de pouvoirs, le Bureau saisi du dossier des opérations électorales eut à examiner le point de savoir si les 16 bulletins attribués à à Cavalazzi pouvaient être déduits du chiffre des suffrages exprimés et, par suite, de la majorité absolue. En l'espèce, la question avait un réel intérêt, parce que le candidat proclamé n'avait obtenu qu'une voix de plus que la majorité absolue; donc, en tenant pour nuls les bulletins au nom de Cavalazzi, on aurait abaissé le chiffre de la majorité absolue et augmenté l'écart entre cette majorité et le chiffre des suffrages acquis à l'élu. Après délibération, le Bureau du Sénat reconnut qu'il n'était pas possible d'entrer dans cette voie, et la question ne fut pas soulevée devant la Haute Assemblée; le rapport déposé par M. Théodore Girard dans la séance du 27 novembre 1905 se borna à enregistrer les chiffres proclamés par le Bureau du collège électoral, et constata que 16 voix avaient été données à Cavalazzi.

Cette solution paraît bien la seule qui fût conforme au texte des lois en vigueur. D'après l'article 30 du décret organique de 1852, combiné avec l'article 28 de la loi municipale de 1884, les seuls bulletins que la loi déclare nuls d'une nullité absolue sont : 1° les bulletins blancs; 2° ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante; 3° ceux dans lesquels les votants se font connaître; 4°, enfin les bulletins illisibles. Une disposition spéciale applicable à la Chambre seule déclare également nuls d'une nullité absolue les bulletins déposés au nom de candidats qui n'ont pas fait ou dont le Préfet n'a pas reçu la déclaration. Il n'y a pas à se préoccuper de ce cas pour le Sénat (V. au *Traité*, n° 175). Pour les élections sénatoriales, les bulletins portant le nom d'un inéligible ne rentrent évidemment dans aucune des quatre catégories prévues par le décret de 1852 et la loi de 1884. Ces bulletins constituent des suffrages exprimés se traduisant par des voix perdues. Ils doivent donc entrer en compte dans le calcul de la majorité absolue, bien qu'ils ne puissent profiter à aucun candidat.

C'est ainsi qu'en 1879 — dix ans avant la promulgation de la loi sur les candidatures multiples, qui tranche désormais la question pour la Chambre,

1. Et d'ailleurs en l'espèce, il est conforme à la saine interprétation des textes de compter les bulletins au nom d'un candidat placé dans la situation susvisée. (C. D. 6 juin 1898. Élect. de la 3e circonscription de Marseille; rapport de M. Morlot.) — V. *Supra*, le 1er § du présent numéro.

mais pour la Chambre seule, — les bulletins déposés au nom de M. Blanqui ont été recensés et tenus pour valables par la Chambre qui, au lieu de rechercher si le candidat ayant eu le plus de voix après M. Blanqui pouvait être proclamé, a purement et simplement annulé l'élection (V. au *Traité*, n° 363). En outre, il n'est pas sans intérêt de rappeler que, d'après la jurisprudence de la Chambre, les voix données à des femmes ne constituent pas des bulletins nuls d'une nullité absolue[1], et qu'il y a lieu de compter dans le chiffre des suffrages exprimés, par suite dans celui de la majorité absolue, les voix données à un candidat rayé des listes électorales[2].

D'ailleurs, la règle générale est celle-ci : tous les suffrages exprimés — sauf l'exception prévue pour la Chambre à l'article 5 de la loi du 17 juillet 1889 — entrent en compte dans le calcul de la majorité absolue. Qu'est-ce qu'un suffrage exprimé? C'est un bulletin par lequel l'électeur a fait connaître sa volonté. Peut-on dire qu'en inscrivant sur son bulletin le nom d'un inéligible, l'électeur sénatorial n'a pas fait connaître sa volonté? Peut-on, dès lors, le retrancher du nombre des votants qui concourent à fixer le chiffre de la majorité absolue ? Évidemment, le Sénat, en vertu de sa souveraineté, aurait la faculté de le faire. Mais, en l'absence d'un texte de loi précis, n'arriverait-on pas à des difficultés de nature à gêner l'exercice du droit électoral ? Voici, par exemple, un candidat qui n'a que 39 ans et demi. Un certain nombre d'électeurs l'ignorent et votent pour lui. Faudra-t-il que, du coup, la majorité absolue soit abaissée et que l'acte des électeurs qui se sont trompés de bonne foi soit un acte radicalement nul, ne pouvant pas même servir à déterminer le chiffre des votants? Ce cas n'est pas purement hypothétique. Il s'est rencontré en 1886, lors de la première élection de M. Sébline (V. au *Traité*, n° 170). Le Sénat a tenu pour suffrages exprimés les votes acquis à M. Sébline, qui n'était pas encore éligible, puisqu'il n'avait pas 40 ans; il a donc annulé l'élection. S'il s'était borné à retrancher du chiffre de la majorité absolue les voix obtenues par le candidat inéligible, il aurait dû proclamer le candidat qui avait eu le plus de voix après M. Sébline.

275. L'article 30 du décret réglementaire du 2 février 1842 ayant formellement prescrit l'annexion des bulletins contestés, le Bureau de la Chambre peut se refuser à retrancher du chiffre des voix obtenues par le candidat proclamé des bulletins qui ont été signalés par le Bureau de vote comme « minuscules et non pliés », mais que ce Bureau a négligé de joindre au procès-verbal[3]; le défaut d'annexion met le Bureau de la Chambre dans l'impossibilité matérielle de vérifier le caractère des bulletins signalés.

D'un rapport fait le 12 juin 1906, au nom du 3e Bureau, par M. François Carnot, sur les opérations électorales de la 1re circonscription de Saint-Brieuc, il résulte que la Chambre ne considère pas le défaut d'annexion de certains bulletins annulés comme un vice dirimant, lorsque ces bulletins ont été qualifiés de bulletins blancs, qu'aucune protestation n'est venue mettre en doute

1. C. D. 12 novembre 1885 (bien entendu avant le vote de la loi sur les candidatures multiples).
2. C. D. 6 juin 1898.
3. C. D. 27 novembre 1905. (Élect. de la 1re circonscription de la Réunion ; rapport de M. Rousé.)

la déclaration des Bureaux électoraux qui les ont annulés et qu'aucun procès-verbal ne porte que leur annexion a été réclamée au moment du dépouillement[1], si le défaut d'annexion est imputable à des Bureaux notoirement hostiles au candidat proclamé, les protestations qui en tirent un grief d'annulation peuvent être écartées; après avoir été rétablis dans le compte des suffrages exprimés par la Commission de recensement, ces bulletins peuvent être maintenus par la Chambre[2].

Lorsqu'une protestation allègue que certains bulletins annexés comme nuls par les Bureaux locaux et rétablis par la Commission de recensement n'ont pas été présentés à cette Commission de recensement tels qu'ils avaient été vus par les Bureaux des communes, il faut que les preuves de l'acte délictueux soient produites pour que la Chambre prononce l'annulation des bulletins contestés[3].

1. *Sic.* C. D. 20 novembre 1893 (élect. de la 2e circonscription de Toulouse); C. D. 21 novembre 1893 (élect. de la 1re circonscription de Chambéry; élect. de la 1re circonscription de Perpignan); C. D. 23 novembre 1893 (élect. de la 1re circonscription de Niort). — *Contra.* Dans son rapport du 9 juillet 1906 sur les opérations électorales de Montauban, M. Simonet s'est prononcé pour l'application *in sensu stricto* de l'article 30 du décret de 1852.

2. Voy. le très intéressant débat qui s'est élevé dans la séance de la Chambre du 9 juillet 1906 entre M. Paul Beauregard et M. Germain Périer, rapporteur de l'élection de la 1re circonscription de Poitiers :

« *M. Paul Beauregard.* — Voici comment la question se pose. Cinq bulletins déclarés par les Bureaux de dépouillement « bulletins blancs », n'ont pas été annexés aux procès-verbaux. Nous savons pourquoi. Les Bureaux eux-mêmes ont déclaré que, dans un endroit, cela tenait à ce que par maladresse, par erreur, on avait brûlé ces trois bulletins et que l'erreur avait été commise par des personnes qui ne faisaient pas partie des Bureaux; ailleurs la même faute a été commise par négligence ou par oubli; mais il n'y a pas l'ombre d'une protestation, pas l'apparence d'une fraude. Nous trouvons la jurisprudence antérieure déjà indiquée dans le volume de M. Pierre qui écrit « qu'en principe, les bulletins blancs doivent être annexés », de telle sorte que, si on ne les annexe pas, il peut en résulter une cause d'annulation. Oui, mais, mon cher rapporteur, il faut lire la suite. Or, la suite nous dit ceci : Depuis très longtemps, la jurisprudence des Chambres est de n'en faire aucunement une cause d'annulation pourvu qu'il n'y ait pas soupçon de fraude, qu'il ne se soit pas élevé de protestations au moment du dépouillement et qu'il n'y ait pas eu, de la part du Bureau, refus d'annexer.

« La question s'est même présentée et a été résolue dans des termes tout à fait intéressants à l'occasion de l'élection de M. de La Rochejaquelin en 1876... Depuis, à plusieurs reprises, la Chambre a jugé en ce sens. Tout récemment, à l'occasion de l'élection de la 2e circonscription de Saint-Brieuc, vous avez suivi la même jurisprudence... Dix-sept bulletins portés sur les feuilles des communes intéressées comme bulletins blancs n'avaient pas été annexés aux procès-verbaux... Nous nous sommes demandé dans le 3e Bureau dont je faisais partie, s'il n'y avait pas là une cause d'annulation de l'élection et nous avons reconnu qu'étant donnée la jurisprudence il ne fallait pas hésiter; comme il n'y avait pas de trace de fraude, pas de protestation, nous avons fait confiance à la déclaration des Bureaux de dépouillement qui, après tout, sont composés de citoyens que nous avons toute raison de supposer honnêtes et loyaux, et nous avons validé l'élection, et vous l'avez validée, messieurs. »

« *M. Germain Périer, rapporteur.* — La première contestation qui a été soulevée le fut à propos des bulletins qui n'ont pas été annexés. Il se trouve que 5 bulletins blancs n'ont pas été annexés et la Commission de recensement a décidé que, quoique ces bulletins n'aient pas été annexés — et surtout parce qu'ils n'étaient pas annexés, — ils devaient compter comme suffrages exprimés.

« Tout à l'heure M. Beauregard a cité l'ouvrage de notre éminent Secrétaire général de la Présidence: or, l'honorable M. Pierre dit tout au long dans son *Traité de droit politique* que ces bulletins doivent compter comme suffrages exprimés... Cela s'explique naturellement. Dans quelles communes ces bulletins n'ont-ils donc pas été annexés? J'ai eu la curiosité de me renseigner à ce sujet. Et si je rappelle cet incident en passant, c'est qu'à ce sujet la Commission ou la Sous-Commission se sont réunies plusieurs fois, qu'elles ont entendu très longuement M. de Montjou et M. Cibiel. Il se trouve que ces bulletins qui n'ont pas été annexés avaient été déposés dans les communes dont les Bureaux étaient tenus par les adversaires de M. Cibiel et par les amis de M. de Montjou. »

3. « *M. Paul Beauregard.* — On trouve six bulletins offrant les caractères suivants : trois d'entre eux avaient été déclarés par les Bureaux de dépouillement bulletins blancs parce que la nom de M. de Montjou y était rayé. On les compte. Seulement, au-dessous du nom de M de Montjou, écrit au crayon, on trouve de nom de M. Cibiel. Or les Bureaux déclarent, par une protestation formelle, qu'ils étaient dans les meilleures conditions pour exécuter leurs opérations de dépouillement, qu'on y voyait très clair, qu'ils ont examiné les bulletins et que pas un seul d'entre eux ne s'est trouvé dans l'urne avec le nom de M. de Montjou rayé et avec le nom de M. Cibiel écrit au-dessous au crayon... D'autres bulletins offrent les traces d'une autre manœuvre. On y voit les traces de la gomme; il y a eu des

La Commission de recensement a le droit de compter comme valables et de restituer au candidat dont ils portent le nom des bulletins considérés comme nuls par les Bureaux électoraux, et lorsque ces bulletins ont été dûment paraphés, que leur nombre concorde avec les chiffres relevés, qu'il n'existe ni modifications ni surcharges dans les procès-verbaux, on n'a pas le droit de dire, sans une preuve matérielle, que ces bulletins ont été falsifiés dans l'intervalle de temps écoulé entre le dépouillement du scrutin et les opérations de la Commission de recensement[1].

276. [*Sans modifications.*]

grattages ; les traits au crayon qui barraient le nom de M. Cibiel ont disparu. La plus simple honnêteté nous oblige donc à reconnaître que ces 6 bulletins appartiennent à la catégorie des bulletins blancs, des bulletins qui ne comptent pas. Par conséquent, il faut diminuer de 6 le nombre des suffrages exprimés, et de 3 celui de la majorité absolue.

« *M. Germain Périer, rapporteur.* — J'arrive à une autre partie de la protestation : six autres bulletins auraient été grattés ou dénaturés.

« A Lusignan, à Sauvan, à Poitiers Sud et à Poitiers Nord des bulletins avaient été annexés parce qu'ils étaient raturés. Mais lorsque la Commission de recensement a ouvert le dossier et examiné ces bulletins, elle s'est aperçue que, dans un coin, et en tout petits caractères, était écrit le nom de M. Cibiel. Elle a attribué ces six bulletins à ce candidat.

« Et alors on me dit : « Mais comment se fait-il que les premiers scrutateurs qui ont développé ces bulletins ne se soient pas aperçu que le nom de M. Cibiel y figurait ? »

« La réponse est aisée : d'abord, le nom est écrit d'une façon peu apparente ; ensuite, il est probable que le dépouillement a eu lieu le soir et qu'on ne voyait pas très clair dans la salle où se faisait cette opération. Toujours est-il qu'on n'a pas vu alors le nom de M. Cibiel et que ce n'est que lorsque la Commission de recensement a procédé au dépouillement qu'on a reconnu qu'il était écrit sur ces bulletins, mais en petits caractères, je le répète.

« On a lancé naturellement des insinuations malveillantes et on a pu dire — on l'a dit du reste au Bureau : « Les procès-verbaux des communes ont été envoyés à la Préfecture le dimanche soir ou le lundi matin et dans l'intervalle qui s'écoule entre le lundi et le jeudi, on a pu, à la Préfecture, écrire le nom de Cibiel sur ces bulletins. »

« Je ne le crois pas et je vais vous donner une preuve que ces bulletins n'ont pas été touchés à la Préfecture. Je pourrais d'abord vous donner une preuve morale et, faisant appel à mes souvenirs personnels, vous dire que j'ai l'honneur de connaître le Préfet de la Vienne, qu'il a été six ans Sous-Préfet de mon arrondissement et que c'est un homme absolument incapable de commettre un acte de cette nature.

« Mais il y a plus : Vous nous dites que ces noms ont été ajoutés pendant que ces bulletins sont restés à la Préfecture. Cela me semble bien difficile ; car, dès le lundi, M. de Montjou est allé examiner le dossier ; il y est retourné tous les jours suivants et l'on se demande à quel moment on aurait pu faire cette addition ; c'est un fait qui n'est pas démenti : il est allé à la Préfecture le lundi matin et les jours suivants, je le répète, et n'a rien constaté de semblable.

« Je crois donc que la Commission de recensement a sagement agi en décidant que ces bulletins devaient être attribués à M. Cibiel, puisque son nom y était inscrit. » (C. D. 9 juillet 1906 ; élect. de la 1re circonscription de Poitiers.)

1. « D'après l'auteur de la protestation, ces 78 bulletins auraient été falsifiés par l'inscription du nom de Pelisse, dans le laps de temps qui s'est écoulé entre le jour du scrutin et celui de la proclamation.

« Grâce à cette fraude, la Commission de recensement aurait indûment compté à M. Pelisse 58 bulletins provenant de la commune de Clermont et 20 bulletins trouvés dans l'urne de Nebian. Déduction faite de ces 78 bulletins, M. Pelisse perdrait la majorité de 55 voix qui, d'après M. Leroy-Beaulieu, lui a été reconnue contre tout droit, et son concurrent conserverait sur le candidat proclamé à tort une majorité de 18 voix.

« M. Leroy-Beaulieu présente, à l'appui de ses allégations, divers certificats d'après lesquels les bulletins que la Commission de recensement a restitués à M. Pelisse n'auraient été l'objet d'aucune contestation, lors de leur annulation prononcée par les Bureaux de dépouillement. C'est, de l'avis du candidat évincé et de ses partisans, la preuve que ces bulletins ainsi annulés ne pouvaient être considérés comme contenant un vote en faveur de M. Pelisse.

« Votre 4e Bureau a examiné attentivement les bulletins que M. Leroy-Beaulieu déclare falsifiés. Rien dans le dossier de l'élection ne confirme ses dires : les procès-verbaux ne contiennent ni ratures, ni surcharges ; les chiffres concordent les uns avec les autres, enfin les bulletins ont été régulièrement annexés et paraphés.

« Entre les mentions d'un procès-verbal rédigé par les membres responsables du Bureau électoral et les déclarations d'électeurs facilement accessibles à des suggestions de diverse nature, votre 4e Bureau ne pouvait hésiter : il devait d'autant mieux s'en rapporter aux procès-verbaux des communes et de la Commission de recensement, en acceptant comme authentiques les bulletins annexés, que des inexactitudes matérielles apparaissent dans les certificats fournis par M. Leroy-Beaulieu. Pour que la thèse de ce

§ 9. — Du procès-verbal des opérations électorales

277. L'article 32 du décret réglementaire du 2 février 1852 combiné avec l'article 29 de la loi du 5 avril 1884 dispose que le procès-verbal constatant les opérations et le résultat du dépouillement du scrutin est signé par le secrétaire et par les autres membres du Bureau électoral. Le Conseil d'État ne considère pas comme un grief de nature à entacher la validité d'une élection ce fait que, dans une commune, deux assesseurs n'auraient pas signé le procès-verbal, si d'ailleurs l'exactitude des énonciations de ce procès-verbal n'est pas contestée[1].

Les chiffres inscrits au procès-verbal d'une commune et non contestés devant la Commission de recensement ne pourraient être infirmés par une dépêche du Sous-Préfet envoyée au Bureau de la Chambre longtemps après la transmission du dossier[2]. Un procès-verbal en double qui se trouverait aux mains du candidat proclamé ne saurait prévaloir contre l'exemplaire transmis à la Chambre des députés et surtout contre le procès-verbal de la Commission de recensement[3].

278. On sait que, pour le dépouillement des bulletins, les scrutateurs tiennent en double les feuilles de pointage; ils s'avertissent mutuellement lorsqu'ils ont attribué dix voix à un candidat. Pour faciliter le travail, des feuilles pointillées par dix sont mises à la disposition des scrutateurs. Les feuilles de pointage peuvent être réclamées par le Bureau chargé de la vérification des pouvoirs[4]; elles ont surtout leur importance en matière d'élections sénatoriales. S'il apparaît qu'elles contiennent des erreurs, le Bureau d'abord, l'Assemblée ensuite, ont le droit de procéder à la rectification de ces erreurs. A ce sujet, M. Denoix, rapporteur de l'élection du Doubs, a présenté au Sénat, dans la séance du 17 mars 1903, les observations suivantes :

« Un fait considérable a dominé toute cette affaire, et c'est peut-être de ce fait, dont nous avons eu connaissance il y a deux jours seulement, que viennent toutes les difficultés que

dernier fût admise, il faudrait concevoir tout un système de falsification de bulletins et de documents avec la complicité criminelle de personnalités investies d'un mandat ou d'une fonction. C'est là une imputation à laquelle on ne saurait ajouter foi sans avoir, sous les yeux, des preuves formelles. M. Leroy-Beaulieu ne les produit pas.

« Les membres des Bureaux électoraux mis en cause expliquent comment ils ont été amenés à annexer, sans aucune attribution, tout bulletin qui pouvait prêter à discussion. Le fait qu'ils ont voulu éviter, par ce moyen, des contestations susceptibles de troubler les opérations de dépouillement, ne saurait se retourner aujourd'hui contre le candidat qui avait leur préférence, et faire regarder comme nuls des bulletins simplement réservés pour l'examen ultérieur de la Commission de recensement. » (C. D, 8 juin 1906; rapport de M. Noulens; élect. de Lodève.)

« Ce serait entrer dans une voie dangereuse que de substituer, pour l'appréciation des bulletins, aux constatations des Commissions de dépouillement et de recensement des certificats délivrés par les partisans des candidats en présence. » (C. D. 21 juin 1906; rapport de M. Pastre; élect. de Millau.)

1. Arr. Cons. d'Etat, 21 janvier 1899.
2. C. D. 19 juin 1902. (Élect. de Lorient.)
3. C. D. 8 novembre 1909. (Rapport V. M. Rudelle ; élect. de Sartène.)
4. S. 10 mars 1893.

le 7e Bureau a eu à surmonter. Ce fait consiste dans une erreur typographique dans les feuilles de pointage.

« Ces feuilles que j'ai fait circuler parmi mes collègues m'ont été envoyées de Besançon avant-hier, et vous pouvez constater que la même erreur typographique figure à la 3e ligne de la colonne 3, où le dixième point manque... Cette erreur a jeté dans l'élection un trouble considérable. Dans beaucoup de feuilles de pointage, nous trouvons l'erreur rectifiée; les pointeurs, quoiqu'il n'y eût que neuf points, ayant mis dix barres. Mais dans d'autres feuilles, nous constatons l'opposé. Dans quelques-unes, on a inscrit 9 comme chiffre de rectification, une fois à l'encre, une fois au crayon...

« Il n'est pas douteux qu'ici il n'y a de suspicion à faire peser sur personne; tout s'est loyalement passé; mais l'absence de ce dixième point a pu induire les pointeurs en erreur. Les pointeurs marquent au fur et à mesure que les noms sont appelés, et cet appel est très rapide; le pointeur est donc obligé de se hâter pour ne pas être en retard. Pour les 6e, 7e ou 8e barres, le pointeur a pu avoir de l'hésitation, se demander s'il ne se trompait pas et, pour plus de certitude, compter les barres qui précèdent. Mais, lorsqu'un pointeur annonce 10, l'autre s'aperçoit qu'il n'a plus de points, il ne marque pas la barre, se disant : « Moi aussi j'ai 10 puisque tous les points sont couverts... »

« Il serait excellent que les feuilles de pointage des élections eussent, en France, toutes la même forme, et je trouve déplorable qu'on marque parfois avec des points et des barres : il faudrait marquer avec des chiffres, parce qu'alors le contrôle se fait facilement et à première vue.

« Je serais donc désireux que le Gouvernement — et je suis heureux que M. le Garde des Sceaux m'entende — saisît cette occasion de faire disparaître une source d'erreurs continuelles dans les élections. »

Lorsqu'il y a des différences entre les deux exemplaires des feuilles de pointage, il semble bien que ce soit la feuille annexée au procès-verbal qui mérite le plus de créance[1], car il est vraisemblable que c'est celle-là qui se trouvait sous les yeux du président du Bureau au moment de la récapitulation. En outre, la feuille qui est jointe au dossier comme pièce électorale et transmise au Président de l'Assemblée compétente, passe par moins d'intermédiaires que celle qui est envoyée au ministre de l'Intérieur à titre de document administratif.

Le fait que certains procès-verbaux de communes ne seraient arrivés à la Préfecture que le jeudi après l'élection ne constitue pas un chef d'invalidation s'il est justifié par les horaires des courriers[2].

Le décret du 8 avril 1898 a entouré de prescriptions spéciales les procès-verbaux des opérations électorales dans les établissements français de l'Inde. L'article 4 de ce décret est ainsi conçu :

« Les procès-verbaux, les feuilles d'émargement et toutes les pièces annexes constatant les opérations électorales sont visés au recto de chaque page par les interprètes, qui ont, en outre, dans le cas où ces documents sont rédigés en langue indigène, à les traduire entièrement de leur main. — Les interprètes assistent également à l'apposition des scellés sur les rouleaux des procès-verbaux et pièces annexes, et signent en travers sur ces rouleaux; de manière qu'ils ne puissent être ouverts ou dépliés avant leur remise au président de la Commission de recensement. »

§ 10. — Du recensement général des votes

279. Nous avons dit qu'en vérifiant les calculs des Bureaux électoraux, en examinant les bulletins douteux, la Commission de recensement a le droit de

1. Voy. en ce sens l'opinion de M. Denoix, rapporteur du 7e Bureau, dans la séance du Sénat du 17 mars 1903. — *Contra*, opinion de M. Guillier dans la même séance.

2. C. D. 10 juillet 1906. (Rapport de M. de Monti; élect. de Saint-Flour.)

rectifier les décisions provisoires des Bureaux. Par suite, elle peut être amenée à modifier le résultat considéré comme acquis le jour du vote et à proclamer un candidat autre que celui qui avait été d'abord déclaré élu, ou bien à reconnaître, après le premier tour de scrutin, la nécessité d'un second tour. Ce droit a été exercé par différentes Commissions de recensement; il paraît légitime, car la Commission de recensement a mandat de *proclamer* le député; elle possède des éléments d'appréciation qui manquent aux Bureaux isolés; cependant des contestations se sont élevées sur ce point, et, en 1886, le ministre de l'Intérieur a jugé utile de provoquer un avis du Conseil d'État, qui a répondu le 8 avril 1886; après avoir rappelé le texte des articles 34, 35 et 36 du décret réglementaire du 2 février 1852 sur le recensement général des votes en matière d'élections législatives, le Conseil ajoute :

« Considérant que la mission confiée par ces textes de lois à la Commission de recensement général des votes est de la plus haute importance, puisque, dans le cas d'un résultat positif au premier tour de scrutin, la proclamation qui en est faite a pour effet de faire entrer dans la Chambre un ou plusieurs députés qui prendront part aux délibérations de l'Assemblée, tant que leur élection n'aura pas été frappée d'un vote d'annulation, et que, dans le cas de résultat négatif, l'élection sera continuée au deuxième dimanche suivant, et le corps électoral tout entier remis en mouvement; *qu'il ne résulte d'aucune disposition légale que la Commission de recensement général soit tenue par les décisions des Bureaux électoraux*, décisions essentiellement provisoires et qui peuvent être contradictoires sur le même point dans les différentes communes; qu'il ne résulte pas davantage des textes que les fonctions de cette Commission, composée de conseillers généraux, soient bornées à un contrôle matériel et à l'enregistrement pur et simple des résultats tels qu'ils figurent aux procès-verbaux des communes; qu'en confiant à la Commission de recensement général l'obligation de fixer les résultats du scrutin et de proclamer député celui qui a satisfait aux conditions de majorité exigée, *le législateur lui a, par là même, imparti tous les pouvoirs nécessaires pour déterminer exactement le chiffre de la majorité et le chiffre des voix obtenues par chaque candidat;* que l'établissement rigoureux de ces chiffres implique la rectification de toutes les erreurs qui peuvent avoir été commises par les Bureaux électoraux, soit dans le classement des bulletins qui entrent ou n'entrent pas dans le résultat, soit dans l'attribution des bulletins aux candidats qui y ont droit; — Est d'avis qu'il appartient à la Commission de recensement général des votes de vérifier et de rectifier, s'il y a lieu, le classement et l'attribution des bulletins annexés aux procès-verbaux des opérations électorales. »

Cependant aucune disposition de loi n'oblige la Commission de recensement à prendre une décision et à proclamer un élu.

Lorsque la Commission de recensement s'est abstenue de proclamer un candidat dans des conditions telles qu'aucun doute ne puisse être élevé sur le nom de celui qui aurait dû être proclamé, la Chambre peut autoriser ce candidat à siéger avant de s'être constituée; c'est ainsi qu'il a été procédé le 14 novembre 1893. Mais, si des doutes graves s'élèvent, si un débat doit être engagé, la Chambre ne peut se saisir de la question qu'après s'être constituée, sur un rapport du Bureau compétent, et après inscription à l'ordre du jour[1].

1. *M. le Président.* — La Chambre sait que la Commission chargée du recensement général des votes émis dans l'arrondissement de Jonzac (Charente-Inférieure) n'a pas proclamé de député pour cet arrondissement. L'un des deux candidats en présence, M. Marchand, a fait parvenir au Président la lettre suivante :

« Monsieur le Président, — Comme vous le savez très certainement, la Commission de recensement de « la Charente-Inférieure, siégeant à la Rochelle le 15 mai, n'a pas jugé à propos de proclamer le résultat « du scrutin de ballottage dans l'arrondissement de Jonzac. Tout en déclarant que j'avais obtenu un nombre « de voix supérieur à celui obtenu par mon concurrent M. Pommeray (soit 10,179 et M. Pommeray 10,172), « la Commission, constatant que le nombre des bulletins dépassait de 8 celui des émargements, a décidé

Bien que le second tour de scrutin soit indivisible du premier et en constitue la suite nécessaire, la Commission de recensement, qui n'est chargée que d'une simple opération d'arithmétique, se trouve complètement dessaisie du dossier du premier tour, lorsqu'elle est appelée à constater et à proclamer les résultats du second tour. Il n'y a, par conséquent, aucun obstacle légal à ce que, entre les deux tours de scrutin, le Préfet désigne une nouvelle Commission de recensement, lors même qu'il ne se serait pas produit de démissions. Mais le fait que deux Commissions de recensement distinctes ont fonctionné pour une même élection peut motiver, par le Bureau, l'examen de la question de savoir

« qu'il n'y avait pas lieu de proclamer l'élection et a laissé à la Chambre le soin de statuer sur le résultat.

« Puisque la Commission de recensement, reculant devant l'accomplissement de sa mission, a laissé à « la Chambre le soin de statuer à sa place, je viens demander à la Chambre de suppléer à cette lacune et de « me permettre de siéger au même titre que tous mes collègues sans préjuger en rien des décisions qu'elle « aura à prendre ultérieurement. — Veuillez agréer, etc. — M. MARCHAND. »

« Votre Président a porté cette lettre à la connaissance de M. le Président du 2e Bureau chargé d'examiner le dossier de l'arrondissement de Jonzac. M. le Président de ce Bureau m'a prévenu que le Bureau a délibéré sur la demande formée par M. Marchand et qu'il a chargé M. Groussau d'exposer son avis à la Chambre.

« Quel jour la Chambre veut-elle entendre M. le rapporteur du 2e Bureau sur cette question ?

« [Par 288 contre 211 la Chambre décide que la discussion sera inscrite à l'ordre du jour.] » (C. D. 16 juin 1902.)

« Messieurs, dans la séance du lundi 16 juin, M. le Président de la Chambre a donné lecture d'une lettre de M. Marchand, qui a été examinée par votre 2e Bureau avec l'attention qu'elle mérite, car elle soulève une importante question de droit électoral et parlementaire. Il s'agit, en effet, de l'admission provisoire d'un député par la Chambre elle-même, alors que la Commission de recensement des votes n'a pas proclamé de candidat élu...

« Puisqu'elle ne l'a pas fait, il appartient à la Chambre d'admettre M. Marchand à siéger provisoirement en attendant la vérification des opérations électorales de l'arrondissement de Jonzac.

« Que la Chambre ait le droit d'en agir ainsi, c'est, évidemment, ce qu'on ne saurait contester à son pouvoir souverain. Et, d'ailleurs, il y a, à cet égard, un précédent absolument décisif.

« En 1893, M. Pierre Alype, qui avait obtenu, dans l'Inde, la majorité absolue au premier tour, n'avait pas cependant été proclamé député. La Commission de recensement des votes, après un délai de plus d'un mois, avait décidé qu'il y avait lieu de procéder à un deuxième tour de scrutin. Le Gouvernement et la Chambre ont vu dans cette décision un abus de pouvoir. Dès la première séance de la Législature, le 14 novembre 1893, avant toute autre question, même avant la constitution du Bureau provisoire — tant était grand le souci de ne priver aucune circonscription de son représentant ! — M. le Président d'âge de la Chambre a demandé que M. Pierre Alype, qui avait matériellement obtenu la majorité requise, fût autorisé par la Chambre à siéger jusqu'à ce que les opérations électorales de l'Inde aient pu être examinées. Il en fut ainsi ordonné. Nul doute, par conséquent, que la Chambre peut compter au nombre de ses membres provisoires un représentant qui ne lui est pas envoyé par la Commission de recensement des votes.

« Pareille décision de la Chambre, pas plus que la décision de la Commission de recensement des votes, n'engage le fond, elle ne désigne, en quelque sorte qu'un député provisoire. Il ne s'agit pas, à l'heure actuelle, de valider ou d'invalider l'élection de Jonzac : ce sera l'objet d'un rapport ultérieur. Nous nous bornons à déduire le résultat et à tirer les conséquences matérielles du recensement des votes. Or, comme il est constaté officiellement que M. Marchand a obtenu 7 voix de plus que son concurrent au 2e tour de scrutin, alors que la majorité relative suffit, nous proposons à la Chambre d'admettre M. Marchand à siéger jusqu'à ce que les opérations électorales de l'arrondissement de Jonzac aient été examinées. Il est bien entendu que cette admission ne crée aucun préjugé pour la solution des contestations qui peuvent se produire au sujet de cette élection, fussent-elles relatives même au compte des bulletins.

« Avec cette réserve expresse, l'autorisation de siéger provisoirement aura l'avantage de combler une lacune et de sauvegarder les prérogatives parlementaires sans présenter aucun inconvénient.

« Le 2e Bureau vous propose, en conséquence, d'accueillir favorablement la demande de M. Marchand. » (C. D. 23 juin 1902 ; rapport de M. Groussau.)

« *M. le Président.* — L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions présentées par le 2e Bureau à la suite du défaut de proclamation des opérations électorales de l'arrondissement de Jonzac (Charente-Inférieure).

« Il est bien entendu que la Chambre est appelée à statuer en ce moment sur une question préjudicielle qui ne touche en rien au fond, c'est-à-dire qui n'implique ni la validation ni l'invalidation.

« Je rappelle les termes des conclusions du Bureau :

« Votre 2e Bureau vous propose de suppléer au défaut de proclamation des opérations électorales de « l'arrondissement de Jonzac, et de décider que M. Marchand sera autorisé à siéger provisoirement jusqu'à « ce que le résultat des opérations de cet arrondissement ait été examiné par la Chambre. »

« Le fond est donc, je le répète, réservé. »

(Les conclusions du 2e Bureau, mises aux voix, sont adoptées.) (C. D. 24 juin 1902.)

si la mesure n'a pas eu pour but d'influencer certaines appréciations de bulletins contestés. Le Bureau chargé, en 1909, de vérifier les opérations électorales de l'arrondissement de Sartène a même dénié au Préfet le droit de nommer deux Commissions successives pour le recensement des votes [1].

280. A la suite des élections générales de 1906, le principe que nul ne peut siéger s'il n'a été proclamé par la Commission de recensement ou si, à défaut de proclamation, il n'a été autorisé par la Chambre à prendre séance, s'est trouvé nettement confirmé. Dans l'Inde Française aucun des deux candidats en présence n'avait été proclamé (V. *supra*, n° 167). Le candidat qui a été ultérieurement reconnu élu par la Chambre, n'ayant pas demandé l'autorisation de siéger jusqu'à la vérification des pouvoirs, la circonscription de l'Inde a cessé d'être représentée depuis le 1er juin 1906 jusqu'au 15 mars 1907, date de la décision de la Chambre [2], et les débats sur la validité des opérations de l'Inde ont eu lieu en l'absence de l'élu.

Comme il vient d'être dit, les précédents conformes au texte de l'article 35 du décret réglementaire du 2 février 1852 établissent que la proclamation est une formalité substantielle de l'élection et que l'élu non proclamé ne peut siéger dans la Chambre sans une décision spéciale de l'Assemblée. Toutefois, il est arrivé, à différentes reprises, qu'avec l'autorisation préalable du Président et pour un laps de temps déterminé par lui, un élu non encore proclamé ait

1. « La première objection est relative à la nomination de deux Commissions de recensement, une pour chaque tour de scrutin, chacune composée de trois membres différents du Conseil général.

« La Commission a pour mission le recensement général des votes et la proclamation de l'élu. Pour arriver à cette proclamation, il faut tenir compte de tous les tours de scrutin, c'est-à-dire de l'ensemble des opérations électorales nécessaires.

« Si un membre de la Commission se trouve malade ou empêché, il est incontestable qu'il peut être remplacé, mais la nomination de celui qui le remplace ne manquera pas de mentionner la cause de ce remplacement. Tel n'est pas le cas ; au contraire, dans son numéro du 24 mars 1909, l'*Union républicaine*, journal de M. Balesi, dit « qu'il s'agit d'une nomination de circonstance ». En effet, le Préfet a nommé deux Commissions entièrement différentes.

« Peut-on dire, pour justifier cet acte du Préfet, que chaque tour de scrutin constitue une élection distincte et que de nouveaux candidats pouvant se présenter au 2e tour, il y a lieu d'envisager qu'une Commission nouvelle peut être nommée ? Évidemment non, car pour chaque tour de scrutin l'opération ne sera pas la même. Au 1er tour, la majorité absolue des suffrages exprimés sera nécessaire, tandis qu'au 2e tour la majorité relative suffira. Le 1er tour qui n'a pas donné de résultat définitif n'est qu'une partie des opérations électorales et la proclamation de l'élu, conformément à l'article 35, peut seule mettre fin à la mission de la Commission.

« La seconde Commi sion nommée par le Préfet paraît donc avoir été irrégulièrement nommée. La première avait seule qualité pour procéder au recensement général des votes du 2e tour et à la proclamation de l'élu. Son procès-verbal est entaché de nullité initiale.

« Cela d'ailleurs n'a d'importance et ne peut être retenu que comme un acte illégal et irrégulier de l'Administration, mais la Chambre ayant toujours le droit de procéder elle-même à un recensement général et à une proclamation, il semble que ce sont ces opérations auxquelles il y ait lieu de se livrer pour elle dans la circonstance. » (C. D. 8 novembre 1909 ; rapport de M. Rudelle ; élect. de Sartène.)

2. Les conclusions du Bureau ont été exposées par le Président dans les termes suivants :

« *M. le Président Brisson.* — Avant de consulter la Chambre, je lui rappelle la position de la question.

« A la suite du scrutin qui a eu lieu le 6 mai 1906 dans l'Inde française, la Commission de recensement n'a pas proclamé le résultat des opérations électorales.

« Les conclusions du 11e Bureau tendent :

« 1° *A proclamer M. Lemaire comme ayant été élu au 1er tour de scrutin ;*

« 2° A valider les opérations de ce 1er tour de scrutin et à prononcer l'admission de M. Lemaire. »

L'annulation des opérations électorales ayant été demandée par voie d'amendement, a été mise aux voix en premier lieu ; elle a été rejetée (V. n° 167) ; en conséquence, le Président a déclaré adoptées les conclusions du Bureau et a prononcé l'admission de M. Lemaire.

pénétré dans l'enceinte de la salle des séances afin de communiquer avec certains collègues sans d'ailleurs siéger[1].

Dans la séance du 22 juin 1903, sans qu'aucune autorisation eût été demandée au Président, M. Syveton, qui avait été élu la veille député du 2e arrondissement de Paris, et qui n'était pas encore proclamé, est entré dans la salle. Sa présence ayant été soulignée par les applaudissements de ses amis, plusieurs membres se tournèrent vers M. le Vice-Président Étienne qui occupait le fauteuil et lui demandèrent si l'on pouvait siéger avant d'avoir été proclamé. Le Président répondit qu'un élu ne pouvait régulièrement siéger qu'après avoir été proclamé. Il rappela le précédent du 14 novembre 1893 et donna lecture de l'article 34 du décret de 1852. M. Gauthier (de Clagny) et divers membres rappelèrent que, le 24 juin 1902, M. Marchand avait pu siéger sans avoir été proclamé (V. *supra*, n° 279). Mais le fait était une confirmation du principe, puisque M. Marchand n'avait été autorisé à siéger que sur le rapport du Bureau compétent et en vertu d'une décision formelle de la Chambre; pendant 23 jours il avait été privé du droit de siéger. M. Aynard fit observer, sans contester le point de droit, que des incidents analogues à celui qui venait de se produire avaient autrefois passé inaperçus et qu'il serait désirable qu'il en fût encore de même. M. Isnard proposa de passer à l'ordre du jour; avec l'assentiment de la Chambre, mais sans provoquer aucun vote, le Président déclara l'incident clos. Quelques instants après M. Syveton quitta la salle des séances.

281. [*Sans modifications.*]

282. Dans la séance du 17 mars 1903, le Sénat a usé du droit toujours reconnu aux Assemblées d'admettre comme valablement élu un candidat autre que celui qui avait été proclamé par la Commission du recensement. Au deuxième tour de scrutin, M. de Moustier avait été proclamé sénateur du Doubs lors des élections du 4 janvier 1903; conformément aux conclusions de son Bureau, le Sénat a décidé que M. le Dr Borne avait été régulièrement élu dès le premier tour de scrutin; il a validé son élection et le Président l'a déclaré admis (V. *infra*, n° 396).

Lorsqu'une élection a été faite au deuxième tour de scrutin, et que la nécessité légale de ce second tour de scrutin est contestée devant la Chambre, la question ne peut pas être mise aux voix sous la forme d'une motion déclarant élu au premier tour *un candidat autre que celui qui a été proclamé au second tour;* les opérations électorales du second tour ayant été matériellement faites et constituant un acte du suffrage universel, c'est elles que la Chambre doit juger tout d'abord; il faut donc la consulter préalablement sur le point de savoir s'il y a lieu de les annuler[2]; en cas d'annulation, il reste à mettre aux voix la validité des opérations du premier tour et l'admission du

1. Ces incidents ne figurent naturellement pas aux comptes rendus parce que, dans ce cas, aucun membre ne signale la présence de l'élu. Parmi les députés qui ont été vus dans la salle avant leur proclamation et durant quelques instants, on peut citer MM. Dansette et de Castellane.

2. C. D. 9 juillet 1903. (Élect. de la 1re circ. de Poitiers)

candidat qui avait obtenu la majorité. Cette procédure n'a plus d'intérêt lorsqu'en fait, malgré l'erreur de la Commission de recensement, l'élu du premier tour est le même que celui du second. Si donc le Bureau constate que la Commission de recensement a fait indûment procéder à un ballottage, et que l'élu proclamé au second tour de scrutin aurait dû être proclamé dès le premier tour, il lui appartient de rectifier les calculs erronés de la Commission et de proposer à la Chambre : 1° de déclarer le député proclamé élu au premier tour; 2° par voie de conséquence, d'annuler les opérations du deuxième tour[1].

283 à **284**. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 7 juin 1898. (Élect. de Montluçon.)

CHAPITRE IX

DES CRIMES ET DÉLITS ÉLECTORAUX

285. [*Sans modifications.*]

285 *bis.* Les dispositions répressives des fraudes en matière électorale ont été fortifiées par une loi générale en date du 30 mars 1902. L'article unique de cette loi est ainsi conçu :

« En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets actuellement en vigueur, quiconque, soit dans une Commission administrative ou municipale, soit dans un Bureau de recensement, soit dans un Bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des Préfectures ou Sous-Préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, changé ou tenté de changer le résultat du scrutin, sera puni d'un emprisonnement de six jours à deux mois et d'une amende de 50 fr. à 500 fr., ou de l'une de ces deux peines seulement.

« Les tribunaux pourront, en outre, prononcer la peine de l'interdiction des droits civiques pendant une durée de deux à cinq ans.

« Si le coupable est un fonctionnaire public, la peine sera portée au double.

« L'art. 463 du Code pénal est applicable à la présente loi. »

Cette loi votée à la Chambre des députés sur l'initiative de M. Perreau et le rapport de M. Ruau, a pour but d'armer les tribunaux contre certaines fraudes électorales qui échappaient à toute répression ; elle est principalement destinée à atteindre les fraudes commises dans la préparation des listes électorales, celles qui résultent de la soustraction de bulletins ou du refus de réception de bulletins, de la composition irrégulière des Bureaux électoraux, du fait d'avoir empêché la surveillance des urnes, du renvoi des élections à une date autre que celle fixée par la loi, de l'ouverture ou de la fermeture du scrutin à des heures irrégulières, etc... Suivant le mot du rapporteur, le législateur a voulu élever entre les textes des lois et décrets actuellement en vigueur et dont il respecte l'existence « une véritable muraille de Chine constituée par une disposition nouvelle assez large dans sa compréhension, assez générale dans ses termes pour pouvoir s'appliquer à toute fraude électorale non prévue déjà par un texte spécial ».

La loi du 30 mars 1902 est applicable lorsqu'il est établi que le président d'un Bureau électoral a fait expulser par la force armée, requise avant l'ouverture du scrutin, des électeurs qui n'avaient provoqué aucun trouble ; que les opérations du vote ont alors commencé, sous la garde de la force armée, les électeurs n'étant admis qu'un par un ; qu'au moment du dépouillement la force armée a reçu l'ordre de repousser les électeurs qui demandaient à

surveiller le scrutin; ces violations des règlements n'ayant pour but évident que de changer le résultat des élections, il y a à la fois inobservation volontaire de la loi et intention frauduleuse, suivant les termes dont s'est servi le législateur de 1902. Mais cette même loi de 1902 cesse d'être applicable lorsqu'il est simplement constaté que le président ne s'est pas trouvé à son Bureau électoral à l'heure de l'ouverture du scrutin, qu'il n'y est arrivé que plus tard, escorté de la force armée dont il a usé ensuite sans nécessité pour faire évacuer la salle de vote et constituer son Bureau, et lorsqu'il n'est pas établi que, par ces inobservations des lois et règlements, le président ait changé ou tenté de changer le résultat du scrutin; la loi est surtout inapplicable lorsqu'en l'absence de tout acte caractéristique et matériel pour tenter de changer le résultat du scrutin, les seuls faits retenus ne permettent pas de constater l'intention frauduleuse[1] (V. *supra*, n° 236).

La loi du 30 mars 1902 n'ayant pas pris place dans le décret organique de 1852, on peut se demander si les délits qu'elle vise doivent être soumis à la prescription spéciale établie par l'article 50 de ce décret, ou bien à la prescription de droit commun. Il résulte très nettement d'un arrêt de la Cour de cassation du 9 juillet 1904 que la loi du 30 mars 1902 a eu pour but de punir certaines fraudes électorales en dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets déjà en vigueur au moment de sa promulgation; c'est donc un délit nouveau que le législateur a voulu atteindre et réprimer[2]; la jurisprudence avait d'abord tendu à se prononcer dans le sens de l'application de l'article 50 du décret de 1852 aux délits prévus par la loi du 30 mars 1902; mais la Cour de cassation a décidé en sens contraire (V. *infra*, n° 297).

286. [*Sans modifications.*]

287. L'article 33 du décret organique du 2 février 1852, prévoit et punit le délit commis par toute personne qui vote « *en prenant faussement* les noms et qualités d'un électeur inscrit ». Ce délit n'est pas consommé par celui qui vote au lieu et place d'un électeur inscrit qu'il savait absent, alors qu'il était connu des membres, qu'il n'a pas cherché à dissimuler son identité et qu'il s'est borné à demander au secrétaire du Bureau d'émarger le nom de l'électeur absent, *en se présentant d'ailleurs sous son véritable nom;* il n'y a donc

1. Arr. Cass. 15 juillet 1907.

2. « La Cour, sur le moyen unique, pris de la violation de la loi du 30 mars 1902; — Vu ladite loi du 30 mars 1902; — Attendu que, suivant l'ordonnance de renvoi, Léonetti était prévenu d'avoir, avant, pendant ou après un scrutin pour la nomination des délégués sénatoriaux, par inobservation volontaire de la loi, ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, changé ou tenté de changer le résultat dudit scrutin, délit prévu et puni par l'article unique de la loi du 30 mars 1902, et que l'arrêt attaqué a déclaré le fait ainsi qualifié couvert par la loi d'amnistie du 1er avril 1904, pour ce motif que le bénéfice de ladite loi doit être étendu aux faits de même nature que ceux qu'elle vise spécialement; — Mais attendu qu'il résulte des termes formels de la loi du 30 mars 1902 que cette loi a eu pour but de punir certaines fraudes électorales en dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets déjà en vigueur au moment de sa promulgation; qu'il s'agit donc d'un délit nouveau que le législateur a voulu atteindre et réprimer; que, d'autre part, la loi du 1er avril 1904 porte amnistie pour les délits prévus au titre 4 du décret du 2 février 1852, sans viser soit spécialement la loi du 30 mars 1902, soit, d'une manière générale, les fraudes ou délits en matière d'élection; que son texte est clair et précis, et que, sous aucun prétexte, il n'appartient aux tribunaux de le compléter, en ajoutant aux dispositions de la loi des délits autres que ceux dont le législateur a pris soin de faire l'énumération; qu'en statuant ainsi l'arrêt attaqué a violé la loi de 1902 visée au moyen; — Casse, etc. » (9 juillet 1904.)

pas dans cette espèce l'usurpation de noms et qualités définie par l'article 33[1]. Mais cet article est général et absolu; il résulte de son texte que le délit est constitué *par le seul fait d'avoir pris faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit*, et il n'importe que le votant ait été connu des membres du Bureau s'il est constaté que, pour tromper la surveillance des autres électeurs, il ne s'est pas présenté sous son véritable nom. Le président du Bureau électoral qui a connu l'identité de l'auteur du délit et qui a sciemment facilité le vote frauduleusement émis, doit être condamné comme complice[2].

La Cour de cassation a rendu, le 5 mars 1903, un arrêt très important pour l'interprétation de l'article 34 du décret organique du 2 février 1852 qui édicte des pénalités contre *tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois*. Il résulte de cet arrêt que l'article 34 ne punit le double vote qu'autant qu'il est émis en vertu d'une inscription multiple; « de la combinaison de cet article 34, dit la Cour, avec le paragraphe final de l'article 31 du même décret, il ressort que, par inscription multiple, il faut entendre, non une inscription successivement opérée à une année d'intervalle sur les listes de communes différentes, mais *une inscription sur deux ou plusieurs listes électorales établies pour une même année et étant simultanément en vigueur pendant la même période* ». D'où il ressort qu'une inscription successive opérée sur des listes électorales qui ne sont pas en vigueur en même temps, n'est pas une inscription multiple, parce que, les listes électorales n'étant dressées que pour un an, la première inscription a cessé de valoir quand la seconde devient efficace. Par conséquent, le délit de double vote ne saurait être imputé à des citoyens qui auraient pris part, dans des communes différentes, à deux scrutins de même nature, mais en vertu d'inscriptions faites sur des listes se rapportant à deux années distinctes[3].

Par un arrêt du 11 mars 1905, la Cour de cassation a confirmé ce principe que l'article 34 du décret organique de 1852 ne prohibe les doubles votes que pour les élections du même genre, mais ne prévoit pas les votes multiples qui pourraient être émis dans des élections distinctes par leur objet ou par leur nature.

Le délit de double vote, lorsqu'il a été établi, ne disparaît pas par le fait

1. Arr. Cass. 18 janvier 1890.
2. Arr. Cass. 12 mai 1905.
3. L'arrêt du 5 mars 1903 que nous venons d'analyser confirme l'opinion de la Cour de Nimes (28 octobre 1897, *Sirey*, II, 81) et celle de la Cour de Bastia (4 mai 1898, *Sirey*, I, 382); mais il réforme la jurisprudence antérieure de la Cour suprême, qui, par son arrêt du 11 novembre 1898, avait jugé le délit de double vote commis par l'électeur qui, après avoir voté au renouvellement général des conseillers municipaux dans une commune, vote pour le même renouvellement dans une autre commune où il a transporté son domicile, à la suite de l'annulation par le Conseil d'Etat des premières opérations, *quoique les listes électorales ne soient plus celles des mêmes opérations*. (Voy. *Journal du Palais*, I, 121, note.) Par un arrêt du 7 août 1902, la Cour de Montpellier avait également décidé que, lorsqu'il y a identité d'élection, le fait qu'il n'y a pas identité de listes électorales ne suffit pas pour faire écarter le délit de double vote.

La jurisprudence nouvelle créée par l'arrêt de cassation du 5 mars 1903 requiert la coexistence des deux identités. Pour être punissable, le double vote doit se présenter avec cette circonstance que celui qui l'a émis a « profité d'une inscription multiple », suivant les termes de l'article 34 du décret de 1852. Or, l'inscription *multiple* c'est l'inscription sur deux ou plusieurs listes *simultanément* valables. Les inscriptions *successives* ne sont pas des inscriptions multiples, et elles sont *successives* lorsqu'elles sont opérées sur des listes dont l'une a cessé d'être valable lorsque l'autre doit entrer en fonctionnement.

que l'une des deux opérations auxquelles l'électeur a pris part indûment, a été annulée par l'autorité compétente [1].

288. L'entrave apportée à la réunion du collège des électeurs, lorsqu'elle se réalise par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, constitue le délit prévu par l'article 41 du décret organique du 2 février 1852, et cette circonstance que l'opposition s'est produite et a été réprimée quelques instants avant le moment où le scrutin devait s'ouvrir, n'est pas exclusive du délit ; en effet, les électeurs exercent un droit en se réunissant d'avance, pour pouvoir procéder, à l'heure fixée par l'arrêté de convocation, à l'ouverture des opérations électorales ; d'ailleurs, les attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes peuvent avoir pour résultat d'éloigner certains électeurs des urnes et de modifier la composition du Bureau en écartant ceux qui, par leur âge, auraient eu droit de siéger [2].

D'autre part, le trouble produit par les attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes suffit pour créer le délit prévu par l'article 41 du décret de 1852, sans qu'il y ait lieu de rechercher si, réellement, un ou plusieurs électeurs ont été mis dans l'impossibilité d'exercer leur droit de vote [3].

289. Comme nous l'avons rappelé dans le *Traité*, la violation de l'urne dans une ou deux communes ne suffit pas à motiver l'annulation d'une élection, s'il est établi que la perte des suffrages émis dans ces communes ne pouvait avoir pour conséquence de modifier les résultats du scrutin [4].

En 1906, la Chambre a confirmé la jurisprudence d'après laquelle la violation de l'urne commise dans une seule commune, sans que d'ailleurs on puisse établir à qui incombe la responsabilité de l'acte, ne suffit pas pour entraîner l'annulation des opérations électorales [5]. La même doctrine a été appliquée lorsque la violation de l'urne était imputable aux adversaires du candidat proclamé [6]. Et, lorsque, par suite de manœuvres coupables, l'urne

1. Arr., Cass. 9 juin 1905.
2. Arr. Cass. 4 août 1905.
3. Arr. Cass. 4 août 1905.
4. « La Commission de recensement général a constaté que dans la commune de Manso il n'y a pas eu d'élection, l'urne ayant été jetée par la porte de la salle du scrutin à trois heures et demie de l'après-midi. Le nombre des électeurs inscrits dans cette commune s'élevant à 143, la Commission ajoute « qu'en admettant que l'on veuille attribuer à M. Fabiani la totalité des voix qui auraient pu être exprimées dans ladite commune de Manso, soit 143, M. Chaleil n'en conserverait pas moins la majorité absolue pour être élu et proclamé. »

« La jurisprudence de la Chambre nous renseigne en pareille circonstance ; en effet, dans le *Traité de droit parlementaire*, de M. Pierre, n° 289, nous lisons qu'il a été décidé que « la violation de l'urne du « scrutin dans une ou deux communes ne suffit pas pour motiver l'annulation d'une élection », et dans un renvoi nous voyons un précédent dans une élection corse (Gavini, 19 novembre 1863).

« Il n'y a donc pas lieu de modifier les résultats du scrutin, et M. Chaleil reste élu, non pas avec 33 voix de majorité sur M. Fabiani, comme l'affirme ce dernier dans sa protestation, mais en réalité avec 176 voix de majorité sur M. Fabiani et 88 voix de majorité absolue.

« Enfin, en admettant même que la Chambre veuille revenir sur une jurisprudence qui nous paraît très équitable, si on enlevait à M. Chaleil et à M. Chaleil seulement les 143 voix des électeurs inscrits à Manso, il resterait quand même élu comme ayant recueilli la majorité absolue. » (Rapport de M. Camuzet sur les opérations électorales de l'arrondissement de Calvi [Corse]. C. D. 21 juin 1904.)

5. « Le Bureau n'a pas cru davantage devoir faire état de l'incident violent qui s'est produit au moment du dépouillement du scrutin dans la section de Liers, commune de Massat, où l'urne fut brisée et où le dépouillement des votes ne put être opéré, chacun des candidats rejetant sur les partisans de son adversaire la responsabilité de cette bagarre ». (C. D. 8 juin 1906 ; rapport de M. Fernand-Brun ; élect. de Saint-Girons.)

6. « *M. Ferrette, rapporteur.* — Nous n'avons pas le droit d'invalider un collègue à cause des agissements et d'une manœuvre de violence de ses adversaires. » (C. D. 22 juin 1906.)

d'une section de vote n'a pas été ouverte, la Chambre peut décider qu'il n'y a pas lieu d'en réclamer la production devant le Bureau, sans tirer de cette irrégularité un chef d'invalidation[1] (V. *supra*, n° 263).

290 à **291**. [*Sans modifications.*]

292. Aux termes de l'article 38 du décret organique du 2 février 1852, la promesse de deniers, effets ou valeurs quelconques a le caractère du délit prévu par cet article lorsqu'elle a été faite sous la condition de procurer un suffrage ou de s'abstenir de voter. Il résulte d'un arrêt de la Cour de cassation en date du 25 avril 1890 que, « si cette condition constitue l'élément essentiel du délit, il n'est pas nécessaire qu'elle soit formellement exprimée, que l'existence en est légalement établie lorsqu'il est constaté que l'électeur n'a pu se méprendre sur l'intention qui a dicté la promesse, ni sur l'événement auquel la réalisation n'a pas été subordonnée[2] ».

La déclaration d'électeurs affirmant avoir reçu de l'argent pour voter en faveur d'un candidat et se plaignant « de n'ayoir pas suffisamment touché » est de nature à mettre en doute la moralité de ceux qui protestent ainsi; elle ne suffit pas à établir le grief de corruption[3].

Il n'est pas dans les traditions des Bureaux de retenir une pièce alléguant qu'un électeur a reçu de l'argent pour faire de la propagande en faveur du candidat proclamé, alors que cet électeur n'est pas nommé et que le protestataire a été vainement mis en demeure de le désigner. Une modique aumône envoyée avec la carte de visite du candidat, avant l'ouverture de la période électorale, à un électeur inscrit au Bureau de bienfaisance, ne constitue pas un acte de corruption[4] ».

1. « *M. Ferrette, rapporteur.* — A Saint-André, une des communes de l'arrondissement que représente M. Bepmale, le jour de l'élection, vers quatre heures du soir, un sieur Garès se présente pour voter. Le maire de la commune, qui est un ami de M. Bepmale, lui répond : « Vous n'êtes pas inscrit sur la liste électorale; vous n'avez pas le droit de voter. » Immédiatement, le père de Garès se précipite sur le bureau de vote, prend l'urne, la présente à son fils, lequel, d'après les attendus d'un jugement qui, cependant, a manifesté la plus grande indulgence pour le fils Garès, met immédiatement dans l'urne un certain nombre de bulletins. *Le président du Bureau électoral déclare que les opérations sont interrompues; il emporte l'urne et il la met sous scellés; cette urne n'est pas encore dépouillée...* Si votre conclusion était que l'on doit annuler les opérations électorales de l'arrondissement de Saint-Gaudens, parce que dans l'une des communes l'urne n'a pas été dépouillée..., n'apercevez-vous pas qu'il pourrait se trouver, dans beaucoup de circonscriptions, des malfaiteurs appartenant à n'importe quel parti, qui troubleraient les élections pour provoquer l'annulation des opérations électorales.

« *M. Paul Bertrand* (*Marne*). — Il me semble que, si on veut la lumière, il y a un moyen bien simple, c'est d'ouvrir l'urne... Je déclare qu'en l'espèce, alors que les décisions de la Chambre sont appelées à faire jurisprudence, vous ne voudrez pas poser en principe que la Chambre des députés, statuant sur une décision du suffrage universel, a prononcé une validation ou une invalidation sans que tous les bulletins aient été dépouillés et que tous les électeurs aient reçu la satisfaction qu'ils doivent recevoir... C'est pourquoi je demande à la Chambre de renvoyer la question au Bureau jusqu'à ce que l'urne ait été dépouillée. »

[A la majorité de 339 voix contre 160, la Chambre a repoussé la demande de renvoi au Bureau.] (C. D. 22 juin 1906.)

2. « Attendu, dit l'arrêté précité, qu'il résulte des constatations de l'arrêt attaqué que le prévenu, dans une lettre adressée au sieur X..., a promis de lui payer comme indemnité de déplacement le prix de sa journée de travail s'il consentait à venir voter; *que le nom du candidat en faveur duquel il s'agissait de voter a été indiqué dans cette lettre* et que, s'il n'a pas été expressément énoncé que le payement de l'indemnité promise était subordonné à la condition de voter pour lui, les circonstances qui ont accompagné la promesse n'ont pu laisser aucun doute que la somme versée serait le prix du suffrage exprimé en faveur de ce candidat; — Attendu que le fait ainsi constaté justifie la qualification et la peine et que l'arrêt est régulier en la forme; — Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres faits retenus par l'arrêt. — Rejette. »

3. C. D. 3 juin 1902. (Élect. de la 1re circ. d'Oran.)

4. C. D. 22 juin 1906. (Rapport de M. Daniel de Folleville; élect. de Vitry-le-François.)

La distribution de bons de pain et de viande signés du candidat serait considérée comme une manœuvre coupable, si elle se produisait pour la première fois au cours de la période électorale; mais lorsque la distribution a lieu régulièrement depuis de longues années, au début de chaque hiver, par les soins des maires, sans que le donateur connaisse les noms des bénéficiaires, le Bureau peut écarter une protestation tirant de ce fait un motif d'invalidation [1].

Le fait qu'un citoyen serait créancier de différentes communes ne constituerait pas un chef d'invalidation, si d'ailleurs il était établi que les emprunts ont été régulièrement contractés par les communes dans les formes prescrites par la loi et que leur chiffre n'a pas été augmenté en vue d'une période électorale [2].

Un punch offert à un grand nombre d'électeurs — 6,000 francs dans l'espèce — ne constitue pas une tentative de corruption, s'il est établi qu'il a été organisé non point par le candidat, mais par un cercle, et que, d'ailleurs, les entrées étaient payantes [3]. La participation d'un candidat à une souscription publique ouverte en faveur de pêcheurs naufragés n'est pas considérée non plus comme un acte de corruption [3]. Le grief de corruption n'est pas suffisamment établi par des protestations alléguant que les agents du candidat proclamé ont servi gratuitement des consommations dans divers cabarets d'une commune, lorsque ces articulations sont vagues et qu'aucune justification ne vient les appuyer [4].

Le fait, par un candidat, d'annoncer au cours de la période électorale sa résolution de renoncer à tout ou partie de l'indemnité législative, soit au profit des communes, soit au profit de certaines œuvres de son arrondissement, constitue un grief qui mérite d'être retenu par le Bureau [5] et qui peut entraîner

1. « Retenir le chef de cette protestation c'eût été moins faire le procès de l'élection que celui de la bienfaisance privée. » (C. D. 22 juin 1906; rapport de M. Raiberti; élect. de Mantes.)

2. « Votre 10e Bureau s'est préoccupé de l'influence que ces avances aux communes pouvaient avoir eue, dans l'élection du 6 mai, sur le suffrage universel. Il y aurait eu lieu de tenir compte de cette influence si ces prêts eussent constitué une arme ou un moyen de pression quelconque, entre les mains du créancier. Mais il n'en est rien, puisque, si la commune, comme tout débiteur, a le droit de rembourser sa dette par anticipation, le créancier ne peut en exiger le remboursement qu'après l'expiration du terme stipulé au contrat... Assimiler un prêt contracté, dans les termes et sous le couvert de la loi municipale, à une manœuvre frauduleuse capable de vicier une élection, ce serait décourager les capitaux qui seraient tentés de se porter sur les œuvres d'utilité communale et frapper d'une sorte de déchéance politique les hommes coupables de s'être intéressés au développement de la vie communale en favorisant l'essor des travaux communaux. » (C. D. 22 juin 1906; rapport de M. Raiberti; élect. de Mantes.)

« *M. Raiberti, rapporteur.* — Si vous déclarez que ces créances vicient l'élection, comme le prétend M. Viollette, vous faites quelque chose de plus que d'annuler les opérations électorales de l'arrondissement de Mantes; vous déclarez M. Lebaudy inéligible. Pourquoi? parce qu'en annulant son élection, vous n'annulez pas du même coup sa créance; vous n'annulez pas du même coup les contrats qui le lient aux communes. Les communes peuvent se soustraire à leur dette en la remboursant par anticipation à M. Lebaudy; mais M. Lebaudy ne peut pas échapper à sa créance. Par conséquent, si vous l'invalidez, s'il se représente et s'il revient siéger dans cette Chambre, vous serez obligés de l'invalider une seconde fois, parce que je suppose qu'on ne vous demande pas une vexation passagère contre une personne, mais une affirmation permanente de justice et de droit. Donc, c'est en fait, l'inégibilité de M. Lebaudy que l'on vous demande de proclamer. Eh bien! il est un principe de droit public que vous ne devez pas oublier : l'inéligibilité est de droit étroit; pour proclamer l'inégibilité, il faut un texte formel. Vous ne pouvez pas déclarer un citoyen inéligible en fait, lorsqu'il est éligible en droit. » (C. D. 6 juillet 1906.)

3. C. D. 14 juin 1906. (Rapport de M. de Grandmaison; élect. de la 1re circ. de Perpignan.)

4. C. D. 17 novembre 1893. (Rapport de M. Charles Roux; élect. de la 1re circ. de Pau.)

5. « Dans une réunion électorale tenue au Chambon... l'orateur aborde le troisième point de son programme politique : retour à 9.000 fr. de l'indemnité parlementaire. Je cite : « Mon père se refusait à

l'invalidation[1]. Mais en pareille matière, la Chambre ne doit prononcer que sur des preuves certaines, irréfutables ; elle ne saurait se contenter d'accusations motivées par des propos vagues et des intentions mal définies[2].

293. Une loi du 10 juin 1899 concernant la juridiction sur les élections des membres de la Chambre des députés de Hongrie décide qu'il peut être procédé à une enquête parlementaire (V. *infra*, n° 405) lorsque la Chambre est informée que « dans une circonscription électorale, *à l'occasion d'une élection annulée* », la corruption ou les distributions de boissons ont eu une grande importance[3]. Le droit d'ordonner l'enquête est réservé à la Chambre par son règlement ; la Commission d'enquête est composée de trois membres. Aux termes de la loi de 1899, toute personne est tenue de comparaître devant la Commission d'enquête et de répondre aux questions qui lui sont posées ; pour effectuer ses recherches, la Commission d'enquête jouit de tous les pouvoirs attribués aux juges d'instruction, et les fonctionnaires sont tenus de lui fournir toute l'assistance qu'ils doivent aux tribunaux. La circonstance que le témoin, en révélant la vérité, s'expose ou expose ses parents à une poursuite pénale ne dispense pas de l'obligation de témoigner. Le témoin et ses parents n'encourent aucune responsabilité pénale à raison des irrégularités accomplies ; cette

toucher l'augmentation de l'indemnité parlementaire ; il avait décidé d'affecter cette somme à des œuvres qui lui paraîtraient les plus utiles au peuple dans tout l'arrondissement de Boussac. Or, moi-même, je prends aussi cet engagement ; les œuvres en question pour l'arrondissement de Boussac sont donc assurées de cette rétrocession si j'ai l'honneur d'être votre député... » Promettre d'abandonner tout ou partie de son indemnité en subordonnant cette promesse au résultat de l'élection, ou promettre, conditionnellement au succès, une somme d'argent, *c'est une seule et même chose*... En annonçant aux électeurs que, s'il était élu, il abandonnait aux œuvres de son pays l'augmentation de l'indemnité, soit une somme de 6,000 francs, le candidat a bien incontestablement fait cette promesse en vue d'influencer le vote d'un collège électoral. (C. D. 24 janvier 1908 ; rapport de M. Adrien Pozzi.)

1. « *M. Émile Chauvin.* — J'ai le droit et le devoir de vous demander de considérer simplement les faits qui sont établis et notamment ce fait de pression extraordinairement dangereuse et contraire à tous nos principes, ce fait de promesse de l'abandon de l'indemnité parlementaire ; j'ai le droit de vous demander, comme à des juges, de ne pas hésiter un seul instant à prononcer l'annulation de cette élection viciée.

« *M. le rapporteur*... — Il y a un autre fait signalé par M. Chauvin et qui, à lui seul, suffirait également pour faire prononcer une invalidation. Je veux parler des promesses de M. Triny qui, à la fin de toutes ses réunions, déclarait aux électeurs présents que, s'il était élu, il leur abandonnerait son indemnité parlementaire... Cette indemnité parlementaire donnée à l'élu pour lui permettre de remplir son mandat même quand il n'a aucune fortune personnelle, ne peut décemment pas servir à la corruption électorale, et c'est exagérer singulièrement cette corruption que d'employer non seulement l'argent dont on dispose, mais encore l'indemnité que l'on devra au suffrage universel pour agir frauduleusement sur ce même suffrage universel. » (C. D. 8 juillet 1902. — Discussion des conclusions du 7e Bureau tendant à ordonner une enquête sur les opérations électorales de Montreuil (Pas-de-Calais) ; la Chambre ordonne l'enquête ; — C. D. 28 mars 1903, la Chambre prononce l'annulation des opérations électorales.)

2. En 1908, le Bureau saisi du dossier des opérations électorales de l'arrondissement de Boussac (Creuse) avait d'abord conclu à l'annulation des opérations électorales parce que des protestations avaient relevé l'intention déclarée par le candidat d'affecter une partie de l'indemnité parlementaire à certaine œuvres de l'arrondissement. (C. D. 24 janvier 1908, rapport de M. Pozzi.) Mais, après la production de nouveaux documents et après de nouvelles auditions, le Bureau, modifiant ses conclusions, a proposé la validation qui a été prononcée par la Chambre : « Dans le précédent rapport, notre honorable collègue, M. Pozzi, a complètement examiné et analysé la protestation et a fait une étude très forte et très attentive du grief relatif à l'indemnité parlementaire. Les principes qu'il a posés sont incontestables et restent incontestés ; le Bureau les a fait et les fait encore siens dans sa majorité. S'il a, après une nouvelle audition des parties intéressées, modifié les conclusions par lui prises précédemment, il n'y a là qu'une simple rectification ; et on ne doit y voir, ni dans la forme ni dans le fond, une contradiction et encore moins un désaveu... En matière de corruption, il faut apporter des faits précis, définitivement établis ; des allégations vagues et indéterminées sur certaines paroles et certaines promesses ne sont pas suffisantes, surtout quand les procès-verbaux et déclarations rapportés sont, comme dans l'espèce, contradictoires dans le dernier état de débat. » (C. D. 17 mars 1908 ; rapport complémentaire de M. Gioux.)

3. Moreau et Delpech, *Les règlements des Assemblées législatives*, I, 479 et suiv.

exemption se limite à l'aveu de la vérité ; mais, si le témoin fait une déposition fausse, elle n'empêche pas qu'il ne soit jugé pour faux témoignage. Le résultat de l'enquête doit être communiqué à une Commission judiciaire de la Chambre (V. *infra*, n° 362) qui est tirée au sort en séance publique et qui est présidée par le Président de la Chambre. Si la Commission juge établi que « la corruption ou les distributions de victuailles ont eu une grande importance », elle propose de *suspendre pour toute la durée de la législature la représentation de la circonscription électorale*. La Chambre statue, après avoir entendu le rapporteur et, s'il y a lieu, le représentant de la minorité, mais *sans autre débat*. La présence de la majorité absolue des membres admis est nécessaire pour la validité de cette décision. La décision de la Chambre portant suspension du droit de représentation d'une circonscription électorale est insérée au journal officiel et publiée officiellement dans les communes de la circonscription, à la requête du Président de la Chambre et par les soins du ministre de l'Intérieur qui est tenu de rendre compte à l'Assemblée des mesures d'exécution prises par lui. Les affiches officielles doivent rester apposées dans les communes pendant 60 jours.

294 à **295.** [*Sans modifications.*]

296. D'après la jurisprudence du Conseil d'État, lorsque, la veille du scrutin, un journal, qui défendait la candidature du candidat élu, a publié un article affirmant que le concurrent était inéligible et, lorsque, le matin des élections, cet article a été expressément confirmé, le fait peut être considéré comme de nature à porter atteinte à la sincérité des opérations et à en motiver l'annulation, si d'ailleurs on a constaté un grand nombre d'abstentions et si la majorité de l'élu s'est trouvée très faible ; l'importance du fait n'est pas diminuée par cette circonstance que, dans la nuit qui précédait l'élection, des affiches ont été apposées dans certaines communes, et que le matin du jour du vote un autre journal a démenti l'allégation d'inéligibilité [1].

Une affiche annonçant que l'un des candidats s'est désisté « en faveur » du candidat proclamé, alors qu'il se serait désisté « purement et simplement », pourrait être signalée au Bureau et examinée par lui ; mais elle ne serait pas retenue si elle avait été apposée assez longtemps avant le scrutin pour pouvoir être démentie et si, d'ailleurs, le candidat mis en cause n'avait pas réclamé [2].

Une affiche faisant croire aux électeurs que des candidats qui ne se sont point retirés ont donné leur désistement, peut être une cause suffisante d'invalidation, s'il est nettement établi par des déclarations écrites et légalisées qu'un grand nombre d'électeurs n'ont pas été avertis à temps que l'affiche était mensongère [3].

Le fait par le comité du candidat proclamé d'avoir traité « d'ex-moine » dans une affiche l'un des candidats ne constitue pas un grief de nature à être retenu [4].

1. Arr. Cons. d'État, 19 juin 1907.
2. C. D. 3 juin 1902. (Élect. de la 3e circonscript. de Saint-Denis.)
3. S. 22 janvier 1903. Élect. des Basses-Alpes, rapport de M. Maxime Lecomte. — S. 27 janvier 1903. (Elect. des Basses-Alpes.)
4. C. D. 3 juin 1902. (Élect. de Cosne.)

L'acusation faussement portée contre un candidat d'avoir traité les électeurs d'une commune de « croquants et d'imbéciles » est un acte blâmable, mais qui ne constitue pas un grief suffisant pour entraîner l'invalidation, si cette calomnie a été désavouée par le candidat au profit duquel elle était émise, si d'ailleurs elle n'a été formulée que dans le numéro d'un journal non distribué mais envoyé aux seuls abonnés et si, enfin, le candidat qui en avait été victime a obtenu la majorité dans la commune[1].

Le grief de diffamation n'est pas établi par l'allégation de calomnies *anonymes*, ni par la production d'un placard manuscrit et *non signé*, si d'ailleurs rien ne prouve que ce placard ait été affiché et si aucune des imputations qu'il renferme ne se trouve énoncée dans les affiches ou journaux accompagnant le dossier[2]. Les Bureaux attachent d'ailleurs une moindre importance aux affiches manuscrites et anonymes[3].

297. Il résulte d'un arrêt de la Cour de cassation en date du 13 juin 1890 que les délits prévus par la loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples (V. n[os] 205 et 214) ne sont pas soumis à la courte prescription de trois mois prévue par l'article 50 du décret organique de 1852, mais au droit commun, c'est-à-dire à la prescription de trois ans établie par le Code d'instruction criminelle.

Doit-il en être de même pour les délits prévus par la loi du 30 mars 1902 (V. *supra*, n° 285), laquelle n'a pas été incorporée dans le décret de 1852 et ne se réfère à ce décret que d'une manière indirecte ? Par un arrêt du 26 janvier 1905, la Cour de Besançon s'était prononcée pour l'application de l'article 50 du décret de 1852, c'est-à-dire pour la prescription de trois mois[4] ; mais la Cour de cassation a considéré que la loi du 30 mars 1902 ne renferme ni disposition relative à la prescription des nouvelles infractions qu'elle réprime, ni référence au décret du 2 février 1852 ; en conséquence, elle a décidé, par un arrêt du 8 juillet 1905, que c'est la prescription de droit commun prévue aux articles 637 et 638 du Code d'instruction criminelle qui doit être appliquée aux faits délictueux réprimés par la loi de 1902.

298. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 26 juin 1906. (Rapport de M. Peureux ; élect. de la 2[e] circ. de Chartres.)
2. C. D. 22 juin 1906. (Rapport de M. Raiberti ; élect. de Mantes.)
3. C. D. 10 juillet 1906. (Rapport de M. Henri Michel ; élect. de la 2[e] circ. de Nancy.)
4. Voici le texte des considérants de l'arrêt : « La Cour ; — Attendu que l'article 50 du décret organique du 2 février 1852 pose, en matière de prescription, un principe qui peut être considéré comme applicable à tous les crimes et délits relatifs à l'exercice des droits civiques ; que, d'abord limité aux infractions prévues par le décret susvisé, il a été implicitement repris et étendu par l'article 27 de la loi du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, par l'article 22, *in fine*, de la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, par l'article 7 de la loi du 7 juillet 1874 sur l'électorat municipal, et par l'article 14, § 7, de la loi municipale du 5 avril 1884 ; — Attendu que, faisant ainsi partie des diverses lois fondamentales sur les élections, la disposition relative à la prescription de trois mois, insérée dans le décret de 1852, est devenue une règle dominant toute la législation électorale et s'appliquant, par suite, aux infractions créées par la loi du 30 mars 1902, en vertu de laquelle la poursuite a été engagée ; que, d'ailleurs, les travaux préparatoires qui ont précédé le vote de cette loi démontrent que le législateur a eu pour but de compléter les dispositions pénales du décret de 1852, parmi lesquelles des lacunes regrettables avaient été constatées, et que la loi de 1902 n'est en quelque sorte que l'annexe de ce décret, dont les règles et les principes lui sont par là même applicables, comme l'a fait observer le rapporteur de la loi au Sénat. »

299. Il n'y a, comme l'établit l'article 51 du décret de 1852, aucun lien entre les décisions de justice rendues en matière de crimes ou délits électoraux et les verdicts rendus par l'autorité souveraine chargée de statuer sur la validité des opérations électorales. Par conséquent, les protestations formulées contre une élection ne sauraient, à aucun degré, constituer des actes interruptifs de prescription au regard des tribunaux chargés d'assurer la répression pénale [1].

1. « La Cour..., Attendu que l'appelant soutient subsidiairement pour le cas où la prescription de trois mois serait admise, qu'il a interrompu cette prescription en protestant contre les élections du 1er mai 1904, et en déposant sa protestation motivée, au vu de laquelle le Conseil de préfecture aurait, le 24 juin 1904, annulé partiellement les opérations électorales de la commune de Saint-Hilaire, et que c'est à cette date seulement qu'il a été à même de se plaindre des irrégularités commises par le maire de cette commune; — Mais, attendu que le fait invoqué par l'appelant ne rentre pas dans la catégorie des actes interruptifs, soit d'instruction, soit de poursuite, prévus par l'article 637 du Code d'instruction criminelle, pour arriver à la répression pénale des crimes et des délits; que Tisserand a eu la faculté, comme électeur et comme candidat, d'intenter son action dès le jour de la proclamation du scrutin, sans que la protestation soumise au Conseil de préfecture ait été un obstacle à cet exercice, cette protestation ne pouvant au plus, le cas échéant, que soulever une simple question préjudicielle à fin de sursis; — Attendu que la citation de Tisserand, partie civile, ayant été donnée plus de trois mois après la proclamation du résultat du scrutin des élections municipales de Saint-Hilaire, c'est à bon droit que les premiers juges ont déclaré les faits couverts par la prescription... » (Cour de Besançon, 26 janvier 1905.)

CHAPITRE X

DU MANDAT LÉGISLATIF

300. [*Sans modifications.*]

301. Bien que la nullité du mandat impératif soit prévue par une simple loi organique — l'article 13 de la loi du 30 novembre 1875, — il ne serait pas possible d'établir sa validité avec des *sanctions pénales* sans recourir à la procédure de revision constitutionnelle. En effet, l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 décide qu'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. Par conséquent, tant que cet article n'aura pas été modifié par l'Assemblée nationale, il ne sera pas possible d'édicter, par voie législative, une pénalité quelconque à l'encontre des sénateurs ou députés pour des actes se rattachant à l'exercice de leur mandat; le Président aurait le droit et le devoir de refuser, comme inconstitutionnelle, toute proposition déposée dans ce but[1].

302 à **304.** [*Sans modifications.*]

305. En Russie, l'oukase impérial du 19 août 1905 a fixé à cinq années la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale (V. *supra*, n° 50).

En Turquie, l'article 69 de la Constitution du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 janvier 1908, limite à quatre années la durée du mandat des députés, mais consacre leur rééligibilité. Aux termes de l'article 70, les élections générales doivent commencer tous les quatre ans, au plus tard quatre mois avant l'ouverture de la session ordinaire qui est fixée au 1er novembre.

306. [*Sans modifications.*]

307. En 1906, a été examiné de nouveau, non point en séance, mais dans les conseils de Gouvernement et dans les réunions de groupes, la question de savoir si le délai minimum de vingt jours établi par l'article 3 du décret organique de 1852 et connu sous le nom de période électorale doit être inclus dans le cercle de soixante jours imparti aux élections générales par l'article 6 de la loi du 16 juin 1885. Il a été constaté que la rédaction du texte n'est pas assez précise pour qu'il soit possible d'accuser de violation de la loi un Gouvernement qui placerait, par son décret de convocation, la période électorale en

1. C. D. 12 février 1902.

dehors des soixante jours[1]. Mais il a été reconnu, d'un avis unanime, que la volonté du législateur de 1885 a été de limiter à soixante jours le temps laissé au Gouvernement pour se mouvoir. Si cette doctrine n'était pas admise, la loi serait caduque et il n'y aurait plus aucun délai comme limite ; en effet, les vingt jours prévus à l'article 4 du décret de 1852 sont *un minimum ;* le Gouvernement est libre de lancer le décret de convocation des collèges électoraux trente jours, deux mois même avant le jour du vote. Il pourrait donc allonger à son gré cette période pendant laquelle l'action du Pouvoir législatif est paralysée par les élections générales et que le texte de 1885 avait cru limiter à soixante jours.

Le danger, à cet égard, est plus grand encore qu'en 1885, sous le régime de la loi de 1898 qui ramène l'expiration des pouvoirs de la Chambre au 31 mai de la quatrième année d'existence. Lorsque la loi de 1885 avait été rendue, les élections générales devaient avoir lieu dans les soixante jours qui précédaient le 14 octobre ; la loi de 1898 les a fait tomber dans les soixante jours qui précèdent le 31 mai, c'est-à-dire au cours de la session ordinaire dont le Gouvernement n'a pas le droit d'abréger la durée. Or, il pourrait l'abréger de fait, suivant ses intérêts politiques, s'il était libre de faire sortir le décret de convocation dès le 1er mars, voire même en février.

Pour ces raisons juridiques, le Gouvernement auquel on avait d'abord indiqué, en janvier 1906, la date du 8 avril comme pouvant convenir à la convocation des électeurs pour la formation de la 9e législature, a décidé qu'elle n'était pas conforme à l'esprit de la loi. De leur côté, les groupes de la Chambre, réunis le 23 et le 24 janvier 1906, ont exprimé le même avis[2]. En fait, les collèges électoraux pour la formation de la 9e législature n'ont été réunis que le 6 mai 1906.

Nous avons dit qu'un doute peut s'élever sur le droit du Gouvernement de rejeter en deçà de la date de l'expiration des pouvoirs de l'ancienne Chambre le deuxième tour de scrutin. Ce doute n'existera plus tant que fonctionnera la loi du 22 juillet 1893 (V. dans le *Traité* la note 2 de la p. 316). Il résulte en effet de cette loi que, tous les quatre ans, les pouvoirs de la Chambre prennent fin le 31 mai, c'est-à-dire au cours même de la session ordinaire, à un moment où cette session ne peut être interrompue par la volonté du Pouvoir exécutif que sous la forme d'un décret d'ajournement. Donc, s'il n'intervient aucun décret d'ajournement, il faut que *le* 1er *juin* de l'année qui marque l'expiration des pouvoirs d'une législature, la Chambre nouvelle soit *complète* et en état de continuer la session ordinaire. Par conséquent, il ne suffirait pas que le deuxième tour de scrutin ait eu lieu avant cette

1. L'article 6 de la loi du 16 juin 1885 est ainsi rédigé : « 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. »

2. Dans sa réunion du 23 janvier 1906, la gauche radicale de la Chambre s'est prononcée contre la date du 8 avril « comme pouvant n'être pas légale » et elle a émis l'opinion que la date du 22 avril pouvait convenir pour la fixation du 1er tour de scrutin ; le lendemain, 24 janvier, le groupe radical socialiste a pris la résolution suivante : « En ce qui concerne la date des élections, le groupe est d'avis qu'on adopte, *en tenant compte des dispositions législatives existantes, la date la plus rapprochée*. Cette date est, en l'état, le 22 avril ». Dans sa réunion du 25 janvier, l'extrême gauche radicale-socialiste a également reconnu que les élections ne pouvaient avoir lieu avant le 22 avril.

date du 1er juin ; il faut encore qu'il ait eu lieu assez à temps pour que les Commissions de recensement aient procédé à la proclamation des élus, et pour que leurs noms aient été notifiés au Président de la Chambre chargé de les convoquer (V. n° 498).

Cette doctrine a été corroborée par les délibérations qui ont eu lieu en 1906 au sein du Conseil des ministres; il résulte même de la décision prise pour la formation de la 9e législature que le Gouvernement n'aurait pas considéré comme correct de fixer l'époque des scrutins à des dates qui n'auraient pas permis de proclamer les élus du second tour *plusieurs jours avant la réunion de la nouvelle Assemblée*.

Au mois d'avril 1906, par suite de la prolongation des travaux des deux Chambres, le Gouvernement, qui avait dû renoncer à convoquer les électeurs pour le 29 avril, date primitivement arrêtée, se trouvait appelé à choisir entre deux dates, celle du 6 mai et celle du 13 mai. La date extrême du 13 mai apparaissait à la Présidence de la Chambre, qui avait été consultée, comme strictement légale, mais comme se heurtant à des difficultés matérielles nées de l'article 6 de la loi du 16 juin 1885, combiné avec la loi du 22 juillet 1893; la loi du 16 juin 1885 veut en effet, comme nous l'avons déjà rappelé, que les élections générales aient lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la législature; d'autre part, il résulte de la loi du 22 juillet 1893 que l'expiration des pouvoirs n'a plus lieu, comme anciennement, *après la clôture de la session ordinaire*, mais *au cours* même de cette session ordinaire, c'est-à-dire le 31 mai. La session ordinaire ne pouvant, aux termes de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, être interrompue par la volonté du Gouvernement, *sauf le cas d'ajournement*, le Gouvernement a le devoir de prendre les mesures nécessaires pour que la Chambre nouvelle puisse prendre fonctions *immédiatement* après l'expiration des pouvoirs de la Chambre qui disparaît. Or, une Chambre nouvelle n'existe et ne peut prendre fonctions que si tous ses membres ont été régulièrement convoqués, ont eu le temps nécessaire pour se rendre au siège des Pouvoirs publics, et si les dossiers électoraux sont parvenus à la Présidence chargée de constater l'identité des élus. Avec un premier tour de scrutin fixé au 13 mai, les ballottages ne pouvaient plus avoir lieu que le 27 mai; il devenait dès lors très difficile, pour ne pas dire impossible, que la réunion de la Chambre s'effectuât le 1er juin dans des conditions régulières.

En effet, ce n'est pas l'opération du vote qui fait le député, c'est le recensement général opéré au chef-lieu du département; la proclamation prévue par l'article 35 du décret de 1852 est une formalité substantielle de l'élection (V. n° 279). Même en avançant d'un jour la réunion des Commissions de recensement et en la fixant au 30 mai, il semblait impossible de joindre par aucune convocation régulière les membres soumis au ballottage ; on pouvait même imaginer des cas où, par suite de l'absence de quelques procès-verbaux de communes, la proclamation aurait dû être reculée d'un jour. Enfin, les députés désirant, suivant leur droit, assister à leur proclamation auraient eu à peine le temps de se rendre à Paris pour le 1er juin.

Dans ces conditions, l'article 2 du règlement qui fait obligation à toute

nouvelle législature de nommer, *dès le premier jour*, un Président provisoire et deux Vice-Présidents, ne pouvait plus fonctionner ; d'autre part, cet article ne pouvait être modifié, une Chambre non constituée n'étant pas en état de changer le règlement.

Pour toutes ces raisons [1], le Gouvernement a décidé que les élections générales pour la formation de la 9e législature auraient lieu le 6 mai ; par suite, le second tour de scrutin a eu lieu le 20 mai.

308. [*Sans modifications.*]

309. Lors du renouvellement du Sénat pour 1909 a été appliqué le principe exposé dans le *Traité* et duquel il résulte que la durée du mandat sénatorial ne se calcule point de jour à jour, mais d'après le nombre des sessions constitutionnelles acquises à l'actif de la série sortante. La série C avait été renouvelée le 28 janvier 1900 ; les collèges sénatoriaux ont été convoqués pour son renouvellement le 3 janvier 1909.

Cette question de la date de la convocation des collèges sénatoriaux est indépendante de celle de savoir à quel jour expire le mandat des membres soumis

1. Elles ont été développées avec beaucoup de précision et de clarté dans un article qui a été publié par le *Temps* du 18 mars 1906, et qu'il nous semble utile de reproduire ici :

« Le cabinet Rouvier avait fixé, on le sait, au 29 avril les élections législatives. Cette décision avait été prise il y a un mois environ, à une époque où l'on pouvait encore espérer que la discussion du Budget marcherait plus rapidement qu'elle ne s'est poursuivie en réalité. Aujourd'hui il paraît absolument certain que cette date ne pourra pas être maintenue et qu'il faudra en choisir une plus éloignée, prise dans le mois de mai.

« D'ailleurs, le choix est forcément limité, et le Gouvernement ne pourra opter qu'entre le 6 ou le 13 mai.

« On peut même dire que la seule date réellement possible est celle du 6 mai, qui entraîne pour les ballottages la date du 20 mai, tandis que celle du 13 mai pour le premier tour reporterait les ballottages au 27 mai.

« Légalement cette dernière solution est admissible, puisqu'il suffit que les opérations électorales soient comprises dans les soixante jours précédant l'expiration de la législature, laquelle est fixée au 31 mai. Mais, pratiquement, elle présenterait des inconvénients et des obstacles presque absolus. On sait, en effet, que l'élection est complétée par le recensement des votes et la proclamation du résultat qui a lieu pour chaque élu au chef-lieu du département. Les résultats proclamés par les Commissions de recensement de tous les départements sont transmis au Secrétariat général de la Présidence de la Chambre, qui est appelé à prendre toutes les mesures matérielles nécessaires pour assurer la réunion de la nouvelle Assemblée.

« Le Secrétariat général de la Présidence doit donc pour cela disposer d'un délai suffisant. Or, la date du 13 mai pour le premier tour obligeant à faire les ballottages le 27 mai, ne permettrait pas d'accomplir toutes les formalités précédant la réunion de la nouvelle Chambre. Celle-ci se réunit en effet de plein droit le 1er juin, sans que cette date puisse être changée. Or, tandis que la Chambre doit se réunir le 1er juin, les Commissions de recensement devraient se réunir le 31 mai dans tous les départements où il y aura eu des scrutins de ballottage. La règle, en effet, est que ces Commissions tiennent séance le jeudi qui suit le dimanche du vote. Ce délai est donné pour permettre d'envoyer au chef-lieu du département les procès-verbaux électoraux de toutes les communes des diverses circonscriptions.

« En droit, le décret du 2 février 1852, qui a institué ces Commissions, n'a pas prescrit de jour pour leur réunion ; l'usage s'est établi de les convoquer le jeudi ; mais le Préfet peut choisir un jour moins éloigné. Toutefois, il semble difficile que dans un certain nombre de départements, où les moyens de communication rapide font défaut ou sont insuffisants, on puisse anticiper la réunion au delà du mercredi, pour permettre la transmission des procès-verbaux des communes éloignées.

« On voit donc qu'au point de vue du fonctionnement du mécanisme électoral, la date du 13 mai peut difficilement être adoptée pour le premier tour du scrutin. Au point de vue parlementaire, la difficulté ne serait pas moindre.

« Comme nous l'avons dit plus haut, le Secrétariat général de la Présidence de la Chambre ne connaît les noms des nouveaux élus que par la communication des décisions des Commissions de recensement. C'est aux élus proclamés par ces Commissions qu'il adresse les convocations pour la séance du 1er juin. Il faut donc qu'il ait un délai suffisant pour accomplir cette formalité, pour dresser l'état civil des nouveaux députés, rechercher les membres les plus âgés et les plus jeunes en vue de la formation du Bureau d'âge, enfin préparer les bulletins et boules au nom des députés pour permettre d'effectuer le tirage au sort des Bureaux et les votes successifs. »

à renouvellement et non réélus, mais elle la résout implicitement. Il est manifeste que le mandat des sénateurs de la série sortante qui ne sont pas réélus ne saurait survivre à l'opération du renouvellement; on ne peut pas même considérer qu'ils conservent leur mandat jusqu'au jour fixé par la loi constitutionnelle pour l'ouverture de la session ordinaire. Il n'y a, dans l'espèce, aucune analogie à tirer de la règle établie pour la Chambre des députés, laquelle est remplacée intégralement par anticipation dans un intervalle déterminé par la loi électorale; les anciens députés non réélus conservent leur mandat jusqu'au jour fixé par la loi pour l'expiration des pouvoirs de la législature dont ils faisaient partie; mais les sénateurs non réélus perdent leur mandat à dater du lendemain du jour où leurs successeurs ont été nommés; le scrutin auquel est soumise la série sortante fait tomber les pouvoirs que cette série tenait de l'opération accomplie neuf années auparavant; par cette opération, en effet, le Sénat est « renouvelé » suivant les termes de l'article 7 de la loi du 9 décembre 1884; les anciens membres ne peuvent donc plus siéger dans le Sénat renouvelé s'ils n'ont pas reçu un nouveau mandat.

Par conséquent, dans le cas visé plus haut de la série C qui a été renouvelée le 3 janvier 1909 après avoir été renouvelée le 28 janvier 1900, si le Président de la République avait été amené à convoquer les Chambres en session extraordinaire entre le 4 janvier 1909 et le 12 janvier 1909 — date constitutionnelle de l'ouverture de la session ordinaire, — ce sont les successeurs des sénateurs sortants qui auraient été appelés à siéger[1].

310 à **313**. [*Sans modifications.*]

314. On sait qu'en France aucune démission de sénateur ou de député ne peut produire son effet pendant l'intervalle des sessions ni pendant les prorogations, puisque l'Assemblée compétente pour l'accepter n'est pas réunie. En Belgique, l'article 244 du Code électoral décide également que, lorsque les Chambres sont réunies, elles ont seules le droit de recevoir la démission de leurs membres, mais il ajoute : « lorsqu'elles ne sont pas réunies, la démission *peut* être notifiée au ministre de l'Intérieur ». Ce terme « peut » semble laisser au Président un pouvoir discrétionnaire et lui permettre d'apprécier s'il est urgent d'ouvrir la vacance ou s'il convient d'attendre la réunion de l'Assemblée. Dans les deux Chambres des Pays-Bas, la démission des membres doit être donnée à l'Assemblée; mais, si la session est close, le démissionnaire a le droit de saisir directement le ministre de l'Intérieur; la Chambre, en ce cas, n'est avisée qu'ultérieurement.

315. Les lettres de démission ne sont pas lues, mais simplement annoncées à la Chambre suivant une formule invariable. Toutefois, le Président a un pouvoir discrétionnaire à cet égard; il est juge de la question de savoir s'il convient de lire une lettre par laquelle le membre qui donne sa démission s'explique sur des faits touchant à son honneur ou à sa dignité[2].

1. Conformément à ces principes, les sénateurs ont droit à toucher leur indemnité à partir du lendemain du jour de leur élection. V. *Traité*, n° 1166.

2. A. N. 12 mai 1874.

On a vu, dans le *Traité*, qu'après avoir annoncé la démission d membre de la Chambre, le Président peut prononcer une courte allocution tire ce droit du texte constitutionnel qui veut que les démissions ne soi valables qu'après avoir été acceptées par la Chambre; s'il y avait lieu à re les paroles du Président pourraient provoquer la motion nécessaire. En del de ce cas, le Président peut exprimer les sentiments qu'inspire à l'Assemb la démission de l'un de ses membres[1].

316. [*Sans modifications.*]

317. En Russie, la perte ou déchéance du mandat est prononcée l'article 17 de l'oukase du 19 août 1905 contre tout membre qui se trouve d l'un des cas suivants : 1° avoir perdu les droits civils russes; 2° être entré service militaire ou au service de l'État comme fonctionnaire recevant appointements; 3° avoir perdu le cens qui donne droit de participer aux él tions[2]. Aux termes des articles 21 et 22, le Sénat statue sur la perte du mand après communication du Président de la Douma.

Le règlement du Sénat des États-Unis prévoit un cas de déchéance t spécial, celui de manquement à la discrétion professionnelle : « Tout sénate qui divulguera des affaires ou des procédures secrètes ou confidentielles Sénat, sera passible de l'expulsion du corps. » On sait d'ailleurs qu'indépe damment de ses attributions législatives le Sénat a des fonctions exécutive notamment en matière de traités diplomatiques et pour la nomination certains fonctionnaires.

En Prusse, l'ordonnance du 12 octobre 1854 décide que « la qualité membre de la première Chambre se perd quand l'Assemblée, à la suite d'u résolution approuvée par le Roi, dénie à l'un de ses membres le caracté d'une honorabilité irréprochable ou refuse de lui reconnaître une condui conforme à la dignité de la Chambre ».

En Turquie, les cas de déchéance du mandat sénatorial ou législatif ont é prévus dans les termes suivants par l'article 48 de la Constitution d 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908 :

« Tout membre de l'Assemblée générale (c'est-à-dire du Sénat ou de la Chambre d députés) qui, à la majorité absolue des deux tiers de la Chambre dont il fait partie, e accusé de trahison, de tentative de violation de la Constitution ou de concussion, ou q a été frappé légalement d'une condamnation à l'emprisonnement ou à l'exil, est déchu la qualité de sénateur ou de député. Le jugement et l'application de la peine appartienne au tribunal compétent. »

1. Dans la séance du Sénat du 13 février 1906, après avoir donné lecture de la lettre par laquel M. Armand Fallières, nommé Président de la République, donnait sa démission de Président du Sén et de sénateur de Lot-et-Garonne, M. le Vice-Président Antonin Dubost s'est exprimé en ces termes

« Messieurs, en donnant acte à M. le Président Fallières de sa démission, vous me permettrez de l adresser en votre nom l'expression de nos respects et de nos hommages.

« Son élévation à la Présidence de la République a produit dans le pays un effet de quiétude qui est u heureux présage de l'avenir de calme, de sécurité, de paix, de prospérité dont nous souhaitons tous ardemment le développement et la durée.

« J'ai la confiance que nos espérances ne seront pas trompées. Du moins, nous avons la certitude qu M. le Président Fallières consacrera tous ses efforts à les réaliser, car ceux qui le connaissent savent qu' entrera bientôt au palais de l'Élysée portant dans la tête et dans le cœur la devise même de Gambetta « Tout pour la France et par la République ! »

2. La perte du mandat résulte également d'un certain nombre de cas prévus au règlement des élections

Le principe de droit commun maintenu par le dernier paragraphe de cet article quant au jugement et à l'application de la peine, n'atténue pas la gravité du texte en vertu duquel un représentant du pays peut être mis en accusation par ses propres collègues.

318. Il n'y a pas lieu pour le Garde des Sceaux de notifier au Président de la Chambre l'extrait d'un jugement condamnant un membre à l'emprisonnement lorsque la peine prononcée n'entraîne pas la déchéance. Au cours de la 3e législature, un jugement du tribunal correctionnel de la Seine, en date du 20 septembre 1884, avait condamné deux députés, l'un à huit mois, l'autre à trois mois de prison, pour infractions à la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés; le jugement n'a pas été notifié au Président de la Chambre parce que l'article 405 du Code pénal n'avait été visé par le tribunal que pour application, conformément à l'article 15 de la loi de 1867; en conséquence, les deux députés condamnés par ce jugement ont conservé le libre exercice de leur mandat et ils ont continué de siéger.

319 à **321.** [*Sans modifications.*]

322. En cas de vacance d'un siège à la Chambre des députés, le Gouvernement dispose d'un délai de trois mois pour faire faire la nouvelle élection; il est donc libre de se mouvoir dans ce délai; et, lors même qu'il se produit de multiples vacances par suite du passage d'un grand nombre de députés au Sénat, le Gouvernement n'est pas tenu d'abréger les délais qui lui sont impartis; il n'est pas tenu davantage de faire procéder le même jour au remplacement de tous les députés élus sénateurs, bien qu'en réalité toutes les vacances de cette nature aient le même point de départ[1]; la simultanéité des élections partielles pourrait créer une agitation aussi factice qu'inutile, et il appartient au Pouvoir exécutif de fixer les dates les plus conformes à l'intérêt du pays.

En cas de vacance d'un siège de député, une question peut se poser, celle de savoir si le deuxième tour de scrutin doit être inclus dans le délai imparti par l'article 16 de la loi organique du 30 novembre 1875. Cet article dispose : « qu'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

1. Le *Temps* du 26 janvier 1909 a rappelé la procédure suivie à cet égard en 1900 et en 1903 :

« Après le renouvellement sénatorial du 28 janvier 1900, le Cabinet Waldeck-Rousseau répartit en trois séries les départements qui avaient des députés à élire en remplacement de ceux élus sénateurs. Les élections de ces trois séries furent respectivement fixées aux 11, 18 et 25 mars 1900.

« De même, après le renouvellement sénatorial du 4 janvier 1903, le Cabinet Combes répartit en quatre séries les départements ayant des députés à remplacer et fixa les élections aux 15 et 22 février, 1er mars et 19 avril 1903. »

Après le renouvellement de janvier 1903, il n'y eut pas lieu de procéder à des élections partielles, parce que les vacances de sièges législatifs étaient survenues dans les six mois précédant le renouvellement général de la Chambre des députés.

Le renouvellement sénatorial du 3 janvier 1909 créa la vacance de 24 sièges législatifs. Le Cabinet Clémenceau répartit ces 24 sièges en trois séries à peu près égales et fixa les élections aux 21 février, 7 mars et 4 mars 1909; ces dates avaient été choisies de telle sorte que les ballottages de la 1re série, s'il y avait lieu, vinssent coïncider avec la réunion des collèges de la 2e série, et les ballotages de la 2e série avec la réunion des collèges de la 3e série; on évitait ainsi d'avoir des scrutins tous les dimanches de la période consacrée au remplacement des députés nommés au Sénat.

produite. » Il semble bien résulter de ce texte que le second tour de scrutin doit avoir lieu avant l'expiration du délai de trois mois; en effet, on ne peut pas dire que l'élection soit « faite » tant qu'il n'y a pas de résultat, et, d'autre part, il a toujours été de jurisprudence que le second tour de scrutin est une opération indivisible du premier; l'article 65 de la loi du 15 mars 1849, visé par l'article 4 de la loi du 30 novembre 1875, dit très nettement que dans le cas où il n'y a pas eu de résultat au premier tour : « l'élection est continuée au deuxième dimanche » (V. n° 307).

Cette question n'a jamais été discutée en séance[1], mais elle a été officieusement examinée par la Présidence de la Chambre et le département des Colonies, au mois de décembre 1906, au sujet d'une vacance à pourvoir dans la 2e circonscription de la Réunion. Il a été reconnu qu'il convenait d'appliquer *in sensu stricto* l'article 16 de la loi du 30 novembre 1875 et de fixer la réunion du collège à une date permettant de procéder au deuxième tour de scrutin avant l'expiration du délai de trois mois[2].

Nous avons dit que les six mois pendant lesquels il n'y a plus lieu, en fin de législature, de pourvoir aux vacances, se calculent d'après la date de l'expiration des pouvoirs de la Chambre en exercice. Il ne paraît pas possible d'élargir cette période de six mois, en lui donnant pour point de départ la date présumée des élections générales; d'une part, en effet, cette date est inconnue même du Gouvernement, tant que le décret de convocation n'a pas été promulgué; d'autre part, il y aurait longuement à discuter sur le point de savoir si ce terme « renouvellement de la Chambre », n'étant plus accepté comme synonyme d'expiration des pouvoirs, il faut prendre pour date de renouvellement celle du premier tour de scrutin ou celle du second, celle du jour de vote ou celle du jour de proclamation. Entre tant d'incertitudes, et pour ne pas laisser flotter le délai au hasard des intérêts politiques, il paraît plus logique, plus conforme à la pensée du législateur, de calculer les six mois d'après la date du jour où la Chambre renouvelée cède constitutionnellement la place à une autre[3].

C'est ainsi d'ailleurs que la loi de 1885 a été interprétée et appliquée jusqu'en 1902. Le 24 mars 1893, c'est-à-dire six mois et vingt jours avant l'expiration des pouvoirs qui devait avoir lieu le 14 octobre, le collège électoral de la 2e circonscription de Saint-Quentin (Aisne) est devenu vacant; ce collège a été convoqué pour le 18 juin 1893 par décret du 25 mai 1893. De même, le 16 novembre 1897, c'est-à-dire six mois et quinze jours avant l'expiration des pouvoirs qui devait avoir lieu le 31 mai 1898, le collège électoral de la 1re cir-

1. En fait, pour la convocation, après vacance, des collèges électoraux de la Corse, on trouve trois exemples où la date du premier tour de scrutin a été fixée de telle sorte que le second tour s'est trouvé reporté au delà du terme de trois mois; voici les trois cas : circonscription d'Ajaccio; vacance du 8 août 1897; convocation pour le 7 novembre 1897; — circonscription de Bastia; vacance du 13 juillet 1898, convocation pour le 2 octobre 1898; — circonscription de Corte; vacance du 23 janvier 1903; convocation pour le 19 avril 1903.

2. Comme on le verra au n° 324, il n'existe aucun délai de distance pour la convocation des collèges des colonies.

3. Il convient de noter que l'article 7 de la loi du 16 juin 1885, actuellement en vigueur, avait été précédé d'un texte transitoire très explicite; la loi du 2 avril 1885 avait décidé qu'il ne serait procédé à aucune élection jusqu'au renouvellement *des pouvoirs* de la Chambre en fonctions; ces pouvoirs expiraient le 14 octobre 1885.

conscription de Vannes est devenu vacant; il a été convoqué pour le 16 janvier 1898 par décret du 21 décembre 1897.

Toutefois, à la fin de la 7e législature, il n'y a pas eu de convocation pour le collège électoral de la 1re circonscription de Dieppe qui était devenu vacant le 12 novembre 1901, c'est-à-dire six mois et dix-neuf jours avant l'expiration des pouvoirs de la Chambre, mais ce défaut de convocation ne saurait créer précédent; il n'a été l'objet d'aucun débat devant la Chambre; les députés de la région intéressée non plus que les candidats ne désiraient pas qu'une élection eût lieu pour un si court espace de temps. Le législateur n'ayant pas établi de sanction pour le cas où les collèges électoraux ne sont pas convoqués dans le délai prescrit, il ne reste en l'espèce qu'un silence administratif auquel chacun adhérait (V. *supra*, n° 324, *in fine*).

La disposition qui suspend les élections partielles six mois avant l'expiration des pouvoirs de la législature est applicable au cas de vacance par annulation, comme au cas de vacance par décès ou démission, et l'on ne pourrait opposer à l'application de la loi de suspension ce fait qu'en prononçant tardivement une annulation, la Chambre aurait en réalité laissé un collège vacant pendant plus de six mois. En pareil cas, le droit demeure de déposer une proposition de loi tendant à ordonner une convocation exceptionnelle du collège [1].

323. Il résulte des deux derniers paragraphes de l'article 25 de la loi organique du 2 août 1875 qu'en cas d'invalidation d'une élection sénatoriale par le Sénat, il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois « et par le même corps électoral ».

Ces termes « par le même corps électoral » ne pourraient s'appliquer au sens absolu, si, postérieurement aux opérations du collège, le Conseil d'État avait annulé des opérations de Conseils municipaux. Il y aurait lieu, alors, de se référer à l'article 8 de la loi. Si l'élection des délégués avait été seule annulée, ceux-ci devraient être remplacés par les suppléants. Si l'élection des suppléants était viciée comme celle des délégués, il appartiendrait au Préfet de convoquer le Conseil municipal en temps utile pour que le collège sénatorial pût se réunir dans le délai d'un mois après la décision du Sénat, et l'on doit observer que, dans ce cas, l'intervalle d'un mois qui, aux termes de l'article 1er de la loi organique du 2 août 1875, doit exister entre le choix des délégués et l'élection des sénateurs, n'est plus nécessaire. Le même corps électoral demeure en fonctions; s'il y a lieu pour un ou plusieurs Conseils municipaux de remplacer des délégués et des suppléants dont la nomination a été annulée, il y est procédé au jour fixé par un arrêté du Préfet, exactement comme si des refus ou des décès s'étaient produits pendant la première période électorale.

Cependant, il semble qu'une difficulté pourrait s'élever dans l'espèce sui-

1. V. l'incident soulevé dans la séance de l'Assemblée nationale du 14 juillet 1875. Après débat, l'Assemblée a repoussé l'urgence d'une proposition qui tendait à faire convoquer le collège de la Nièvre par dérogation à une loi du 13 mai 1875 qui suspendait toutes les élections partielles jusqu'aux élections générales.

vante. Si les opérations d'un Conseil municipal encore pendantes devant le Conseil d'État par voie de recours avaient été considérées par le Sénat comme irrégulières et avaient motivé un verdict d'invalidation, le Préfet pourrait-il s'appuyer sur le procès-verbal de la séance du Sénat pour appeler le Conseil municipal à faire de nouvelles élections? Cela paraît impossible avec le mécanisme de la loi. En effet, le pourvoi en Conseil d'État n'est pas suspensif. Les délégués qui ont été l'objet d'une protestation rejetée par le Conseil de préfecture sont en possession de leur droit électoral jusqu'à ce que le Conseil d'État ait statué. Le Sénat n'annule pas directement les élections des délégués. Ce n'est qu'en vertu du droit de souveraineté qui lui est attribué par l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qu'il pourrait s'appuyer sur les vices des opérations municipales pour invalider l'acte du collège sénatorial. Les vices qu'il aurait constatés résulteraient du rapport du Bureau, des débats de la séance, mais non de son verdict en termes exprès. De plus, le Préfet ne peut connaître que les décisions du Conseil de préfecture et les arrêts du Conseil d'État.

Il semble bien que, si le sort d'une élection sénatoriale venait à dépendre d'irrégularités commises par un ou plusieurs Conseils municipaux, le Conseil d'État averti se hâterait de statuer afin que les nominations nouvelles, rendues moralement nécessaires par le vote du Sénat, pussent avoir lieu dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi de 1875 et dans les limites du délai prévu par l'article 22 pour les cas d'invalidation d'élections sénatoriales.

Les mêmes observations se présenteraient, mais avec moins de complexité, pour le cas d'option d'un sénateur élu par plusieurs départements. Là encore, l'article 22 de la loi organique du 2 août 1875, décide qu'il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois et « par le même corps électoral ». Si des irrégularités déjà déférées au Conseil d'État avaient motivé devant le Sénat des critiques qui, sans l'empêcher de prononcer la validité des opérations générales du collège, devraient être considérées comme la condamnation des opérations de certains Conseils municipaux, il y aurait nécessité pour le Conseil d'État de rendre son arrêt en temps utile pour que les Conseils visés pussent procéder à de nouvelles nominations avant la réunion légale du collège sénatorial. En pareil cas, le délai d'option imparti au sénateur élu par plusieurs départements donnerait au Conseil d'État une facilité plus grande pour rendre sa décision.

Dans les deux espèces que nous venons d'étudier, une dernière hypothèse pourrait être imaginée, mais tellement invraisemblable qu'il ne vaut guère la peine de l'examiner; nous voulons parler des cas où des irrégularités relevées et blâmées par le Sénat dans les opérations des municipalités ne paraîtraient pas au Conseil d'État de nature à entraîner l'annulation de l'élection des délégués. Il est certain que, dans ce cas, les délégués continueraient à faire partie du « même corps électoral », pour le remplacement du sénateur invalidé ou optant. Le Préfet n'aurait alors aucun pouvoir pour appeler le Conseil municipal à de nouvelles opérations.

L'article 23 de la loi du 2 août 1875 a décidé que, si la vacance d'un siège sénatorial survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement. En conséquence, il

suffit que le décès d'un sénateur appartenant à l'un des départements soumis au renouvellement l'année suivante se produise le 1er juillet pour qu'il n'y ait pas lieu à élection partielle; en l'espèce, la date à laquelle avait été élue la série du sénateur décédé non plus que la date probable du renouvellement ne sauraient avoir d'influence sur l'application de la règle posée par l'article 23[1].

324. Chacune des Chambres ayant seule le droit de recevoir la démission de ses membres, le Gouvernement ne peut pas convoquer un collège électoral pour procéder au remplacement d'un député nommé sénateur, tant que la démission de celui-ci n'a pas été présentée à la Chambre et acceptée par elle[2].

Bien entendu, ce principe n'est pas applicable aux cas visés par l'article 11 de la loi organique du 30 novembre 1875 (V. *infra*, n° 339). Dès qu'un membre de la Chambre a accepté des fonctions publiques salariées par l'État, le Gouvernement a le droit de convoquer le collège qui doit pourvoir à son remplacement.

Le délai imparti au Gouvernement pour la convocation des collèges en cas de vacance sénatoriale ou législative ne s'augmente d'aucun délai de distance en ce qui concerne les colonies. C'est au Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour que le décret de convocation parvienne en temps utile au chef-lieu de la colonie[3]. On a pu trouver des exemples de convocations qui n'ont pas été faites dans certaines colonies suivant le délai légal[4]; mais une défaillance administrative ne peut créer précédent; les articles 22 et 23 de la loi organique du 2 août 1875, comme l'article 16 de la loi organique du 30 novembre 1875, ont un caractère général; ils s'appliquent aux colonies comme à la métropole (V. *Supra*, n° 322).

325. [*Sans modifications.*]

1 Ainsi jugé en 1908, à l'égard du département du Puy-de-Dôme qui faisait partie de la série C renouvelable en janvier 1909 Le dernier renouvellement de la série C avait eu lieu le 27 janvier 1900 et le prochain renouvellement ne pouvait avoir lieu avant le 6 janvier 1909. Néanmoins il n'a pas été pourvu à la vacance du siège de M. Bataille, sénateur du Puy-de-Dôme, lequel était décédé le 2 juillet 1908.

2. Décret du 25 novembre 1904 rapportant un décret du 19 novembre 1904 qui avait convoqué par erreur le collège électoral de Saint-Pons avant que la démission du député de cet arrondissement eût été communiquée à la Chambre. (*J. O.* 25 novembre 1904.)

3. Le décret du 24 juillet 1893, qui convoquait les collèges des colonies aux élections générales pour le 20 août 1893, étant parvenu trop tard à la Réunion, le vote n'a eu lieu dans cette colonie que le 3 septembre.

4. Le temps variable pendant lequel la vacance a été maintenue dans ces espèces suffit à démontrer qu'il n'y a aucune règle sur laquelle on se puisse appuyer pour ajouter un délai de distance au délai fixé par les lois électorales. Pour les élections sénatoriales de la Réunion, M. Laserve décédé le 4 février 1882 n'a été remplacé que le 9 juillet suivant; le délai a donc été, par inobservance de l'article 23 de la loi organique du 2 août 1875, de plus de cinq mois; dans la même colonie, M. Milhet-Fontarabie décédé le 13 juin 1890 n'a été remplacé que le 28 septembre.

TROISIÈME SECTION

ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

---

326 à **328.** [*Sans modifications.*]

329. Le Président de la République étant l'élu de l'Assemblée nationale, les hommes d'État dont la candidature est posée devant l'Assemblée n'ont aucune formalité à remplir; ils n'envoient ni circulaires ni professions de foi. Il est d'usage que les candidatures soient préalablement indiquées dans des réunions de groupes du Sénat et de la Chambre; tous les groupes de la majorité peuvent être convoqués en réunion plénière, dans le Palais effecté à l'une des deux Chambres, après que chacun des groupes, consulté séparément, a déclaré par un ordre du jour adhérer à la réunion plénière. Dans aucune de ces réunions, les candidatures ne sont examinées; les votes sur les candidats à désigner au choix de l'Assemblée nationale sont émis au scrutin secret et sans débats [1].

330. Le § 2 de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ayant décidé que le Président de la République « est nommé pour sept ans », rien ne peut abréger la durée de ce mandat, sinon la mort ou la démission. En conséquence, lorsque l'élection a lieu un mois avant le terme légal des pouvoirs, conformément au § 1er de l'article 3 de la loi du 16 juillet 1875 (V. *infra*, n° 334), la proclamation faite et le procès-verbal dressé doivent stipuler que les sept années acquises au nouvel élu ne commenceront à courir qu'à dater

1. Le 16 janvier 1906, à la veille de la séance dans laquelle l'Assemblée nationale devait être appelée à élire un nouveau Président de la République en remplacement de M. Émile Loubet, tous les groupes de la gauche du Sénat et de la Chambre des députés ont été convoqués par leurs Présidents respectifs, au Palais du Luxembourg, en vue de mettre un vote préparatoire sur les différentes candidatures à la Présidence de la République. La salle du scrutin avait été aménagée non point dans les locaux qui sont régulièrement affectés aux travaux du Sénat, mais dans une ancienne chapelle située au rez-de-chaussée du Palais. Trois tables de vote avaient été installées; la première allait de la lettre A à la lettre C inclusivement; la seconde, de la lettre D à la lettre L; la troisième, de la lettre M à la lettre Z. Ouvert à 2 heures de l'après-midi, le scrutin a été fermé à 3 h. 25; MM. Fallières et Doumer dont la candidature avait été posée ne s'étaient point rendus à la réunion; 649 membres des deux Chambres avaient pris part au vote dont le résultat a été annoncé en ces termes par M. Antonin Dubost, Vice-Président du Sénat : « M. Fallières ayant obtenu la majorité absolue des suffrages, est proclamé candidat des républicains. »

du jour où s'ouvrira la vacance de la Présidence de la République. En 1906, les pouvoirs conférés à M. Émile Loubet expiraient le 18 février 1906; l'Assemblée nationale avait été convoquée pour le 17 janvier; M. Armand Fallières ayant été élu, a été proclamé « Président de la République pour sept ans *à partir du jour où prendra fin le mandat du Président en exercice* ». Cette formule prévoit le cas d'expiration normale des pouvoirs comme celui de vacance imprévue avant le terme légal; elle répond au vœu des auteurs de la Constitution qui n'ont pas admis de délai entre la disparition d'un Président et la prise de possession du Pouvoir exécutif par un nouveau Président (V. *infra*, n° 336).

331 à **332**. [*Sans modifications.*]

333. L'élection du Président de la République se fait au scrutin secret suivant la règle générale appliquée à toutes les élections, et le vote a lieu sous enveloppe. En 1905 a été agitée la question de savoir si l'Assemblée nationale pourrait procéder à cette élection par voie de scrutin public; il a été généralement admis que cette modification de procédure exigerait une revision préalable de la Constitution; on a considéré que la substitution du scrutin public au scrutin secret serait une addition à l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui, par son silence, implique le mode de votation consacré par les lois existantes. Toutefois, la thèse a été soutenue qu'une décision réglementaire de l'Assemblée nationale pourrait suffire; mais il a été répondu que, pour prendre une telle décision, il faudrait abdiquer la règle d'après laquelle l'Assemblée nationale convoquée en vue de la nomination du Président de la République forme un corps électoral qui ne doit pas délibérer (V. n° 332 du *Traité*). Cette question n'a jamais été portée devant les Chambres, car elle échappe à leur compétence.

Le vote pour l'élection du Président de la République ayant lieu, comme nous l'avons dit, dans les formes suivies par les Chambres pour la nomination des membres du Bureau, le Président peut, après en avoir prévenu l'Assemblée, autoriser l'un des Secrétaires à recueillir, au pied de la tribune, le bulletin d'un membre auquel son état de santé ne permet pas de monter les marches qui conduisent jusqu'à l'urne. Mais, comme il est de règle absolue qu'aucune personne étrangère ne doit pénétrer dans la salle des séances, un membre malade ne pourrait se faire accompagner jusqu'au pied de la tribune par son domestique; en pareil cas, il devrait requérir le concours d'un huissier de l'Assemblée[1].

334. Lorsque l'élection du Président de la République a lieu en conformité du § 1er de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, c'est-à-dire un mois avant le terme légal du mandat conféré au Président en exercice, la transmission des pouvoirs ne peut, bien entendu, avoir lieu à l'issue de la séance de l'Assemblée nationale. Tout acte qui ressemblerait à une investiture et qui pourrait diminuer directement ou indirectement les pouvoirs du

1. A. N. 17 janvier 1906.

Président en fonctions doit être évité[1] (V. *supra*, n° 330). En proclamant le résultat du scrutin, le Président de l'Assemblée nationale s'abstient de dire que le Conseil des ministres fera part au Président élu de la décision de l'Assemblée; à cette heure, en effet, le Conseil des ministres n'est pas investi du Pouvoir exécutif, comme dans le cas de vacance prévu à l'article 7 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Contrairement à la procédure suivie dans le cas de l'article 7, c'est le Président de l'Assemblée nationale qui porte à la connaissance de l'élu la décision de l'Assemblée. Si le Président élu est le Président du Sénat et s'il a été remplacé au fauteuil, pour la proclamation du scrutin, par l'un des Vice-Présidents du Sénat, c'est à celui-ci que revient le devoir de faire la communication. A cet effet, il se rend dans le cabinet du Président de l'Assemblée, accompagné des membres du Bureau et des Secrétaires généraux de la Présidence des deux Chambres; les ministres sont priés d'assister à la réunion; le Président qui a procédé à la proclamation adresse une allocution au Président élu et remet le procès-verbal de la séance au Président du Conseil; celui-ci dépose le procès-verbal entre les mains de l'élu et lui adresse ses félicitations. Le Président élu répond et reçoit ensuite les félicitations des membres du Bureau de l'Assemblée, des sénateurs et des députés.

N'étant pas encore investi, le nouveau Président de la République quitte Versailles sans que les honneurs militaires lui soient rendus; mais il est accompagné jusqu'à Paris par le Bureau de l'Assemblée nationale, par le Président du Conseil et les Ministres; rentré au siège légal des Pouvoirs publics, il se rend immédiatement auprès du Président en exercice; le Président du Conseil l'accompagne dans cette visite.

Le *Journal officiel* du lendemain ne publie pas l'extrait authentique du procès-verbal qui a été transmis au Président du Conseil; il contient simplement, en tête de sa partie officielle, une note rendant compte de la séance de l'Assemblée nationale[2]; il insère ensuite les paroles échangées dans le cabinet du Président.

335. Le § 1er de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875,

1. Au lendemain de l'élection de M. Armand Fallières, le 18 janvier 1906, la note suivante a été communiquée à la presse : « Pendant le mois qui va s'écouler jusqu'à la transmission des pouvoirs présidentiels, M. Émile Loubet continuera à remplir toutes les fonctions de sa charge. Ses audiences auront lieu comme par le passé. Mais, par un sentiment que tout le monde comprendra, le Président, ainsi qu'il l'a déjà fait connaître, déclinera toute invitation à des cérémonies extérieures. »

2. La note publiée à la suite de la séance de l'Assemblée nationale du 17 janvier 1906 était rédigée dans les termes suivants :

« Le Sénat et la Chambre des députés se sont réunis le 17 janvier 1906, à une heure, à Versailles, en Assemblée nationale, à l'effet de procéder à l'élection du Président de la République, conformément à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et en vertu du décret du 12 janvier 1906.

« Par 449 voix sur 843 suffrages exprimés, M. Armand Fallières a été élu Président de la République pour sept années, à partir du jour où prendra fin le mandat du Président en exercice. »

Voici le texte de l'extrait du procès-verbal qui a été transmis au Président du Conseil, après la séparation de l'Assemblée nationale et qui doit être inséré au *Bulletin des lois* :

« Assemblée nationale, année 1906. Extrait du procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 17 janvier 1906. — Il résulte du procès-verbal de l'Assemblée nationale que, dans sa séance du 17 janvier 1906, l'Assemblée a nommé M. Armand Fallières Président de la République française pour sept ans, à partir du jour où prendra fin le mandat du Président en exercice. — Fait à Versailles, le 17 janvier 1906. — *Le Président, Signé :* Antonin Dubost. — *Les Secrétaires, Signé :* L. Boudenoot, G. Gotteron, Ad. Pédebidou, Sauvan, Petitjean, Forgemol de Bostquénard, A. Gérard, Paul Le Roux. ».

porte que, « *un mois au moins* 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 ». Cette disposition qui avait été déjà appliquée en 1885, un mois avant l'expiration des pouvoirs conférés à M. Jules Grévy[1], a été appliquée, de nouveau, en 1906. M. Émile Loubet avait été élu Président de la République le 18 février 1899. La question s'est alors posée de savoir si, pour se maintenir dans le délai prescrit par la loi constitutionnelle, il suffisait de réunir l'Assemblée nationale le 18 janvier 1906; il fut reconnu que les termes « un mois avant » fortifiés par cette expression « au moins » ne permettaient pas de décompter le délai *par jours* et qu'il fallait inscrire un mois franc entre le jour de l'élection et le jour de l'expiration des pouvoirs[2]; le mois légal étant de trente jours, on n'avait pas à faire entrer en compte dans la supputation du délai constitutionnel le 31e jour de janvier. Le dernier mois du mandat imparti au Président en exercice commençait à courir le 18 janvier 1906 en vertu de ce principe que les délais se comptent de quantième à quantième[3]; par conséquent, un décret du Président de la République rendu le 12 janvier 1906 et promulgué au *Journal officiel* du 13 janvier convoqua l'Assemblée nationale pour le mercredi 17 janvier 1906[4]. Conformément aux précédents que nous avons rappelés dans le *Traité*, le Président du Sénat, Président de droit de l'Assemblée nationale, et le Président de la Chambre des députés avaient été préalablement consultés sur la date.

Il est d'usage que tout décret convoquant les Chambres en session extraordinaire soit contresigné par le ministre de l'Intérieur qui a dans ses attribu-

1. Voy. le n° 335 du *Traité*.

2. La même doctrine avait été développée à la tribune de la Chambre des députés, par M. Goblet, ministre de l'Instruction publique, dans la séance du 19 décembre 1885; après avoir rappelé que les pouvoirs de M. Jules Grévy expiraient le 30 janvier 1886, le ministre ajoutait : « Nous ne pouvons pas, sans méconnaître la Constitution, sans nous placer en dehors de la Constitution, sans violer la Constitution, nous ne pouvons pas ne pas convoquer le Congrès *avant* le 31 décembre 1885. » En fait, la réunion de l'Assemblée nationale eut lieu le 28 décembre.

3. Arr. Cass. 12 mars 1816; 1er mars 1876.

4. Voici le texte de ce décret :
« Le Président de la République française,
« Sur le rapport du Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères,
« Vu l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875;
« Le Conseil des ministres entendu,
« Décrète :
« ART. 1er. — Le 17 janvier 1906, le Sénat et la Chambre des députés se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du Président de la République.
« ART. 2. — Le Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, est chargé de l'exécution du présent décret.
« Fait à Paris, le 12 janvier 1906.

« ÉMILE LOUBET.

« Par le Président de la République :
« *Le Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères,*
« ROUVIER ».

Conformément à la règle établie, le décret ne fixait pas l'heure qui a été déterminée dans la lettre de convocation adressée par le Président à chacun des membres de l'Assemblée nationale; cette lettre était ainsi conçue : « ASSEMBLÉE NATIONALE. — CONVOCATION. — Le Président de l'Assemblée nationale a l'honneur de prévenir Monsieur *sénateur* (ou *député*), que l'Assemblée nationale se réunira le 17 janvier 1906, à une heure de l'après-midi, dans la salle des séances de la Chambre des députés, à Versailles, pour procéder à l'élection du Président de la République. — Paris le 14 janvier 1906. — *Le Président de l'Assemblée nationale,* A. FALLIÈRES. »

tions les actes de politique intérieure; mais, à raison du caractère de souveraineté dont l'Assemblée nationale est investie, il a paru conforme à l'esprit de la loi constitutionnelle que le décret en vertu duquel elle se réunit pour procéder à l'élection du Président de la République soit contresigné par le Président du Conseil, lors même que celui-ci ne détient ni le portefeuille de l'Intérieur ni celui de la Justice[1].

Lorsque la Présidence de la République n'est pas vacante et que l'élection d'un nouveau Président a eu lieu un mois avant l'expiration du mandat conféré au Président en exercice, il n'y a aucune raison légale de retourner à Versailles pour procéder à la transmission du Pouvoir exécutif. En effet, l'article 3 de la loi du 22 juillet 1879 n'assigne la ville de Versailles comme siège temporaire des Pouvoirs publics que pour les opérations de l'Assemblée nationale; celle-ci étant séparée lorsqu'arrive le terme normal du mandat présidentiel, la cérémonie de la transmission du Pouvoir exécutif doit avoir lieu au siège permanent des Pouvoirs publics, c'est-à-dire à Paris. Elle est fort simple; quelques instants avant l'heure où doit expirer le mandat du Président de la République, les Présidents, les membres des Bureaux et les Secrétaires généraux des deux Chambres se rendent au Palais de l'Élysée où sont déjà réunis tous les ministres, à l'exception du Président du Conseil. A la minute précise où doit s'opérer la transmission des Pouvoirs, le nouveau Président de la République accompagné du Président du Conseil, qui est allé le chercher officiellement à son domicile, pénètre au Palais de l'Élysée; vingt et un coups de canon sont tirés; le Président de la République a autour de lui son Secrétaire général et ses officiers d'ordonnance; il est reçu par son prédécesseur qui le conduit dans le salon où sont groupés les Bureaux des Chambres et les ministres. Deux allocutions sont prononcées, la première par l'ancien Président, la seconde par le nouveau; il n'y a pas d'autre discours; les Bureaux se retirent; les deux Présidents confèrent quelques instants, puis le Président qui vient de prendre possession du Pouvoir exécutif reconduit son prédécesseur à son domicile personnel; le Président du Conseil l'accompagne. Aucun procès-verbal n'est dressé; le *Journal officiel* du lendemain publie une note sommaire avec le texte des allocutions[2].

336. Lorsque l'Assemblée nationale a procédé, avant le terme légal des pouvoirs du Président en exercice, à l'élection d'un nouveau Président, conformément au § 1er de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, la mort ou la démission du Président en fonctions n'entraînerait point la réunion de l'Assemblée prévue par le § 1er de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. En vertu de la proclamation qui l'investit pour sept

1. Voy. le décret du 12 janvier 1906 reproduit dans la note précédente.

2. Ainsi procédé le 18 février 1906, lorsque le Président Émile Loubet a remis ses pouvoirs au Président Armand Fallières. En tête de la partie officielle du *Journal officiel* du 19 février 1906 a été insérée la note suivante :

« Le dimanche 18 février 1906, à 4 heures, s'est effectuée au palais de l'Élysée la remise des Pouvoirs présidentiels.

« M. Loubet entouré des ministres et en présence des Présidents et des Bureaux du Sénat et de la Chambre des députés, en transmettant à M. Fallières les pouvoirs qui lui avaient été confiés le 18 février 1899, conformément à la Constitution, s'est exprimé en ces termes : (suit le texte des deux allocutions) ».

années à partir du jour où prend fin le mandat du Président en exercice (V. *supra*, n° 330), le Président élu par anticipation remplacerait de plein droit le Président qui aurait disparu. Toutefois, en vertu du § 2 de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Conseil des ministres serait chargé de procéder à la transmission des pouvoirs qui n'avait pu avoir lieu tant que la Présidence de la République n'était pas vacante (V. *supra*, n° 334); mais cet acte de transmission ne pourrait être retardé au gré du Conseil; l'article 7 ayant décidé qu'en cas de vacance, l'élection doit avoir lieu « immédiatement », c'est immédiatement aussi que, l'élection étant faite, le Conseil des ministres serait tenu de remettre au Président désigné par l'Assemblée nationale le dépôt du Pouvoir exécutif.

Le § 3 de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ne prévoit que deux cas de vacance de la Présidence de la République, le décès et la démission, et ce sont les seuls qui se soient produits jusqu'à présent. Mais il serait possible d'en prévoir d'autres, et il paraît bien que le législateur y ait songé lorsqu'il a inscrit dans le § 1er de l'article 7 de la loi du 25 février 1875, cette formule : « En cas de vacance par décès *ou pour toute autre cause*... ». Et, comme la vacance pour autre cause que le décès ou la démission créerait une situation très grave, c'est dans l'article qui la prévoit que le législateur a songé à insérer le texte qui confie au Conseil des ministres l'intérim du Pouvoir exécutif.

Cette formule « pour toute autre cause » s'appliquerait manifestement au cas de maladie grave rendant absolument impossible l'exercice des fonctions présidentielles. A coup sûr, une maladie ordinaire du Président, même longue, n'aurait pas pour conséquence d'entraîner l'application de l'article 7 de la loi de 1875. Mais, si le caractère de la maladie était tel — une paralysie générale par exemple — qu'il fût impossible au Président de signer aucun décret ni de réunir les ministres à aucun moment, même dans sa chambre, comment fonctionnerait le mécanisme du Pouvoir exécutif?

Il n'y aurait pas vacance au sens constitutionnel du mot. Par conséquent, ni le Président du Sénat ne pourrait convoquer l'Assemblée nationale, ni le Conseil des ministres ne pourrait exercer le Pouvoir exécutif. Sans doute, les affaires générales de l'État continueraient d'être conduites par chaque ministre dans son département et par tous les ministres assemblés en Conseil de Cabinet. Mais des arrêtés ministériels ne suffisent pas pour rendre exécutoires la plupart des mesures administratives ou politiques; il faut le décret. Or la griffe ne saurait être employée pour les actes de Gouvernement; c'est à peine si elle est admise pour les brevets et certaines pièces peu importantes. Les décrets promulgués au *Journal officiel* doivent être signés en minute par le Président de la République.

De même, les Conseils de Cabinet ne peuvent suppléer, pour toutes les questions, aux Conseils de ministres. D'après les lois existantes, il y a des affaires qui ne peuvent être décidées qu'en Conseil des ministres, c'est-à-dire sous la présidence effective du Président de la République (V. n° 92).

Donc, s'il arrivait que, pendant une longue période de temps, le Président de la République ne pût ni signer des décrets, ni présider des Conseils, la

difficulté deviendrait très grande. Au moment où certaines mesures seraient réclamées d'urgence et ne pourraient plus être retardées sans inconvénient pour l'État, la question se poserait de savoir si la vacance de la Présidence de la République n'est pas inévitable.

C'est alors qu'apparaîtrait le sens véritable du § 2 de l'article 7 de la loi du 25 février 1875, qui investit le Conseil des ministres du Pouvoir exécutif. Dans les circonstances antérieures l'heure de cette investiture avait sonné d'elle-même, d'une manière automatique, et la disposition constitutionnelle n'avait eu pour conséquence que de conférer au Conseil et à son Président l'autorité nécessaire pour le maintien de l'ordre et la régularité de l'élection présidentielle.

Mais ici des responsabilités délicates surgiraient. C'est au Conseil qu'incomberait la lourde charge de déterminer l'heure de la vacance, car il n'aurait le droit d'exercer le Pouvoir exécutif, de suppléer à la défaillance présidentielle qu'à partir du moment où la vacance aurait été déclarée.

Si le Président en fonctions avait conservé, malgré sa maladie, l'usage de la parole, la responsabilité serait moins grande. Lorsque les affaires de l'État seraient en un tel suspens qu'elles ne pourraient plus attendre, le Conseil recueillerait solennellement de la bouche du Président la déclaration de démission ; un procès-verbal authentique de cette douloureuse réunion serait dressé par le Conseil, signé en double exemplaire par tous les membres du Cabinet et transmis avec une lettre du Président du Conseil au Président de chacune des deux Chambres. Ces pièces ayant été communiquées aux Chambres en séance publique, la vacance se trouverait ouverte, et il serait procédé comme en cas de vacance ordinaire.

Mais, où les devoirs du Conseil deviendraient extrêmement pénibles et délicats, c'est dans le cas où les effets de la maladie auraient suspendu chez le Président jusqu'à l'usage de la parole. Le Conseil aurait alors à examiner si l'intérêt de l'État permet d'attendre la guérison au moins relative du Président, ou s'il est indispensable de recourir à une procédure qui serait inadmissible si les mots « pour toute autre cause » ne figuraient pas dans la loi constitutionnelle.

M. Esmein dit avec raison qu' « aucune disposition ne prononce la déchéance du Président[1] », même dans le cas où il serait frappé d'aliénation mentale, comme jadis en Angleterre Georges III. Il ajoute, et c'est l'évidence même, qu'une maladie peut n'être pas incurable, que l'incapacité matérielle peut disparaître. Aussi appartiendrait-il au Conseil de prendre les avis les plus compétents sur la durée probable de l'incapacité du Président. Cependant, si les affaires de l'État étaient en péril, il faudrait bien aviser.

Il semble que les termes de la loi indiquent une procédure qui n'a aucun rapport avec la déchéance. Dès lors que la vacance peut légalement s'ouvrir autrement que par décès ou démission, le Conseil n'aurait-il pas le droit de déclarer aux Chambres, par une communication écrite et adressée au Président de chaque Chambre, que les fonctions de la Présidence de la République

1. *Éléments du droit constitutionnel*, 2e éd., p. 454.

ne peuvent plus être remplies, qu'il y a par conséquent vacance matérielle du Pouvoir exécutif? Si cette communication lue en séance était suivie d'une communication émanée du Président du Sénat et convoquant l'Assemblée nationale, comme cela a lieu en cas de décès[1], ne pourrait-on pas dire que la vacance est régulièrement ouverte? N'y aurait-il pas une garantie de plus dans ce fait que la responsabilité de la vacance serait, dans cette espèce, partagée par le Président du Sénat? Il nous paraît, en effet, que si, malgré la communication faite aux deux Chambres par le Conseil des ministres, le Président du Sénat jugeait nécessaire d'ajourner la réunion de l'Assemblée nationale, il n'y aurait pas vacance au sens constitutionnel du mot, c'est-à-dire que le Pouvoir exécutif ne pourrait être exercé par le Conseil.

Un troisième cas de procédure exceptionnelle pourrait être prévu et semble rentrer dans l'hypothèse que la formule « pour toute autre cause » permet d'examiner; c'est celui où la Chambre des députés prononcerait la mise en accusation du Président de la République. En ce cas, il ne nous paraît pas que la vacance puisse être le résultat immédiat de la mise en accusation, car alors la mise en accusation et la vacance se confondraient, et cette dernière se trouverait en réalité décrétée par l'une des Chambres, ce qui serait inconstitutionnel. Mais la mise en accusation serait probablement suivie d'une arrestation à laquelle le ministre de la Justice devrait pourvoir et dont le Président du Conseil devrait rendre compte aux Chambres. En pareil cas, le Président du Sénat pourrait-il se dispenser de convoquer l'Assemblée nationale, non comme préjugeant une culpabilité qui ne saurait exister qu'après le verdict du Sénat, mais parce que l'arrestation préventive mettrait matériellement le Président de la République hors d'état d'exercer ses fonctions?

Dans ce cas, comme aussi dans celui de maladie grave, M. Esmein indique une autre procédure qui nous paraît difficilement conciliable avec le texte formel de la Constitution. Il estime que la Présidence ne peut devenir vacante en droit ni tant que le Président malade, mais vivant, n'a pas donné sa démission, ni tant que le Président accusé n'est pas condamné, c'est-à-dire soumis à la déchéance. Et comme il faut bien néanmoins que les affaires de l'État marchent, M. Esmein pense que le Conseil des ministres pourrait être investi par intérim du Pouvoir exécutif.

L'inconvénient de cette solution qui aurait certains avantages, est que, d'après le texte très précis de l'article 3 de la loi du 25 février 1875, le Conseil des ministres n'est investi du Pouvoir exécutif que « dans l'intervalle » de temps qui s'écoule entre la vacance et la réunion de l'Assemblée nationale. D'après la rédaction de la loi, le seul fait que le Conseil exerce le Pouvoir exécutif suppose que la vacance est intervenue, et le seul fait qu'il y a vacance oblige l'Assemblée nationale à se réunir « immédiatement ». Ce mot « immédiatement » figure à la fois dans l'article 3 de la loi du 25 février 1875 et dans l'article 3 de la loi du 16 juillet 1875. On ne voit donc pas bien comment la volonté du législateur pourrait se concilier avec un intérim durant pendant plusieurs mois d'une maladie grave ou pendant le temps nécessaire à

1. S. et C. D. 25 juin 1894; S. et C. D. 17 février 1899.

la Haute Cour pour vider une accusation portée par la Chambre des députés.

Les solutions diverses que nous venons d'examiner ont toutes le défaut grave d'entraîner une interprétation plus ou moins exacte des lois constitutionnelles. Or, les deux Chambres réunies en Assemblée nationale ont seules qualité pour interpréter la Constitution. De ce principe, qui est la sauvegarde de la paix publique, ne pourrait-on faire sortir un moyen de procédure respectant les prérogatives souveraines du Congrès? S'il était établi devant les Chambres que, pour des causes matérielles et pour une longue durée de temps ou par une mise en accusation, le Président de la République se trouve dans l'impossibilité absolue d'accomplir les actes les plus essentiels de sa magistrature, un projet de résolution pourrait naître simultanément au Luxembourg et au Palais-Bourbon, dans le but de faire déclarer la nécessité de reviser le § 1er de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, lequel prévoit la vacance de la Présidence de la République « *pour toute autre cause* » que le décès. Cette résolution étant adoptée par chacune des deux Chambres, celles-ci se réuniraient régulièrement pour décréter par une loi la procédure qui doit être suivie lorsque l'hypothèse inscrite dans l'article 7 vient à se réaliser. Il faudrait sans doute moins de temps pour procéder ainsi que pour se débattre contre les théories variées et probablement violentes dont la passion politique ne manquerait pas de charger la tribune des Chambres en des heures fatalement troublées. On peut ajouter que l'intervention du Président de la République ne serait nécessaire ni pour le dépôt de la demande de revision, ni pour la convocation de l'Assemblée nationale. L'action du Gouvernement soutenue par l'initiative parlementaire suffirait à l'œuvre de revision.

Néanmoins, on ne peut se dissimuler que le système d'interprétation par voie de revision constitutionnelle rencontrerait des obstacles difficiles à surmonter dans un cas tout au moins, celui de mise en accusation prononcée par la Chambre des députés. Un tel événement provoquerait une agitation si profonde qu'il ne serait pas sans péril de compliquer la situation par les débats d'une Assemblée qui pourrait siéger plus d'un jour et dont la réunion forcerait les membres du Gouvernement à s'éloigner de Paris. Mais il est vraisemblable que, si de telles circonstances venaient jamais à se produire, l'homme d'État mis en accusation donnerait sa démission avant le procès, afin de recouvrer devant la Haute Cour sa pleine liberté d'action et de pouvoir attaquer à son tour ses adversaires politiques.

QUATRIÈME SECTION

INCOMPATIBILITÉS LÉGISLATIVES

---

337 [*Sans modifications.*]

338. En Russie, le règlement électoral du 19 août 1905 a décidé qu'il y aurait incompatibilité entre les fonctions publiques et le mandat de membre de l'Assemblée nationale (V. *supra*, n° 50); en conséquence, les fonctionnaires ne peuvent accepter d'être élus qu'en donnant leur démission.

L'article 67 de la Constitution ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, a établi l'incompatibilité absolue entre le mandat législatif et toute fonction publique autre que celle de ministre[1].

339. Les incompatibilités sont de droit étroit et il est impossible de les étendre par analogie. Quelle que soit la situation des maires de Paris au regard du Pouvoir exécutif, et bien que l'article 16 de la loi du 14 avril 1871 fasse dépendre leur nomination du Président de la République, leurs fonctions n'étant visées dans aucune des lois qui régissent les incompatibilités sénatoriales ou législatives, le maire de l'un des arrondissements de Paris peut siéger soit au Sénat, soit à la Chambre[2].

Les directeurs des Écoles pratiques d'Agriculture, ainsi que les directeurs de fermes-écoles sont rétribués sur les fonds de l'État; quelque modique que soit leur traitement, ils n'en sont pas moins des fonctionnaires publics soumis à toutes les règles de hiérarchie, de surveillance et de discipline habituelles; par conséquent, on ne saurait concevoir aucun doute sur l'incompatibilité de leurs fonctions avec le mandat législatif[3].

1. Cet article 67 est ainsi conçu :

« Le mandat de député est incompatible avec les fonctions publiques, à l'exception de celles de ministre. — Tout autre fonctionnaire public, élu à la députation, est libre de l'accepter ou de la refuser, mais en cas d'acceptation, il doit résigner ses fonctions. »

2. MM. Émile Ferry et Marmottan, maires à Paris, ont été longtemps députés. M. Cosnard, élu député le 20 mai 1906, a continué d'exercer ses fonctions de maire du XVII[e] arrondissement de Paris. Par un décret du 29 juillet 1906, M. Gérente, sénateur, a été nommé maire du XVI[e] arrondissement de Paris. — V. *supra*, n° 167.

3. Avis du Cons. d'Etat du 31 octobre 1893.

Le cinquième et dernier paragraphe de l'article 10 de la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés décide que « 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 ». La loi du 26 décembre 1887, spéciale au Sénat, n'a pas rendu cet article 10 applicable aux sénateurs, par la raison que les matières réglées dans les quatre premiers paragraphes de l'article 10 font l'objet du deuxième paragraphe de cette loi spéciale de 1887. Faudrait-il en conclure qu'un fonctionnaire élu sénateur ne pourrait profiter de la disposition finale de l'article 10? Nous ne le pensons pas. Le but de la loi de 1887 a été d'établir l'égalité entre le Sénat et la Chambre au point de vue des incompatibilités; ce serait méconnaître la volonté du législateur que de réserver à l'une des deux Assemblées le bénéfice des exceptions favorables. Lorsque le Sénat vivait sous le régime de la disposition transitoire du 9 décembre 1884 qui n'avait rendu applicable au Sénat que l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875, il a été reconnu que l'on ne saurait priver les fonctionnaires élus sénateurs des mesures favorables inscrites dans l'article 9 de ladite loi : « En agissant ainsi, disait M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur, dans la séance du Sénat du 26 février 1885, alors que chacun a proclamé à l'envi, et dans la Chambre des députés et dans cette enceinte, qu'il s'agit de mettre les sénateurs sur un pied d'égalité avec les députés, on mettrait le Sénat sur un pied d'inégalité et d'infériorité par rapport à la Chambre des députés. » Il ne paraît donc pas douteux que, si une difficulté d'interprétation naissait du silence gardé sur ce point par la loi de 1887, le Sénat la résoudrait, d'après son précédent du 26 février 1885, en étendant à ses membres le bénéfice du dernier paragraphe de l'article 10 de la loi du 30 novembre 1875.

On sait que l'article 5 de la loi du 25 avril 1872 contenait les dispositions suivantes : « Les députés ne peuvent être nommés ou promus dans l'Ordre de la Légion d'honneur excepté pour fait de guerre. » Cet article faisait partie d'une loi déterminant les incompatibilités applicables aux membres de l'Assemblée nationale ; il avait été considéré comme ayant cessé d'être applicable par suite de la promulgation des lois organiques de 1875 qui réglaient les incompatibilités applicables aux membres des deux Chambres sans viser la question de l'Ordre de la Légion d'honneur[1], mais une loi du 18 juillet 1906 a rétabli, en termes encore plus généraux, la prohibition édictée par la loi de 1872. L'article 3 de cette loi du 18 juillet 1906 est ainsi conçu :

« Les membres du Parlement ne pourront être, *à quelque titre que ce soit*, l'objet d'aucune nomination ou promotion dans l'Ordre de la Légion d'honneur. »

Bien que cet article, voté sur l'initiative de M. Maurice Viollette, fasse partie d'une loi spéciale aux récompenses à décerner à l'occasion de l'exposition de Saint-Louis, il résulte des explications échangées dans la séance de la Chambre des députés du 9 juillet 1906, qu'il a le caractère d'une législation générale et qu'il s'applique à tous les sénateurs et à tous les députés à quelque titre que ce soit.

1. Voy. dans le *Traité*, n° 337 *in fine* et la note.

Nous avons dit que les députés nommés ou promus à des fonctions publiques salariées par l'État n'ont pas besoin d'adresser leur démission au Président de la Chambre, puisqu'ils perdent leur mandat par le fait même de leur acceptation [1]. En conséquence, le Gouvernement peut nommer un député à une fonction publique salariée pendant l'intervalle des sessions [2].

Au point de vue du droit de vote, le Président fait disparaître des listes de scrutins le nom des membres nommés à des fonctions publiques à partir du jour de la promulgation du décret de nomination au *Journal officiel* [3]. En ce qui concerne l'indemnité législative, le Président notifie aux Questeurs, avec une copie certifiée du décret, la date de l'installation et le point de départ de l'émargement au Budget de l'État [4].

Dans la séance du 28 novembre 1902, la Chambre des députés avait voté, sur l'initiative de M. Charles Bos et plusieurs de ses collègues, une proposition tendant à introduire une incompatibilité nouvelle dans notre organisation politique. Aux termes de cette proposition, il devait y avoir incompatibilité, *à Paris*, entre le mandat de sénateur ou de député et celui de conseiller municipal [5]. M. Charles Bos avait motivé sa proposition dans les termes suivants:

« Fort sagement, la loi permet aux sénateurs et aux députés d'être conseillers généraux et conseillers municipaux. Le cumul de ces fonctions ne produit que d'excellents résultats. Il est vrai aussi que les occupations d'un conseiller municipal ou d'un maire d'une ville peu importante, ne sont pas absorbantes au point que l'exercice d'un mandat législatif puisse leur être nuisible. Le député maire ou conseiller municipal peut ainsi agir utilement auprès des Pouvoirs publics pour la défense des intérêts de sa commune.

« A Paris, il n'en est pas de même. Le conseiller municipal a de multiples obligations. L'Assemblée communale de Paris tient autant de séances que la Chambre et aux mêmes jours. Le conseiller est de plus astreint, s'il veut bien remplir son mandat, à assister à de nombreuses séances du Comité du Budget et des Commissions dont il fait partie. Il est donc matériellement impossible que le conseiller municipal de Paris, élu sénateur ou député, puisse convenablement exercer son double mandat. »

Comme conséquence de l'incompatibilité déclarée, la proposition contenait les sanctions suivantes :

« Tout conseiller municipal de Paris, élu sénateur ou député, sera déclaré démissionnaire de son mandat de conseiller municipal le trentième jour qui suivra la validation de ses pouvoirs, à moins que, dans ce délai, il n'ait résigné son mandat législatif pour conserver celui de conseiller municipal. En conséquence, le trentième jour qui suivra la validation, le siège de conseiller municipal occupé par un sénateur ou un député sera déclaré vacant, et le Préfet de la Seine aura à pourvoir à l'élection dans les formes ordinaires. »

Enfin, une disposition transitoire portait que, pour les conseillers munici-

1. Nomination de M. Augagneur comme gouverneur général de Madagascar. (D. 3 novembre 1905.)

2. Nomination de M. Mirman comme directeur de l'Assistance et de l'hygiène publiques. (D. 10 octobre 1905.)

3. Le décret du 3 novembre 1905 nommant M. Augagneur gouverneur de Madagascar n'ayant été promulgué qu'au *Journal officiel* du 7 novembre, M. Augagneur a été inscrit pour la dernière fois dans les listes du scrutin, le 3 novembre.

4. M. Mirman, nommé le 10 octobre 1905, n'a été installé que le 19 octobre, et cette dernière date a été notifiée à la Questure.

5. Dans la séance du 22 février 1850, l'Assemblée nationale avait refusé d'accorder des congés motivés par une session extraordinaire des Conseils généraux; à la suite de cet incident, M. Miot avait déposé une proposition tendant à déclarer le mandat législatif incompatible avec celui de conseiller général, de maire et de conseiller municipal; dans la séance du 21 juin 1850, l'Assemblée a refusé de prendre en considération cette proposition.

paux, et les sénateurs ou députés dont les pouvoirs étaient déjà validés, le délai d'option de trente jours ne partirait que de la promulgation de la loi. Cette proposition n'ayant pas été votée par le Sénat, l'incompatibilité n'a pas été établie en droit ; mais en fait il a toujours été de tradition que les conseillers municipaux de Paris résignassent leur mandat municipal après leur entrée dans l'une ou l'autre des deux Chambres.

340. Le poste de Commissaire général adjoint du Gouvernement français en pays étranger pour une exposition universelle peut être confié, à titre de mission temporaire, à un député, lors même que le Commissaire général titulaire ne ferait pas partie de l'une des Chambres[1].

341. [*Sans modifications.*]

342. Il résulte de la loi du 20 juillet 1895, concernant les obligations militaires des membres des deux Chambres, qu'un citoyen élu député ne pourrait être rappelé sous les drapeaux pour terminer son service actif lors même que l'autorité militaire constaterait, après sa proclamation, qu'il a été versé par erreur dans la réserve. En pareil cas, le ministre de la Guerre ne pourrait agir tant que la Chambre, seule souveraine en la matière, n'aurait pas statué sur la validité des opérations électorales. Si la Chambre prononçait l'admission d'un élu dont la situation au point de vue de la loi du recrutement serait contestée, l'autorité militaire serait dessaisie ; elle n'aurait plus aucun droit de rappeler ce citoyen à l'activité. Si la Chambre cassait l'élection, il appartiendrait alors au ministre de la Guerre de faire appliquer dans toute leur teneur les dispositions de la loi sur le recrutement de l'armée[2].

1. C. D. 17 juillet 1904.

2. Ainsi décidé à l'occasion des opérations électorales qui ont eu lieu à Die (Drôme) le 15 septembre 1907 ; V. *supra*, n° 158.

L'article 2 de la loi du 20 juillet 1895 ne règle les obligations militaires des sénateurs et des députés qu'en *temps de paix* (Voy. au *Traité*, n° 342). La question de savoir quelles mesures il conviendrait de prendre *en cas de mobilisation* a été soulevée par M. Gauthier (de Clagny) dans la séance de la Chambre des députés du 27 juin 1904 et par M. de Rosanbo dans la séance du 27 février 1906 ; elle n'a pas été résolue ; mais M. Etienne, ministre de la Guerre, a déclaré dans la séance de la Chambre du 27 février 1906 qu'il saisirait le Gouvernement d'un projet de loi. (Voy. sur le cas de mobilisation la fin du présent numéro.)

Dans son rapport sur le Budget de la Guerre pour 1905, M. Klotz l'a soulevée de nouveau dans un chapitre intitulé : *Organisation des Pouvoirs publics en temps de guerre*. Il nous paraît utile de reproduire ici les considérations du rapporteur de la Commission du Budget :

« Toutes les lois de recrutement prévoient au moment de la mobilisation des délais pour un certain nombre de personnes limitativement désignées.

« Si nous ouvrons le rapport de l'honorable M. Berteaux sur le service de deux ans, nous trouvons au tableau B l'énumération d'un certain nombre de fonctionnaires ou d'agents qui, en vertu de l'article 42, sont autorisés à ne pas rejoindre *immédiatement* quand ils n'appartiennent pas à la réserve de l'armée active.

« Parmi les fonctionnaires nommés nous voyons : « les personnes désignées par le Président du Sénat ou par le Président de la Chambre pour assurer les services du compte rendu analytique et de la sténographie dans chaque Assemblée ».

« Le texte de l'article 42 qui éloigne, par mesure provisoire seulement, les mobilisables en question, préjuge, à notre avis, la solution d'un problème que depuis trente ans les législateurs écartent avec un souci de leur tranquillité qui ressemble singulièrement à de l'imprévoyance.

« La question de l'*organisation des Pouvoirs publics en temps de guerre* est depuis longtemps posée, et tout le monde en sait parfaitement l'importance. Il n'est pas permis d'ignorer que, pour n'avoir pas

La procédure établie par l'article 2 de la loi du 20 juillet 1895 n'a jamais été mise en mouvement; mais le texte en est si clair, si précis qu'il ne

affronté la difficulté des solutions capitales, ceux qui se sont succédé au pouvoir n'échapperont pas aux plus lourdes responsabilités.

« Le pays, de son côté, court le risque des pires aventures; la République est à la merci du moindre insuccès.

« Faisons l'hypothèse d'une guerre. Sénateurs et députés atteints par la mobilisation ne pourront partir de suite.

« A cette heure-là, il y aura pour les représentants du pays la plus vaste et la plus pénible besogne.

« Vote de crédits extraordinaires, suspension des échéances des effets de commerce, cours forcé des « billets de banque, etc., tout cela ne peut pas être décidé par des Assemblées incomplètes.

« Or, est-il nécessaire que ces Assemblées soient incomplètes ? Non. »

. . . . . .

« Ce qui a été décidé pour de simples fonctionnaires peut être décidé pour les représentants de la « nation. Les sénateurs, les députés soumis au service militaire ne doivent pas rejoindre immédiatement*. »

« Nous l'avons fait remarquer, cette solution découle, par voie de conséquence, du texte de l'article 42 de la loi du recrutement.

« Le problème mérite un examen plus direct et une solution sans équivoque. Nous croyons accomplir un devoir en posant nettement la question.

« Elle peut se formuler ainsi :

« Les sénateurs et députés soumis au service militaire rejoindront-ils l'armée ?

« Une première opinion penche vers la négative.

« Dans l'affirmative, au contraire, à quelle heure cessera la dispense exceptionnelle qui s'imposerait en fait sinon en droit ?

« L'auteur déjà cité dans le passage consacré à la recherche d'un moyen légal et pratique de trancher la difficulté, pense et avec raison, que la première solution serait difficilement acceptée et il ne croit pas qu'on votera jamais une loi qui dispense les membres du Parlement du service militaire en temps de guerre. Et pourtant, ajoute-t-il, cette loi serait la meilleure de toutes, la plus juste et la plus courageuse**.

« Cette loi fût-elle votée, il est certain que les représentants de la nation, entraînés en grand nombre par l'amour du pays levé tout entier pour la défense de la patrie, préféreraient démissionner et partir.

« Il n'est donc pas sûr que la première solution soit suffisante pour assurer dans son intégrité l'exercice du Pouvoir législatif.

« D'autre part, il est incontestable que les Chambres se séparant dès le vote des mesures les plus urgentes, ne peuvent pas se désintéresser de ce qui se passera en leur absence.

« Laisseront-elles une minorité prendre les décisions que la gravité des circonstances rendra chaque jour urgentes.

« Déléguеront-elles leur droit d'appréciation et de vote à des Commissions choisies selon le système que propose le très distingué M. Pierre, ou suivant une autre méthode ?

« Enfin, confiera-t-on à une ou plusieurs personnalités une sorte de pouvoir dictatorial ?

« On peut faire toutes les hypothèses, elles se présentent nombreuses, sinon satisfaisantes. C'est pour cette raison qu'il importe de faire un choix et de le faire dans le calme de la paix sans attendre les heures de trouble, de panique peut-être, qui suivront la déclaration de guerre, d'opérer *à froid*.

« Il n'entre pas dans nos vues, et ce n'est pas notre rôle d'émettre une opinion sur ce que nous croyons être le mieux.

« Notre ambition serait de provoquer un débat susceptible d'aboutir à une réglementation ferme. Toutes les mesures, si imparfaites soient-elles, valent mieux que l'indécision et l'incertitude !

« L'honorable sénateur M. Maxime Lecomte conteste l'opinion de M. Pierre, qui estime avoir trouvé un moyen d'éviter la revision de la Constitution :

« Une loi réglant les pouvoirs de ces Commissions peut-elle être votée sans une revision préalable de « la Constitution ? Je l'avais craint d'abord et j'y voyais un grave embarras, car il n'est pas à croire que « la Constitution soit jamais revisée sur ce point en temps de paix, ni qu'on ait le temps de la reviser « sous une menace de guerre ».

« Quelque désir que l'on puisse avoir de trouver une solution pratique à ce problème délicat, il ne nous semble pas possible d'admettre celle que propose M. Pierre. C'est un principe qui n'est plus guère aujourd'hui discuté que les Chambres ne peuvent déléguer la fonction législative qu'elles tiennent du suffrage national. M. Pierre rappelle le cas d'ouverture de crédits, en l'absence des Chambres, par le Gouvernement, après avis du Conseil d'Etat et sauf ratification ultérieure du Parlement. De ce pouvoir conféré exceptionnellement au Gouvernement, pour les nécessités du bon fonctionnement des services publics, dans des cas très limitativement déterminés, on ne saurait tirer aucune conclusion, surtout une aussi générale et aussi grave que celle de M. Pierre. Dans la question qui nous occupe il s'agit, en effet, pour une période de temps qui peut être longue, et dans des circonstances nécessairement critiques, d'assurer dans sa plénitude l'exercice du Pouvoir législatif. Nous estimons qu'un texte constitutionnel seul peut créer ou indiquer l'organe à qui sera conférée une aussi grave attribution.

« Quoi qu'il en soit des opinions sur les moyens juridiques d'organiser les Pouvoirs publics en temps de guerre, il reste acquis que cette organisation n'est pas prévue et que la Chambre doit, de toute urgence, prendre une détermination ; puissions-nous l'avoir provoquée ! » — Voy. ci-après les explications données à la Chambre dans la séance du 27 février 1906.

* PIERRE : *Du pouvoir législatif en cas de guerre*, p. 9.

** *Op. cit.*, p. 11.

semble pas pouvoir donner matière à des difficultés. Il porte qu' « en temps de paix les membres du Parlement ne peuvent faire aucun service militaire pendant les sessions, si ce n'est sur la demande du ministre de la Guerre, de leur propre consentement et après décision favorable de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent ».

La loi ne dit pas si la demande du ministre de la Guerre devrait être faite par écrit; mais cela ressort avec la dernière évidence de la procédure établie. C'est de leur « propre consentement », c'est-à-dire par une volonté libre que les membres des Chambres peuvent être appelés sous les drapeaux pendant la durée des sessions. Leur volonté ne serait plus complètement libre s'ils avaient à l'exprimer sur une communication faite à la tribune par le ministre de la Guerre; les impressions manifestées par l'Assemblée devant la déclaration du chef de l'armée exerceraient sur leur esprit plus ou moins d'influence dans un sens ou dans l'autre.

C'est donc manifestement par une lettre adressée au Président de la Chambre que le ministre de la Guerre aurait à faire connaître que, malgré la session, il convient d'appeler sous les drapeaux un ou plusieurs membres. Et cette communication, le Président ne pourrait la porter à la connaissance de l'Assemblée qu'après en avoir prévenu les membres désignés et avoir reçu leur libre adhésion. Il aurait assurément le droit, en sa qualité de gardien des prérogatives parlementaires, de donner à ses collègues des conseils de refus dans le cas où il jugerait une acceptation contraire aux intérêts de l'Assemblée. En cas de refus, il n'y aurait aucune communication à faire à la Chambre, puisque son adhésion ne peut être provoquée qu'avec le consentement du membre désigné. La lettre du ministre serait donc nulle et non avenue.

En cas d'acceptation, elle serait lue par le Président en séance publique, mais rien n'oblige le membre désigné à formuler son acceptation par écrit. S'il lui paraissait préférable de faire connaître son acceptation verbalement de sa place ou même à la tribune avec des motifs, il en aurait le droit. Un débat pourrait s'engager sur la question. Le Président consulterait l'Assemblée par assis et levé, à moins que le scrutin public ne fût demandé, car rien n'interdit le scrutin en pareille matière.

Si la loi de 1895 venait à être mise en mouvement, il pourrait se produire, au moment du vote, des motions ou des ordres du jour motivés. Ce ne serait pas d'une excellente procédure; dans une question de cette nature qui touche indirectement aux personnes, il serait meilleur de statuer purement et simplement par « oui » et par « non ». Cependant il n'y a pas de texte permettant d'opposer à des motions une fin de non-recevoir, et l'on peut facilement imaginer le cas où il serait déposé des résolutions tendant à accepter ou à refuser l'autorisation avec des considérants. Mais alors il semble bien que la priorité appartiendrait à l'acceptation ou au refus pur et simple; il serait d'ailleurs facile de réclamer la division sur les considérants, afin que ceux qui voudraient écarter tous motifs eussent la liberté d'exprimer leur opinion.

L'interdiction inscrite dans l'article 2 de la loi du 20 juillet 1895 et de laquelle il résulte qu'en temps de paix aucun membre du Parlement ne peut faire son service militaire pendant les sessions, si ce n'est après une procédure

que nous venons d'étudier, n'est pas toujours rigoureusement observée. Plusieurs fois, des membres qui désiraient accomplir leur période d'instruction à une époque coïncidant avec la session, se sont bornés à demander des congés sans en indiquer le motif; dans ce cas, la Chambre ne pouvait qu'accorder le congé[1]. Il est même arrivé devant le Sénat, en 1906, qu'un membre a sollicité un congé en précisant son désir de répondre à un appel de l'autorité militaire, mais sans que le ministre de la Guerre eût formulé la demande prévue par la loi. Dès lors, le Président du Sénat ne pouvait que suivre la procédure ordinaire des congés; mais, avec raison, il a jugé nécessaire de donner lecture de la demande de congé et de rappeler, sans commentaires, le texte de la loi de 1895[2]. Le Sénat a accordé le congé purement et simplement.

Bien que la loi de 1895 ait été notifiée à l'autorité militaire, il peut arriver qu'un membre des Chambres soit, par erreur, convoqué en cours de session. Dans ce cas, il lui suffirait de retourner sa feuille de convocation au bureau du recrutement en rappelant et la loi et sa qualité. Mais il vaut mieux qu'il avertisse le Président de la Chambre qui saisit immédiatement le ministre de la Guerre. Cette procédure permet au membre indûment convoqué de faire constater par une correspondance officielle que ce n'est pas pour un intérêt privé, mais au nom de la loi et dans l'intérêt des prérogatives parlementaires, qu'il renonce à se rendre immédiatement sous les drapeaux.

S'il arrivait que durant un long ajournement de la Chambre, quelque membre répondît à une convocation militaire, la loi de 1895 ne serait pas absolument violée, puisque, ce qu'elle a voulu, c'est qu'aucun sénateur ou député ne pût être empêché de prendre part aux délibérations législatives par suite des obligations militaires, sans le consentement de l'Assemblée. Or, quand les Chambres se sont ajournées au cours d'une session, comme elles ont coutume de le faire à Pâques, toute délibération est suspendue. Mais dans ce cas, si elles venaient à se réunir subitement pour des nécessités imprévues, les sénateurs ou députés présents sous les drapeaux devraient être immédiatement libérés et rejoindre leurs collègues. C'est seulement lorsqu'ils auraient repris leurs sièges, que le ministre de la Guerre pourrait, s'il le jugeait nécessaire, saisir le Président d'une demande tendant à ce qu'ils soient autorisés à terminer leur période d'exercice.

1. D'une circulaire du ministre de la Guerre en date du 20 mai 1901, adressée aux gouverneurs militaires de Paris et de Lyon, aux généraux commandant les corps d'armée et au général commandant la division d'occupation de Tunisie, il résulte qu'il doit être donné satisfaction à toutes les demandes formées par des membres du Parlement, officiers de réserve, qui expriment le désir de ne pas être convoqués dans leur circonscription électorale pour effectuer leurs stages réglementaires.

2. *M. le Président.* — Messieurs, j'ai reçu de M. de Tréveneuc la lettre suivante :

« Paris, le 26 février 1906. — Monsieur le Président, Appelé par l'autorité militaire à faire, cette « année, une période d'instruction dans l'armée territoriale, je désire répondre immédiatement à cet appel. « J'ai donc l'honneur de vous prier de bien vouloir demander au Sénat de m'accorder un congé de quinze « jours et de m'autoriser à me mettre à la disposition de l'autorité militaire.

« Veuillez agréer, etc. — DE TRÉVENEUC. »

« Je rappelle au Sénat les termes de l'article 2 de la loi du 22 juillet 1895 sur les obligations militaires des membres du Parlement :

« En temps de paix, les membres du Parlement ne peuvent faire aucun service militaire pendant les « sessions, si ce n'est sur la demande du ministre de la Guerre, de leur propre consentement et après « décision favorable de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent. »

« Il n'y a pas d'opposition?...

« Le congé est accordé ». (S. 26 février 1907.)

Comme nous l'avons dit[1], la question de savoir quelle serait la situation des sénateurs et des députés en cas de guerre n'a pas encore été tranchée; mais, à la suite de conférences qui ont eu lieu, aux mois de juillet et de décembre 1905, entre le Président de la Chambre et le ministre de la Guerre, il a été reconnu que les lois constitutionnelles, d'une autorité plus haute encore que la loi du recrutement, font au Gouvernement l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour que les membres des deux Chambres ne soient pas privés du droit de participer à la délibération et au vote des lois que réclamerait un péril national. En conséquence, il a été décidé que des instructions seraient envoyées à tous les chefs de corps, leur enjoignant d'aviser les sénateurs et députés qu'ils n'auraient à rejoindre les drapeaux que le huitième jour de la mobilisation[2].

342 *bis*. Il est inutile de dire qu'aucune incompatibilité n'existe entre le mandat de député et la profession d'avocat. Mais anciennement, on tendait à considérer que les membres de la Chambre des pairs ne sauraient être inscrits au tableau de l'ordre des avocats parce que la Haute Assemblée pouvait être appelée à se former en Cour de Justice[3]. Aujourd'hui, la question n'existe plus. Bien que le Sénat ait conservé des attributions judiciaires (V. n° 609), le mandat sénatorial est compatible avec la profession d'avocat.

L'incompatibilité entre les fonctions publiques et le mandat de sénateur ou de député résulte de la prise de possession de la charge conférée. Un sénateur ou un député nommé Président de la République un mois avant le terme légal du mandat du président en exercice ne reçoit, du fait de l'élection, aucune parcelle du Pouvoir exécutif avant le jour de son investiture; il ne peut donc pas être démissionnaire *ipso facto;* il a le droit de continuer à siéger dans la Chambre dont il fait partie, et, s'il est Président de l'une des deux Assemblées, il peut demeurer à son poste jusqu'au moment de la transmission des Pouvoirs[4].

343 à **344.** [*Sans modifications.*]

1. Voy. la note de la page précédente.

2. C. D. 27 février 1906.

3. Décis. du Cons. disciplin. du 7 novembre 1822; *Répert. de droit français*, v° *Avocat*, n. 250.

4. M. Armand Fallières, élu Président de la République le 17 janvier 1906, un mois avant l'expiration des pouvoirs conférés à M. Émile Loubet, est resté Président du Sénat; toutefois il s'est abstenu de présider les séances; mais il a pris part au scrutin d'élection qui a eu lieu dans la séance du Sénat du 1er février 1906 et il a signé, en sa qualité de Président du Sénat, des actes de transmission à la Chambre des députés. (C. D. 5 février 1906.) Quelques jours avant la date légale de la transmission des pouvoirs, dans la séance du Sénat du 13 février 1906, M. Armand Fallières a donné simultanément sa démission de Président du Sénat et de sénateur de Lot-et-Garonne; sa lettre de démission communiquée à la Haute Assemblée par M. le Vice-Président Antonin Dubost était rédigée dans les termes suivants :

« Paris, le 13 février 1906. — Monsieur le Président, — Pour permettre au Sénat, s'il le juge convenable, de faire concorder, à quelques jours près, l'élection de mon successeur avec mon entrée à l'Élysée, j'ai l'honneur de remettre, dès à présent, entre vos mains ma double démission de Président de la Haute Assemblée et de sénateur de Lot-et-Garonne.

« J'ai appartenu au Sénat pendant près de seize années. Je n'oublierai jamais les témoignages de sympathie et de confiance qui m'y ont été tant de fois prodigués.

« En me séparant d'eux, non sans regrets, j'offre à tous mes collègues l'expression émue de ma profonde reconnaissance.

« Veuillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération. — A. Fallières ».

Après avoir donné acte, suivant les formes établies, de la démission du mandat sénatorial, M. le Vice-Président Antonin Dubost a prononcé une courte allocution (V. n° 314).

345. En votant la loi du 3 avril 1909 concernant le chemin de fer de Djibouti à Addis-Abeba, les Chambres ont introduit un article 4 portant que « seront nulles de plein droit les nominations au titre français, à des postes d'administrateurs et de directeurs de la nouvelle Société, de membres du Parlement ». Cette décision a été motivée par les subventions prévues pour le chemin de fer de Djibouti.

346. [*Sans modifications.*]

CINQUIÈME SECTION

DISSOLUTION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

---

347. [*Sans modifications.*]

348. Conformément au précédent rappelé dans le *Traité*, M. le Président Brisson a autorisé, dans la séance de la Chambre des députés du 17 mai 1909, le dépôt d'un projet de résolution « invitant le Gouvernement à demander au Président de la République d'user du droit de dissolution que lui confère l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ». Ce projet de résolution a été développé par son auteur, M. Pugliesi-Conti ; mais au moment du vote, M. Hector Depasse a fait observer qu'il ne lui paraissait pas possible que la Chambre fût appelée à statuer sur une proposition de cette nature :

« Je ne songe nullement, disait M. Hector Depasse, à mettre ici en question tout le programme du Gouvernement, à entamer une discussion sur ce que nous avons fait, et ce que nous n'avons pas fait. Je me borne à dire que la Chambre, en bonne logique, et en bon droit constitutionnel, ne peut pas être appelée à se prononcer sur sa propre dissolution, qui appartient au Président de la République et au Sénat. Chacun de nous, en particulier l'honorable collègue qui a pris l'initiative de cette proposition, peut parfaitement se dissoudre lui-même s'il lui plaît : il n'a qu'à donner sa démission. Mais la Chambre, Assemblée parlementaire, Assemblée constitutionnelle, ne peut pas se prononcer sur sa propre dissolution : nous n'avons qu'à remplir notre tâche et à faire notre œuvre. Je demande que cette proposition de résolution ne soit pas mise aux voix et je pense en effet qu'elle ne peut pas l'être. »

Comme conséquence des observations de M. Hector Depasse, le Président mit aux voix la question préalable qui fut prononcée par 346 voix contre 74.

349. En Russie, l'article 3 de l'oukase impérial du 19 août 1905 (V. *supra*, n° 50) a conféré au Tsar le droit de dissoudre l'Assemblée nationale avant l'expiration légale de son mandat (V. n° 305); la date des nouvelles élections doit être fixée dans le décret même de dissolution, mais il n'est point assigné de délai pour la convocation des collèges.

En Turquie, l'article 7 de la Constitution du 23 décembre 1876 attribue au Sultan le droit de dissoudre la Chambre des députés, et l'article 35 prévoit

la disso ution automatique en cas de conflit législatif; cet article est ainsi conçu :

« En cas de rejet, par un vote motivé de la Chambre des députés, d'un projet de loi pour l'adoption duquel le ministre croit devoir insister, S. M. I. le Sultan ordonne la dissolution de la Chambre, à charge de la réélection des députés dans le délai fixé par la loi. »

Aux termes de l'article 73, les élections générales que la dissolution rend nécessaires doivent être fixées de telle sorte que la Chambre nouvelle puisse se réunir au plus tard dans les six mois qui suivent la date de la dissolution.

Au Japon, la Chambre des pairs, qui est composée en grande majorité de membres héréditaires et de membres nommés à vie, ne peut être dissoute. En vertu de l'article 7 de la Constitution du 11 février 1889, l'Empereur a le droit de dissoudre la Chambre des représentants sans avoir besoin de prendre l'avis de la Chambre des pairs; aux termes de l'article 45 de la même Constitution, « lorsque la dissolution de la Chambre des représentants est prononcée, un ordre impérial ordonne qu'il soit procédé à de nouvelles élections et la nouvelle Chambre doit être convoquée dans les cinq mois qui suivent le jour de la dissolution ». L'article 30 de la loi électorale japonaise dispose que, lorsque la dissolution de la Chambre des représentants est prononcée, un ordre impérial, avec une date fixe pour les nouvelles élections, est publié au moins trente jours avant cette date. L'article 44 de la Constitution ajoute que, « au cas où la dissolution de la Chambre des représentants est prononcée, la Chambre des pairs doit être en même temps prorogée ».

350 à **352.** [*Sans modifications.*]

353. On a posé la question de savoir si la loi du 15 février 1872, « relative au rôle *éventuel* des Conseils généraux dans des circonstances *exceptionnelles* », serait encore applicable dans l'hypothèse où les circonstances prévues par cette loi viendraient à se réaliser. Quelles sont ces circonstances? Des troubles publics tels que les représentants du pays sont dispersés par la force : « Si l'Assemblée nationale *ou celles qui lui succéderont*, dit l'article 1er de la loi, viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir... » Il semble bien que la précision de ce texte ne puisse laisser place à aucun doute, si l'éventualité pour laquelle il a été édicté venait à se réaliser.

Cependant on a soutenu et M. Esmein pense[1] que les lois constitutionnelles de 1875 ont implicitement abrogé la loi « provisoire » de 1872. Nous ne partageons pas cet avis. D'abord il nous paraît difficile d'appliquer l'épithète de « provisoire » à une loi faite en vue de périls qui, fort heureusement, ne menacent pas une fois par siècle la vie des peuples. Si les auteurs de la loi de 1872 n'avaient voulu prendre que des précautions « de circonstance », en vue de la période incertaine et troublée qui suivit la guerre de 1870, ils n'auraient pas inséré dans leur texte ces mots : « ou celles qui lui succéderont... » Personne ne pouvait penser que plusieurs Assemblées se succéderaient sans que la France eût une Constitution. Donc il n'y a aucune raison

1. *Éléments de droit constitutionnel*, 2e édit., p. 680.

de croire que la loi de 1872 ait été faite en prévision de l'absence de toute garantie constitutionnelle.

Il est vrai, comme le fait justement remarquer M. Esmein, que, « dans tous ses articles, la loi parle d'une « Assemblée nationale » et que la Constitution actuelle a établi deux Chambres ». Mais, dans la jurisprudence, les termes qui servent à qualifier l'organe du Pouvoir législatif n'ont pas pour conséquence de frapper un article ou une loi de caducité lorsqu'ils sont changés. Des textes anciens où il est parlé soit du *Corps législatif*, soit de l'*Assemblée nationale*, sont aujourd'hui considérés, sans contestation, comme applicables au Sénat et à la Chambre des députés. Tels sont, par exemple, l'article 8 de la loi du 24 mai 1872, aux termes duquel le Conseil d'État donne son avis « sur les projets d'initiative parlementaire que l'*Assemblée nationale* juge à propos de lui renvoyer » (V. n° 83), l'article 35 de la loi du 10 août 1871 relative à la dissolution d'un Conseil général « pendant les sessions de l'*Assemblée nationale* » (V. n° 53). Le terme générique « Assemblée nationale » signifie la puissance publique investie du droit de faire la loi[1]. Si, d'ailleurs, une question de mots pouvait avoir ici son importance, il conviendrait de rappeler que l'expression qui figure dans la loi de 1872 n'a pas disparu des lois constitutionnelles de 1875, puisque le Sénat et la Chambre des députés constituent, par leur réunion, l'Assemblée nationale.

Mais une autre difficulté s'élève; on dit : si les délégués des Conseils généraux ne réussissent pas au bout d'un mois à reconstituer l'Assemblée légale « par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire », ils décrètent « un appel à la nation » et se séparent « le jour où la nouvelle Assemblée nationale est constituée ». On fait observer que ce texte ne peut « s'adapter » aux lois constitutionnelles qui prescrivent deux Chambres. Évidemment, et c'est parce qu'il ne peut s'adapter que nous estimons qu'il est toujours en vigueur. Il a été fait précisément pour le jour indéterminé, « éventuel », comme s'exprime le titre de la loi de 1872, pour le jour où toute Constitution aurait cessé d'exister. Il est bien certain que si, après « un mois » d'efforts, la moitié plus un des sénateurs et des députés n'avait pu parvenir à délibérer légalement « sur un point quelconque du territoire », c'est que les lois constitutionnelles auraient péri. On ne voit plus quelle autre ressource resterait pour ramener la paix publique qu'un appel à la nation, et ne vaudrait-il pas mieux que les élections inévitables fussent décrétées en vertu de la loi, surveillées par les délégués des Conseils généraux, qu'ordonnées et probablement faussées par un Pouvoir insurrectionnel?

Enfin les droits ainsi conférés aux Conseils généraux et à leurs délégués ont paru disproportionnés avec le rôle de ces Assemblées. M. Esmein ajoute : « Les lois constitutionnelles de 1875 ne les confirmant point, ils ne sauraient être admis comme légaux dans le nouvel ordre constitutionnel qu'elles ont fondé. » Nous répéterons que cet ordre constitutionnel aurait disparu si les Conseils généraux étaient appelés à user de leurs pouvoirs exceptionnels.

1. On peut citer encore à l'appui de notre thèse, l'article 6 de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège; — l'article 28 du décret organique du 2 février 1852 concernant la déchéance (V. n° 347); — l'article 3 de la loi du 21 novembre 1872 sur le jury (V. n° 342).

Nous ajouterons que ces pouvoirs paraissent mieux en harmonie avec le carac
tère des Assemblées départementales depuis l'établissement de la Constitution
qu'ils ne pouvaient l'être en 1872. En effet, les lois constitutionnelles de 187
ont étroitement associé les Conseils généraux à l'existence du Pouvoir légis
latif. Les membres de ces Conseils contribuent à l'élection du Sénat avec le
députés et au même titre qu'eux. Quoi de plus naturel, le jour où les séna
teurs et les députés seraient illégalement empêchés de se réunir, quoi d
plus naturel que de voir les délégués des Conseils généraux prendre, suivan
les termes de la loi de 1872, les mesures nécessaires pour rendre au Pouvoi
législatif « la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits »?

Il convient d'ajouter que, pressée par les circonstances et par le temps
l'assemblée des délégués des Conseils généraux aurait le plus grand intérêt
utiliser tous ceux des ressorts de la Constitution actuelle qui pourraient encor
fonctionner. Si la procédure prescrite pour la nomination des députés et cell
relative à la nomination des sénateurs — celle-ci longue et compliquée, —
pouvaient encore être régulièrement suivies, rien n'empêcherait les délégué
de prescrire la formation de deux Chambres. Le § 2 de l'article 5 de la lo
de 1872 qui les charge de « décréter un appel à la nation pour des élection
générales » n'est nullement exclusif de la nomination de deux Assemblée
distinctes. Il est d'ailleurs trop évident qu'à peine constituées ces deu
Chambres seraient obligées de se former en Assemblée nationale, ne fût-c
qu'à l'effet de pourvoir à l'élection du Président de la République dont l
mise en vigueur de la loi exceptionnelle de 1872 suppose naturellement l
disparition ou la forfaiture.

LIVRE TROISIÈME

ORGANISATION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

PREMIÈRE SECTION

DES PROTESTATIONS ÉLECTORALES

354. Nous avons constaté que les Bureaux de la Chambre ne s'arrêtent pas aux protestations non signées. Le Conseil d'État a également consacré ce principe qu'une observation *anonyme* insérée au procès-verbal ne constitue pas une protestation sur laquelle il y ait lieu de statuer[1].

Un Bureau peut déclarer qu'il ne s'arrête pas aux faits énoncés dans une protestation dont la signature n'est pas légalisée[2].

Des renseignements de seconde main, c'est-à-dire portés à la connaissance du Bureau par des tiers qui déclarent les tenir eux-mêmes d'autres personnes et n'en avoir pas été personnellement témoins, ne constituent pas une protestation très sérieuse[3].

Pour qu'une protestation soit retenue par le Bureau, il faut qu'elle énonce des faits précis et qu'elle apporte à l'appui un commencement de preuves[4]. Des faits allégués sous une forme dubitative et sous réserve de vérification

1. « Le Conseil d'Etat, ...considérant que l'observation insérée au procès-verbal ne portait aucune signature ; que, ni le requérant, dans le mémoire qu'il a produit devant le Conseil de préfecture après l'expiration du délai accordé pour le dépôt des protestations, ni aucun autre électeur n'a déclaré avoir formulé ladite observation ; que, dans ces conditions, c'est avec raison que *le Conseil de préfecture s'est refusé à considérer comme une protestation régulière l'observation qui est restée anonyme*, et qu'il a décidé, en conséquence, qu'il n'y avait lieu de statuer ; — Rejette, etc. » (Élect. de Breuvannes, 19 décembre 1900.) — Voy. également arr. Cons. d'Etat, 24 juillet 1885 (élect. de Vonneuil-sous-Biard) ; 4 janvier 1889 (élect. de Neuville-sur-Saône), et 13 février 1901 (élect. de Saint-Août).

2. C. D. 6 juin 1906. (Rapport de M. Cadenat ; élect. de Mauriac et de Murat.)

3. C. D. 10 juin 1902 (élect. d'Epernay).

4. C. D. 7 juin 1898 (élect. de la 2e circonscription de Marseille). — S. 15 janvier 1909 (élect. du Var).

ne peuvent être examinés par le Bureau[1]. Une protestation basée sur des faits qui ne peuvent entacher l'élection ne saurait être retenue par le Bureau qui la mentionne sans en rendre compte[2].

Des protestations d'électeurs qui ne seraient produites devant la Chambre qu'à l'état de copie et dont le candidat intéressé attesterait l'exactitude en ajoutant que les originaux ont été déposés au greffe d'un tribunal ne présenteraient pas un caractère d'authenticité suffisant pour retenir l'attention du Bureau[3].

Une protestation fondée sur des faits d'ordre privé, antérieurs à la période électorale, peut être mentionnée par le Bureau, mais ne saurait être retenue par lui[4]. La Chambre est juge de l'éligibilité des candidats, mais seulement dans la mesure où les textes de lois permettent de contester cette éligibilité; des actes qui n'ont point été déférés à la justice, qui par conséquent n'ont été l'objet d'aucune répression pénale, ne peuvent être régulièrement soumis au verdict de la Chambre, s'ils sont étrangers à l'élection (V. *infra*, n° 359 et 360).

On sait qu'en France toute personne peut formuler une protestation électorale. Devant la Chambre des députés de Hongrie les protestations contre la validité de l'élection d'un député ne peuvent être formées que par *les électeurs de la circonscription*. En outre, elles ne peuvent être reçues que si elles portent au moins *dix signatures légalisées* par un notaire ou un juge de paix. Enfin elles doivent être accompagnées de l'original d'un reçu délivré par le trésorier de la Chambre portant que, pour garantie préalable des frais (V. n° 357), les protestataires ou l'un d'eux ou un tiers quelconque ont versé, en espèces, à la caisse de la Chambre une somme de 3.000 couronnes; toute protestation qui n'est pas accompagnée de ce reçu de versement est écartée par le Président, *sans même qu'il en soit donné connaissance à la Chambre*.

Le règlement de la Chambre des députés d'Italie stipule que les protestations doivent être signées par des membres du collège électoral ou par des candidats y ayant obtenu des voix. Les signatures doivent être *légalisées* par le maire de la commune du domicile ou du lieu de l'élection.

355. Il n'y a point de délai pour formuler une protestation; les protestations rédigées au moment même où s'accomplit le fait incriminé ont souvent un caractère plus sérieux que les autres, mais on comprend qu'il soit quelquefois nécessaire d'attendre plusieurs jours pour réunir les signatures des témoins, et les Bureaux examinent toutes les protestations sans tenir compte de la date à laquelle elles ont été établies.

1. C. D. 6 juin 1898 (élect. de Rocroi).
2. S. 22 janvier 1909 (élect. des Deux-Sèvres).
3. C. D. 17 novembre 1893 (élect. de Briançon).
4. Une protestation du 30 mai 1906, imprimée et distribuée à tous les membres de la Chambre avait demandé au 1er Bureau : 1° de se faire produire des rapports présentés au ministre du Commerce sur la gestion d'une compagnie financière dirigée par le candidat élu; 2° de réclamer au ministre de la Justice des renseignements sur les responsabilités judiciaires du directeur de la compagnie; 3° enfin de prononcer l'invalidation parce que, au cours de la période électorale, le candidat proclamé avait nié les documents invoqués contre lui. Le Bureau a refusé de suivre les protestataires dans cette voie; « il a pensé que si les faits d'ordre financier reprochés appelaient une sanction, ce n'était point une sanction politique, mais une sanction d'un autre ordre, s'il y avait lieu, que les protestataires devaient poursuivre. » (C. D. 14 juin 1906; rapport de M. Aimond; élect. de Sisteron.)

Chaque Bureau est juge du délai qu'il convient d'accorder aux protestataires pour l'envoi de pièces complémentaires. L'expiration du délai imparti peut être fixée à une date qui précède la constitution de la Chambre[1]. Lorsque les pièces annoncées ne sont pas parvenues à la Présidence dans le délai fixé, le Bureau a le droit de passer outre et de statuer, mais il convient de faire mention dans le rapport du délai accordé sans résultat aux protestataires[2].

Un Bureau qui se trouve divisé sur le point de savoir s'il convient d'attendre des protestations annoncées à la Présidence de la Chambre et non encore parvenues, a le droit de soumettre la question à l'Assemblée par un rapport verbal; si l'Assemblée décide qu'il n'y a pas lieu à ajournement, le Bureau est tenu de faire son rapport sans délai[3].

Devant la Chambre des députés de Hongrie, les protestations contre l'élection des députés élus aux élections générales doivent être formées avant la constitution de l'Assemblée, et les protestations contre les élections partielles dans les trente jours qui suivent le scrutin. Les protestations remises après les délais prescrits sont écartées *d'office et sans débats* par la Commission compétente. Les protestataires ne sont pas obligés de fournir, au moment du dépôt de la protestation, les preuves à l'appui des motifs invoqués contre la validité de l'élection; ils ont le droit de produire ces preuves au cours de l'instruction. Toutefois, si les preuves n'ont pas été annexées à la protestation, mais produites en cours d'instruction, la partie adverse a le droit de demander, pour fournir la preuve contraire, une prolongation de l'instruction *aux frais des protestataires* (V. nos 354 et 357).

356. Nous avons dit que les protestations électorales peuvent être retirées par ceux qui les ont déposées; mais, si la déclaration de retrait est conçue dans des termes qui ne paraissent pas conformes au respect dû à la Chambre, le Bureau a le droit de formuler, dans son rapport, un blâme à l'encontre des signataires, et ce droit peut s'exercer lors même que le premier signataire serait membre de l'autre Assemblée[4].

357. Aux termes du règlement de la Chambre des députés de Hongrie, les protestations mal fondées ou entachées de faux entraînent, pour leurs auteurs, de graves responsabilités. On a vu que, pour être recevable, toute protestation contre la validité de l'élection d'un député à la Chambre des députés de Hongrie doit être accompagnée d'une provision en numéraire (V. *supra*, n° 354). La responsabilité pécuniaire des auteurs de la protestation est déterminée par les

1. C. D. 10 juin 1902 (élect. des Sables-d'Olonne).

2. C. D. 10 juin 1902 (élect. des Sables-d'Olonne); 16 juin 1902 (élect. de Vesoul); 23 juin 1902 (rapport de M. le comte de Montaigu sur l'élection de la 1re circonscription d'Alger): « Aucune protestation n'a été présentée par les candidats battus. Seul, un conseiller d'arrondissement, M. Marty, a adressé le 15 mai une protestation, annonçant un dossier qui, à l'heure actuelle, n'est pas encore parvenu. Aucun fait paraissant susceptible d'invalider l'élection n'est allégué dans cette protestation de M. Marty. Une dépêche est arrivée hier, mercredi 4 juin, annonçant encore le dossier. Le 2e Bureau a estimé qu'il ne convenait pas de retarder plus longtemps la validation d'une élection contre laquelle il n'y avait pas de protestations sérieuses. A l'unanimité, le 2e Bureau a décidé de proposer à la Chambre la validation de l'élection de M. de Laurens-Castelet. » (C. D. 5 juin 1902; rapport de M. Félix Marot sur l'élection de Castelnaudary.)

3. A. N. 18 juillet 1844 (élect. de la Martinique).

4. C. D. 16 juin 1902 (élect. de Gray).

articles 96 à 106 du règlement [1]. Tout d'abord les frais d'enquête sont prélevés sur la somme consignée (V. *infra*, n° 405). Les parties intéressées à la procédure de vérification peuvent obtenir le remboursement de leurs dépenses à la condition d'en fournir le compte à la Commission judiciaire de la Chambre avant la décision définitive. La Commission fixe le montant des frais à rembourser en même temps qu'elle rend sa décision définitive. Le député délégué à l'enquête a droit, outre les frais de déplacement, à une indemnité de 30 couronnes par jour.

Si la Commission judiciaire de la Chambre rejette la protestation comme non fondée, les protestataires doivent être condamnés solidairement au remboursement de tous les frais exposés par les parties adverses. Si, au contraire, l'élection est annulée, peuvent être condamnés au remboursement des frais exposés par les protestataires : *a*) le député intéressé, à moins qu'il n'ait renoncé à défendre son élection; *b*) les électeurs qui ont déclaré vouloir défendre l'élection et, en outre, *c*) toutes personnes dont l'acte ou l'omission contraire à la loi a motivé l'annulation de l'élection, y compris le député élu, même au cas où il aurait renoncé à défendre son élection.

Il appartient à la Commission judiciaire de la Chambre de décider, d'après les circonstances de fait, si les personnes qui viennent d'être énumérées seront condamnées solidairement, ou suivant les catégories déterminées, soit individuellement, soit solidairement et dans quelle proportion. En cas de condamnation solidaire, le montant total de la condamnation peut être exigé de l'un quelconque des condamnés, sauf toutefois le recours de ce dernier, par les voies légales, contre ceux qui ont été condamnés solidairement avec lui.

Les cas de faux commis en matière de protestations électorales sont prévus par l'article 58 du règlement hongrois dans les termes suivants :

« Les faux qui auraient été commis lors de la rédaction, de l'instruction ou du dépôt des protestations formées contre les élections seront dénoncés par la Chambre des députés, sur le rapport de la Commission judiciaire et par l'organe de son Président, au ministre de la Justice, pour être procédé à des poursuites pénales. »

Les dispositions que nous venons de reproduire ou d'analyser n'ont pu prendre place dans un règlement intérieur et avoir force exécutoire que parce qu'il en a été ainsi décidé par la loi (V. *supra*, n° 362).

1. V. Moreau et Delpech, *les Règlements des Assemblées législatives*, I, 649 et suiv.

DEUXIÈME SECTION

DE LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS

CHAPITRE PREMIER

DU DROIT DE VÉRIFIER LES POUVOIRS

358. [*Sans modifications.*]

359. Chaque Chambre est juge de l'*éligibilité* de ses membres ; cette disposition doit être entendue au sens « légal » (V. *supra*, n° 354, et *infra*, n° 360); c'est-à-dire que chaque Chambre a le pouvoir souverain de dire si le candidat proclamé réunissait toutes les conditions d'éligibilité prévues par la loi ; mais il ne serait pas possible d'appliquer le texte constitutionnel au sens « moral » et de discuter la question de savoir si un candidat qui est notoirement éligible en vertu des lois existantes n'a pas perdu le droit d'entrer dans une Assemblée à raison d'actes ou de condamnations que ne visent point les statuts électoraux (V. n° 166 du *Traité*). M. Henri Brisson disait très justement dans la séance de l'Assemblée nationale du 27 juin 1873 :

« Je maintiens qu'il a été fait argument, à cette tribune, de la qualité du candidat, puis de la condamnation qui l'avait frappé, et je dis que ce genre d'argument est extrêmement périlleux en matière de vérification de pouvoirs, et qu'il ne convient en aucune façon de le placer à la tête de considérations sur cette vérification, parce qu'il tendrait à indiquer à l'Assemblée, non pas un vote sur le caractère de l'élection, mais un vote purement politique. »

360. En matière de vérifications de pouvoirs, il y a des divergences assez profondes entre la méthode que suit le Conseil d'État lorsqu'il constate des infractions aux lois électorales dans les scrutins municipaux et la procédure suivie par les Chambres en matière d'élections législatives ou sénatoriales. Le Conseil d'État exige la stricte application des textes avec plus de rigueur que les Chambres. Il y a plusieurs raisons à ces divergences. D'une part, le Conseil

d'État est un tribunal administratif qui juge des opérations administratives; les Chambres sont, au contraire, des corps politiques jugeant des votes politiques. D'autre part, il y a de moindres inconvénients à annuler une élection municipale et à obliger une commune à rouvrir les urnes qu'à exposer tout un département ou toute une circonscription législative à recommencer une bataille souvent fort troublante pour la paix des esprits; de là plus de scrupules au Luxembourg et au Palais-Bourbon à prononcer une invalidation pour des vices de forme que le Conseil d'État condamne sans hésiter.

Ces divergences entre la procédure du Conseil d'État et celle des Chambres, ont été très finement décrites et justifiées dans la séance du Sénat du 17 mars 1903, par M. Couteaux, en ce qui concerne la vérification des pouvoirs de la Haute Assemblée :

« Les élections municipales, disait M. Couteaux, se font dans des conditions et dans des circonstances qui ne sont pas du tout les conditions et les circonstances dans lesquelles se font les élections sénatoriales.

« La première différence est celle-ci : c'est que le Corps électoral n'est pas le même. Les élections municipales se font au suffrage universel, les élections sénatoriales se font par un suffrage que les mauvaises langues appellent restreint, mais que, moi, j'appelle un suffrage qui sort également du suffrage universel, mais qui est un suffrage sélectionné, choisi, trié dans sa masse par le suffrage universel lui-même.

« Il n'en est pas moins vrai que ce Corps électoral sénatorial comprend l'élite, dans chaque parti, du département dans lequel il a été nommé; il comprend tous les députés, tous les conseillers généraux, tous les conseillers d'arrondissement, la plupart des maires et des adjoints qui ont une très grande habitude des opérations électorales. Il n'en est pas tout à fait ainsi du suffrage universel, car la moyenne des électeurs possède à un degré beaucoup moindre le sentiment, la connaissance et la conscience de ses devoirs électoraux.

« Voilà une première différence. La seconde, c'est que les élections municipales se font sur des listes infiniment plus nombreuses que les listes sénatoriales, puisqu'elles comprennent de dix à trente-six noms et que, précisément, en raison du très grand nombre des candidats, il peut arriver très facilement, lorsqu'on a effacé huit ou dix noms, qu'on les remplace par un plus grand nombre; il faut, pour éviter les erreurs, une attention et une vigilance extrêmes.

« Il faut compter chaque fois tous les noms qui se trouvent souvent intercalés entre les noms effacés, quelquefois sur les marges, quelquefois à la fin, pour être sûr qu'on n'en a pas ajouté plus qu'il ne fallait.

« Dans les élections municipales, d'autre part, le dépouillement du scrutin est effectué par des gens, dans les communes rurales, qui ont à peine l'instruction primaire, et n'ont pas du tout l'habitude des opérations électorales, qui ne peuvent pas y apporter la même attention ni la même vigilance que les scrutateurs d'un collège sénatorial, qui sont habitués à ces sortes d'opérations.

« C'est ce qui explique que les erreurs y soient beaucoup plus fréquentes, et que surtout la fraude y soit beaucoup plus facile.

« Voilà pourquoi je dis que la jurisprudence du Conseil d'État, dont on se prévaut auprès de vous, a eu presque toujours pour but de réprimer des fraudes, dont elle avait la certitude morale, mais dont elle ne pouvait pas prouver la vérité matérielle, et que c'est pour atteindre ces fraudes que le Conseil d'État a employé ce moyen de supprimer, à tous les candidats, tous les suffrages qui se trouvaient en trop, afin d'arriver indirectement à l'annulation en leur enlevant la majorité absolue. »

M. Couteaux concluait en disant au Sénat : « Vous êtes souverains; seuls vous pouvez établir votre jurisprudence. Il est donc bien évident que lorsqu'on recommande ici la jurisprudence du Conseil d'État, c'est seulement à titre d'indication. »

Nous avons dit dans le *Traité*[1] que la Chambre ne subordonne pas ses déci-

1. Éd. de 1902, p. 406.

sions en matière de vérifications de pouvoirs à l'issue d'instances pendantes devant les tribunaux et qu'en conséquence elle n'a pas pour règle d'ajourner jusqu'après un jugement à intervenir l'examen d'un rapport d'élection. Le même principe a été établi par le Conseil d'État dans un arrêt du 20 mars 1905. Voici le texte de cet arrêt :

« Le Conseil d'État, — Vu les lois des 10 août 1871, 31 juillet 1875, l'article 51 du décret de 1852; — sur la demande du sieur Niel tendant à ce qu'il soit sursis à statuer jusqu'à ce qu'un jugement ait été rendu sur la poursuite correctionnelle intentée par lui contre le sieur Bonal; — considérant qu'aux termes de l'article 51 du décret du 2 février 1852, la condamnation, s'il en est prononcé, ne pourra avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valable par les pouvoirs compétents ou dûment définitive par l'absence de toute protestation régulière; qu'il suit de là que les poursuites relatives à des délits se rapportant à des élections sont indépendantes de la question de la validité de ces élections; qu'il n'y a pas lieu de surseoir à statuer jusqu'à la production du jugement relatif aux poursuites correctionnelles intentées contre le sieur Bonal... » (V. *supra*, p. 354).

361. [*Sans modifications.*]

362. L'article 46 de la Constitution serbe, proclamée le 6 avril 1901, a décidé que les pouvoirs des membres des deux Chambres seraient examinés et validés par la Cour de cassation en séance plénière, c'est-à-dire toutes chambres réunies. Aux termes de l'article 50 de la même Constitution, ce sont les tribunaux de première instance qui décident si quelqu'un possède ou non les droits électoraux; ce sont eux qui veillent à ce que les listes électorales soient dressées régulièrement; ils ont le droit de les rectifier, soit à la suite d'une plainte, soit d'office.

Nous avons dit, dans le *Traité*, qu'au Japon les contestations concernant la validité des élections des membres de la Chambre des représentants sont jugées par la Cour d'appel[1]. La procédure établie est la suivante : Dans les trente jours de la proclamation du résultat du scrutin, tout candidat non élu a le droit d'intenter un procès au candidat élu, sous la condition de déposer au greffe une consignation de 300 *yèns*, soit en espèces, soit en fonds publics; s'il succombe dans sa demande, les frais du procès sont prélevés sur ce gage. Lorsque deux ou plusieurs protestations se produisent contre le même élu, la Cour peut statuer sur toutes par un seul arrêt. La dissolution de la Chambre entraîne le rejet de toutes les protestations. En cas de désistement, le demandeur est tenu de le rendre public par la voie de la presse. L'arrêt de la Cour est notifié au ministre de l'Intérieur et au Président de la Chambre; il peut être l'objet d'un renvoi en cassation. L'élu dont l'élection est attaquée a le droit de siéger jusqu'à l'arrêt définitif.

La compétence de la Cour d'appel à l'égard des *faits de l'élection* ne dépouille pas la Chambre du droit de statuer sur les questions d'éligibilité et de compatibilité. L'article 78 de la loi japonaise du 11 février 1889 est ainsi conçu : « En cas de réclamation sur la validité des pouvoirs d'un membre de la Chambre des représentants, celle-ci doit décider, après une enquête préalable d'une Commission spéciale qui est tenue de faire rapport devant la

1. Mais les procès concernant la validité des *votes* sont dans la compétence du tribunal de première instance. (Ordonnance du 9 janvier 1890, art. 29; Voy. *le Système représentatif au Japon*, par Hisatsuma Furuya, p. 104 et suiv.).

Chambre dans un délai déterminé. » Aux termes de l'article 80 de la même loi, le membre dont la capacité est attaquée devant la Chambre conserve le droit de prendre part aux délibérations et aux votes, sauf en ce qui concerne ses propres pouvoirs.

En Hongrie, une loi du 10 juin 1899 avait établi, pour la vérification des pouvoirs, un système analogue à celui du Japon, mais à titre d'essai, car les effets de la loi étaient limités à huit années. Cette loi chargeait la Cour suprême de statuer sur la validité des élections à la Chambre des députés pour tous les cas de manœuvres, pressions, violences, fraudes ou irrégularités dans la composition des Bureaux ou les opérations de vote. Sous la réserve des moyens de nullité placés par des textes précis dans la compétence de la Cour suprême, la Chambre restait investie du droit d'examiner les pouvoirs de ses membres[1].

La loi stipulait qu'à l'expiration de la période de huit années, la juridiction sur la validité des élections appartiendrait exclusivement à la Chambre des députés. Et, par une disposition permanente, la loi déclarait que la Chambre exercerait son droit de juridiction selon les prescriptions contenues dans son règlement intérieur.

En conséquence, le règlement a décidé qu'à la séance indiquée pour l'ouverture de la Diète, les députés doivent remettre ou faire parvenir le procès-verbal général de leur élection (lettre de légitimation) aux secrétaires provisoires désignés par le Président provisoire ; celui-ci donne connaissance des protestations déposées contre la validité des élections (V. *supra*, n° 355). Il est procédé comme en France pour l'admission des députés dont l'élection n'est pas contestée. Après s'être constituée, la Chambre nomme une Commission permanente de vérification et neuf Commissions judiciaires qui fonctionnent pendant toute la durée de la Diète. Elle peut en outre nommer des Commissions judiciaires spéciales[2] (V. *infra*, n°s 293 et 405).

363 à **366.** [*Sans modifications.*]

367. Dans la séance du 6 juin 1906 a été confirmé le principe que la Chambre doit vérifier les opérations électorales, lors même que l'élu serait déjà décédé ; le Président proclame la vacance du siège, et les délais pour la convocation du collège ne peuvent commencer à courir que du jour de cette constatation faite par la Chambre en séance publique[3] ; il est facile de comprendre la nécessité de cette procédure; avant d'ouvrir un nouveau scrutin, il faut savoir si le premier a été régulier ; autrement, des agissements blâmables pourraient continuer ; c'est à la Chambre qu'il appartient d'avertir le corps électoral lorsque les lois ont été faussées ou méconnues ; ce qu'elle examine, en vérifiant un dossier d'élection, ce n'est pas seulement la validité du mandat conféré, c'est aussi la question de savoir si tous les droits des citoyens ont été respectés, si le suffrage universel a fonctionné avec sincérité, avec loyauté ;

1. Voy. *Annuaire de législation étrangère*, 1899, p. 279. — V. *supra*, n° 293.
2. Règl. de la Chambre des députés de Hongrie ; V. Moreau et Delpech, *Les règlements des Chambres législatives*, I, 517 et suiv.
3. C. D. 6 juin 1906 (élect. de Cognac).

son verdict n'a pas seulement pour but de faire entrer un membre dans l'enceinte parlementaire, mais aussi et surtout de redresser les griefs dont le corps électoral peut avoir à souffrir. Cette circonstance que la mort du candidat proclamé a fait disparaître le mandat présumé ne saurait dispenser la Chambre de l'obligation de statuer sur les faits de l'élection et de prononcer le jugement que seule elle peut rendre aux termes de la loi constitutionnelle.

368 et **369**. [*Sans modifications.*]

370. Les Chambres ne sont liées par aucun délai pour statuer sur la validité d'une élection. Les opérations électorales qui ont eu lieu le 3 mars 1907 dans la première circonscription de Montpellier pour la nomination d'un député n'ont été définitivement vérifiées que le 10 décembre 1908; dans cette espèce, il existait, il est vrai, des protestations, et un renvoi au Bureau avait été prononcé le 27 décembre 1907; mais les opérations électorales qui ont eu lieu le 2 août 1908 dans le département de la Haute-Marne pour la nomination d'un sénateur n'ont été vérifiées que le 23 décembre 1908, bien qu'il n'y eût pas de protestation. De même les opérations électorales du département de l'Aube pour la nomination d'un sénateur n'ont pas été examinées par le Sénat au cours de la session ordinaire de 1909, bien qu'elles aient eu lieu le 6 juin 1909 et qu'aucune protestation ne fût de nature à retarder la décision de la Haute Assemblée; ces opérations n'ont été validées que le 30 novembre 1909[1].

1. Dans cette espèce, l'ajournement du rapport avait été motivé par la proximité de l'expiration des pouvoirs de la 9e Législature; il avait permis d'éviter une élection partielle. Toutefois il a provoqué un incident au cours de la séance de la Chambre des députés du 25 novembre 1909. (V. les observations présentées par M. Bouveri au sujet des frais des élections sénatoriales sur le chap. 75 du Budget de l'Intérieur.)

CHAPITRE II

EXAMEN DES POUVOIRS DANS LES BUREAUX

371. [*Sans modifications.*]

372. En Italie, les dossiers électoraux de la Chambre des députés ne sont pas répartis entre des Bureaux formés par le hasard; ils sont tous soumis à une Commission de trente membres nommée *Junte des élections;* les membres de cette Commission sont choisis par le Président qui les proclame devant la Chambre à la séance qui suit la nomination; les membres ainsi désignés par le Président ne peuvent refuser le mandat. A la Chambre des députés de Hongrie ce sont également des Commissions spéciales, mais élues par l'Assemblée, qui sont saisies des dossiers électoraux (V. *supra*, n° 362).

373. Aucun délai n'est imparti pour le dépôt des protestations; en conséquence, un Bureau qui a déjà statué sur une élection et chargé son rapporteur de présenter à la Chambre des conclusions de validité, peut se réunir de nouveau s'il est avisé de l'arrivée d'une protestation[1]; en pareil cas, la délibération est directement rouverte devant le Bureau qui ne renvoie l'examen des pièces à la Sous-Commission que s'il le juge utile à l'étude approfondie des faits dénoncés.

En France, les délibérations des Bureaux ne sont pas publiques; par conséquent ils procèdent à l'examen des dossiers d'élections à huis-clos. Dans la Chambre des députés d'Italie, le règlement a prescrit la publicité des séances de la Commission spéciale organisée pour la vérification des pouvoirs (V. *supra*, n° 372.)

On a vu dans le *Traité*[2] que les Bureaux considèrent comme élections *non contestées* et rapportent sans délai, non seulement celles qui n'ont motivé aucune réclamation, mais encore celles qui n'ont donné lieu qu'à des protestations insuffisamment justifiées. Par conséquent les protestataires ne doivent pas se borner à prévenir le Président de la Chambre de leur intention d'attaquer

1. « Aucune critique ne s'élève contre les opérations du scrutin dont la matérialité est ainsi considérée comme parfaitement régulière; aussi, dans sa réunion du 7 juillet 1904, après avoir pris connaissance du dossier qui lui était remis, votre 5e Bureau avait, suivant l'usage, nommé une Sous-Commission de trois membres, avec mission de faire le rapport, concluant à la validité de l'élection, à l'une des prochaines séances du Sénat.

« Le même jour, le rapporteur désigné par la Sous-Commission était informé par l'un de nos collègues qu'un dossier de protestations contre l'élection nous était envoyé et que nous allions le recevoir à bref délai. Il nous parvint en effet le 11 juillet. Dans ces conditions, la Sous-Commission a demandé la convocation du 5e Bureau qui s'est réuni de nouveau le 12 juillet. » (S. 17 novembre 1904; rapport de M. Thuillier.)

2. Éd. de 1902, p. 420.

une élection, il faut aussi, pour que leurs droits soient garantis, qu'ils aient soin de produire en temps utile leurs pièces et leurs dossiers. Aucun délai n'étant imparti par la loi, les Bureaux sont juges du temps qu'il convient d'accorder pour les remises de pièces[1], sauf, bien entendu, le recours devant la Chambre souveraine qui peut ordonner le renvoi au Bureau[2].

Au début de la neuvième Législature, les Bureaux ont classé comme *non contestées* et rapporté dès les premiers jours, avant la constitution de la Chambre, plusieurs élections au dossier desquelles existaient soit des protestations dénuées de preuves, soit des lettres annonçant l'envoi de pièces justificatives qui n'étaient pas encore parvenues à la Présidence au moment où s'ouvrait la vérification des pouvoirs[3].

1. « Ces protestations semblaient revêtir un certain caractère de gravité, mais leur examen contradictoire avec tous les documents que le Bureau a pu se procurer a démontré ou leur inanité ou leur exagération. Cependant votre Bureau a cru devoir faire droit au désir exprimé par notre ancien collègue Gerville-Réache, qui lui avait demandé d'attendre l'arrivée de nouveaux documents par le courrier du 16 juin pour être ensuite entendu. » (C. D. 22 juin 1906; Rapport de M. Begey; élect. de la Guadeloupe.)

2. C. D. 22 juin 1906 (élect. de la 1re circ. de Tournon). — V. n° 381.

3. « Les opérations se sont faites régulièrement. Nulle protestation motivée n'est jointe au dossier. M. Maffert, un des concurrents, a fait parvenir, il est vrai, le 5 juin 1906, à M. le Président de la Chambre, une lettre dans laquelle, en annonçant son intention de contester l'élection de M. Arago, il demande à être entendu par le Bureau devant lequel il produira, dit-il, toutes pièces à l'appui de sa protestation.

« Votre 1er Bureau a été d'avis qu'il n'y avait pas lieu de s'arrêter à la lettre envoyée par M. Maffert près d'un mois après la proclamation des résultats du scrutin du 6 mai, lettre dans laquelle l'auteur n'articule aucun fait précis alors que, depuis le 6 mai, date du premier tour de scrutin, il a eu un temps matériel largement suffisant pour réunir tous les renseignements de nature à justifier sa protestation. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Chanal; élect. de la 2e circ. de Grasse.)

« Il existe au dossier une protestation qui n'est fondée sur aucun document sérieux... Les principaux faits allégués n'étant appuyés par aucun commencement de preuves ont paru à votre Bureau absolument imaginaires. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Santelli; élect. de la 1re circ. de Nice).

« Nous proposons la validation, malgré qu'il y ait au dossier une protestation de M. Murat annonçant le dépôt prochain d'un dossier appuyant cette protestation.

« M. Murat n'a pas encore à ce jour 5 juin, déposé le dossier annoncé et sur lequel le Bureau aurait à statuer. Le Bureau ne peut que constater que ce dossier n'a pas été soumis à son examen en temps utile. » (C. D. 5 juin 1906; rapport de M. Isoard; élect. de la 1re circ. de Tournon.)

« Une protestation est jointe au dossier; le Bureau l'a jugée sans valeur, n'étant appuyée d'aucune justification. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Ernest Cauvin; élect. de Bar-sur-Aube.)

« MM. Pendariès et Jouannin ont relevé, dans une protestation jointe au procès-verbal de l'élection, certains faits dont l'exactitude a été immédiatement contestée par M. Sauzède. Les explications produites ont semblé tellement péremptoires aux protestataires eux-mêmes qu'ils n'ont pas renouvelé leur réclamation et n'ont appuyé leurs premières affirmations d'aucun document justificatif. La majorité considérable obtenue par M. Sauzède enlevait d'ailleurs toute valeur à la protestation qu'ils auraient voulu renouveler. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Ollivier; élect. de la 1re circ. de Carcassonne.)

« Les opérations se sont faites régulièrement. Une seule protestation dont la signature n'est même pas légalisée se trouve jointe au dossier. Elle n'énonce aucun fait pouvant avoir la moindre gravité. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Ollivier; élect. de Castelnaudary.)

« Les opérations se sont faites régulièrement. Une protestation sans aucune importance, émanant de M. Olive (Jean), qui n'apporte aucune justification, est jointe au dossier. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. de Monti; élect. de la 1re circ. de Narbonne.)

« Les faits sur lesquels s'appuie la protestation ne sont pas de nature à vicier l'élection, et votre 3e Bureau vous propose de la valider. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Guillain; élect. de la 2e circ. de Beaune.)

« Les signatures des auteurs de ces deux protestations ne sont pas légalisées, et il n'est joint aucune pièce quelconque pouvant constituer un commencement de preuve des faits signalés; d'autre part, M. de Moustier a obtenu 1.500 voix de plus que son concurrent; dans ces conditions, votre Bureau a pensé qu'il n'y avait pas lieu de s'arrêter aux faits signalés par les protestataires. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Renard; élect. de Baume-les-Dames.)

« Votre 4e Bureau vous propose de valider son élection, les protestations jointes au dossier n'étant pas de nature à infirmer suffisamment la majorité obtenue par lui et M. Noulens ayant justifié d'autre part que plusieurs des procédés employés par M. de Cassagnac eussent été de nature à faire discuter son élection en cas de succès. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Varenne; élect. de Lectoure.)

« Une protestation est jointe au dossier. Elle émane du comité républicain de Castelnau-de-Médoc. Elle n'allègue aucun fait susceptible d'être retenu. D'autre part, M. Videau demande que l'examen du dossier soit ajourné jusqu'a l'arrivée de documents relatifs à l'élection, mais il n'en indique ni la nature ni la

Lorsque, dans des élections au scrutin de liste, il existe des protestations contre certaines élections et que d'autres élections du même département ne

portée. En conséquence, votre 4e Bureau vous propose de valider l'élection. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Labori; élect de la 4e circ. de Bordeaux.)

« Deux protestations sont jointes au dossier. La première émanant de trois électeurs de la commune de Coignon se plaignant de n'avoir pas été inscrits sur la liste électorale; la deuxième, de M. Cassadou, qui se plaint de faits d'intervention officielle, mais qui n'en apporte aucune espèce de preuve. En conséquence, votre 4e Bureau vous propose de valider l'élection. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Labori; elect. de la 6e circ. de Bordeaux.)

« Les opérations électorales ont donné lieu à une protestation formulée par M. Gervais, concurrent du candidat proclamé. Elle est fondée sur des irrégularités qui auraient été commises dans plusieurs Bureaux de vote et sur des manœuvres qui seraient imputables aux partisans de M. Bénézech.

« Votre 4e Bureau a considéré qu'en admettant les irrégularités comme établies, elles ne seraient pas susceptibles de faire perdre à M. Bénézech le bénéfice de la majorité relative acquise au second tour de scrutin. Quant aux manœuvres, leur caractère illicite n'est nullement démontré. Dans ces conditions, votre 4e Bureau vous propose de rejeter la protestation de M. Gervais et de valider l'élection de M. Bénézech. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Noulens; élect. de la 2e circ. de Montpellier.)

« Les opérations électorales ont donné lieu à une protestation présentée par MM. Briol, Paux et autres, au nom des groupes républicains de la circonscription.

« Ils articulent des griefs de pression qui auraient été commis, dans plusieurs communes, sur des domestiques et ouvriers agricoles par des chefs d'exploitation qui les auraient influencés personnellement avant le scrutin, ou les auraient fait conduire en groupes jusqu'aux Bureaux de vote. Des menaces de renvoi ou de boycottage, quelques-unes réalisées, paraît-il, auraient porté atteinte à la sincérité du scrutin. L'élection serait également viciée par des actes de corruption nombreux sous forme de dons ou de promesses d'argent. Diverses fraudes ou irrégularités auraient été commises dans certains Bureaux de vote au profit de M. Leroy-Beaulieu dont les partisans auraient également eu recours à des manœuvres excédant les limites de la propagande électorale.

« Aucun certificat n'étant joint à cette protestation, votre 4e Bureau s'est trouvé dans l'impossibilité, faute de preuves, de se prononcer sur la gravité des faits qui lui étaient signalés.

« Il vous propose, en conséquence, et eu égard au chiffre des voix attribuées à M. Leroy-Beaulieu, de valider son élection. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Noulens; élect. de la 1re circ. de Montpellier.) Toutefois, dans la séance du 26 juin 1906, après débat, la Chambre a ordonné l'enquête sur cette élection.

« Les opérations se sont faites régulièrement. Une dépêche de protestation se trouve jointe au dossier; elle émane de M. Chialvo, maire de Montbrison, qui, par dépêche adressée à M. le Président de la Chambre en date du 9 mai 1906, proteste contre l'élection de son concurrent, mais sans l'avoir fait suivre de l'envoi d'aucune pièce ni même d'aucune protestation régulière. Dans ces conditions, votre 5e Bureau n'a pas jugé que cette protestation fût fondée et vous propose la validation. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Albert Tournier; élect. de la 1re circ. de Montbrison.)

« Votre 7e Bureau vous propose, en conséquence, de valider son élection malgré une protestation dont la signature n'est pas légalisée et qui ne relève que des affirmations sans preuves et dont l'importance ne saurait, même prouvées, modifier le résultat du scrutin. » (C. D. 5 juin 1906; Rapport de M. Chavoix; élect. de la 3e circ. de Béthune.)

« Si les faits relatés sont exacts, ils ne peuvent qu'être déclarés regrettables, mais votre 2e Bureau n'a pas cru devoir les retenir, le candidat proclamé a obtenu plus de 3,000 voix de majorité absolue sur ses concurrents réunis. » (C. D. 6 juin 1906; Rapport de M. le comte du Périer de Larsan; élect. de la 2e circ. de Narbonne.)

« Deux protestations sont jointes au dossier, mais elles ne contiennent que de vagues assertions qui ne sont appuyées par aucune preuve. Votre 6e Bureau n'a pas cru devoir s'y arrêter. » (C. D. 6 juin 1906; Rapport de M. Paulmier; élect. de Bar-le-Duc.)

« Votre Bureau a été saisi d'une protestation de M. Maillebiau et d'un dossier annexe. La protestation vise trois ordres de faits : 1° intervention patronale; 2° intervention cléricale, se manifestant par discours en chaire, menaces et refus d'absolution; 3° distribution d'argent, de vin, etc. Aucun document écrit ne vient nettement à l'appui des critiques ci-dessus rappelées... Votre 8e Bureau n'a pas pensé qu'il y eût dans aucune de ces pièces ni dans leur ensemble d'élément suffisant pour justifier ou rendre vraisemblable la critique du protestataire. Il vous propose, en conséquence, de valider les opérations électorales. » (C. D. 6 juin 1906; Rapport de M. Émile Chauvin; élect. d'Orthez.)

« Au dossier sont jointes plusieurs protestations ayant trait à des faits d'ingérence cléricale, d'obstruction de réunions publiques données par M. Vincent, de lacérations d'affiches, etc., etc. La 7e Sous-Commission du 1er Bureau, après examen du dossier, a considéré que les motifs invoqués par M. Vincent étaient insuffisants pour justifier l'annulation des opérations électorales dans l'arrondissement de Largentière, et a décidé, en conséquence, l'autorisation du dépôt du rapport concluant à la validation de l'élection. » (C. D. 7 juin 1906; Rapport de M. Isoard; élect. de Largentière.)

« Deux protestations ont été formulées contre l'élection par deux concurrents. Mais les faits signalés n'ont pas paru à votre Bureau de nature à être retenus. » (C. D. 7 juin 1906; Rapport de M. J. de Kerjégu; élect. de la 2e circ. de Privas.)

« Une protestation adressée le 14 mai par le comité de l'Union patriotique du XXe arrondissement n'a été appuyée par aucune pièce justificative et elle a été réfutée par des déclarations précises jointes au dossier. Elle n'a pas paru de nature à retenir votre attention. » (C. D. 7 juin 1906; Rapport de M. Millevoye; élect. de la 1re circ. du XXe arrondissement de Paris.)

« *M. Isoard, rapporteur.* — En ce qui concerne M. de Gailhard-Bancel, je fis connaître au Bureau qu'il

sont pas contestées, on peut mettre le Bureau en demeure de ne pas attendre pour présenter son rapport sur ces dernières [1].

374. Bien que les Bureaux ne soient pas investis des pouvoirs d'enquête (V. *Traité*, n° 375, et *infra*, n° 377), ils ont le droit d'entendre le candidat proclamé ainsi que son concurrent (V. n° 376) et ils peuvent procéder ainsi alors même que la Chambre n'est pas encore constituée [2]. Les Bureaux peuvent également conférer le droit d'audition à leurs Sous-Commissions [3]. Lorsqu'une Sous-Commission, concluant à la validation, propose au Bureau, à titre subsidiaire, d'entendre les deux concurrents, le rapport de validation ne peut pas être inséré au *Journal officiel* ni les conclusions de validation inscrites à l'ordre du jour, tant que la question d'audition n'a pas été vidée [4].

Le règlement de la Chambre des députés d'Italie consacre le droit pour la Commission chargée de la vérification des pouvoirs d'appeler devant elle les auteurs des protestations ainsi que le membre dont l'élection est attaquée ; les protestataires et le député contesté ont le droit de produire des témoins. La Commission a également le droit de citer ces témoins en leur allouant, s'il y a lieu, une indemnité (V. *supra*, n° 357).

Aux termes du règlement de la Chambre des députés de Hongrie, les signataires d'une protestation sont tenus de désigner un mandataire chargé de soutenir leurs griefs devant la Commission compétente ; *ce mandataire ne peut être le concurrent du député dont l'élection est attaquée*. Le même règlement décide que le député attaqué ne peut se défendre en personne devant la Commission ; il doit charger un ou deux mandataires de soutenir sa cause. Les électeurs qui veulent défendre une élection contestée ne peuvent se présenter devant la Commission au nombre de plus de deux ; s'ils forment un groupe, ils doivent constituer deux mandataires.

Le fait qu'un Bureau usant de son droit d'appeler et d'entendre le candidat proclamé et son concurrent l'a exercé avant la constitution de la Chambre ne l'empêche pas de déposer son rapport avant cette constitution, si les explications fournies suffisent pour déterminer un vote favorable à la validité des opérations électorales [5].

Le candidat proclamé a le droit de prendre connaissance du dossier soumis

y avait au dossier de cette élection une lettre signée Murat, concurrent de M. de Gailhard-Bancel dans la dernière campagne électorale, lettre annonçant l'envoi prochain d'un dossier de protestations contre la validité de l'élection. Le Bureau examina le cas et, se conformant à une jurisprudence qu'il venait d'adopter pour un autre dossier soumis à son examen, le Bureau conclut à la validation de l'élection de M. de Gailhard-Bancel et me donna mandat de rédiger dans ce sens, et le soir même, mes conclusions. Ce que je fis. En l'espèce, le Bureau avait-il dérogé à la coutume constante ? Non, messieurs, il suffit d'examiner ce qui s'est passé dans les autres Bureaux, à ce sujet, pour se convaincre du contraire. J'ajoute qu'au début des Législatures antérieures le même fait s'est produit et de façon identique. On peut même dire qu'il est classique. Ici, comme en bien d'autres circonstances semblables, la protestation n'a pas été retenue par le Bureau parce qu'elle a été jugée insuffisante. » (C. D. 22 juin 1906.)

1. S. 22 janvier 1909. (Incident relatif aux élections de la Haute-Savoie. — V. *Traité*, n° 377.)

2. C. D. 19 juin 1902. (Élect. d'Epernay ; élect.de la 2e circonscription de Douai.) — C. D. 8 juin 1906. (Rapp. de M. Arthur Groussier ; élect. de la 2e circonscription de Châteauroux.) — C. D. 8 juin 1906. (Rapp. de M. Prache ; élect. de la 1re circonscription du 13e arr. de Paris.)

3. C. D. 14 juin 1906. (Élect. de Castellane ; Rapp. de M. de St-Pol.)

4. C. D. 22 juin 1906. (Rapp. suppl. de M. Daniel de Folleville sur l'élect. de Vitry-le-François.)

5. C. D. 10 juin 1902. (Élect. d'Épernay ; élect. de la 2e circonscription de Douai.)

au Bureau; mais cette communication ne peut être faite que sur place et avec l'autorisation du Président du Bureau[1].

La même procédure doit être suivie à l'égard de tout membre qui demande communication d'un dossier d'élection sur lequel la Chambre n'a pas encore statué; l'autorisation préalable du Président du Bureau est nécessaire; ni la Présidence ni la Questure n'auraient qualité pour autoriser cette communication; l'article 25 du règlement du Sénat et l'article 28 du règlement de la Chambre ne peuvent s'interpréter en ce sens que les dossiers électoraux seraient communiqués sans précautions ni garanties; il convient même de remarquer que le texte du règlement du Sénat vise exclusivement « les documents remis aux Commissions pour l'étude des projets » et garde le silence sur les dossiers soumis aux Bureaux. Dans la pratique, ces dossiers sont communiqués non seulement sur l'autorisation du Président du Bureau compétent, mais encore avec le concours de l'un des membres du Bureau ou d'un fonctionnaire de l'Assemblée. L'effet d'une négligence serait, en pareille matière, des plus regrettables, car les bulletins annexés, les protestations sur feuilles volantes peuvent très facilement glisser hors des dossiers et se perdre[2].

Il est d'ailleurs dans le devoir des présidents de Bureaux de prendre les mesures nécessaires pour que les dossiers d'élections soient communiqués en temps utile aux membres qui veulent intervenir dans la vérification des pouvoirs ou contrôler les conclusions des rapports. Un membre qui aurait reçu trop tard communication d'un dossier inscrit à l'ordre du jour serait fondé à demander l'ajournement de la discussion[3].

Les protestations sont naturellement communiquées au député qu'elles concernent; mais celui-ci abuserait de son droit en les publiant avec les signatures, et, si le fait venait à se produire, le Bureau aurait le droit de le blâmer dans son rapport[4].

375. [*Sans modifications.*]

376. Lorsqu'un Bureau estime que les pièces du dossier suffisent à éclairer sa religion, il a le droit de se refuser à entendre les protestataires, lors même que la demande d'audition lui serait présentée par un des membres de sa Sous-Commission[5].

377. Un Bureau peut réclamer du ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée, la production des feuilles de pointage[6].

1. S. 22 janvier 1903. (Élect. des Basses-Alpes.)

2. C'est pour cette raison que le Président qui, aux termes du décret de 1852, reçoit du ministre de l'Intérieur les dossiers d'élections, et qui est chargé par l'article 28 du règlement de les envoyer aux Bureaux, prescrit d'opérer cette transmission sans que les dossiers aient été ouverts; ce sont les Présidents de Bureaux qui procèdent à l'ouverture devant le Bureau réuni.

3. S. 8 février 1906.

4. C. D. 17 juin 1902. (Rapport de M. Chauvière sur l'élection de la 3e circonscription de Rouen.)

5. « Un des membres du 4e Bureau, M. Louis Blanc, faisant partie de la Sous-Commission chargée d'examiner le dossier, a demandé cependant qu'il soit sursis à statuer sur la validité de cette élection, jusqu'à ce que les protestataires habitant Paris, MM. Morel et Charpentier, aient été entendus. La majorité a repoussé cette motion d'ajournement, estimant que cette audition ne pouvait apporter aucun élément de plus, pour la solution du débat, et que l'examen du dossier permettait de trancher dès à présent les contestations soulevées. » (S. 27 novembre 1905; Rapport de M. Théodore Girard; élect. de la Loire.)

6. S. 10 mars 1903.

En 1907, au cours de l'examen des opérations électorales qui avaient eu lieu le 3 mars 1907 dans la première circonscription de Montpellier, ont été confirmés les précédents desquels il résulte qu'un Bureau peut obtenir, sur sa demande, communication d'un dossier judiciaire [1]. Mais, dans l'espèce, il s'agissait du dossier d'instructions terminées par une ordonnance de non-lieu; dès lors le Bureau ne pouvait autoriser le député dont l'élection était en cause à prendre lui-même communication du dossier sans en référer au Garde des Sceaux ; s'appuyant sur le principe que les instructions sont secrètes, le Garde des Sceaux a informé le Bureau qu'en l'état de l'affaire il lui paraissait que les pièces du dossier ne pouvaient, à un titre quelconque, être livrées à la publicité [2]. En conséquence, le Bureau n'a communiqué au député en cause aucune des pièces de l'information. Mais, lorsque la Chambre fut appelée à statuer sur les conclusions du Bureau, dans la séance du 27 décembre 1907, l'un des membres

1. Appelé à se prononcer sur les opérations électorales du 3 mars 1907, votre 9e Bureau a tout d'abord pris une délibération tendant à obtenir la communication du dossier des instructions suivies au parquet de Montpellier à l'occasion des incidents qui se sont produits au cours de la période électorale. Le 12 juin, M. le Garde des Sceaux fit parvenir à M. le Président de la Chambre, avec prière de les transmettre à M. le Président du 9e Bureau : 1° la procédure suivie contre X..., sous inculpation de tentative de meurtre à l'occasion de la blessure reçue, le 28 février dernier, par M. Leroy-Beaulieu; 2° la procédure suivie contre Bec, inculpé de rébellion, violence et port d'arme prohibée; 3° la procédure suivie contre Amorgia, inculpé de rébellion; 4° la procédure suivie contre Salles, inculpé de rébellion; 5° la procédure suivie contre Dubois, inculpé de rébellion et outrages. (C. D. 4 décembre 1907; rapp. de M. Maurice Sibille.)

2. Voici le texte de la correspondance échangée entre le rapporteur du Bureau, Président de la Sous-Commission, et le Garde des Sceaux :

« Paris, le 25 juin 1907. Monsieur le Ministre, Vous avez bien voulu communiquer au 9e Bureau de la Chambre, chargé de la vérification des opérations électorales de la 1re circonscription de Montpellier, le dossier des instructions suivies au parquet de Montpellier à l'occasion des incidents qui se sont produits au cours de l'élection législative du 3 mars dernier.

« Le 9e Bureau a chargé de l'examen du dossier une Commission que je préside.

« M. Pierre Leroy-Beaulieu, député de la 1re circonscription de Montpellier, manifeste le désir de consulter ce dossier et de prendre copie des pièces de l'instruction.

« D'un autre côté, la fédération radicale, radicale-socialiste et socialiste de l'Hérault a émis le 7 avril dernier le vœu que les pièces intéressantes de l'instruction et notamment le rapport des médecins légistes soient *in extenso* et dans le plus bref délai portés à la connaissance du public.

« J'ai donc l'honneur de vous demander :

« 1° Si vous autorisez le dépôt à la Questure de la Chambre du dossier des instructions suivies au parquet de Montpellier afin de permettre à M. Pierre Leroy-Beaulieu d'en prendre connaissance et de faire copier les pièces qu'il jugera utiles à la défense de ses intérêts;

« 2° Si le 9e Bureau peut ordonner la publication des pièces intéressantes de l'instruction comme annexes au rapport sur les opérations électorales conformément au vœu de la fédération radicale, radicale-socialiste et socialiste de l'Hérault.

« Veuillez, Monsieur le Ministre, me répondre le plus tôt possible et agréer, etc. MAURICE SIBILLE, député. »

Le Garde des Sceaux répondit à M. Sibille en ces termes :

« Paris, le 29 juin 1907. Monsieur le Député, Vous avez bien voulu m'exprimer le désir de connaître si le 9e Bureau de la Chambre des députés peut autoriser M. Pierre Leroy-Beaulieu à prendre connaissance à la Questure du dossier des instructions criminelles suivies à Montpellier, et à faire copier les pièces de la procédure, et, d'autre part, si le Bureau peut ordonner la publication des principales pièces de l'instruction à la suite du rapport sur les opérations électorales.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'aux termes de l'article 56 du décret du 18 juin 1811 aucune expédition ou copie de pièces de la procédure ne peut être délivrée aux parties sans l'autorisation expresse du Procureur général; mais il leur est délivré, sur leur seule demande, expédition de la plainte, de la dénonciation, des ordonnances et des jugements définitifs.

« En conséquence, M. Pierre Leroy-Beaulieu pourra obtenir copie des pièces des affaires dans lesquelles seulement il a été partie, mais il devra au préalable solliciter l'autorisation de M. le Procureur général, lequel pourra au besoin m'en référer. Il pourra obtenir sans autorisation copie de sa plainte et ainsi qu'il est indiqué ci-dessus.

« J'ajoute sur le second point au sujet duquel vous avez bien voulu me questionner, qu'il est de principe absolu que les instructions sont secrètes; il ne me paraît donc pas possible que les pièces soient, à un titre quelconque, livrées en l'état de l'affaire à la publicité.

« Agréez, etc. GUYOT-DESSAIGNE. » (C. D. 4 décembre 1907; rapport de M. Maurice Sibille.)

du Bureau, M. René Besnard, fit observer que le débat s'engageait dans des conditions singulières et difficiles :

« Je suis placé dans cette situation, dit M. René Bernard, que, d'une part comme membre du 9e Bureau, j'ai trouvé dans l'instruction criminelle ouverte à la suite de la plainte pour tentative de meurtre déposée par M. Pierre Leroy-Beaulieu, des faits, des expertises, un réquisitoire définitif de M. le Procureur de la République, une ordonnance de non-lieu de M. le juge d'instruction, toutes pièces que j'aurais le devoir de soumettre à la Chambre pour qu'elle puisse sainement et sagement porter une appréciation sur l'élection de la 1re circonscription de Montpellier ; tandis que, d'autre part, je suis en présence de la lettre de M. le Garde des Sceaux qui déclare qu'en aucun état de la procédure et des choses actuelles, communication ne peut être donnée de ces pièces.

« C'est pourquoi une motion préjudicielle semble tout d'abord s'imposer au vote de la Chambre pour qu'elle puisse, en toute liberté et en toute connaissance de cause, statuer sur cette élection. »

En conséquence, M. René Besnard déposa une motion préjudicielle ainsi conçue :

« La Chambre décide le renvoi au Bureau de l'examen de l'élection de M. Leroy-Beaulieu, afin que ce dernier prenne connaissance du dossier de l'instruction criminelle et puisse en faire état devant la Chambre. »

Cette motion fut adoptée par 321 voix contre 197.

La décision de la Chambre devait être exécutée, mais elle ne pouvait l'être qu'après une entente entre le Bureau compétent et le ministre de la Justice qui demeurait maître du dossier, sous réserve de sa responsabilité engagée par le vote de l'Assemblée. Le 28 décembre 1907, M. Pierre Leroy-Beaulieu fit connaître au Président du neuvième Bureau qu'il n'avait encore pu obtenir à la Questure communication du dossier ; il ajoutait :

« M. le Secrétaire général de la Présidence, auquel j'en ai référé, m'a dit que la Présidence n'avait aucune instruction à donner. Le 9e Bureau, suivant lui, a seul qualité pour prendre des délibérations en vue d'arriver à l'exécution de la résolution de la Chambre. Le Bureau, m'a-t-il fait remarquer, n'est d'ailleurs que le dépositaire du dossier qui appartient au ministère de la Justice. Il doit donc demander d'abord à M. le Garde des Sceaux de le mettre en mesure de donner suite à la résolution votée par la Chambre. J'ai donc l'honneur, Monsieur le Président, de solliciter l'intervention du 9e Bureau. »

Le 30 décembre 1907, M. Maurice Sibille, rapporteur du neuvième Bureau, écrivit au ministre de la Justice pour lui rappeler la décision du 27 décembre et le prier « de mettre le Bureau en mesure de faire exécuter la résolution et les intentions de la Chambre ». L'autorisation de communiquer fut donnée par le ministre de la Justice le 20 janvier 1908[1] ; en conséquence le dossier fut

1. La lettre du Ministre était ainsi conçue :

« Paris, le 20 janvier 1908.

« Monsieur le Député,

« Vous avez bien voulu, à la date du 30 décembre dernier, me demander d'autoriser la communication au 9e Bureau ainsi qu'à M. Leroy-Beaulieu, de la procédure d'information ouverte à Montpellier contre inconnu, sur la plainte de M. Leroy-Beaulieu.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne vois aucun inconvénient à ce que cette communication soit faite.

« Le 14 décembre dernier, j'ai eu l'honneur de vous prier de me renvoyer le dossier de l'information, qui devait être communiqué aux parties en cause dans une affaire de diffamation, ainsi qu'à M. Leroy-Beaulieu lui-même.

« Cette affaire, qui devait venir devant le tribunal correctionnel de Montpellier le 8 de ce mois, a été renvoyée à l'audience du 26 février prochain.

« Je vous serai très obligé de vouloir bien prendre les mesures nécessaires pour que le dossier puisse m'être renvoyé en temps utile pour que l'affaire soit jugée à la date fixée.

« Agréez, etc.

« *Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,*
Aristide BRIAND. »

mis à la disposition de M. Pierre Leroy-Beaulieu et de tous les membres de la Chambre qui voulaient le consulter à dater du 20 janvier 1908. Toutefois, dans son rapport du 13 novembre 1908, sur les opérations électorales de Montpellier, M. Maurice Sibille déclara que le Bureau n'avait voulu publier en annexe aucun document judiciaire afin de respecter les conditions du secret dans lesquelles le dossier avait été communiqué au neuvième Bureau [1]. Ainsi ont été conciliés dans cette longue procédure les principes généraux de l'instruction criminelle et les droits souverains de la Chambre en matière de vérification de pouvoirs.

En 1871, le quatorzième Bureau de l'Assemblée nationale, chargé de la vérification des opérations électorales du département de Vaucluse, a demandé communication d'une instruction judiciaire ouverte à Carpentras et à Cavaillon sur des actes de violence commis au cours de l'élection. Cette demande de communication fut transmise au parquet du tribunal civil d'Avignon par le Président de l'Assemblée. Par une lettre en date du 20 février 1871, le Procureur de la République fit parvenir au Président tous les documents qui étaient en sa possession ; il ajoutait que, l'instruction n'étant pas close, les dépositions de certains témoins ne lui avaient pas encore été remises, mais qu'il s'empresserait de les réclamer et de les envoyer à l'Assemblée si le quatorzième Bureau le jugeait nécessaire.

378. [*Sans modifications.*]

379. Lorsqu'une élection peut dépendre du jugement porté sur un ou plusieurs bulletins contestés, le Bureau a le droit de décider, avec l'autorisation du Président de l'Assemblée, que ces bulletins seront, avant tout débat sur la validité des opérations électorales, exposés sous un cadre, dans l'un des salons voisins de la salle des séances [2].

380. [*Sans modifications.*]

1. « On admet, en effet, ajoutait le rapporteur, que l'instruction écrite doit rester secrète et que hors les cas où la loi prescrit la communication des pièces, nul n'a le droit de la demander. D'après la jurisprudence, ce principe doit recevoir une application d'autant plus rigoureuse que l'instruction aboutit à une ordonnance de non-lieu, car elle peut alors être reprise sur des charges nouvelles et il importe, dans l'intérêt de la justice, qu'elle ne soit pas livrée à une divulgation prématurée. »

2. S. 17 mars 1903. (Observation de M. Couteaux, déclaration de M. Denoix, rapporteur du 7e Bureau.)

CHAPITRE III

DES RAPPORTS D'ÉLECTION

381. Les rapports n'ont à rendre compte que des faits de l'élection et à constater l'éligibilité du candidat proclamé ; mais, s'il arrive que l'élu descende d'une famille qui a rendu des services au pays, le Bureau peut le rappeler dans son rapport[1]. Un rapporteur peut également indiquer à la Chambre que son Bureau a émis le vœu de voir introduire certaines réformes dans la loi électorale[2].

Les Bureaux ont naturellement le droit de faire connaître dans leurs rapports à quelle majorité leur décision a été prise; mais lorsqu'un Bureau a décidé qu'aucune indication ne serait donnée sur ce point, le fait par un membre du Bureau d'énoncer que le vote a été rendu à l'unanimité peut amener un incident de séance[3].

La Présidence de la Chambre transmet aux Bureaux sans délai toutes les protestations qui lui parviennent, lors même que ces protestations visent des élections à l'égard desquelles des conclusions de validation ont été déjà prises. Les Présidents des Bureaux ainsi saisis avertissent le rapporteur ; ils peuvent, comme on l'a vu dans le *Traité*, ordonner une convocation nouvelle de leur Bureau pour examiner les pièces tardivement parvenues, puisque toute décision de Bureau devant être soumise à la Chambre n'a qu'un caractère provisoire; ils peuvent également considérer que le vote du Bureau est acquis et qu'il convient de laisser porter directement devant la Chambre les documents qui ne leur ont pas été livrés en temps utile[4].

Comme nous l'avons dit dans le *Traité*, un Bureau peut modifier ses con-

1. « Messieurs, j'espère que, par un vote unanime, vous voudrez bien donner à M. François Carnot un témoignage du respect universel dont est entouré la mémoire du grand citoyen tombé victime du devoir, au service de la France et de la République. (Applaudissements.) » (C. D. 5 juin 1902. Rapport de M. le marquis de Laurens-Castelet.)

2. C. D. 10 juin 1902. (Élect. de la 2e circonscription de Douai; Rapport de M Jules-Louis Breton.)

3. A. N. 12 juin 1874.

4. « *M. Isoard, rapporteur.* — Comme le lendemain même du dépôt de mon rapport, M. Murat me faisait connaître par lettre qu'il remettrait dans quelques jours son dossier de protestation au Bureau, je priai le Président du Bureau, l'honorable M. Babaud-Lacroze, de vouloir bien, à cet effet, nous convoquer à nouveau. M. le Président Babaud-Lacroze me répondit qu'il avait, de son côté, reçu la même communication de M. Murat et qu'il avait déjà répondu à l'intéressé que la « chose étant jugée » il n'y avait pas lieu à examen du dossier dont l'envoi était annoncé. Quelques jours après, M. Murat me vit à la Chambre et m'informa qu'il remettait son dossier de protestations à notre collègue, M. Baudet, qui voulait bien se charger d'en saisir directement la Chambre par une intervention à la tribune. Dans ces conditions, il ne nous restait plus, à nous membres du 1er Bureau, et à moi, rapporteur des conclusions de ce Bureau, qu'à attendre le débat annoncé. » (C. D. 22 juin 1906.)

clusions même après que son rapport a déjà été déposé et inséré au *Journal officiel;* en pareil cas, il est nécessaire que la Chambre soit saisie d'un second rapport qui peut être confié à un nouveau rapporteur, lors même que les principes énoncés dans le rapport dont les conclusions ont été abandonnées seraient maintenus [1].

382. Lorsqu'un Bureau a successivement repoussé, *par égalité de suffrages*, l'invalidation et l'enquête, il ne peut que charger son rapporteur d'exposer les faits en laissant à la Chambre le soin de conclure. Le fait qu'il n'y a pas de conclusions formulées ne dispense pas le Bureau de l'obligation de présenter un rapport écrit, mais le rapporteur n'est pas tenu de prendre part aux débats puisqu'il n'a pas de conclusions à défendre [2].

Lorsqu'un rapporteur donne sa démission après l'insertion du rapport au *Journal officiel*, le Bureau peut désigner un nouveau rapporteur chargé de soutenir devant la Chambre les mêmes conclusions. Dans ce cas, le nouveau rapporteur peut être amené à prendre la parole au début de la discussion pour faire connaître à la Chambre le mandat qu'il a reçu du Bureau; il a le droit de lire à la tribune la lettre par laquelle le premier rapporteur a donné sa démission [3].

383. Les rapports ne peuvent être déposés qu'après avoir été lus devant le Bureau, et, à l'issue de la séance du 24 juin 1902, M. le Président Léon Bourgeois a fait surseoir de 24 heures à l'insertion d'un rapport sur l'élection de Jonzac, parce que l'observation avait été faite, au moment du dépôt, que le Bureau n'avait pas encore entendu la lecture du rapport [4].

Le règlement n'assigne aucun délai aux Bureaux pour le dépôt de leurs rapports; les opérations électorales qui avaient eu lieu le 3 mars 1907 pour la nomination d'un député dans la 1re circonscription de Montpellier n'ont été rapportées que le 4 décembre 1907; le renvoi au Bureau ayant été prononcé par la Chambre le 27 décembre suivant, le nouveau rapport n'a été déposé que le 18 novembre 1908. Le rapport sur les opérations électorales qui avaient eu lieu dans la Haute-Marne pour la nomination d'un sénateur le 2 août 1908, n'a été déposé au Sénat que le 23 décembre 1908, bien qu'il n'y eût aucune protestation.

Nous avons dit qu'il n'existe aucun moyen réglementaire d'enlever aux Bureaux l'examen des dossiers qui leur sont attribués, mais que la Chambre peut manifester le désir de les voir hâter leurs travaux. Dans la séance de la Chambre des députés du 18 novembre 1902, M. Bignon a déposé un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre décide que, dans un délai de quinze jours, tous les rapports des élections

1. C. D. 24 janvier 1908. (Rapport de M. Adrien Pozzi concluant à l'annulation des opérations électorales de l'arrondissement de Boussac.) — C. D. 17 mars 1908. (Rapport complémentaire de M. Gioux concluant à la validation des opérations électorales de l'arrondissement de Boussac.) — V. *supra*, n° 292.

2. C. D. 30 juin et 9 juillet 1902. (Élect. de Saint-Flour.) — Les précédents antérieurs sur la même question sont indiqués au *Traité*. — Voy. également comme exemple de rapport sans conclusions, C. D. 21 novembre 1902. (Élect de Montauban.)

3. C. D. 19 juin 1902. (Élect. de la 3e circonscription de Rouen.)

4. Voy. la fin de la séance du 24 juin et la rectification au procès-verbal de la séance du 26 juin.

contestées d'avril et de mai derniers devront être déposés, imprimés, distribués, et la discussion desdits rapports inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée. »

L'urgence a été déclarée sur ce projet de résolution; le vote au fond n'a pas eu lieu. Mais la Chambre ayant manifesté, par la déclaration d'urgence, sa volonté de hâter la vérification des pouvoirs, les Bureaux ont présenté les rapports qui se trouvaient en retard.

Lorsqu'un retard se produit dans le dépôt du rapport sur une élection, le membre intéressé peut obtenir la parole pour demander au Bureau de hâter son examen et, s'il n'existe dans le dossier aucune protestation, le membre dont l'élection n'est pas encore validée a le droit de prier le Président du Bureau d'en faire la déclaration à l'Assemblée [1].

384. Nous avons dit que les Bureaux ne sont pas tenus d'analyser dans leurs rapports les protestations qu'ils ont jugées sans valeur; mais ils ne doivent pas les passer sous silence; et, s'il arrive qu'un rapport ait déclaré par erreur qu'aucune protestation n'était jointe au dossier, il convient, avant le vote, qu'un rapport rectificatif soit présenté à la Chambre [2].

385. Il résulte des précédents que la Chambre peut ordonner l'impression et la distribution d'un rapport d'élection dans la forme prescrite pour les documents législatifs; cette procédure exceptionnelle peut être suivie lors même qu'il s'agit d'un deuxième rapport rendu nécessaire par suite du renvoi au Bureau d'un premier rapport qui avait été régulièrement inséré à la suite du compte rendu *in extenso*. Pour obtenir cette dérogation aux formes établies pour les rapports des Bureaux, le dépôt à la tribune n'est pas indispensable; le Président peut saisir la Chambre de la demande du Bureau et faire statuer [3].

386. [*Sans modifications.*]

1. S. 22 janvier 1909. (Incident relatif aux élections de la Haute-Savoie.)

2. C. D. 15 juin 1906 (Rapport supplémentaire sur les opérations électorales de la 2e circonscription de Blois.)

3. C. D. 13 novembre 1908. (2e rapport de M. Maurice Sibille sur les opérations électorales de l'arrondissement de Montpellier.)

CHAPITRE IV

DISCUSSION DES POUVOIRS EN SÉANCE PUBLIQUE

387. La Chambre a voté, le 10 juin 1902, une résolution qui ne lui permet plus de statuer, séance tenante, sur un rapport d'élection, lors même que ce rapport conclurait à la validation et qu'il n'y aurait aucune inscription[1].

En effet, la résolution du 10 juin 1902 porte : « La Chambre décide d'inscrire *toutes* les vérifications d'élections à l'ordre du jour ». Ainsi tombe le vieil axiome que « les rapports d'élections sont de droit à l'ordre du jour ».

La résolution du 10 juin 1902 se complète par une autre résolution du 16 juin 1902 qui est ainsi conçue :

« Les rapports des élections portés à l'ordre du jour seront insérés au *Journal officiel* avant que l'élection vienne en discussion. »

Il résulte du débat que la Chambre a voulu, par cette décision, que *tous les rapports sans distinction* fussent publiés à l'*Officiel* avant d'être soumis à son vote. En conséquence, après avoir proclamé l'adoption de la résolution, M. le Président Léon Bourgeois a invité les rapporteurs à déposer désormais leurs rapports à la Présidence, au lieu de les présenter directement à la tribune. La règle étant générale s'applique même aux élections qui n'ont provoqué aucune protestation, même à celles qui se seraient faites à l'unanimité des votants.

388. La résolution de la Chambre du 16 juin 1902, en vertu de laquelle tous les rapports d'élection doivent être inscrits à l'ordre du jour avant d'être mis en délibération, n'a pas modifié l'ancienne jurisprudence d'après laquelle il suffit qu'un membre s'inscrive sur une élection pour que celle-ci ne puisse venir séance tenante. En conséquence, tant que la Chambre n'est pas constituée, le Président retire d'office de l'ordre du jour les élections dont la validation était proposée par les Bureaux, mais sur lesquelles des orateurs se

1. « *M. le Président.* — Voici le texte de la motion de M. Rouanet : « La Chambre décide d'inscrire toutes « les vérifications d'élections à l'ordre du jour. » « Bien entendu, le vote de cette motion entraînerait la suspension de la vérification des pouvoirs pour la séance d'aujourd'hui.

« La Chambre va statuer (le scrutin a lieu).

« *M. le Président.* — La Chambre des députés a adopté la motion de M. Rouanet. *En conséquence, la vérification des pouvoirs est suspendue.* On inscrira à l'ordre du jour de la prochaine séance les rapports sur les élections qui auront été communiqués à la Présidence. » (C. D. 10 juin 1902.)

sont inscrits; le retrait n'a lieu, bien entendu, qu'après que la Chambre a été avertie par le Président; mais aucun débat ne peut s'engager sur ce point. De même, lorsqu'un orateur s'inscrit sur une élection avant que celle-ci ait été placée à l'ordre du jour, la Présidence s'abstient de la mettre à l'ordre du jour, tant que la Chambre n'est pas constituée [1].

La procédure du retrait d'office de l'ordre du jour est également suivie lorsqu'un orateur s'inscrit sur une élection dont l'examen viendrait interrompre un débat en cours [2].

Lorsqu'un orateur s'inscrit, avant la séance, pour combattre une élection qui est placée à l'ordre du jour et que le Bureau propose de valider, le Président l'appelle à son rang et l'ajourne d'office; mais si, après ce retrait, le membre inscrit avertit la Présidence qu'il renonce à son droit de parole, le Président en prévient la Chambre en fin de séance et, avec son autorisation, il appelle de nouveau l'élection qui peut être immédiatement validée s'il ne s'élève pas d'autre contestation [3].

Le fait d'être inscrit pour combattre une élection ne donne pas le droit d'obtenir la remise de cette élection à une date indéterminée, lorsqu'elle a été régulièrement inscrite à l'ordre du jour et qu'elle est appelée à son rang [4]. Mais, lorsque l'orateur inscrit et le rapporteur ont prévenu le Président qu'ils sont d'accord pour remettre une élection au lendemain, la Chambre abuserait de son droit en retenant l'affaire, et il convient que le Président insiste pour faire prononcer le renvoi [5].

389 et **390**. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 6 juin 1906 (élect. de la 2e circonscription d'Abbeville; élect. de Vaucluse). — C. D. 7 juin 1906 (élect. de la 3e circonscription de St-Étienne; élect. de la 1re circonscription des Sables-d'Olonne).
2. C. D. 14 juin 1906 (élect. de Prades).
3. C. D. 26 juin 1906 (élect. de la 2e circonscription de Blois).
4. C. D. 9 juillet 1906 (élect. de Sartène).
5. C. D. 9 juillet 1906 (élect. de Moissac).

CHAPITRE V

DU VOTE EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION DES POUVOIRS

391. L'article 6 du règlement de la Chambre décide que les députés ne votent pas « *sur leur admission* ». Faut-il inférer de ce texte qu'ils ne doivent voter sur aucune des motions préjudicielles qui peuvent se produire avant la décision définitive de validation ou d'invalidation ? C'est ainsi que l'article 6 a été constamment appliqué ; depuis l'adoption du règlement actuel, c'est-à-dire depuis 1876, aucun membre n'a pris part à un scrutin, soit sur le renvoi au Bureau, soit sur l'ajournement, soit sur l'enquête concernant sa propre élection [1]. Sans doute, on peut dire en faveur d'une interprétation contraire, qu'il s'agit ici d'une interdiction, que les interdictions sont de droit étroit et ne peuvent s'étendre, que le vote sur l'admission est un acte distinct du vote sur le renvoi au Bureau, sur l'ajournement ou sur l'enquête, puisque le rejet de l'une ou de l'autre de ces motions n'entraîne pas de plein droit la validation ou l'invalidation. Mais il convient de considérer que tous les votes rendus sur une même élection ont entre eux des liens de solidarité tels qu'ils influent les uns sur les autres et que l'adoption ou le rejet d'une motion préjudicielle engage presque toujours la décision définitive. En réalité, c'est toujours la question d'admission qui est posée devant la Chambre; ceux qui se prononcent pour une motion préjudicielle votent contre l'admission ; il ne serait donc pas exact de dire qu'on étend le texte de l'article 6 en déclarant qu'un membre ne peut prendre part à aucun vote sur les différentes questions qui intéressent la vérification de ses pouvoirs. Il faut ajouter que l'interprétation qui autoriserait le vote sur les motions préjudicielles aboutirait à une singulière conséquence dans le cas où l'ajournement est réclamé. En effet, aux termes de l'article 6 du règlement, le droit de vote est suspendu pour tout membre dont l'admission est ajournée par la Chambre; si les membres votaient sur les motions préjudicielles concernant leur propre élection, il arriverait qu'un membre voterait sur l'ajournement au moment où une majorité se forme pour suspendre son droit de vote. C'est d'ailleurs l'intérêt même

1. En fait, les membres dont l'élection est en cause ne déposent pas de bulletin dans les urnes ; lorsque, dans deux ou trois circonstances, un autre membre avait par mégarde voté pour eux, le bulletin n'a pas été pointé. — Ainsi procédé, notamment, le 10 novembre 1908, dans un scrutin concernant le renvoi au Bureau du dossier des opérations électorales de la 1re circonscription de Montpellier.

des membres non validés de ne pas prendre part aux scrutins qui concernent leur propre élection; le jour où la motion préjudicielle qui fait obstacle à l'admission immédiate ne serait écartée que grâce à la voix du membre contesté, il y aurait de grandes chances pour que le courant favorable à la validation, qui est en général la conséquence du rejet de l'ajournement ou de l'enquête, s'établisse en sens contraire et détermine l'annulation des opérations électorales.

392. [*Sans modifications.*]

393. Un membre ne peut valablement s'opposer à des conclusions de validation en annonçant en séance une protestation qui n'a pas été soumise au Bureau et dont il refuse de donner lecture à la Chambre sous prétexte qu'elle soulève une question générale qui doit être ultérieurement discutée à propos d'une autre élection; en pareil cas, il n'y a pas lieu d'ajourner, mais au contraire de statuer immédiatement sur les conclusions du Bureau, car on ne saurait établir aucun lien de solidarité entre les différentes élections, et une protestation qui n'est connue ni du Bureau ni de la Chambre est inexistante [1].

394. La question de savoir si la validation ou l'invalidation demandée par voie d'amendement aux conclusions du Bureau tendant à l'enquête peut avoir la priorité sur l'enquête a été deux fois examinée au début de la huitième législature et deux fois résolue par la négative. Dans la séance du 8 juillet 1902, M. le Président Léon Bourgeois a résumé les principes dans les termes suivants :

« Il est d'usage de mettre d'abord aux voix les amendements aux propositions du Bureau; c'est ainsi que nous procédons ordinairement dans nos discussions. Mais, dans un cas, il semble nécessaire, par la nature même des choses, de procéder autrement : c'est lorsque le Bureau conclut à une enquête, comme dans l'espèce actuelle, et que l'annulation des opérations électorales est demandée par des collègues qui ne font pas partie du Bureau. En effet, l'enquête est une mesure préjudicielle et il paraît logique de statuer d'abord sur cette mesure; si l'on procédait autrement, ceux de nos collègues qui, ne se sentant pas suffisamment éclairés, désirent recourir à une enquête pour obtenir un supplément d'information, seraient mis dans l'impossibilité de l'obtenir par le vote sur l'annulation. L'enquête, réservant la validation ou l'invalidation, doit donc passer la première. »

Conformément à l'avis de son Président, la Chambre a statué d'abord sur l'enquête proposée par le Bureau, bien que l'annulation des opérations eût été réclamée *de plano* par voie d'amendement [2].

La même question s'est reproduite dans les mêmes termes, à la séance du 14 novembre 1902. Le Bureau concluait à l'enquête. Divers membres proposaient l'invalidation. M. le Vice-Président Guillain, qui occupait le fauteuil, rappela le précédent du 8 juillet 1902 : « L'enquête, ajouta-t-il, est une mesure préjudicielle, puisque, si elle est ordonnée, la Chambre demeure encore libre de voter, sur le rapport de sa Commission d'enquête, soit la validation, soit

1. A. N. 29 mai 1849.

2. Aux nombreux précédents qui donnent la même solution et qui ont été rappelés dans le *Traité*, il convient d'ajouter celui du 13 juillet 1893. Dans cette séance, la priorité a été donnée, sans contestation, aux conclusions d'enquête formulées par le Bureau.

l'invalidation. » Devant l'insistance d'une partie de la Chambre, le Président ne crut pas pouvoir soustraire la question de procédure au jugement de la Chambre. Il mit donc aux voix le point de savoir si la demande d'invalidation aurait la priorité; par 293 voix contre 248, la priorité de la demande d'invalidation fut repoussée.

395. Dans la séance de la Chambre des députés du 17 janvier 1903, la question s'est élevée de nouveau de savoir si, lorsque le Bureau propose la *validation* et que l'*invalidation* a été repoussée par voie de rejet d'un amendement, l'*enquête* peut encore être réclamée et mise aux voix. Le rapporteur, M. Audiffred, s'est prononcé dans le sens de la négative :

« La demande d'enquête, a-t-il dit, est trop tardive, puisque la Chambre a tranché la question. L'enquête est une mesure préjudicielle qui doit être décidée avant le vote sur le fond. La Chambre était saisie par le 1er Bureau d'une demande de validation. Quelques-uns de nos collègues ont demandé l'invalidation; la Chambre vient de se prononcer contre cette proposition. Par conséquent la validation est acquise. C'est une question de droit, ce n'est plus une question de fait. La demande d'enquête aurait pu être formulée avant la contestation de la validation. La Chambre ayant rejeté l'invalidation, la validation est acquise de droit. »

MM. Thomson et Klotz firent observer que les conclusions d'enquête avaient été formulées comme moyen subsidiaire, avant la mise aux voix de l'invalidation; qu'en conséquence ceux qui ne voulaient pas l'invalidation *de plano*, mais qui requéraient l'enquête en vue de s'éclairer ne pouvaient pas être privés du droit d'exprimer leur opinion. M. le Vice-Président Lockroy qui occupait le fauteuil rappela que, dans la séance du 3 décembre 1889, la Chambre, consultée par M. le Président Floquet sur la recevabilité d'une demande d'enquête formulée dans des conditions identiques, s'était prononcée pour l'affirmative. En conséquence, et sans consulter la Chambre à nouveau sur le point de droit, le Président mit aux voix l'enquête qui fut d'ailleurs repoussée comme elle l'avait été le 3 décembre 1889.

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1904, une demande d'enquête succédant au rejet d'un amendement d'annulation a été considérée comme recevable[1]; mais le Président a fait observer qu'en pareil cas il convient d'avertir la Chambre, avant qu'il soit statué sur la demande d'annulation, qu'elle aura peut-être un second vote à émettre. La Chambre a du reste refusé d'ordonner l'enquête comme elle l'avait déjà fait en pareille circonstance.

Lorsque l'*enquête*, proposée par un membre, se trouve en concurrence avec une *demande de renvoi au Bureau*, c'est le renvoi au Bureau qui a naturellement la priorité, puisqu'il constitue une mesure préjudicielle qui n'exclut pas la possibilité de réclamer l'enquête après le rapport supplémentaire du Bureau. Toutefois, si la *priorité* est réclamée en faveur de l'enquête, le Président peut soumettre la question de priorité à la Chambre, et celle-ci a le droit de donner la priorité au vote sur l'enquête[2]; mais ce droit souve-

1. *Sic*, C. D. 23 juin 1902.
2. C. D. 23 juin 1902 (élect. de Mende).

rain de la Chambre en matière de priorité n'empêche pas le Président de proposer d'abord la mise aux voix de la demande de renvoi au Bureau[1], et cette priorité d'office est surtout justifiée lorsque la demande d'enquête se motive par une production de pièces sur lesquelles le Bureau n'a pas délibéré[2]; il ne serait pas correct de priver le membre dont l'élection est attaquée de l'un des degrés de juridiction prévu par le règlement.

Lorsque le renvoi au Bureau a été prononcé une première fois et que le Bureau revient devant la Chambre avec un rapport supplémentaire maintenant les précédentes conclusions, rien ne fait obstacle à ce qu'on oppose de nouveau à ces conclusions une motion de renvoi au Bureau; mais, dans la séance du 10 novembre 1908, la Chambre a écarté une seconde demande de renvoi; il est manifeste qu'en prononçant deux fois le renvoi au Bureau, la Chambre semblerait se refuser à rendre son verdict, car on ne peut guère espérer qu'un Bureau saisi, par un vote, à deux reprises du même dossier, modifie ses conclusions; le second renvoi pourrait donc être assimilé à un ajournement indéfini de la validation ou de l'invalidation; or il n'en est pas en matière de vérifications de pouvoirs comme en matière de projets de lois; chaque Chambre est tenue de statuer au fond; toute circonscription électorale doit avoir son représentant régulièrement investi.

396. Nous avons vu que, suivant un précédent de la Chambre des députés, lorsqu'un Bureau propose d'annuler les opérations d'un deuxième tour de scrutin et de valider l'élection du candidat qui, contrairement aux conclusions de la Commission de recensement, est reconnu avoir obtenu la majorité au premier tour, on ne peut pas présenter un amendement tendant à déclarer valide la décision de la Commission de recensement que le Bureau propose d'annuler, parce que ce serait substituer à la question affirmative posée par les conclusions du Bureau la négation même de ces conclusions et que la Chambre ne vote pas par négation[3].

Toutefois, à la séance du Sénat du 17 mars 1903, une motion en ce sens a été déposée sans que la question de recevabilité ait été soulevée. Mais, en fait, elle n'a pas été mise aux voix, ayant été écartée par la priorité. M. de Moustier avait été proclamé sénateur du Doubs au deuxième tour de scrutin; le 7e Bureau soutenait que le deuxième tour de scrutin n'aurait pas dû avoir lieu et il présentait au Sénat des conclusions tendant : 1° à annuler les opérations du deuxième tour; 2° à valider l'élection de M. Borne au premier tour. Au moment du vote, M. Gustave Denis présenta un projet de résolution ainsi rédigé : « Le Sénat décide de valider l'élection de M. de Moustier au deuxième tour de scrutin dans les élections sénatoriales du Doubs. » La question de savoir si, contrairement au précédent créé par la Chambre, cette motion pouvait être mise aux voix, n'eut pas lieu d'être examinée, car immé-

1. Bien entendu, cette priorité de la demande de renvoi ne fait aucun doute lorsqu'il y a concurrence non avec une demande d'enquête, mais avec des conclusions de fond. C. D. 16 décembre 1887; 27 juin 1898; 22 juin 1906 (élect. de la 1re circonscription de St-Gaudens); 2 juillet 1906 (élect. de Lodève).

2. C. D. 22 juin 1906 (élect. de la 1re circonscription de Tournon).

3. C. D. 24 novembre 1837 (élect. de M. Durand).

diatement M. Eugène Guérin déposa une motion plus générale qui était ainsi rédigée : « Les opérations électorales du Doubs, du 4 janvier 1903, en ce qui concerne MM. Borne et de Moustier sont annulées. »

Alors s'éleva la question de savoir si, tant par sa teneur que par son caractère d'amendement, cette motion devait avoir la priorité sur les conclusions du Bureau. Il est manifeste que le Président l'aurait mise d'abord aux voix si aucune réclamation ne s'était produite. Mais M. Milliès-Lacroix demanda la priorité pour les conclusions du Bureau; M. Magnin et M. Monis appuyèrent la priorité en faisant observer que le Sénat n'était pas en face d'amendements véritables, mais de propositions distinctes portant sur des points différents; la proposition de la Commission, disaient-ils, est relative au premier tour de scrutin; celle de M. Gustave Denis, au deuxième tour; enfin celle de M. Guérin tend à annuler toutes les opérations. M. Franck-Chauveau combattit cette opinion et fit appel au Président :

« Il s'agit ici, purement et simplement, d'une question d'interprétation du règlement; par conséquent il appartient à M. le Président du Sénat de résoudre la question. Ce que nous disons ici, ce que viennent de dire nos honorables collègues, peuvent être des considérations, des motifs indiqués à la sagesse du Président, mais c'est au Président qu'il appartient de résoudre la question.

« Quant à moi, je n'hésite pas un instant à dire que la question qui est soumise au Sénat, c'est l'élection du Doubs, et que, par conséquent, toutes les solutions qui se rapportent à cette élection doivent être présentées au Sénat, les unes comme étant la conséquence des délibérations du Bureau et les conclusions du rapport, les autres comme étant soit des amendements, soit des contre-projets qui, aux termes du règlement, doivent nécessairement avoir la priorité. Je demande donc à M. le Président de faire appliquer le règlement et de mettre d'abord aux voix la proposition de M. Guérin. »

M. le Vice-Président Poirrier, qui occupait le fauteuil, répondit que, puisqu'il y avait contestation sur l'ordre dans lequel les questions devaient être mises aux voix, il consulterait le Sénat sur la priorité. Par 146 voix contre 120, la priorité fut accordée aux conclusions du Bureau.

On a vu, dans les précédents antérieurs rappelés au *Traité*, que, lorsqu'un Bureau propose d'*annuler les opérations électorales d'un deuxième tour de scrutin* et de déclarer *valide* l'élection du candidat qui, contrairement aux décisions de la Commission de recensement, est reconnu avoir obtenu la majorité au *premier tour*, on peut voter *par division* sur ces conclusions; mais, si la division n'est pas réclamée, on peut statuer en bloc sur les conclusions du Bureau, même sous la simple formule d'une validation du candidat reconnu comme élu au premier tour, et le vote de cette formule entraîne annulation des opérations du second tour[1].

397. Lorsqu'une élection a été validée, il n'est plus possible d'y revenir sous aucun prétexte (V. n° 402), ni de changer les chiffres de voix attribuées à ceux dont l'admission a été prononcée. Toutefois, dans les élections faites au scrutin de liste, si l'admission de l'un des candidats a été ajournée, on a le droit de tirer argument des validations déjà prononcées à la suite d'une opération commune et même d'indiquer que le chiffre des voix attribuées à

1. S. 17 mars 1903 (élect. du Doubs).

l'un des admis se trouvait, dans la réalité, différent du chiffre énoncé le jour de la validation [1].

398 à **399** [*Sans modifications.*]

400. Lorsque la Chambre est saisie d'une question de vérification de pouvoirs, elle ne peut statuer que sur cette question. S'il arrive, au cours du débat, que des questions étrangères aux opérations électorales elles-mêmes soient soulevées et réclament une décision de la Chambre, elles ne peuvent être résolues qu'après le vote prononçant la validation ou l'invalidation [2].

La question de savoir si l'usage en vertu duquel la Chambre s'interdit les ordres du jour motivés en matière de validation d'élections s'étend au vote préjudiciel des enquêtes s'est présentée le 17 juin 1902; dans cette séance, malgré les réserves faites par quelques membres, la Chambre a voté, avec des considérants, une résolution ordonnant une enquête sur l'élection du IIe arrondissement de Paris. Ce précédent ayant été invoqué dans la séance du 30 juin 1902 par un membre qui voulait déposer un ordre du jour motivé sur une question de validité, M. le Vice-Président Maurice Faure a répondu que l'espèce n'était pas la même, et la validation a été mise aux voix sans considérants [3].

Il a été dit, dans le *Traité*, qu'après avoir statué sur une élection, la Chambre peut être consultée sur le renvoi du dossier, soit au ministre de la Justice, soit au ministre de l'Intérieur. Le renvoi *simultané* aux deux ministres peut être également proposé par une seule et même motion [4]. La Chambre peut décider aussi qu'une pièce spéciale du dossier — par exemple le mandement d'un archevêque — sera renvoyé au ministre compétent [5]. Mais il est de jurisprudence constante que la Chambre doit statuer sur la question de validité de l'élection avant que soient mises aux voix les questions de renvoi de pièces ou de dossiers aux ministres [6].

1. Élection sénatoriale du Doubs de 1903; rapport de M. Denoix du 10 mars 1903. (Séance du Sénat du 17 mars 1902.)

2. Dans la séance du 7 avril 1903, la Chambre n'a statué sur le projet de résolution développé par M. Jaurès au cours des débats sur l'élection du IIe arrondissement de Paris, qu'après avoir statué sur les conclusions de la Commission d'enquête électorale.

3. « *M. Archdeacon.* — J'estime, après les excellentes observations de MM. Auffray et Maurice Spronck, qu'un pareil débat doit avoir une conclusion, une sanction. Et je dépose entre les mains de M. le Président un ordre du jour dont il voudra bien donner lecture à la Chambre.

« *M. Malaspina.* — C'est absolument antiréglementaire.

« *M. le Président.* — Il est absolument contraire aux usages de présenter des ordres du jour motivés à l'occasion des vérifications de pouvoirs.

« *M. Tournade, s'adressant à la gauche.* — C'est vous-mêmes qui avez créé ce précédent. Vous avez déjà présenté un ordre du jour à l'occasion de l'élection de M. Syveton; si vous êtes justes, vous devez admettre qu'on puisse en présenter à l'occasion d'une autre élection.

« *M. le Président Maurice Faure.* — Dans le précédent auquel on fait allusion, la situation était différente : il s'agissait alors de statuer sur une motion d'enquête et non, comme aujourd'hui, sur des conclusions de validité.

....

« La Chambre valide les opérations électorales de la 2e circonscription de Mont-de-Marsan.

« *M. le Président.* — M. Archdeacon a déposé tout à l'heure un ordre du jour sur le Bureau; je lui ai fait remarquer qu'on ne pouvait déposer d'ordres du jour motivés à l'occasion de vérifications de pouvoirs. M. Archdeacon, se conformant aux observations que je lui ai présentées, formule maintenant un projet de résolution distinct pour lequel il demande l'urgence et la discussion immédiate. J'en donne lecture... ».

4. C. D. 11 juillet 1904.

5. C. D. 3 juillet 1902.

6. C. D. 24 juin 1902 (élect. de la 1re circonscription de Nimes; élect. de la 2e circonscription de Lure).

Le renvoi d'un dossier d'élection au Gouvernement doit être demandé dans la séance même où cette élection a été vérifiée; mais il n'est pas nécessaire que la demande de renvoi soit formulée *avant* le vote sur la question de validité; il suffit qu'elle le soit immédiatement après [1].

Il résulte également de la procédure suivie dans la séance du 24 janvier 1903 que la motion de renvoi peut être motivée [2]. Toutefois, dans cette séance, la Chambre a écarté une motion motivée dont les termes pouvaient impliquer un jugement rendu par elle; respectant le principe de la séparation des pouvoirs, elle a voté un texte qui laissait à la justice le soin de décider s'il y avait eu ou non des délits [3]. Le renvoi pur et simple, sans motifs, avait été réclamé par M. Bertrand, mais il n'a pas eu la priorité; ces résolutions comportant renvoi ne sont pas en effet assimilables aux ordres du jour qui se produisent en matière d'interpellations.

Il ne conviendrait pas de mettre aux voix une motion de blâme visant directement un fonctionnaire, lors même que cette motion émanerait du Bureau; en pareil cas, la Chambre ne peut qu'ordonner le renvoi du dossier au ministre compétent [4]; procéder autrement ce serait confondre les pouvoirs; c'est par l'intermédiaire des ministres que les Chambres doivent obtenir les sanctions nécessaires à l'égard des fonctionnaires qui n'ont pas rempli leurs devoirs.

Bien entendu, aucune communication ne peut être faite au Gouvernement, à fins de poursuites judiciaires, de tout ou partie d'un dossier électoral, tant que la Chambre n'en a pas donné l'ordre. Au mois d'août 1902, alors que la session était close, le Président du 7e Bureau prévint la Présidence de la Chambre que l'un des candidats dont les protestations étaient soumises à l'examen de ce Bureau demandait que certaines pièces du dossier des opérations électorales de Clermont fussent transmises d'urgence au Garde des Sceaux, en vue d'éviter une prescription à l'égard d'un fait délictueux; le Président du 7e Bureau ajoutait qu'avant la séparation de la Chambre le Bureau avait déjà décidé de proposer le renvoi du dossier au ministre de la Justice. Le Secrétaire général de la Présidence répondit que la décision du Bureau n'ayant pas encore été sanctionnée par la Chambre, aucune transmission de pièces ne pouvait être opérée. Il ajouta que si le Président de la Chambre venait à être officiellement saisi d'un extrait du procès-verbal de la délibération du Bureau demandant qu'un fait délictueux constaté par lui fût porté à la connaissance du Garde des Sceaux, cet extrait pourrait être communiqué au ministre à telles fins que celui-ci jugerait utiles à la bonne administration de la justice, mais qu'il ne

1. C. D. 24 janvier 1903.

2. *Sic*, C. D. 3 juillet 1902 (élect. de Mende); 24 juin 1902 (élect. de la 2e circonscription de Lure).

3. La première résolution qui a été écartée par 262 voix contre 256 était ainsi rédigée : « La Chambre considérant qu'*il résulte* de l'examen de l'élection d'Argelès, qu'elle vient d'annuler, que des manœuvres coupables se sont produites des deux côtés *par le recours à la corruption* et par l'appel au fanatisme le plus grossier, décide de renvoyer le dossier au ministère de l'Intérieur. »

La seconde résolution qui a obtenu la priorité par 261 voix contre 258 et dont l'ensemble a été adopté par 320 voix contre 130, était conçue dans les termes suivants : « La Chambre, considérant qu'*il semble* résulter de l'examen du dossier de l'élection d'Argelès que des manœuvres coupables ont été commises des deux côtés, décide le renvoi aux ministres de l'Intérieur et de la Justice. »

Les mots « *des deux côtés* » avaient été l'objet d'un scrutin spécial et avaient été adoptés par 273 voix contre 231.

4. A. N. 5 octobre 1849.

serait accompagné ni de documents originaux ni de copies certifiées tant qu'une résolution ne serait pas intervenue en assemblée générale. En fait, aucun procès-verbal ne fût notifié à la Présidence et, par conséquent, aucune communication ne fut faite à la Chancellerie pendant l'absence de la Chambre. D'ailleurs, il ne serait pas d'une bonne procédure que les Bureaux, qui sont formés par la voie du sort, qui ne reçoivent ni mandat ni délégation, qui sont simplement chargés d'apporter à la Chambre les éléments de son verdict, pussent provoquer une action judiciaire de leur propre initiative (V. *infra*, n° 649, *in fine*).

401. [*Sans modifications.*]

402. On ne peut, sous aucun prétexte, revenir sur une validation prononcée par la Chambre. En conséquence, le membre qui était inscrit pour combattre une élection et qui ne se trouvait pas dans la salle au moment où les conclusions du Bureau ont été régulièrement appelées à leur rang dans l'ordre du jour ne saurait être admis à présenter des observations après le vote de la Chambre. Toutefois, le Président pourrait l'autoriser à expliquer à l'Assemblée les causes de son absence; mais s'il voulait en profiter pour citer des faits ou lire des documents relatifs à l'élection validée, le Président aurait le devoir de l'avertir que rien de ce qui serait dit au sujet du verdict déjà rendu ne figurerait dans le compte rendu[1].

403. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 24 novembre 1905.

CHAPITRE VI

DES CAS D'ENQUÊTE

404. Les Commissions d'enquête électorale font imprimer à la suite de leur rapport les dépositions qu'elles ont reçues; elles peuvent se considérer comme tenues de ne pas supprimer une déposition, lors même qu'elle leur paraîtrait dépasser la limite des droits du témoin; mais il leur appartient d'infliger un blâme à ce témoin et de le déclarer en séance publique[1].

405. Nous avons rappelé, d'après les précédents (n° 594 du *Traité*), que les députés sur l'élection desquels une enquête a été ordonnée ne sont pas fondés à invoquer l'article 261 du Code de procédure civile pour être admis à l'audition des témoins cités par la Commission. Une résolution prise par la Chambre le 9 juillet 1906 a autorisé les députés soumis à enquête à se faire représenter devant la Commission par un collègue qui remplit l'office de défenseur auprès des commissaires élus par les Bureaux; c'est l'application du principe de l'instruction contradictoire introduit dans notre Code par la loi du 8 décembre 1897. La résolution du 9 juillet 1906, votée sur l'initiative de MM. Maurice Spronck, Tournade et Théodore Denis, est ainsi conçue :

« Quand la Chambre aura ordonné une enquête sur une élection contestée, le député enquêté désignera, pour être adjoint aux onze commissaires nommés par les Bureaux, un membre de la Chambre, au choix de l'enquêté, qui fera partie de la Commission avec voix consultative seulement. »

Cette résolution a été adoptée sans débats qui puissent lui servir de commentaires; elle ne trace pas la procédure à suivre pour la désignation du défenseur; il semble donc qu'il ne soit pas interdit au député enquêté de faire cette désignation verbalement; mais, pour la garantie des droits de tous, et d'après les principes généraux du règlement, il convient que cette désignation soit faite dans une lettre adressée au Président de la Chambre; le Président, officiellement saisi, notifie la désignation à la Commission compétente comme il est dit à l'article 28 du règlement[2].

1. C. D. 14 mars 1903.

2. V. au *Traité* n° 584 la question de l'application de l'article 261 du Code de procédure civile en cas d'enquête électorale.

406. Aux termes du règlement de la Chambre des députés de Hongrie, la Commission chargée de la vérification des pouvoirs a le droit de nommer un comité d'enquête composé de trois membres choisis dans son sein, et de l'envoyer faire sur place les investigations nécessaires.

Le règlement de la Chambre des députés de Hongrie a organisé, pour les enquêtes électorales, une procédure très complète dont il nous paraît utile d'indiquer ici les points essentiels[1]. Lorsque la Commission de la Chambre, qui est qualifiée de Commission judiciaire, constate la nécessité d'ouvrir une enquête sur une élection, elle désigne un membre chargé d'y procéder; ce membre prend le titre de « député délégué à l'enquête »; c'est un véritable juge d'instruction; sa nomination est notifiée à la Chambre; il prête serment en séance publique, debout devant le fauteuil du Président [2].

Le député délégué à l'enquête cite les mandataires des protestataires du député élu et des électeurs qui défendent l'élection, s'ils ont été désignés, ou les électeurs qui ont demandé à se présenter en personne, pour un jour déterminé et dans la ville dont il s'agit, ou dans une localité du municipe ou de la circonscription électorale; il procède ensuite à l'enquête contradictoire. Si personne ne se présente pour défendre l'élection, ni de la part du député élu, ni de celle des électeurs, les membres de la Commission de recensement qui a fonctionné pour le compte de l'élu sont convoqués et entendus en leurs explications.

Sont entendus dans l'enquête les témoins désignés, avec indication de leurs domiciles et qualités, dans la protestation déposée contre l'élection ou dans le mémoire produit par le député élu ou par les députés qui défendent l'élection. Les témoins désignés par les parties intéressées qui sont domiciliés hors du municipe ne sont entendus qu'au cas où ils peuvent être convoqués dans un délai qui est fixé par le député délégué à l'enquête, mais qui peut être prolongé une fois à la demande des parties intéressées.

Le député délégué à l'enquête a le droit, en outre, de citer toutes les personnes dont il juge l'audition utile à la recherche de la vérité; il peut requérir le concours d'experts.

Les cas de récusation sont déterminés de la manière suivante :

« Peuvent refuser de témoigner, et réciproquement, ne peuvent, sur la réclamation de la partie adverse, être admis au témoignage et au serment :

« 1° Les parents et alliés en ligne ascendante ou descendante, conjoints, frères et sœurs, cousins et parents plus proches, beaux-frères et belles-sœurs, tuteurs et pupilles du député attaqué et de son concurrent;

« 2° Les proches déterminés comme ci-dessus, des personnes qui ont été incriminées de faits ou omissions contraires à la loi se rattachant à l'élection attaquée;

« 3° Les ecclésiastiques, en ce qui concerne les faits qui leur ont été révélés en confession ou autrement, sous le sceau du secret de leur ministère;

1. V. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 544 et suiv. Le règlement intérieur a pu armer la Chambre de pouvoirs très étendus en matière d'enquête électorale, parce que la loi du 10 juin 1899 a décidé que le droit de juridiction de la Chambre s'exercerait suivant les prescriptions du règlement (V. *supra*, n° 362. V. également *supra*, n° 293).

2. Voici le texte de la formule du serment : « Je ... jure de procéder à l'enquête à laquelle j'ai été délégué par la Chambre des députés sans partialité ni considérations étrangères, conformément à la loi et au règlement de la Chambre des députés, dans la sphère de mon mandat, d'employer tous mes efforts à la découverte de la vérité, et de faire un rapport fidèle de tout ce que j'aurai recueilli. Que Dieu me soit en aide ! »

« 4° Les fonctionnaires publics, relativement aux circonstances qui constituent un secret professionnel, ou sur lequel ils sont tenus, par disposition légale, de rédiger un acte officiel ;
« 5° Les avocats-avoués (sous des restrictions édictées par l'article 49 de la loi 34 de 1874). »

D'office, le député délégué à l'enquête demande à chaque témoin s'il est parent ou allié du député attaqué ou de la partie adverse ou de l'un des protestataires, s'il n'a pas d'inimitié contre l'un d'eux, s'il n'attend pas quelque avantage ou préjudice de l'affaire, s'il n'a pas été fait au témoin des dons ou promesses pour sa déposition ; si le témoin n'a pas reçu des conseils pour sa déposition.

Les témoins et experts sont entendus sous la foi du serment. Ils sont avertis des conséquences du faux témoignage. Le témoin qui, sans motif valable, ne comparaît pas ou refuse de déposer, peut y être contraint suivant les règles de la procédure pénale. L'amende, et, s'il y a lieu, l'emprisonnement, sont prononcés par le tribunal du district compétent sur la réquisition du député délégué à l'enquête [1].

Le député délégué à l'enquête tient procès-verbal de l'audition des témoins et experts. Ce procès-verbal est joint à son rapport ; les deux pièces sont déposées sur le Bureau de la Chambre par le Président, puis transmises à la Commission judiciaire qui avait été saisie du dossier de l'élection.

1. L'article 92 du règlement de la Chambre des députés de Hongrie contient les dispositions suivantes :
« Les Pouvoirs publics, les tribunaux, les autorités administratives, leurs fonctionnaires et employés sont tenus d'obtempérer aux réquisitions faites par le député délégué à l'enquête, dans la sphère de son mandat, de faire comparaître devant lui les témoins et experts qu'il désire entendre, de lui communiquer les documents qu'il désigne, et en général de lui prêter assistance, dans la sphère de leurs attributions, pour l'exécution de l'enquête ; ils ne peuvent, d'ailleurs, s'immiscer dans l'enquête d'aucune autre manière, et ne peuvent assister à l'audition des témoins ou des accusés. »

TROISIÈME SECTION

BUREAU DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER

BUREAU PROVISOIRE

407. La dévolution du fauteuil au doyen d'âge peut quelquefois présenter des inconvénients. Le règlement de la Chambre des députés d'Italie contient des dispositions qui tendent à organiser la présidence de l'Assemblée non constituée par un mécanisme très différent de celui qui a toujours été suivi en France. Aux termes de ce règlement, tant que la Chambre n'est pas constituée, qu'il s'agisse d'une session nouvelle ou d'une nouvelle législature, le fauteuil est occupé par l'un des Vice-Présidents de la dernière session dans l'ordre de nomination; si aucun d'eux n'est présent, la Présidence provisoire appartient à l'un des Vice-Présidents des sessions antérieures, en donnant toujours la préférence à ceux de la session la plus rapprochée. Enfin, à défaut d'anciens Vice-Présidents, c'est le doyen d'âge qui prend le fauteuil. Un système analogue a été prévu par le règlement de la même Chambre pour la désignation des Secrétaires provisoires; siègent au Bureau jusqu'à la constitution de l'Assemblée, les six plus jeunes des anciens Secrétaires choisis d'après les principes établis pour le choix du Président provisoire; à défaut, les plus jeunes membres présents sont appelés au Bureau.

408 à **414**. [*Sans modifications.*]

CHAPITRE II

BUREAU DÉFINITIF

415 à **417**. [*Sans modifications.*]

418. On sait qu'aux termes du premier paragraphe de l'article 3 du règlement du Sénat, la Haute Assemblée fixe, à l'ouverture de chaque session ordinaire, la séance où aura lieu l'élection du Bureau définitif; il peut même être procédé à cette élection immédiatement. D'autre part, le Sénat est permanent puisqu'il n'est soumis qu'à des renouvellements partiels; en conséquence, et bien que le deuxième paragraphe de l'article 3 ait prévu le cas où il serait nommé, comme à la Chambre, un Président et un Vice-Président provisoires, rien ne fait obstacle à ce qu'au lendemain d'un renouvellement triennal, le Sénat procède à l'élection de son Bureau définitif avant d'avoir commencé la vérification des pouvoirs des nouveaux élus[1].

Bien entendu, s'il arrivait que le renouvellement du tiers sortant n'eût pas encore eu lieu au moment où s'ouvre la session constitutionnelle de janvier, il conviendrait, pour le Sénat, de recourir au texte de son règlement qui prévoit la nomination d'un Président et d'un Vice-Président provisoires[2].

419. En Russie, l'article 9 de l'oukase du 19 août 1905 a conféré à l'Assemblée nationale le droit de nommer, parmi ses membres, un Président et un Vice-Président; les pouvoirs du Président et du Vice-Président ne durent qu'une année; mais tous deux sont rééligibles. Le Président élu pour la dernière année de la législature, remplit ses fonctions jusqu'à l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée. En cas de dissolution, il cesse toute fonction à partir du moment où l'Assemblée dissoute doit se séparer.

Au Japon, le Président et le Vice-Président de la Chambre des représentants sont nommés par l'Empereur, chacun sur une liste de trois candidats proposés par l'Assemblée.

1. S. 12 et 14 janvier 1909. (Procédure constante depuis l'organisation du Sénat.)

2. Le renouvellement sénatorial de 1885 ne devait avoir lieu que le 28 janvier; en conséquence, le Sénat a nommé, le 13 janvier 1885, un Président et un Vice-Président provisoires. Il n'a été procédé à l'élection du Bureau définitif que le 2 février suivant.

De même, le renouvellement sénatorial de 1900 ayant été fixé au 28 janvier, il a été désigné un Président et un Vice-Président provisoires le 9 janvier 1900; le Bureau définitif a été nommé le 5 février.

En Turquie, l'article 77 de la Constitution de 1876 décide que le Président et les deux Vice-Présidents de la Chambre des députés sont choisis par le Sultan sur une liste de neuf candidats élus par la Chambre, à la majorité des voix, dont trois pour la Présidence et trois pour la deuxième Vice-Présidence; la nomination du Président et des Vice-Présidents a lieu par iradé impérial.

420. Aux termes du règlement, les Vice-Présidents, Questeurs et Secrétaires sont nommés au scrutin de liste. Par conséquent, chaque bulletin doit contenir autant de noms qu'il y a de candidats à élire. Le fait de voter par bulletins séparés pour chacun des candidats constituerait une irrégularité qui mériterait d'appeler l'attention du Bureau, mais qui ne pourrait être constatée par les Secrétaires au moment du vote, puisque les bulletins sont placés sous enveloppe. En pareil cas, il convient que le Président rappelle à la Chambre les termes du règlement. L'irrégularité n'est point d'ailleurs une cause de nullité des opérations, si elle n'a pas pour conséquence d'empêcher les scrutateurs d'établir la concordance du nombre des votants et du chiffre des votes émis[1].

Tout membre dont la candidature a été posée sans son assentiment a le droit de le déclarer dans une lettre adressée au Président et lue à la Chambre. De même, après un premier tour de scrutin, les candidats qui veulent se désister ont le droit de le faire connaître à la Chambre par une lettre déposée entre les mains du Président.

Mais les membres qui se désistent ne peuvent pas faire apposer dans les couloirs de la Chambre une affiche priant les collègues qui leur ont donné leurs voix de reporter leurs suffrages sur tel ou tel candidat. Il y aurait là une violation du secret du vote prescrit par le règlement[2].

Pour les mêmes raisons, un membre ne pourrait pas indiquer, dans une lettre de désistement, en faveur de quelle candidature il prie ses amis de disposer des voix qu'ils avaient portées sur son nom[3].

Par analogie, il a été reconnu qu'une affiche, indiquant dans quelles conditions des candidatures à la Présidence de la Chambre peuvent se produire, ne saurait être apposée dans les salles qui servent d'annexes à la salle des séances[4].

1. C. D. 17 décembre 1903.

2. Dans la séance de la Chambre des députés du 17 décembre 1903, après le premier tour de scrutin, pour l'élection de deux Questeurs, quatre candidats avaient préparé une affiche ainsi rédigée : « MM..., fidèles à la discipline républicaine, déclarent qu'ils se désistent de toute candidature pour le second tour de scrutin et prient leurs collègues de bien vouloir reporter leurs voix sur MM..., désignés par le premier tour. » M. le Président Léon Bourgeois fut consulté; il estima qu'une affiche de cette nature n'était pas conforme aux principes du règlement et ne pouvait être apposée dans les couloirs de la Chambre.

3. Dans la séance de la Chambre des députés du 22 janvier 1904, M. Isnard, qui n'était pas candidat aux fonctions de Secrétaire, et sur lequel s'étaient néanmoins portés un grand nombre de suffrages, avait remis au Président une lettre priant ses amis de reporter leurs voix sur M. Abel Bernard. Sur les observations du Président, M. Isnard reconnut qu'il n'y avait pas lieu de lire à la Chambre cette partie de sa lettre, et il fut ainsi procédé. Toutefois il convient de noter que, par une interruption, M. Isnard fit connaître sa pensée à ses collègues.

4. A la fin de l'année 1903, quatre groupes de la Chambre avaient décidé de procéder, en réunion plénière, à un scrutin préparatoire pour la désignation d'un candidat à la Présidence en vue de l'élection de janvier 1903. Ce scrutin devait avoir lieu le 30 décembre, dans l'un des Bureaux du Palais-Bourbon. Les

En cas de vote au scrutin de liste, la Présidence n'a aucun moyen d'empêcher un membre de joindre son nom à une liste de candidats avec lesquels il ne s'est pas mis d'accord. Les règles du droit commun ne sont pas applicables aux Chambres en cette matière (V. n° 209), et le Président ne peut faire aucune défense à l'imprimeur, lors même que cet imprimeur serait celui de l'Assemblée. Mais, par extension du droit accordé aux membres qui ont été déclarés candidats sans leur assentiment, de le faire connaître à la Chambre dans une lettre adressée au Président et lue en séance, il pourrait être permis aux membres portés sur une liste à laquelle ils n'adhèrent pas de faire apposer dans les couloirs une affiche indiquant la situation véritable; les termes de cette affiche devraient être préalablement soumis à l'approbation du Président[1].

Aux termes de l'article 57 du règlement du Sénat et de l'article 89 du règlement de la Chambre des députés, toutes les nominations en assemblée générale, dans les Bureaux et Commissions se font au scrutin secret. La question s'est posée en 1905, de savoir s'il convenait de substituer le scrutin public au scrutin secret pour l'élection du Président; un projet de résolution avait été déposé, en ce sens, par MM. François Fournier, Paul Gouzy et Albert Sarraut, dans la séance du 2 février 1905; la Commission du règlement avait présenté sur cette résolution un rapport favorable, dans la séance du 1er décembre 1905, et son rapporteur, M. Dauzon, concluait à l'adoption du texte suivant :

« Par dérogation à l'article 89, l'élection du Président aura lieu au scrutin public par appel nominal. Chaque député remettra une enveloppe portant son nom et contenant, signé de lui, son bulletin de vote. »

Cette modification du règlement n'a pas été inscrite à l'ordre du jour; mais, dans la séance du 12 décembre 1905, la Chambre a écarté par 286 voix contre 278 une motion qui débutait par cette déclaration : « La Chambre résolue à substituer le scrutin public au scrutin secret dans l'élection de son Bureau... » (V. *infra*, n° 446).

L'article 5 du règlement du Sénat et l'article 2 du règlement de la Chambre des députés disposent que l'élection des membres du Bureau a lieu *en séance publique;* ces textes n'interdiraient pas aux groupes de l'une des Assemblées

délégués des quatre groupes avaient formulé, dans les termes suivants, les règles applicables à ce scrutin :

« Les délégués des quatre groupes de gauche ont décidé que la réunion plénière en vue de la désignation du candidat à la Présidence de la Chambre, aurait lieu demain mercredi, à 2 heures 1/2.

« Le candidat sera désigné à la majorité absolue des votants.

« Il sera procédé au vote sans débat. La délégation des gauches fera connaître à la réunion plénière les candidatures qui auraient été posées devant elle avec l'engagement personnel des candidats de se soumettre à la loi de la discipline républicaine. »

Après examen, il fut décidé, d'accord entre le Président Léon Bourgeois, les Questeurs et les délégués des groupes, que cette affiche serait apposée uniquement à la porte du 8e Bureau dans lequel le vote devait avoir lieu, et à l'exclusion de toutes les autres salles du Palais de la Chambre.

1. Cette question délicate s'est produite en 1905 au sujet de la désignation par la Chambre de membres d'une Commission extra-parlementaire; elle n'est pas venue en séance; après un assez long examen, il avait été convenu avec la Présidence qu'avant le vote une affiche ainsi rédigée serait placée dans les couloirs : « MM....., candidats sur une même liste, déclarent qu'ils sont complètement étrangers à la publication de toute autre liste. » Au dernier moment les membres dont les noms avaient été employés sans leur assentissement renoncèrent à l'affichage.

de tenir une réunion plénière pour arrêter des listes de candidatures[1]; mais, les règlements ayant décidé que le vote a lieu au scrutin secret, cette désignation préalable devrait être faite sans débats, sinon il y aurait une atteinte grave portée à l'esprit du règlement (V. *supra*, n° 329).

421. S'il arrivait qu'un Bureau tout entier fût officiellement et régulièrement réuni pendant un scrutin et n'eût pas été prévenu de l'imminence de la clôture assez tôt pour que ses membres pussent participer au vote, le Président serait autorisé à consulter l'Assemblée sur la question de savoir si ces membres seront admis à voter même après la déclaration de clôture, pourvu qu'ils fussent présents en masse au pied de la tribune avant que l'urne eût été vidée dans les corbeilles. Dans ce cas l'Assemblée pourrait exceptionnellement autoriser la réception des nouveaux votes[2].

422 à **429**. [*Sans modifications.*]

430. Lorsque s'ouvre la session constitutionnelle, le second mardi de janvier, les pouvoirs du Bureau sont définitivement expirés. Par conséquent, le Président qui sort de charge et qui a résolu de ne pas accepter les suffrages de ses collègues n'a pas de démission à donner à la Chambre. Mais il peut adresser au Président d'âge une lettre rappelant les motifs de sa retraite, et cette lettre est lue après la constitution du Bureau provisoire[3].

Les règlements actuels du Sénat et de la Chambre n'assignent aucune limite au droit de rééligibilité des membres du Bureau. Mais les groupes peuvent

1. Il a été ainsi procédé au Sénat, en 1906, pour le choix du successeur de M. Armand Fallières au fauteuil de la Haute Assemblée; les journaux ont rendu compte en ces termes de la procédure arrêtée par les groupes :

« Les délégués des groupes républicains du Sénat se sont réunis sous la présidence de M. Antonin Dubost, Vice-Président du Sénat, et ont décidé de convoquer pour demain jeudi 15 février 1906, à deux heures, une réunion plénière de tous les républicains du Sénat.

« A cette réunion il n'y aura pas de discussion.

« Le premier tour de scrutin sera ouvert de deux à trois heures; le second, de trois heures quarante-cinq à quatre heures quinze; le troisième, de cinq heures à cinq heures et demie.

« La majorité absolue représentant la moitié des sénateurs convoqués sera nécessaire aux deux premiers tours; la majorité absolue représentant la moitié des votants sera exigée au troisième tour. »

Conformément à cette décision, une réunion plénière s'est tenue au Palais du Luxembourg le 15 janvier 1906 pour le choix d'un candidat à la Présidence du Sénat; trois tours de scrutin ont eu lieu; au troisième tour M. Antonin Dubost a obtenu la majorité absolue du nombre des votants; le résultat du scrutin a été annoncé par M. Méric dans les termes suivants : « En conséquence, M. Antonin Dubost est proclamé candidat unique du parti républicain pour la Présidence du Sénat. »

2. C. D. 10 juin 1902.

3. Le 12 janvier 1904, M. Rauline, Président d'âge, a donné lecture à la Chambre de la lettre suivante qui lui avait été adressée par M. Léon Bourgeois :

« Paris, le 12 janvier 1904.

« Monsieur le Président et cher collègue,

« Je n'ai pu présider les dernières séances de la Chambre, et la prévenir personnellement que, pour les tristes raisons de famille qui sont connues de tous, je ne me sentais ni la liberté de temps et d'esprit, ni les forces nécessaires pour assumer une fois encore les responsabilités des hautes fonctions qu'à deux reprises elle m'a fait l'honneur de me confier.

« Voulez-vous être mon interprète auprès de mes collègues et leur dire, avec mes profonds regrets, la reconnaissance émue que je garde à la majorité républicaine pour la confiance qu'elle m'a témoignée, à la Chambre tout entière pour la sympathie dont elle n'a cessé de m'entourer, et sans laquelle il ne m'eût pas même été possible de conserver jusqu'à son terme un mandat que j'ai si imparfaitement rempli ?

« Je sais toute l'étendue de la dette que j'ai contractée envers mes collègues; dites-leur bien, mon cher Président, que je ne me croirai jamais quitte envers eux.

« Veuillez agréer, etc. »

arrêter des conventions rendant impossible en fait la rééligibilité indéfinie. Depuis longtemps déjà, le principe du roulement est appliqué au mandat des Secrétaires. Dans une réunion tenue au Palais du Luxembourg, le 22 janvier 1904, il a été décidé que le même principe serait appliqué à l'élection des Questeurs du Sénat. Une note communiquée à la presse[1] a résumé dans les termes suivants le mécanisme de la non-rééligibilité :

« Les Bureaux des groupes républicains se sont réunis sous la présidence de M. Lourties pour examiner la question de la nomination des Questeurs. Le principe du roulement a été admis à l'unanimité.

« Chaque groupe républicain du Sénat désignera son candidat à la Questure, qui devra être accepté par les autres groupes pour figurer sur une liste commune.

« La durée du mandat de chaque Questeur sera de trois ans.

« Le Questeur sortant ne sera rééligible qu'après une interruption de mandat de trois ans.

« Un Questeur nommé en remplacement d'un autre Questeur qui, pour une raison quelconque, n'aurait pas accompli son mandat de trois ans prendra purement et simplement la suite de son prédécesseur et sera rééligible pour une nouvelle durée de trois ans. »

Le texte de cette motion ayant donné lieu à quelques difficultés d'interprétation, les groupes ont voté, le 5 février 1904, une résolution complémentaire de laquelle il résulte que le roulement par tiers a lieu tous les deux ans et que le roulement complet s'effectue en six ans[2].

Il ne faudrait pas conclure du texte de ces motions que les décisions prises par les groupes puissent être invoquées en séance publique sous une forme quelconque. Les groupes n'ayant pas d'existence réglementaire et ne pouvant être mêlés aux débats (V. n° 908), il ne serait pas possible au Président de donner lecture d'une lettre par laquelle un membre prierait ses collègues de ne pas porter leurs suffrages sur son nom afin de respecter la règle du roulement établi entre les groupes[3].

Comme nous venons de le rappeler, il est de tradition, dans les deux Chambres, que les Secrétaires se retirent du Bureau après avoir siégé un certain temps. A la Chambre, l'usage est d'établir ce roulement par deux années[4] et au Sénat par trois années[5]. Il n'y a, d'ailleurs, en cette matière,

1. Voir le *Temps* du 23 janvier 1904.

2. Voici le texte du procès-verbal de la réunion des groupes du Sénat :

« L'an 1904 et le 5 février, les Bureaux des groupes de gauche du Sénat se sont réunis, sous la présidence de M. Lourties, pour trancher définitivement la question du roulement des Questeurs au Sénat.

« Le roulement par tiers tous les deux ans a été adopté. Le premier aura lieu en 1906. Le roulement complet s'effectuera en six ans. Les autres décisions prises antérieurement sont maintenues pour les points de détail. « Signé : Eugène Guérin, Leydet, Lourties. » (*Le Temps* du 6 février 1904.)

3. Une lettre qui visait les décisions et la discipline des groupes et qui a été communiquée à la Chambre dans la séance du 14 janvier 1909 a été modifiée, avant sa lecture, sur la demande de M. le Président Brisson ; il y aurait eu de grands inconvénients à donner une sorte de consécration officielle à des organismes qui rendent sans doute de réels services, mais dont l'action est d'autant plus efficace qu'elle n'apparaît point dans les débats.

4. Depuis que le renouvellement intégral de la Chambre a lieu au milieu de la session ordinaire, un certain embarras peut se produire pour ce roulement ; en effet, le partage des quatre années de la législature ne peut plus se faire d'une manière égale, puisque le Bureau n'est renouvelé qu'au commencement de chaque session ordinaire. Dans la 7e législature, les Secrétaires élus au mois de juin 1898 se sont retirés à l'ouverture de la session de 1900, n'ayant siégé qu'un an et six mois (*C. D.* 9 janvier 1900). Dans la 8e législature, au contraire, il a été convenu, au mois de janvier 1904, que les Secrétaires élus en juin 1909 ne devaient pas se retirer avant l'ouverture de la session ordinaire de 1905, la plus courte partie devant ainsi incomber aux élus de 1905.

5. S. 12 janvier 1904. (Lettre de M. Bodinier.)

aucune règle écrite; la question n'a jamais provoqué un débat de tribune; elle se décide, avant le scrutin, par un accord entre les membres en fonctions et les groupes dont ils font partie. Ce qui importe, c'est que le roulement n'amène pas la retraite simultanée de tous les Secrétaires, et qu'il reste, à côté des nouveaux membres, quelques anciens pour le maintien des traditions.

Nous avons dit que la démission donnée par le Président d'une Assemblée peut être refusée par un vote au scrutin public. Une démission « prévue » peut être également l'objet d'une délibération des groupes, et les résultats de cette délibération peuvent être officiellement portés à la connaissance du Président de la Chambre par les Présidents des groupes[1].

On sait qu'en général, les membres du Bureau nommés ministres donnent leur démission du mandat qu'ils avaient reçu de leurs collègues immédiatement après la promulgation du décret qui les appelle à faire partie du Gouvernement. Néanmoins, il n'existe point en cette matière de règle fixe, et, lorsqu'il n'y a aucune urgence à compléter le Bureau, un délai assez long peut s'écouler entre le décret et la démission[2].

Lorsque le Président de l'une des Chambres est appelé à la Présidence du Conseil des ministres, il adresse à ses collègues une lettre par laquelle il donne sa démission du mandat qui lui avait été confié[3]. S'il n'a pas accompli cette formalité avant le jour où il doit lire aux Chambres la déclaration du Gouvernement, il peut, dans la Chambre dont il était membre, faire précéder cette lecture de quelques paroles de remerciements[4].

1. La veille de l'ouverture de la session extraordinaire de 1903, le 19 octobre 1903, la note suivante a été communiquée à la presse :

« Les Présidents des quatre groupes de gauche sont allés exprimer à M. Léon Bourgeois la sympathie de tous leurs collègues, et le prier de garder, malgré les cruelles épreuves qui pèsent sur lui, la fonction où l'a appelé l'unanime confiance de la majorité. Ils lui ont demandé de donner ainsi à son parti une nouvelle preuve de dévouement, et ils ont cru pouvoir ajouter qu'il répondrait au sentiment de toute la Chambre.

« M. Bourgeois, profondément touché de cette démarche, a opposé à ses collègues les raisons qu'il avait d'hésiter encore au moment où il leur parlait et, devant leur insistance, il a répondu qu'il espérait trouver dans cette nouvelle marque de sympathie le surcroît de force dont il a besoin pour s'acquitter de sa tâche. »

2. C. D. 19 novembre 1906. (M. Caillaux, nommé ministre des Finances par décret du 25 octobre 1906, donne sa démission de Vice-Président.)

3. « Cher Vice-Président et ami, Nommé Garde des Sceaux par M. le Président de la République, je vous prie de transmettre à la Chambre des députés ma démission de Président et l'expression des sentiments de profonde reconnaissance que m'inspirent les marques de confiance dont elle a bien voulu m'honorer. Agréez, cher Vice-Président et ami, la nouvelle assurance de ma haute considération et de mon affectueuse estime. HENRI BRISSON ». (C. D. 7 avril 1885.)

« Mon cher Vice-Président et ami, Appelé par M. le Président de la République au ministère de l'Intérieur, je vous prie de transmettre à la Chambre des députés ma démission de Président et l'expression des sentiments de profonde reconnaissance que m'inspirent les marques réitérées de confiance dont elle a bien voulu m'honorer. Agréez, cher Vice-Président et ami, la nouvelle assurance de ma haute considération et de mon affectueuse estime. C. FLOQUET. » (C. D. 3 avril 1888.)

« Cher Vice-Président et ami, Appelé par M. le Président de la République à prendre le portefeuille des Affaires étrangères, je vous prie de transmettre à la Chambre des députés ma démission de Président. S'il me faut résigner après si peu de jours les hautes fonctions que je tenais de la confiance de mes collègues, j'espère ne pas paraître manquer aux sentiments de profonde reconnaissance dont je suis pénétré : je crois remplir mon devoir. Agréez, cher Vice-Président et ami, l'assurance de mon affectueuse estime. CASIMIR-PERIER ». (C. D. 3 décembre 1893.)

« Mon cher Président, J'ai l'honneur de vous adresser ma démission de Président de la Chambre des députés. En quittant le fauteuil où m'avait élevé la bienveillance de mes collègues, je les prie d'agréer l'expression de ma profonde gratitude. Ils voudront bien penser que la conviction d'un impérieux devoir a pu seule me décider à ne plus leur appartenir tout entier. Veuillez agréer, mon cher Président, les assurances de ma haute considération et de mon affectueux dévouement. CHARLES DUPUY » (C. D. 31 mai 1894.)

4. « *M. Buffet, Vice-Président du Conseil, ministre de l'Intérieur.* — Messieurs, je n'avais jamais admis que celui de vos collègues à qui vous faites l'insigne honneur de le charger de la direction de vos débats

431. [*Sans modifications.*]

432. Le Président, une fois nommé, prend possession du fauteuil lorsqu'il le juge utile. En général, il attend que la Chambre ait été constituée par l'élection de tous les membres du Bureau, mais il n'est pas tenu de le faire dès que cette constitution a été proclamée; il peut attendre la séance suivante, et c'est le cas le plus ordinaire; il monte alors directement au fauteuil dès l'ouverture de la séance et le Président d'âge n'a pas à intervenir pour l'installer.

De même, lorsqu'un nouveau Président est élu en cours de session, il peut attendre la séance suivante pour prendre possession du fauteuil[1].

433. [*Sans modifications.*]

434. En France, il n'a jamais été fait de tentative pour déposer des interpellations avant la nomination du Bureau définitif. Un tel acte serait en effet contraire au texte même du règlement qui décide qu'après l'élection du Bureau définitif le Président fait connaître au Président de la République que la Chambre est constituée. Tant que cette notification n'a pas eu lieu, les ministres ne peuvent entrer en rapport avec la Chambre; or il n'y a pas de contact plus direct entre un Gouvernement et une Assemblée que celui qui résulte des interpellations. D'ailleurs, en dehors de toute question de texte, il est facile de comprendre qu'il y aurait de graves inconvénients à faire diriger un débat politique par le Bureau provisoire qui ne tire pas de l'élection ses droits et son autorité.

Le règlement de l'ordre du jour législatif étant une opération souvent complexe et qui peut provoquer d'importants débats, il ne convient pas d'y procéder avant la constitution de la Chambre. Lorsque l'urgence des travaux le commande, le Président définitif prend possession du fauteuil le jour même de sa proclamation, afin de pouvoir appeler immédiatement la Chambre à fixer son ordre du jour[2].

435. En sa qualité de membre du Bureau, le Président de la Chambre ne peut pas faire partie de la Commission de comptabilité[3]. C'est d'ailleurs la seule Commission dans laquelle il lui soit interdit d'entrer; mais il est de tradition constante que le Président ne fasse partie d'aucune Commission. Le Président ne se rend même presque jamais dans les Bureaux pour lesquels le sort l'a désigné; toutefois il n'y a aucun obstacle à ce qu'il participe aux opé-

pût abandonner cette mission pour aucune autre; mais je me suis trouvé en face de circonstances qui ont paru, à un grand nombre d'entre vous, commander impérieusement la résolution que j'ai prise.

« Permettez-moi, Messieurs, en quittant le poste élevé où vos suffrages m'ont maintenu pendant deux ans, de vous remercier encore du concours si bienveillant, si sympathique que vous m'avez constamment prêté et qui a beaucoup contribué à diminuer les difficultés de ma tâche.

« Je suis chargé de vous lire, au nom du nouveau Cabinet, une déclaration qu'il a approuvée ». (A. N. 12 mars 1875.)

1. A. N. 15 et 16 mars 1875.

2. Ainsi procédé par M. Henri Brisson, à l'ouverture de la session ordinaire de 1910, le mardi 11 janvier 1910. La Chambre a pu ainsi reprendre dès le lendemain la suite de la discussion du Budget. Si l'installation du Bureau définitif avait été remise au mercredi, l'ordre du jour n'aurait pu être réglé que ce jour-là, et les débats ne se seraient ouverts que le jeudi.

3. R. C. D., art 133. Cette interdiction n'est pas inscrite dans le règlement du Sénat.

rations des Bureaux; il est arrivé quelquefois au Président de voter dans son Bureau lors de la nomination de la Commission du Budget.

Au Japon, le Président a le droit d'entrée dans les Commissions permanentes, les Commissions spéciales et les Commissions mixtes des deux Chambres avec voix délibérative et à n'importe quel moment, mais sans pouvoir participer aux votes[1].

Conformément aux précédents rappelés dans le *Traité*, un procès-verbal de témoins, dressé à la suite de la séance de la Chambre des députés du 14 octobre 1902[2], constate qu'avant de donner suite à une affaire née d'un incident de séance, il convient que les témoins confèrent avec le Président de la Chambre dont l'autorité peut amener la solution la plus honorable pour tous (V. *infra*, n° 965).

A la suite de l'incident qui s'est produit, dans la séance de la Chambre des députés du 7 décembre 1902, entre M. Vallé, garde des sceaux, et M. Syveton, MM. Berteaux et Jeanneney, témoins de M. Vallé, ont affirmé, dans une lettre rendue publique, les traditions parlementaires desquelles il résulte : 1° que lorsqu'une rencontre peut être jugée nécessaire à la suite d'un incident de séance, il y a lieu, avant de rien décider, de consulter le compte rendu analytique et le compte rendu *in extenso;* 2° que lorsqu'il y a lieu de recourir à un arbitrage, c'est au Président de la Chambre qu'il convient de faire appel[3].

1. Hisatsuma Furuya, *Le Système représentatif au Japon*, p. 124.

2. Voici le texte de ce procès-verbal :

« A la suite d'un incident survenu à la Chambre des députés, dans la séance de ce jour, M. Berthoulat a chargé deux de ses amis : MM. Rousset et Paul Coutant (Marne), de demander en son nom des explications à M. Berteaux. Celui-ci a chargé MM. Doumer et Renoult de le représenter. Après examen de l'incident, *et après en avoir conféré avec le Président de la Chambre*, les quatre témoins soussignés ont reconnu, d'un commun accord, que l'affaire ne comporterait aucune suite.

« Paris, le 14 octobre 1902.

« ROUSSET, « PAUL DOUMER,
« PAUL COUTANT. « RENÉ RENOULT. »

La séance avait été présidée par M. Léon Bourgeois.

3. La lettre adressée à M. Vallé par MM. Berteaux et Jeanneney a été reproduite par les journaux du 9 décembre 1902; en voici le texte :

« Mon cher ministre,

« A la suite des incidents qui se sont produits à la séance de samedi, M. Syveton a chargé MM. de Dion et Guyot de Villeneuve de vous demander une rétractation ou une réparation par les armes, et vous nous avez, à votre tour, priés de vous représenter.

« Conformément à tous les usages parlementaires, nous avons proposé à MM. de Dion et Guyot de Villeneuve de nous en rapporter au *Journal officiel* et au compte rendu analytique. Ces messieurs s'y sont refusés.

« Ils nous ont alors proposé un arbitrage. Nous avons accepté, et, nous conformant de nouveau aux usages parlementaires, nous leur avons offert de prendre pour arbitre, en l'absence du Président lui-même, l'un des Vice-Présidents de la Chambre, à leur choix.

« Ces Messieurs s'y sont refusés, et nous nous sommes ajournés, d'un commun accord, à 6 heures 1/2, pour une réponse définitive.

« Résolus, pour solutionner un incident né dans le sein du Parlement, à nous en tenir aux usages parlementaires, nous n'avons pu, dans la nouvelle entrevue, que maintenir strictement notre manière de voir. Nous pouvions d'autant moins nous en écarter qu'en dehors de l'intervention des hauts arbitrages que nous proposions et quels que fussent d'ailleurs vos sentiments personnels, il nous paraissait impossible de laisser se créer un pareil précédent.

« Rien ne serait, en effet, plus facile que d'engager à tout instant, dans des questions personnelles, les membres du Gouvernement, que le règlement de la Chambre a tenu à faire respecter, autant pour les hautes fonctions qu'ils exercent que pour la dignité même de l'Assemblée.

« L'entente ne s'étant pas établie, nous vous remettons, mon cher ministre, le mandat que vous nous aviez confié, et nous vous adressons l'assurance de nos meilleurs sentiments. »

De leur côté, MM. de Dion et Guyot de Villeneuve, témoins de M. Syveton, ont protesté dans une lettre

Le 21 janvier 1902, a été confirmée la tradition d'après laquelle le Président de la Chambre peut intervenir pour arrêter un duel né d'incidents de séance, lors même qu'à cette séance le fauteuil aurait été occupé par un Vice-Président[1].

Lorsque des paroles violentes ont été échangées entre deux membres sans que le Président ait cru devoir les frapper de peines disciplinaires, les témoins constitués à la suite de l'incident sont fondés à déclarer qu'il n'y a pas eu d'injure assez grave pour qu'une rencontre soit justifiée[2].

Lorsqu'un incident de séance amène entre deux membres un échange de témoins, les paroles recueillies par les comptes rendus officiels de la Chambre

adressée le même jour à M. Syveton contre la forme de l'arbitrage qui leur avait été proposée; ils disaient dans cette lettre:

« Après une longue discussion, n'ayant pu tomber d'accord, nous avons insisté auprès de ces messieurs pour la constitution d'un arbitrage régulier, c'est-à-dire chacune des deux parties choisissant un arbitre, et ces deux arbitres choisissant eux-mêmes un tiers pour les départager. Les témoins de M. Vallé, contrairement à tous les usages reconnus en matière d'affaires d'honneur, émirent la prétention singulière d'exiger de nous la nomination d'un seul arbitre choisi, en l'absence du Président, parmi les Vice-Présidents de la Chambre.

« Après avoir protesté contre cette prétention, opposée à toutes les règles du duel, nous avons rompu les pourparlers avec les représentants de M. Vallé. »

En ce qui concerne l'arbitrage dans les duels nés d'incidents de séance, il résulte d'un précédent de 1902 que, s'il n'est pas fait appel au Président de la Chambre, il convient au moins de choisir tous les arbitres parmi les collègues des membres entre lesquels est né l'incident. C'est ainsi que, le 21 janvier 1902, à la suite d'un incident survenu entre M. d'Estournelles de Constant et M. Lasies, les quatre témoins n'ayant pu se mettre d'accord ni sur le point de savoir si dans les propos tenus il y avait une offense, ni sur la qualité de l'offensé, avaient nommé des arbitres chargés de décider sur le litige. Ces arbitres étaient, pour M. d'Estournelles, MM. Léon Bourgeois et Georges Berger; pour M. Lasies, M. de Cassagnac et M. Krantz. Les quatre arbitres ont demandé aux témoins de leur indiquer les points précis sur lesquels devait porter leur décision. Les témoins ont alors déclaré que l'entente n'avait pu se faire sur la question à leur soumettre. Dans ces conditions, les arbitres ont estimé que leur mission n'avait plus de raison d'être. Les quatre témoins continuèrent néanmoins leurs pourparlers, qui furent ensuite définitivement rompus. Après en avoir conféré avec le Président de la Chambre, les témoins décidèrent de remettre à leurs clients respectifs le mandat qui leur avait été confié. C'est alors que le Président intervint; après avoir successivement conféré avec M. Lasies et M. d'Estournelles, il écrivit la lettre suivante qui mit fin à l'incident :

« Mon cher collègue, j'ai cru de mon devoir de Président de me saisir, conformément à tous les précédents, de l'incident qui s'est produit à la séance de ce matin. Il résulte de notes recueillies par la sténographie que l'interruption de M. Lasies n'avait rien d'offensant. M. d'Estournelles ayant dit, de son côté, du haut de la tribune, que ses paroles n'avaient pas, dans sa pensée, un caractère personnel et injurieux, j'estime qu'il n'y a rien à retenir de l'incident. Votre bien dévoué, PAUL DESCHANEL. »

De son côté, M. Lasies adressa à ses témoins une lettre ainsi conçue :

« Mes chers amis, après la lecture du *Journal officiel*, relatant l'incident survenu entre M. d'Estournelles et moi, après la lettre que je reçois de M. le Président de la Chambre, que je vous communique, je crois devoir considérer l'incident comme terminé. Merci, mes chers amis, et cordiale poignée de main. LASIES. »

1. La séance du 21 janvier 1902 avait été présidée par M. Mesureur, Vice-Président. Néanmoins, M. le Président Paul Deschanel a évoqué l'incident qui s'était élevé dans cette séance entre MM. d'Estournelles de Constant et Lasies. Le Vice-Président qui avait occupé le fauteuil et le Secrétaire général de la Présidence assistèrent aux conférences qui eurent lieu soit avec les témoins, soit avec les deux membres en cause et qui amenèrent la solution de l'incident. (Voy. la note 1 de la page précédente, *in fine*.)

2. A la suite des incidents qui se sont produits dans la séance de la Chambre des députés du 2 mars 1906, le procès-verbal suivant a été communiqué aux journaux :

« A la suite des propos échangés en séance par MM. Auffray et Jaurès, MM. l'amiral Bienaimé et Maurice Binder, désignés par M. Auffray, MM. Briand et Rouanet, désignés par M. Jaurès, se sont réunis pour examiner quelle suite il convenait de donner à l'incident.

« Connaissance prise de l'*Officiel*, les témoins ont estimé que les paroles prononcées à la tribune par MM. Auffray et Jaurès constituaient un incident de polémique parlementaire qui, pour vif qu'il ait été, ne leur a pas paru, étant données les conditions dans lesquelles il s'est produit, devoir motiver une rencontre.

« Paris, 2 mars 1906.

« Pour M. Auffray :

« BINDER.

« Amiral BIENAIMÉ.

« Pour M. Jaurès :

« A. BRIAND.

« ROUANET. »

font *seules* foi du caractère de l'incident, et aucun motif de rencontre ne saurait être tiré des récits publiés par les journaux[1].

On peut élever la question de savoir si, lorsqu'une parole offensante a été prononcée en séance par un membre et réprimée par le Président ou par la Chambre, le membre offensé a le droit de réclamer encore une réparation par les armes. Dans la séance du 12 juillet 1888, le général Boulanger avait adressé à M. Charles Floquet, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, des paroles que la Chambre avait frappées de censure; néanmoins, M. Charles Floquet demanda au général Boulanger réparation par les armes, et le duel eut lieu le 13 juillet[2]. De même, la censure prononcée par la Chambre à l'égard de M. Syveton dans la séance du 6 décembre 1902 n'a pas empêché un échange de témoins.

Il n'y a aucune raison tirée de la nature des fonctions pour que le Président de la Chambre soit appelé à faire partie d'un tribunal international d'arbitrage constitué en vue de prévenir des duels entre des Français et des citoyens d'une nation amie. Toutefois, si la proposition de siéger dans un tribunal de cette nature était adressée au Président, il n'y aurait pas d'obstacle constitutionnel à ce qu'il y adhérât, sous la réserve que la Chambre de l'autre nation serait également représentée dans ce tribunal par son Président ou l'un de ses Vice-Présidents[3].

Nous avons dit que le Président de la Chambre a le droit de prendre l'initiative d'une conférence avec le Garde des Sceaux s'il apprend l'arrestation de l'un de ses collègues. Ce droit peut être exercé lors même qu'il s'agit d'un membre à l'égard duquel des poursuites ont été autorisées par la Chambre[4].

Le Président est le défenseur naturel des droits de ses collègues; s'il constate que l'application d'une loi peut mettre des membres de la Chambre dans l'impossibilité de remplir les devoirs les plus essentiels de leur mandat, il a le droit d'en conférer avec le ministre compétent et d'arrêter avec lui des mesures propres à concilier le respect de la loi avec les obligations parlementaires[5].

1. Ce principe a été consacré à la suite de l'incident qui s'était produit entre deux députés au cours de la séance du 20 janvier 1898; les journaux du 22 janvier ont publié le procès-verbal suivant :

« A la suite d'incidents qui se sont produits à la séance de ce jour, M. J.-L. Breton, député du Cher, a chargé MM. Vaillant et Marcel Sembat, députés de Paris, de se rendre auprès de M. Millevoye, député de Paris, afin de lui demander des explications.

« M. Millevoye a constitué comme témoins M. Gauthier (de Clagny), député de Seine-et-Oise, et le comte d'Aulan, député de la Drôme.

« Les témoins soussignés, après *avoir examiné ensemble les expressions de l'analytique et du compte rendu officiel, constatent que ces expressions sont seules authentiques* et qu'elles répondent à la pensée de M. Millevoye *à l'exclusion de toutes autres.*

« Reconnaissent qu'il n'y a eu injure, ni de part ni d'autre, et qu'en conséquence il n'y a pas lieu à rencontre.

« Fait à Paris, le 20 janvier 1899.

« Pour M. Breton :
« Ed. Vaillant,
« Sembat.

« Pour M. Millevoye :
« Gauthier (de Clagny),
« Comte d'Aulan. »

2. Voir le *Temps* du 14 juillet 1888.

3. Ainsi résolu le 17 décembre 1902, par M. Lockroy, Vice-Président, remplaçant M. le Président Bourgeois, empêché, et d'accord avec lui, lors de la proposition d'arbitrage international faite par un ministre plénipotentiaire accrédité auprès du Roi d'Italie en vue de prévenir le duel projeté entre les maîtres d'armes italiens et français. En fait, le duel devança la constitution du tribunal d'arbitrage.

4. Il a été ainsi procédé à la suite du mandat d'amener exécuté dans la matinée du 10 novembre 1904 à l'encontre d'un député dont l'immunité parlementaire avait été suspendue par décision du 8 novembre.

5. C. D. 27 février 1906. (Situation des députés en cas de mobilisation générale.) V. *supra*, n° 342.

436. En France, les Vice-Présidents sont inscrits sur la liste des membres du Bureau suivant le chiffre des voix obtenues dans un même scrutin, ou, en cas de scrutins successifs suivant le moment de la nomination. En conséquence, les élus du second tour et les élus du ballottage sont inscrits après les élus du premier tour, quel que soit le chiffre respectif de leurs suffrages. L'ordre est ainsi établi à chaque renouvellement annuel et n'est modifié ni par les scrutins ultérieurs ni par des considérations d'ancienneté de mandat. Un membre élu au cours de l'année, en remplacement du premier Vice-Présidents est inscrit au quatrième rang, lors même qu'il aurait obtenu plus de voix que son prédécesseur. De même, au renouvellement de janvier, un membre élu pour la première fois est inscrit avant ceux qui avaient été déjà désigné, l'année précédente, s'il a réuni plus de voix.

D'ailleurs, l'ordre d'inscription ne confère pas de prérogatives spéciales comme dans les Assemblées de certains pays, la Grèce par exemple. Il n'y a, dans notre langue parlementaire, ni premier ni quatrième Vice-Président. En fait, les Vice-Présidents prennent rang dans les cérémonies publiques et dans les banquets officiels suivant l'ordre du tableau. Mais là se bornent les privilèges résultant de l'inscription. Lorsque le Président est obligé de prendre un congé, il est remplacé par chacun des Vice-Présidents venant occuper le fauteuil à tour de rôle[1]. Toutefois, si le Bureau est appelé à se réunir en l'absence du Président, il délibère sous la présidence de celui des Vice-Présidents présents qui est le premier inscrit. Il est procédé de même lorsque le Bureau se rend, sans le Président, soit auprès du Président de la République, soit à une cérémonie officielle.

437 à **440**. [*Sans modifications.*]

441. L'article 154 du règlement de la Chambre décide que l'organisation des services de l'Assemblée est déterminée par un règlement arrêté par le Bureau ; il résulte de ce texte que la Chambre a délégué ses pouvoirs en cette matière d'ordre intérieur à son Bureau et que l'on ne pourrait proposer, en séance, une modification à l'un quelconque des articles votés par le Bureau ; il faudrait au préalable reviser l'article 154 lui-même et modifier la compétence établie[2].

Les divers services organisés pour le fonctionnement des deux Chambres et placés sous l'autorité des Bureaux respectifs ont été énumérés dans le *Traité*. Afin d'assurer la nécessaire permanence de ces services au début d'une mobilisation, l'article 42 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée a maintenu, en l'élargissant, le principe posé dans les lois antérieures ; le § 2 de cet article, combiné avec le tableau B de la loi, autorise à ne pas rejoindre immédiatement dans le cas de convocation par voie d'affiches et de publications sur la voie publique, les fonctionnaires ci-après désignés de l'adminis-

1. Ainsi procédé pendant l'absence de M Léon Bourgeois, au cours de la session extraordinaire de 1902 et durant la première partie de la session ordinaire de 1903.

2. Par ces motifs, l'Assemblée nationale a écarté par l'ordre du jour, dans la séance du 31 janvier 1850, une motion qui visait l'application du règlement adopté par le Bureau en ce qui concerne la nomination du Bibliothécaire.

tration du Sénat et de la Chambre des députés, quand ils n'appartiennent pas à la réserve de l'armée active :

« Secrétaires généraux;
« Chefs de service;
« Chefs adjoints ou sous-chefs;
« Les personnes désignées par le Président du Sénat ou par le Président de la Chambre des députés pour assurer les services du compte rendu analytique et de la sténographie dans chaque Assemblée. »

Les services des Chambres ne sont pas publics; ils ne sont organisés que pour assurer le fonctionnement du Pouvoir législatif. Par conséquent, la bibliothèque, placée sous la surveillance du Président et des Questeurs, n'est ouverte qu'aux membres et anciens membres des Assemblées et aux conseillers d'État; nul étranger n'est admis à y travailler que s'il est porteur d'une permission écrite délivrée par le Président ou les Questeurs; les livres conservés dans les bibliothèques des Chambres ne peuvent être prêtés au dehors, si ce n'est à des membres de la Chambre[1].

1. Arr. du Bureau de la Chambre des députés du 1er juillet 1908, articles 4, 9 et 11. — L'article 6 du même règlement décide qu'aucun député ne peut emprunter plus de six volumes à la fois; l'article 8 édicte les dispositions suivantes, en vue d'amener la restitution des livres prêtés :

« Les livres sont prêtés pour trois mois au plus. Dès qu'un livre est sorti depuis plus de trois mois des rayons de la Bibliothèque, il doit être réclamé à son détenteur; cette réclamation est faite par les soins du Bibliothécaire en chef et par lettre recommandée à laquelle est jointe une liste certifiée des volumes à restituer. L'envoi de la réclamation est consigné à sa date sur un registre spécial.

« Aucun prêt nouveau ne peut être consenti au membre qui n'a pas rendu dans les trois mois les livres précédemment empruntés par lui.

« Avant la clôture de chaque session ordinaire, une lettre de rappel, signée du Président et des Questeurs, est envoyée sous pli recommandé à tout membre qui ne se trouve pas dans les conditions réglementaires.

« Les livres qui auront été perdus par le membre auquel ils avaient été confiés sont rachetés à ses frais sur l'ordre des Questeurs et par les soins du Bibliothécaire en chef. Les sommes nécessaires à cet effet seront prélevées sur l'indemnité du membre responsable.

« Sera considéré comme perdu tout livre qui n'aura pas été restitué un mois après la lettre de rappel émanée du Président et des Questeurs.

« A l'ouverture de chaque session extraordinaire, le Bibliothécaire en chef remet aux Questeurs la liste des livres qui doivent être considérés comme perdus, avec l'indication du nom des membres responsables.

« Quinze jours avant qu'il ne soit procédé à l'achat du livre non restitué, le membre détenteur sera prévenu par une lettre des Questeurs que la clause de rachat va être appliquée. Durant ce délai de quinze jours, le membre aura la faculté d'acheter le livre lui-même, et, s'il le présente au Bibliothécaire dans un état qui permette de l'accepter, il sera déchargé.

« Lorsque le prix des livres à racheter au nom du même membre atteindra un chiffre élevé, les Questeurs auront le droit d'autoriser le Trésorier à répartir la dépense sur deux ou plusieurs mois de l'indemnité frappée.

« Le Bibliothécaire en chef est personnellement responsable des livres perdus, lorsque les formalités prescrites pour l'enregistrement et la réclamation des volumes prêtés n'auront pas été observées. »

En outre l'article 36 du règlement intérieur de la Chambre édicte l'interdiction suivante :

« Ne peuvent être prêtés que les livres qui sont dans le commerce d'une manière courante et qui ne font pas partie d'ouvrages comprenant plus de six volumes. »

Des dispositions analogues existent dans le règlement de la Bibliothèque de la Chambre des Représentants de Belgique; l'article 20 de ce règlement dispose que « quiconque perd ou détériore un objet appartenant à la Bibliothèque est tenu de le remplacer à ses frais ». Aux termes de l'article 21, « le Bibliothécaire est personnellement responsable des objets appartenant à la Bibliothèque qui viendraient à se perdre, lorsque les formalités auxquelles est soumis le prêt au dehors n'ont pas été remplies ».

En vertu de l'article 97 du règlement de la Chambre des Représentants, chaque membre ne peut conserver un livre chez lui que *pendant deux fois vingt-quatre heures*.

Aux États-Unis, les *standing rules* de la Chambre des Représentants stipulent que le *clerk* conserve dans la Bibliothèque des membres de l'Assemblée et de ses officiers, « *avec défense de les en faire sortir* », tous les livres et documents qui y sont déposés.

Le règlement de la Chambre des députés d'Italie dispose qu'aucun membre ne peut garder un volume *pendant plus d'un mois* ni emprunter plus de six volumes à la fois. Si un livre n'est pas restitué en temps voulu, *le titre du livre et le nom du député qui le détient sont inscrits sur un tableau affiché dans la salle de la Bibliothèque*. Aucun volume faisant partie de collections annuellement désignées par la Commission de la Bibliothèque ne peut être prêté.

442. [*Sans modifications.*]

443. Bien que le Bureau soit saisi d'office de toutes les questions qui concernent le Palais affecté aux délibérations de l'Assemblée, une motion votée en séance publique peut lui donner à cet égard un mandat spécial [1].

444. Nous avons examiné dans le *Traité* un certain nombre de motions discutées en séance et visant le Bureau [2]; il peut être également présenté des motions visant le Président seul pour des actes accomplis par lui hors de la Chambre, en tant que citoyen et homme d'État. S'il s'agit d'une motion de félicitations, le Président peut s'abstenir de la mettre aux voix et indiquer, par une brève parole, que les applaudissements de l'Assemblée suffisent [3].

1. Dans la séance du 12 juillet 1906, le Sénat a voté, sur l'initiative de M. Monis, une résolution ainsi conçue :

« Le Sénat, désireux de rendre hommage au courage civique de deux de ses anciens membres les plus regrettés, Scheurer-Kestner et Trarieux, décide que les bustes de ces deux grands citoyens seront placés dans la galerie qui précède la salle des séances.

« Et charge le Bureau de prendre les dispositions nécessaires pour l'exécution de la présente résolution. »

2. Nous avons rappelé aussi que, dans la séance de la Constituante du 17 mai 1848, la question préalable a été prononcée contre une motion qui mettait le Président en cause. Il convient d'ajouter que la même doctrine a été sanctionnée par l'Assemblée Législative, dans la séance du 25 février 1850; sous forme d'interpellation, il avait été déposé une demande d'explications sur un acte accompli par le Président au nom du Bureau; le Président Dupin posa, dans ces termes, la question de recevabilité :

« C'est une interpellation à l'adresse du Président de l'Assemblée; c'est à l'Assemblée de dire si elle veut la permettre, et, dans le cas de l'affirmative à quel jour elle veut la fixer. Le règlement n'a pas prévu le cas d'une demande d'interpellation contre le Président de l'Assemblée. Il interdit les interpellations de représentant à représentant et dit dans quels termes doivent se faire les interpellations au Gouvernement; il n'a pas prévu le cas d'interpellations adressées au Bureau de l'Assemblée dans la personne du Président. L'Assemblée a donc à statuer. Je la consulte pour savoir d'abord si elle autorise les interpellations adressées à une autorité qui s'appelle le Bureau de l'Assemblée. »

L'Assemblée décida qu'elle n'autorisait pas l'interpellation. V. également la séance du 26 février 1850.

3. « *M. Ferdinand Buisson...* — Je vous demande la permission, Messieurs, de vous lire le projet de résolution que j'ai l'honneur de déposer, et qui se passera de tout commentaire :

« La Chambre, à l'occasion du triomphe définitif de la justice, rend hommage à son Président M. Henri Brisson (*Vifs applaudissements à gauche et à l'extrême gauche*) qui a été au Gouvernement le premier, le plus clairvoyant et le plus courageux artisan de l'œuvre de réparation. » (*Vifs applaudissements.*)

« *M. le Président.* — Je remercie M. Ferdinand Buisson et la Chambre. » (C. D. 13 juillet 1906.)

QUATRIÈME SECTION

RÈGLEMENT DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

---

445. [*Sans modifications.*]

446. Les articles 5 et 11 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ayant établi un certain nombre de principes généraux à l'égard de la procédure réglementaire des Chambres, il ne paraîtrait pas possible de présenter, sous forme de proposition *de loi*, un texte touchant au règlement des deux Assemblées. D'ailleurs, même s'il n'y avait pas d'obstacle constitutionnel, il serait peu correct d'établir ou de modifier, par voie législative, les règlements des Chambres; une proposition de loi ayant un tel but devrait nécessairement naître de l'initiative du Sénat ou de la Chambre des députés, et l'on ne conçoit pas l'une des deux Assemblées examinant la première quelle procédure convient le mieux à l'autre Assemblée. Si donc on voulait édicter certaines dispositions réglementaires communes aux deux Chambres, et ayant le caractère d'une loi, il semblerait correct de recourir à la revision constitutionnelle.

Ce point établi, chaque Chambre a le droit de déterminer, par des résolutions d'ordre intérieur, toutes les formes de procédure qui n'ont pas été prévues par la loi constitutionnelle. C'est ainsi que l'article 11 de la loi du 16 juillet 1875 n'ayant pas dit comment le Bureau serait élu, on a pu présenter à la Chambre, en 1905, un projet de résolution et un rapport concluant à la substitution du scrutin public au scrutin secret pour la nomination du Président [1]. Toutefois, dans une réunion tenue par l'un des groupes de la Chambre à la suite du rapport de la Commission du règlement tendant à l'adoption du nouveau mode de votation, l'avis a été émis que le caractère constitutionnel devait être considéré comme acquis au système du scrutin secret parce qu'il était seul en vigueur pour l'élection des membres du Bureau au moment du

1. C. D. 2 février 1905. (Projets de résol. de MM. Fournier, Gouzy et Sarraut). C. D. 1er décembre 1905. (Rapport fait par M. Dauzon au nom de la Commission du règlement.) — V. *supra*, n° 420.

vote des lois constitutionnelles[1]. Mais cet argument n'a pas été produit à la tribune lorsque M. Gouzy a déposé, dans la séance de la Chambre des députés du 12 décembre 1905, un projet de résolution portant que « la Chambre, résolue à substituer le scrutin public au scrutin secret dans l'élection de son Bureau », comptait sur le Gouvernement pour que la clôture ne fût pas prononcée avant qu'il eût été statué sur la question. Cette résolution, qui engageait le principe d'un changement dans le mode de votation, a été reçue par le Président et mise aux voix; elle a été d'ailleurs écartée par 286 voix contre 278.

447. Nous avons indiqué dans le *Traité* que, presque partout, la Constitution ou la loi a fixé un certain nombre de principes réglementaires qui se trouvent dès lors soustraits à l'autorité des résolutions émanant d'une seule Chambre. Sur ce point, il nous paraît que c'est le système japonais qui a laissé le moins de liberté aux Assemblées. La Constitution octroyée par l'Empereur le 11 février 1889 et la loi sur les Chambres, promulguée le même jour, ont fixé presque tout entière la procédure de la Chambre des pairs et de la Chambre des représentants; l'article 51 de la Constitution porte cependant : « Les deux Chambres peuvent, en dehors des dispositions de la présente Constitution et de la loi sur les Chambres, édicter des règlements sur la procédure intérieure. » Mais les seules questions qui ne soient pas devenues intangibles sont celles qui concernent l'élection des candidats à la présidence de la Chambre, les fonctions du Président et du Bureau, la nomination des Commissions, la forme des débats, la tenue des procès-verbaux et le Budget intérieur.

448. Il est de principe que le Gouvernement n'intervient jamais dans les débats réglementaires des Assemblées. Néanmoins, une Commission chargée d'étudier des questions de procédure pouvant engager l'action et la responsabilité du Pouvoir exécutif aurait le droit de consulter les ministres avant de saisir la Chambre de ses conclusions. En terminant son rapport du 17 juin 1909 qui tendait à introduire le système des questions écrites dans le règlement de la Chambre des députés, M. Louis Marin a fait la déclaration suivante :

« Ayant établi son texte définitif, votre Commission a prié son rapporteur de prendre l'avis de la Présidence de la Chambre, *de M. le ministre des Affaires étrangères et de M. le*

1. Cette opinion avait été soutenu par M. Jules Roche, député, dans le *Figaro* du 4 décembre 1905 : « Le règlement, disait M. Jules Roche, ne peut modifier en rien le texte de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1875. « Mais, dit-on, la Constitution ne dit pas *comment* le Bureau des Chambres est élu; le *mode de* « *vote* n'est pas déterminé; dès lors, pourvu qu'il y ait *élection*, par quelque système que ce soit, la Consti- « tution n'est pas violée. »

« Alors, s'il en était ainsi, le règlement pourrait non seulement substituer le scrutin public au scrutin secret, mais le scrutin à deux degrés au scrutin direct. Il pourra même créer des conditions d'électorat parmi les députés et sénateurs... La vérité est que le mode de scrutin *voulu* par la Constitution est non moins certain, quoique non spécifié par écrit, que le principe lui-même de l'élection. Ce mode — le scrutin secret — ressort de la nature des choses, de leur nécessité permanente, de la tradition constante, des conditions parmi lesquelles les constituants décrétèrent leur loi. Quand ils dirent « élection », ils ne pouvaient pas avoir en vue d'autre mode d'élection que celui qu'ils connaissaient, qu'ils pratiquaient, que les Assemblées libres avaient toujours pratiqué en France.

« Les constituants du 16 juillet 1875 élisaient leur Bureau, Président compris, au scrutin secret, depuis février 1871. Ils avaient fixé leur règlement, en 1871, en s'inspirant du règlement de l'Assemblée nationale de 1848, — et ces Assemblées ne connaissaient et ne pouvaient comprendre que l'élection au scrutin secret. »

Président du Conseil. Avis favorable a été unanimement donné, les desiderata portant sur divers points de détail ayant d'ailleurs reçu les satisfactions demandées et indiquées au cours du rapport. »

449. En France, comme nous l'avons dit, les règlements ont un caractère de permanence, et il n'est pas dans les usages d'adopter des résolutions provisoires. En Hongrie, la Chambre des députés a voté, le 16 novembre 1904, une motion qui réglait des questions de clôture et de discipline pour une durée d'un an[1].

450. Nous avons dit que les motions de sympathie et de solidarité peuvent être votées sans procédure réglementaire. Le Président peut même s'abstenir de provoquer un vote et déclarer qu'il est l'interprète de l'unanimité de la Chambre en affirmant qu'elle veut acclamer la motion[2]. Et si, en pareil cas, des motions concurrentes sont déposées, le Président peut s'adresser à la Chambre pour lui demander d'éviter un vote de priorité et de se rallier toute entière à un même texte[3] (V. *infra*, n° 917).

Il est dans l'usage que ce soit le Président qui associe la Chambre au deuil d'une nation étrangère (V. n° 917). Toutefois, il n'y a rien, dans le règlement, qui interdise à des membres de déposer à la tribune une motion ayant cet objet; mais il importe que le Gouvernement soit prévenu avant tout dépôt, afin que l'un des ministres puisse prendre la parole au nom du Pouvoir exécutif. Après le vote, les motions de cette nature sont transmises par le Président de la Chambre au Président de l'Assemblée qui représente la nation intéressée, soit directement, soit par la voie diplomatique[4].

1. Le caractère provisoire de cette motion était défini dans les termes suivants :

« Étant donné qu'avec le règlement de la Chambre actuellement en vigueur et en présence de l'abstention systématique d'une partie de la Chambre, il est impossible de réaliser la réforme si urgente dudit règlement, la Chambre décide qu'elle ajourne à la prochaine session le vote du projet en discussion (choix d'une Commission de vingt et un membres pour l'examen du projet de revision) et, jusqu'à la mise en vigueur du nouveau règlement à élaborer, modifie le règlement actuel. L'effet de cette modification ne s'étendra pas au delà d'un an. »

On trouvera plus loin ces modifications, sous les nos 462 et 919.

2. C. D. 26 janvier 1904. (Motion concernant l'incendie d'Aalesund. Présidence de M. Henri Brisson.)

Sic : « *M. le Président Fallières.* — Le Sénat s'associe à la proposition de l'amiral de Cuverville et aux paroles que vient de prononcer M. le Président du Conseil. Il adresse un témoignage de douloureuse sympathie aux familles des malheureuses victimes du tragique accident du *Farfadet.* » (S. 11 juillet 1905.)

3. « M. *le Président Léon Bourgeois.* — Messieurs, j'ai entendu tout à l'heure les paroles de M. le ministre de la Guerre, et je crois qu'il serait possible que la Chambre, ne s'arrêtant pas à des détails de texte, s'élevant au-dessus des discussions particulières, voulût bien, dans un élan unanime, sans se rappeler et sans chercher s'il peut y avoir telle ou telle interprétation politique à donner à telle ou telle motion, ne voyant que le but qui est la glorification de la vaillance de nos soldats, déclarer qu'elle salue respectueusement ceux qui sont morts et qu'elle envoie à ceux qui survivent le témoignage de sa reconnaissance. »

4. « *M. Gustave Rivet.* — Messieurs, l'Italie a perdu un de ses plus nobles et de ses plus glorieux enfants.

« Le poète Carducci est mort.

« Ce n'était pas seulement un artiste d'une belle imagination, un assembleur de mots sonores et de rimes, c'était un citoyen, c'était un ardent patriote ! Il a pris une part active à la résurrection et à la vie de son pays, il en a profondément senti les douleurs, il a partagé ses espérances et ses joies et il les a noblement chantées.

« On peut dire qu'il a incarné en lui l'âme de l'Italie !

« Aussi sa mort met-elle en deuil sa nation tout entière.

« Messieurs, dans la grande famille artistique universelle, nul ne peut rester indifférent à la disparition d'un tel poète, mais nous, qui sommes les amis de l'Italie, nous ressentons la perte de Carducci comme si nous avions perdu un compatriote.

« Ajoutons qu'il était un ami sincère de la France et un disciple fervent de la Révolution française.

« C'est pourquoi, sur l'initiative de mon ami Maurice-Faure, un certain nombre de nos collègues et moi-même nous demandons au Sénat de vouloir bien affirmer ses sentiments de douloureuse sympathie,

Les motions qui s'adressent aux Parlements des puissances étrangères ne se produisent en France que lorsqu'il s'agit de s'associer à un deuil public ou à une fête nationale. En vertu du principe diplomatique de la non-intervention d'un pays dans les affaires intérieures d'un autre pays, aucune motion n'est admise lorsqu'elle vise la politique d'une nation étrangère[1] (V. *infra*, n° 909).

en votant une adresse que nous prierons notre éminent Président de vouloir bien envoyer au Sénat italien. (*Très bien ! — Applaudissements sur un grand nombre de bancs.*)

« *M. le Président Antonin Dubost.* — J'ai reçu de MM. Maurice-Faure, Raymond Poincaré, Gustavo Rivet, Philippe Berger, Boissy d'Anglas, Antoine Perrier, Maxime Lecomte, Leydet, Dusolier, Pradal, Mascuraud, Petitjean, Bienvenu Martin et d'Estournelles de Constant, le projet de résolution suivant :

« Le Sénat déplore la mort du grand poète Carducci et s'associe au deuil de la nation italienne. »

(Le projet de résolution est adopté.)

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Le Président, messieurs, est heureux de proclamer ce vote, par equel le Sénat français exprime de nouveau ses sympathies à la nation italienne à l'occasion de la perte qu'elle vient de faire d'un grand poète et d'un grand patriote. (*Applaudissements.*)

« *M. Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur.* — Le Gouvernement tient à s'associer aux sentiments qui ont dicté la proposition de nos honorables collègues et amis. (*Très bien ! très bien !*) (S. 21 février 1907.)

« *M. le Président Brisson.* — La parole est à M. Charles Beauquier pour déposer un projet de résolution en faveur duquel il demande le bénéfice de l'urgence et la discussion immédiate.

« *M. Charles Beauquier.* — Messieurs, l'Italie vient de voir s'éteindre une de ses gloires les plus brillantes : le poète Carducci est mort.

« C'était non seulement un artiste rare, à l'imagination puissante, qui savait faire vibrer toutes les cordes du sentiment et de la passion ; c'était aussi un grand citoyen, un démocrate de cœur, un libre penseur. un de ces ardents patriotes qui contribuèrent le plus au réveil de l'Italie. Ce fut aussi un ami sincère et persévérant de la France. (*Très bien ! très bien !*)

« Les liens d'affection qui nous unissent à nos frères d'Italie nous font un devoir de nous associer à leur douleur.

« Les peuples amis s'honorent en glorifiant réciproquement leurs grands hommes.

« L'Italie admirait autant que nous notre Victor Hugo. Sa statue est à Rome.

« Nous, de notre côté, nous nous proposons de célébrer prochainement la mémoire du grand poète italien.

« En attendant, au nom d'un grand nombre de nos collègues et au nom de la Ligue franco-italienne, dont j'ai l'honneur d'être le Président, je vous demande de vouloir bien vous associer au deuil de l'Italie par une adresse qui sera envoyée au Président de la Chambre des députés à Monte-Citorio. (*Vifs applaudissements.*)

« Ce projet de résolution porte, outre ma signature, celles de MM. Couyba, Félix-Poullan, Lucien Hubert et Gérault-Richard.

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs, le grand poète que pleure l'Italie avait, dans ses vers, parlé de la France avec une tendresse passionnée. Nous lui payerons donc à lui-même un tribut de reconnaissance en même temps que nous nous associerons au deuil de notre sœur latine. (*Applaudissements unanimes et répétés.*)

« *M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.* — Le Gouvernement s associe unanimement et de tout cœur aux paroles que vient de prononcer M. le Président et à l'hommage que la Chambre va rendre au grand poète et patriote italien. (*Nouveaux applaudissements.*)

(Le projet de résolution, mais aux voix, est adopté.)

« *M. le Président.* — Je transmettrai à M. le Président de la Chambre des députés italienne le projet de résolution que la Chambre vient d'adopter à l'unanimité. (*Applaudissements.*) » (C. D. 22 février 1907.)

1. La même règle est observée dans les autres Parlements ; on trouve un exemple contraire en Perse et en Russie. Le *Petit Temps* du 11 juin 1907 l'a enregistré dans les termes suivants :

« Le Parlement persan vient d'envoyer ses félicitations à la Douma. Voici le texte de l'adresse télégraphique du plus jeune des Parlements à l'avant-dernier né de la famille parlementaire :

« La Chambre des représentants de Perse s'empresse d'exprimer ses plus vives félicitations à la Douma « à l'occasion de son heureuse ouverture, l'esprit libéral qui anime les deux Assemblées étant le même, « et tous les peuples étant frères et ayant intérêt à se frayer une voie de justice, la jeune Chambre per- « sane est heureuse de former les vœux les plus sincères pour la réussite de sa sœur aînée et d'unir sa « voix à la sienne pour crier :

« Vive la liberté des peuples !

« Vive la justice ! »

« La Douma a répondu en ces termes :

« La Douma de l'empire de Russie prie la Chambre des députés de Perse d'agréer l'expression de sa pro- « fonde reconnaissance pour ses félicitations et souhaits. Les paroles de son télégramme de congratula- « tion sur la liberté, la justice et la fraternité des peuples ont trouvé un puissant écho dans la Douma. Les « deux Assemblées, qui sont en même temps ouvertes à la rénovation de leurs patries respectives, ani-

Les interpellations qui touchent à la politique extérieure pouvant être ajournées *sine die* sur la demande du Gouvernement, il ne serait pas correct d'introduire, par voie de projet de résolution, une question de politique étrangère sans une entente préalable avec le Gouvernement. En 1906, au début de la 9e Législature, des motions relatives à la première réunion de la Douma de l'Empire russe avaient été préparées; elles n'ont pas été apportées à la tribune, à la suite de conférences entre leurs auteurs et le ministre des Affaires étrangères[1].

Au mois de décembre 1908 s'est également posée la question de savoir sous quelle forme pouvaient se manifester les vœux des Chambres françaises à l'occasion de la première réunion du Parlement ottoman. Il fut reconnu qu'une motion déposée en séance aurait l'inconvénient d'introduire un précédent nouveau et contraire aux principes qui écartent de la tribune tout acte visant la politique intérieure des autres nations. D'accord avec le ministre des Affaires étrangères, il fut convenu qu'une adresse au Parlement ottoman serait signée hors séance par les sénateurs et les députés, sur l'initiative de l'un des membres de la Commission des Affaires extérieures; afin de donner à cette manifestation plus de solennité, les Présidents des deux Chambres furent priés et ils acceptèrent de transmettre officiellement les adresses, mais dans les formes adoptées pour toutes les communications internationales, c'est-à-dire par la voie diplomatique et par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères; pour conserver à cette adresse son véritable caractère et ne point l'assimiler aux résolutions votées en séance, il fut entendu que les Présidents ne la signeraient pas, mais s'y associeraient dans leur lettre de transmission[2].

« mées du désir sincère de travailler au bien-être de leurs peuples, sont pénétrées de la croyance que « chaque pas qu'elles feront dans cette voie accélèrera le triomphe de la paix éternelle et de la liberté de « la Perse.

« Vive la Chambre des députés et puissent les sentiments qui unissent les représentants des deux « Chambres être éternels !

« Le Président de la Douma d'empire,
« GOLOVINE. »

1. La trace de ces conférences se retrouve dans une lettre de M. Steeg, député de la Seine, publiée par l'*Humanité* du 17 juillet 1906. Nous extrayons de la lettre de M. Steeg les passages suivants :

« ...Le jour même de la rentrée des Chambres j'annonçais à M. Léon Bourgeois mon intention de proposer à l'approbation de mes collègues le texte suivant :

« La Chambre des députés adresse aux membres de la première Assemblée nationale russe l'expression « de sa profonde sympathie.

« Elle forme les vœux les plus ardents pour que les travaux de la Douma contribuent puissamment à la « paix du monde, au progrès de l'humanité, à la libre prospérité de la grande nation amie et alliée. »

« Le ministre des Affaires étrangères me pria de surseoir parce que le vote d'une motion de ce genre pouvait, à l'heure précise où elle se présentait, contrarier son action. Lorsque je revins à la charge après les massacres de Biélostok, il me demanda encore d'attendre; enfin il fut décidé que la motion serait présentée le dernier jour de la session.

« Vendredi, au début de la séance, M. Bourgeois et ses collègues m'ont fait part des graves difficultés qu'ils voyaient à l'adoption du texte proposé. Dans ces conditions, je n'ai pas cru pouvoir insister davantage... »

2. L'adresse des membres de la Chambre des députés a été signée sur l'initiative de M. Albin Rozet; elle portait près de 300 signatures; en voici le texte :

« Les Députés français soussignés envoient leur cordial salut au Parlement de l'Empire ottoman à l'occasion de sa première séance; et, au moment où la Turquie entre dans les voies constitutionnelles, ils lui souhaitent bonheur et prospérité par la liberté et la paix. »

Cette adresse fut signée et transmise le jour même de la première réunion de la Chambre de Turquie; la lettre du Président de la Chambre au ministre des Affaires étrangères était ainsi conçue :

« Monsieur le Ministre,

« Un grand nombre de membres de la Chambre des députés viennent de signer une adresse au Parle-

Même dans le cas où une résolution serait déposée à la suite d'une communication faite par le ministre des Affaires étrangères et annonçant l'assassinat

ment ottoman, à l'occasion de sa première séance, et ils m'ont prié d'être leur intermédiaire pour la transmission de cette adresse.

« Je suis heureux de déférer au désir de mes collègues et de m'associer à la manifestation dont ils ont pris l'initiative.

« J'ai donc l'honneur de vous faire parvenir, sous le présent pli, le texte authentique de ce document, où sont exprimés les vœux que forme la Chambre française pour la prospérité de l'empire de Turquie et pour les travaux de ses représentants.

« Agréez, etc. « Le Président de la Chambre des députés,
« HENRI BRISSON. »

Le ministre des Affaires étrangères a répondu dans les termes suivants :

« Monsieur le Président,

« Vous avez bien voulu me faire parvenir une adresse au Parlement ottoman signée par un grand nombre de membres de la Chambre des députés, en vous associant personnellement à la manifestation dont vos collègues avaient pris l'heureuse initiative.

« Je me suis empressé de communiquer par le télégraphe le texte de cette adresse à l'ambassadeur de la République à Constantinople, en le priant d'en donner immédiatement connaissance au Président du Parlement ottoman, et j'ai associé le Gouvernement de la République au témoignage de sympathie donné par la Chambre française au Parlement ottoman et à ses vœux pour la prospérité de la Turquie et pour les travaux de ses représentants.

« Veuillez agréer, etc. « S. PICHON. »

Au Sénat, l'initiative de l'adresse avait été prise par MM. Charles Dupuy et Le Chevalier; le texte ne différait guère de celui des membres de la Chambre :

« Les Sénateurs français soussignés envoient leur cordial salut au Parlement ottoman, à l'occasion de sa première séance, et, au moment où la Turquie entre dans la voie constitutionnelle, ils souhaitent bonheur et prospérité à toutes les populations de l'empire par la liberté et la paix. »

L'adresse des membres du Sénat a été transmise au ministre des Affaires étrangères par le Président, avec une lettre ainsi conçue :

« Monsieur le Ministre et cher collègue,

« J'ai l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli le texte authentique d'une adresse par laquelle un grand nombre de membres du Sénat envoient au Parlement ottoman, à l'occasion de sa première séance, leur salut cordial et leurs vœux.

« Je suis particulièrement heureux, en vous transmettant ce document, de remplir la mission que m'ont confiée mes collègues et de m'associer à la manifestation dont ils ont pris l'initiative.

« Agréez, etc. « A. DUBOST. »

La même procédure a été suivie en Angleterre; 350 membres de la Chambre des communes parmi lesquels des ministres, ont signé *hors séance* l'adresse suivante :

« Les soussignés, membres du plus ancien des Parlements, envoient leur cordial salut aux membres du plus jeune des Parlements, au jour si plein de promesses de l'ouverture de ses travaux. Nous avons éprouvé une grande joie à voir se lever sur toute la Turquie l'aube d'un jour nouveau, et nous formons le vœu qu'il soit le signal avant-coureur d'une ère de paix, de liberté et de prospérité; nous souhaitons en toute sincérité que l'établissement d'un régime parlementaire soit un bienfait pour les habitants de l'Empire turc. Votre Chambre vient de prendre sa place au rang des grandes Assemblées parlementaires du monde, et elle est fille d'une révolution pacifique. Nous avons la ferme confiance que ses efforts conduiront au bien-être et à la satisfaction de toutes les races qui font partie de l'Empire ottoman. »

Le Speaker de la Chambre des communes anglaise a envoyé cette adresse à Tewfik pacha, au nom de la Chambre, avec prière de la communiquer au Parlement ottoman.

Dans les Chambres italiennes, au contraire, des motions se sont produites en séance; le *Temps* du 19 décembre 1908 en a rendu compte dans les termes suivants :

« Au Sénat italien, M. Tassi, à l'occasion de l'ouverture du Parlement turc, a proposé d'envoyer à la nation turque, se réveillant pour une nouvelle vie, le salut de l'Italie, qui est le salut d'une nation libre à une autre nation libre.

« M. Tittoni, au nom du Gouvernement, s'est associé à une manifestation de sympathie envers une nation avec laquelle, a-t-il dit, « nous avons des rapports de bonne amitié et dont nous saluons le Parlement, qui est le gage d'un avenir heureux ».

« La proposition Tassi a été approuvée à l'unanimité.

« A la Chambre italienne, M. Sonnino a dit : « Aujourd'hui s'accomplit un grand événement historique : la réouverture du Parlement turc. Je propose que le Président de la Chambre envoie aux nouveaux représentants du peuple turc le salut et les souhaits de la Chambre italienne. »

M. Tittoni, au nom du Gouvernement, s'est associé aux paroles de M. Sonnino.

« Le Président a ajouté : « La Chambre italienne, qui fut toujours le rempart de la liberté et du progrès civil, a accueilli avec la plus vive sympathie la naissance du nouveau Parlement. J'ai la profonde conviction de voir cette nouvelle Chambre coopérer au triomphe de l'humanité, dont l'étoile brille devant nous. »

« La proposition de M. Sonnino a été votée à l'unanimité. Tous les députés, debout, et le Président, ont applaudi chaleureusement. »

En Russie, en Grèce et en Hongrie, les Présidents des Assemblées ont envoyé des télégrammes de félicitations après avoir prévenu leurs collègues en séance.

du souverain d'un pays étranger, le Président aurait le droit de se refuser à recevoir cette résolution si elle visait la direction des affaires intérieures du pays où le crime a été commis[1]. C'est une règle absolue de droit international qu'une Assemblée ne peut pas ouvrir de débats ni faire de manifestations concernant le régime politique d'une nation étrangère (V. *infra*, n° 909).

Le Président ne pourrait pas opposer de fin de non-recevoir à un projet de résolution visant une affaire qui se déroule en Cour d'assises, mais une telle immixtion du Pouvoir législatif dans le fonctionnement de la justice régulière du pays serait incorrecte au premier chef; il appartiendrait au Garde des Sceaux d'en faire ressortir les dangers et de réclamer le retrait d'un projet de résolution qui aurait un tel caractère[2] (V. *infra*, n° 657).

1. Dans la séance du 3 février 1903, le ministre des Affaires étrangères avait annoncé à la Chambre des députés le double assassinat du roi de Portugal et du prince héritier. Au moment ou le ministre allait quitter la tribune, M. Sembat remit à M. le Président Brisson, en son nom et au nom de plusieurs de ses collègues, un projet de résolution dont le dépôt ne put être accepté et dont lecture ne fut pas donnée. Une note publiée le soir par le journal *le Temps* a relaté l'incident en ces termes :

« Le Président Magnaud et les députés socialistes Roblin, Sembat, Vaillant, Alexandre Blanc, Meslier, Bénézech avaient déposé sur le Bureau de la Chambre la motion suivante :

« La Chambre des députés adresse à la nation portugaise l'expression de sa sympathie républicaine et « ses vœux pour l'établissement d'un régime de liberté. »

« Le Président a refusé d'en donner lecture à la Chambre, disant que cette motion ne lui paraissait pas recevable. »

2. Dans la séance de la Chambre du 21 février 1908, M. le Président Brisson a reçu et annoncé un projet de résolution déposé par M. Sembat et ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement à rappeler aux Parquets que l'application de la loi doit être égale pour tous. »

M. Aristide Briand, Garde des Sceaux, déclara qu'il n'était pas possible à la Chambre de statuer séance tenante :

« L'honorable M. Sembat, en faisant voter cette motion aujourd'hui même, a l'intention d'infliger un blâme au Parquet de la Seine, au magistrat instructeur, aux magistrats qui dirigent les débats d'un procès *actuellement pendant devant le jury*. Voilà la véritable portée de la motion.

« L'honorable M. Sembat me fait signe que cette motion n'a pas cette portée. Mais il est évident qu'il n'eut pas songé, en toute circonstance, à faire une telle manifestation. C'est le procès qui se déroule à l'heure actuelle devant le jury de la Seine qui lui a inspiré son initiative, ce n'est pas douteux.

. . . . . .

« J'aurais compris une interpellation au Garde des Sceaux, lorsque les poursuites furent engagées, sur l'ordonnance de renvoi devant la Cour d'assises, sur le fait qu'un petit nombre des signataires de l'affiche étaient retenus. Les juges n'étaient pas à ce moment définitivement saisis, les débats n'étaient pas commencés; il y avait un ministre responsable pour accepter l'interpellation dans la mesure où sa responsabilité pouvait être engagée.

« Mais *aujourd'hui le procès est pendant*, et dans des conditions qui donnent aux accusés toutes les garanties de justice. Si des magistrats fonctionnaires étaient saisis du procès, M. Sembat prétendrait peut-être élever des doutes sur l'issue du procès, sur l'indépendance de ces magistrats. Mais ce sont des jurés, ce sont douze citoyens jugeant en pleine indépendance d'esprit, dans la liberté entière de leur conscience, qui vont être appelés à apprécier les faits. Quel besoin avez-vous, vous, membre du Parlement, de rappeler dans ce moment même que la justice doit être égale pour tous dans ce pays? Et quel caractère prendrait à leurs yeux une telle motion votée en ce moment? *C'est une pièce que vous mettez dans le dossier de la défense; vous affaiblissez le ministère public; vous faites savoir que le Parlement blâme les poursuites; vous semblez indiquer quel doit être le verdict.*

« Je me demande si c'est le rôle de la Chambre de prendre une telle initiative, et si le vote d'une motion aussi vague, aussi générale rappelant les principes de justice qui doivent dominer dans ce pays, ne constitue pas une injustice.

. . . . . .

Par conséquent, je prie M. Sembat de vouloir bien retirer sa motion. Le procès sera terminé dans quelques jours; M. Sembat pourra saisir la Chambre des conditions dans lesquelles il a été engagé, des propos qui ont été prononcés du haut du siège du ministère public; je les connaîtrai officiellement; j'aurai pu prendre, en ce qui les concerne, les résolutions qui me sembleront indiquées; alors je répondrai sous ma responsabilité et la Chambre pourra se prononcer *sans craindre que son vote n'ait pour effet, ce qui serait très fâcheux, d'influer sur la décision du jury.* »

Après avoir répondu au ministre, M. Sembat renonça à réclamer un vote immédiat ; il accepta le renvoi de son projet de résolution à la Commission de la réforme judiciaire.

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 22 juin 1909, le Président n'a pas refusé de communiquer à la Chambre un projet de résolution de MM. Willm et Sembat « invitant le Gouvernement

Il ne serait pas correct de viser, dans un projet de résolution, des fonctionnaires de l'État pour leur donner des éloges qui ressembleraient à un témoignage de confiance; les Chambres ne manifestent leur confiance qu'aux ministres responsables. Dans la séance du 13 novembre 1908, M. Charles Leboucq avait déposé un projet de résolution dont la première partie portait : « La Chambre rendant hommage au zèle et à l'esprit de discipline des agents du service pénitentiaire... ». Sur les réserves formulées par M. Paul Doumer, rapporteur général de la Commission du Budget, et par M. Clemenceau, Président du Conseil, cette première partie fut retirée par l'auteur.

La Chambre n'est pas tenue de statuer, sans délai, sur les motions ou projets de résolution dont elle est saisie; le renvoi à une date ultérieure, à un mois par exemple, peut être proposé et voté[1]; le renvoi à une Commission existante peut être également réclamé, et il a la priorité[2]. En ce cas, le renvoi à la Commission compétente n'est pas de droit, lors même qu'elle le réclame; il faut un vote de la Chambre[3]. Les résolutions ainsi renvoyées à la Commission existante n'ayant pour but que de provoquer l'étude de questions déterminées et ne contenant pas de textes législatifs, il n'y a pas d'obstacle réglementaire à ce qu'une même résolution soit renvoyée en même temps à l'examen de deux Commissions[4]. La demande d'ajournement de la suite du débat sur un projet de résolution a la priorité au regard des demandes de renvoi à une Commission existante, puisqu'elle tend à laisser toutes choses en l'état[5].

Depuis le vote, par la Chambre des députés, de la résolution du 30 juin 1909 qui a modifié l'article 70 du règlement de la Chambre (V. *infra*, n° 880), l'urgence d'un projet de résolution ne peut être réclamée qu'à la fin de la séance, et sous la condition que la demande d'urgence ait été déposée par écrit entre les mains du Président assez à temps pour pouvoir être communiquée à la Chambre au début de la séance; cette prescription n'est pas applicable au cas où la demande d'urgence est signée par quarante membres dont la demande peut être constatée par appel nominal.

Avant la résolution du 30 juin 1909, il était admis que lorsque la Chambre

à surseoir aux poursuites dirigées contre le syndicat des Postes jusqu'après le vote de la loi sur le statut des fonctionnaires ». Mais M. Briand, Garde des Sceaux, a présenté les observations suivantes :

« Quoi qu'en ai dit l'honorable M. Willm, je ne crois pas qu'il soit d'une bonne méthode pour la Chambre d'intervenir d'une façon quelconque, directe ou indirecte, dans une affaire où s'exerce l'action publique, de dire au parquet, suivant les cas, selon les convenances de la politique : Il faut poursuivre, il ne faut pas poursuivre. Un tel procédé n'a jamais produit dans le passé et ne peut pas produire dans le présent de bons effets. »

1. C. D. 17 juin 1902. (Motion de M. Lasies.)

2. C. D. 12 novembre 1903. (Résol. de M. Cunéo d'Ornano renvoyée à la Commission de l'armée.) — C. D. 16 novembre 1903. (Déclaration de M. le Vice-Président Jaurès.) — C. D. 29 janvier 1904. (Résol. de M. Ferrette renvoyée à la Commission de la réforme judiciaire.) — C. D. 12 février 1904. (Résol. de M. Lasies renvoyée à la Commission de décentralisation, bien qu'elle eût le caractère d'un ordre du jour motivé.) — C. D. 20 octobre 1904. (Résol. de M. C. Berry, invitant le Gouvernement à présenter un projet de loi.) — C. D. 23 novembre 1905. (Résol. de M. Honoré Leygues, concernant le canal des Deux-Mers.) — C. D. 16 février 1906. (Résol. de M. Castillard.) — Voy. également les observations de M. Paul Doumer, Président de la Commission du Budget, dans la séance de la Chambre des députés du 2 février 1904.

3. C. D. 4 février 1904. (Résol. de M. Ferrette.) — C. D. 11 févr. 1904. (Résol. de M. Haudricourt; Résol. de M. Brindeau.)

4. C. D. 23 novembre 1903. (Renvoi d'une résolution de M. Jaurès à la Commission des Affaires extérieures et à la Commission du Budget.)

5. C. D. 16 février 1906. (Résol. de M. Castillard.)

était saisie en fin de séance de projets de résolution pour lesquels l'urgence était demandée, elle pouvait décider qu'elle discuterait l'urgence à la séance suivante; mais, dans ce cas, le débat n'était pas inscrit à l'ordre du jour, parce qu'il s'agissait de simples motions d'ordre[1]. Il serait encore possible aujourd'hui de renvoyer à la fin de la séance suivante le débat sur l'urgence d'un projet de résolution préalablement annoncé conformément à la résolution du 30 juin 1909; mais il apparaît bien que ce renvoi ne pourrait plus être prononcé sans l'assentiment préalable du signataire de la motion, puisque la communication faite au début de la séance crée, à son profit, un droite réglementaire.

Les motions d'ordre intérieur peuvent être l'objet d'amendements tendant soit à remplacer la totalité du texte primitif, soit à en modifier ou à en supprimer certaines parties. Pour procéder à l'examen de ces amendements, la Chambre n'a pas besoin de voter d'abord sur la question de savoir s'il sera passé à la discussion des articles. Les motions d'ordre, qui n'ont pas le caractère législatif, ne sont pas rédigées en articles, et, par le seul fait que la Chambre a autorisé le développement d'une motion, elle a décidé qu'il en serait délibéré[2]. Par conséquent, lorsque la discussion générale d'une motion d'ordre intérieur est close, il n'y a plus qu'à examiner les amendements en les appelant d'après la méthode réglementaire, c'est-à-dire suivant qu'ils s'éloignent plus ou moins du texte primitif.

Il n'y a rien dans le règlement qui interdise d'opposer l'ordre du jour pur et simple aux résolutions qui portent invitation au Gouvernement de faire un acte de sa fonction. Cela se pratique au cours de la discussion du Budget (V. n° 855), et il peut être procédé de même à l'égard des résolutions qui ne se rattachent pas à la loi de finances, qui sont déposées au commencement ou à la fin des séances avec demande de discussion immédiate[3]. Ces résolutions ne sont en effet, dans la réalité des choses, que des ordres du jour motivés; elles déguisent des interpellations et il est logique de leur appliquer l'article 42 du règlement qui donne la priorité à l'ordre du jour pur et simple. En écartant un projet de résolution par le vote de l'ordre du jour pur et simple, la Chambre déclare qu'elle ne veut pas laisser interrompre plus longtemps la marche de ses travaux et qu'elle entend revenir à l'ordre du jour; par là elle applique l'article 91 du règlement qui décide que les demandes d'ordre du

1. C. D. 2 février 1904.

2. *M. le Président.* — On me fait remarquer qu'avant de passer à l'examen des amendements, l'Assemblée doit être consultée pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles de la proposition.

« A mon tour, je ferai remarquer qu'il est difficile de savoir comment les dispositions du règlement qui sont applicables à des propositions de lois ou à des projets de lois peuvent s'appliquer à des actes qui, dans la forme — je ne les juge pas au fond — sont tout à fait sans précédents. En ce moment, il s'agit d'un projet de résolution qui n'est pas composé d'articles. Il y a des 1°, 2°, 3°... Qu'a-t-on discuté jusqu'à présent? On a discuté ce projet de résolution, et, dès lors, il me paraissait un peu étrange de poser à l'Assemblée cette question : L'Assemblée entend-elle passer à la discussion du projet de résolution de M. Casimir Perier? puisqu'on n'avait pas fait autre chose jusque-là. » (A. N. 28 juillet 1874.)

3. Dans la séance du 9 juillet 1902 la Chambre a écarté, par l'ordre du jour pur et simple, deux résolutions concernant la revue du 14 juillet. — De même, dans la séance du 16 novembre 1903, M. le Vice-Président Jaurès, qui occupait le fauteuil, disait nettement : « Les projets de résolution ne sont pas des projets de loi; ce sont des ordres du jour motivés. Par conséquent, la Chambre a toujours le droit d'y opposer l'ordre du jour pur et simple, qui a la priorité. » — Procédé de même par M. le Vice-Président Etienne, le 18 novembre 1903, et par M. le Président Paul Doumer, le 13 février 1906.

jour ont la préférence sur la question principale[1]. Refuser d'admettre l'ordre du jour pur et simple en pareille matière, ce serait créer au profit des projets de résolution qui ne sont point prévus par le règlement, un privilège injustifié; lorsqu'une interpellation a été régulièrement introduite, la Chambre a le droit de se refuser à lui donner une solution motivée; c'est bien le moins qu'elle ait un droit égal en présence des projets de résolution dont le dépôt ne résulte que d'un usage peut-être regrettable[2].

1. La thèse demeure nonobstant le vote de la résolution précitée du 30 juin 1909; d'une part, en effet, cette résolution ne donne pas d'existence régulière aux projets de résolution puisqu'elle ne les nomme pas; d'autre part, il est certain que, même produits en fin de séance, les projets de résolution ont pour conséquence d'interrompre le cours normal des travaux de la Chambre puisqu'ils soulèvent des questions imprévues et non étudiées par les Commissions.

2. Dans la séance de la Chambre des députés du 27 mars 1907, l'ordre du jour pur et simple avait été opposé à un ordre du jour motivé de M. Jaurès; cette procédure ayant soulevé quelques réclamations, M. le Président Brisson indiqua qu'il ne lui était pas possible d'écarter par une fin de non-recevoir la demande d'ordre du jour pur et simple; celle-ci fut d'ailleurs abandonnée par ses auteurs. Voici le compte rendu de l'incident qu'il importe de reproduire parce qu'il fixe nettement la situation réglementaire :

« *M. le Président Brisson.* — J'ai reçu de M. Jaurès une proposition de résolution ainsi conçue : « La Chambre invite le Gouvernement à observer les engagements qu'il a pris envers la Chambre, à communiquer à la Commission des Affaires étrangères tous les documents relatifs au débarquement du *Galilée* et à la journée du 15 mars, et à limiter strictement l'action de nos troupes à la garde et à la police des ports pour préparer à bref délai le retrait complet des forces militaires. »

« *M. Marc Réville.* — Nous demandons l'ordre du jour pur et simple. (*Exclamations à l'extrême gauche.*)

« *M. Gustave Rouanet.* — Pas d'échappatoire! On ne peut demander l'ordre du jour pur et simple, puisqu'il s'agit d'une proposition de résolution. (*Bruit.*)

« *M. le Président.* — J'ai donné connaissance de la proposition de résolution, sur laquelle il y a une demande de scrutin.

« On a demandé l'ordre du jour pur et simple. (*Oui! oui! sur divers bancs.*)

« *Il y a des précédents. Je vais mettre aux voix l'ordre du jour pur et simple.*

« *A l'extrême gauche.* — Comment cela?

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — Le Gouvernement accepte l'ordre du jour pur et simple.

« *M. Gustave Rouanet.* — C'est la question préalable que vous rétablissez! (*Bruit.*)

« *M. Maurice Allard.* — Il ne s'agit pas d'un ordre du jour venant à la suite d'une interpellation, mais d'une proposition de résolution : elle doit être mise aux voix.

« *M. le Président.* — Je répète qu'il y a plusieurs précédents.

« *M. Jaurès.* — Il me semble que puisque personne n'oppose une autre formule à ma proposition de résolution, l'ordre du jour pur et simple résultera naturellement du rejet par la Chambre, si elle la rejette, de ma proposition; mais il est impossible de nous enlever le droit, après un simple vote de crédits qui ne contient aucune déclaration explicite, d'inviter le Gouvernement à communiquer à l'une des Commissions de la Chambre un certain nombre de documents.

« *M. Marc Réville. — Par le vote de l'ordre du jour pur et simple nous indiquerons que nous repoussons votre proposition de résolution.*

« *M. Jaurès.* — En se refusant à examiner une motion, ainsi que paraissent vouloir le faire plusieurs de nos collègues, on n'aboutirait à rien, car il dépend de moi — et c'est un droit que personne ne pourrait me retirer — de soumettre à la Chambre, à une prochaine séance, une proposition de résolution invitant le Gouvernement à communiquer à la Commission les documents dont je parle. Il est impossible de supprimer et d'éluder mon droit, soit par un procédé direct, soit par un procédé indirect.

« Dès lors, je me le demande, pourquoi ne pas accepter le vote clair et ferme au fond de cette proposition de résolution?

« *M. le Président.* — La demande d'ordre du jour pur et simple est-elle maintenue?

« *M. Marc Réville et plusieurs membres à gauche.* — Oui! oui! (*Bruit à l'extrême gauche.*)

« *M. Maurice Allard.* — Il ne s'agit pas d'une interpellation; vous n'avez pas le droit de déposer un ordre du jour pur et simple.

« *M. Fernand de Ramel.* — Messieurs, en me plaçant au point de vue de l'interprétation du règlement, il me paraît qu'il ne peut pas y avoir d'ordre du jour pur et simple. Nous sommes en présence d'une proposition de résolution et non pas d'un ordre du jour faisant suite à une interpellation. Vous ne pouvez pas opposer l'ordre du jour pur et simple à une proposition de résolution; vous ne pouvez que la rejeter ou l'accepter. Par conséquent, je crois que le règlement ne laisse pas place à l'ordre du jour pur et simple.

« *M. le Président.* — Voici la question telle qu'elle se présente : une proposition de résolution a été déposée par M. Jaurès. *On a demandé l'ordre du jour pur et simple. Il y a des précédents, notamment dans la discussion du Budget — et ici nous sommes dans la discussion de crédits, toujours assimilée à*

Lorsqu'un projet de résolution a été déposé et discuté, il est absolument licite de lui opposer un ordre du jour motivé et de réclamer pour celui-ci la priorité [1].

Si réellement souveraine que puisse être une Assemblée pour régler l'ordre de ses débats, il ne saurait lui être permis de mélanger des questions soumises à des règles de procédure distinctes; de même qu'il n'est pas possible de présenter des projets de résolution au cours de la discussion d'un projet de loi (V. *infra*, n° 697), de même il n'est pas possible d'introduire une proposition de loi pendant que la Chambre discute un projet de résolution [2].

Il serait également impossible d'introduire un projet de résolution au moment où la Chambre discute l'urgence d'une proposition de loi, lors même que ce projet de résolution aurait un lien étroit avec les travaux de la Commission compétente pour examiner la proposition de loi soumise à la Chambre [3].

Un projet de résolution ne peut être annoncé à la Chambre et son auteur ne peut en réclamer l'urgence tant que le ministre compétent n'a pas été prévenu. Contre le refus du Président de laisser opérer le dépôt en l'absence du ministre, on ne saurait se servir du rappel au règlement, puisque les projets de résolution ne sont pas inscrits dans le règlement et qu'ils résultent simplement d'une tolérance consacrée par l'usage [4].

Ce fait que le Gouvernement est représenté au banc des ministres ne suffit pas pour éluder la règle constante en vertu de laquelle les projets de résolu-

la discussion du Budget — il y a, dis-je, des précédents d'ordre du jour pur et simple opposé à d'autres ordres du jour...

« *M. Maurice Allard.* — A d'autres ordres du jour!

« *M. le Président.* — *... à d'autres ordres du jour ou à des propositions de résolution, et c'est volontairement que je me sers de ces deux expressions...*

« *Un membre à l'extrême gauche.* — Pourquoi?

« *M. le Président.* — *Parce que M. Jaurès lui-même à la tribune a qualifié d' « ordre du jour » la proposition de résolution qu'il a déposée. (Très bien! très bien!)*

« D'ailleurs, la demande d'ordre du jour pur et simple paraît n'être pas maintenue. (*Non! non!*)

« Je vais donc mettre aux voix la proposition de résolution déposée par M. Jaurès...

« *M. Jourde.* — La demande d'ordre du jour pur et simple étant retirée, je n'ai plus la même raison d'intervenir.

« Je considérais qu'il était peu correct à l'égard de notre collègue M. Jaurès — je dis « correct » pour ne pas employer une autre expression — de lui opposer l'ordre du jour pur et simple.

« Je voterai « contre » sa proposition de résolution, mais j'aurais voté contre l'ordre du jour pur et simple. »

Il est à noter que M. Jourde, résolu à voter contre la demande d'ordre du jour pur et simple, ne qualifie pas cette demande d'irrégulière, mais simplement d'incorrecte.

1. C. D. 7 novembre 1905. (Résol. de M. Lasies; priorité pour la résolution de M. Grosdidier ; C. D. 14 janvier 1909. (Résol. de M. Berteaux; priorité pour l'ordre du jour de M. Le Hérissé.)

2. C. D. 7 novembre 1905. (Proposition de M. Gauthier de Clagny.)

3. « *M. le Président Brisson.* — La parole est à M. Zévaès sur l'urgence demandée par M. Georges Berry.

« *M. Alexandre Zévaès.* — ...J'espère que la Chambre voudra bien accepter l'ordre du jour suivant, que je demande à M. le Président la permission de lire en terminant...

« *M. le Président.* — Monsieur Zévaès, vous ne pouvez pas introduire un ordre du jour dans la discussion sur l'urgence d'une proposition de loi.

« *M. Alexandre Zévaès.* — Monsieur le Président, je m'incline volontiers devant votre autorité. Je soumettrai donc à la Chambre une proposition de résolution...

« *M. le Président.* — Après que cette affaire sera terminée; ce qui est en discussion en ce moment, c'est l'urgence de la proposition de loi de M. Berry.

« *M. Alexandre Zévaès.* — Oui, monsieur le Président; lorsque la Chambre se sera prononcée sur l'urgence de cette proposition et alors seulement, je me permettrai de lui soumettre une proposition de résolution par laquelle nous inviterons la Commission du suffrage universel à déposer, dans le plus bref délai possible, le rapport que nous attendons sur la proposition de loi dont elle est saisie. » (C. D. 26 mars 1908.)

4. C. D. 2 février 1906. (Résol. de M. Spronck.)

tion ne peuvent être mis en délibération en l'absence du ministre qu'ils concernent, à moins que celui-ci n'ait prévenu la Présidence qu'il ne fait pas obstacle au vote[1] (V. n° 880).

Dans la séance de la Chambre des députés du 21 mars 1907, M. le Vice-Président Rabier, qui occupait le fauteuil, a maintenu le principe qu'en l'absence du ministre compétent il n'est pas possible d'introduire un projet de résolution; la présence au banc du Gouvernement du Président du Conseil serait insuffisante pour autoriser le dépôt d'une résolution visant un autre ministre, à moins que celui-ci n'eût donné mandat au chef du Cabinet de fournir à la Chambre les explications nécessaires. Il est manifeste qu'en l'absence du ministre directement visé, la Chambre ne saurait statuer en connaissance de cause sur des projets de résolution qui ne sont que des ordres du jour motivés et pour lesquels c'est bien le moins de réclamer les garanties imposées aux interpellations; cette procédure est d'ailleurs conforme au texte constitutionnel; en effet, après avoir déclaré que les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, l'article 6 de la loi du 25 février 1875 stipule qu'ils sont individuellement responsables de leurs actes personnels. Il est donc nécessaire qu'ils soient présents quand on veut demander à la Chambre de les inviter à faire un acte de leur fonction[2].

Par un vote rendu après débat, dans la séance du 5 novembre 1907, la Chambre des députés a très nettement confirmé ce principe que le règlement ne permet pas de remplacer une interpellation non encore discutée par un projet de résolution dont on imposerait le débat *ex abrupto*, sous prétexte d'user du droit de réclamer la déclaration d'urgence.

M. Ceccaldi et plusieurs de ses collègues avaient déposé, le 29 octobre 1907, une demande d'interpellation concernant l'émission des titres de chemins de

1. « *M. le Président Brisson.* — Il me paraît difficile, monsieur Laniel, de mettre en discussion votre projet de résolution en l'absence de M. le ministre de l'Instruction publique.

« *M. Henri Laniel.* — J'ai prévenu M. le ministre de l'Instruction publique de mon intention de déposer ce projet de résolution. J'ai eu l'occasion d'en parler avec lui; il m'a dit qu'il ne voyait aucun inconvénient a son adoption. La question est d'une simplicité telle qu'elle ne peut soulever aucune difficulté.

« *M. le ministre du Commerce et de l'Industrie.* — Je n'ai pas de mission de M. le ministre de l'Instruction publique d'accepter ce projet de résolution.

« *M. le Président.* — Si vous le voulez bien, monsieur Laniel, nous attendrons que M. le ministre de l'Instruction publique soit présent à son banc pour le lui soumettre.

« *M. Henri Laniel.* — Volontiers, monsieur le Président. » (C. D. 20 décembre 1906.)

2. « *M. le Président Fernand Rabier.* — Je dois ajouter à l'observation de M. le Président du Conseil que M. le ministre de la Marine est venu tout à l'heure prévenir le Président qu'il était appelé au Sénat et qu'il regrettait de ne pouvoir discuter immédiatement le projet de résolution de M. Michel.

« Croyez bien que nous restons dans le règlement, monsieur Michel. Les droits de tous sont respectés. Lorsque M. le ministre de la Marine sera présent, votre projet de résolution sera lu et discuté; mais cela est impossible en l'absence du ministre. Je prie notre collègue de ne pas insister.

« *M. Henri Michel (Bouches-du-Rhône).* — Étant données la portée et la nature du projet de résolution que j'ai eu l'honneur de déposer, j'estime que le Gouvernement, représenté ici par son chef, peut parfaitement nous donner son opinion. Je demande que M. le Président mette aux voix l'urgence et la discussion immédiate de mon projet de résolution, et je dépose une demande de scrutin public.

« M. *le Président.* — Le Président ne mettra pas en délibération le projet de résolution de M. Michel en l'absence de M. le ministre de la Marine. Il y a un règlement, et je vous assure, Messieurs, que je le ferai respecter.

« *M. l'amiral Bienaimé.* — J'ai demandé la parole pour un rappel au règlement.

« *M. le Président.* — L'ordre du jour appelle la première délibération ..

« *M. l'amiral Bienaimé.* — Alors vous me refusez la parole, monsieur le Président?

« *M. le Président.* — Vous ne pouvez avoir la parole en ce moment. » (C. D. 21 mars 1907.)

fer départementaux; par suite d'une indisposition du Garde des Sceaux, la date de cette interpellation n'avait pu être immédiatement fixée. Au début de la séance du 5 novembre 1907, M. Ceccaldi remit à la Présidence, avec demande d'urgence et de discussion immédiate, un projet de résolution qui n'était que la reproduction de l'ordre du jour motivé destiné à clore l'interpellation déposée[1]. M. le Vice-Président Cruppi, qui occupait le fauteuil, ne voulut pas soustraire ce projet de résolution au jugement de la Chambre, en lui opposant une fin de non-recevoir absolue; il en donna lecture, mais il présenta à la Chambre des observations qui en établissaient le caractère anti-réglementaire :

« J'ai quelques réserves à faire sur cette proposition de résolution. Il ne vous échappera pas, messieurs, que, dans la forme comme dans le fond, elle constitue véritablement un ordre du jour motivé qui, d'après l'article 41 de notre règlement, ne devrait se produire qu'à la suite d'une interpellation acceptée par la Chambre et développée devant elle.

« Nos honorables collègues ont, en effet, déposé, le 29 octobre, une demande d'interpellation qui visait précisément la question soulevée dans leur proposition de résolution et dont la date n'a pas encore été fixée par la Chambre par suite de certains incidents que les auteurs de la proposition de résolution connaissent.

« Si l'on pouvait substituer aux interpellations que la Chambre n'a pas encore entendues des propositions de résolution s'imposant d'office au début de nos séances, il n'y aurait plus, en réalité qu'à faire disparaître de notre règlement les articles 39 à 46 qui seraient directement et constamment violés.

« Je me permets de soumettre cette observation à la Chambre. C'était mon devoir. Je me conforme aux précédents qui ont toujours été suivis à ce fauteuil et qui sont justifiés par la nécessité de faire respecter l'ordre du jour en même temps que le règlement. »

Les paroles du Président furent soulignées par les applaudissements de la Chambre; M. Ceccaldi fut entendu sur la question de recevabilité de son projet de résolution. La Chambre approuva la doctrine du Président en votant le maintien de l'ordre du jour par 407 voix contre 85. En conséquence, l'auteur du projet de résolution ne fut pas admis à développer les motifs de l'urgence.

La même doctrine a été exposée par M. le Président Brisson, au sujet d'un projet de résolution de M. Lasies, dans la séance de la Chambre des députés du 1er mars 1909; après avoir donné lecture du projet de résolution, le Président a formulé les réserves suivantes :

« Il ne vous échappera pas, messieurs, que cette proposition de résolution ne pouvait être présentée que comme conclusion de l'interpellation que l'honorable M. Lasies a déposée jeudi dernier et que la Chambre n'a pas encore inscrite à son ordre du jour. S'il était permis de mettre ce texte immédiatement en délibération, la volonté que la Chambre a exprimée jeudi dernier, par un scrutin, serait mise à néant. Je dois rappeler que, dans une circonstance identique, le 5 novembre 1907, la Chambre a décidé, par un vote formel rendu au scrutin, qu'il n'est pas possible d'introduire, sous forme de motions ou propositions de résolution, les ordres du jour motivés qui doivent être la conclusion d'interpellations non encore développées. »

M. Lasies reconnut que le Président de la Chambre avait rempli son devoir, mais, comme aucun texte réglementaire ne lui interdisait de donner les

1. Ce projet de résolution était ainsi conçu :

« La Chambre, décidée à protéger efficacement la petite épargne et à prémunir les départements contre certaines spéculations interdites par la loi, invite le Gouvernement à exercer une surveillance constante et rigoureuse sur la construction et l'exploitation des chemins de fer départementaux et à faire poursuivre énergiquement et sans retard, tous ceux qui, à un titre quelconque, ont cherché à tirer partie de la crédulité publique. »

motifs de l'urgence par lui réclamée, son discours amena une réplique du ministre des Finances, et le débat prit de la sorte une certaine extension. La Chambre refusa d'ailleurs de mettre le projet en délibération, et l'urgence fut repoussée par 343 voix contre 160.

Malgré cette décision préliminaire, l'ordre du jour fut troublé par le dépôt de la demande d'urgence; il est mieux protégé depuis le vote de la résolution du 30 juin 1909 (V. *infra*, n° 880), puisque le débat sur l'urgence est renvoyé désormais en fin de séance, sauf le cas où quarante membres présents imposent la discussion immédiate; mais cette exception est déjà une fissure inquiétante pour l'ordre du jour. D'autre part, la résolution du 30 juin 1909 ne met pas la Chambre à l'abri des ordres du jour motivés qui se glissent sous le nom de projets de résolution et qui constituent en réalité des interpellations subreptices. Peut-être deviendra-t-il nécessaire, quelque jour, de compléter le règlement en décidant qu'aucune motion *ne peut être développée* tant qu'elle n'a pas été inscrite à l'ordre du jour, et le règlement devrait stipuler qu'en pareil cas le vote a lieu au scrutin, sans débats.

Le Président de la République étant chargé par l'article 3 de la loi du 25 février 1875 de « l'exécution des lois », il ne serait conforme ni au texte ni à l'esprit de la Constitution d'accompagner le vote d'une loi d'injonctions adressées au Gouvernement sur la manière d'interpréter et d'appliquer certains articles de cette loi. Par l'usage du droit d'interpellation, les Chambres jugent la manière dont le Gouvernement, dans sa pleine indépendance et sous sa responsabilité propre, croit devoir exécuter les lois de l'État; elles ne peuvent pas le lier d'avance ni lui déclarer préventivement que telle manière d'appliquer une loi ne sera pas la bonne. Quelle serait du reste la valeur d'une résolution qui succéderait au vote d'ensemble d'un projet de loi et qui ne serait adoptée que par une seule des deux Chambres?

Dans la séance de la Chambre des députés du 27 juin 1905, après le vote d'ensemble du projet de loi sur la réforme des justices de paix — vote qui était définitif, puisque le texte du Sénat venait d'être adopté sans amendement par la Chambre, — M. Étienne Flandin avait déposé un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement à n'user qu'à titre exceptionnel de la faculté d'appeler aux fonctions de juges de paix des candidats ne justifiant pas de connaissances juridiques les rendant spécialement aptes à leur mission. »

Après avoir donné lecture de ce texte, M. le Président Paul Doumer dit qu'il faisait appel à son auteur lui-même et qu'il lui demandait s'il lui semblait possible de demander à la Chambre le vote d'une telle motion. Un membre ayant fait observer que ce serait inconstitutionnel, le Président reprit :

« Si la motion était directement contraire à la Constitution, je n'en accepterais pas le dépôt et je refuserais de la mettre aux voix; mais je la crois au moins incorrecte.

« Les Chambres votent les lois telles qu'elles résultent de l'accord intervenu entre les deux Assemblées; elles n'ont pas mandat de les interpréter. Le Pouvoir exécutif est seul chargé de leur exécution. Si les ministres appliquent la loi d'une manière qui paraisse critiquable, la Chambre possède un droit de contrôle qui se traduit par le droit d'interpellation.

« Vous avez exposé votre sentiment à la tribune, monsieur Flandin; quant à l'application

de la loi, *je ne crois pas qu'il soit possible ni utile d'appeler la Chambre par un vote à statuer d'avance sur l'exécution de la loi.* »

M. Chaumié, Garde des Sceaux, appuya, dans les termes suivants, les observations réglementaires du Président de la Chambre :

« Il paraît au moins étrange qu'à la minute même où l'on vient de voter une loi on invite le Gouvernement à n'user qu'à titre exceptionnel d'une des dispositions de cette loi. Ne trouvez-vous pas là quelque chose de choquant? Tout le monde reconnaît qu'il y aura pour le Garde des Sceaux à faire un choix attentif entre les futurs candidats; il y a lieu de s'en remettre à lui. Le Parlement a toujours, par la voie de l'interpellation, un moyen de faire connaître son sentiment sur la manière dont les lois doivent être appliquées.

« Les déclarations faites à l'avance sont, je crois, inutiles et leur rapprochement du texte de la loi qu'on vient de voter créerait un précédent peut-être fâcheux, puisqu'il constituerait une critique de l'œuvre même qui vient d'être accomplie d'un commun accord. »

L'auteur de la résolution déclara qu'il déférait à la demande du Président et qu'il se contentait de prendre acte des déclarations du Garde des Sceaux (V. *supra*, n° 89).

Un projet de résolution, lors même qu'il se rattache à l'emploi des crédits de l'un des chapitres du Budget (V. n° 855), ne peut se mettre en contradiction avec le texte des lois existantes; il y a lieu, pour le ministre responsable, d'opposer une fin de non-recevoir absolue à toute motion qui l'inviterait à agir en dehors des limites qui lui sont imposées par la loi; les projets de résolution qui s'écartent de ces limites doivent être remplacés par des propositions de loi soumises au vote des deux Chambres [1].

A la Chambre des députés d'Italie, les projets de résolution ou motions qui ne sont pas la conséquence d'interpellations ne peuvent être mises en délibération que si préalablement trois Bureaux en ont autorisé la lecture, ou s'ils sont signés par dix membres au moins.

Au cours de la huitième législature, la Commission du règlement de la Chambre des députés de France avait proposé de décider qu'il ne peut être déposé d'ordre du jour motivé qu'en matière d'interpellation; le texte de la Commission ajoutait : « Les ordres du jour motivés ou projets de résolution, qui seraient présentés en dehors d'une interpellation, sont renvoyés de plein

1. « *M. Ruau, ministre de l'Agriculture.* — M. de Ramel dit que le crédit de 6 millions n'est pas toujours épuisé, et il demande (par son projet de résolution) que, sur le reliquat, il soit attribué des secours. Je répondrai à M. de Ramel que l'article de la loi de 1892 m'en empêcherait... Il est impossible d'échapper à cette disposition précise. La loi de 1892 ne peut être modifiée en aucune façon par un projet de résolution ou par la modification du libellé d'un chapitre. M. de Ramel comprendra qu'il ne m'est pas possible de laisser voter un projet de résolution et d'introduire dans le libellé du chapitre une modification qui irait à l'encontre d'une loi votée par le Parlement.

« *M. Fernand de Ramel.* — Dans ces conditions et en présence de l'unique objection de procédure parlementaire que soulève M. le ministre, je retire en ce moment ma proposition, mais je me réserve de la reproduire au cours de la discussion de la loi de finances sous la forme d'un amendement. » (C. D. 31 janvier 1906.)

Dans la séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1906, M. Aynard avait déposé la motion suivante :

« La Chambre, se fondant sur la pensée d'apaisement qui a inspiré la loi d'amnistie, invite le Gouvernement à faire lever l'interdiction d'enseigner prononcée contre les professeurs et instituteurs libres, *en vertu de l'article* 41 *de la loi du* 30 *octobre* 1886, et en raison de condamnations pour délits et contraventions et faits connexes amnistiés par la présente loi. »

M. Aristide Briand, ministre de l'Instruction publique, fit observer que ce projet de résolution ne pourrait recevoir aucune suite, lors même que la Chambre l'adopterait; les instituteurs et professeurs visés par l'auteur de la résolution ayant été frappés d'une peine disciplinaire en vertu de l'article 41 de la loi de 1886, il aurait fallu en effet une loi nouvelle pour permettre leur réintégration. Pour répondre aux réserves juridiques du ministre, M. Aynard transforma son projet de résolution en proposition de loi.

droit à la Commission d'initiative; ils ne peuvent faire l'objet d'une demande d'urgence. » Exception était faite pour les projets de résolution ou motions se rapportant directement au sujet en discussion[1]. La huitième législature s'est séparée sans avoir statué sur ces dispositions qui auraient permis de mettre plus d'ordre et de méthode dans les débats et qui auraient préservé la Chambre du trouble provoqué par les discussions imprévues.

451. La procédure pour la discussion et le vote des textes modificatifs du règlement s'inspire des principes qui président à l'examen des projets de loi. Lorsqu'un amendement a été opposé au texte de la Commission du règlement avec le caractère de contre-projet et que la Chambre l'adopte, ce vote fait disparaître le texte de la Commission, même dans le cas où celle-ci aurait déclaré consentir à une superposition[2].

Les textes *modificatifs* du règlement en vigueur ne peuvent être appliqués que lorsqu'ils ont été *définitivement* adoptés par la Chambre; pour obtenir une mesure exceptionnelle comportant dérogation au règlement, il ne suffirait pas d'invoquer ce fait que la mesure est à l'étude et sera sanctionnée à bref délai; le Président ne peut et ne doit connaître que les dispositions approuvées par la Chambre; il n'a pas le droit de la consulter pour savoir si elle veut appliquer, par anticipation, une résolution qui va être prochainement adoptée, mais sur laquelle il n'a pas encore été statué[3].

Lorsque la Chambre vote, en fin de session, un texte modificatif de son règlement, la proposition peut lui être faite de ne mettre le nouveau texte en application qu'à l'ouverture de la prochaine session; cette proposition peut lui être soumise par le Président lui-même, protégeant ainsi les droits des membres absents et leur fournissant le temps matériel d'être informés de la décision prise. Si la motion d'ajourner la mise en application est repoussée, le texte voté est mis immédiatement en vigueur; mais si, après avoir ordonné l'application immédiate, la Chambre se trouve en présence de dispositions additionnelles ou d'articles nouveaux ayant un lien étroit avec le texte adopté, force est bien de surseoir à l'application; pas plus qu'une loi, une résolution

1. Rapport de M. Jean Codet, C. D. 20 février 1905.

2. C. D. 17 juillet 1909. (Contre-projet de M. Jules-Louis Breton sur les feuilles de présence remplaçant un texte de la Commission du règlement qui tendait à établir le vote personnel pour un certain nombre de cas déterminés.)

3. « *M. le Président Buffet.* — Je pose cette question : L'urgence ayant été déclarée, l'Assemblée peut-elle revenir sur sa déclaration? Ce qui prouve que la question est au moins douteuse, c'est que, *dans ce moment-ci l'Assemblée est saisie d'une proposition de modification au règlement*, proposition qui a précisément pour objet de permettre à l'Assemblée de revenir sur une déclaration d'urgence, c'est-à-dire de retirer le caractère d'urgence à un projet auquel elle l'aurait d'abord reconnu.

« Il résulte clairement de cette proposition que le règlement, — muet sur ce point, — n'autorise pas l'Assemblée à revenir sur une déclaration d'urgence qu'elle a prononcée.

« En présence de la proposition dont l'Assemblée a été saisie au sujet de modifications au règlement, en ce qui concerne précisément la question qui nous occupe en ce moment, la demande que vient de formuler M. Rouvier fait au Président une situation assez délicate; car il n'est ni convenable ni régulier de mettre le règlement aux voix. Mon opinion personnelle, comme interprète du règlement, est qu'il n'est pas possible de retirer le bénéfice de la déclaration d'urgence à un projet de loi en faveur duquel elle a été prononcée.

« Si le règlement est modifié conformément à la proposition qui a été faite, il sera permis à l'Assemblée de revenir sur une déclaration d'urgence; mais, *dans l'état actuel des dispositions réglementaires*, il ne peut en être ainsi ». (A. N. 5 juin 1873.)

réglementaire ne saurait être exécutée tant que l'ensemble n'en a pas été voté[1].

Chaque Chambre est seule juge des vices de forme qui peuvent se glisser dans ses délibérations. S'il arrivait qu'après le vote et la transmission d'un projet, on constatât que l'une des règles essentielles de la procédure n'a pas été observée, il ne serait pas possible de demander à la Commission compétente de l'autre Assemblée de conclure au rejet de ce projet afin de remettre les choses en l'état et de permettre une nouvelle délibération de l'Assemblée qui avait voté la première; ce moyen aurait en effet l'inconvénient de fonder le rejet sur des actes de procédure accomplis dans une autre enceinte. Mais il n'y aurait rien d'incorrect à ce que les Présidents des deux Chambres se missent d'accord pour qu'un projet dont le vote primitif n'avait pas été rendu suivant toutes les formes prescrites ne fût point rapporté dans l'Assemblée saisie en second lieu; on peut ainsi, soit par l'expiration des délais de caducité, soit par l'élaboration d'un nouveau texte, opérer une seconde présentation devant la Chambre qui avait délibéré la première[2].

452. Dans les questions de procédure que le règlement n'a point tranchées d'une manière explicite ou qu'il n'a pas prévues, le Président indique à la Chambre la solution qui lui paraît la meilleure pour la bonne marche des débats et le respect de tous les droits. Lors même que son interprétation serait contestée par quelques membres, il peut passer outre et appliquer d'autorité la procédure qui lui paraît la plus conforme à l'esprit du règlement; il peut également consulter la Chambre et la prier d'émettre un vote[3]. Ce ne sont que les points non douteux, explicitement déterminés par un texte formel du règlement, qu'il doit s'abstenir de soumettre au vote de la Chambre, parce qu'alors il n'y aurait plus de règlement.

Lorsque le règlement est absolument muet sur une question de procédure qui divise la Chambre, et qui n'est éclairée par aucun précédent, il appartient au Président de donner son interprétation, sans toutefois l'imposer d'office; il consulte l'Assemblée[4]. En effet, il est chargé de faire observer le règlement,

1. C. D. 17 juillet 1909. — De même, dans la séance du Sénat du 10 avril 1906, en indiquant une procédure spéciale pour les résolutions déposées au cours du Budget, M. le Président Antonin Dubost a fait décider que cette procédure ne serait en vigueur que pour la discussion du futur Budget.

2. Cette question, qui n'a pas été traitée en séance, a été examinée par le Président de la Chambre des députés le 24 novembre 1908, à la suite du vote rendu le 18 novembre 1908 sur un projet de loi concernant la réorganisation du service téléphonique de nuit à Paris. Ce projet de principe comportait un virement de crédit; il avait été adopté sur le rapport de la Commission des Postes et Télégraphes qui n'avait pas provoqué, comme l'article 24 du règlement l'y obligeait, l'avis préalable de la Commission du Budget (V. *infra*, n° 774). Le projet était déjà transmis au Sénat lorsque fut découvert ce défaut de procédure qui entachait gravement la validité du vote. La Présidence de la Chambre étudia, de concert avec la Commission du Budget, les mesures à prendre; il fut reconnu qu'il n'était pas possible d'inviter la Commission des finances du Sénat à faire table rase en proposant le rejet de la loi, parce qu'elle aurait été obligée de constater dans son rapport un vice de forme dont elle n'avait pas à connaître; on convint de la prier officieusement de ne pas provoquer le vote du Sénat avant le 31 décembre, date à laquelle les crédits en cause devenaient sans objet puisqu'ils étaient affectés à des chapitres du personnel; dès lors, le projet se trouvait caduc; une présentation nouvelle s'imposait devant la Chambre qui recouvrait *de plano* le moyen de rétablir la régularité de sa procédure. Le projet fut, en effet, rapporté mais non discuté par le Sénat.

3. C. D. 27 juin 1904. (M. le Président Brisson consulte la Chambre sur la question de savoir si elle admet qu'on puisse expliquer son vote au sujet d'un amendement soumis à la prise en considération. La Chambre décide, conformément à l'opinion du Président, que l'explication de vote ne doit pas être admise en cette circonstance.)

4. A. N. 28 janvier 1875; C. D. 3 mars 1903.

mais, dans le silence du règlement, il ne peut qu'indiquer la meilleure décision à prendre, sans aller jusqu'à substituer son opinion à un texte inexistant. Toutefois, lorsqu'il estime que la demande faite à la Chambre est nettement contraire à l'esprit du règlement sans être interdite par un texte formel, il a le droit de consulter d'office la Chambre sur sa non-recevabilité[1].

Les décisions antérieures de la Chambre et les précédents lient le Président lorsqu'il s'agit d'appliquer un texte réglementaire. On ne peut pas demander au Président en séance d'examiner ou d'adopter une interprétation différente de celle qui résulte des usages établis par l'Assemblée; lorsqu'un membre estime qu'un article n'a pas été interprété jusqu'alors suivant son véritable sens, il n'a qu'un moyen de faire trancher la question par la Chambre, c'est de déposer un projet de modification du règlement[2].

453. Un seul membre pouvant être entendu contre la clôture, le Président ne saurait maintenir la parole au membre qui l'a obtenue pour un rappel au règlement, après que la demande de clôture a été combattue, et qui essaye de démontrer qu'il a encore le droit de développer un amendement; ce genre d'argumentation ne constitue pas un rappel au règlement, mais rentre dans les moyens employés pour combattre la clôture[3].

Bien qu'il soit interdit de parler entre deux épreuves, un rappel au règlement peut se produire à la suite d'un scrutin déclaré nul pour défaut de *quorum*, puisque, dans ce cas, le second tour de scrutin ne peut avoir lieu qu'à la séance suivante[4].

Le membre qui vient de troubler la séance et qui, après avoir encouru un rappel à l'ordre, réclame la parole, non sur son rappel à l'ordre mais pour un rappel au règlement, ne peut l'obtenir qu'après s'être soumis à l'autorité du Président. Si, dans le tumulte, il est monté à la tribune sous prétexte de s'expliquer sur son rappel à l'ordre et qu'il soulève une question de règlement, le Président a le droit de l'inviter d'abord à quitter la tribune; et c'est lorsqu'il a déféré à l'ordre du Président qu'il peut être entendu sur le règlement[5].

Il ne semble pas que la parole puisse être accordée pour un rappel au règlement au moment où la Chambre va être appelée à se prononcer sur la censure proposée par le Président[6]; on pourrait en effet, sous prétexte de rappel au règlement, violer le texte formel qui interdit tout débat sur la censure.

Dans la séance de la Chambre des députés du 21 décembre 1907 a été

1. C. D. 21 novembre 1905.

2. « *M. le Président.* — Vous demandez, monsieur Félix Martin, une modification au règlement?
« *M. Félix Martin.* — Je demande que le Bureau veuille bien en donner l'interprétation.
« *M. le Président.* — L'interprétation fondée sur un grand nombre de précédents est celle qui vient d'être exposée à la tribune par M. le rapporteur.
« *M. Félix Martin.* — Je ne parle pas des précédents. Je prie le Bureau de se réunir.
« *M. le Président.* — Le Bureau n'est pas chargé d'interpréter le règlement ni de faire valoir une interprétation spéciale, contraire aux précédents suivis par l'Assemblée. » (S. 28 avril 1893.)

3. C. D. 24 novembre 1909.

4. C. D. 2 décembre 1904.

5. C. D. 28 novembre 1902.

6. A. N. 10 juillet 1849. — Sur les demandes de rappel au règlement en cas de rappel à la question, la jurisprudence est la même. V. *infra*, n° 914.

confirmé ce principe que le rappel au règlement doit être immédiat et actuel, qu'il ne peut viser des procédures terminées[1].

Le droit absolu attribué à tout membre d'obtenir la parole quand il la réclame pour un rappel au règlement ne s'étend pas jusqu'à permettre d'user de ce prétexte pour rouvrir un incident clos; lorsqu'un membre a déjà obtenu la parole pour un rappel au règlement, qu'il lui a été répondu et que le Président s'est expliqué, un autre membre ne peut pas demander de nouveau la parole sur le même rappel au règlement[2].

Dans tous les règlements, il y a des articles qui tombent en désuétude et qui ne sont jamais appliqués; toutefois ces articles ouvrent comme les autres le droit de demander la parole pour un rappel au règlement, et lorsqu'ils sont invoqués, le Président ne peut que les faire exécuter[3].

454. [*Sans modifications.*]

1. « *M. Lenoir*. — Messieurs, au cours de la séance qui se termine, j'avais demandé la parole pour un rappel au règlement. Je visais *un incident qui s'est produit à la séance d'hier*.
M. le Président m'a fait remarquer que ce n'était ni l'heure, ni le moment de soulever cette question. » (C. D. 21 décembre 1907.) — *Sic*. A. N. 26 février 1850.

2. A. N. 22 novembre 1849. Sur le cas de conflit entre le droit de parole des ministres et la priorité dévolue au rappel au règlement, V. *infra*, n° 639, et aussi *Traité*, n° 836.

3. A. N. 15 juillet 1874.

CINQUIÈME SECTION

DISCIPLINE PARLEMENTAIRE

---

455 à **461.** [*Sans modifications.*]

462. A la Chambre des députés d'Italie, les peines disciplinaires sont le rappel à l'ordre et la censure qui implique l'exclusion immédiate de la salle des séances pour une durée de deux ou de huit jours. Le rappel à l'ordre est prononcé par le Président; la censure est prononcée par la Chambre sur la proposition du Président. Si le député tente de reparaître dans la salle avant l'expiration du délai prescrit, la durée de l'exclusion est doublée. En cas de résistance du député censuré ou de troubles graves, le Président peut introduire la force publique dans la salle, mais il doit préalablement lever la séance ou tout au moins la suspendre.

A la Chambre des députés de Hongrie, certaines mesures disciplinaires peuvent être renvoyées, avant tout vote, à l'examen d'une Commission permanente appelée « Commission des immunités » (V. *infra*, n° 1098). Les articles 221, 222 et 255 du règlement de cette Assemblée[1] déterminent avec une grande précision les circonstances où il y a lieu d'appliquer des peines disciplinaires, ainsi que la gradation de ces peines; voici le texte de ces articles :

« ART. 221 (§ 3)[2]. Si l'orateur emploie quelque expression offensant les bonnes mœurs ou les convenances, ou incompatible avec la dignité de la Chambre, ou s'il excite à la haine d'une classe, d'une nationalité ou d'une confession religieuse, ou s'il commet une offense grossière envers un membre de la Chambre, le Président le rappelle à l'ordre, *et peut même lui retirer la parole dès la première fois*. Si, après le rappel à l'ordre du Président, l'orateur retombe dans la même faute au cours du même discours, la parole doit lui être immédiatement retirée, et même, suivant les circonstances, si la Chambre ne trouve pas suffisantes les excuses que l'orateur a toujours le droit de faire, elle peut, sans débats et par assis et levé, ordonner l'inscription d'un blâme au procès-verbal[3].

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 587, 594 et 595.

2. Les deux premiers paragraphes de cet article visent le rappel à la question qui ne constitue pas à notre avis une peine disciplinaire. — V. *infra*, n° 914.

3. C'est notre censure simple.

« ART. 122. Il n'est pas permis de parler contre un avertissement ou un rappel à l'ordre du Président, d'y riposter, ni d'en faire l'objet d'un débat.

« Dans les cas de résistance aux objurgations du Président et à la décision de la Chambre, il est procédé conformément aux dispositions de l'article 255 du règlement.

« ART. 255. Si un membre de la Chambre trouble l'ordre, le Président le rappelle à l'ordre nominalement. Il est interdit de réclamer contre ce rappel à l'ordre, de le rétorquer ou d'en faire l'objet d'un débat.

« Si le député rappelé à l'ordre par le Président persiste à troubler la séance, et que la nécessité d'une prompte mesure ne s'impose pas, comme aussi dans les autres cas de désobéissance au Président, la Chambre, par assis et levé, sans débat, charge la Commission des immunités de présenter, dans les vingt-quatre heures, le projet d'une résolution à prendre par la Chambre.

« Le projet de la Commission des immunités peut conclure, en pareil cas, à des excuses solennelles à faire à la Chambre, ou à la publication du blâme au procès-verbal, dans le *Journal officiel*, et par voie d'affiches dans la circonscription électorale du député, et, en cas de récidive, à l'exclusion temporaire pour une durée déterminée. Les conclusions du rapport de la Commission des immunités sont mises immédiatement en discussion par la Chambre qui, après avoir entendu le rapporteur de la majorité de la Commission, et, le cas échéant, celui de la minorité, statue sur le projet sans débats, par assis et levé. *Le député intéressé ne peut prendre part à cette délibération.*

« Il est procédé de la même manière à l'encontre de ceux qui ont déjà encouru le blâme au procès-verbal dans les termes de l'article 121 et qui retombent dans la même faute au cours de la même session. »

Cette procédure du renvoi à l'examen d'une Commission peut sans doute éviter les décisions précipitées, mais elle a l'inconvénient de faire renaître, au lendemain d'une séance violente, de pénibles incidents; en outre, elle diminue l'action directe du Président et, par suite, elle ne laisse plus à celui qui est l'arbitre naturel des passions politiques une autorité suffisante pour dénouer les incidents et en atténuer les conséquences.

Les mesures permanentes édictées par le règlement de la Chambre hongroise n'ont pas toujours permis de réprimer assez rapidement les troubles parlementaires; il a fallu les fortifier par des mesures temporaires[1]. Le 16 novembre 1904, à la suite de séances profondément troublées, la Chambre des députés de Hongrie a voté une résolution spéciale, connue sous le nom de motion Daniel, pour donner aux pouvoirs disciplinaires du Président et de l'Assemblée une action plus rapide et plus énergique. Cette résolution, dont les effets avaient été limités à la durée d'un an, édictait les mesures suivantes :

« Lorsqu'il y aura lieu d'agir immédiatement pour réprimer des désordres ou pour sévir contre le refus d'obéir aux injonctions du Président, celui-ci pourra exclure les délinquants de la Chambre et faire sanctionner ses décisions. — Il devra, en même temps, en référer à la Commission des immunités, dont les résolutions seront soumises le lendemain à la Chambre; celle-ci, après avoir entendu les rapports de la majorité et de la minorité, décidera par simple vote. — Le député qui aura été exclu perdra son indemnité pendant toute la durée de l'exclusion; l'accès de la Chambre lui sera interdit, et s'il enfreint cette interdiction, il sera l'objet de nouvelles mesures disciplinaires. »

Au Japon, la loi du 11 février 1889 a décidé que chaque Chambre a

1. Des mesures temporaires ont été également édictées par la Chambre des députés d'Autriche à la suite d'une obstruction qui avait fait durer la séance pendant quatre-vingt-six heures; le 18 décembre 1909, la Chambre a voté la disposition suivante dont les effets ne devaient durer que jusqu'au 31 décembre 1909 : « En cas d'offense grave au Président ou de résistance manifeste à ses ordres, il a le droit d'exclure de la salle, pour une ou deux séances, le député coupable de l'infraction. Il peut être fait appel devant la Chambre de la décision prise par le Président; la Chambre statue sans débats, par assis et levé. »

le droit d'appliquer à ses membres des peines disciplinaires; les articles 94 et suivants de cette loi ont réglé les pouvoirs des Assemblées en cette matière. Il y a, dans chaque Chambre, une Commission dite des peines disciplinaires; la Commission de la Chambre des représentants comprend dix-huit membres, celle de la Chambre des pairs neuf membres; ces Commissions sont permanentes. L'initiative des peines disciplinaires appartient au Président; mais vingt membres peuvent également prendre cette initiative.

Si l'initiative émane du Président, celui-ci a le droit de saisir directement la Commission permanente; si l'initiative émane de membres de la Chambre, la motion doit être soumise à l'Assemblée dans les trois jours de l'incident qu'elle a pour but de réprimer; elle ne peut être renvoyée à l'examen de la Commission que si la Chambre prononce le renvoi.

Les peines disciplinaires sont les mêmes dans les deux Chambres; elles se divisent en quatre catégories : 1° réprimande publique (laquelle équivaut à notre rappel à l'ordre); 2° demande d'excuses publiques (laquelle a été introduite dans le règlement de la Chambre belge en 1897) (Voy. au *Traité*, le n° 462); 3° exclusion de la Chambre pour un temps déterminé; 4° radiation de la liste des représentants[1].

La radiation ne peut être ordonnée que par les deux tiers des membres présents. Lorsque la mesure est prise par la Chambre des représentants à l'égard de l'un de ses membres, elle est applicable *ipso facto;* lorsqu'elle est prise par la Chambre des pairs, il faut qu'elle soit ratifiée par l'Empereur. Le membre frappé de radiation est rééligible; s'il s'agit d'un représentant et qu'il soit réélu, la Chambre ne peut arguer de la décision qu'elle avait prise pour l'exclure à nouveau; s'il s'agit d'un membre de la Chambre des pairs, son admission ne peut être prononcée qu'avec l'assentiment de l'Empereur[2].

En Angleterre, une résolution votée par la Chambre des communes le 7 mars 1901 a fortifié les règles de la discipline. Aux termes de cette résolution, tout membre qui aura refusé de déférer à l'autorité du Président et aura rendu nécessaire un recours à la force sera suspendu de plein droit pour toute la durée de la session.

463. Un membre n'est pas toujours rappelé à l'ordre pour ce qu'il a dit; sa persistance à prendre la parole sans l'avoir obtenue suffit à motiver le rappel à l'ordre[3], car c'est le fait de méconnaître l'autorité du Président qui expose à cette peine disciplinaire. Par conséquent, le membre qui répond au Président lui refusant la parole : « je la prends », encourt le rappel à l'ordre[4];

1. Cette mesure extrême n'a pu être rangée au nombre des peines appliquées par chaque Chambre que parce que les questions de discipline parlementaire sont régies, au Japon, par une loi.

2. La mesure de radiation n'a encore été appliquée qu'une fois, au mois de novembre 1893; par suite d'un changement de majorité, la Chambre des représentants avait voté une motion de défiance contre le Président Hosei; malgré ce vote, le Président garda le fauteuil. Alors la Chambre vota une adresse à l'Empereur, saisit la Commission des peines disciplinaires et prononça la radiation de son Président. Celui-ci fut d'ailleurs réélu. (Voy. *le système représentatif au Japon*, par Hisatsuna Furuya, p. 201.) On a vu que la loi n'a pas limité la durée des exclusions temporaires; elles ne dépassent pas en général quatre ou cinq jours.

3. A. N. 6 juin 1849; A. N. 27 décembre 1875.

4. A. N. 15 juillet 1874.

il en est de même du membre qui, étant rappelé à la question, accuse violemment le Président de ne pas respecter la liberté de la tribune[1].

Le Président ne peut pas laisser dire que des bulletins auraient été « volés ou dérobés » au cours des opérations d'un scrutin. Le membre qui se servirait de telles expressions s'exposerait au rappel à l'ordre[2].

Le fait de qualifier de « brutalité parlementaire » une décision de la Chambre ordonnant la clôture entraîne le rappel à l'ordre[3]. Le membre qui, après la proclamation d'un scrutin, attaque par une interruption violente la décision que l'Assemblée vient de prendre s'expose au rappel à l'ordre[4] (V. *infra*, n° 905). La qualification d' « hypocrite » appliquée à une loi de l'État entraîne le rappel à l'ordre[5]. Il n'est pas permis d'appliquer l'épithète de « spoliatrice » à une loi votée par les Chambres, mais en pareil cas le Président n'est pas tenu de prononcer un rappel à l'ordre; sa protestation suffit[6].

Nous avons dit, dans le *Traité*, que la qualification de « scélérate » appliquée à une loi régulièrement promulguée entraîne le rappel à l'ordre; s'il arrive que l'épithète soit employée, non plus comme une protestation révolutionnaire, mais à titre d'indication historique, il n'y a plus lieu de recourir à une pénalité disciplinaire; mais il est dans le droit du Président de rappeler le respect qui est dû, dans une Assemblée, à toutes les lois existantes[7].

Le fait de qualifier de « scélérate » une convention précédemment approuvée par les Chambres ou actuellement soumise à la Chambre par le Gouvernement peut ne pas entraîner de rappel à l'ordre, mais il motive un avertissement du Président[8].

Le fait de dire que le Président de la République « va à la messe en cachette » ne tombe pas sous l'application de l'article 124 du règlement; mais il entraîne le rappel à l'ordre, car la personne et les actes du Président de la République ne doivent jamais être mêlés aux débats[9].

L'accusation d' « ignorance » et d' « aveuglement » appliquée à une fraction de l'Assemblée n'entraîne pas le rappel à l'ordre, mais oblige l'orateur à s'expliquer[10].

1. A. N. 22 juillet 1874.
2. C. D. 3 novembre 1904.
3. A. N. 13 juin 1850.
4. S. 27 juin 1902; C. D. 28 mars 1904.
5. C. D. 14 octobre 1902.
6. A. N. 19 décembre 1874.
7. « *M. le Président Brisson.* — On ne devrait pas employer cette expression. J'ai déjà rappelé une fois à la Chambre que j'étais monté sept ou huit fois à la tribune pour combattre une des lois auxquelles on fait allusion; mais qu'elles étaient devenues les lois de l'État et qu'il n'était pas permis de leur appliquer cette expression de « lois scélérates ». (C. D. 14 mai 1907.)
8. C. D. 26 mai 1909.
9. C. D. 19 mai 1903. — V. n° 909. Dans la séance du Reichstag du 10 décembre 1909, un membre a été simplement rappelé à l'ordre pour avoir dit : « Je connais trop bien l'histoire prussienne, et je sais que le manque de parole est pour ainsi dire une des plus nobles traditions des Hohenzollern. »
10. « *M. Léon Gambetta.* — Si vous étiez des hommes politiques, au lieu de repousser la main qui vous était tendue, au lieu de traiter d'énergumènes, au lieu de traiter d'une façon qui ne prouve que votre ignorance et votre aveuglement... (Exclamations à droite. — Marques d'assentiment à gauche.)

« *M. le Président Buffet.* — J'invite l'orateur à expliquer sa pensée.

« *M. Léon Gambetta.* — Messieurs, je supplie l'Assemblée de croire que, quand j'ai parlé d'ignorance, je n'adressais pas une injure et ne voulais pas porter atteinte à l'intelligence individuelle de ses membres.

« *Plusieurs membres à gauche.* — C'est évident !

« *M. Léon Gambetta.* — J'ai voulu dire que vous êtes entretenus par vos sophistes et vos écrivains habi-

Le Président ne saurait laisser qualifier de « menées » les actes d'un certain nombre de collègues, mais cette expression n'entraîne pas le rappel à l'ordre; une protestation du Président suffit[1].

Qualifier un vote de la Chambre de « vote de guerre civile » entraîne nécessairement le rappel à l'ordre[2].

L'orateur qui qualifie en termes inconvenants les travaux de la Chambre et qui, au lieu de retirer ses paroles sur l'injonction du Président, se borne à déclarer qu'il les remplace par un synonyme, encourt le rappel à l'ordre[3].

Le membre qui persisterait, malgré les avertissements du Président, à dire que « la Chambre s'est rabaissée par le rôle qu'elle a joué » s'exposerait au rappel à l'ordre[4]. Celui qui, après avoir accusé la Chambre de soumission envers les ministres, ajoute : « enivrez-vous d'obéissance », encourt le rappel à l'ordre, car il manque de respect à l'Assemblée[5].

Le reproche de « capituler » adressé au Gouvernement n'entraîne ni rappel à l'ordre ni intervention du Président[6].

Le fait de dire à un ministre qu'il devrait « s'effacer lui-même du Gouvernement » constitue une inconvenance qui entraîne le rappel à l'ordre[7].

Le membre qui crie à l'orateur : « Assez! assez! » peut n'être pas frappé du rappel à l'ordre, mais il mérite un rappel aux convenances[8].

Lorsqu'un orateur se permet de dire que le discours auquel il répond « a déjà reçu le châtiment qu'il méritait dans les applaudissements qui l'ont accueilli », le Président peut se borner à le rappeler aux convenances parlementaires; mais en pareil cas, le membre qui adresserait à l'orateur l'épithète d'insolent ne pourrait plus être rappelé à l'ordre puisque la première provocation n'aurait pas été frappée[9].

tuels dans l'ignorance des hommes, des idées et des doctrines de la démocratie française. (C'est cela ! Très bien ! et applaudissements à gauche.)

« J'ai voulu dire ensuite que c'est cette ignorance qui est la cause de vos fautes politiques... » (Dénégations à droite.) (A. N. 31 juillet 1874.)

1. A. N. 31 juillet 1874.

2. A. N. 16 mars 1850.

3. C. D. 9 juin 1909.

4. A. N. 21 juillet 1849.

5. C. D. 8 juillet 1907.

6. C. D. 27 mai 1909. Il ne saurait motiver davantage une rencontre. Le 27 mai 1909, le procès-verbal suivant a été communiqué à la presse :

« M. Chéron, sous-secrétaire d'Etat à la guerre, s'étant considéré comme offensé dans la séance de ce jour par une phrase prononcée à la tribune par M. Labori, rapporteur du projet de loi sur la réorganisation de la justice militaire, a chargé MM. Maurice Berteaux et Jourde de lui demander des explications.

« M. Labori ayant constitué pour le représenter MM. Chastenet et Puech, les soussignés se sont immédiatement réunis dans un des Bureaux de la Chambre et se sont reportés au texte officiel de la sténographie.

« MM. Chastenet et Puech ont fait observer qu'il résulte de ce texte même que les paroles de M. Labori s'adressant au Gouvernement ne pouvaient comporter de signification personnelle ni constituer, par conséquent, une offense.

« Dans ces conditions, les quatre témoins soussignés estiment que l'incident ne comporte pas d'autre suite. »

« Fait à Paris, le 27 mai 1909.

« *Pour M. Labori :*
« CHASTENET,
« PUECH. »

« *Pour M. Chéron :*
« MAURICE BERTEAUX,
« JOURDE.

7. Mais il y a lieu au retrait du rappel à l'ordre, si le membre ainsi frappé retire ses paroles en expliquant qu'il n'avait pas eu l'intention de manquer aux convenances envers un membre du Gouvernement. (S. 20 mars 1909.)

8. A. N. 19 mars 1850.

9. A. N. 19 octobre 1849.

Le fait d'accuser le Président d'avoir « escamoté » un vote parce qu'il a refusé de recevoir une demande de scrutin tardivement déposée sur le Bureau entraîne le rappel à l'ordre [1].

Si vives qu'elles puissent être, les appréciations produites à la tribune contre une mesure proposée ne peuvent entraîner le rappel à l'ordre lorsque d'ailleurs elles ne contiennent rien de blessant pour les personnes [2].

Le mot de « mensonge » proféré par un interrupteur ne mériterait qu'un rappel aux convenances s'il n'était pas dirigé contre la sincérité de l'orateur avec une intention outrageante; mais lorsqu'il a causé du trouble dans la Chambre, le Président est obligé de le frapper d'un rappel à l'ordre parce que celui qui se sert de telles expressions manque de respect à l'Assemblée [3].

Les interpellations de collègue à collègue étant interdites, le Président ne peut pas laisser mettre un membre en cause à la tribune; mais, lorsqu'un membre a été nommé par l'orateur, il a le droit d'intervenir [4].

L'interdiction de faire des personnalités ne s'applique pas seulement aux interruptions, mais à toute nature de débat qui mettrait personnellement en cause des membres de l'une ou l'autre Chambre ou du Gouvernement. Le 1er février 1909, la Chambre des députés a clos une interpellation par le vote d'un ordre du jour motivé dont le premier paragraphe portait : « La Chambre regrettant que des questions personnelles soient portées à la tribune » (V. *infra*, n° 904).

Lorsque l'auteur d'une interruption a été rappelé à l'ordre, il ne convient pas que l'orateur relève les paroles frappées par le Président et les réfute [5];

1. A. N. 21 janvier 1850.

2. « *M. Charreyron.* — Je crains bien que de degré en degré, d'abîme en abîme... (Oh! Oh! à gauche), nous n'allions par des voies rapides à ce qu'on a appelé la revanche de la Commune... (Bruyantes exclamations à gauche. — Cris : A l'ordre ! à l'ordre !)

« *M. le Président Buffet.* — Je réclame de nouveau le silence. J'ai entendu, après les paroles qui ont été prononcées par l'orateur qui est à la tribune, un certain nombre de membres demander le rappel à l'ordre. (Oui ! sur plusieurs bancs à gauche.) Il n'y avait pas lieu de rappeler l'orateur à l'ordre. Tout orateur qui est à la tribune a parfaitement le droit de dire quelles seraient, à son point de vue, et telles qu'il les comprend, les conséquences de telle ou telle détermination. Il n'y a rien là d'offensant pour personne et, par conséquent, il n'y avait pas lieu à rappeler à l'ordre. (Marques d'assentiment.) » (A. N. 12 février 1875.)

3. « *Plusieurs voix.* — On a prononcé le mot de « mensonge ». (A l'ordre ! à l'ordre !)

« *M. le Président.* — On me dit qu'on a prononcé le mot de « mensonge ». Je ne veux pas le croire pour l'honneur de l'Assemblée et pour l'honneur de celui qui l'a prononcé.

« *M. Pénières.* — On parle d'une société où il n'existe pas de privilèges.

« *M. le Président.* — Si c'est le membre qui s'est levé qui a prononcé le mot de « mensonge », je le rappelle à l'ordre pour l'inconvenance du mot. » (A. N. 19 juin 1850.)

4. « *M. Lagasse.* — Je vous ai dit que quand on accusait il fallait nommer. Quand on a eu le courage de monter à la tribune pour établir un réquisitoire, il faut aller jusqu'au bout et ne pas laisser peser sur des collègues de cette Chambre ou de l'autre des doutes et des imprécisions. (*Applaudissements sur divers bancs à gauche.*)

« *M. Jules Razimbaud.* — Je n'ai fait aucune insinuation, pas plus en ce qui concerne mes collègues qu'en ce qui touche les membres de la Haute Assemblée. Les personnes que j'ai voulu accuser de complicité, je les ai nommées, et si, en dehors des faits que j'ai apportés, on voit quelque insinuation dans ce que j'ai dit...

« *Sur divers bancs à l'extrême gauche.* — Et les protecteurs dont vous avez parlé ?

« *M. Jules Razimbaud.* — Je les ai nommés.

« *M. Pelisse.* — Alors je vous demande de dégager pleinement notre ami M. Lafferre. (*Exclamations à droite. — Bruit.*)

« *M. Chenavaz.* — Très bien !

« *M. le Président Brisson.* — M. Lafferre n'a pas besoin d'être dégagé. Son passé et son présent répondent suffisamment... (*Applaudissements à gauche et à l'extrême gauche.*) (C. D. 22 février 1907.)

5. A. N. 16 mars 1850.

ce serait paraître dédaigner l'action présidentielle et prolonger un incident qui doit être clos pour tout le monde.

Les interpellations de collègue à collègue entraînent le rappel à l'ordre; mais le Président peut éviter de recourir aux peines disciplinaires en rappelant à l'Assemblée la haute mission qu'elle lui a confiée d'assurer le respect de toutes les opinions et de toutes les personnes. Dans la séance de la Chambre des députés du 15 juin 1906, au moment où une série d'interruptions persistantes et personnelles mettaient l'orateur dans l'impuissance de se faire entendre, M. le Président Brisson a clos l'incident par ces paroles qui ont soulevé des applaudissements à peu près unanimes :

« Je ne connais ici que les élus du suffrage universel. Je leur dois à tous la même protection. Vous m'imposerez des fatigues qui me rendront peut-être ma tâche impossible, mais vous ne m'y ferez pas renoncer. »

Les membres qui se reprochent mutuellement de parler, l'un « le langage de l'ambition déçue » et l'autre « le langage de l'ambition repue », ne méritent ni l'un ni l'autre le rappel à l'ordre, quel que soit le trouble qui puisse s'élever dans l'Assemblée, mais le Président doit les rappeler tous deux aux convenances [1].

Une expression injurieuse appliquée à un parti politique dont le représentant vient de parler, peut n'entraîner que le rappel à l'ordre, et si elle est maintenue, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, comme ne s'adressant pas personnellement à l'orateur [2].

Le fait de résumer à la tribune, en les critiquant, les discours et les directions politiques d'un membre qui est chef de parti ne constitue pas l'interpellation de collègue à collègue interdite par le règlement [3].

1. A. N. 27 décembre 1875.

2. « *M. Léon Gambetta.* — J'ajoute qu'il y a quelqu'un ici à qui je ne reconnais ni titre ni qualité pour demander des comptes à la révolution du 4 septembre, ce sont les misérables qui ont perdu la France ! (Applaudissements à gauche. — Vives réclamations et murmures sur un grand nombre de bancs.)

« *Plusieurs membres.* — C'est intolérable !

« *D'autres membres.* — A l'ordre ! à l'ordre !

« *M. le Président Buffet.* — Je ne puis tolérer... (Réclamations sur plusieurs bancs à gauche. — Très bien ! très bien ! à droite et au centre.)

« Non, je n'admettrai jamais qu'on puisse employer de pareils termes envers un membre ou une fraction de cette Assemblée ; car nos discussions seraient sans dignité, il n'y aurait plus de délibération véritable, si de pareilles expressions, si des expressions aussi outrageantes étaient tolérées. (Nouvelle interruption à gauche. — Vive approbation sur un grand nombre de bancs.)

« Et si M. Gambetta ne retire pas l'expression dont il vient de se servir, je le rappelle à l'ordre. (Réclamations sur plusieurs bancs du côté gauche. — Très bien ! très bien ! à droite.)

« *Plusieurs membres à gauche, se levant.* — Tous ! tous ! Rappelez-nous tous à l'ordre ! (Agitation.)

« *M. le Président.* — Je ne souffrirai jamais que l'on adresse de semblables outrages à un membre de l'Assemblée, sur quelque banc qu'il siège... (Très bien !); je ne le souffrirai pas, et je rappellerai à l'ordre quiconque se permettrait de le faire. (Très bien ! très bien !)

« *M. Léon Gambetta.* — Messieurs, il est certain que l'expression que j'ai employée contient plus qu'un outrage : c'est une flétrissure, et je la maintiens ! (Vives réclamations et murmures à droite et au centre. — Applaudissements sur divers bancs à gauche.)

« *Plusieurs membres à droite.* — A l'ordre ! à l'ordre ! — C'est un scandale !

« *D'autres membres.* — La censure ! la censure !

« *M. le Président.* — Je rappelle une seconde fois à l'ordre M. Gambetta et avec inscription au procès-verbal. (Très bien ! très bien ! à droite. — Nouveaux applaudissements à gauche.) » (A. N. 9 juin 1874.)

3. « *M. Carnaud.* — J'ai bien entendu M. Jaurès déclarer solennellement qu'il est prêt à seconder toute politique vraiment démocratique et tous les efforts de réformes s'ils sont sérieux, honnêtes et sincères. Mais cette affirmation ne m'a pas convaincu. Il y a là un *distinguo* sous-entendu que je livre aux méditations de la Chambre... De là, pour les républicains, le devoir de leur demander des explications complètes

Des paroles outrageantes visant d'une manière générale un parti politique sans être applicables à aucun membre de la Chambre n'entraînent pas nécessairement une pénalité disciplinaire; mais, si elles sont relevées, le membre qui se sent atteint dans son parti et qui accuse de « mensonge » l'auteur de l'incident n'encourt en pareil cas que le rappel à l'ordre, comme ayant été indirectement provoqué[1].

Il n'y a devant la Chambre que des députés ayant tous un droit égal d'exprimer librement leur opinion; nul ne peut se permettre de demander à un collègue quelle profession il exerce ou quels mandats il remplit en dehors de l'enceinte parlementaire. De telles questions constitueraient des personnalités interdites par le règlement. Le membre qui les poserait, même dans une forme parlementaire, serait immédiatement invité par le Président à garder le silence, et si, au lieu d'exprimer un regret de ses paroles, il persistait à les préciser, il encourrait le rappel à l'ordre[2].

Le règlement ne prévoit que les attaques dirigées contre les membres de la Chambre devant laquelle l'orateur parle; mais le Président a le droit et le devoir d'intervenir pour empêcher l'orateur de mettre en cause les membres de l'autre Assemblée[3].

Le Président ne peut pas laisser diriger contre d'anciens ministres des imputations déshonorantes sans mettre l'orateur en demeure de nommer celui ou ceux qu'il attaque, autrement ce serait permettre de répandre du haut de la tribune des soupçons injurieux sur toute une série d'anciens membres du Gouvernement; en pareil cas, l'orateur qui se refuse à préciser l'objet de ses accusations doit retirer ce qu'il a dit, sinon il encourt le rappel à l'ordre[4].

Le membre qui se livre à des violences de langage contre la personne d'un

sur leurs desseins et sur leurs projets exacts. Les déclarations de M. Jaurès, qu'il me permette de le dire, ont manqué de précision.

« *M. Jaurès.* — La Présidence ne m'avait pas informé que nous étions interpellés.

« *M. Carnaud.* — Vous avez assez interpellé la majorité pendant trois ans pour qu'elle ait le droit de vous interpeller à son tour.

« *M. Jaurès.* — Je ne me plains pas. » (C. D. 10 juillet 1909.)

1. A. N. 1er avril 1874.

2. C. D. 11 mars 1904.

3. *M. le Président Brisson.*— Quand si souvent les hommes de votre parti se plaignent d'accusations à la légère qui sont produites dans l'administration de la justice ordinaire, je ne puis vous permettre de mettre ici en cause un sénateur.

. . . . . .

« *M. le Président.* — J'accueille avec plaisir les paroles par lesquelles vous avez dégagé la personnalité qu'il était de mon devoir de défendre, comme je suis sûr que, dans une autre Assemblée, serait défendu un membre de celle-ci. » (C. D. 7 février 1907.)

« *M. le Président de la Commission du Budget.* — Parmi les membres de la Commission du Sénat qui s'opposent le plus énergiquement à l'adoption du projet de loi voté par la Chambre, se trouve un sénateur renouvelable de Seine-et-Oise, M. Legrand, que M. Gauthier (de Clagny) soutient.

« *M. le Président Brisson.* — Je prie l'orateur et les interrupteurs de s'arrêter dans la voie où ils paraissent s'engager et de bien vouloir ici ne pas traduire, ni à la tribune, ni sur les bancs, des personnes appartenant à une autre Assemblée. » (C. D. 27 novembre 1908.)

4. *M. le Président Dupin.* — Il y a eu vingt ou trente ministres des Finances. Plusieurs ont joui d'une haute et juste réputation; en attaquant en masse les ministres des Finances, dont le nombre, cependant, est limité, vous laissez errer le soupçon sur tous... Il est évident que vous entendez diriger une attaque personnelle. Je fais une grande différence entre les reproches généraux qui s'adressent à toute une classe d'individus. Les classes ou les professions sont assez fortes pour soutenir des quolibets ou des reproches; mais, quand on individualise, on doit nommer ou on encourt les qualifications les plus sévères. Ou vous nommerez, ou vous retirerez l'expression, ou je rappellerai à l'ordre. » (A. N. 20 novembre 1849.)

souverain étranger encourt le rappel à l'ordre; s'il s'agit du souverain d'une nation amie et alliée, le Président peut, en prononçant le rappel à l'ordre, invoquer les intérêts supérieurs du pays[1] (V. *infra*, n° 909).

On a vu dans le *Traité* que les attaques dirigées contre des personnes étrangères aux deux Chambres n'entraînent pas le rappel à l'ordre, mais justifient l'intervention du Président; et, si l'orateur ne défère pas aux observations du Président, s'il prolonge ses attaques d'une manière injurieuse, le Président peut le rappeler à l'ordre pour avoir méconnu son autorité[2].

Lorsqu'un membre invoque à la tribune des hypothèses dont la réalisation pourrait entraîner, suivant lui, la justification d'une doctrine insurrectionnelle ou contraire à la défense du pays, le Président n'est pas obligé de lui appliquer une peine disciplinaire, puisqu'il s'agit de faits inexistants et de suppositions non réalisées; mais il doit, par son intervention, rappeler que, dans la Chambre, nul n'a le droit de prêcher la désobéissance aux lois ou l'abandon de la Patrie, même en imaginant des conjonctures combinées pour les besoins de la thèse[3].

464 à **466.** [*Sans modifications.*]

467. Le règlement édicte la peine de la censure contre tout membre qui donne le signal d'une abstention collective; pour que le Président puisse proposer à la Chambre d'appliquer le règlement en cette matière, il faut que le signal de l'abstention soit visible, qu'il donne lieu à un incident de séance; le fait, par les signataires d'une demande de scrutin à la tribune, de ne pas répondre à l'appel de leur nom ne constitue par l'acte prévu par le règlement

1. « *M. Jules Coutant.* — Le peuple russe est notre ami, et le tsar est un assassin ! (*Vives exclamations au centre, à gauche et à droite.*)

« *M. le Président Brisson.* — Monsieur Coutant, je vous rappelle à l'ordre.

« *M. Jules Coutant.* — Cela m'est égal. J'ai dit la vérité. Je dis que le peuple russe est avec nous... (*Bruit.*)

« *M. le Président.* — Monsieur Coutant, je vous rappelle à l'ordre de nouveau. Je voudrais voir mes collègues respecter un peu plus le Gouvernement d'une nation amie et alliée (*Applaudissements sur un grand nombre de bancs.*), et surtout songer davantage à ménager la part de la France dans la balance des forces. (*Vifs applaudissements.*) » (C. D. 7 février 1907.)

2. « *M. le Président Fallières.* — Vous n'avez pas le droit, monsieur Delahaye, d'introduire dans votre discussion des noms de personnes étrangères à cette Assemblée. Vous avez encore moins le droit de les qualifier comme vous venez de le faire. Je vous invite à retirer l'expression dont vous vous êtes servi.

« *Un sénateur à droite.* — Ce n'est pas une injure.

« *M. le Président.* — Je vous demande pardon, et je voudrais bien savoir quel est celui d'entre vous qui, étant donné le ton dont le mot a été prononcé, ne le prendrait pas pour une injure.

. . . . . .

« *M. le Président.* — Monsieur Delahaye, je ne puis vous laisser continuer sur ce ton, et puisque vous ne retirez pas vos paroles, je vous rappelle à l'ordre !

« Je vous en prie, messieurs, veuillez me permettre d'exercer un droit de discipline qui m'appartient, de par le règlement. » (S. 11 février 1904.)

3. « *M. Edouard Vaillant.* — Je me souviens qu'à propos des menaces que nous avons vu poindre dès le commencement, qu'un Gouvernement imprudent ou coupable engageât la France dans les complications de la guerre d'Extrême-Orient, j'ai dit, comme l'a dit M. Hervé, que nous ferions appel à la grève générale et à l'insurrection plutôt que de laisser...

« *M. le Président Paul Doumer.* — Monsieur Vaillant, vous ne pouvez pas tenir un pareil langage à la tribune. Nous sommes tous ici les représentants du peuple et les serviteurs des lois; il n'est pas possible de tolérer qu'un représentant du peuple fasse appel à l'insurrection.

« Oui, messieurs, pas plus que je n'ai toléré que d'un autre côté de la Chambre des paroles fussent prononcées contre la République, qui est le Gouvernement du pays, je ne puis tolérer qu'un de nos collègues fasse appel à l'insurrection contre la loi et contre le pays. » (C. D. 15 mai 1905.)

et nul ne serait fondé à invoquer cette circonstance pour reprocher au Président de n'avoir pas provoqué l'application de l'article 123[1].

Le membre qui a été successivement frappé d'un rappel à l'ordre simple et d'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal pour sa persistance à vouloir interrompre un orateur sans y être autorisé, s'expose à la censure simple, lors même qu'il n'aurait rien dit, si son attitude et ses gestes provoquent du trouble dans la Chambre[2] (V. *infra*, n° 478).

Toute provocation en duel adressée à un membre en séance peut entraîner la censure, à moins que le Président, usant de son pouvoir discrétionnaire, ne décide que l'incident disparaîtra des comptes rendus (V. *supra*, n° 435). Une provocation adressée à un collègue dans l'enceinte du Palais législatif, mais hors séance, n'expose à aucune peine disciplinaire. Il résulte même d'un incident qui s'est produit dans la séance de la Chambre des députés du 20 février 1896 qu'un ministre peut, sans donner sa démission, envoyer des témoins à un membre de l'Assemblée pour une parole que le Président n'a pas cru devoir réprimer, et ces témoins peuvent être deux autres membres du Cabinet[3]. Au contraire, à la Chambre des communes, toute provocation en duel est considérée comme une violation des privilèges de l'Assemblée et peut entraîner l'arrestation immédiate.

468. Le fait de crier, au moment où le Président du Conseil monte à la tribune : « A bas le ministre proscripteur ! » constitue une injure au Gouvernement, qui tomberait sous l'application du § 4 de l'article 124 édictant la censure avec exclusion. Mais, suivant un droit dont les Présidents ont usé plusieurs fois (V. n° 473), la censure simple peut être seule proposée, et il a été procédé ainsi dans la séance du 11 juillet 1902.

Le fait d'accuser le Gouvernement « d'avoir fait assassiner de braves gens » entraîne le rappel à l'ordre, et si l'expression n'est pas retirée, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal; mais l'application de l'article 124 peut être évitée si l'orateur, expliquant sa pensée, demande au Gouvernement de faire procéder à une enquête sur les faits qu'il a dénoncés[4].

Le fait de dire qu'un ministre s'est fait à la tribune « l'avocat du traître » constitue l'injure à un membre du Gouvernement frappée de l'exclusion temporaire par l'article 124 du règlement; toutefois, le Président peut descendre

1. A. N. 26 mars 1874.

2. C. D. 5 novembre 1909.

3. A la suite de la séance du 20 février 1896, le procès-verbal suivant a été communiqué aux journaux :

« A la suite des incidents qui se sont produits à la séance de la Chambre, M. Léon Bourgeois a chargé MM. Cavaignac et Doumer de se mettre en rapport avec M. Poincaré qui a désigné MM. Henri Lavertujon et Georges Cochery pour le représenter.

« Après examen du compte rendu sténographique des débats, les quatre témoins ont reconnu, d'un commun accord, que ces incidents ne comportaient aucune suite.

« Fait double à Paris, le 20 février 1896.

« Pour M. Léon Bourgeois :
« G. CAVAIGNAC,
« P. DOUMER.

Pour M. Poincaré :
« HENRI LAVERTUJON,
« GEORGES COCHERY.

« M. Léon Bourgeois était alors Président du Conseil et ministre de l'Intérieur; M. Cavaignac était ministre de la Guerre. M. Doumer était ministre des Finances.

4. C. D. 1er février 1906.

la peine d'un degré et se contenter de proposer la censure simple. Mais si, après avoir été l'objet de la censure simple, l'orateur continue ses violences de langage et qualifie, par exemple, les membres de la Cour de cassation de « magistrats prévaricateurs et faussaires », il encourt la censure avec exclusion temporaire[1].

469. Il est établi que les ministres qui ne font pas partie de l'Assemblée devant laquelle ils parlent ne sauraient encourir les peines disciplinaires prévues par son règlement. Lors donc qu'une parole trop vive est prononcée à la tribune de la Chambre par un ministre qui appartient au Sénat, le Président ne peut prononcer de rappel à l'ordre; mais il a le droit d'intervenir pour amener l'orateur à modérer l'expression de sa pensée[2]. Si l'agitation de la Chambre est trop grande, le ministre peut monter au fauteuil et prier le Président de retirer en son nom l'expression qui lui est échappée[3].

Lorsqu'un incident se produit à la suite d'interruptions répétées d'un ministre, il appartient au Président de rappeler en termes plus ou moins directs que la loi du silence s'impose aux ministres comme à tous les membres[4].

470 à **471**. [*Sans modifications.*]

472. Comme nous l'avons dit[5], le Président qui prononce seul le rappel à l'ordre a le droit de motiver cette mesure disciplinaire tant au regard du membre frappé par lui qu'au regard de la Chambre. En s'expliquant sur son rappel à l'ordre, le membre peut se plaindre des motifs donnés par le Président, mais il appartient au Président de maintenir sa prérogative, qui est la garantie la plus efficace des sanctions attachées au rappel à l'ordre[6].

1. C. D. 20 octobre 1908.

2. « *M. le Président du Conseil.* — La calomnie infâme, à laquelle, dans le temps, M. Pichat s'est associé par son silence...

« *A droite.* — A l'ordre! à l'ordre!

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs, dans un pareil débat, si l'on avait donné à l'émotion si légitime de M. le Président du Conseil la possibilité de s'expliquer sans interruptions et sans tumulte, vous n'auriez peut-être pas à regretter la parole que vous venez d'entendre.

« *M. le Président du Conseil.* — Pour avoir la possibilité de continuer mes explications, je change ma phrase et je dis : La machination infâme à laquelle M. Pichat s'est associé... M. le Président me demande de sacrifier le mot « infâme. » J'y consens volontiers ». (C. D. 10 juin 1904.)

3. C. D. 22 octobre 1904.

4. « *M. le Président Brisson.* — Vous voyez, messieurs, l'intérêt qu'il y aurait à ce que les discussions se poursuivissent sans des interruptions qui constamment passionnent le débat, d'un banc à l'autre, et le dénaturent complètement. *Je rappelle cette loi à tout le monde, et je prie tout le monde de s'y conformer.* »

5. Voy. *Traité* (éd. de 1902), p. 525, note 5.

6. « *M. Georges Périn.* — Messieurs, le règlement confère au Président le droit de rappeler à l'ordre les membres de cette Assemblée; mais je ne sache pas qu'aucun article du règlement lui confère le droit de motiver un rappel à l'ordre dans des termes que, quant à moi, je considère comme peu parlementaires, je n'ajouterai pas inconvenants, convaincu que cette expression dont M. le Président s'est servi hier lui a échappé dans le feu d'une improvisation dont je n'ai pas compris l'ardeur, et qu'il la regrette en ce moment.

« *M. le Président Buffet.* — Je ne regrette absolument aucun des termes dont je me suis servi. Hier, lorsque notre collègue interrompait l'orateur, je l'ai invité à garder le silence; il a répondu à mon observation : « Rappelez-moi à l'ordre ! » Cette observation ne pouvait évidemment s'adresser qu'au Président, car lui seul a le droit de rappeler à l'ordre, et je maintiens pour ma part le droit du Président de motiver le rappel à l'ordre. Quand il adresse une observation à un membre, quand il le rappelle à l'ordre, il a le droit et souvent le devoir d'en donner les motifs.

« *M. Périn.* — Je croyais qu'après avoir...

« *M. le Président.* — Permettez ! il ne peut y avoir de discussion entre un membre de l'Assemblée et le Président... Aucune clameur ni aucune interruption ne m'empêcheront de maintenir intacte l'autorité que l'Assemblée m'a confiée et dont je suis responsable envers elle. » (A. N. 25 novembre 1873. — *Sic.* A. N. 24 décembre 1873.)

473. Nous avons rappelé comment les Présidents usent de leur pouvoir discrétionnaire pour éviter ou modérer l'application des peines prévues par le règlement. Dans la séance du 28 mai 1903, à la suite d'incidents fort tumultueux, M. Léon Bourgeois a défini avec autant de simplicité que d'élévation la manière dont il entendait à cet égard les devoirs et les droits du Président :

« En présence du trouble et du tumulte qui se sont produits, j'ai fait les plus grands efforts pour obtenir le silence; je l'ai obtenu. J'ai prié nos collègues de regagner leurs places; après de grandes difficultés j'y suis parvenu et j'ai invité la Chambre à écouter et à suivre avec la dignité nécessaire le débat qui s'ouvrait devant elle.

« Je me félicite de n'avoir pas eu besoin de recourir aux rigueurs du règlement, alors qu'il s'agissait d'ouvrir un débat pour lequel le sang-froid, le calme et la dignité étaient nécessaires. Je m'en félicite d'autant plus que l'accueil que la Chambre tout entière a fait au discours de M. le ministre de la Marine, prouve que l'état de calme auquel j'ai réussi à ramener la Chambre était préférable à l'état de passion qui l'agitait auparavant [1]. »

474. [*Sans modifications.*]

475. Il suffit qu'un membre trouble la séance par des interruptions répétées pour qu'il soit rappelé à l'ordre, et il n'est pas nécessaire que la sténographie ait entendu et recueilli les paroles prononcées; cependant, si un membre rappelé à l'ordre pour des paroles qui ne figurent pas au compte rendu en fait l'observation à la séance suivante, le Président a le droit de déclarer que, de son propre mouvement, il retire le rappel à l'ordre [2].

Le membre qui a demandé la parole pour s'expliquer sur son rappel à l'ordre doit retirer les expressions que le Président a blâmées, ou les justifier; s'il les aggrave, il peut être frappé du rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal [3].

Lorsqu'un orateur est rappelé à l'ordre pendant qu'il occupe la tribune, il doit être admis immédiatement à se justifier; mais, lorsqu'un interrupteur est rappelé à l'ordre, il ne saurait invoquer le trouble qu'il a causé pour s'introduire dans le débat au détriment des orateurs inscrits; il appartient au Président d'ajourner ses explications à la fin de la séance; et, dans ce cas, le membre rappelé à l'ordre ne serait pas fondé à se plaindre que la Chambre ne soit plus en nombre, puisqu'il n'y a pas de vote à émettre, et que le Président est seul juge du point de savoir si les explications sont suffisantes [4]. Lorsque le Président vient de renvoyer en fin de séance les explications d'un membre rappelé à l'ordre, il ne peut refuser la parole à ce même membre qui la demande dans une forme réglementaire, par exemple contre la clôture du

1. M. le Président Léon Bourgeois disait également à l'un de ses collègues qui venait de le prendre violemment à partie : « Je ne vous rappellerai pas à l'ordre parce que c'est à moi que vous vous adressez dans les termes que la Chambre tout entière a déjà jugés. » (C. D. 4 juin 1903.)

2. C. D. 15 janvier 1904.

3. A. N. 23 février 1850.

4 *M. le Président.*—Ce que je n'ai pas dû permettre, et ce que je ne permettrai qu'autant que l'Assemblée me forcerait la main — et j'espère qu'elle ne le fera pas, — c'est de laisser s'introduire cette jurisprudence selon laquelle, quand une discussion régulière est établie sur un projet de loi, un membre non inscrit et qui n'a pas de tour de parole pourrait, par une violation du règlement, en interrompant, ce que le règlement ne permet en aucun cas, se procurer un tour de parole extraordinaire et s'interposer dans la discussion, de manière qu'il y aurait deux violations du règlement : une interruption tumultueuse sur les bancs et puis l'interruption continuée par la place qu'on usurperait en prenant la parole. » (A. N. 5 avril 1850.)

débat[1]; mais si ce membre en profite pour s'expliquer sur le rappel à l'ordre, le Président doit l'arrêter.

Nous avons indiqué dans le *Traité* quelques cas exceptionnels où le Président, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, a donné la parole sur des rappels à l'ordre prononcés *la veille*[2]. Mais le Président ne pourrait pas étendre cette tolérance à un rappel à l'ordre remontant à plusieurs séances, lors même que le membre qui réclame la parole alléguerait que l'incident au cours duquel il avait été frappé vient de se reproduire[3]; il est loisible, en pareil cas, de parler sur l'incident s'il est ouvert, mais non sur la peine disciplinaire qui est définitivement acquise.

476 à 477. [*Sans modifications.*]

478. Les règlements du Sénat et de la Chambre décident que le membre contre lequel la censure est demandée a le droit d'être entendu ou de faire entendre en son nom l'un de ses collègues. Dans la pratique, ce droit est exercé immédiatement, et, lorsque le membre menacé de censure est un interrupteur, le Président a coutume de prier l'orateur de bien vouloir quitter la tribune pour permettre à la Chambre de juger l'incident. Toutefois, si le membre qui est en possession de la parole demande à terminer son discours avant d'abandonner la tribune, le Président ne peut qu'ajourner les explications sur la censure[4]; il est de principe, en effet, qu'un orateur ne doit jamais être interrompu sans son consentement.

Il va de soi que si le membre menacé de censure n'use pas de son droit d'être entendu, un autre membre ne peut pas se substituer à lui sans en avoir reçu la délégation expresse[5]; autrement, il serait facile de tourner le texte formel du règlement, qui décide que la censure doit être prononcée sans débats.

Lorsque la proposition de censure a été motivée par la persistance d'un membre à vouloir interrompre l'orateur sans y être autorisé, le Président peut renoncer à consulter la Chambre, si les explications données par ce membre sont correctes, sans avoir d'ailleurs à retirer aucun des rappels à l'ordre qui

1. A. N. 27 décembre 1875.
2. *Sic.* A. N. 6 juin 1849.
3. A. N. 16 février 1875.
4. A. N. 20 janvier 1874.
5. « *M. le Président.* — Je consulte l'Assemblée sur l'application de la censure à M. Valentin.
« *M. Emile de Girardin.* — Je demande la parole.
« *M. le Président.* — Est-ce M. Valentin qui charge M. de Girardin de parler pour lui ?
« *M. Emile de Girardin.* — Non, mais je demande la parole.
« *M. le Président.* — Permettez; s'il n'en est pas ainsi, vous n'avez pas le droit de vous interposer.
« *M. Valentin.* — Puisque M. de Girardin s'offre à prendre la parole, je le prie de vouloir bien la prendre en mon nom.
« *M. le Président.* — Maintenant, c'est régulier. Monsieur de Girardin, vous avez la parole au nom de M. Valentin. » (A. N. 26 juin 1850.)
« *M le Président.* — Je propose à la Chambre d'appliquer à M. Biétry la censure avec exclusion temporaire.
« *M. Lasies.* — Je demande la parole. Je désirerais dire un mot de ma place...
« *M. le Président.* — M. Biétry vous a-t-il chargé de le défendre ?
« *M Lasies.* — Je n'ai pas d'ordre à recevoir de M. Biétry.
« *M. le Président.* — Alors, vous n'avez pas le droit de parler. » (C D. 20 octobre 1908.)

avaient nécessairement précédé la proposition de censure[1] (V. *supra*, n° 467).

Lorsqu'un membre menacé de censure a déclaré retirer les paroles qui tombaient sous l'application du règlement, le Président peut s'abstenir de consulter la Chambre, lors même que le retrait serait pur et simple et non accompagné de l'expression d'un regret[2].

479 à **480**. [*Sans modifications.*]

481. Le Président a le droit d'interdire la reproduction des paroles que l'orateur prononce après avoir été rappelé deux fois à l'ordre, et au moment où la Chambre va être consultée sur la question de savoir si la parole lui sera retirée[3].

482. On sait qu'en vertu de l'article 128 du règlement de la Chambre et conformément à l'arrêté du Bureau du 23 janvier 1880, les affiches de censure ne contiennent qu'un extrait du procès-verbal constatant la décision de la Chambre. En 1903, un député contre lequel la censure avait été prononcée dans la séance du 13 février, écrivit au Président de la Chambre pour réclamer l'affichage du texte sténographié de son discours[4]; il ne fut donné aucune suite à cette demande, et la lettre ne fut pas portée à la connaissance de la Chambre, parce qu'elle était contraire au règlement.

483. [*Sans modifications.*]

484. Le § 1er de l'article 125 du règlement de la Chambre décide que la censure avec exclusion entraîne l'interdiction de reparaître dans le Palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance après la décision de la Chambre. De ces termes du règlement « *jusqu'à l'expiration du jour* » il résulte que c'est seulement le lendemain de la quinzième séance que le député exclu a le droit de reparaître dans l'enceinte du Palais législatif. Lorsque la Chambre tient deux séances distinctes dans une même journée, chaque séance entre en compte pour le calcul de la durée de l'exclusion. Mais une question peut se poser, celle de savoir si l'exclusion fixée à *trente* séances doit se calculer de la même manière que l'exclusion fixée à seulement *quinze* séances. En effet, le § 1er de l'article 125 porte bien interdiction de prendre

1. C. D. 5 novembre 1909.

2. C. D. 13 février 1903.

3. « *M. le Président d'Audiffret-Pasquier.* — J'arrête de nouveau l'orateur. *Messieurs les sténographes, n'écrivez plus !*

« Monsieur du Temple, pour la seconde fois je vous rappelle à l'ordre, et je consulte l'Assemblée pour savoir si vous devez conserver la parole après en avoir mésusé comme vous l'avez fait, et continuer à occuper la tribune après avoir été deux fois rappelé à l'ordre.

« (L'Assemblée, consultée, décide que la parole est retirée à M. du Temple). » (A. N. 22 juin 1875.)

4. Dans cette lettre communiquée aux journaux et publiée le 7 février 1903, le député censuré disait : « A mon tour, j'entends invoquer les droits que me donne le règlement si partialement appliqué contre moi.

« L'article 128 vous impose de faire placarder sur les murs de ma circonscription les paroles que j'ai prononcées et qui m'ont mérité les rigueurs de la majorité.

« Je demande que ce règlement soit strictement observé et que mon discours soit immédiatement affiché dans mon arrondissement. »

part aux travaux législatifs « jusqu'à l'*expiration du jour* de la quinzième séance » ; mais le § 2 du même article se borne à dire qu'en cas de résistance, « l'exclusion s'étend à *trente séances* ». Le mot « expiration du jour » ne figurant plus dans ce dernier paragraphe, l'interprétation *in sensu lato* a été admise; M. Syveton, qui avait été exclu pour trente séances le 4 novembre 1904 et à l'égard duquel la trentième séance se trouvait être celle du jeudi matin, 8 décembre, a été autorisé à voter dans la seconde séance du même jour, ouverte à deux heures de l'après-midi.

Le règlement ne dispose pas que le Président doive avertir le membre frappé de censure du jour où le délai d'exclusion est expiré; par conséquent, aucune notification n'est faite à l'expiration de la quinzième ou de la trentième séance[1].

Même dans l'intervalle des sessions, alors qu'un décret de clôture est intervenu, le membre à l'encontre duquel a été prononcée la censure avec exclusion temporaire n'est pas autorisé à pénétrer dans l'enceinte du Palais législatif[2].

Mais si l'élection de ce membre est encore soumise à l'examen d'une Commission d'enquête qui reconnaisse la nécessité de l'entendre, le Président de la Chambre peut donner l'autorisation nécessaire pour qu'il soit introduit dans la salle où siège cette Commission[3].

485 à **488**. [*Sans modifications.*]

489. Lorsque le Président d'une Chambre est obligé de s'absenter pour plusieurs jours, il prévient les Vice-Présidents, mais ne demande pas de

1. Principe constant, maintenu par le Président après examen de la question, le 4 mai 1894. Si un membre frappé de censure se présente aux portes du Palais avant l'expiration du délai réglementaire, il est averti par les huissiers qu'il ne peut encore pénétrer dans l'enceinte du Palais législatif. *L'Éclair* du 12 juin 1901 a publié le récit suivant qui est exact :

« On se souvient que, dans la séance du 4 mars 1901, M. Firmin Faure, député d'Oran, se vit appliquer la censure avec exclusion temporaire. Aux termes du règlement, il est interdit au député ainsi exclu de reparaître à la Chambre avant que trente séances n'aient eu lieu. Or, hier, à l'heure de la séance, M. Firmin Faure, qui croyait les trente séances écoulées, se présentait à la grille du Palais-Bourbon pour venir siéger, ainsi qu'il pensait en avoir le droit. Arrêté par les huissiers, il a, malgré ses protestations, été forcé de s'incliner. Il paraît que M. Firmin Faure s'est présenté un jour trop tôt, et son erreur proviendrait de la circonstance suivante : le jour de son expulsion, il y avait eu une deuxième séance. Le député d'Oran l'avait comptée au nombre des trente pendant lesquelles il devait être exclu. A la Présidence, au contraire, cette séance n'a pas été comptée. De là le malentendu qui s'est produit hier. »

Sur ce fait que la séance d'exclusion ne compte pas, voy. le *Traité*, au n° 484.

2. Voy. dans les journaux de l'époque, l'incident qui s'est produit au Palais-Bourbon, le 12 décembre 1902, au moment où la session des Chambres était close. La *Liberté* du 12 décembre 1902 a donné, dans les termes suivants, un récit très complet de cet incident :

« Un incident vient de se produire à la Chambre. Malgré la mesure prise à son égard et en vertu de laquelle il lui est interdit de pénétrer au Palais-Bourbon pendant trente séances, M. Syveton s'y est présenté aujourd'hui, à trois heures.

« La voiture dans laquelle il avait pris place avait déjà franchi la grille du quai d'Orsay, lorsque le portier reconnut le député du IIe arrondissement. Il courut prévenir le chef du service intérieur qui alla à la rencontre de M. Syveton et lui déclara qu'il ne pouvait pas entrer au Palais-Bourbon.

« Sur ces entrefaites, le Secrétaire général de la Présidence arriva et confirma à M. Syveton qu'il n'avait pas le droit de pénétrer à la Chambre, alors même que la session est close.

« M. Syveton lui répondit qu'il ignorait ce détail et qu'il était venu de très bonne foi pour renouveler ses cartes de circulation. Le député du IIe arrondissement ajoutait qu'il n'entendait nullement forcer la consigne. Après avoir pris congé du Secrétaire général, il quitta la cour du quai d'Orsay, où l'entretien avait eu lieu. »

3. Ainsi décidé par M. le Président Bourgeois, le 19 décembre 1902, à l'égard du député du IIe arrondissement de Paris. Le député a été introduit par la porte de la Présidence, installé dans la pièce prévue à l'article 126 du règlement jusqu'à ce que la Commission d'enquête fût réunie, puis conduit par le sous-chef des huissiers auprès de cette Commission.

congé à l'Assemblée[1]. S'il doit s'éloigner de son poste pour un assez long temps par suite de deuil, la même procédure est suivie; mais il est inscrit d'office dans la liste des membres absents par congé, sans qu'il soit fait de communication en séance[2] (V. *supra*, n° 436).

490. Au Japon, les règles édictées contre l'absence non justifiée sont très rigoureuses. En vertu de l'article 99 de la loi du 11 juillet 1889, tous les membres sont tenus de répondre au décret de convocation de la Chambre dans les huit jours de l'ouverture de la session, à moins d'empêchement légitime. Passé le délai de huitaine, les membres qui ne se sont pas présentés sont mis en demeure de venir siéger par une injonction personnelle du Président de la Chambre. S'ils sont encore absents huit jours après cette injonction, ils sont rayés de la liste des membres de la Chambre et les collèges deviennent vacants *ipso facto;* toutefois, en ce qui concerne la Chambre des pairs, la radiation ne devient définitive qu'après l'assentiment de l'Empereur. La même procédure est suivie pendant les sessions; tout membre qui reste absent plus de huit jours sans cause légitime encourt la perte de son siège.

En Russie, la question des congés est réglée comme en France; l'article 16 de l'oukase du 19 août 1905 décide que les membres de la Douma peuvent quitter leur poste en prévenant le Président par lettre.

Au Canada, tout sénateur ou député qui s'absente des séances plus de quinze jours pendant la durée d'une session peut être frappé d'une retenue calculée à raison de 15 dollars par chaque jour d'absence.

En Autriche, l'article 4 de la loi du 12 mai 1873 concernant le règlement du Reichsrath, porte qu'une élection nouvelle doit avoir lieu lorsque, pendant huit jours, un membre s'abstient de venir à la Chambre ou s'absente des séances sans congé et ne donne aucune suite à l'invitation que doit lui faire le Président immédiatement après l'expiration des huit jours, de se rendre à la Chambre ou de justifier son absence; le membre absent a deux semaines pour répondre à l'invitation du Président, faute de quoi il est considéré comme démissionnaire.

491. [*Sans modifications.*]

492. Le système des feuilles de présence a été introduit dans le règlement de la Chambre des députés par une résolution du 17 juillet 1909, qui a complété comme suit l'article 112 du règlement :

« Chaque jour de séance, il sera déposé sur des tables placées à droite et à gauche du bureau du Président des feuilles qui devront être signées par les membres présents. Les listes de présence ainsi dressées seront insérées à la suite du compte rendu *in extenso.* »

Ce texte a été adopté sur l'initiative de M. Jules-Louis Breton, qui l'opposait à un article par lequel la Commission du règlement tendait à établir

1. Ainsi procédé au cours de la session extraordinaire de la Chambre des députés de 1902 et pendant la première partie de la session ordinaire de 1903.

2. Ainsi procédé à la Chambre des députés, du 11 juin 1903 jusqu'à la fin de la session ordinaire.

l'obligation du vote à la tribune dans un certain nombre de cas déterminés[1] (V. *infra*, n° 1020).

La nouvelle disposition de l'article 112 a été appliquée pour la première fois le 19 juillet 1909. Quatre listes sont mises simultanément à la disposition de ceux des membres qui veulent apposer leur signature; elles sont publiées sous la surveillance du Secrétaire général de la Présidence, après avoir été transcrites par le service des procès-verbaux, qui est déjà chargé du dépouillement des scrutins publics. Le texte portant « *chaque jour de séance* », il n'est publié qu'une seule liste lorsque la Chambre tient plusieurs séances le même jour.

Comme conséquence de l'innovation opérée par l'article 112, la Chambre a inscrit dans la résolution du 17 juillet 1909, sur l'initiative de MM. Louis Dumont, Delaunay, René Besnard et Jacques Chaumié, et sur le rapport favorable de la Commission du règlement, une modification complète de l'article 116; cet article comprenait précédemment quatre paragraphes; il n'en comprend plus désormais qu'un seul ainsi libellé :

« Est réputé absent sans congé le député qui, pendant six séances consécutives, n'aura pas signé la feuille de présence. »

Par conséquent, toutes les prescriptions antérieures concernant le relevé et la constatation de l'absence par la Questure ont disparu, de même que l'obligation d'inscrire nominalement au *Journal officiel* comme absent sans congé le membre qui n'a pas justifié de son absence par des motifs valables[2].

1. En présentant son contre-projet, au cours de la séance du 17 juillet 1909, M. Jules-Louis Breton l'avait motivé dans les termes suivants :

« Que proposez-vous? Que demande l'opinion publique? Simplement de permettre aux électeurs d'exercer un contrôle réel sur l'action et l'assiduité parlementaire de leurs élus. La mesure que je propose donne aux électeurs cette garantie sans entraver en rien le fonctionnement de la machine parlementaire.

« Si au contraire vous adoptiez le vote personnel appliqué à tous les scrutins, qu'est-ce qui se passerait dans la pratique? Oh! une chose très simple; c'est que nous n'aurions plus que très peu de scrutins publics.

« Actuellement, chaque député est, dans chaque scrutin public, obligé de signer son vote en déposant dans l'urne un bulletin à son nom; si vous instituez le vote personnel, soyez certains que les scrutins publics deviendront presque aussi rares que le sont maintenant nos scrutins à la tribune et seront remplacés la plupart du temps par des votes à main levée ou par assis et levé. Ainsi le contrôle politique des électeurs, au lieu d'être augmenté, se trouvera par là même diminué.

« Au contraire, messieurs, la proposition que je dépose, sans affaiblir en rien ce contrôle politique indispensable, permettra à tous les électeurs de vérifier chaque matin au *Journal officiel* si leurs représentants étaient ou non présents à la séance de la veille. »

M. Camille Pelletan avait combattu la mesure avec une éloquence hautaine et véhémente : « Est-ce que vous êtes le seul Parlement du monde? disait-il. Est-ce que vous êtes un Parlement plus travaillé par l'absentéisme de ses membres que les autres Parlements? Est-ce qu'au contraire les Chambres françaises n'ont pas toujours été de celles qui ont exigé un « quorum » important et dont les séances ont été suivies par le plus grand nombre de représentants? » Et M. Camille Pelletan invoquait en terminant « ce dépôt d'honneur et de gloire légué par les grandes Assemblées françaises qui ont eu un rôle immortel dans l'histoire des libertés humaines ».

2. Cela résulte nettement du rapport verbal fait au nom de la Commission du règlement sur l'amendement de MM. Louis Dumont et Besnard, par M. Louis Marin, dans la séance du 17 juillet. M. Louis Marin a d'ailleurs précisé les intentions de la Commission du règlement dans une lettre adressée au Secrétaire général de la Présidence le 18 juillet :

« La Commission, écrivait M. Louis Marin, a compris sans une minute d'hésitation, après les explications personnelles que préalablement m'avait données M. Louis Dumont, et surtout après la déposition officielle très claire de M. Besnard, que l'amendement de M. Dumont remplaçait certainement le système actuel, indiqué dans les cinq dernières lignes du premier alinéa et les alinéas complémentaires suivants de l'article 116, par le système de la signature à la feuille de présence. Seul le système de la feuille de présence a été voulu expressément par la Commission, pour faire suite au vote de la Chambre.

« C'est ce qui a été très sûrement exposé et discuté devant la Chambre : les deux systèmes s'opposaient

Le nouveau texte supprime également le cas de réclamations portées devant le Bureau ; mais, comme le Bureau a une compétence générale et permanente pour toutes les questions qui intéressent les droits ou la dignité des membres de la Chambre, il n'est pas douteux que, si une difficulté se présentait, le Président aurait pleins pouvoirs pour inviter le Bureau à en délibérer.

Les ministres étant chargés de l'exercice du Pouvoir exécutif, et ayant, à ce titre, des obligations constitutionnelles, ceux d'entre eux qui sont membres de la Chambre n'ont pas à signer les listes de présence. Le même principe est applicable aux sous-secrétaires d'État.

Il est également manifeste que les membres du Bureau de la Chambre auxquels la confiance de leurs collègues impose des devoirs et des responsabilités dépassant les limites de la séance n'ont pas de signature à donner.

Le système des listes de présence existait déjà dans un certain nombre de Parlements étrangers. Une résolution du 30 avril 1875 avait modifié comme suit l'article 13 du règlement de la Chambre des Représentants de Belgique :

« Une liste de présence est mise une demi-heure avant la séance à la disposition des membres pour être signée par eux. A l'heure fixée pour la séance, le Président prend connaissance de cette liste; il peut, soit ouvrir immédiatement la séance, soit faire procéder immédiatement à l'appel nominal des membres qui n'ont point signé la liste de présence. Il n'y a point de réappel; mais le Président invite les membres qui seraient présents avant la clôture de l'appel, et qui n'ont point répondu, à se faire inscrire. Si l'on n'est pas en nombre, le Président déclare qu'il n'y a pas de séance et fixe la prochaine séance à l'un des quatre jours suivants. La liste des membres présents est portée au procès-verbal. Si la Chambre n'est pas en nombre, la liste des membres présents et des membres absents est insérée aux *Annales parlementaires;* elle est suivie de l'indication des membres qui ont déclaré être absents pour cause de maladie. »

Il importe de constater que, dans ce système, la liste de présence ne reçoit une publicité que si la Chambre a été empêchée de siéger par la faute des absents.

L'article 13 du règlement du Sénat belge décide également qu'avant de prendre séance, les sénateurs signent la liste de présence; le règlement ne prescrit pas une publication automatique de cette liste; mais, à l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, le Président peut faire procéder à l'appel nominal; si l'Assemblée n'est pas en nombre, l'appel est recommencé un quart d'heure après; les noms des membres qui, sans avoir obtenu de congé ou sans avoir prévenu le Président, n'ont pas assisté à la séance sont inscrits au procès-verbal; cette liste est insérée au *Moniteur*. Si l'Assemblée ne se trouve plus en nombre suffisant pour délibérer, il est procédé à un nouvel appel nominal à l'effet de constater quels sont les membres qui ont quitté la séance; leurs noms sont mentionnés au procès-verbal et publiés au *Moniteur*.

Aux termes de l'article 15 du règlement de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, chaque membre doit signer une liste de présence dont le Bureau fait relever les noms; l'indemnité qui est réglée par

radicalement et ne peuvent se cumuler. Le système de preuve d'absence par la feuille de présence, voté finalement par la Chambre, a été discuté clairement devant elle comme excluant complètement le système indécis et inappliqué que représentent les dernières lignes du premier alinéa et les alinéas suivants de l'article 116... Cet article devient donc : « Est réputé absent sans congé le député qui, pendant six séances consécutives, n'aura pas signé la feuille de présence. » — et ne comporte plus d'autre alinéa. »

jour de présence est payée sur le vu de la feuille certifiée par le Bureau.

En Suisse, l'article 32 du règlement du Conseil national dispose qu'à l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, le Président fait procéder à l'appel nominal; les députés qui ne sont pas présents à l'appel doivent se faire inscrire plus tard sur la liste déposée sur le Bureau. Le Président peut ordonner également un appel nominal durant la séance, lorsqu'il est constaté que le nombre des députés présents est inférieur au *quorum*, c'est-à-dire à la majorité absolue du chiffre total des membres du Conseil. Les députés qui, sans s'être excusés, ne sont pas présents à cet appel perdent leur droit au jeton de présence.

L'article 44 du règlement du Sénat italien édicte les prescriptions suivantes :

« S'il paraît au Président, ou si l'un des sénateurs fait observer que le Sénat n'est pas en nombre légal pour délibérer, il sera procédé à l'appel nominal; seront inscrits au procès-verbal et insérés au *Journal officiel* les noms des membres absents sans congé ou qui ne sont pas notoirement empêchés par une cause indépendante de leur volonté. »

A la Chambre des députés d'Italie, l'appel nominal n'a lieu que sur la demande de dix membres déclarant que la Chambre n'est pas en nombre ou en cas de vote. Les noms des absents qui ne sont pas en congé régulier sont publiés au *Journal officiel*.

Les articles 11 et 12 du règlement de la première Chambre des Pays-Bas sont ainsi conçus :

« ART. 11. — Chaque membre qui arrive à la séance signe, au fur et à mesure, son nom sur une liste à la suite du Président. Dès que cette liste est signée par la moitié des membres, le greffier la remet au Président qui ouvre aussitôt la séance; ladite liste reste sur le bureau du greffier pour recevoir la signature des derniers arrivants.

« ART. 12. — Au cas où, une demi-heure après l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, le nombre voulu de membres n'est pas présent, le Président fait donner lecture des noms des absents[1]. »

Les articles 44 et 45 du règlement de la deuxième Chambre des Pays-Bas organisent, pour les listes de présence, une procédure analogue à celle qui fonctionne dans la première Chambre; toutefois, le texte de la deuxième Chambre contient une disposition ordonnant l'insertion des noms des présents et des absents au compte rendu officiel des débats.

493 à **495.** [*Sans modifications.*]

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 443.

LIVRE QUATRIÈME

LIMITES DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF

PREMIÈRE SECTION

CONVOCATION ET SESSIONS DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

---

496. [*Sans modifications.*]

497. Le Président ne saurait laisser discuter à la tribune la date de la clôture de la session; le Gouvernement seul a le droit d'en délibérer, lorsque les délais constitutionnels sont expirés [1]. Par conséquent, les Chambres ne peuvent émettre aucun vote qui soit de nature à contester le droit de convocation ou de clôture qui appartient au Gouvernement; mais il n'y a rien d'inconstitutionnel dans une résolution prenant acte de la promesse faite par le Président du Conseil que la session extraordinaire sera ouverte à une date rapprochée [2].

Toutefois, les ministres ne sauraient prendre aucun engagement précis sur la *date de convocation* des Chambres en session extraordinaire ; consentir à indiquer une date ferme au cours d'un débat, ce serait altérer gravement le droit de convocation qui doit demeurer entier et libre entre les mains du Gouvernement. Mais il n'y aurait rien d'inconstitutionnel à déclarer à la tribune que, dans les délibérations du Conseil des ministres sur le jour de la future convocation, il sera tenu compte des sentiments manifestés par la Chambre [3].

1. C. D. 2 juillet 1909.

2. Dans la séance du 13 juillet 1904, sur l'initiative de MM. Maujan, Codet et Zévaès, la Chambre a voté la résolution suivante :

« La Chambre, résolue à discuter l'impôt sur le revenu dès la rentrée d'octobre, prend acte de la déclaration du Gouvernement de convoquer les Chambres assez tôt pour permettre d'aborder la réforme fiscale avant la discussion du Budget. »

3. « *M. Varenne.* — ...Toutefois, si le Gouvernement veut bien nous assurer — *je ne puis pas l'exiger de lui, bien entendu, mais je lui demande de le faire spontanément* — qu'il convoquera les Chambres plus

Les ministres ne pourraient pas davantage prendre à la tribune un engagement de nature à restreindre le droit de clôture dévolu au Pouvoir exécutif après l'expiration des cinq mois de session prescrits par la loi constitutionnelle. Cependant, lorsqu'il ne s'agit que de régler la marche d'un débat pour une journée, un ministre a le droit d'annoncer à la Chambre que le décret de clôture n'interviendra pas immédiatement [1].

Lorsque le délai minimum de cinq mois imparti à la session ordinaire est expiré, que par conséquent le Gouvernement a le droit de clore la session, il ne serait pas inconstitutionnel de présenter une motion ajournant au delà du mois de juillet la discussion des quatre contributions directes, bien qu'un tel ajournement, s'il était prononcé à pareille date, fût de nature à mettre le Gouvernement soit dans l'impossibilité de prononcer immédiatement la clôture, soit dans la nécessité d'ouvrir une session extraordinaire [2].

tôt que d'habitude et nous permettra de siéger au début d'octobre, au lieu de me rallier à la proposition de M. Pelletan, je suis tout prêt à retirer la mienne.

« *M. Caillaux, ministre des Finances.* — Si je l'ai bien compris, *M. Varenne ne demande pas au Gouvernement de prendre un engagement pour une date précise; ce serait absolument impossible.* Il est certain que, dans la fixation de la date de l'ouverture de la session d'octobre, *le Gouvernement tiendra compte du désir très vif qui a été exprimé* de faire aboutir à la Chambre, dans le plus bref délai, l'impôt sur le revenu afin que le projet puisse être déposé au Sénat dans le courant de la session d'automne.

« *M. Jaurès.* — Pourquoi le Gouvernement ne consent-il pas, et pour nous et pour le pays, à parler d'une façon plus explicite?... C'est là que je demande au Gouvernement de se prononcer avec netteté, c'est à une condition absolue : c'est que le Parlement soit convoqué dès le début d'octobre, dans la première quinzaine, dans la première semaine d'octobre.

« Le Gouvernement tient dans ses mains la solution du problème et nous ne pouvons renoncer à la prolongation immédiate de notre effort qu'à condition d'avoir une assurance précise et un engagement formel. Je tiens à constater d'un mot qu'à la demande si loyale, si désintéressée, que nous adressons au Gouvernement, qui ne peut avoir d'autre objet que l'aboutissement d'une réforme qui est à son programme comme au nôtre, je constate à regret que le Gouvernement ne répond pas par une assurance précise et catégorique; je la lui demande; j'ai le droit et le devoir de la lui demander; s'il ne nous la donne pas, c'est lui qui condamne la Chambre à prolonger son travail.

« *M. Georges Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur.* — Le Gouvernement avait déjà répondu. C'est une question de confiance. Nous vous avons dit nos intentions. Si vous n'avez pas confiance en nous, votez ce que vous voudrez. » (C. D. 9 juillet 1908.) — A la suite des déclarations du Gouvernement, la Chambre a écarté une motion de M. Camille Pelletan tendant à affirmer le désir de voir prolonger la session. (V. la note 1 de la page suivante.)

1. « *M. Jaurès.*— Il faut que dans tous les cas, au début de la séance de demain matin, il soit bien entendu par un accord qui engagerait vraiment la loyauté de chacun de nous, que la séance de l'après-midi sera consacrée à l'impôt sur le revenu. Je le répète, nous ne voulons pas nous laisser forclore. Il ne faut pas que l'ordre du jour ne soit fixé qu'à la fin de la séance, c'est-a-dire à un moment où le projet sur les quatre contributions serait voté, car alors nous aurions perdu notre garantie. Nous ne nous prêterons pas à cette opération. » (C. D. 10 juillet 1907.)

« *M. Caillaux, ministre des Finances*, — Nos collègues M. Jaurès et M. Jules Roche voudront bien comprendre combien il est délicat pour le ministre des Finances d'engager dans quelque mesure la liberté du Gouvernement. Toutefois, *comme il s'agit de l'ordre du jour de la séance de cet après-midi*, et étant donné que la loi des contributions directes doit avant tout être votée par la Chambre et par le Sénat, je ne crois pas avoir à m'opposer à la demande qui est formulée.

« Il n'entre pas, je le répète, dans les intentions du Gouvernement d'abréger la discussion de l'impôt sur le revenu, et, dans ces conditions, il me paraît que, si nos collègues veulent bien s'imposer la discipline que M. Jaurès acceptait pour lui-même tout à l'heure, ils auront toute liberté pour présenter leurs observations. » (C. D. 11 juillet 1907)

2. « *M. le Président.* — Je vais mettre aux voix le projet de résolution de M. Magniaudé dont je donne de nouveau lecture : « La Chambre décide de discuter, à partir du lundi 8 août, les contre-projets aux quatre contributions directes. »

« *M. Magniaudé.* — Je tiens à rappeler que la Commission de législation fiscale s'oppose à la disjonction des contre-projets.

« *M. Paul Doumer, Président de la Commission du Budget.* — Une pareille résolution ne pourrait être votée qu'avec l'assentiment du Gouvernement.

« *M. Magniaudé.* — Pourquoi?

« *M. le Président de la Commission du Budget.* — Parce que le Gouvernement seul peut convoquer la Chambre en session extraordinaire à une date quelconque.

« *M. Magniaudé.* — Je suis très étonné de l'observation présentée par M. le Président de la Commission

De même, on a pu déposer un projet de résolution portant que la Chambre compte sur le Gouvernement pour qu'il ne soit pas fait usage du droit de clôture avant le vote sur un projet déterminé [1]. Il a été considéré que de telles motions ne sont pas irrecevables parce qu'elles ne lient pas le Gouvernement par un texte obligatoire et impératif; elles n'ont rien de commun avec la loi qui ne saurait pénétrer dans le domaine des attributions réservées au Président de la République par les articles constitutionnels. Elles sont de simples indications politiques que la Chambre, pouvoir politique, a toujours le droit de donner aux ministres.

Lorsque la Chambre a voté des projets de résolution affirmant sa volonté de terminer certains débats avant d'aborder l'examen des quatre contributions directes et lorsque le Gouvernement a déclaré qu'à cet égard il est aux ordres de la Chambre, le Président a le droit de faire état de la situation au moment

du Budget, car le Gouvernement ne peut pas lire le décret de clôture de la session actuelle avant que nous ayons voté les quatre contributions directes. Nous sommes donc les maîtres absolus de la situation.

« *Une voix.* — C'est une erreur!

« *M. Magniaudé.* — Ce n'est pas une erreur; nous n'avons qu'à refuser les quatre contributions directes pour que le Gouvernement soit dans l'impossibilité de lire le décret de clôture. » (C. D. 13 juillet 1904.)

M. Adrien Veber a également déposé dans la séance du 9 juillet 1908, un projet de résolution ainsi conçu : « La Chambre décide de surseoir au vote des contributions directes et taxes y assimilées et préalablement de continuer la discussion du projet d'impôt général sur le revenu. »

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 13 juillet 1909, M. le Président Brisson a communiqué un projet de résolution signé par MM. l'amiral Bienaimé et Charles Leboucq et ainsi conçu :

« La Chambre décide de ne mettre la discussion des quatre contributions à l'ordre du jour qu'après la fin de la discussion des conclusions de la Commission d'enquête sur la marine. »

M. Millevoye ayant réclamé l'avis du Président du Conseil, M. Clemenceau répondit : « Le Gouvernement est à la disposition de la Chambre. » M. Millevoye ayant insisté pour obtenir une réponse plus précise, le Président de la Chambre mit fin à l'incident par la déclaration suivante :

« M. le Président du Conseil s'est servi de la formule la plus respectueuse des droits de la Chambre et de celle qui est habituelle au Gouvernement lorsqu'il s'agit de la fixation de l'ordre du jour. »

La Chambre adopta le projet de résolution de MM. l'amiral Bienaimé et Charles Leboucq.

La Chambre avait également voté, le 30 juin 1909, un projet de résolution déposé par M. Lasies et ainsi rédigé :

« La Chambre décide de statuer sur l'organisation du vote personnel avant d'aborder les débats sur les quatre contributions. »

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 12 décembre 1905, M. Gouzy et plusieurs de ses collègues ont déposé le projet de résolution suivant :

« La Chambre, résolue à substituer le scrutin public au scrutin secret pour l'élection de son Bureau, compte sur le Gouvernement pour ne pas user de son droit de clôture avant qu'il ait été statué sur le rapport de la Commission du règlement. »

M. Charles Benoist ayant fait observer que le dépôt de cette question entraînait une violation de la Constitution, M. le Vice-Président Gerville-Réache, qui occupait le fauteuil, répondit :

« Aucune violation de la Constitution n'est commise à cette heure. Sans doute la clôture est un droit du Gouvernement, mais il appartient à la Chambre, et elle l'a déjà fait, soit en matière de convocation, soit en matière de dissolution, de demander au Gouvernement d'user ou de ne pas user de son droit constitutionnel. »

Et M. Codet, Président de la Commission du règlement, qui avait réclamé la parole, y renonça en ces termes :

« Après les déclarations de M. le Président, qui a dit, avec plus d'autorité, ce que je voulais dire, je renonce à la parole. »

Dans la séance de la Chambre du 9 juillet 1908, M. Camille Pelletan a déposé un projet de résolution portant que « La Chambre, résolue à faire aboutir l'impôt sur le revenu en temps utile, compte sur le Gouvernement pour lui permettre d'en poursuivre la discussion ».

Dans la même séance, M. Varenne a déposé le projet de résolution suivant :

« La Chambre, résolue à réaliser la réforme fiscale au cours de la législature, compte sur le Gouvernement *pour prolonger la session*, afin de lui permettre de poursuivre la discussion de l'impôt sur le revenu. »

Au cours du débat sur ces motions, M. Caillaux, ministre des Finances, avait présenté des observations de nature à les faire écarter, mais il avait ajouté : « Le Gouvernement est à la disposition de la Chambre ».

du règlement de l'ordre du jour. Dans la séance de la Chambre des députés du 16 juillet 1909, alors que la Commission du Budget demandait l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi sur les contributions directes, M. le Président Brisson a présenté les observations suivantes :

« J'ai déjà rappelé à la Chambre qu'elle avait résolu de ne pas aborder le débat sur les quatre contributions directes avant de s'être prononcée sur la question du vote personnel. M. le rapporteur général, d'autre part, vient de faire connaître à la Chambre qu'il y a d'autres nécessités budgétaires; *mais il est bien entendu qu'il ne sera pas fait brèche aux décisions de la Chambre — elle peut y compter* — pour la discussion relative au vote personnel et pour la discussion de l'enquête sur la marine. Il s'agit simplement de distribuer le travail des deux Assemblées de telle façon que, pendant que nous continuerons ces travaux, l'autre Assemblée puisse discuter le projet de loi sur les quatre contributions directes et les divers projets que vient d'énumérer M. le rapporteur général. »

La Commission du Budget ayant insisté pour que la priorité fût donnée aux contributions directes sur les deux débats que la Chambre avait résolu d'achever avant l'heure de la séparation, certains membres laissèrent apercevoir la pensée qu'après le vote des contributions, le Gouvernement pourrait être tenté d'user de son droit de lire immédiatement le décret de clôture; le Garde des Sceaux demanda la parole, mais avant de la lui donner, le Président voulut rétablir une seconde fois la situation créée par les engagements antérieurs [1] :

« Messieurs, avant de donner la parole à M. le Garde des Sceaux, je me permettrai, s'il le veut bien, de faire remarquer d'abord que, dans la séance du 13 juillet 1909, M. le Président du Conseil lui-même a dit que le Gouvernement était à la disposition de la Chambre en ce qui concernait la discussion sur l'enquête de la marine. Par conséquent les défiances qui ont été exprimées, il y a un instant, ne peuvent pas avoir de crédit auprès de la Chambre.

« *J'ajoute qu'à côté de la parole de M. le Président du Conseil, dans la même séance, je me suis permis de mettre celle du Président de la Chambre.* C'est dans ces conditions que la Chambre est appelée à délibérer. »

M. Aristide Briand, Garde des Sceaux, confirma les déclarations du Président :

« M. le Président vient d'exprimer ce que je tenais à dire au nom du Gouvernement.

« Je voulais dissiper les inquiétudes que semblent avoir certains de nos collègues. Ils craignent qu'après le vote des quatre contributions et des crédits urgents pour la marine, la Chambre ne se sépare avant d'avoir épuisé le débat qui se poursuit actuellement. Qu'ils se rassurent ! *Le Gouvernement s'est engagé par avance à suivre cette discussion;* il la laissera se terminer normalement... Vous n'avez donc pas, messieurs, à redouter du Gouvernement l'intervention que certains de nos collègues indiquaient. La discussion de la marine s'achèvera, et vous pouvez par suite régler en toute indépendance et en toute tranquillité d'esprit l'ordre du jour de vos travaux. »

Ce précédent a une grande importance; d'une part, il démontre que, sans porter atteinte aux prérogatives constitutionnelles du Président de la République et nonobstant l'expiration du délai minimum de cinq mois imparti aux sessions ordinaires, la Chambre peut établir avec le Gouvernement certains accords lui permettant de solutionner, avant clôture, les questions jugées

1. Voir la fin de la note 2 de la page 381.

urgentes. D'autre part, le précédent met en pleine lumière l'une des attributions essentielles du Président de la Chambre qui est spécialement chargé par son mandat, de garantir le respect dû aux décisions de l'Assemblée lorsqu'elles ne sont pas en conflit avec les textes constitutionnels. Dans l'espèce, aucun soupçon de conflit ne pouvait s'élever puisque le Gouvernement avait publiquement accepté l'ordre du jour réglé par la Chambre.

498. En Russie, l'Assemblée nationale est convoquée par décret de l'Empereur, qui fixe comme il lui plaît la durée des sessions[1] (V. *supra*, n° 50).

Aux termes des articles 43 et 44 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876 remise en vigueur le 24 juillet 1908, les deux Chambres se réunissent le 1er novembre de chaque année ; la clôture de la session est fixée au 1er mars suivant ; l'ouverture et la clôture ont lieu par iradé impérial. Le Sultan peut, suivant l'èxigence des circonstances, avancer l'époque de l'ouverture de la session ; il peut également en abréger ou en proroger la durée.

499. L'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 décide que le Président de la République doit convoquer les Chambres en session extraordinaire lorsque la demande en est faite « par la majorité absolue des membres *composant chaque Chambre* ». Nous avons dit que, suivant nous, il fallait entendre par là, comme pour la revision des lois constitutionnelles (V. n° 41), une majorité invariable, calculée d'après le nombre *légal* des sénateurs et des députés. M. Esmein a combattu cette opinion[2] ; il incline pour la doctrine qui admettrait la défalcation des sièges vacants. A l'appui de sa thèse, il cite ce passage du rapport de M. Laboulaye :

> « Si la Commission avait été libre, il est probable qu'elle aurait plutôt accepté une disposition par laquelle les Bureaux des deux Chambres auraient été chargés de la convocation dont il s'agit... Toutefois, puisqu'il y a dissentiment entre le Gouvernement et la Commission au sujet du tiers ou de la moitié, nous n'en ferons certainement pas une affaire. »

Et M. Esmein ajoute : « Le texte ayant été adopté dans ces conditions, il est naturel de l'entendre dans le sens le moins rigoureux. ...Ce qu'on a voulu, comme le montre le discours de M. Dufaure[3], c'est que la convocation ne pût pas être blâmée par la majorité effective de chacune des deux Chambres. Il n'est donc pas nécessaire d'exiger la majorité fixe. Il n'est pas rationnel d'augmenter encore les difficultés d'une procédure que la Commission jugeait déjà trop difficile et qui n'aboutit par elle-même qu'à une sorte de mesure conservatoire dans l'intérêt national. »

Nous persistons à penser qu'il y a lieu d'interpréter le texte dans le sens

1. Oukase du 19 août 1905.

1. *Éléments de droit constitutionnel*, 2e édit., p. 509.

2. Dans la séance du 7 juillet 1875, M. Dufaure avait combattu le système consistant à se contenter du tiers des membres : « Les Chambres, disait-il, vont donc se réunir à la voix de ce tiers, qui formera peut-être une opposition systématique dans chacune d'elles. Mais la majorité qui ne croirait pas, elle, qu'il y eût lieu de se réunir, que fera-t-elle ? De deux choses l'une : ou la majorité viendra déclarer la réunion inutile et refuser d'y prendre part, et par conséquent la rendra absolument illusoire ; ou bien la majorité convaincue qu'il n'y a pas lieu de se réunir, ne viendra pas et abandonnera les délibérations aux passions et aux caprices de la minorité. »

d'un chiffre fixe résultant des lois qui établissent le nombre des membres de chaque Chambre. Il importe de considérer que toutes les lois constitutionnelles ayant été votées en six mois, les termes qui s'y trouvent employés n'ont pu, lorsqu'ils sont identiques, avoir été détournés de leur véritable sens par le temps. Or la détermination de la majorité requise pour la validité de certaines opérations se rencontre trois fois dans les lois constitutionnelles. Pour la revision des lois constitutionnelles (article 8 de la loi du 25 février 1875) et pour la convocation exceptionnelle des Chambres (article 2 de la loi du 16 juillet 1875), le législateur exige par une formule identique « la majorité absolue des membres *composant* » soit l'Assemblée nationale, soit chaque Chambre. Au contraire, pour l'élection du Président de la République (article 2 de la loi du 25 février 1875), le législateur exige « la majorité absolue des *suffrages* ». La précision des trois textes nous semble indiquer une volonté très réfléchie; le mot « composant » n'aurait pas été introduit dans les deux premiers articles si l'on avait voulu admettre la déduction des sièges vacants.

La valeur de ce mot était d'autant mieux connue de l'Assemblée nationale, qu'au début de ses travaux elle avait eu à décider pour elle-même si le *quorum* nécessaire à la validité de ses votes se calculerait d'après le « chiffre réel des membres *composant* l'Assemblée », ou bien d'après le chiffre des « membres *faisant partie* de l'Assemblée, en tenant compte des amoindrissements de nombre produits par les décès et les démissions ». L'Assemblée s'était prononcée pour un *quorum* invariable fixé d'après le nombre *légal* des membres dont elle se composait (V. n° 979).

Ajoutons que les termes « composant », « composition » sont constamment employés dans les lois constitutionnelles et organiques comme synonymes de « nombre légal[1] ».

Enfin, l'interprétation qui consiste à calculer la majorité absolue d'après le chiffre légal des représentants du pays est la seule qui ne laisse aucune place à l'arbitraire, aux discussions. Or, on conviendra que, dans l'hypothèse d'une situation aussi grave que celle qui consiste à voir la majorité des deux Chambres imposer au Président de la République une convocation qu'il ne juge pas utile, il importe que les solutions interviennent promptement. Si l'on veut admettre la déduction des sièges vacants, c'est parce que l'on suppose que de cette déduction peut dépendre la majorité nécessaire. Mais si les collèges vacants sont déjà convoqués, ne s'élèvera-t-il pas une opinion pour demander que l'on attende le résultat du vote? Et si le Gouvernement convoque ceux qu'il n'avait pas encore réunis, ne sera-t-il pas en droit de dire qu'il faut surseoir jusqu'à ce que les nouveaux élus aient pu donner leur avis? Il semble que, loin de rendre plus facile l'application du pouvoir exceptionnellement conféré aux majorités des Chambres, le système de la déduction des vacances soit destiné à multiplier les contestations et les chicanes de procédure, ce qui n'est jamais bon dans les temps troublés comme ceux qu'il s'agit ici de prévoir.

1. « La *composition*, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale. » (L. C. 25 février 1875, article 1er, § 3.) — « Le Sénat *se compose* de trois cents membres. » (L. C. 24 février 1875, article 1er.) — « Le Conseil d'État *se compose* de 22 conseillers d'État. » (L. 24 février 1872, article 1er.)

Aucune loi n'a tracé la procédure qui devrait être suivie pour la mise en mouvement de la disposition constitutionnelle en vertu de laquelle la majorité absolue des membres composant chaque Chambre peut rendre obligatoire une session extraordinaire. Il n'y a pas de précédents ; mais on peut trouver des indications dans les principes généraux qui régissent le fonctionnement des Pouvoirs publics.

Tout d'abord, il n'est pas douteux que la demande de convocation ne saurait être adressée au Président de la République, bien que le décret de convocation soit signé par lui. Sous aucune forme et dans aucun cas, les Chambres ne communiquent directement avec le Président de la République qui n'est pas responsable devant elles.

Sans doute, rien n'interdirait d'adresser la demande de convocation au Président du Conseil, sur la proposition duquel le décret de convocation doit être rendu; mais ce serait une dérogation aux règles parlementaires. Toutes les communications prévues par les règlements du Sénat et de la Chambre des députés entre ces Assemblées et le Gouvernement ne doivent arriver aux ministres que par l'intermédiaire de leurs Présidents qui sont les interprètes officiels de leurs volontés.

C'est donc au Président de chaque Chambre que les demandes de convocation devraient être remises[1], et, lorsque le Président se serait assuré qu'il a en mains le nombre de signatures requises par la loi constitutionnelle, il saisirait le Président du Conseil.

Mais, dira-t-on, si les deux Présidents ou l'un d'eux étaient, en principe, défavorables à une convocation exceptionnelle, ne serait-il pas à craindre que, d'accord avec le Gouvernement, ils fissent éprouver un retard à la demande de convocation. C'est mettre inutilement en suspicion la loyauté des hommes d'État placés par la confiance de leurs collègues à la tête des représentants du pays. La même objection pourrait se produire en ce qui concerne la transmission des lois votées. On peut supposer aussi qu'un Président se trouve en désaccord avec la majorité de ses collègues sur un texte législatif; mais, dès que le vote est acquis, il ne néglige aucun de ses devoirs pour en assurer la rapide transmission.

Cependant, aux heures de crise, on peut imaginer qu'un certain nombre de membres veuillent adresser directement leurs demandes au Gouvernement. Dans ce cas, le Président du Conseil aurait le devoir de les retourner au Pré-

1. Le 3 juillet 1908, l'un des groupes de la Chambre s'est réuni au Palais-Bourbon et a décidé de remettre au Président une demande de convocation; il a en même temps avisé tous les députés du dépôt de cette demande en priant ceux qui partageraient son sentiment d'envoyer au Président une lettre d'adhésion. La formule adressée par ce groupe aux députés était ainsi conçue :

« Monsieur et cher collègue,

« Nous avons l'honneur de vous informer que les 48 membres du parti socialiste au Parlement viennent d'adresser au Président de la Chambre la lettre suivante :

« Monsieur le Président,

« Vu la gravité des circonstances, les députés dont les noms suivent sont d'avis que la convocation de « la Chambre s'impose. Nous vous prions donc, Monsieur le Président, de vouloir bien y procéder, « conformément à la loi, sitôt que vous serez saisi d'un nombre suffisant de signatures. »

« Si vous jugez utile la convocation du Parlement, veuillez adresser votre demande signée à M. le Président de la Chambre.

« Veuillez agréer, etc...

« Pour le groupe socialiste au Parlement : MM. PAUL CONSTANS et DEJEANTE. »

sident de la Chambre qui ne pourrait vérifier d'autre manière si le chiffre légal de signatures est atteint et s'il y a lieu de transmettre les demandes dont il est lui-même saisi.

Il est certain, en effet, que le texte constitutionnel n'exige pas une demande en bloc formée sur une seule et même feuille de papier. Les lettres parvenues au Président des divers points du territoire ont toute la valeur des signatures collectivement réunies à la suite d'une délibération de groupes.

Il convient même d'ajouter que, dans une matière aussi grave, certaines pratiques admises pour faciliter le travail quotidien des Chambres ne sauraient être acceptées. Pour le dépôt d'un amendement ou même d'une proposition de loi, un membre peut donner verbalement à l'un de ses collègues l'autorisation d'ajouter son nom. Mais, pour la validité d'une convocation exceptionnelle des Chambres, la signature serait indispensable[1].

Il n'est pas écrit dans le texte constitutionnel que les demandes faites par la majorité de chaque Chambre doivent être simultanées. Lorsque le Président de l'une des Assemblées a reçu de la majorité de ses collègues une demande de convocation, son devoir est d'en saisir le Président du Conseil, quand même le Président de l'autre Assemblée n'aurait pas reçu de demandes. Si, quelques jours après, la majorité de l'autre Chambre, émue de cette première manifestation, réclame à son tour la convocation, les conditions légales sont remplies et la session devient obligatoire.

La loi constitutionnelle n'a pas décidé dans quel délai le Président de la République devrait exécuter la volonté exprimée par la majorité absolue des deux Chambres. Il est évident que, suivant l'usage établi pour la fixation de la date des sessions extraordinaires de chaque année, le jour de la réunion exceptionnelle serait fixé après avis des Présidents des Chambres. Il y aurait naturellement lieu de tenir compte des délais de distance nécessaires pour que les membres qui n'auraient pas signé la demande de convocation fussent avertis et pussent rejoindre le siège des Pouvoirs publics.

Une loi spéciale a d'ailleurs prévu que, dans les circonstances graves, un délai très court suffit pour que les Chambres puissent se réunir régulièrement. Aux termes de l'article 2 de la loi du 3 avril 1878, lorsque le Président de la République déclare l'état de siège pendant un ajournement des Chambres, celles-ci « se réunissent de plein droit deux jours après ». La convocation obligatoire des Chambres sur la demande de leur majorité a beaucoup d'analogie avec une réunion de plein droit. On pourrait donc s'inspirer du délai imparti par la loi de 1878.

La loi constitutionnelle ne porte pas que les demandes de convocation exceptionnelle des Chambres doivent être motivées; par conséquent, les demandes réclamant purement et simplement la réunion, sans donner de motifs, seraient

1. Le 3 juillet 1908, le groupe socialiste de la Chambre avait été convoqué au Palais-Bourbon par ses deux secrétaires, MM. Paul Constans et Dejeante; douze membres seulement étaient présents. Néanmoins une demande de convocation de la Chambre fut remise au Président avec les noms des 48 membres du groupe, tous écrits de la main de l'un des secrétaires. Mais, comme nous l'avons dit plus haut (V. la note précédente), le groupe avait en même temps prié par lettre tous les députés d'envoyer leur adhésion au Président de la Chambre. Au cas où le chiffre constitutionnel eût été atteint, la Présidence aurait eu à examiner si tous les noms inscrits sur la demande étaient validés par des lettres signées.

valables. La session extraordinaire ainsi ouverte ne serait pas limitée à l'objet qui aurait provoqué les demandes de convocation; une fois réunis, les sénateurs et les députés auraient la plénitude des pouvoirs qui appartiennent aux Chambres. Bien entendu, le Président de la République conserverait le droit de clôture.

Une question qui, théoriquement, pourrait se poser, mais qui, en fait, a peu d'intérêt, est celle de savoir si le Président de la République pourrait user de son droit de clôture avant que les Chambres eussent achevé de résoudre les questions qui avaient provoqué les demandes de convocation. Sans doute, une session extraordinaire peut être close à toute heure; elle n'a pas une durée légale comme la session ordinaire. Mais l'exercice du droit présidentiel serait vain s'il intervenait avant l'achèvement des travaux des Chambres, car alors le lendemain de la clôture, les majorités se retrouveraient pour rendre obligatoire une nouvelle convocation.

Lorsque la session extraordinaire n'est pas réclamée par la majorité absolue de chaque Chambre, dans les termes de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, il appartient au Président de la République de fixer la date de la réunion. Mais il est d'usage qu'avant la signature du décret de convocation le Président du Conseil communique officieusement aux Présidents des Chambres les différentes dates proposées dans le Conseil des ministres [1]; les Présidents des Chambres peuvent, en effet, donner au Gouvernement d'utiles avis sur les convenances de leurs collègues et sur l'état des travaux législatifs. Bien entendu, la responsabilité constitutionnelle demeure tout entière au Cabinet; cette consultation n'a aucun caractère officiel, et les Présidents des Chambres n'auraient à prendre parti que si les dates proposées semblaient de nature à entraver d'urgentes délibérations.

500. [*Sans modifications.*]

501. La session ordinaire prévue par l'article 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ne peut être interrompue qu'en vertu d'un décret d'ajournement rendu par le Président de la République, ou bien en vertu d'une résolution prise par chaque Chambre et portant prorogation des séances. Par conséquent, s'il arrive qu'au cours de la session ordinaire une interruption de fait se produise par l'expiration légale des pouvoirs de la Chambre des députés, il est constitutionnellement nécessaire que la Chambre nouvelle se réunisse le lendemain de l'expiration des pouvoirs de l'ancienne, et se réunisse de plein droit, comme s'ouvre de plein droit la session, à la date du second mardi de janvier. En vertu de ces principes, la 7e législature s'est réunie le mercredi 1er juin 1898 et la 8e législature le dimanche 1er juin 1902; cependant le mercredi est un jour auquel la Chambre ne siège pas, d'après le

1. A l'issue du Conseil des ministres qui s'est tenu à l'Elysée le 9 septembre 1905, la note suivante a été transmise à la presse :

« Les ministres se sont entretenus ensuite de l'époque à laquelle il conviendrait de fixer la rentrée des Chambres. Deux dates ont été mises en avant : celles du 17 et du 30 octobre. On a examiné les avantages et les inconvénients de chacune d'elles... Finalement, la décision définitive a été remise au Conseil de Cabinet qui aura lieu dans une dizaine de jours. D'ici là le Président du Conseil prendra l'avis des Présidents du Sénat et de la Chambre. »

règlement; le dimanche est un jour férié; mais, en 1902 comme en 1898, la session ordinaire aurait été interrompue de fait si la nouvelle Chambre ne s'était pas réunie, puisque les pouvoirs de l'ancienne expiraient le 31 mai.

502. La clôture des sessions étant un acte délibéré en Conseil des ministres, il ne pourrait y être procédé pendant un voyage du Président de la République à l'étranger. S'il arrivait qu'une session ne fût pas close au moment du départ du Président de la République (V. *infra*, n° 1194), il faudrait attendre le retour du Président pour prononcer la séparation des Chambres[1]. Il serait, en effet, contraire à toutes les règles constitutionnelles de munir le Gouvernement d'un décret de clôture signé d'avance et laissant en blanc la date de son exécution. Or, il est toujours impossible de prévoir d'une manière précise le jour où les travaux législatifs et les nécessités politiques peuvent permettre d'arrêter les délibérations des Chambres.

Dès que le temps légal imparti à la durée de la session ordinaire est définitivement expiré, le Gouvernement est libre de lire le décret de clôture à l'heure qui lui convient, sans tenir compte de l'état de l'ordre du jour. Le fait qu'un débat viendrait de s'ouvrir devant la Chambre des députés sur un projet de loi émané de son initiative et déjà adopté par le Sénat, ne saurait empêcher la communication du décret de clôture, lors même que l'un des orateurs inscrits n'aurait pas encore achevé son discours[2].

Bien que le droit de répondre à un ministre ne soit pas inscrit dans la Constitution, mais seulement dans le règlement, il paraît suffire pour retarder l'exercice du droit de clôture. A la fin de la séance de la Chambre du 16 décembre 1905, au moment où M. Thomson, ministre de la Marine, venait de donner des explications sur un fait intéressant son département, M. Rouvier, Président du Conseil, s'était levé pour donner communication du décret de clôture; mais l'amiral Bienaimé ayant demandé à répondre au ministre de la Marine, le Président du Conseil lui a laissé prendre la parole.

Les décrets de clôture contiennent toujours l'indication des ministres qui sont chargés de les porter à la connaissance de chaque Chambre. Par conséquent, le ministre qui a reçu mandat de communiquer l'acte de clôture à l'une des deux Assemblées et qui est averti que le décret a déjà été lu devant l'autre Assemblée, a le droit de réclamer la parole, lors même que l'un des ministres aurait fait une proposition sur laquelle il n'aurait pas encore été statué[3].

1. Déclaration faite par M. Caillaux, ministre des Finances, dans la séance de la Chambre des députés du 9 juillet 1908.

2. C. D. 13 juillet 1905. Il convient de noter que dans l'espèce, le discours de l'orateur avait été déjà interrompu par une suspension de séance.

3. « *M. le ministre de l'Agriculture.* — Dans ces conditions, je demande au Sénat de vouloir bien autoriser le rapporteur à lire son rapport, afin qu'il soit possible de voter tout au moins l'article 1er de la proposition de loi, article sur lequel le Sénat s'est en quelque sorte déjà prononcé hier et dont l'adoption ne soulève, dès lors, aucune difficulté.

. . . . . .

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Messieurs, je manquerais à mon devoir si je ne faisais pas connaître au Sénat que le décret de clôture a été lu à la Chambre des députés.

« *M. Monis.* — Le Gouvernement est maître de l'heure à laquelle il voudra lire ici le décret de clôture. Nous pouvons parfaitement voter l'article 1er de la loi et nous trouverions de nombreux précédents en ce sens.

. . . . . .

« *M. le Président.* — J'ai fait, Messieurs, une simple observation qui ne restreint en rien le droit,

Lorsqu'un membre du Gouvernement a demandé la parole pour communiquer à la Chambre le décret de clôture, personne ne peut plus avoir la parole, même pour un rappel au règlement, car l'application du règlement est un acte de la vie intérieure des Assemblées, et cette vie demeure suspendue dès que le Gouvernement déclare user du droit de clôture qui lui appartient [1].

De même, le fait que le Président du Conseil demande la parole pour donner lecture du décret de clôture suffit à mettre le Président de la Chambre dans l'impossibilité constitutionnelle de communiquer une résolution déjà déposée entre ses mains, et après la lecture du procès-verbal il ne serait pas possible de parler de cette résolution sous prétexte de rectificatiou au procès-verbal [2].

Après la lecture du décret de clôture, il faut que le procès-verbal de la dernière séance soit lu et adopté pour la validité des actes accomplis dans cette séance. Par conséquent, le Président ne saurait refuser la parole au membre qui la demande sur le procès-verbal, lors même qu'il serait averti que ce membre doit parler sur autre chose que sur le procès-verbal. Mais, dès qu'il est constaté que le membre s'écarte de la question du procès-verbal, le

pour le Sénat, de se prononcer comme il lui conviendra. M. le ministre de l'Agriculture a fait une proposition, à laquelle M. Monis s'est associé.

. . . . . .

« *M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — Je demande la parole.

« *M. le Président.* — La parole est à M. le Garde des Sceaux pour une communication du Gouvernement.

« Messieurs, mon devoir est de donner la parole au Gouvernement quand il la demande.

« *M. Gourju.* — J'avais déjà la parole ! Je demanderai la parole sur le procès-verbal.

« *M. Ricard.* — Monsieur le Président, j'avais la parole ; je vous demande de me la conserver.

« *M. le Président.* — Monsieur Ricard, vous n'aviez pas la parole, puisque le Sénat ne vous avait pas encore autorisé à lire votre rapport. Vous avez eu la parole pour déposer votre rapport à la tribune, vous l'avez déposé.

« *M. Monis.* — M. le ministre de l'Agriculture demande qu'on ouvre cette discussion, et M. le Garde des Sceaux va nous empêcher de lui donner satisfaction : je constate que le Gouvernement n'est pas indivisible !

« *M. le Garde des Sceaux.* — J'ai l'honneur de donner connaissance au Sénat du décret suivant :... » (S. 12 juillet 1907.)

1. C. D. 13 juillet 1904.

2. « *M. Sarrien, Président du Conseil, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — Je demande la parole.

« *M. le Président Brisson.* — La parole est à M. le Président du Conseil, pour une communication du Gouvernement.

« *M. Sarrien, Président du Conseil, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — Le Président de la République française...

« *M. Édouard Vaillant.* — Je demande la parole pour défendre la motion que nous avons déposée.

« *M. le Président.* — M. le Président du Conseil a la parole, et lui seul peut l'avoir en ce moment. (*Protestations sur divers bancs à l'extrême gauche.*)

(*M. Édouard Vaillant prononce des paroles qui se perdent dans le bruit.*)

« *M. le Président.* — Rien de ce qui se dit au moment où M. le Président du Conseil peut seul avoir la parole ne figurera dans les comptes rendus. (*Exclamations sur divers bancs à l'extrême gauche. — Applaudissements sur d'autres bancs.*)

« *M. le Président du Conseil* donne lecture du décret portant clôture de la session ordinaire de 1906.

« *M. le Président.* — Acte est donné du décret dont la Chambre vient d'entendre la lecture.

« Ce décret sera inséré au procès-verbal de la séance et déposé aux archives.

« La parole est à l'un de MM. les secrétaires pour donner lecture du procès-verbal de la présente séance.

« *M. d'Iriart d'Etchepare, l'un des secrétaires*, donne lecture du procès-verbal de la séance.

« *M. Édouard Vaillant.* — Je demande la parole sur le procès-verbal.

« *M. le Président.* — Vous avez la parole sur le procès-verbal, mais rien que sur le procès-verbal.

« *M. Édouard Vaillant.* — J'ai demandé la parole sur le procès-verbal parce que M. le Président a déclaré que mes paroles ne figureraient pas au *Journal officiel*. Or j'avais à défendre la motion que nous avions déposée, et qui...

« *M. le Président.* — Ce n'est pas là une rectification au procès-verbal, monsieur Vaillant, et je ne peux pas vous maintenir la parole. » (C. D. 13 juillet 1906.)

Président lui retire la parole, en vertu de l'autorité qui lui est dévolue pour la défense de la Constitution ; il n'a pas besoin de consulter la Chambre sur le retrait de parole, mais il peut la consulter sur l'adoption du procès-verbal, ce qui implique la levée de la séance et la séparation immédiate de l'Assemblée. En conséquence, les interruptions qui peuvent être entendues pendant que le Président prononce la formule de clôture ne sont pas recueillies au compte rendu [1].

Dans la séance du Sénat du 12 juillet 1907, a été nettement confirmé le principe qu'après la communication du décret de clôture et la lecture du procès-verbal, la parole doit être retirée *d'office* et *sans vote*, au membre qui, sous prétexte de parler sur le procès-verbal, entreprend d'ouvrir un débat inconstitutionnel [2].

503. Le fait que le décret de clôture a été lu dans l'une des Chambres, n'empêche pas l'autre Chambre de poursuivre un débat commencé tant que le Gouvernement ne lui communique pas le décret de clôture ; mais il suffit pour interdire au Président de laisser aborder une question nouvelle [3].

1. « *M. Lasies.* — Je demande la parole.

« *M. le Président Brisson.* — La parole est à M. le Président du Conseil.

« *M. Lasies.* — Je demande la parole pour un rappel au règlement. Vous ne pouvez pas me la refuser.

« *M. le Président.* — C'est inconstitutionnel ; vous n'avez pas plus la parole pour un rappel au règlement que pour autre chose.

« *M. Lasies.* — C'est la violation de tous nos droits. C'est un véritable coup d'État que vous commettez en ce moment.

« *M. le Président.* — Je répète que la parole est à M. le Président du Conseil pour une communication du Gouvernement.

. . . . . .

. . . . . .

« *M. Lebrun*, l'un des secrétaires, donne lecture du procès-verbal.

« *M. Lasies.* — Je demande la parole sur le procès-verbal.

« *M. le Président.* — La parole est à M. Lasies sur le procès-verbal.

« *A droite.* — Ah ! ah !

« *M. le Président.* — Oui, sur le procès-verbal. Je défends la Constitution.

« *M. Lasies.* — Je prie tous mes collègues qui assistent à la séance de vouloir bien remarquer dans quelle forme M. le Président de la Chambre — ce n'est pas son habitude, et c'est ce qui m'étonne — a refusé à un membre de l'opposition d'user de son droit.

« *M. le Président.* — Monsieur Lasies, vous ne parlez pas sur le procès-verbal.

« *M. Lasies.* — Mais si, Monsieur le Président.

« *M. le Président.* — Mais non, vous ne prenez pas la parole sur le procès-verbal.

« *M. Lasies.* — Vous allez voir.

« *M. le Président.* — Je ne vous laisserai pas attenter au droit du Gouvernement de clore la session.

« Je mets aux voix le procès-verbal.

« (Le procès-verbal, mis aux voix, est adopté.)

« *M. le Président.* — Conformément au décret de M. le Président de la République et à l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, je déclare close la session ordinaire de la Chambre des députés pour l'année 1904.

« La séance est levée. » (C. D. 13 juillet 1904.)

2. « *M. le Président Antonin Dubost.* — La parole est à M. Gourju sur le procès-verbal.

« *M. Gourju.* — Messieurs, avant le commencement de la séance, j'avais averti M. le Président d'une part, M. le rapporteur de l'autre...

« *M. Bérenger.* — La session est close.

« *M. Gourju.* — ...de mon intention de demander au Sénat de discuter la proposition de loi sur les mécaniciens, chauffeurs et employés de chemins de fer.

« *M. le Président.* — Monsieur Gourju, ce n'est pas là parler sur le procès-verbal.

« *M. Gourju.* — Je constate simplement qu'ayant demandé la parole au cours de la séance, je n'ai pu l'obtenir...

« *M. le Président.* — Dès l'instant que la session est close, vous ne pouvez présenter d'observations que sur l'exactitude du procès-verbal. » (S. 12 juillet 1907.)

3. Au début de sa seconde séance du 13 juillet 1906, le Sénat devait délibérer sur la fixation du débat relatif à l'urgence d'une proposition transmise par la Chambre des députés ; après l'adoption du

Nous avons dit que le décret de clôture doit être lu dans chaque Chambre *le même jour*, mais qu'il n'est pas indispensable que cette communication soit faite au Luxembourg et au Palais-Bourbon *à la même heure*. Il résulte d'un précédent qu'il n'est pas non plus indispensable que le décret soit communiqué aux deux Chambres *dans la même séance*. A la fin de la session extraordinaire de 1904, le Sénat avait fixé sa séance du 30 décembre à 10 heures du matin, et la Chambre à 2 heures de l'après-midi. Les travaux du Sénat ayant été épuisés à midi, le Président du Sénat et le Président du Conseil ne jugèrent pas utile de prier la Haute Assemblée de tenir une nouvelle séance de pure forme à 2 heures; le décret de clôture fut lu immédiatement et le Sénat se sépara. A 2 heures, le Président de la Chambre ouvrit la séance, annonça les dépôts qu'il avait reçus, y compris même une demande d'interpellation[1], et le décret ne fut lu qu'après ces actes de procédure.

Bien entendu, la clôture d'une session ne peut intervenir dans des séances *différentes* pour chaque Chambre que s'il ne subsiste plus entre le Sénat et la Chambre aucun désaccord législatif nécessaire à trancher avant la séparation des représentants du pays. A la fin de la session ordinaire de 1908, le Sénat avait à examiner un projet de crédits que la Commission des finances proposait d'amender; il avait fixé l'examen de ce projet à la séance du 13 juillet, 9 heures du matin; une nouvelle délibération de la Chambre paraissait donc inévitable. Pour épargner au Sénat l'obligation de tenir une seconde séance dans l'après-midi, le Gouvernement proposa à la Chambre de se réunir le 13 juillet, à 11 heures du matin, ce qui fut accepté[2]. Bien que l'on pût prévoir d'avance l'adhésion de la Chambre au texte du Sénat, il n'aurait pas été correct qu'en présence d'une loi qui se trouvait modifiée par la Haute Assemblée et dont la promulgation était indispensable avant la future session, le Gouvernement prononçât la clôture à la tribune du Luxembourg sans attendre que le vote définitif eût été rendu au Palais-Bourbon et en paraissant ainsi négliger le droit de la Chambre de ne pas ratifier tous les amendements du Sénat.

504. [*Sans modifications.*]

procès-verbal, M. le Président Antonin Dubost a suspendu les travaux par la déclaration suivante :

« Messieurs, j'apprends à l'instant que le décret de clôture a été lu à la Chambre des députés. En conséquence, nous ne pouvons plus régulièrement délibérer. La proposition de loi dont le Sénat a été saisi en dernier lieu sera, conformément au règlement, renvoyée aux Bureaux. »

1. Mais cette demande ne put être annoncée qu'avec l'autorisation du Président du Conseil, sous réserve que la date ne serait pas fixée, puisqu'il aurait fallu un vote que la Chambre ne pouvait plus rendre; l'auteur de l'interpellation fut seulement admis à déclarer qu'il s'inclinait devant le droit de clôture et ajournait la fixation du débat. — De même, le 27 juillet 1909, c'est avec l'assentiment préalable du Président du Conseil que M. le Président Brisson a fait connaître à la Chambre le dépôt de deux demandes d'interpellation, alors que le décret de clôture était déjà lu au Sénat depuis vingt minutes. Bien entendu, aucune date n'a été fixée; toutefois, le ministre des Finances, usant de son droit constitutionnel de parole, et d'accord avec le Président du Conseil, a été brièvement entendu après la lecture de l'une de ces interpellations.

2. C. D 11 juillet 1908.

DEUXIÈME SECTION

DE LA PROMULGATION DES LOIS

---

505. [*Sans modifications.*]

506. Le Président de la République ne peut promulguer les lois que lorsque les textes adoptés par les deux Chambres sont absolument identiques; il ne suffirait pas, pour couvrir sa responsabilité en matière de promulgation, que la volonté des deux Chambres d'ordonner une même chose fût manifestement évidente; il faut encore que les instruments authentiques dont il est saisi par le Président de chaque Assemblée concordent entièrement depuis la première jusqu'à la dernière ligne, voire même quant au titre (V. n° 88) et à la ponctuation. Un projet tendant à prescrire l'insertion dans une loi intérieure d'articles nouveaux ne pourrait être promulgué lors même que le texte de ces articles aurait été voté en termes identiques par les deux Chambres, si le libellé des formules ordonnant l'insertion se trouvait différent [1].

Les lois constitutionnelles ayant décidé que le Président de la République promulgue les lois *lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres*, le Président ne pourrait promulguer comme loi de l'État un texte, même voté en termes identiques par les deux Chambres, si ce texte n'avait pas été adopté dans son ensemble et à titre de projet distinct par chacune des deux Assemblées. Ainsi, dans le cas où l'un des articles de la loi de finances adopté par la Chambre a été l'objet d'une disjonction prononcée par le Sénat, celui-ci ne peut, en le votant plus tard sans amendement, comme projet distinct, le rendre définitif; il faut que la Chambre en soit saisie de nouveau et le sanctionne avec le caractère de projet spécial. Une rédaction que la Chambre des députés a approuvée comme article dépendant d'un projet de loi, et que le Sénat a approuvée comme devant former un autre projet de loi, ne constitue

1. S. 30 novembre 1908. (Présentation nouvelle d'un projet de loi concernant les Sociétés de secours mutuels dans les armées, projet déjà voté par le Sénat et modifié pour la forme par la Chambre qui avait simplement substitué un texte impératif à un texte indicatif dans le libellé ordonnant l'insertion d'articles nouveaux dans une loi du 1er avril 1893.)

pas une loi votée par les deux Chambres au sens constitutionnel[1]. De même, s'il arrive que le Sénat vote en deux articles un projet de loi que la Chambre a voté en un article unique, il faut une nouvelle délibération de la Chambre; bien que le fond des textes soit identique, le Président de la République ne peut promulguer la loi ni avec deux articles ni avec un seul, tant qu'une même formule n'est pas sortie de la délibération des deux Assemblées[2]. Il est également incontestable qu'un texte voté une première fois par la Chambre en plusieurs articles, puis voté une seconde fois par elle en un seul article et incorporé dans un projet de loi d'une autre nature, doit revenir devant elle, si le Sénat, repoussant l'incorporation, disjoint le texte et l'adopte comme loi distincte[3]; en pareil cas, le fait que les rédactions sont identiques ne suffirait pas pour éviter le retour devant l'Assemblée qui a statué la première.

La disposition qui confère aux Chambres le droit d'ordonner la promulgation d'une loi dans le délai de trois jours n'a pas encore été appliquée. Elle paraît avoir été prévue pour le cas de crise grave ou de péril public. Son fonctionnement ne saurait d'ailleurs soulever aucune difficulté de procédure. Les Chambres pourraient inscrire à la fin d'une loi reconnue d'une urgence exceptionnelle l'article suivant : « Conformément au § 1er de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, la présente loi devra être promulguée dans le délai de trois jours. » Chaque Chambre pourrait également procéder par voie de résolution spéciale succédant au vote de l'ensemble de la loi et invitant le ministre compétent à faire opérer la promulgation dans le délai de trois jours. En ce cas, le Président de l'Assemblée qui aurait statué la première devrait transmettre le texte de la résolution au Président de l'autre Assemblée qui en recevrait communication en séance publique. Les résolutions des Chambres devraient être également notifiées au Gouvernement en la forme authentique usitée pour la transmission des propositions de loi.

Il ne paraît pas que le délai de trois jours soit un délai franc régi par la règle *dies a quo;* le jour de la transmission au Gouvernement du texte définitif et le jour de la publication au *Journal officiel* semblent devoir entrer en compte dans le calcul du délai; mais il ne serait pas possible de comprendre dans ce calcul le délai prescrit pour que la loi promulguée soit exécutoire.

On a paru croire que le Président de la République n'est enfermé dans aucun délai pour la promulgation des lois portant revision constitutionnelle. On a même été jusqu'à soutenir qu'il aurait le droit énorme de paralyser, par une abstention indéfinie, les volontés de l'Assemblée nationale[4].

1. C. D. 21 novembre 1901. — Une exception à ce principe avait été faite le 9 juin 1901 (*J. O.* 11 juin 1901), mais il a été reconnu que cette exception ne pouvait se justifier; il s'agissait d'ailleurs en l'espèce d'un ordre du jour motivé plutôt que d'une loi.

2. C. D. 23 novembre 1905. (Crédits pour la légation de Christiania.)

3. S. et C. D. 16 décembre 1905. (Amnistie des bouilleurs de crus.)

4. Dans ses savants *Éléments de droit constitutionnel* (2e édit., p. 755), M. Esmein envisage l'hypothèse où « une Assemblée nationale réunie pour opérer la revision, conformément aux prescriptions de l'article 8, dépasserait les limites fixées à la revision ainsi ouverte ». — « Je crois qu'ici, dit M. Esmein, en principe et en droit, le Président de la République ne pourrait refuser absolument la promulgation; mais *il y a lieu de se demander s'il ne pourrait pas la retarder indéfiniment, ce qui reviendrait au même.* En effet, le délai dans lequel cette promulgation devrait intervenir n'est pas fixée par la Constitution. L'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui fixe ce délai pour les lois ordinaires n'est pas applicable aux lois constitutionnelles; car la seconde partie de cet article, qui fait corps avec la première,

Nous ne pensons pas que cette conclusion extrême doive être tirée du fait que les lois constitutionnelles n'ont pas établi de procédure spéciale pour la promulgation des actes de revision. Il faut d'abord constater que l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 met au premier rang des obligations du Président de la République le devoir de promulguer les lois. Il n'y a dans le texte ni distinction ni réserve[1]; dès qu'une loi existe par la volonté de ceux qui ont seuls pouvoir de la faire, c'est-à-dire des sénateurs et des députés, le Président *doit* la promulguer; il n'est pas libre de ne point le faire. Cette signature du décret de promulgation n'est ni une ratification ni une sanction, c'est un acte purement administratif, tout à fait matériel comme celui du typographe qui compose la texte de la loi pour le *Journal officiel*. Il faut que la loi soit publiée au *Journal officiel* pour que tous les citoyens soient censés la connaître; mais il n'est au pouvoir de personne, pas même de ceux qui l'ont votée, d'empêcher qu'elle soit insérée au *Journal officiel*.

Mais, dit-on, puisqu'il n'y a pas de délai déterminé pour cette insertion, quand il s'agit d'une loi émanée de l'Assemblée nationale, le Président pourrait la retarder indéfiniment. D'abord, il n'est pas bien certain qu'il n'y ait aucun délai qui soit rigoureusement applicable. Sans doute, l'article 3 de la loi du 25 février, que nous venons de rapporter, ne stipule aucun délai. Il est également juste de rappeler que le dernier paragraphe de l'article 7 de la loi du 16 juillet, lequel établit les délais, ne pourrait fonctionner, puisqu'il prévoit le cas d'une nouvelle délibération demandée aux deux Chambres par le Président de la République, et qu'en matière de revision les deux Chambres ne peuvent délibérer séparément (V. n° 43).

Mais, de ce que l'un des paragraphes d'un article n'est pas applicable à un cas déterminé, faut-il en conclure que tous les autres paragraphes du même article qui peuvent avoir un sens général deviennent également inapplicables? L'article 7 débute par une déclaration de principe qui peut aussi bien s'appliquer aux lois de revision qu'aux lois ordinaires; il dit : « Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi *définitivement* adoptée ». Donc, pour toute loi *définitivement* adoptée, le Président de la République a un délai maximum d'un mois pour opérer la promulgation, et l'on ne peut pas soutenir que la condition constitutionnelle n'est pas remplie, que la loi de revision n'est pas *définitivement* adoptée, lorsque la dernière séance de l'Assemblée nationale a eu lieu et que les deux Chambres sont irrévocablement séparées (V. n° 27).

Le délai d'un mois n'a pas d'ailleurs un caractère politique; il a été fixé dans un intérêt purement administratif. On a pensé que ce laps d'un mois était le temps moyen nécessaire pour que toutes les formalités qui précèdent la promulgation soient accomplies avec régularité et sûreté. Il ne suffit pas

ne saurait leur être appliquée. Cette seconde partie du texte, qui donne au Président le droit de demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, ne peut s'appliquer à l'Assemblée nationale... Il paraît certain que le Président de la République peut choisir le moment et *retarder* la promulgation des lois de cette nature sous la responsabilité de ses ministres, et peut-être sous sa responsabilité personnelle. »

1. Et il est bon de noter que cette obligation absolue, inconditionnelle de promulguer les lois, toutes les lois, se trouve dans la loi même qui a prévu les actes de revision et leur procédure. Par conséquent, au moment où le législateur décidait que le Président « promulgue les lois », il ne pouvait penser que cette formule ne s'appliquerait pas sans réserve aux lois de revision comme aux autres.

que les Chambres aient voté pour qu'une loi soit sur pied. Il faut que les textes soient coordonnés, transcrits et collationnés, que le Président et les Secrétaires des Chambres ou de l'Assemblée nationale apposent leurs signatures, que l'expédition qui doit demeurer aux Archives nationales soit établie par le ministère compétent, signée par le Président de la République, recopiée pour le *Journal officiel*, enfin, que l'épreuve de l'*Officiel* soit elle-même soumise à une minutieuse correction. Ce délai d'un mois paraît excessif en matière de revision parce que nous n'avons connu jusqu'ici que des lois modificatives d'une brièveté extrême. Mais, si l'Assemblée nationale votait des lois plus compliquées, il faudrait peut-être plus de deux ou trois jours pour en opérer matériellement la promulgation.

A coup sûr, il est naturel de prévoir des circonstances où la loi de revision, même très étendue, devrait être l'objet d'une promulgation rapide. Dans ce cas, il est vraisemblable que les nécessités politiques réclamant une prompte exécution de l'acte voté par l'Assemblée nationale ne seraient pas ignorées de l'Assemblée elle-même. Rien n'empêcherait alors de faire fonctionner la deuxième partie du § 1er de l'article 7, qui prévoit la promulgation dans les trois jours lorsque le législateur en exprime la volonté expresse. Si l'Assemblée nationale votait une résolution invitant le Gouvernement à promulguer la loi de revision dans les trois jours, nous ne pensons pas que l'on puisse reprocher à une pareille décision de n'être pas en symétrie suffisante avec le texte de l'article 7 qui réclame « un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre ». L'Assemblée nationale, c'est l'une et l'autre Chambre réunies, et nous ne voyons pas comment une motion, un ordre du jour motivé — car il ne s'agit que de cela — qui aurait force constitutionnelle s'il était adopté par les deux Chambres délibérant séparément, n'aurait plus aucune valeur s'il était adopté par l'Assemblée générale et souveraine des deux Chambres.

Donc, il ne semble pas exact de dire que le Président de la République ait les mains absolument libres, quant au délai de promulgation des lois de revision. Nous pensons au contraire que le § 1er de l'article 7 est applicable dans ses différentes modalités.

Au reste, lors même que l'on ne voudrait pas concéder une valeur légale au texte que nous invoquons, il est manifeste que les Chambres, même séparées, auraient une force morale suffisante pour obliger le Président de la République à promulguer les volontés de l'Assemblée nationale. La situation ne différerait guère de ce qu'elle serait si un Président s'abstenait de promulguer une loi ordinaire dans le délai légal. On répond : Dans ce cas, le Président violerait directement un texte écrit ; dans l'autre cas, au contraire, il se bornerait à profiter du silence des textes. La thèse, qu'il n'y aurait pas alors violation de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, nous semble aussi facile à soutenir que celle qui tendrait à faire promulguer la loi de revision par le Président de l'Assemblée nationale, à défaut du Président de la République[1]. Le fait de tenir en échec et de rendre inapplicables les

1. Cette thèse ne serait même pas complètement insoutenable ; elle serait extrême comme la situation dans laquelle les refus du Président de la République auraient jeté le pays. Le Président du Sénat, en sa qualité de Président *désigné* de l'Assemblée nationale, a des pouvoirs personnels qu'il exerce *avant même*

délibérations de l'Assemblée nationale nous paraît, au contraire, la violation la plus grave des principes constitutionnels qui se puisse imaginer.

La vérité, c'est que si des circonstances heureusement invraisemblables amenaient un refus ou même l'apparence d'un refus de promulgation d'une loi définitivement votée par l'Assemblée nationale, on discuterait peu sur le point de savoir si le § 1er de l'article 7 de la loi de 1875 est ou non strictement applicable. Le débat serait immédiatement porté sur le terrain ministériel ou même présidentiel et la difficulté se résoudrait à la façon ordinaire des crises politiques.

Un décret promulguant des actes diplomatiques soumis à l'approbation des Chambres ne peut contenir que les textes expressément « votés » par elles conformément à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (V. n° 547). Un protocole qui serait la conséquence d'un traité approuvé par les Chambres, mais qui n'aurait pas été voté par elles, qui ne serait pas visé dans la loi portant autorisation de promulguer, qui n'aurait pas été annexé aux expéditions authentiques transmises par les Présidents des Chambres ne pourrait être inséré dans le décret de promulgation [1].

Les notes diplomatiques dont l'approbation par les Chambres n'est pas nécessaire sont promulguées après leur ratification définitive par un décret du

que l'Assemblée soit réunie (V. n° 21). C'est lui qui doit prendre toutes les mesures nécessaires à la réunion de l'Assemblée ; en temps de crise, on pourrait comprendre à la rigueur qu'il prît aussi les mesures devenues nécessaires *après* la séparation de l'Assemblée nationale.

Or, l'article 59 de la Constitution de 1848 avait prévu le cas où la loi ne serait pas promulguée par le Président de la République ; il devait y être « pourvu par le Président de l'Assemblée nationale ». Certes, la Constitution de 1848 a disparu, et, bien qu'il y ait toujours un Président de l'Assemblée nationale, la promulgation d'une loi de revision ne pourrait être opérée par lui qu'à la condition de considérer que l'état de crise permet d'agir en dehors des règles actuellement existantes.

Mais s'il n'était pas possible de suivre à la lettre le texte de la Constitution de 1848, il n'y aurait rien d'incorrect à s'inspirer de son esprit. Le Président du Sénat, considérant qu'il est de son devoir de poursuivre, par tous les moyens légaux, l'accomplissement des volontés de l'Assemblée nationale, ne commettrait rien d'incorrect s'il s'entendait avec le Président de la Chambre des députés pour que, au Luxembourg comme au Palais-Bourbon, une résolution prescrivît l'affichage dans toutes les communes de France de la loi de revision, ainsi qu'il a été déjà souvent procédé, non seulement pour des discours (V. n° 1119), mais encore pour des ordres du jour motivés (V. n° 1118) et pour des arrêts de justice (V. n° 63). Dans ce cas, le texte affiché par ordre des Chambres ne serait pas éloigné de ressembler à une promulgation, car il serait la reproduction de l'expédition authentique, laquelle porte en tête la formule : « L'Assemblée nationale a adopté » et au bas, après le délibéré, la signature du Président de l'Assemblée.

1. Une loi du 7 décembre 1904 avait promulgué la loi portant approbation de la Convention conclue, le 13 février 1904, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de S. M. le roi de Siam. Cette Convention avait été promulguée au *Journal officiel* du 16 décembre 1904 en la forme suivante : « Le Sénat et la Chambre des députés ayant approuvé la Convention conclue à Paris, le 13 février 1904, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de S. M. le roi de Siam, et les ratifications de cet acte ayant été échangées à Paris, le 9 décembre 1904, ladite Convention dont la teneur suit recevra sa pleine et entière exécution. » Mais, à la suite de la Convention, qui seule avait été votée par les Chambres, avait été inséré, dans le décret, un protocole daté du 29 juin 1904 et défini dans les termes suivants :

« En exécution de l'article 3, § 2, de la Convention du 13 février 1904, et désirant compléter et rectifier les articles 1er et 2 de ladite Convention, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de S. M. le roi de Siam sont convenus de ce qui suit :... »

Bien que ce protocole eût été communiqué aux Commissions parlementaires, il n'avait pas été soumis à l'approbation des Chambres et il n'était pas visé dans la loi du 7 décembre 1904. En conséquence, le *Journal officiel* du 19 décembre 1904 a publié en tête de sa partie officielle la rectification suivante :

« *Ministère des Affaires étrangères.—Erratum.*—C'est par erreur qu'à la suite du texte de la Convention franco-siamoise du 13 février 1904, approuvée par les deux Chambres du Parlement, a été inséré, dans le décret de promulgation, le protocole du 29 juin 1904 qui ne vise que l'exécution de cette Convention (articles 1, 2 et 3). »

Président de la République portant que l'acte « recevra sa pleine et entière exécution [1] ».

Des lettres diplomatiques échangées en vue de la prorogation de protocoles précédemment ratifiés peuvent être rendues publiques par la voie du *Journal officiel* dans la partie réservée aux actes de promulgation, sans qu'il soit nécessaire de les faire précéder d'un décret du Président de la République les rendant exécutoires [2].

Il n'est pas indispensable de promulguer dans la métropole, par voie de décret, un protocole diplomatique dont le texte n'intéresse qu'une colonie et qui n'est exécutoire que dans cette colonie; le Gouvernement peut se borner à rendre public, en France, par la voie d'une insertion au *Journal officiel*, le texte de cet instrument diplomatique qui devient obligatoire, même pour les citoyens non domiciliés dans la colonie, par le fait que le Gouverneur de ladite colonie a fait procéder à sa promulgation dans les formes légales [3].

Il résulte de nombreux précédents qu'une loi promulguée peut être rectifiée par voie de note publiée au *Journal officiel* [4]. La promulgation d'une loi à laquelle il aurait été procédé par erreur peut être également annulée au moyen d'un *erratum* inséré dans la partie officielle du *Journal officiel*, à la place même réservée à la publication des lois. Au *Journal officiel* du 25 février 1908, avait été inséré un décret du 22 février 1908 promulguant une loi qui ouvrait un crédit pour l'Exposition internationale de Venise; or, cette loi avait bien été successivement votée par les deux Chambres, mais, par suite de retards dans l'adoption, le Sénat d'abord, la Chambre ensuite avaient dû modifier tour à tour l'exercice sur lequel était imputé le crédit; il en résultait que la loi avait été promulguée à tort après le second vote de la Chambre, alors qu'il fallait attendre la ratification par le Sénat du changement de l'exercice. Dès que l'erreur eut été constatée, une note fut insérée en tête du *Journal officiel* portant que la promulgation devait être considérée comme

1. D. du 17 juillet 1908 portant promulgation de la déclaration signée à Berlin le 23 avril 1908, entre la France, l'Allemagne, le Danemark, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède pour le maintien du *statu quo* territorial actuel dans les régions limitrophes de la mer du Nord. (*J. O.* 19 juillet 1908.)

2. En tête de la partie officielle du *Journal officiel* du 29 octobre 1906 ont été publiées les lettres diplomatiques relatives à la prorogation des droits d'entrée et de sortie dans la zone occidentale du bassin conventionnel du Congo. Cette publication officielle a été faite sous le titre suivant :

« Lettres échangées à Lisbonne entre MM. Grimault, chargé d'affaires du Gouvernement de la République française en Portugal, L. de Magalhaès, ministre des Affaires étrangères de S. M. le roi de Portugal, et le baron Fallon, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de S. M. le roi des Belges près S. M. le roi de Portugal, pour l'État indépendant du Congo, en vue de la prorogation du protocole signé à Lisbonne le 8 avril 1892, tel qu'il a été prorogé et modifié par l'accord du 10 mai 1902 et prorogé à nouveau le 28 août 1905, à l'effet d'établir le tarif des droits d'entrée et l'exportation dans le bassin occidental du Congo. »

3. En tête de la partie *officielle* du *Journal officiel* du 15 octobre 1908 a été publié, *sans décret de promulgation*, le texte d'un protocole signé à Bruxelles, le 22 juillet 1908, en vue de la suspension temporaire de l'importation et de la vente des armes à feu, des munitions et de la poudre, par application de l'acte de Bruxelles du 2 juillet 1890. Ce protocole ne concernait, en effet, que la zone comprenant le bassin du Congo. En conséquence, les journaux et bulletins officiels des possessions du Congo français ont inséré un arrêté du Gouverneur général de cette colonie signé à Brazzaville le 30 octobre 1908 portant promulgation du protocole du 22 juillet 1908; l'article 1er de cet arrêté est ainsi conçu :

« Est promulgué dans l'ensemble des possessions du Congo français et dépendances, pour y être exécuté, selon sa forme et teneur, le protocole signé à Bruxelles, le 22 juillet 1908, par les gouvernements de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'État indépendant du Congo, de la France, de la Grande-Bretagne et du Portugal. »

4. V. *Traité* (éd. de 1902), n° 509, p. 569, note 2.

nulle et non avenue[1]. Quelques jours après, lorsque la ratification du Sénat eut rendu définitif le texte de la loi, une promulgation nouvelle eut lieu dans les formes ordinaires.

Nous avons dit dans le *Traité* qu'il existe un exemple d'une loi votée avec clause suspensive *quant à l'exercice du droit de promulgation* et nous avons rappelé qu'il s'agissait en l'espèce d'une loi constitutionnelle[2]. On peut dès lors se demander si un tel précédent serait applicable tant que la situation qui existait en 1875 ne se reproduirait pas, c'est-à-dire tant que les deux Chambres ne seraient pas réunies en Assemblée de revision.

Le doute est légitime, car rien de ce qui touche non seulement à l'esprit, mais encore à la lettre la plus étroite de la Constitution, ne saurait être indifférent. C'est par un respect poussé jusqu'aux plus extrêmes scrupules pour les lois qui sont la base fondamentale de l'État qu'une nation se maintient à l'abri des périls et des surprises. D'autre part, il ne faudrait pas abandonner à la légère ce principe que le Pouvoir législatif doit rester maître de l'heure à laquelle les lois entreront en fonctionnement. La promulgation est un acte par lequel le Pouvoir exécutif notifie au pays les décisions de ses représentants ; mais à ceux-ci il appartient de dire et il importe de savoir quel jour ces décisions sortiront du domaine de la pensée pour entrer dans la vie matérielle et active.

Or, sous le régime des deux Chambres plus encore que sous le régime d'une Assemblée unique, des circonstances peuvent se rencontrer qui déterminent le Pouvoir législatif à vouloir qu'une loi votée ne soit pas mise en application avant l'achèvement d'une autre loi.

Ce cas s'est même rencontré devant le Sénat en 1908, au moment où la Haute Assemblée délibérait sur la question du rachat de l'Ouest. Beaucoup de membres estimaient que le rachat ne devait pas être effectué avant la promulgation de la loi organisant les conditions d'exploitation du nouveau réseau d'État. Pour traduire la pensée de ceux qui voyaient un lien nécessaire entre la loi de principe et la loi d'application, M. Lintilhac déposa un amendement qui tendait à ajouter après ces mots : « il sera statué par une loi spéciale sur l'organisation et l'administration du réseau », une disposition impérative ainsi conçue : « *Cette loi spéciale devra être promulguée antérieurement* à la notification du rachat[3] ». En présence des déclarations du Gouvernement et d'un texte modifié de la Commission substituant le régime de la loi au régime du décret pour la période provisoire comprise entre le jour du rachat

1. *Journal officiel* du 27 février 1908. Partie officielle. « *Erratum.* — C'est par suite d'une erreur matérielle qu'a été publiée au *Journal officiel* du 25 février 1908 une loi portant ouverture au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts d'un crédit de 12,500 fr. pour participation de la France à l'exposition internationale des beaux-arts de Venise.

« Cette loi doit être considérée comme nulle et non avenue. »

2. Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 11 : « *La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les Pouvoirs publics.* »

3. « Mon amendement, disait M. Lintilhac, avait cette double et incontestable conséquence : 1° de substituer le régime de la loi à celui d'un décret pendant la période transitoire définie par le § 2; 2° *d'obtenir que la simultanéité de la loi de rachat et de la loi financière — qui en est le frein — se produisît sinon au moment présent, par un vote d'ensemble de votre part, comme le souhaitait votre Commission des Finances, mais antérieurement à leur application*, ce qui suffit pour la sécurité budgétaire. » (S. 26 juin 1908.)

et le jour de la promulgation de la loi spéciale[1], M. Lintilhac retira son amendement. Mais son texte avait amené quelques membres à penser qu'il pourrait rencontrer des objections dans la loi constitutionnelle et que l'on pourrait soutenir qu'il n'était pas en harmonie parfaite avec les dispositions qui règlent sur ce point les prérogatives du Président de la République.

Nous pensons que ces objections auraient été dissipées par un débat de tribune, et il est certain que la Présidence du Sénat tenait l'amendement pour régulier puisqu'elle l'avait reçu et mis en délibération. D'ailleurs, l'amendement de M. Lintilhac n'avait qu'un rapport assez lointain avec la difficulté que peut faire naître le précédent de 1875. La clause suspensive édictée par cet amendement visait les *effets* de la promulgation (V. *infra*, n° 510) beaucoup plus directement que l'*exercice* du droit de promulgation. C'est la formule « *devra être promulguée antérieurement* » qui la faisait apparaître à quelques-uns comme de nature à heurter le texte constitutionnel; il n'y a là, en effet, qu'une élémentaire difficulté de formule. L'étendue du pouvoir des Chambres n'est pas douteux; il s'agit seulement d'en assurer le fonctionnement par les formules les plus correctes.

Que dit en somme le texte constitutionnel et quelles sont exactement les prérogatives du Pouvoir exécutif en matière de promulgation? Il est bon de citer les termes mêmes de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 :

« 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 deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. »

On le voit, il s'agit là de l'accomplissement d'un devoir beaucoup plus que de l'exercice d'un droit. La loi est déclarée *définitive* par le vote des deux Chambres; l'obligation de promulguer dans le délai d'un mois naît de la transmission mécanique du texte adopté; le délai peut être abrégé par un vote spécial émis dans chacune des deux Assemblées. Enfin, le caractère de l'attribution est très nettement marqué par le deuxième paragraphe qui enlève au Président de la République tout recours auprès des Chambres dès que le délai est expiré.

Ce délai est donc une précaution prise en faveur du Pouvoir législatif contre l'inertie ou la résistance toujours possible d'un Gouvernement. Mais, de ce que le vote définitif des lois a été entouré d'un caractère obligatoire, il ne s'ensuit pas que ceux de qui dépend le vote définitif ne puissent pas, lorsqu'ils le jugent utile au bien de l'État, subordonner ce caractère obligatoire à l'ac-

1. Voici le nouveau texte qu'il est utile de citer parce qu'il fait voir avec la dernière évidence combien il peut être parfois nécessaire de subordonner la promulgation d'une loi déterminée à la promulgation d'une loi en cours d'examen :

« ART. 2. — Il sera statué par une loi spéciale sur l'organisation et l'administration du réseau.

« Les mesures financières destinées à pourvoir aux dépenses de toute nature qu'entraîneront le rachat et l'exploitation du réseau *jusqu'au jour de la promulgation de cette loi spéciale* ainsi que les conditions générales d'administration provisoire *seront déterminées par une loi*. »

complissement d'une circonstance déterminée. Il semble bien qu'en déférant aux Chambres le pouvoir de hâter la promulgation par des résolutions spéciales, la Constitution n'ait pas entendu leur refuser le pouvoir de lier une promulgation au sort d'une autre.

Sans doute, la forme employée en 1875 peut paraître en désaccord avec la délégation donnée au Pouvoir exécutif en matière de promulgation. Toutefois, il n'est pas inutile de rappeler que cette délégation existait déjà en 1875; elle avait été déférée au Président de la République avec les mêmes délais qu'aujourd'hui par l'article 2 de la loi du 13 mars 1873; les délais commençaient à courir du jour de l'adoption de la loi par l'Assemblée nationale.

On peut ajouter que notre texte actuel fait courir les délais, non point du jour du vote définitif, mais *du jour de la transmission au Gouvernement* du texte adopté. Or, cette transmission est placée dans les attributions du Président de chaque Chambre par l'article 126 du règlement du Sénat et par l'article 141 du règlement de la Chambre des députés; les règlements ne stipulent aucun délai pour l'accomplissement de cet acte. On a pu dès lors se demander si les Chambres n'auraient pas le droit de voter des résolutions chargeant leurs Présidents de transmettre une loi à une date déterminée afin de faire concorder la promulgation de cette loi avec l'achèvement d'une délibération en cours. La question est délicate; on pourrait hésiter à bon droit avant de la trancher par l'affirmative.

Il est d'ailleurs certain que si cette procédure exceptionnelle était jugée compatible avec le texte de la Constitution, elle ne pourrait fonctionner que par l'accord absolu des deux Assemblées; une résolution votée par une seule des deux Chambres serait inefficace. De même que les articles réglementaires concernant les rapports des Pouvoirs publics ont été rédigés en termes identiques au Sénat et à la Chambre par la volonté expresse et justifiée des législateurs de 1875[1], de même toute mesure qui aurait pour conséquence directe ou indirecte de faire coïncider la promulgation d'une loi avec une circonstance déterminée serait inopérante si elle n'était pas sanctionnée par les deux Assemblées.

C'est pourquoi la question qu'avait fait naître en 1908 la loi sur le rachat de l'Ouest est plus théorique que pratique. En réalité, c'est dans la loi même, par des clauses visant les *effets* plutôt que *la date* de la promulgation, que les Chambres peuvent donner à la réalisation de leurs volontés l'échéance qu'elles jugent la meilleure pour les intérêts du pays (V. *infra*, n° 510).

507 à 508. [*Sans modifications.*]

509. Les lois de finances qui comportent autorisation de percevoir les impôts et revenus publics doivent être promulguées en temps utile pour qu'aucun arrêt ne se puisse produire dans le recouvrement des recettes de l'État. Mais, par suite de la difficulté de réaliser entre les deux Chambres l'accord nécessaire, il peut arriver que la mise à exécution d'un Budget ne soit obtenue que par des moyens exceptionnels.

1. V. *Traité* (éd. de 1902), n° 675.

D'après la règle générale posée dans le décret du 5 novembre 1870, la promulgation des lois résulte de leur insertion au *Journal officiel;* toutefois, elles ne deviennent exécutoires dans chaque arrondissement qu'un jour franc après que le *Journal officiel* est parvenu au chef-lieu, et à Paris un jour franc après la publication du *Journal officiel.*

Par conséquent, dans le droit strict, toute loi autorisant les impôts devrait être insérée au *Journal officiel* deux jours au moins avant la date à laquelle expire l'ancienne autorisation de percevoir. Les délibérations successives des Chambres empêchent plus d'une fois le Gouvernement d'avoir ce délai minimum. Il lui reste alors la ressource d'ordonner télégraphiquement la publication et l'exécution de la loi, par interprétation de l'ordonnance du 18 janvier 1817, et c'est ce qui arrive lorsque l'accord ne s'établit entre les deux Chambres que l'avant-veille du jour où doit expirer l'autorisation de percevoir.

Cet accord indispensable peut-il être reculé *jusqu'à la veille même* de la date d'expiration? En d'autres termes, si le Gouvernement n'a obtenu les douzièmes provisoires que pour les trois premiers mois d'un exercice, les Chambres peuvent-elles retenir le Budget jusqu'au 31 mars, ou bien ne sont-elles pas tenues de rendre un vote définitif le 30 mars au plus tard?

Dans la pratique, on ne rencontre que deux exemples de cette difficulté extrême[1]. Le 30 mars 1903, le Budget du nouvel exercice n'était pas encore terminé; la Chambre des députés s'était réunie ce jour-là, dès 9 heures du matin, pour examiner les amendements introduits par le Sénat, et ce fut seulement le lendemain matin, à midi, qu'elle put rendre un vote définitif. Mais la séance ouverte la veille n'ayant été levée à aucun moment, l'expédition authentique du Budget fut datée du 30 mars, le décret de promulgation du 31, et l'insertion eut lieu au *Journal officiel* du 31, quelques heures après la séparation de la Chambre. Le Gouvernement put donc annoncer par dépêche à tous ses agents que la loi de finances de 1903, étant promulguée au *Journal officiel* du 31 mars, devait entrer en application à dater du 1er avril.

La même procédure a été suivie pour le Budget de 1908. L'accord entre les deux Chambres n'est intervenu que le 31 décembre 1907, à minuit; le Budget de 1908 a été promulgué par un décret daté du 31 décembre 1907, inséré au *Journal officiel* du 31 décembre, et la nouvelle loi de finances a été exécutoire, en vertu des dépêches du ministre des Finances, à partir du 1er janvier 1908. Il résulte de ce dernier précédent que les mesures exceptionnelles de promulgation sont applicables au cas où l'année financière est achevée comme au cas où elle a été prorogée par des douzièmes provisoires qui arrivent eux-mêmes à expiration.

Les lois simplement modificatives de lois qui sont en vigueur en Algérie y sont exécutoires de plein droit en vertu de la promulgation générale qui

1. Dans la séance du Sénat du 27 février 1906, alors que l'autorisation de percevoir les impôts devait expirer le 1er mars, M. Rouvier, Président du Conseil, disait : « Il eût été extrêmement désirable, il est encore désirable que le vote des douzièmes puisse avoir lieu de telle façon que la loi soit insérée au *Journal officiel* de demain matin pour que les impôts puissent être régulièrement perçus. » Le Président de la Commission des finances, M. Magnin, avait émis un doute par voie d'interruption : « Ce n'est pas indispensable », disait-il.

en a été faite dans la métropole, et sont dispensées de la nécessité d'une promulgation spéciale en Algérie[1].

Même pour les Chambres qui font la loi, une loi n'existe et ne produit son effet que lorsqu'elle a été promulguée; il ne serait pas possible de viser dans un article, en lui donnant le titre et en lui attribuant les caractères d'une véritable loi, un texte en élaboration dans l'une des Chambres[2]. La volonté des Chambres, certaine mais encore implicite et enfermée dans le for des consciences, ne suffit pas pour créer une loi; il faut des votes explicites, définitifs et constatés par l'acte de promulgation.

510. Une loi peut être votée avec une clause suspensive quant aux effets de sa promulgation[3]; mais il ne serait pas possible d'introduire dans une loi un texte décidant que sa promulgation aura lieu *en même temps* que le règlement d'administration publique prescrit par l'un de ses articles; en effet, c'est de la loi seule que le Conseil d'État reçoit pouvoir pour élaborer, et le Président de la République pour édicter le décret portant règlement d'administration publique; il est donc de toute nécessité que la promulgation de la loi précède celle du décret[4]. Mais il ne serait pas inconstitutionnel de fixer par un article des délais pour la *mise en application* d'une loi[5].

1. Arr. Cass. 29 janvier 1907. (*Journ. du Palais*, 1908, I, 254.)

2. « *M. le Président Brisson.* — Je demande à la Commission du Budget si elle ne croit pas qu'il y ait lieu de modifier légèrement la rédaction qu'elle me transmet à l'instant même. Nous ne pouvons pas viser, dans un texte législatif, l'exécution d'une loi qui n'est pas encore promulguée. Je signale à la Commission cette petite difficulté qu'elle résoudra certainement... La Chambre sait bien qu'il n'est pas dans mes habitudes d'essayer de créer des difficultés. C'est plutôt le contraire.

« Je voudrais seulement dire à la Commission du Budget — et la Chambre comprend bien mes scrupules — qu'il est bien difficile de viser dans une disposition législative une loi qui n'est pas encore votée. Le texte qui m'a été remis porte : « Il sera fait état, dans les dispositions législatives créant les ressources nécessaires *à l'exécution de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes*, de la totalité, etc... » Ne pourrions-nous pas substituer à cette formule la rédaction suivante : « Il sera fait état, dans les dispositions législatives créant les ressources nécessaires à l'exécution des mesures à prévoir pour assurer le service des retraites ouvrières et paysannes, de la totalité, etc.? » (C. D. 26 février 1910.) — En l'espèce, la proposition de loi sur les retraites ouvrières était pendante devant le Sénat; il lui fallait, pour devenir loi, traverser devant le Sénat la deuxième délibération, être votée par la Chambre des députés, et, enfin, être promulguée par le Président de la République. La formule suggérée pas le Président a été naturellement adoptée.

3. Voy. les précédents cités au n° 510 du *Traité*. La clause suspensive peut ne s'appliquer qu'à certaines dispositions déterminées de la loi; l'article 4 de la loi du 31 mars 1905 modifiant divers articles de la loi du 19 avril 1898 sur les accidents du travail, est ainsi conçu :

« La présente loi — *en ce qu'elle décide* que l'indemnité journalière sera due à partir du premier jour après celui de l'accident, si l'incapacité de travail a duré plus de dix jours, — *et en ce qui concerne* le maximum des frais d'hospitalisation — *n'entrera en vigueur que trente jours après sa promulgation.* »

V. également l'article 37 de la loi du 17 mars 1909 et l'article 1er de la loi du 1er avril 1909.

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 26 juillet 1894, il n'a pas été considéré comme inconstitutionnel de déposer un amendement ainsi rédigé : « *Avant toute application de la présente loi*, le Gouvernement soumettra aux Chambres les demandes de crédits nécessaires. »

4. C. D. 23 février 1905.

5. V. *supra*, l'article 33 de la loi du 9 avril 1893, cité dans une note sous le n° 51.

TROISIÈME SECTION

DES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER

DU DROIT DE CONSENTIR L'IMPOT ET LE BUDGET

§ 1er. — Principes généraux

511. [*Sans modifications.*]

512. Bien que le Budget ne soit consenti que pour un exercice, il n'y a point d'obstacle constitutionnel à ce que les Chambres votent une loi autorisant un ministre à accorder chaque année, pendant une période de temps déterminée, une subvention dont le chiffre serait fixé d'avance[1] (V. *infra*. n° 514).

Les députés ayant le droit d'initiative en matière de crédits (V. *Traité*, n° 66), il est d'usage, lorsque des communes sont gravement éprouvées par des orag s ou des inondations, que les représentants des régions sinistrées déposent une demande de secours pour les victimes. Mais ces propositions, nées de l'initiative parlementaire, ne sont jamais l'objet d'un rapport spécial de la Commission du Budget; elles constituent de simples indications dont le Gouvernement et la Commission tiennent compte, dans la limite des ressources budgétaires et au prorata des pertes éprouvées par l'ensemble du pays, lorsqu'il s'agit d'inscrire dans un cahier de crédits collectifs des indemnités pour secours. Ce fait que le Gouvernement aurait déjà déposé et même fait voter un crédit extraordinaire de secours pour sinistre exceptionnel, n'empêcherait pas un député de déposer, à son tour, une demande de crédit pour le même objet avec un chiffre plus élevé[2].

1. La loi du 18 mars 1908 a autorisé le ministre des Affaires étrangères à accorder à la mission laïque en Orient, sur les crédits de son département, pendant une période de quinze ans, une subvention annuelle de 18,000 francs.

2. A. N. 25 juin 1875 (dépôt, par le ministre de l'Intérieur, d'un crédit de 100,000 francs pour secours aux inondés du Midi; adoption du projet); A. N. 26 juin 1875 (dépôt par M. Depeyre d'un crédit de deux millions pour secours aux inondés du Midi; adoption de l'urgence).

513. [*Sans modifications.*]

514. Une disposition analogue à celle qui existe dans l'article 4 de la loi du 14 décembre 1879, a été introduite dans la loi de finances du 29 décembre 1882 qui a rattaché pour ordre au Budget général le Budget annexe des chemins de fer de l'État ; l'article 7 de cette loi règle de la manière suivante l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires qui peuvent être nécessaires pour le fonctionnement des chemins de fer de l'État :

« Les crédits supplémentaires ou extraordinaires, reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice, pourront être ouverts par décrets contresignés des ministres des Travaux publics et des Finances. Toutefois, ces crédits devront être soumis à la sanction des Pouvoirs législatifs, *dans le délai d'un mois*, lorsque les Chambres seront assemblées ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur réunion. »

Il est certain que, lorsque le délai d'un mois prévu par l'article 7 de la loi du 29 décembre 1882 ou le délai de quinzaine imparti par l'article 4 de la loi du 14 décembre 1879 ne sont pas observés, la volonté du législateur est méconnue. Pourtant cette inexécution de la loi s'est quelquefois produite; elle ne vicie pas le décret soumis à la ratification des Chambres, mais elle provoque les protestations des Commissions compétentes[1].

Les courts délais impartis au Gouvernement par l'article 4 de la loi du 14 décembre 1879, et par l'article 7 de la loi de finances du 29 décembre 1882 ont pour but d'empêcher que le contrôle des Chambres soit illusoire, et de permettre aux représentants du pays de réduire, s'ils le jugent utile, les crédits ouverts par les décrets soumis à leur ratification. Il est manifeste que si les crédits ouverts par décret étaient déjà dépensés au moment où les Chambres délibèrent, elles-ci se trouveraient pour ainsi dire liées par le fait accompli. Or leur droit de réduire les crédits inscrits dans les décrets n'est pas contestable.

Le 19 juin 1908, la Commission des Finances du Sénat avait été saisie par le ministre des Travaux publics d'une lettre qui semblait émettre un doute non point sur le droit des Chambres, mais sur le moment auquel ce droit pourrait utilement s'exercer[2]. Dans un rapport fait au Sénat le 25 juin 1908,

1. « Votre Commission constate immédiatement, d'une part, que la ratification du décret du 11 août 1906 aurait dû être demandée au plus tard le 27 octobre 1906, puisque la session extraordinaire de 1906 a été ouverte le 12 octobre 1906; d'autre part, que le décret du 12 décembre 1906 aurait pu facilement être soumis à la sanction de la Chambre avant la clôture de la session extraordinaire de 1906 (29 décembre 1906), mais aurait dû l'être en tous cas avant le 23 janvier 1907, la première séance de la session ordinaire de 1907 ayant eu lieu le 8 janvier 1907. En présence de ces retards, votre Commission croit devoir rappeler que les délais fixés par la loi du 29 décembre 1882 sont des délais extrêmes qui ne doivent être dépassés sous aucun prétexte, et que le Gouvernement doit, au contraire, s'efforcer de réduire dans toute la mesure du possible. » (C. D. 27 mai 1907.)

« Il résulte de ces prescriptions que la ratification du décret du 11 août 1906 aurait dû être demandée au plus tard le 27 octobre au lieu du 13 novembre 1906, puisque les Chambres s'étaient réunies le 12 octobre, et celle du second en date du 12 décembre 1906 au plus tard le 23 janvier, au lieu du 5 février 1907, puisque la première séance de la session de 1907 avait eu lieu le 8 janvier. Ce sont là de véritables irrégularités qui, quelque légères qu'elles soient dans l'espèce, doivent être absolument évitées. » (S. 25 juin 1908; rapp. de M. Béral.)

2. Voici le texte de la lettre du ministre des Travaux publics :

« Monsieur le Sénateur, Vous m'avez fait l'honneur de m'écrire, le 27 mai dernier, pour m'informer que, chargé par la Commission des Finances d'examiner deux projets de loi, votés par la Chambre des députés et portant tous deux ratification de décrets ayant ouvert au ministre des Travaux publics des crédits supplémentaires pour les exercices 1906 et 1907, au titre du Budget annexe des Chemins de fer de l'État, vous avez été amené à proposer, comme conclusions de vos deux rapports, pour le premier crédit,

M. Béral prit acte, au nom de la Commission des Finances, que le ministre des Travaux publics reconnaissait « le droit absolu du Parlement de voter l'intégralité ou une partie seulement des crédits supplémentaires demandés, et *à fortiori* de réduire ces crédits aux insuffisances réelles dûment constatées en fin d'exercice. » En conséquence, la Commission sénatoriale proposait de ne ratifier les crédits que jusqu'à concurrence d'une somme déterminée. Les mêmes conclusions étaient formulées dans un rapport du 27 mai 1907. Les décisions de la Commission des Finances ont été approuvées dans la séance du Sénat du 30 juin 1908, et les libellés de deux projets de loi ratifiant les décrets qui avaient ouvert des crédits au Budget des chemins de fer de l'État ont été ainsi *modifiés* : 1° « Est sanctionné *jusqu'à concurrence* de la somme de 1,456,625 francs, le décret du 28 décembre 1907, etc. » ; 2° « Les crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts au ministre des Travaux publics, au titre du Budget annexe des chemins de fer de l'État, pour l'exercice 1906, rendu en exécution de la loi de finances du 29 décembre 1882, sont ratifiés *jusqu'à concurrence* d'une somme globale de 1,746,500 francs ». Les crédits ouverts par décret ont donc été réduits par le Sénat dans les deux cas.

La même procédure a été suivie par la Commission du Budget de la Chambre des députés à l'égard d'un décret du 12 octobre 1908 rendu en Conseil d'État et ouvrant un crédit de 8,500,000 francs pour le service des Postes et Télégraphes[1] ; la Commission a proposé le texte de ratification dans les termes suivants :

une réduction le ramenant de 1,862,000 francs à 1,756,180 francs ; pour le second crédit, une réduction le ramenant de 1,798,440 francs à 1,456,625 francs.

« Il vous a paru, d'autre part, que ces réductions devaient avoir pour conséquence une modification du libellé des deux projets de loi, par laquelle on indiquerait que les crédits ne seraient respectivement sanctionnés que jusqu'à concurrence du montant des crédits réduits.

« Vos propositions n'étant pas encore définitivement adoptées, vous m'avez exprimé le désir, au nom de la Commission des Finances, de connaître mon avis, tant sur les réductions opérées que sur le nouveau libellé des projets de loi.

« Permettez-moi de vous faire remarquer, Monsieur le Sénateur, que les propositions faites par vous à la Commission des Finances soulèvent une question de principe. Lorsque le Parlement est appelé à ratifier des décrets ayant ouvert au ministre des Travaux publics, au titre du Budget annexe des Chemins de fer de l'État, en vertu de l'article 7 de la loi de finances du 29 décembre 1882, des crédits supplémentaires ou extraordinaires reconnus nécessaires dans le cours de l'exercice pour assurer l'exploitation du réseau, le Parlement doit-il ratifier les décrets ou peut-il restreindre la ratification à celle des dépenses réellement effectuées sur les crédits ouverts par les décrets ?

« La première interprétation de la loi de 1882 revient à dire que le Parlement est appelé à convertir en lois des décrets rendus à titre provisoire. Elle me paraît seule conforme aux dispositions de l'article 7, lequel prévoit un délai relativement court pour saisir les Chambres de la ratification des décrets (un mois lorsque les Chambres sont assemblées, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion, si elles sont en vacances.)

« Si l'on eût voulu demander aux Chambres de statuer sur l'emploi fait des crédits, on aurait attendu la clôture de l'exercice et on eût fait courir le délai de présentation du projet de loi de la date de cette clôture.

« *Les prérogatives du Parlement restent entières, quelle que soit l'interprétation adoptée. Le droit des Chambres de voter l'intégralité ou une partie seulement des crédits qui leur sont demandés est absolu; il n'est même pas limité aux dépenses réellement effectuées. Le Parlement reste toujours libre de son vote.*

« Il ne s'agit donc que d'une question de méthode.

« J'estime qu'elle doit être résolue dans le sens indiqué ci-dessus et j'insiste, en conséquence, pour que le Sénat vote intégralement les deux crédits supplémentaires de 1,862,000 francs (exercice 1906) et de 1,798,440 francs (exercice 1907) déjà votés par la Chambre des députés et dont l'excédent non employé tombera naturellement en annulation dans la loi de règlement de chacun de ces deux exercices.

« Toutefois, si la Commission des Finances ne croyait pas devoir tenir compte des objections qui précèdent, je demanderais que les chiffres des crédits soient légèrement modifiés : les dépenses faites s'élèvent en effet, pour l'exercice 1906 à 1,756,180 francs, et pour l'exercice 1907 à 1,456,625 francs. »

1. V. le rapport déposé par M. Paul Doumer le 7 décembre 1908.

« Est sanctionné, *jusqu'à concurrence d'une somme de* 4,700,000 francs, le décret du 12 octobre 1908, etc... »; en adoptant ce texte dans la séance du 17 décembre 1908, la Chambre a consacré la jurisprudence établie pour le fonctionnement de la loi du 14 décembre 1879.

La loi du 14 décembre 1879 ayant décidé que, dans le temps où la session est close, des décrets rendus en Conseil d'État peuvent ouvrir provisoirement des crédits supplémentaires pour les services dont la nomenclature a été annexée à la loi de finances, le Gouvernement n'excède pas son droit en promulguant un décret de crédits supplémentaires *la veille* même de l'ouverture d'une session. Toutefois cette procédure peut motiver les critiques de la Commission du Budget; dans un rapport du 7 décembre 1908, M. Paul Doumer a présenté les observations suivantes :

« Les décrets qui ont mis ces crédits à la disposition de l'Administration des Postes et Télégraphes sont datés du 12 octobre 1908, alors que la rentrée des Chambres était fixée au lendemain 13. Faut-il croire, puisqu'on avait attendu jusque-là, qu'on fût à deux ou trois jours près pour des paiements indispensables à effectuer? Même s'il en était ainsi, et cela n'est pas, quelle raison de prendre des décrets? Le Parlement ne refuse jamais de voter d'urgence, parfois en quelques heures, les crédits dont le besoin immédiat est démontré. Il n'y avait donc aucun motif de se passer de son autorisation et de recourir à une procédure extraordinaire, injustifiable en l'espèce et à ce moment. »

Dans la séance de la Chambre du 17 décembre 1908, le sous-secrétaire d'État des Postes et Télégraphes releva les critiques de la Commission du Budget; il fit observer que, pendant l'absence des Chambres, l'urgence s'était manifestée d'engager des dépenses inscrites au décret, puisqu'il s'agissait d'un cas de force majeure, — l'incendie de la rue Gutenberg — et que le ministère des Finances n'avait pas considéré qu'il fût possible de faire cet engagement de dépenses sans être couvert par un décret rendu en Conseil d'État. Le rapporteur général reconnut que le Gouvernement n'avait pas excédé ses pouvoirs, mais que la coïncidence de la promulgation du décret et de la réunion des Chambres justifiait une protestation[1].

La situation est naturellement toute différente pour les crédits ouverts par décrets, non point en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 14 décembre 1879, mais aux termes des lois spéciales qui délèguent au Pouvoir exécutif le droit de faire certaines ouvertures de crédits sous réserve de l'approbation ultérieure des Chambres. L'article 29 de la loi de finances du 18 juillet 1892 est ainsi conçu :

« Les crédits supplémentaires reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice, pour assurer le service des dégrèvements et non-valeurs sur contributions directes et taxes y assimilées, pourront être ouverts par décrets contresignés par le ministre des Finances;

1. « Nous avons pour devoir, disait M. Paul Doumer, de défendre les prérogatives financières du Parlement. Il est possible qu'à certains moments il ne paraisse pas très grave de laisser porter atteinte à ce qui est le droit des représentants du pays. Ici, c'est aux membres de la Commission du Budget qu'il appartient en premier lieu de sauvegarder ce droit.

« Or, on est allé à l'encontre de ce droit. Le décret qui a été rendu *n'est assurément pas illégal matériellement*, puisqu'il ne vise que des services pour lesquels le Budget autorise l'ouverture de crédits par décret, mais encore cela n'est-il possible que pour des dépenses urgentes. Les dépenses dont il s'agit n'avaient pas ce caractère, puisqu'elles étaient engagées avant qu'aucun décret fût pris.

« Dans ces conditions, celui-ci, rendu à la veille de la rentrée des Chambres, était vraiment, je dirai, *une anomalie légale* que nous ne pouvions laisser passer sans protester. »

toutefois, ces décrets devront être soumis à la sanction du Pouvoir législatif dans le délai d'un mois lorsqne les Chambres sont assemblées, ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

En conformité de ce texte, un décret du 12 octobre 1909, promulgué le 19 octobre 1909, le jour même de l'ouverture de la session extraordinaire de 1909, a ouvert au ministre des Finances un crédit de 4,200,000 francs pour dégrèvements et non-valeurs.

La législation sur les crédits supplémentaires interdit-elle l'ouverture anticipée d'un crédit destiné à faire face à des besoins qui ne se produiront que l'année suivante et qui sont prévus au Budget déposé pour le futur exercice?

Dans un projet de loi discuté par la Chambre à la séance du 23 juin 1904, le Gouvernement avait réclamé, pour le service pénitentiaire, un crédit supplémentaire motivé dans les termes suivants :

« En vue de permettre d'assurer, dès le 1er janvier 1905, le placement des pupilles filles confiées actuellement à des établissements congréganistes qui, en exécution de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations, peuvent être appelées à disparaître, il a été demandé au projet de Budget pour l'année 1905 les crédits nécessaires à la création du personnel d'une deuxième colonie de l'État pour les jeunes filles détenues. Afin que ce nouvel établissement puisse fonctionner dès le vote du Budget pour 1905, il y a lieu d'aménager, dès maintenant, les locaux de l'ancienne maison centrale de Cadillac (Gironde). »

M. Groussau demanda l'ajournement du crédit supplémentaire, en faisant observer que l'on suivait, en l'espèce, une méthode incorrecte :

« Cette colonie pénitentiaire, dit-il, n'est pas encore créée ; elle figure seulement à l'état de projet au Budget de 1905. Et c'est au Budget de 1904 qu'on invite la Chambre à ajouter un crédit supplémentaire pour une institution qui n'existe pas encore et qui sera l'objet d'une discussion dont nous ne pouvons d'avance préjuger le résultat!... Le bon sens, d'accord avec les principes budgétaires et même avec les prérogatives du Parlement, car il faut éviter un préjugé sur le fond même de la question, imposent l'ajournement du crédit. Je veux espérer que la Commission du Budget acceptera cette solution, puisque la question fondamentale n'a pas encore été étudiée et que le crédit supplémentaire ne peut pas être raisonnablement voté. »

Le rapporteur général du Budget déclara que « le fait signalé par M. Groussau n'avait pas échappé à la Commission du Budget, et que, pour la régularité de la comptabilité, il eût été plus naturel d'ajourner le vote du crédit jusqu'à l'ouverture de l'exercice 1905 ». Mais le rapporteur général ajouta que, devant la nécessité où se trouvait le Gouvernement d'être en mesure de recueillir immédiatement les jeunes détenues en cas de fermeture des établissements visés, la Commission du Budget avait cru devoir approuver le crédit.

M. Paul Doumer, Président de la Commission du Bugdet, intervint au point de vue de la question de procédure, et défendit en ces termes la régularité de la demande formée devant la Chambre :

« L'honorable M. Groussau peut discuter, quant au fond, la dépense qui est proposée, mais je ne crois pas qu'il lui soit possible de déclarer que la forme dans laquelle elle est présentée est incorrecte. Je pense, bien au contraire, que, inscrite dans un cahier de crédits supplémentaires, elle doit appeler davantage l'attention de la Chambre.

« Nous faisons tous les jours des opérations de ce genre. Quand on veut commencer, par exemple, la construction d'un nouveau type de canon dans les arsenaux de la guerre, il arrive fréquemment que la question s'engage par un crédit supplémentaire qui permet

soit l'achat d'un matériel, soit l'édification d'un atelier qui permettront de procéder à la fabrication de ce canon au début de l'exercice suivant. C'est donc une pratique courante, régulière et excellente au point de vue budgétaire. »

M. Groussau soutint qu'il ne s'agissait pas là d'un crédit supplémentaire : « L'essence du crédit supplémentaire, dit-il, est d'ajouter quelque chose à ce qui existe déjà, et ici, il n'y a absolument rien. Le crédit primitif de 1904 est limité par le projet de Budget de 1905, qui le rend réfractaire à tout crédit supplémentaire pour la réalisation d'une institution expressément réservée à un débat ultérieur. »

Le crédit contesté fut mis aux voix et adopté par 352 voix contre 219.

Il résulte également d'une loi votée par l'Assemblée nationale le 21 juin 1875, qu'un crédit peut être détaché du projet de Budget du futur exercice pour être adopté, non comme crédit supplémentaire, mais à titre de crédit accordé d'urgence et par anticipation [1]. C'est évidemment là une procédure peu recommandable ; il est imprudent d'engager d'avance les ressources d'un exercice.

515. L'article 25 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908 (V. *supra*, n° 50), stipule qu'aucune somme d'argent ne peut être perçue à titre d'impôt ou de taxe qu'en vertu d'une loi ; l'article 96 ajoute qu'aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi, réparti ni perçu qu'en vertu d'une loi. Aux termes de l'article 102, le Budget est voté pour un an ; il n'a force de loi que pour l'année à laquelle il se rapporte ; enfin l'article 100 décide qu'aucune dépense extra-budgétaire ne peut être effectuée sur les fonds de l'État qu'en vertu d'une loi. Le cas de crédits extraordinaires dont la nécessité se révèle pendant l'absence des Chambres est réglé par l'article 101 dans les termes suivants :

« En cas d'urgence motivée par des circonstances extraordinaires, les ministres peuvent pendant l'absence de l'Assemblée générale (le Sénat et la Chambre des députés, V. n° 50) créer par iradé impérial les ressources nécessaires et effectuer une dépense non prévue au Budget, à la condition d'en saisir l'Assemblée générale par un projet de loi au début de sa plus prochaine réunion. »

Le cas de dissolution de la Chambre des députés avant le vote du Budget est prévu par l'article 102.

« Si, par suite de circonstances exceptionnelles, la Chambre des députés est dissoute avant le vote du Budget, les ministres peuvent, par un arrêté pris en vertu d'un iradé impérial, appliquer le Budget de l'année précédente jusqu'à la session prochaine, sans que l'application provisoire de ce Budget puisse dépasser le terme d'une année. »

1 Le texte du projet adopté le 21 juin 1875, alors que le Budget de 1876 se trouvait encore devant la Commission, était ainsi conçu :

« Il est ouvert au ministre de l'Agriculture et du Commerce, sur le Budget de l'exercice 1876, au chapitre 15, un crédit de 600,000 francs pour les dépenses de l'exposition internationale universelle de Philadelphie. »

Au moment du vote, le rapporteur avait fourni à l'Assemblée les explications suivantes :

« C'est à titre exceptionnel et surtout à cause de l'urgence que la Commission du Budget a consenti à détacher, du vote du Budget ordinaire de 1876, la disposition additionnelle présentée par le ministre de l'Agriculture et du Commerce et par le ministre des Finances. Aujourd'hui, vous allez vous prononcer sur le chapitre 15 du Budget de l'Agriculture et du Commerce, et le crédit de 600,000 francs dont il est question en ce moment, *sera prélevé sur les sommes que vous aurez à voter ces jours-ci pour les services de ce ministère*. En un mot vous allez voter un chapitre détaché du Budget ordinaire de 1876. »

516. On a indiqué, dans le *Traité*, les principes généraux qui président, dans les divers pays, au vote du Budget de l'État. Il a été pris, en Italie, à la date du 21 avril 1904, un décret très intéressant au point de vue de la préparation du Budget et des réformes qui peuvent y être introduites. Ce décret institue auprès du ministère des Finances (ministère du Trésor) « une Commission permanente pour l'examen et l'étude des Budgets des principaux pays étrangers en vue de les comparer avec le Budget italien et d'en tirer d'utiles enseignements pour l'amélioration des différentes organisations financières du régime de la Dette publique et des chemins de fer, et de la surveillance à exercer sur les recettes et les dépenses ». La Commission permanente est composée de six membres nommés par décret; elle est présidée par le ministre des Finances[1].

517. Dans la séance du 3 avril 1903, le Sénat a voté la résolution suivante, sur le rapport de la Commission des comptes de l'exercice 1897 :

« Le Sénat, s'associant aux protestations de la Chambre des députés contre l'abus des crédits complémentaires, invite le Gouvernement à se conformer aux lois de finances qui interdisent d'ordonner ou de liquider des dépenses en dehors ou au delà des crédits alloués [2].

« La régularisation des crédits complémentaires sera demandée par le Gouvernement, dans un projet de loi spécial, dans les trois mois qui suivront la clôture de l'exercice. »

Le second paragraphe de cette résolution a eu pour but de donner satisfaction à des observations plusieurs fois renouvelées par la Cour des Comptes; en le présentant, d'accord avec la Commission des comptes du Sénat, M. Ernest Boulanger a fourni, sur la question des crédits complémentaires, des explications qu'il est intéressant de rappeler :

« La question des crédits complémentaires s'est posée de tout temps; on peut dire qu'ils sont presque inévitables dans une grande administration comme celle du Budget de la France. Il arrive parfois, en effet, que lorsque des crédits — je parle surtout des crédits de la défense nationale — sont épuisés, le Gouvernement se trouve conduit, par des événements imprévus, à la nécessité absolue d'engager des dépenses. Alors, si les Chambres ne sont pas réunies, ou si l'appareil législatif lui paraît trop long à mouvoir pour répondre à l'urgence d'une solution, le Gouvernement décide, presque toujours en Conseil des ministres, que la dépense sera néanmoins engagée.

« Cette dépense ne correspondant à aucun crédit voté, comment la régulariser? Souvent on le fait en comprenant la créance parmi les crédits supplémentaires à ouvrir avant la clôture de l'exercice. Mais il arrive parfois que ces crédits supplémentaires ne sont pas eux-mêmes votés à temps par les Chambres, et alors il ne reste plus à leur égard que le procédé du crédit complémentaire. Souvent aussi — et c'est le côté le plus grave au point

1. C'est l'organisme auquel correspond en France le *Bulletin de statistique et de législation comparée* publié par notre ministère des Finances; mais un Comité formé dans les conditions prévues par le décret italien a des moyens d'action qui peuvent échapper à un Bureau administratif.

2. L'usage d'engager les dépenses au delà de la disponibilité des crédits faisait également, devant la Chambre des députés, l'objet des critiques de la Commission des comptes de 1886 : « Certains services ont l'habitude de transporter aux exercices suivants les dépenses qui ne peuvent être payées dans l'année à laquelle elles appartiennent. Ces dépenses sont ensuite imputées sur les premiers crédits ouverts de l'année suivante. En accumulant ainsi les dépenses impayées, on peut se trouver inopinément en présence d'un arriéré considérable. » (Rapport de M. Antoine Perrier; C. D. 21 mars 1891.)

« Le principe essentiel du contrôle parlementaire est qu'aucune dépense ne peut être effectuée sans l'ouverture d'un crédit préalable. Le devoir de l'Administration des colonies était donc de solliciter du Parlement les autorisations nécessaires avant l'engagement des dépenses ou au moins de proposer l'ouverture de crédits supplémentaires avant l'expiration des délais de clôture de l'exercice. » (Rapport de M. Rambourgt sur les comptes de 1888; C. D. 19 mars 1892.)

de vue politique — le Gouvernement ne se met pas en mesure de présenter les dépassements de crédits avant la clôture de l'exercice. Ce sont les cas les plus nombreux et les plus inquiétants. Or, ce retard dans la régularisation des crédits complémentaires est tout à fait fâcheux.

« La dépense engagée reste ignorée du Parlement, et elle est tenue en réserve pour apparaître seulement dans ce que j'appellerai la fosse commune des règlements budgétaires...

« La seule mesure efficace, à mon sens, est celle que la Cour des Comptes a indiquée très souvent; elle demande avec instance que, quand le Gouvernement est conduit à la nécessité des crédits complémentaires prohibés, en principe, par la législation française, c'est-à-dire lorsqu'il engage des dépenses sans crédits, il n'attende pas, pour en provoquer la régularisation, la loi de règlement, mais qu'il vienne, par un projet de loi spécial, aussitôt la clôture de l'exercice, solliciter du Parlement l'octroi du bill d'indemnité dont il a besoin pour décharger sa responsabilité. »

Une question de responsabilité financière pour des dépenses engagées sans le vote préalable des crédits nécessaires a été soulevée devant la Chambre des députés le 2 février 1904. L'article 63 de la loi de finances du 31 mars 1903, en autorisant le remaniement de sièges judiciaires, avait édicté la prescription suivante : « Les créations autorisées par le présent article n'auront lieu qu'au fur et à mesure de ces extinctions *et dans les limites des crédits budgétaires*. » La première de ces conditions avait été observée; mais la seconde avait été négligée, d'où nécessité de venir demander à la Chambre un crédit supplémentaire. La Commission du Budget, par l'organe de son Président, M. Paul Doumer, et le ministre des Finances, M. Rouvier, déclarèrent à la Chambre qu'une erreur avait été commise, et demandèrent un bill d'indemnité; le ministre ajouta qu'il n'y avait pas à craindre que le vote sollicité de la Chambre créât une jurisprudence autorisant les dépassements de crédits. Le bill d'indemnité fut accordé par le rejet d'un amendement de M. Gauthier (de Clagny), qui tendait à supprimer la totalité du crédit réclamé pour couvrir l'irrégularité commise. Mais, immédiatement après ce vote, M. Déribéré-Desgardes fit voter une réduction de 1,000 francs à titre d'indication, « comme sanction des observations présentées et par respect pour les volontés du Parlement[1] ».

Des nécessités urgentes ont plus d'une fois entraîné le Gouvernement à ordonner certaines dépenses pour lesquelles il n'existait pas de ressources correspondantes et qui l'obligeaient ensuite à présenter aux Chambres une demande de crédits qualifiés de « crédits *extraordinaires* »; mais de telles demandes ont toujours été l'objet des critiques de la Commission du Budget qui considère cette manière de procéder comme absolument contraire aux règles constitutionnelles; ces critiques ont été formulées avec énergie dans un rapport déposé sur le Bureau de la Chambre, par M. Pierre Baudin, rapporteur général du Budget de 1906 :

« La Commission du Budget, disait M. Pierre Baudin, avait pensé qu'il convenait de réserver pour un examen minutieux ceux de ces crédits qui étaient relatifs à des dépenses déjà faites, et qui n'auraient pas dû être engagées sans votre acquiescement..... Elle ne peut que renouveler les observations qu'elle avait déjà formulées sur les inconvénients que

1. V. également les débats qui ont eu lieu dans la séance du Sénat du 21 octobre 1902, à la suite desquels la Commission des comptes a « pris acte, qu'à l'avenir tous les ordonnateurs, quels qu'ils soient, seront rendus responsables des dépenses faites, engagées et payées au delà des autorisations ».

présente la non-application de la règle qui veut qu'aucune dépense extraordinaire *en cours d'exercice* ne soit faite en dehors de votre examen; il y a non seulement une raison politique et de haute convenance, mais aussi une nécessité de contrôle, puisqu'il est généralement difficile au Parlement, lorsqu'il se trouve en présence de faits accomplis, de donner à ses observations des sanctions effectives..... C'est d'ailleurs, d'une manière générale, la conclusion que votre Commission peut formuler à la suite de l'examen auquel elle vient de se livrer pour les crédits dont il s'agit; il faut que toutes les administrations adoptent des méthodes financières plus en rapport avec les nécessités d'un contrôle qui doit être effectif; il n'est pas admissible que des dépenses soient engagées, avant d'avoir été soumises au Parlement. »

En effet, le caractère d'un crédit ne change rien aux obligations constitutionnelles; il importe peu qu'il soit *extraordinaire*, c'est-à-dire issu d'une circonstance subite et imprévue; rien ne saurait dispenser le Pouvoir exécutif de la règle qui lui interdit d'employer ou d'engager les produits des impôts sans s'être pourvu de l'autorisation du Pouvoir législatif.

On a vu qu'en l'absence de toute loi réglant la matière (V. n° 107), il est difficile de trouver, en dehors du Sénat, une juridiction compétente pour statuer sur des actes de gestion ministérielle[1]. Néanmoins, dans la séance du 29 octobre 1894, la Chambre des députés, délibérant sur un projet de règlement de comptes, a voté, à l'unanimité de 516 votants, une motion de M. Jaurès, rédigée dans les termes suivants : « La Chambre, décidée à assurer la régularité et la probité absolue dans l'emploi des fonds votés par elle, renvoie à M. le Garde des Sceaux les conclusions de la Commission des comptes ». Il s'agissait donc de provoquer une instruction judiciaire par les voies de droit commun; mais il convient de constater que, dans l'espèce, la résolution visait beaucoup moins les actes imputables à l'ordonnateur politiquement responsable devant les Chambres que certaines dépenses qui paraissaient avoir été effectuées à tort par un fonctionnaire[2].

518. [*Sans modifications.*]

§ 2. — Spécialité des crédits

519. Le principe de la spécialité des crédits a été fortifié par l'article 79 de la loi de finances du 30 mars 1902. Cet article est ainsi conçu :

« Les cadres de toutes les administrations centrales établis par des règlements d'admi-

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 27 novembre 1903, au sujet du vote d'une résolution concernant la responsabilité financière des ministres (Voy. *supra*, n° 107), M. Paul Doumer, Président de la Commission du Budget, rappelait l'importance de la loi portant règlement définitif des Budgets. « La loi de règlement des Budgets, sans laquelle un exercice ne peut être apuré, passe en général devant le Parlement comme une loi d'intérêt local. Personne n'y fait attention; et cependant ce projet de loi nous apporte non seulement les comptes de l'année, mais toutes les observations de la Cour des Comptes, les réponses des ministres, l'ensemble des documents qui permettent au Parlement de juger en dernier ressort la gestion financière de tout un exercice. Nous avons, bien à tort, l'habitude de nous désintéresser de ces questions : c'est le rôle du Parlement, lorsqu'il a voté un Budget, de voir comment ses volontés ont été exécutées, comment le Budget a été appliqué. »

2. D'ailleurs, avant le vote, le Garde des Sceaux avait fait la déclaration suivante : « Je suis venu ici, messieurs, loyalement, franchement, dire : J'accepte les résolutions de la Commission des comptes et le renvoi au Président du Conseil; mais je ne veux pas que la Chambre s'abuse sur les conséquences de ce renvoi; je ne veux pas qu'elle croie que, parce que le renvoi est ordonné, il y aura des poursuites qui puissent aboutir. »

nistration publique devront toujours correspondre exactement aux crédits votés pour cet objet dans chaque Budget spécial. Aucune modification ne pourra être mise en application si elle implique une augmentation correspondante des crédits votés. Les administrations centrales ne peuvent pas comprendre dans leurs cadres des fonctionnaires payés sur d'autres chapitres du Budget, et aucun fonctionnaire ne doit toucher un traitement différent de celui qui est déterminé par la loi budgétaire[1] ».

520. Pour fortifier la règle de la spécialité des crédits, la Chambre des députés a voté, le 29 juin 1899, une résolution dont le § *c* contient les prescriptions suivantes :

« Le Gouvernement est invité à tenir la main à l'observance rigoureuse de la règle de la spécialité des crédits; à éviter, par suite, toute interversion de crédits et tout accroissement irrégulier de personnel; à imputer exclusivement au chapitre premier toutes les dépenses de traitements, salaires, indemnités ordinaires ou extraordinaires du personnel d'employés titulaires et auxiliaires.

« Il y a lieu de diviser ce chapitre premier en deux parties : la première afférente aux traitements proprement dits; la deuxième marquée 1 *bis* et comprenant les indemnités et gratifications de toutes natures. »

La Cour des Comptes a également rappelé dans son rapport sur les comptes de l'exercice 1901, qu'il y a irrégularité à faire supporter par des chapitres étrangers les payements qui doivent être effectués sur les crédits du personnel[2].

Enfin l'article 43 de la loi de finances du 22 avril 1905 a édicté les dispositions suivantes :

« A partir du 1er janvier 1906, sera interdite l'imputation, sur des des chapitres autres que ceux affectés aux dépenses de personnel des administrations centrales, de tous traitements, indemnités ordinaires ou extraordinaires alloués au personnel du cadre permanent, auxiliaire ou temporaire, employé dans les administrations centrales des ministères. »

La spécialité des crédits peut valablement résulter d'une déclaration interprétative de la Commission du Budget. Le rapport fait par M. Paul Deschanel sur le Budget des Affaires étrangères pour 1908, contient le passage suivant[3] :

« Les crédits ouverts pour les frais de mission sont exclusivement réservés aux missions remplies à l'étranger pour l'étude des questions scientifiques et économiques; les agents chargés de travaux particuliers effectués à Paris ne peuvent pas être rémunérés sur ces crédits. »

1. Dans la séance du 11 février 1902, la Chambre des députés a voté, sur le rapport de sa Commission des comptes, une résolution ainsi conçue :

« La Chambre, protestant contre l'usage abusif et irrégulier des crédits complémentaires, invite le Gouvernement à se conformer aux lois des 24 avril 1833, 16 mai 1851 et 5 mai 1855. »

2. « La Cour rappelle le principe maintes fois posé dans ses rapports publics, et nettement approuvé par le Parlement, à savoir que tout payement d'indemnité, aussi bien que de traitement, fait à des agents travaillant à l'Administration centrale, qu'il s'agisse d'agents extérieurs détachés à Paris ou d'agents de Paris employés à des travaux concernant les services extérieurs, doit être supporté par les crédits du chapitre du *Personnel de l'Administration centrale*, *a* moins d'indications contraires expressément insérées dans les Budgets. En effet, l'imputation de la dépense se détermine d'après le caractère de l'agent et non d'après la nature de la tâche. » (Rapport sur l'exercice 1901, p. 24.)

D'ailleurs, tous les décrets rendus en exécution de l'article 16 de la loi du 29 décembre 1882 et portant organisation de l'Administration centrale des ministères contiennent la disposition suivante : « Le traitement de tout fonctionnaire ou employé de l'Administration centrale ne peut être imputé, en tout ou en partie, que sur les crédits portés au Budget aux chapitres du Personnel de l'Administration centrale ». (Voy. les décrets du 30 décembre 1884, du 19 janvier 1885, du 23 avril 1885, du 27 mars 1885, du 12 août 1886, du 4 novembre 1886, du 3 janvier 1887, du 4 avril 1887, du 11 et du 18 avril 1887.)

3. Tome II, p. 407.

La Cour des Comptes a considéré ces termes comme absolument formels, et elle a déclaré, en conséquence, que la spécialité du crédit des missions n'était pas respectée lorsque des prélèvements étaient opérés sur ce crédit, en vue de rétribuer des missions données à Paris, même pour des sujets d'études absolument distinctes de celles qui rentrent dans les attributions ordinaires de l'Administration centrale[1].

La spécialité des crédits ne permettrait pas aux Chambres d'augmenter utilement le chiffre d'un chapitre en vue d'un objet que ce chapitre ne comprend point. Dans la séance de la Chambre des députés du 23 décembre 1908, M. Ceccaldi avait proposé d'augmenter de 600,000 francs, le crédit du chapitre 16 de l'Intérieur, qui concerne « les subventions aux communes pour les sapeurs-pompiers », afin de pourvoir aux misères résultant de chômages et de sinistres agricoles; cet amendement ayant rencontré l'appui du Président de la Commission du Budget, M. Caillaux, ministre des Finances, déclara qu'en le votant la Chambre ferait œuvre vaine :

« Le principal défaut de l'amendement présenté par notre collègue M. Ceccaldi, c'est d'être *inopérant*. Quel chapitre la Chambre examine-t-elle en ce moment-ci? Elle examine un chapitre qui est intitulé : « Subventions aux communes pour les sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie ». M. Ceccaldi demande qu'on augmente ce chapitre d'une somme importante. Quel en serait l'effet utile? *Quand même ce crédit serait voté, quand même il serait incorporé au Budget, il n'y aurait pas de ministre, ni d'autorité qui pût délivrer de mandats sur les sommes inscrites.* »

M. Berteaux, Président de la Commission du Budget, reconnut le bien fondé des observations du ministre, et il proposa de compléter le libellé du chapitre par cette addition : « Secours pour chômage et pour calamités agricoles ». La spécialité du chapitre se trouvant ainsi modifiée, la Chambre vota la modification du libellé et l'augmentation de 600,000 francs[2]. Mais, dans la séance du 24 décembre 1908, le rapporteur général, M. Poincaré, déclara que ce procédé budgétaire n'était pas correct : « Il serait inadmissible, dit-il, qu'une des deux Chambres pût ainsi *dénaturer la destination d'un chapitre et y inscrire arbitrairement des crédits affectés à un emploi imprévu.* » En conséquence, il proposa le rejet du libellé et du crédit, ce qui fut prononcé par le Sénat[3].

La spécialité des crédits a été établie afin d'empêcher que les sommes votées par les Chambres pour un objet déterminé ne soient détournées de cet objet et affectées à des besoins *différents*. La règle de la spécialité qui est consacrée par une disposition légale interdisant les virements de *chapitre à chapitre* interdit-elle d'une façon absolue le transfert par décret d'un *ministère à un autre ministère* d'un crédit conservant *le même objet* dans le ministère

1. Rapp. de la Cour des Comptes sur l'exercice 1906, p. 26.

2. Toutefois, le ministre des Finances avait fait les plus expresses réserves sur la régularité de cette méthode :

« Il est impossible, disait-il, d'ouvrir un crédit au ministre de l'Intérieur sur le chapitre des subventions aux sapeurs-pompiers. M. le Président du Conseil ne pourra mandater aucune somme pour donner des secours à d'autres personnes. Ce serait contraire à toutes les règles de la comptabilité publique. Vous pensez employer un bon moyen? Je crois que c'est peut-être le plus mauvais de tous. »

3. Mais le but poursuivi par la Chambre était d'obtenir le vote immédiat par le Sénat d'un crédit supplémentaire de 600,000 francs dont la Commission sénatoriale des Finances avait ajourné l'examen ; dans la même séance, ce crédit fut adopté par la Haute Assemblée sous la forme d'une loi spéciale (V. *infra*, n° 532.)

auquel il est transféré? Par exemple, un crédit destiné à la solde d'un officier général peut-il être transporté *par décret* du Budget de la Marine au Budget de la Guerre?

Cette question a été examinée dans la séance de la Chambre des députés du 1er décembre 1903. M. Constant Dulau s'est prononcé dans le sens de la négative :

« Le 7 juillet 1903, disait M. Dulau, on a rendu un décret aux termes duquel une somme de 30,000 francs est prélevée sur le Budget du ministère de la Marine et transportée purement et simplement au ministère de la Guerre. C'est une irrégularité et une illégalité flagrante. Un ministre ne peut, en vertu du principe de l'autonomie des chapitres — et M. Pelletan, j'en suis convaincu, ne me donnera pas un démenti — se mouvoir que dans chacun des chapitres de son Budget. Il n'a pas le droit de transférer un crédit d'un chapitre de son Budget à un autre; à plus forte raison, n'a-t-il pas le droit de prendre un crédit à son Budget et de le transporter au Budget d'un collègue d'un département ministériel voisin. »

M. Pelletan, ministre de la Marine, a déclaré qu'en théorie, il partageait l'opinion de son contradicteur, mais que, dans la pratique, des transferts de cette nature avaient été plusieurs fois opérés[1] :

« Je me suis tourné vers l'Administration des finances, expliquait le ministre, et je lui ai dit : « Faut-il un vote de crédit? » *Elle a jugé qu'un simple décret suffisait.* On me dit que c'est là une monstruosité. Un de nos honorables collègues disait même : « Cela ne fait pas question ». En théorie, ma première impression était de partager l'opinion de ceux qui disent que cela ne fait pas question. Mais, en pratique, on n'a jamais procédé autrement que comme nous l'avons fait... Si donc quelqu'un trouve que cette méthode est illégale, il faut qu'il avoue en même temps que l'on pratique cette illégalité depuis un grand nombre d'années sans que personne s'en soit alarmé jusqu'ici.

« Ce sont là des actes publics, on n'a jamais procédé autrement jusqu'à ce jour, et je serais particulièrement heureux si ma présence au ministère et les sévérités particulières qu'elle soulève arrivaient à faire corriger des abus... Dans tous les cas, il est certain que, d'après tous les précédents, le décret actuel est valable; et si vous le considérez comme nul il faut opérer une série de rectifications de crédits dans les dix dernières années. Jamais on ne s'est adressé au Parlement pour cela. *Cela vaudrait bien mieux, je suis de votre avis; et je désirerais qu'il en fût ainsi, mais ce sera une réforme, car, je le répète, jamais on ne s'est adressé au Parlement.* »

La Chambre n'a pas eu à se prononcer sur la question de doctrine; en fait, un ordre du jour qui pouvait être considéré comme une critique du décret du transfert a été retiré et le chapitre sur lequel les observations avaient été échangées a été adopté.

Lorsque des services tout entiers sont transférés d'un ministère à un autre, suivant le droit du Gouvernement qui s'organise comme il le croit utile à la bonne marche de la politique et des affaires, un décret suffit pour transporter

1. Et le ministre citait à la tribune les précédents suivants relevés dans la gestion des Budgets de la Marine: Décret du 13 janvier 1835 portant transport d'un crédit de 15 millions du Budget de la Marine au Budget de la Guerre. Décret du 4 septembre 1889 relatif à des transports de crédits entre les ministères de la Marine, du Commerce, de l'Industrie et des Colonies. Décret du 23 décembre 1890 portant transport d'un crédit de 619 francs du ministère de la Marine au ministère du Commerce. Décret du 9 avril 1891, transportant du même ministère au même ministère une somme de 2,064 francs. Décret du 18 juin 1894, transportant au Budget de la Marine une somme de 151,150 francs, inscrite au Budget du ministère des Colonies pour paiement de la solde du transport des troupes coloniales. Décret du 25 mai 1893, transportant un crédit de 5,000 francs du Budget du ministère de la Marine au Budget des Colonies, pour publication des *Annales d'hygiène et de médecine coloniales*. Décret du 30 janvier 1900 autorisant le transport au ministère des Colonies d'une partie des crédits alloués au ministère de la Marine pour la défense des points d'appui de la flotte.

au Budget du nouveau ministre qui doit les ordonnancer, les crédits affectés à ces services, pourvu toutefois que les dits crédits demeurent répartis de la même manière et avec les mêmes libellés de chapitres[1]. Une ventilation, si elle était nécessaire en pareil cas, ne pourrait être opérée que par le vote des Chambres et sous la forme législative.

En principe, le produit des impôts ne doit être affecté qu'aux nécessités publiques de la nation qui paye ces impôts. Mais, lorsqu'une immense catastrophe a éprouvé une nation amie, et qu'une souscription nationale a été ouverte pour venir en aide aux victimes de cette catastrophe, rien n'interdit le vote d'un crédit imputable sur le Budget de l'État et destiné à consacrer la participation officielle du pays à cette souscription. En pareil cas, il convient que l'initiative de la demande soit prise par le ministre des Affaires étrangères[2].

§ 3. — Applications diverses du droit des assemblées.

521 à **522**. [*Sans modifications.*]

523. Une loi spéciale édictée en vue de la défense nationale a dérogé au principe qui ne permet aucune modification ou suspension des droits de douane sans le vote préalable des Chambres; cette loi, qui porte la date du 12 juillet 1906, est ainsi conçue :

« Art. 1er. — A partir du décret de mobilisation totale de l'armée, et sur le territoire métropolitain, le Gouvernement pourra, par décret rendu en Conseil des ministres, sus-

1. Un décret du 8 janvier 1902 a transporté au Budget du ministère de la Justice les crédits ouverts pour le service des Cultes au titre des exercices 1907 et 1908, comme conséquence du décret du 4 janvier 1908 qui avait détaché l'Administration des Cultes du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, pour la réunir au ministère de la Justice.

Les deux premiers articles de ce décret sont ainsi conçus :

« Art. 1er. — Les crédits ouverts sur les exercices 1907 et 1908 au ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes (3e section, Cultes), tant par les lois de finances susvisées que par les lois de crédits supplémentaires et extraordinaires et par les décrets portant ouverture de crédits de fonds de concours ou d'exercices clos, sont transportés au ministère de la Justice et des Cultes, où ils formeront, avec les mêmes numéros et libellés de chapitres, une deuxième section, sous le titre « Cultes ».

« Art. 2. — Les opérations afférentes aux exercices 1907 et 1908, effectuées depuis l'ouverture de ces exercices tant par les ordonnateurs que par les comptables du Trésor, au titre du service des Cultes, seront reprises par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Cultes, qui aura à rendre le compte intégral de l'emploi des crédits transportés en vertu de l'article précédent. »

La même procédure a été suivie lorsque le décret du 24 juillet 1909 a détaché les Cultes de la Justice pour les réunir à l'Intérieur; un décret du 29 juillet 1909 a transféré au ministère de l'Intérieur les crédits précédemment ouverts, sur l'exercice 1909, au ministre de la Justice pour le service des Cultes.

Les décrets de cette nature doivent être contresignés du ministre des Finances, bien qu'ils ne modifient en rien l'état des dépenses; ils n'ont pas besoin de porter le contreseing du ministre qui cesse d'être responsable de l'emploi des crédits. (D. 29 juillet 1909; *J. O.* 11 septembre 1909.)

2. C. D. 19 février 1909. (Adoption d'un projet de loi ouvrant au ministre des Affaires étrangères un crédit extraordinaire de 1,000,000 de francs inscrit à un chapitre spécial ainsi libellé : « Versement de la France à la souscription nationale en faveur des victimes du tremblement de terre en Italie ».) L'exposé des motifs du projet déposé sur le Bureau de la Chambre, le 2 février 1909, justifiait cette demande de crédit exceptionnelle par les considérations suivantes :

« En raison de la gravité du sinistre, des ruines totales qui en résultent, des œuvres qui doivent être fondées pour secourir les survivants et subvenir à l'éducation des orphelins, le Gouvernement a décidé de donner aux populations italiennes une marque spéciale de solidarité humaine, en proposant au Parlement de contribuer pour un million à la souscription nationale ouverte en France à cet effet. »

pendre en tout ou en partie les taxes douanières sur l'ensemble ou sur l'une quelconqu des marchandises suivantes :

« 68. Froment et farines de froment; — 17. Viandes salées; — 69. Avoine (grains); - 70. Orge (grains); — Ex. 80. Légumes secs (haricots, lentilles).

« Les taxes douanières seront rétablies en tout ou en partie par décrets, sous la mêm forme, aussitôt que les circonstances le permettront.

« ART. 2. — Lors du rétablissement de tout ou partie des droits et taxes douanières, le marchandises en cours de route qui seront justifiées avoir été expédiées avant la publica tion du décret au *Journal officiel* resteront soumises à l'ancien tarif. »

524. [*Sans modifications.*]

525. On a vu, par la loi du 30 mars 1888, que les Chambres se sont réservé l droit d'*abaisser* la limite d'âge fixée pour la mise à la retraite des fonction- naires civils et militaires. Cette précaution avait été prise contre les mesure administratives qui, sous prétexte de rajeunir les cadres, viennent grever l Trésor public en augmentant le nombre des pensionnaires de l'État ; elle a ét fortifiée dans l'article 18 de la loi du 30 décembre 1903 qui est ainsi conçu :

« La faculté que la loi du 9 juin 1853 et le décret du 9 novembre suivant confèrent au ministres d'admettre les fonctionnaires civils à faire valoir leurs droits à la retraite, n peut donner lieu à aucun règlement ayant pour objet de fixer une limite d'âge au delà d laquelle les titulaires de certains emplois ne peuvent être maintenus en fonctions. Son abrogés les règlements de l'espèce actuellement en vigueur dans les diverses administra- tions publiques. Les limites d'âge établies pour les magistrats de l'ordre judiciaire et d la Cour des Comptes sont seules maintenues. »

Les divers précédents relatifs à la revision des pensions concédées à titre exceptionnel et en dehors des règles tracées par la loi ont été exposés dans le *Traité*. Au cours de la séance de la Chambre du 27 février 1905, M. Jules Coutant (Seine) a invoqué ces précédents et a demandé que le ministre des Finances fît examiner la situation de fortune des titulaires de pensions excep- tionnelles, afin de voir s'il n'y aurait pas lieu à revision des concessions faites. M. Maurice Rouvier, Président du Conseil et ministre des Finances, s'est élevé avec force contre cette thèse; il a reconnu que, pour les pensions exception- nellement transmissibles, le Gouvernement avait le devoir d'examiner de très près la légalité de la transmission et la valeur des titres de dévolution; mais il a déclaré que toute pension inscrite devait être payée, quelle que fût son origine[1].

1. « *M. Rouvier, Président du Conseil, ministre des Finances.* — Vous pouvez déposer tous les projets de résolution que vous voudrez; mais, sans même examiner les Archives parlementaires, je suis certain qu'il n'est pas exact qu'un ministre des Finances vous ait dit qu'il examinerait si un pensionné de l'Etat pensionné régulièrement en vertu d'une loi, ayant une inscription sur la dette publique, au même titre que le rentier qui l'a achetée sur le marché des fonds publics, est ou non dans le besoin, et qu'on subor- donnerait le payement à cette constatation. Ce n'est pas possible, c'est contraire à la nature des choses, c'est contraire à la probité, c'est contraire au crédit même de l'Etat. Aucun ministre des Finances n'a pu tenir un tel langage.

« Ce qu'on vous a dit, c'est qu'on soumettrait à une critique plus attentive la question de légalité des transmissions. Vous avez signalé deux chapitres : l'un concerne les pensions des grands fonctionnaires, vous en avez tout le détail dans le rapport du Budget, nom par nom. Ce sont des lois qui ont institué ces pen- sions. Il n'est pas possible de les supprimer sans porter atteinte au crédit de l'Etat. Quand une allocation a été faite conformément aux lois en vigueur lors de son inscription au Budget, elle est dans la dette publique, elle fait partie de la dette de l'Etat, elle est sacrée, on ne peut pas y porter atteinte, sans porter atteinte au crédit même de l'Etat...

« *M. Pierre Baudin, rapporteur général.* — Et à l'honneur de la République.

« *M. le ministre des Finances.* — Et comme le dit très bien l'honorable rapporteur général — et je l'en

Il est d'ailleurs indiscutable que les droits du Pouvoir législatif en matière de revision de pensions s'appliquent exclusivement aux pensions concédées *à titre exceptionnel*, en dehors des règles déterminées par les lois qui soumettent à retenue les traitements des fonctionnaires de l'État. Dans la séance de la Chambre des députés du 8 mars 1905, il a été nettement établi que le législateur, lorsqu'il croit devoir établir un nouveau régime pour les pensions civiles ou militaires, ne peut modifier les situations acquises et ne peut statuer qu'à l'égard de fonctionnaires qui entreraient au service de l'État postérieurement à la mise en vigueur des dispositions nouvelles. M. Lhopiteau avait déposé, sur le Budget de 1905, un amendement qui tendait à fixer à 2,000 francs le maximum de toutes les pensions ; mais il avait eu soin de ne stipuler que pour l'avenir : « Aucun fonctionnaire de l'État, disait son texte, *nommé postérieurement à la promulgation de la présente loi*, ne pourra prétendre à une pension de retraite supérieure à 2,000 francs ». Et, dans le développement de sa pensée, M. Lhopiteau avait été très précis : « Je vous demande de ne pas laisser s'acquérir de nouveaux droits comme il s'en acquiert tous les jours à l'heure actuelle ;... c'est le fonctionnaire *nouveau* seulement qui se trouvera enfermé dans la limite de ce chiffre de 2,000 francs... » De son côté, M. Rouvier, Président du Conseil et ministre des Finances, avait expliqué comment, en cas de réforme des pensions, l'ancienne loi doit continuer de fonctionner pendant un temps assez long :

« Je ne vous dissimule pas les difficultés que la question comporte ; elles sont inhérentes à toute tentative d'amélioration d'un système quelconque de retraite ; il y a toujours à franchir une période transitoire pendant laquelle fonctionne à la fois l'ancienne loi qui continue à peser de tout son poids et le nouveau système qui apporte un surcroît de charges ; c'est pour cela qu'avant de toucher à l'ère des économies, il y a une période transitoire pendant laquelle les dépenses augmentent[1]. »

remercie — c'est l'honneur de la République que, gouvernement régulier, elle paye les dettes des gouvernements réguliers qui l'ont précédée.

« On a fait remarquer, et non sans raison, que tous les régimes se sont laissé aller à des dépenses de cette nature, que vous-mêmes, vos prédécesseurs — j'en étais — ont voté des pensions aux victimes du 2 décembre. Si vous supprimiez les pensions en question, vous créeriez un précédent et le jour où un changement non pas de régime, mais de majorité, se produirait, où une majorité pensant autrement que vous se réunirait sur ces bancs, si elle supprimait les pensions aux victimes du 2 décembre, c'est vous qui auriez donné l'exemple et vous en porteriez la responsabilité.

« Ce que vous avez le droit de faire, c'est d'exiger que le Gouvernement surveille attentivement la légalité de l'inscription ; on l'a fait à diverses reprises... Quand il y a dévolution, elle est examinée de très près ; je crois même qu'il m'est arrivé tout récemment de refuser d'approuver la transmission d'une inscription dont la légalité m'a paru discutable. Quand il y a discussion possible, c'est le Conseil d'Etat qui apprécie. Il appréciera si ma décision est valable ou non. Mais il ne faut pas, par la voie législative, porter une atteinte quelconque à une partie quelconque de la dette publique. »

1. A la suite de ce débat, le *Temps* du 14 mars 1905 a publié un article excellent sur la non-rétroactivité des lois qui règlent les pensions des fonctionnaires ; en voici les parties essentielles :

« Quelles que soient les modifications qui pourront être apportées à la loi organique du 9 juin 1853, aucune d'elles ne pourra toucher à la condition des fonctionnaires placés sous son régime. Cette constatation échappe à toute controverse. Elle est de nature à donner à la foule des intéressés une quiétude parfaite. Sans leur assentiment, rien ne peut être changé, en ce qui les concerne, aux droits établis par la loi de 1853. Elle est le contrat qui les lie à l'Etat et dont il ne saurait à leur égard s'écarter sans un assentiment qu'on serait maître de refuser.

« Et précisément, là est l'une des difficultés du problème financier qu'agitent depuis si longtemps, et toujours en vain, le Gouvernement et les Chambres. Les Pouvoirs publics n'ont aucune action sur les droits des fonctionnaires placés sous le régime de la loi du 9 juin 1853. Ils ne pourront, si une réforme intervient, statuer que pour l'avenir, uniquement « pour les fonctionnaires de l'Etat nommés postérieurement à la promulgation de la présente loi » : ainsi s'exprimait M. Lhopiteau. Or, ce qui cause l'augmentation annuelle des dépenses pour le paiement des pensions, c'est l'arrivée de couches successives de nouveaux ayants droit. Un fonctionnaire nommé demain ne figurera que dans trente ans peut-être sur la liste des inscrits

Les droits à pension des ministres des cultes ont été réglés par l'article 11 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État; cet article est ainsi conçu :

« Les ministres des cultes qui, lors de la promulgation de la présente loi, seront âgés de plus de soixante ans révolus et qui auront, pendant trente ans au moins, rempli des fonctions ecclésiastiques rémunérées par l'État, recevront une pension annuelle et viagère égale aux trois quarts de leur traitement.

« Ceux qui seront âgés de plus de quarante-cinq ans et qui auront, pendant vingt ans au moins, rempli des fonctions ecclésiastiques rémunérées par l'État, recevront une pension annuelle et viagère égale à la moitié de leur traitement.

« Les pensions allouées par les deux paragraphes précédents ne pourront pas dépasser 1,500 francs.

« En cas de décès des titulaires, ces pensions seront réversibles, jusqu'à concurrence de la moitié de leur montant, au profit de la veuve et des orphelins mineurs laissés par le défunt et, jusqu'à concurrence du quart, au profit de la veuve sans enfants mineurs. A la majorité des orphelins, leur pension s'éteindra de plein droit.

« Les ministres des cultes actuellement salariés par l'État, qui ne seront pas dans les conditions ci-dessus, recevront, pendant quatre ans à partir de la suppression du Budget des cultes, une allocation égale à la totalité de leur traitement pour la première année, aux deux tiers pour la deuxième, à la moitié pour la troisième, au tiers pour la quatrième.

« Toutefois, dans les communes de moins de 1,000 habitants et pour les ministres des cultes qui continueront à y remplir leurs fonctions, la durée de chacune des quatre périodes ci-dessus indiquées sera doublée.

« Les départements et les communes pourront, sous les mêmes conditions que l'État, accorder aux ministres des cultes actuellement salariés par eux des pensions ou des allocations établies sur la même base et pour une égale durée.

« Réserve est faite des droits acquis en matière de pensions par application de la législation antérieure, ainsi que des secours accordés, soit aux anciens ministres des différents cultes, soit à leur famille.

« Les pensions prévues aux deux premiers paragraphes du présent article ne pourront se cumuler avec toute autre pension ou tout autre traitement alloué, à titre quelconque, par l'Etat, les départements ou les communes.

« La loi du 27 juin 1885, relative au personnel des facultés de théologie catholique supprimées, est applicable aux professeurs, chargés de cours, maîtres de conférences et étudiants des facultés de théologie protestante.

« Les pensions et allocations prévues ci-dessus seront incessibles et insaisissables dans les mêmes conditions que les pensions civiles. Elles cesseront de plein droit en cas de condamnation à une peine afflictive ou infamante ou en cas de condamnation pour l'un des délits prévus aux articles 34 et 35 de la présente loi[1].

« Le droit à l'obtention ou à la jouissance d'une pension ou allocation sera suspendu par les circonstances qui font perdre la qualité de Français, durant la privation de cette qualité.

« Les demandes de pension devront être, sous peine de forclusion, formées dans le délai d'un an après la promulgation de la présente loi[2]. »

au grand-livre des pensions. Durant ces trente années, le législateur pourra imaginer toutes les combinaisons, mettre sur le chantier maintes et maintes réformes, les faire aboutir même, il n'aura rien pu contre ce fonctionnaire dont le droit est absolument intangible et qui, à son heure, quand il aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite, invoquera la loi du 1853. »

Ces principes ont été appliqués au Sénat, lors de la modification du règlement de 1876 sur les pensions des fonctionnaires de la Haute Assemblée. Le nouveau règlement, mis en vigueur le 1er avril 1904, stipule dans son article 20, que tous les droits des fonctionnaires et agents nommés avant la promulgation du nouveau règlement leur sont acquis et qu'il ne peut y être en rien préjudicié.

1. Ces articles visent les délits commis par discours prononcés, lectures faites, écrits distribués ou affiches apposées.

2 L'article 3 de la loi du 2 janvier 1907 sur l'exercice public des cultes, édicte les dispositions suivantes :

« A l'expiration du délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi, seront de plein droit supprimées les allocations concédées, par application de l'article 11 de la loi du 9 décembre 1905, aux ministres du culte qui continueront à exercer leurs fonctions dans les circonscriptions ecclésiastiques où n'auront pas été remplies les conditions prévues, soit par la loi du 9 décembre 1905, soit par la présente loi, pour l'exercice public du culte, après infraction dûment réprimée. La déchéance sera constatée par arrêté du ministre des Finances rendu sur le vu d'un extrait du jugement ou de l'arrêt qui lui est adressé par les soins du ministre de la Justice. »

526. Une loi du 29 août 1905 a décidé que désormais toute vente d'îles, d'îlots, de forts, de châteaux forts ou batteries du littoral déclassés, situés en France, en Algérie et en Tunisie, ne peut être autorisée que par une loi et après avis des Conseils supérieurs du ministère de la Marine et du ministère de la Guerre. En ce qui concerne les colonies et pays de protectorat, à l'exception de la Tunisie, l'autorisation doit faire également l'objet d'une loi, mais l'avis du Comité consultatif de la défense des colonies est substitué à celui des Conseils supérieurs de la Marine et de la Guerre.

Aux termes de l'article 71 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée, aucune entreprise industrielle ou commerciale ne peut obtenir un monopole ou une subvention de l'État, du département ou de la commune qu'à la condition de réserver aux anciens militaires remplissant les conditions prévues à l'article 69 de la loi un certain nombre d'emplois à déterminer par le cahier des charges. Cette disposition n'est édictée que pour l'avenir; elle n'a pas d'effet rétroactif.

L'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, dispose que les associations formées pour l'exercice des cultes ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État, des départements ou des communes; ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux monuments classés.

526 *bis*. En déterminant les règles applicables à la séparation des Églises et de l'État, la loi du 9 décembre 1905 a maintenu dans le domaine de l'État, des départements ou des communes les édifices mis à la disposition de la nation et affectés à l'exercice public des cultes en vertu de la loi du 18 germinal an X. Elle a décidé que ces édifices seraient laissés gratuitement à la disposition des associations cultuelles et que la désaffectation n'en pourrait être prononcée que par une loi, sauf dans un certain nombre de cas spéciaux pour lesquels il sera statué par décret rendu en Conseil d'État. La même loi a édicté des mesures transitoires en ce qui concerne les édifices du culte servant de logement, lesquels doivent faire retour à l'État, aux départements ou aux communes à l'expiration d'un délai de jouissance. L'importance de ces dispositions au regard du droit public nous amène à reproduire ici les articles 12, 13 et 14 de la loi du 9 décembre 1905 modifiés ou complétés par les articles 5 et 6 de la loi du 13 avril 1908 :

« ART. 12. — Les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leurs dépendances immobilières et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où lesdits édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriétés de l'État, des départements et des communes.

« Pour ces édifices, comme pour ceux postérieurs à la loi du 18 germinal an X, dont l'Etat, les départements et les communes seraient propriétaires, y compris les facultés de théologie protestante, il sera procédé conformément aux dispositions des articles suivants.

« ART. 13. — Les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués par application des dispositions du titre II.

« La cessation de cette jouissance et, s'il y a lieu, son transfert seront prononcés par décret, sauf recours au Conseil d'État statuant au contentieux : 1° si l'association bénéficiaire est dissoute; 2° si, en dehors des cas de force majeure, le culte cesse d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs; 3° si la conservation de l'édifice ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887 et de l'article 16 de la présente loi est compromise par insuffisance d'entretien, et après mise en demeure dûment notifiée du Conseil municipal ou, à son défaut, du Préfet; 4° si l'association cesse de remplir son objet ou si les édifices sont détournés de leur destination; 5° si elle ne satisfait pas soit aux obligations de l'article 6 ou du dernier paragraphe du présent article, soit aux prescriptions relatives aux monuments historiques.

« La désaffectation de ces immeubles pourra, dans les cas ci-dessus prévus, être prononcée par décret rendu en Conseil d'État. En dehors de ces cas, elle ne pourra l'être que par une loi.

« Les immeubles autrefois affectés aux cultes et dans lesquels les cérémonies du culte n'auront pas été célébrées pendant le délai d'un an antérieurement à la présente loi, ainsi que ceux qui ne seront pas réclamés par une association cultuelle dans le délai de deux ans après sa promulgation, pourront être désaffectés par décret.

« Il en est de même pour les édifices dont la désaffectation aura été demandée antérieurement au 1er juin 1905.

« Les établissements publics du culte, puis les associations bénéficiaires seront tenus des réparations de toute nature, ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant.

« L'État, les départements et les communes pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi[1]. »

« ART. 14. — Les archevêchés, évêchés, les presbytères et leurs dépendances, les grands séminaires et facultés de théologie protestante seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations prévues à l'article 13, savoir : les archevêchés et évêchés pendant une période de deux années; les presbytères dans les communes où résidera le ministre du culte, les grands séminaires et facultés de théologie protestante pendant cinq années à partir de la promulgation de la présente loi.

« Les établissements et associations sont soumis, en ce qui concerne ces édifices, aux obligations prévues par le dernier paragraphe de l'article 13. Toutefois ils ne seront pas tenus des grosses réparations.

« La cessation de la jouissance des établissements et associations sera prononcée dans les conditions et suivant les formes déterminées par l'article 13. Les dispositions des §§ 3 et 5 du même article sont applicables aux édifices visés par le § 1er du présent article.

« La distraction des parties superflues des presbytères laissés à la disposition des associations cultuelles pourra, pendant le délai prévu au § 1er, être prononcée pour un service public par décret rendu en Conseil d'État.

« A l'expiration des délais de jouissance gratuite, la libre disposition des édifices sera rendue à l'Etat, aux département sou aux communes. Ceux de ces immeubles qui appartiennent à l'État pourront être, par décret, affectés ou concédés gratuitement, dans les formes prévues par l'ordonnaance du 14 juin 1833, soit à des services publics de l'Etat, soit à des services publics départementaux ou communaux[2]. »

« Les indemnités de logement incombant actuellement aux communes, à défaut de presbytère, par application de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, resteront à leur charge pendant le délai de cinq ans. Elles cesseront de plein droit en cas de dissolution de l'association. »

Ces dispositions se complètent par celles des articles 1, 2, 4 et 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes; en voici le texte :

« ART. 1er. — Dès la promulgation de la présente loi, l'Etat, les départements et les communes recouvreront à titre définitif la libre disposition des archevêchés, évêchés, presby-

1. Ce paragraphe résulte de l'article 5 de la loi du 13 avril 1908 qui porte : « L'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 est ainsi modifié. »

Malgré le terme « *modifié* », employé par le législateur, il semble bien que la disposition nouvelle est destinée non à remplacer, mais à compléter les prescriptions de l'article 13 de la loi de 1905, lesquelles sont d'ailleurs rappelées dans l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907.

2. Le § 5 de l'article 14 de la loi du 9 décembre 1905 a été ainsi complété par l'article 6 de la loi du 13 avril 1908.

tères et séminaires qui sont leur propriété et dont la jouissance n'a pas été réclamée par une association constituée dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, conformément aux dispositions de ladite loi. Cesseront de même, s'il n'a pas été établi d'association de cette nature, les indemnités de logement incombant aux communes, à défaut de presbytère. La location des édifices ci-dessus dont les départements ou les communes sont propriétaires devra être approuvée par l'Administration préfectorale. En cas d'aliénation par le département, il sera procédé comme dans les cas prévus par l'article 48, paragraphe premier, de la loi du 10 août 1871.

« ART. 2. — Les biens des établissements ecclésiastiques qui n'ont pas été réclamés par des associations constituées dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, conformément aux dispositions de ladite loi, seront attribués à titre définitif, dès la promulgation de la présente loi, aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance dans les conditions déterminées par l'article 9, premier paragraphe de ladite loi, sans préjudice des attributions à opérer par application des articles 7 et 8, en ce qui concerne les biens grevés d'une affectation étrangère à l'exercice du culte.

« ART. 4. — Indépendamment des associations soumises aux dispositions du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, l'exercice public d'un culte peut être assuré tant au moyen d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 (articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12 et 17) que par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles en vertu de la loi du 30 juin 1881 et selon les prescriptions de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905.

« ART. 5. — A défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion.

« La jouissance gratuite en pourra être accordée soit à des associations cultuelles constituées conformément aux articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905, soit à des associations formées en vertu des dispositions précitées de la loi du 1er juillet 1901 pour assurer la continuation de l'exercice public du culte, soit au ministre du culte dont les noms devront être indiqués dans les déclarations prescrites par l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905.

« La jouissance ci-dessus prévue desdits édifices et des meubles les garnissant sera attribuée, sous réserve des obligations énoncées par l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, au moyen d'un acte administratif dressé par le Préfet pour les immeubles placés sous séquestre et ceux qui appartiennent à l'Etat et aux départements, par le maire pour les immeubles qui sont la propriété des communes.

« Les règles sus-énoncées s'appliqueront aux édifices affectés au culte qui, ayant appartenu aux établissements ecclésiastiques, auront été attribués par décret aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance par application de l'article 9, paragraphe premier, de la loi du 9 décembre 1905. »

527. L'action indirecte du Conseil d'État dans le Pouvoir législatif a été étendue par une loi du 12 juillet 1898 qui a modifié les articles 40 et 41 de la loi organique du 10 août 1871 sur les Conseils généraux; en vertu de cette loi, une partie des attributions précédemment dévolues aux Chambres en matière de tutelle départementale a été transférée au Conseil d'État. Autrefois, lorsque la loi de finances avait fixé la limite du maximum de centimes que les Conseils généraux étaient autorisés à voter, les Chambres seules pouvaient les autoriser à créer une contribution extraordinaire au delà de ces limites; aujourd'hui, l'autorisation peut être donnée par un décret rendu en Conseil d'État. Autrefois également une loi seule pouvait approuver les emprunts départementaux dont le délai de remboursement excédait quinze années; la loi de 1898 a porté le délai à trente années et elle a décidé qu'au delà de ce délai les emprunts départementaux peuvent être autorisés par un décret rendu en Conseil d'État.

Une loi du 7 avril 1902 a également élargi les attributions du Conseil d'État en matière de tutelle des communes. Les emprunts communaux qui dépas-

saient 1 million ne pouvaient précédemment être autorisés que par une loi; l'intervention des Chambres en cette matière n'est plus requise, et la loi de 1902 a modifié de la manière suivante l'article 143 de la loi du 5 avril 1884 :

« Toute contribution établie pour plus de trente ans et tout emprunt remboursable sur cette contribution ou sur ressources ordinaires, dont l'amortissement dépasse trente ans, sont autorisés par décret du Président de la République, rendu en Conseil d'Etat.

« Il est également statué par un décret rendu en Conseil d'Etat, si la somme à emprunter dépasse 1 million ou si, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse 1 million, quelle que soit d'ailleurs la durée d'amortissement de l'emprunt. »

L'article 5 de la loi du 29 décembre 1897 dispose que les communes peuvent pourvoir au remplacement de leurs taxes d'octroi en établissant, dans les conditions prévues par l'article 137 de la loi municipale de 1884 et *sous réserve de l'approbation législative*, des taxes directes ou indirectes. Il peut arriver que, par suite d'une présentation tardive, les deux Chambres n'aient pas définitivement voté un projet de taxe de remplacement avant le 1er janvier de l'année à laquelle il s'applique. Il est même arrivé que le Sénat n'ait été appelé à statuer *qu'à la fin de l'année* sur une taxe qui devait être perçue depuis le 1er janvier. Dans la séance du Sénat du 18 décembre 1903, M. Jules Godin a posé au ministre des Finances la question de savoir comment l'Assemblée pouvait valablement voter, à cette date du 18 décembre 1903, un impôt direct dont le point de départ était rétroactivement fixé au 1er janvier 1903. M. Maurice Rouvier, ministre des Finances, a fourni les explications suivantes :

« Il est de jurisprudence, en cette matière, que la taxe est due pour toute l'année, à la condition que, dans la commune intéressée, elle ait été portée à la connaissance des contribuables au plus tard le dernier dimanche qui précède la fin de l'année.

« Il suffira donc que la taxe dont il s'agit soit promulguée le dimanche 27 décembre pour qu'elle puisse régulièrement être perçue. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a fait appel à la bonne volonté de votre Commission pour obtenir du Sénat qu'elle soit votée dès aujourd'hui. Il ne peut y avoir de difficultés; il ne s'agit pas, en effet, d'une taxe de consommation, mais d'une taxe directe de remplacement sur les chevaux, les voitures et les automobiles. »

Dans la séance de la Chambre des députés du 20 octobre 1904 s'est posée la question de savoir si le droit de tutelle du Pouvoir législatif à l'égard des communes l'autorise à voter un projet s'écartant sur divers points de délibérations prises par un Conseil municipal pour la gestion des intérêts locaux qui lui sont confiés. Il s'agissait de l'organisation de la régie du gaz à Paris. Le Conseil municipal de Paris avait voté un emprunt pour le fonctionnement de cette régie et il avait pris en outre certaines délibérations concernant les moyens de mettre la régie en œuvre. Le projet nécessaire à l'approbation de l'emprunt fut accompagné d'une série d'articles ayant pour objet d'organiser le service du gaz et remaniant d'une façon complète le système élaboré par le Conseil municipal. M. Spronck, d'une part, M. Congy, de l'autre, soutinrent devant la Chambre cette thèse qu'un tel projet dépassait les droits du Pouvoir légis-

latif[1]. Le rapporteur, M. Morlot, exposa que le droit de la Chambre ne pouvait pas se borner purement et simplement à autoriser l'emprunt dans les conditions mêmes où le Conseil municipal l'avait demandé; il revendiqua pour la Chambre le droit de mettre à l'emprunt certaines conditions. Le Commissaire du Gouvernement, M. Bruman, parla dans le même sens et expliqua que le droit de tutelle conféré aux Chambres comportait le droit de donner à l'emprunt des garanties telles que l'opération ne devînt pas onéreuse pour les finances municipales. Les résolutions tendant à ajourner le projet furent écartées par la Chambre; et les principes qui ressortent de cet intéressant débat établissent avec précision les droits respectifs du Pouvoir législatif et des municipalités; au premier, il appartient de donner l'autorisation sous les réserves et garanties qu'il juge indispensables à la protection des finances publiques; aux secondes demeure l'entière liberté de profiter ou de ne pas profiter de l'autorisation.

Les Chambres ne pourraient pas élever le chiffre d'un emprunt voté par un Conseil municipal; mais elles ont le droit de le *réduire*[2].

Dans la séance de la Chambre des députés du 20 février 1905, a été confirmé ce principe que le droit de tutelle et de contrôle dévolu au Pouvoir législatif sur les finances des communes ne va pas jusqu'à permettre aux Chambres de modifier les taxes délibérées par un Conseil municipal. La Chambre était saisie d'un projet autorisant la commune de Cassel à établir une taxe sur les pianos. M. Cachet avait proposé, par voie d'amendement, d'exempter les pianos possédés par les professeurs de musique; M. Jean Morel, Vice-Président de la Commission des octrois, fit observer que l'adoption de l'amendement équivaudrait à l'ajournement du projet.

« Nous ne méconnaissons pas, dit-il, l'intention généreuse qui a dicté l'amendement de notre honorable collègue; mais la Commission se voit obligée, par les précédents en la matière et par les principes antérieurement admis, de prier la Chambre de vouloir bien repousser la disposition additionnelle. En effet, la jurisprudence adoptée dans la précédente législature et suivie jusqu'à ce jour, lorsqu'il s'agit d'autoriser l'établissement des taxes de remplacement des octrois, a été de refuser ou d'approuver purement et simplement les taxes proposées par les Conseils municipaux; mais dans aucun cas la Chambre n'a voulu que le Pouvoir législatif pût modifier ces taxes sans entente préalable avec les municipalités intéressées. »

Le Vice-Président de la Commission ayant ajouté que la municipalité demeurait libre d'accorder les exonérations qu'elle jugerait équitables, puisque la taxe proposée était exclusivement municipale, l'amendement fut retiré.

1. M. Spronck avait déposé une résolution ainsi conçue : « La Chambre, considérant qu'il ne lui appartenait pas de se substituer aux Conseils municipaux pour rédiger et voter des règlements intérieurs concernant chaque service d'édilité; considérant, en outre, qu'elle ne peut permettre à l'État de s'attribuer ou de se faire attribuer la gestion sans contrôle possible des susdits services et de confisquer ainsi une des libertés qui restent aux communes, ajourne l'examen du projet de loi. » De son côté, M. Congy avait déposé la résolution suivante : « La Chambre, considérant que l'organisation des services municipaux, et spécialement de la régie du gaz ou autres, appartient aux communes en vertu des lois organiques, décide de n'examiner que les délibérations prises par le Conseil municipal de Paris sur l'organisation du régime du gaz. »

2. La question, d'ailleurs, ne peut plus se poser que pour la ville de Paris, depuis la loi du 12 juillet 1898. Dans sa séance du 23 février 1905, le Sénat a réduit de 120,000 francs à 100,000 francs le projet d'emprunt pour le service du gaz à Paris.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET DU SÉNAT EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

528 à **531.** [*Sans modifications.*]

532. La question des prérogatives de la Chambre en matière de finances a été assez longuement discutée à l'occasion du Budget de 1904[1]. Sur le chapitre 13 du Budget de la Justice, la Chambre avait opéré une réduction de 1,000 francs à titre de simple indication. Le Sénat avait considéré qu'au point de vue budgétaire, les conséquences de ce vote dépassaient la portée de l'indication que la Chambre avait voulu donner; il avait, en conséquence, rétabli les 1,000 francs. Dans la séance du 28 décembre 1903, la Commission du Budget proposa à la Chambre d'accepter le relèvement de crédit ainsi opéré par le Sénat. M. Hubbard combattit très vivement les conclusions de la Commission du Budget; il invoqua les prérogatives constitutionnelles pour obtenir le rejet du crédit.

« La question de principe, dit-il, se pose précisément sur un chapitre comme celui que nous discutons. Pourquoi? Parce qu'il n'y a ici aucune difficulté sur le fond avec le Gouvernement, parce que ce n'est pas le Garde des Sceaux, le Gouvernement, qui sollicite le relèvement de ce crédit, car il a accepté la réduction avec l'indication que lui a donnée la Chambre. Or, la Constitution lui fait un devoir d'introduire d'abord une pareille demande devant la Chambre, et nous nous trouvons, en ce moment-ci, en présence d'un crédit qui a été relevé par le Sénat et qui est ensuite présenté à la Chambre.

1. Bien entendu, il ne s'est jamais élevé de contestation sur le droit du Sénat d'écarter de la loi de finances les dispositions additionnelles qui n'y ont pas leur place nécessaire et qui pourraient entraîner une diminution de recettes. M. Millevoye avait exposé, dans la séance de la Chambre des députés du 7 mars 1905, cette doctrine qu'il « est du devoir du Gouvernement et des Commissions de Budget de se mettre d'accord pour faire prévaloir les votes de la Chmbre devant le Sénat et les imposer au besoin en jetant dans la balance le poids de l'autorité gouvernementale ». M. Maurice Rouvier, Président du Conseil, limita dans ces termes, le rôle du Gouvernement : « Il est toujours délicat de s'exprimer dans une Chambre sur les pouvoirs de l'autre et de prononcer des mots comme ceux qu'a prononcés l'honorable M. Millevoye. Il a parlé de la suprématie du Sénat. Jamais personne, non seulement à la Chambre, mais dans le Sénat, n'a prétendu que le Sénat exerce une suprématie. La prétention du Sénat est justifiée et constitutionnelle. C'est son rôle de s'opposer à l'abrogation des dispositions dont la disparition créerait des déficits dans le Budget. Il accomplit son devoir en exerçant ce rôle... Le Gouvernement entend faire prévaloir entre les deux Chambres une politique d'harmonie et il ne saurait s'élever de vues hostiles ni dans l'une ni dans l'autre sur la prédominance de l'une ou de l'autre. Il n'y a pas de fonctionnement constitutionnel régulier si on poursuit une politique de conflits. Ce que nous poursuivons — et je suis sûr d'être l'interprète de la Chambre, du Sénat et du pays — c'est une politique d'harmonie entre les deux Chambres. »

« Nous ne voulons pas, bien entendu, entrer dans le détail d'une controverse déjà ancienne, mais nous n'entendons pas laisser prescrire le droit de la Chambre... Nous, nous tenons à déclarer une fois de plus par notre vote que la théorie soutenue par Gambetta au lendemain du vote de la Constitution de 1875 en ce qui concerne le droit de la Chambre, le droit du suffrage universel, celui des contribuables, celui de la nation, est absolument méconnue. Le principe qui, aujourd'hui, tend à s'introduire peu à peu dans la Constitution faussera complètement, si vous n'y prenez garde, les rapports des deux Chambres. »

Le Président de la Commission du Budget, M. Paul Doumer, exposa que la Commission n'avait pas pensé que la question constitutionnelle pût se poser au sujet de ce crédit d'indication; mais, en présence des observations présentées, il accepta, au nom de la Commission, la reprise du chiffre primitif; en conséquence la Chambre repoussa le relèvement voté par le Sénat.

Dans la même séance, la question est revenue sous une forme plus précise au sujet du chapitre 63 du Budget de l'Intérieur concernant le crédit des commissaires spéciaux; ce crédit avait été supprimé par la Chambre qui avait ainsi réduit le chapitre de 1,823,210 francs. La réduction avait été opérée dans un moment où le ministre de l'Intérieur, absent de la salle, n'avait pu défendre le crédit contesté. Le Sénat avait rétabli le crédit supprimé par la Chambre, et la Commission du Budget avait proposé d'accepter ce relèvement[1]. M. Berteaux et M. Hubbard firent observer que les prérogatives de la Chambre ne permettaient pas de sanctionner le vote du Sénat. M. Charles Benoist exposa qu'en droit le Gouvernement ne peut pas demander au Sénat de relever un crédit réduit par la Chambre, mais il rappela qu'en vertu de la théorie du « dernier mot » établie par les précédents (V. p. 601 et 602 du *Traité*), la Chambre pouvait être amenée à délibérer une seconde fois.

Au nom de la Commission du Budget, M. Clémentel pria la Chambre d'approuver le relèvement du crédit en s'appuyant sur le précédent des 22 et 28 décembre 1888 (V. p. 604 et 605 du *Traité*) :

« Le Gouvernement, disait M. Clémentel, a, aux termes de la Constitution, le droit d'initiative en matière de finances, et ce droit d'initiative n'est pas épuisé, n'est pas éteint lorsqu'il s'est une première fois produit devant la Chambre des députés. Il peut se mani-

1. Dans le rapport déposé au nom de la Commission du Budget, le 28 décembre 1903, M. Merlou justifiait en ces termes les conclusions de la Commission :

« La Commission estime, avec toutes les précédentes Commissions du Budget, que le Sénat ne saurait prétendre à un droit quelconque d'initiative en matière financière. Ainsi que l'a reconnu M. Antonin Dubost, la Haute Assemblée ne possède pas le droit de création de crédits.

« Mais la question de principe de l'initiative du Sénat en matière financière ne se pose pas dans l'espèce.

« La loi constitutionnelle donne en effet le droit d'initiative en matière de finances au Gouvernement qui doit d'abord présenter ses propositions à la Chambre. Nous pensons, comme l'a dit M. Floquet, Président du Conseil, à la tribune du Sénat le 22 décembre 1888, que le droit d'initiative du Gouvernement n'est pas épuisé après s'être produit devant la Chambre... Le Sénat, en accordant le relèvement qui lui était demandé, n'a fait que déférer aux désirs du Gouvernement; il a consacré son initiative et n'en a pris lui-même aucune. Son vote n'a qu'une conséquence, permettre au Gouvernement de demander à la Chambre une deuxième délibération, deuxième délibération que les circonstances dans lesquelles a été émis le vote de suppression des crédits des commissaires spéciaux justifient pleinement, ce vote ayant eu lieu sans que M. le Président du Conseil ait pu faire valoir les raisons capitales qui motivent son insistance pour l'adoption des crédits en discussion.

« Votre Commission tient d'autre part à déclarer qu'elle estime que le droit de dire *le dernier mot* ne saurait être contesté à la Chambre... Tout en vous proposant d'accepter le relèvement de crédits demandé par le Gouvernement, votre Commission, bien que sa décision soit conforme à de nombreux précédents, a tenu à donner les explications et à faire les réserves qui précèdent pour montrer sa ferme intention de maintenir dans leur intégralité les prérogatives financières de la Chambre, prérogatives qui sont la garantie des droits du suffrage universel. »

fester de nouveau et se maintenir devant le Sénat, à la condition qu'il se soit au préalable manifesté à la Chambre.

« Ne peut-on pas soutenir, d'autre part, que l'initiative du Gouvernement pour le crédit des commissaires spéciaux a été en quelque sorte, et pendant un certain temps, faite sienne par la Chambre, puisque la Commission du Budget, émanation de la Chambre, son Président, le rapporteur général et le rapporteur spécial ont demandé le vote du crédit.

« Dans l'espèce actuelle, l'initiative du Gouvernement a donc été permanente. »

M. Louis Martin (du Var) répondit que tout crédit qui n'avait pas été voté par la Chambre était « inexistant au regard du Sénat; de telle sorte, ajoutait-il, que tout crédit que vous avez diminué n'existe, au regard du Sénat, que dans la partie que vous avez sanctionnée de votre vote ». En conséquence M. Louis Martin insista pour que la Chambre ne fît pas de concessions « sur une question qui touchait à l'essence même de la Constitution ». Le Président du Conseil, M. Émile Combes, déclara qu'il ne voulait ni entrer dans la question constitutionnelle, ni être une cause de conflit entre la Chambre et le Sénat; il présenta simplement, sur le point de droit, les observations suivantes :

« Je ne crois pas avoir manqué à ce qu'on appelle les prérogatives de la Chambre en demandant au Sénat, conformément à l'exemple d'un homme dont vous ne récuserez pas l'esprit républicain, M. le Président Floquet, de vouloir bien rétablir un crédit que la Chambre avait supprimé sans m'entendre, par suite de mon absence involontaire. »

Le chiffre adopté par le Sénat et accepté par la Commission du Budget fut voté par la Chambre à la majorité de 315 voix contre 222. Mais M. Clémentel avait préalablement déclaré, au nom de la Commission du Budget, comme l'avait déjà fait M. Merlou dans son rapport, que suivant la doctrine de la Commission de 1886, lorsque le Sénat rétablit les crédits supprimés par la Chambre, il fait simplement appel à une deuxième délibération, que, par cet appel, il épuise son droit de contrôle et que la deuxième délibération de la Chambre devient définitive.

Dans le Budget de 1905, le Sénat avait rétabli aux Beaux-Arts un chapitre 65 doté d'un crédit de 78,000 francs pour les travaux d'aménagement du Palais du Trocadéro. Bien que ce rétablissement eût été voté *sur la demande du Gouvernement*, la Commission du Budget de la Chambre refusa de le sanctionner[1]; et la Chambre le repoussa. Le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Antonin Dubost, contesta la doctrine de la Chambre[2] et fit rétablir le crédit par le Sénat. Consultée de nouveau, la Chambre maintint son premier vote et rejeta le crédit[3]; en présence de ces

1. « Les Commissions du Budget n'ayant jamais admis le rétablissement intégral par le Sénat de crédits que la Chambre avait supprimés, votre Commission vous propose de maintenir la réduction. » (C. D. 17 avril 1905, rapport de M. Pierre Baudin.)

2. « La Chambre des députés a estimé que le Sénat, en accordant ce rétablissement, a outrepassé les droits qui lui sont donnés par la Constitution. Votre Commission des Finances se borne à faire remarquer que le droit pour le Sénat de rétablir les crédits soumis d'abord au vote de la Chambre des députés et refusés par cette Assemblée paraît n'avoir jamais fait l'objet de contestations sérieuses. » (S. 20 avril 1905, rapport de M. Antonin Dubost.)

3. « Le Sénat ayant rétabli le chiffre du projet de Budget, sur la demande de votre Commission vous avez maintenu votre vote primitif afin de sauvegarder les prérogatives financières de la Chambre. Le Sénat a rétabli à nouveau le crédit. Votre Commission vous propose de maintenir votre vote et de ne pas accorder le crédit voté par le Sénat. » (C. D. 21 avril 1905, rapport de M. Pierre Baudin.)

deux décisions qui affirmaient la volonté de la Chambre, la Commission des Finances proposa de renoncer au rétablissement et il en fut ainsi ordonné [1].

Dans le rapport général fait au nom de la Commission du Budget de 1908, M. Mougeot a examiné de nouveau la délicate question de savoir si le Sénat porte atteinte aux prérogatives de la Chambre en relevant un crédit au chiffre *primitivement demandé par le Gouvernement*. Au nom de la Commission du Budget, M. Mougeot a exposé qu'un relèvement de cette nature serait en contradiction avec les principes posés dans l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875.

« Lorsqu'il s'agit d'augmentations de dépenses, les relèvements de crédits ne dépassent qu'exceptionnellement le chiffre que le Gouvernement avait compris dans ses premières propositions et la Haute Assemblée considère qu'en agissant dans ces limites elle se renferme dans son droit. Votre Commission estime que tout relèvement de crédit de la part du Sénat équivaut à l'exercice du droit d'initiative en matière de dépenses et porte ainsi atteinte aux prérogatives financières que la Constitution a données à la Chambre issue du suffrage universel.

« C'est la théorie que Gambetta a défendue en 1876, que votre Commission fait sienne, en vous proposant de ne pas accepter les relèvements de crédits effectués par le Sénat. L'honorable M. Jules Roche soutenait la même thèse à la séance du 30 décembre 1883 [2]. Au surplus, nous ajouterons que les considérations de fait invoquées par la Commission des Finances pour effectuer ces relèvements de crédits n'ont pas paru de nature à faire fléchir exceptionnellement les stricts principes que votre Commission vous propose de consacrer une fois de plus. »

Bien entendu, la règle de la spécialité des crédits combinée avec le principe inscrit dans la loi constitutionnelle, ne permettrait pas au Sénat d'augmenter les crédits d'un chapitre au moyen de sommes prélevées sur un autre chapitre. La Commission du Budget de 1908 s'est prononcée très nettement sur ce point, dans le rapport fait par M. Mougeot, le 30 décembre 1907 :

« Nous nous sommes également trouvés dans l'obligation de conclure au rejet de certaines propositions du Sénat tendant à réduire certains chapitres pour ajouter à un autre chapitre tout ou partie de la disponibilité ainsi ingénieusement créée.

« Un pareil procédé nous a paru comporter une dérogation très nette à vos prérogatives, car il importe peu que la majoration provienne d'une économie faite sur un autre chapitre, cette majoration n'en constitue pas moins un véritable relèvement. Si la faculté de se mouvoir ainsi à travers tous les chapitres d'un Budget était admise, on se demande quelle raison on pourrait bien invoquer pour protester contre l'extension d'un pareil système d'un Budget d'un ministère à un autre, puisqu'en fin de compte le vote de la loi de finances se traduit légalement par le vote total et global des crédits et non par le vote des chapitres. Aussi

1. Mais, dans son rapport du 21 avril 1905, M. Antonin Dubost exposa en ces termes la doctrine de la Commission du Sénat sur le point de droit constitutionnel: « La Chambre des députés n'a donné d'autre raison de ce rejet que le souci de maintenir intactes les prérogatives financières de la Chambre. Votre Commission a déjà indiqué que le droit du Sénat de relever les crédits, tout au moins dans la limite demandée par le Gouvernement, paraissait n'avoir jamais été contesté, et a été admis par la Chambre dans ce Budget même, à propos des chapitres 13 et 27 du Budget de l'Instruction publique (Dépenses de la chaire Curie, — Loyer du palais Farnèse). Dans le premier cas, les crédits relevés par le Sénat et acceptés par la Chambre des députés n'étaient même pas inscrits au projet de Budget présenté par le Gouvernement; celui-ci en avait demandé officieusement l'inscription à votre Commission des Finances. Le droit du Sénat est donc reconnu et proclamé par la Chambre des députés elle-même. »

Dans son rapport du 17 avril 1905, M. Pierre Baudin s'était expliqué sur les relèvements de crédits invoqués à titre de précédents par M. Antonin Dubost; à l'égard du chapitre 13 (chaire Curie) il avait déclaré que la non-inscription du crédit avait été le résultat d'une erreur matérielle; à l'égard du chapitre 27, il avait fait observer que la Chambre avait d'abord rayé le prix du loyer parce qu'elle avait saisi le Sénat d'un crédit d'achat, mais que, ce crédit n'ayant pu être encore approuvé par le Sénat, il convenait d'accorder le prix du loyer.

2. Voy. dans le *Traité* (éd. de 1902), p. 596 et 600, les opinions de MM. Gambetta et Jules Roche.

estimons-nous que vous refuserez votre approbation à un système qui ne tendrait à rien moins qu'à laisser au Sénat la libre disposition de toutes les économies qui auraient été effectuées; c'est, au surplus, ainsi qu'en ont décidé vos devanciers dans la séance du 26 mars 1897, à la suite d'un discours d'un de nos anciens et regrettés collègues, M. de la Porte[1]. »

Au cours de la séance du 28 janvier 1907, la Chambre a refusé d'accepter un relèvement de crédit proposé par le Sénat dans une espèce où la demande de relèvement était présentée comme la conséquence de l'application d'une loi organique existante[2].

La question des droits respectifs de chaque Assemblée a été également soulevée dans la séance du Sénat du 23 mars 1903; M. Clemenceau avait proposé de majorer le crédit voté par la Chambre sur le chapitre 16 du Budget de la Guerre d'une somme de 450,000 francs; M. Antonin Dubost, rapporteur général, ayant fait observer que l'amendement avait un caractère inconstitutionnel, M. le Président Fallières a présenté les réserves suivantes :

« Messieurs, je ne suis pas certain du tout de la valeur du dernier argument qui vient d'être produit. Il a toujours été reconnu que, si le Sénat ne peut pas prendre l'initiative d'une dépense lorsqu'il n'est saisi d'aucun projet de loi, lorsque, au contraire, il s'agit du Budget, nous pouvons, soit diminuer, soit augmenter les crédits qui nous sont soumis. »

Le rapporteur général crut alors devoir rappeler que jamais la Chambre des députés n'avait accepté cette théorie. M. Clemenceau répondit qu'en d'autres circonstances, les scrupules de la Commission des Finances ne s'étaient pas éveillés, qu'il n'avait d'ailleurs « pas la moindre envie d'empiéter sur les droits de la Chambre issue du suffrage universel ». Après une observation du ministre de la Guerre portant sur le fond, non sur la procédure, l'amendement fut retiré.

Le fait, par la Chambre, de renvoyer le Budget amendé par le Sénat sans accepter aucune des modifications qui sont dans la compétence de la Haute Assemblée, pourrait être considéré par celle-ci comme un refus d'examen, à moins que dans l'intervalle entre les délibérations successives de chaque Chambre une modification du Cabinet ne soit venue révéler la nécessité de mettre le nouveau Gouvernement en mesure de faire connaître sa politique financière[3].

1. Voy. *Traité* (éd. de 1902), p. 606.

2. « *M. Berteaux, Président de la Commission du Budget.* — Messieurs, la Commission du Budget vous demande de vous en tenir à ses propositions. Quel qu'ait été le vote lors de la présentation du cahier de crédits supplémentaires, les trois conseillers dont il s'agit n'ont pas encore été nommés. De plus, nous nous trouvons ici en présence d'un relèvement de crédit opéré par le Sénat.

« *M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — Mais non !

« *M. Grosdidier.* — Il s'agit d'un rétablissement de crédit.

« *M. le Président de la Commission du Budget.* — C'est un relèvement de crédit, puisque la Commission du Budget avait écarté cette dépense de 21,000 francs, et que la Chambre, d'accord avec le Gouvernement, avait adopté le chiffre réduit de la Commission. C'est donc, vous le voyez, Messieurs, pour des raisons de fait *et aussi pour des raisons de droit constitutionnel qui différencient les pouvoirs financiers des deux Chambres* que la Commission du Budget est obligée de maintenir sa proposition. » (C. D. 28 janvier 1907.)

Déjà, dans son rapport du 25 janvier 1907, M. Mougeot avait dit au nom de la Commission du Budget : « En fait comme en droit cette augmentation ne peut être accueillie. »

3. « *M. Ernest Boulanger, rapporteur général de la Commission des Finances.* — Messieurs, le Sénat se souviendra qu'à sa dernière séance, avant les vacances, la Chambre des députés lui a renvoyé le Budget des recettes et des dépenses de 1893. Ce Budget est à peu de chose près, sauf une rectification d'erreurs de chiffres concernant le ministère de la Marine, et le rejet de l'impôt sur les pianos et sur les livrées, absolument le même que le Budget sur lequel vous avez délibéré. Par conséquent, les modifications que

Des cas de désaccord peuvent se produire entre le Sénat et la Chambre en matière de crédits supplémentaires comme en matière de Budget, non point sous la forme d'augmentations votées par la Haute Assemblée, puisqu'il est de principe que l'initiative parlementaire ne saurait aboutir à relever les crédits demandés par le Gouvernement en cours d'exercice (V. n° 874), mais sous la forme de rejet ou d'ajournement des crédits adoptés par la Chambre. Ces désaccords se résolvent par la théorie « du dernier mot » ; le projet modifié par le Sénat revient devant la Chambre, et, lorsque celle-ci rétablit les crédits supprimés ou ajournés, le Sénat adhère à l'expression de sa volonté définitive. Toutefois le conflit peut naître à cet égard d'une manière plus complexe ; lorsque la Commission des Finances du Sénat s'abstient de rapporter un cahier de crédits dans lequel figure une dépense que la Chambre considère comme d'extrême urgence, celle-ci a la ressource de prier le Gouvernement d'insister auprès de la Commission sénatoriale pour obtenir un rapport immédiat (V. *infra*, n° 680). Mais si la Commission persiste dans l'ajournement, le conflit devient fort difficile à résoudre[1]. Peut-être la Chambre pourrait-elle, en pareil cas, adopter par la voie de l'initiative parlementaire et après rapport de sa Commission du Budget, une proposition spéciale, comprenant les crédits qui lui paraissent urgents ; mais la Commission sénatoriale serait libre de ne pas faire de rapport sur cette proposition. A la fin du mois de décembre 1908, la question s'est posée au sujet d'un crédit de 600,000 francs voté par la Chambre pour misères de chômage et sinistres agricoles ; la Commission sénatoriale des Finances avait considéré qu'il ne lui était pas possible de présenter son rapport avant la clôture de la session extraordinaire ; la Chambre était résolue à ne pas attendre l'ouverture de la nouvelle session ; le conflit s'étant produit à l'heure où le

le Sénat avait adoptées n'ont point été accueillies par la Chambre, et *le Budget devant lequel vous vous retrouvez est absolument le même que le premier sur lequel vous avez rendu vos décisions.*

« Nous sommes convaincus — et je crois que le Gouvernement est de cet avis — que *le renvoi du Budget en cette forme par la Chambre des députés au Sénat n'est pas le résultat d'un parti pris de ne point examiner les résolutions du Sénat et de les rejeter.* En effet, au moment où la délibération s'est ouverte à la Chambre des députés, un incident gouvernemental s'était produit : l'ancien Cabinet avait fait place à un nouveau ministère. Je crois que la Commission du Budget de la Chambre des députés et la Chambre des députés elle-même ont voulu que le nouveau Gouvernement devant la Commission des Finances, et subsidiairement devant le Sénat, indiquât quelles étaient ses opinions personnelles sur les différents points qui constituaient le désaccord entre les deux Assemblées.

« C'est dans cet esprit que la Commission des Finances a accepté le nouveau renvoi du Budget par la Chambre des députés au Sénat. » (S. 26 avril 1893.)

1. « *M. Caillaux, ministre des Finances.* — Ce que l'honorable M. Ceccaldi désire vivement c'est d'appeler l'attention du Sénat sur la nécessité de voter certains crédits supplémentaires. M. Ceccaldi n'ignore pas les efforts qui ont été faits par le Gouvernement et par la Commission du Budget pour amener la Commission des Finances à rapporter ces crédits. J'ai obtenu, *in fine*, d'être entendu demain matin par la Commission des Finances auprès de laquelle j'insisterai à nouveau pour obtenir la mise à l'ordre du jour et le vote de ces crédits. Quelle que soit la résistance que j'aie rencontrée, j'espère la fléchir demain matin, *mais il n'est pas en mon pouvoir, il n'est au pouvoir de personne, je me permets de le dire, de faire plus que ce que je promets en ce moment-ci*... Le rôle du Gouvernement, c'est d'avoir, en pareille matière, à établir l'accord entre les deux Assemblées ; il ne dépend ni de vous ni de moi qu'il y ait deux Assemblées, que chacune soit libre de ses votes et que si l'une a des demandes à formuler, l'autre est en droit de les examiner, et réciproquement. Je vous demande de ne pas nuire à l'action gouvernementale qui ne demande qu'à s'exercer dans votre sens et qui déjà s'est exercée avec toute l'activité possible. Il ne dépend pas d'elle d'obtenir immédiatement des résultats utiles. Je vous demande de ne pas la gêner et de consentir à discuter purement et simplement les crédits inscrits dans le Budget.

« La Chambre a d'autres moyens de marquer — par des motions, par exemple — sa volonté de voir voter ces crédits. J'ai pu m'employer pour lui faire donner satisfaction. Je ne puis aller au delà et je crains qu'une manifestation du genre de celle que vous voulez faire ne se tourne précisément contre les intérêts que vous avez l'intention de défendre. » (C. D. 23 décembre 1908.)

Budget de 1909 était encore pendant entre les deux Assemblées, M. Ceccaldi déposa un amendement qui incorporait le crédit de 600,000 francs dans l'un des chapitres du Budget modifié par le Sénat ; le 23 décembre 1908 l'amendement fut voté par la Chambre à l'unanimité avec l'appui de la Commission du Budget[1]. La procédure étant vicieuse, les 600,000 francs ne furent pas maintenus par le Sénat dans le Budget de 1909, mais la Haute Assemblée considéra ce vote comme une indication suffisante des volontés de la Chambre, et elle adopta, le 24 décembre 1908, sous la forme d'un projet distinct, la demande de crédit de 600,000 francs[2].

533. En Angleterre, le droit dévolu à la Chambre des communes en matière de lois de finances est tel que le souverain s'adresse à elle seule lorsqu'il remercie le Parlement d'avoir voté des crédits particulièrement agréables à la Couronne ou lorsqu'il indique le programme du Budget[3]. Cette procédure de la Couronne sanctionne le principe constamment proclamé par les Communes qu'à elles seules appartient le droit d'accorder les subsides et les crédits et que si la Chambre des Lords intervient c'est simplement pour donner à leurs décisions la forme d'un bill.

Nous avons dit au *Traité* (V. n° 534) qu'en France le Sénat ne pouvait introduire dans une loi de principe des articles ayant un caractère financier, lors même que ces articles seraient nécessaires pour donner vie à la loi. En Angleterre, la même règle est rigoureusement pratiquée. S'il arrive que la Chambre des Lords soit appelée à voter la première un bill général contenant certaines dispositions financières, ces dispositions sont *supprimées* à la troisième lecture, c'est-à-dire au moment de la transmission aux Communes :

« Le projet dit Erskine May[4] ayant été établi de manière à être intelligible après l'omis-

1. « *M. Berteaux, Président de la Commission du Budget.* — Nous n'avons pas le choix des moyens. Si la Chambre ne recourt pas à celui qui a été proposé, elle sera complètement désarmée. En effet, nous allons voter le Budget, il retournera devant l'autre Assemblée qui le votera définitivement et nos collègues n'auront pas les crédits sur lesquels ils sont en droit de compter. La Chambre marquera, par le seul moyen à sa disposition, qu'il lui paraît extraordinaire qu'on ne puisse pas distraire du cahier des crédits supplémentaires pour les rapporter, trois crédits dont l'examen ne demande pas cinq minutes. » (C. D. 23 décembre 1908.)

2. « *M. Poincaré, rapporteur général.* — La Chambre a ajouté à ce chapitre un crédit de 600,000 francs avec l'addition suivante au libellé : « Et secours pour chômage et calamités agricoles ». M. le ministre des Finances a vainement fait remarquer la singularité de ce procédé budgétaire. Les deux Chambres étaient précédemment tombées d'accord sur le libellé de ce chapitre, dont l'objet n'a aucun rapport avec les distributions de secours pour chômage et calamités agricoles.

« Il serait inadmissible qu'une des deux Chambres pût ainsi dénaturer la destination d'un chapitre et y inscrire arbitrairement des crédits affectés à un emploi imprévu. Votre Commission vous propose de rejeter le crédit de 600,000 francs et de maintenir le libellé normal du chapitre.

« A vrai dire, la Chambre a voulu, par cette méthode extraordinaire (le mot est de M. Berteaux, Président de la Commission du Budget), mettre le Sénat en demeure de voter avant la séparation un crédit de secours qui avait été incorporé dans le dernier cahier de crédits supplémentaires sur l'exercice 1908 et adopté il y a quelques jours au Palais-Bourbon... Sur les instances du Gouvernement, votre Commission a consenti à examiner ce matin une demande de crédit de secours sur l'exercice 1908. Un rapport spécial vous sera présenté à ce sujet par M. Denoix. » (S. 24 décembre 1908.)

3. Dans le discours de clôture de la session pendant laquelle avait été votée sa liste civile, Edouard VII a pris soin d'intercaler un paragraphe spécial qui ne s'adressait pas aux lords, qui débutait par cette formule : « Messieurs de la Chambre des communes », et qui avait pour but de remercier directement les communes de la libéralité de leurs votes tant pour les subsides destinés à l'armée et à la marine, que pour ceux destinés à la Couronne (séance du 17 août 1901). La même procédure est suivie dans le discours d'ouverture pour les questions de Budget (16 janvier 1902).

4. *Parliamentary practice*, p. 597, cité par René de Tailliandier, *Des attributions financières du Sénat français*, p. 28.

sion de ces dispositions, est envoyé sans elles, à la Chambre des Communes ; ces dispositions sont cependant imprimées en encre rouge, par ordre de la Chambre des Communes, avec une note portant qu'elles sont proposées pour être insérées en Comité général (V. *Traité*, n° 738). Conformément à la règle traditionnelle, on suppose que des passages sont restés en blanc ; ils ne font pas partie du bill qui a été reçu de la Chambre des Lords et aucun privilège n'est violé. Mais la Chambre des Communes est ainsi mise en possession d'un bill contenant toutes les dispositions nécessaires pour lui donner un plein effet ; et en Comité général on insère dans la loi, s'ils sont approuvés, les mots imprimés en encre rouge. » — (V. *infra*, n° 534, *in fine*.)

Au mois de novembre 1909 a été longuement examinée en Angleterre la question de savoir si la Chambre des Lords qui ne peut amender le Budget aurait le droit de le rejeter en bloc. La Chambre des Communes avait voté, pour 1910, un projet de Budget qui contenait de graves innovations en matière d'impôt ; lorsque le débat s'ouvrit devant la Chambre des Lords, une mention fut déposée par lord Lansdowne, tendant au rejet du bill financier afin que le pays fût appelé, par de nouvelles élections, à donner son avis sur les réformes proposées. Dans la séance du 22 novembre 1909, le lord chancelier Asquith combattit la motion comme inconstitutionnelle.

« Ce que lord Lansdowne propose, dit il, est contraire à toutes les traditions du Parlement et impossible au point de vue pratique. *Oui, le bill des finances peut être rejeté au point de vue légal, mais il ne peut pas l'être au point de vue constitutionnel.* Les usages modifient les lois. Nous sommes, en Angleterre, pays régi beaucoup plus par l'usage que par la loi pour les questions de cet ordre[1]. »

La motion de lord Lansdowne fut néanmoins adoptée par 350 voix contre 75, dans la séance du 30 novembre ; elle était ainsi conçue : « La Chambre des Lords n'a pas autorité (*is not justified*) pour donner son consentement au bill tant qu'il n'a pas été soumis au jugement du pays. »

A la suite de ce vote, dans la séance du 1er décembre 1909, le lord chancelier prévint la Chambre des Communes qu'il lui proposerait la motion suivante : « L'action de la Chambre des Lords, refusant de transformer en loi les dispositions financières prises par la Chambre des Communes pour le service de l'année est une violation de la Constitution et une usurpation des droits des Communes. » M. Asquith développa cette motion dans la séance du 2 décembre

1. Nous croyons utile de reproduire ici l'argumentation du Lord Chancelier parce qu'elle définit, avec une précision presque brutale, le caractère des pouvoirs respectifs des deux Chambres du Parlement anglais en matière de finances publiques :

« Il est si vrai que la Chambre des communes est seule maîtresse des cordons de la bourse, que le jour même où elle vote une mesure financière, le crédit qu'elle a voté est assis et perçu comme s'il y avait loi, avant même que le Budget soit voté. Toutes les taxes prévues par le bill des finances actuel ont déjà été recueillies ou sont en voie d'être recueillies par les percepteurs. Jamais les lords, suivant l'usage constitutionnel, ne se sont mêlés des taxes votées par des résolutions de la Chambre des communes. L'absence de précédent et la confusion financière qui résulterait de la décision que veut provoquer lord Lansdowne sont le signe que nous approchons d'un écueil constitutionnel.

« Cette décision serait une attaque portée contre les prérogatives de la Couronne et contre les privileges de la Chambre des communes. C'est la Chambre des communes qui contrôle la bourse, c'est elle qui a la haute main sur les ministres de la Couronne ; c'est elle qui dispose de la prérogative royale de la dissolution.

« La Chambre des lords a le pouvoir de la juridiction suprême ; elle peut participer à la confection de toutes les lois ; mais les fonds sont hors de sa compétence. Voilà l'usage constitutionnel qu'on veut aujourd'hui renverser. Une Chambre non élue, et qui n'a rien à craindre des électeurs, tiendrait ainsi à sa merci et à son bon plaisir la Chambre des communes et le gouvernement du jour. Aucun homme sensé ne peut reconnaître pareille autorité à la Chambre des lords, ce serait le prélude de toutes sortes d'usurpations de pouvoir ; peu à peu la Chambre des lords en viendrait à accaparer le gouvernement du pays au préjudice de la Couronne et de la Chambre des communes. Voter la résolution de lord Lansdowne, c'est marcher vers une révolution constitutionnelle. »

et déclara en terminant que le Gouvernement demanderait aux électeurs de trancher le conflit; la motion fut adoptée par 349 voix contre 124.

En Turquie, *tous* les projets de lois sans exception doivent être présentés *en premier lieu* à la Chambre des députés[1]; par conséquent, aucune difficulté ne peut s'élever sur les prérogatives de la Chambre en matière de lois de finances. L'article 80 de la Constitution ottomane contient d'ailleurs, en ce qui concerne les dépenses et les recettes de l'Empire, des dispositions très précises :

« La Chambre des députés adopte, amende ou rejette les dépenses générales de l'État comprises dans la loi du Budget, et en arrête le montant avec les ministres. — Elle détermine également, d'accord avec les ministres, la nature, le montant et le mode de répartition et de réalisation des recettes destinées à faire face aux dépenses. »

L'article 98 décide, comme l'a fait notre loi du 16 septembre 1871, que les tableaux des dépenses doivent être votés par chapitres.

534. Le droit de priorité dévolu à la Chambre des députés ne permettrait pas au Sénat d'introduire dans la loi de finances un amendement ayant pour objet de remplacer les droits d'octroi perçus sur les boissons par une taxe *d'une autre nature*[2]; toutefois, les principes constitutionnels ne seraient pas blessés si le Sénat votait une résolution invitant le Gouvernement à poursuivre devant la Chambre la réforme d'un impôt existant[3]. Mais il serait contraire aux principes constitutionnels de présenter au Sénat un projet de résolution invitant le Gouvernement à prendre l'initiative d'un crédit dont le chiffre et l'objet seraient déterminés, en pareil cas, le Président du Sénat serait obligé de faire des réserves et de rappeler les prérogatives de la Chambre des députés[4].

1. Const. du 23 décembre 1876, art. 54. — V. *supra*, n° 50.

2. Dans la séance du Sénat du 25 mai 1899, au cours de la discussion du Budget de 1899, M. de Verninac avait développé une disposition additionnelle ainsi conçue :

« Les droits d'entrée perçus au profit de l'État, à l'entrée des villes, sur les vins, cidres, poirés et hydromels, sont supprimés à partir du 1er juillet 1899.

« A partir de la même date, il sera perçu à la sortie des distilleries un droit de fabrication de 20 francs par hectolitre d'alcool pur sur les alcools d'industrie. »

M. Peytral, ministre des Finances, fit des réserves sur le caractère constitutionnel de cet amendement :

« Tout d'abord, Messieurs, la question qui se pose est celle-ci : très respectueux, comme nous le sommes tous, des droits du Sénat, pouvons-nous cependant négliger de dire que l'article proposé prévoit l'établissement d'un droit nouveau qui doit peser, à raison de 20 francs par hectolitre, sur une catégorie déterminée d'alcool ?

Je crois que cette proposition devrait être faite à la Chambre des députés et adoptée par elle avant venir devant vous et je ne saurais, pour ma part, donner l'appui du Gouvernement à une proposition d'impôt qui se présente, à l'heure actuelle, dans les conditions où est faite celle de l'honorable M. de Verninac. »

La question constitutionnelle ne fut pas plus longuement examinée, mais le Sénat repoussa la partie de l'amendement qui tendait à créer un impôt nouveau. La partie relative à la suppression des octrois fut renvoyée à la Commission des Finances qui proposa le lendemain, 26 mai, un texte divisé en deux articles et ainsi rédigé :

« ART. 1er. — Les droits d'entrée sur les vins, cidres, poirés et hydromels sont supprimés.

« ART. 2. — La taxe de consommation sur l'alcool est portée à 175 francs. »

« L'article 1er de cette rédaction fut adopté; l'article 2, qui ne créait plus un impôt nouveau mais élevait seulement une taxe existante, fut néanmoins repoussé par le Sénat.

3. S. 25 mai 1899.

4. « *M. Gaudin de Villaine.* — J'ai l'honneur de déposer sur le bureau du Sénat le projet de résolution suivant :

« Le Sénat invite le Gouvernement à prendre l'initiative du vote d'un crédit supplémentaire de 2 millions au profit des sinistrés et d'assurer, en outre, à tous les employés de l'Etat et de la Ville de Paris

L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 réserve à la Chambre seule le droit d'initiative en matière d'impôts. Lorsque la Chambre a envoyé le Budget au Sénat avec un équilibre assuré par de nouvelles taxes, le Sénat a le droit incontestable de refuser son assentiment à ces taxes; mais peut-il, en les repoussant, les remplacer par des impôts différents, ou bien, s'il en accepte le principe, peut-il en modifier l'assiette de telle sorte qu'elles viennent frapper des catégories de citoyens autres que ceux qui étaient compris dans le vote émis par la Chambre ?

La Commission du Budget de 1907 a résolu cette double question par la négative. Dans un rapport fait à la séance du 25 janvier 1907, M. Mougeot, rapporteur général, a exposé que les prérogatives dévolues à la Chambre par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ne permettraient au Sénat ni d'introduire dans le Budget des dispositions fiscales dont l'initiative n'aurait pas été prise par la Chambre, ni de modifier un impôt précédemment voté par la Chambre, de telle manière qu'il devînt en réalité un impôt nouveau atteignant d'autres contribuables que ceux visés par le texte de la Chambre[1].

employés aux mesures de sauvetage, une indemnité journalière égale au double de leur salaire quotidien, et passe à l'ordre du jour. »

« J'ai l'honneur de demander l'urgence et la discussion immédiate.

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Monsieur Gaudin de Villaine, votre projet de résolution débute par une phrase qui paraît inconstitutionnelle, puisque vous proposez au Sénat de décider une question qui, aux termes de la Constitution, doit être en premier lieu présentée à la Chambre des députés et votée par elle. Je crois donc que le plus expédient est de renvoyer cette proposition à la Commission des Finances.

« Le renvoi à la Commission des finances est ordonné. » (S. 28 janvier 1910.)

Pour ces motifs, au cours de la séance du Sénat du 5 novembre 1908, M. d'Estournelle de Constant qui développait une interpellation « sur les encouragements que le Gouvernement compte donner aux expériences de locomotion aérienne », s'est abstenu, dans son ordre du jour, d'inviter le ministre de la Guerre à inscrire au Budget des crédits spéciaux; il s'est borné à proposer d'approuver les déclarations du Gouvernement. »

1. Le Sénat avait introduit dans le Budget de 1907, les deux dispositions suivantes qui ne figuraient pas au Budget voté par la Chambre :

« ART. 3. — Les droits de vérification des poids et mesures seront établis par décret rendu après avis du Bureau national des poids et mesures, sans pouvoir dépasser le taux des droits fixés par les décrets actuellement en vigueur. Toutefois, l'unification des taxes relatives aux balances à bras égaux pourra être faite dans la même forme, à la condition de ne pas dépasser la taxe payée pour la vérification des balances de magasin, qui sera réduite à 0 fr. 50 par chaque unité, à partir de la promulgation de la présente loi. Lorsque de nouveaux poids, mesures ou instruments de pesage et de mesurage ne rentrant pas dans les catégories visées aux tarifs seront admis à la vérification et au poinçonnage, des décrets rendus après avis du Bureau national des poids et mesures en fixeront les droits de vérification périodique. »

« ART. 6. — Les consentements à mainlevées totales ou partielles d'hypothèques maritimes sont soumis à un droit d'enregistrement de vingt centimes en principal par mille francs du montant des sommes faisant l'objet de la mainlevée. Il n'est dû qu'un droit fixe de cinq francs en principal pour les mainlevées partielles au cas de simple réduction de l'inscription. Toutefois ce droit ne pourra excéder le droit proportionnel qui serait exigible pour la mainlevée totale. »

La Commission du Budget de la Chambre a conclu au rejet de ces deux articles dans les termes suivants :

« Votre Commission, pour des raisons tant de fait *que de droit*, vous propose de ne pas accueillir l'article 3 de la loi de Finances telle qu'elle a été votée par le Sénat; *elle a pensé que cette résolution du Sénat constitue une disposition fiscale dont l'initiative a été prise par la Haute Assemblée, et qui, par suite, ne peut être accueillie, la loi constitutionnelle réservant cette initiative à la Chambre élue par le suffrage universel.* Même raison de rejet pour l'article 6 de la loi de Finances votée par le Sénat. »

D'autre part, en modifiant une disposition votée par la Chambre pour élever la taxe à percevoir sur les capitaux assurés par les Compagnies d'assurances contre l'incendie et pour mettre cette taxe à la charge exclusive des Compagnies, le Sénat avait introduit les deux articles suivants :

« ART. 8. — Le droit annuel de timbre établi sur les contrats d'assurance contre l'incendie, par le articles 37 de la loi du 3 juin 1850 et 8 de la loi du 29 décembre 1884, est fixé, décime compris, à 44 millimes par mille francs du total des sommes assurées contre l'incendie, pour les assurances à primes, et à 33 millimes par mille francs pour les assurances mutuelles. »

« ART. 9. — Le droit obligatoire et annuel d'enregistrement établi par l'article 6 de la loi du 23 août

Les lois de douanes doivent être naturellement présentées en premier lieu à la Chambre des députés; il en est de même de tout projet tendant à approuver une convention de commerce. En 1909 s'est posée la question de savoir quelle procédure doit être suivie lorsqu'une convention commerciale a été approuvée par la Chambre et qu'avant le vote du Sénat une convention complémentaire intervient. Pour saisir d'abord la Chambre de cette convention complémentaire, il n'y aurait qu'un moyen qui serait de dessaisir le Sénat par un décret de retrait. Mais, en pareille matière, les interprétations provoquées par un acte de retrait peuvent présenter certains inconvénients; il a été reconnu, au mois de janvier 1909, à la suite de conférences entre la Présidence de la Chambre, le ministère du Commerce et les Commissions des douanes des deux Assemblées que, lorsque la convention complémentaire ne comporte ni charges ni sacrifices pour le pays, mais constitue une simple confirmation des bases auxquelles la Chambre des députés avait donné son adhésion, elle peut être transmise directement au Sénat, non point par voie de décret, puisque le Gouvernement n'a plus le droit de modifier un projet de loi déjà sanctionné par un vote de la Chambre, mais par voie de lettre ministérielle adressée au Président de la Haute Assemblée. Bien entendu, il n'est pas donné acte en séance d'une telle communication; elle est simplement imprimée et distribuée; il appartient ensuite à la Commission des douanes du Sénat d'annexer la convention complémentaire à la convention principale, et de la viser dans le libellé du projet de loi, procédure qui entraîne nécessairement une nouvelle délibération de la Chambre des députés[1].

Nous avons rappelé dans le *Traité* que le droit de priorité dévolu à la Chambre en matière de lois de finances n'interdirait pas au Sénat de voter un droit de douane plus élevé que celui qui aurait été primitivement adopté par

1871 sur les contrats d'assurance contre l'incendie est fixé, décime compris, à 11 p. 100 du montant des primes, ou, en cas d'assurances mutuelles, à 11 p. 100, décime compris, des cotisations ou des contributions. »

La Commission du Budget a proposé de repousser ces deux articles :

« En ce qui concerne les articles 8 et 9 du texte voté par le Sénat, *votre Commission estime que par les dispositions comprises dans ces articles, la Haute Assemblée ne s'est pas bornée à faire une nouvelle répartition de l'impôt voté par la Chambre, mais qu'elle a effectivement pris l'initiative d'un impôt nouveau qui atteindrait directement d'autres contribuables que ceux visés par le texte de la Chambre.* Elle a voulu en outre, en repoussant ces articles, affirmer son intention de voir supporter l'impôt nouveau par les sociétés elles-mêmes. Ainsi, en fait *comme en droit*, elle a été conduite à repousser ces dispositions. »

1. Dans sa séance du 6 février 1908, la Chambre des députés avait adopté un projet de loi autorisant le Président de la République à ratifier une convention de commerce signée avec le Canada le 19 septembre 1907; ce projet avait été déjà présenté au Sénat, le 18 février 1908, lorsqu'intervint une convention complémentaire signée le 23 janvier 1909; cette convention fut officieusement communiquée aux Commissions des douanes des deux Assemblées, puis, d'accord avec la Présidence de la Chambre et avec l'assentiment de la Commission de la Chambre, elle fut transmise au Président du Sénat par une lettre du ministre des Affaires étrangères en date du 26 janvier 1909; en voici le texte :

« Monsieur le Président, J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, une copie de l'acte complémentaire à la convention de commerce entre la France et le Canada qui a été signée, à Paris, le 19 septembre 1907, et qui est actuellement soumise au Sénat.

« Cet acte, qui a le caractère bilatéral, a été signé à Paris le 23 de ce mois; le texte doit en être annexé au projet de loi déposé sur le Bureau de la Haute Assemblée le 18 février 1908, et examiné par sa Commission des Douanes.

« Agréez, etc. *Signé :* S. PICHON. »

Cette lettre fut distribuée, par ordre du Président du Sénat, aux membres des deux Chambres en même temps que le texte de la convention complémentaire, et la Commission des douanes du Sénat fit état de la communication dans son rapport. (V. Rapport déposé sur le Bureau du Sénat par M. Georges Trouillot, le 4 mars 1909. V. également rapport déposé sur le Bureau de la Chambre par M. Jules Siegfried, le 19 mai 1909.)

la Chambre; mais le Sénat ne pourrait pas prendre *l'initiative* d'un droit de douane, lors même qu'il n'en fixerait point le chiffre, pas plus qu'il ne pourrait prendre l'initiative d'une taxe intérieure[1].

En 1905, la question s'est posée de savoir si les prérogatives constitutionnelles de la Chambre font obstacle à ce que le Sénat prenne l'initiative d'un texte modifiant les droits de pilotage; sans doute ces droits sont des taxes locales, mais la loi de 1903 sur la marine marchande décide qu'ils seront perçus comme les droits de douane. Il résulte de cette assimilation que l'initiative doit être réservée à la Chambre des députés. En examinant le Budget de 1905, le Sénat avait accepté un amendement de M. Peytral qui était venu former un article 56 nouveau et qui modifiait l'article 8 de la loi du 30 janvier 1903 relatif à la limite de tonnage admis pour la franchise du pilotage. La Commission du Budget de la Chambre avait d'abord pensé que cet article ne mettait pas en jeu les prérogatives financières de la Chambre[2]; mais, après un nouvel examen, le rapporteur général, M. Pierre Baudin, déclara en séance, le 19 avril 1905, qu'il y avait lieu de disjoindre l'article, et M. Paul Doumer, qui présidait la séance, rappela que la Chambre ne pouvait renoncer à sa prérogative. En conséquence l'article disparut de la loi de finances[3].

S'il arrive qu'un sénateur dépose sur le Bureau de la Haute Assemblée une proposition de loi dont l'objet général n'est pas contraire aux prérogatives financières de la Chambre des députés, mais qui contient certains articles établissant des taxes ou des impôts, le Président peut s'abstenir d'opposer au dépôt de la proposition une fin de non-recevoir absolue; il lui appartient néanmoins de faire immédiatement les réserves que réclame le texte de la loi constitutionnelle[4].

Il est incontestable que les prérogatives financières de la Chambre ne

1. Dans la séance du Sénat du 4 décembre 1906, M. Gourju avait proposé de compléter le projet de loi portant interdiction de l'emploi du blanc de céruse par une disposition ainsi conçue :

« Les indemnités qui auront été judiciairement attribuées aux fabricants de céruse par application de la présente loi seront recouvrées par l'État : 1° au moyen d'un droit de douane à déterminer sur le blanc de zinc qui entrera de l'étranger en France; 2° et, en cas d'insuffisance, au moyen d'une taxe spéciale établie sur les fabriques de blanc de zinc au prorata de leur patente et recouvrée comme en matière de contributions directes. »

En développant son amendement, M. Gourju a déclaré qu'il ne lui donnait qu'une valeur d'indication, puis il l'a retiré.

M. le Président Antonin Dubost a donné acte du retrait dans les termes suivants :

« En effet, l'amendement ne pouvait être qu'une occasion de fournir une indication au Gouvernement. Il semble bien que je n'aurais pas pu le mettre aux voix, puisque les lois de finances doivent être votées en premier lieu par la Chambre des députés. »

2. Rapport de M. Pierre Baudin du 17 avril 1905.

3. Le jour même, après le vote du Budget, un membre de la Chambre, M. le marquis de Rosanbo, prit l'initiative d'une proposition de loi identique au texte du Sénat; adoptée séance tenante, cette proposition fut transmise au Sénat qui la vota à son tour sans entrer dans l'examen de la question constitutionnelle.

4. « *M. Cocula.* — J'ai l'honneur de déposer sur le Bureau du Sénat une proposition de loi sur l'organisation d'une caisse mutuelle nationale de retraites pour la vieillesse et les invalides du travail.

« *M. le Président Fallières.* — Il s'agit, messieurs, d'une proposition de loi tendant à organiser une caisse mutuelle nationale de retraites pour la vieillesse et pour les invalides du travail.

« Il est de mon devoir de faire, à ce sujet, les plus expresses réserves, car le Sénat aura à se demander, quand il discutera la proposition, si elle ne renferme pas des dispositions contraires à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, qui spécifie que les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

« Sous ces réserves, messieurs, la proposition de loi sera imprimée et distribuée. » (S. 23 mai 1905.)

L'article 3 de la proposition de M. Cocula établissait une retenue *obligatoire* sur les salaires des ouvriers et employés et une *taxe sur le revenu applicable à tous les contribuables*.

sont pas limitées aux projets qui intéressent le Budget de l'État; elles s'étendent, comme nous l'avons dit, à tous les projets qui concernent les ressources et les dépenses publiques de la nation.

Toutefois, en ce qui touche les finances départementales ou communales, il a été admis qu'un article qui n'a pas été voté par la Chambre et qui par conséquent n'a pas été transmis au Sénat, peut être repris à titre d'amendement par un sénateur, lors même que le Gouvernement déclare avoir abandonné cet article[1].

Les prérogatives financières de la Chambre ne paraissent pas faire obstacle à ce que le Sénat soit saisi d'une interpellation visant des circulaires de l'Administration des douanes interprétatives des tarifs[2].

Il résulte de la loi du 22 mai 1836 sur les loteries, et de l'ordonnance du 29 mai 1844, qu'aucune loterie ne peut être émise sans l'autorisation préalable du Gouvernement. Par conséquent, les loteries sont un appel indirect au crédit public, et à ce titre, l'initiative parlementaire de toute décision tendant à faire émettre une loterie doit émaner de la Chambre des députés. On sait d'ailleurs que, par une résolution du 10 avril 1905, la Chambre a renoncé désormais à user de ses prérogatives sur ce point (V. *supra*, n° 51). Pourtant, dans sa séance du 9 juillet 1908, le Sénat a voté une proposition de loi portant création d'un sanatorium militaire et contenant un article 3 ainsi conçu :

« Il sera pourvu à la dépense de l'établissement projeté par une loterie au capital de 20 millions, laquelle serait organisée par les soins du Crédit foncier. »

Après examen, il apparaît que l'initiative de ce texte ne pouvait être prise par le Sénat. L'article constate, en effet, qu'il est créé une dépense à laquelle il y a lieu de pourvoir; d'autre part, l'émission d'une loterie est un acte de nature à modifier les conditions de fonctionnement du marché des valeurs[3]. Enfin, la Chambre s'étant interdit le droit d'émettre des avis favorables aux demandes de loteries, il semble difficile que, malgré les dispositions restric-

1. Dans la séance du Sénat du 2 février 1904, M. Franck-Chauveau a repris, comme amendement, l'article 2 d'un projet concernant le département de la Seine, article écarté par la Chambre et dont le Gouvernement ne demandait pas le rétablissement. Cet article était ainsi conçu : « Les subventions allouées à la Ville de Paris sur le montant de l'emprunt de 200 millions de francs autorisé par l'article 1er ci-dessus, ne seront versées dans la caisse municipale qu'autant que la ville aura inscrit, dans son Budget, les ressources et les crédits suffisants pour mener à bonne fin l'exécution des travaux pour lesquels les subventions auront été accordées. » On voit que ce texte avait un caractère nettement financier. Le Sénat l'avait d'abord pris en considération; mais, dans la séance du 9 février 1904, il a refusé de l'introduire dans la loi et a sanctionné la décision de la Chambre.

2. Dans la séance du 10 novembre 1904, le Sénat a discuté une interpellation de M. Fougeirol sur l'application de la loi du 2 février 1892 aux tissus de soie de l'Extrême-Orient; l'interpellation s'est terminée par le vote d'un ordre du jour de M. Méline, lequel était rédigé de manière à laisser intacts les droits de la Chambre; en voici le texte : « Le Sénat, résolu à défendre le travail national, prend acte des déclarations du Gouvernement donnant l'assurance que la loi sera appliquée à partir du 1er janvier, et passe à l'ordre du jour. » Néanmoins, le *Temps* du 13 novembre 1904 s'est attaché à établir que les interpellations de cette nature pourraient être contraires aux prérogatives constitutionnelles de la Chambre des députés.

3. Parlant de la proposition que nous examinons, M. Clemenceau, Président du Conseil, disait dans la séance de la Chambre du 11 juillet 1908 :

« Ce matin, on m'a montré un numéro du *Journal officiel* relatant les débats d'une des dernières séances du Sénat. J'ai appris alors que, sans que le Gouvernement ait été consulté, le Sénat a voté une loterie de 20 millions.

« Si les Chambres autorisent ainsi inopinément des loteries concurremment avec le ministre compétent qui éprouve déjà tant de difficultés à échelonner ces opérations, il en résultera, n'est-il pas vrai, un véritable désordre. J'aime mieux le régime de l'autorisation ministérielle. »

tives de l'article 8 de la loi du 24 février 1875, le Sénat exerce ce droit auquel la Chambre a renoncé, et l'exerce sous sa forme la plus impérative, sous la forme d'une proposition de loi.

En Angleterre, la Chambre des communes ne considère pas qu'il y ait atteinte à ses prérogatives financières lorsque la Chambre des Lords prend l'initiative d'autoriser, de régler, de modifier, ou de supprimer une pénalité pécuniaire, amende ou taxe, dans les cas suivants : 1° quand le but de la mesure est d'assurer l'exécution de la loi proposée, de punir ou de prévenir des infractions; 2° quand les taxes sont imposées en raison du profit procuré ou du service rendu en vertu de la loi et en vue de son exécution, et ne sont pas déclarées payables à la Trésorerie ou à l'Échiquier, ou comme impôt du revenu public, et ne donnent pas lieu à un compte public pour les parties qui les perçoivent; 3° quand la loi proposée est un bill privé[1] (V. *supra*, n° 533).

1. *Standing orders*, n° 44. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 278.

CHAPITRE III

PRÉPARATION ET PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

535. Le § 1er de l'article 2 de la loi sur la séparation des Églises et de l'État, promulguée le 9 décembre 1905, a supprimé le Budget des cultes dans les termes et avec les réserves suivantes :

« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des Budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes[1]. Pourront toutefois être inscrites auxdits Budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics, tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons[2] ».

L'article 41 de la même loi dispose que les sommes rendues disponibles chaque année par la suppression du Budget des cultes seront réparties entre les communes au prorata du contingent de la contribution foncière des propriétés non bâties qui leur aura été assigné pendant l'exercice qui précédera la promulgation de la présente loi.

536. Aux termes du § 6 de la résolution votée par la Chambre des députés le 29 juin 1899, les projets de Budgets doivent renfermer « une colonne spéciale, faisant connaître, pour chaque article, en regard du crédit demandé, la dépense effectuée dans l'antépénultième année ».

537. Lorsqu'il y a lieu de voter des crédits provisoires pour les premiers mois d'un exercice, par suite de l'impossibilité de promulguer le Budget en temps utile, ces crédits sont calculés d'après les propositions de la Commission du Budget, telles qu'elles résultent du rapport général, défalcation faite de toutes les modifications sur lesquelles les Chambres ne se sont pas encore prononcées, et en tenant compte de la répartition inégale des dépenses entre les divers mois de l'année, à raison même de leur nature[3]. Bien entendu, la

1. En ce qui concerne les pensions des ministres des cultes, V. *supra*, n° 525, *in fine*.

2. En ce qui concerne les dépenses d'entretien et de conservation des édifices du culte appartenant à l'Etat, aux départements ou aux communes, V. *supra*, n° 566 *bis*, l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, complété par l'article 5 de la loi du 13 avril 1908.

3. « Toutes les dépenses ne sont pas effectuées régulièrement, mois par mois, et surtout les payements ne sont pas toujours faits par douzièmes. Il en est qui s'effectuent par trimestre, comme ceux des arrérages de la rente, des pensions, etc., et les crédits de deux douzièmes doivent permettre l'acquittement d'un

Commission du Budget de la Chambre a le droit de proposer une majoration des crédits qui sont demandés par le Gouvernement[1]. Les Chambres votent ces crédits provisoires en bloc et non par chapitres; il n'y a point de tableau législatif annexé comme dans le Budget définitif; c'est le Gouvernement qui répartit lui-même, par voie de décrets, les douzièmes provisoires; mais il est d'usage qu'à titre de renseignement, il communique aux Commissions du Budget de la Chambre et du Sénat le projet de décret préparé par lui[2].

Nous avons dit, dans le *Traité*, que la loi qui ouvre des crédits provisoires pour assurer la marche des services publics tant que le Budget définitif n'est pas promulgué, ne doit en principe, comporter aucune disposition d'ordre général[3]; toutefois, nous avons rappelé qu'en 1900 la loi des douzièmes provisoires contenait un article concernant l'amortissement d'une portion de la dette perpétuelle. De même, en 1905, le Gouvernement avait introduit dans la loi des douzièmes pour 1906 un article modifiant l'article 52 de la loi du 30 décembre 1903 relatif à l'emploi de l'excédent de recettes de l'exercice 1904; de son côté, la Commission avait introduit un article concernant la réforme postale; mais cet article avait été retiré à la suite d'un accord entre le Gouvernement et la Commission. Enfin, dans cette même loi des douzièmes pour 1906, la Chambre avait voté, sur amendement, un article 6 *bis* accordant amnistie pour les bouilleurs de cru; le Sénat, saisi de cette disposition qui n'avait aucun lien avec les crédits provisoires, l'a disjointe et adoptée comme loi spéciale; et, à ce sujet, le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Antonin Dubost, a présenté, aux applaudissements de la Haute Assemblée, dans la séance du 16 décembre 1905, les observations suivantes :

« Ce texte formera ainsi une loi spéciale. Dès lors, il n'y a plus lieu de maintenir dans

trimestre entier ou ne rien prévoir du tout si l'échéance n'est que dans le troisième mois. D'autres payements ont lieu par semestre, ou en une fois dans l'année, ou en plusieurs fois, à des dates irrégulières. La plupart des dépenses de travaux et de matériel sont dans ce cas. » (C. D. 29 décembre 1909; rapp. de M. Paul Doumer.)

1. Rapport de M. Pierre Baudin, rapporteur général du Budget de 1906, dans les séances de la Chambre du 12 décembre 1905 et du 21 février 1906.

2. Rapport de M. Poincaré, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, dans la séance du 26 février 1906. — Dans son rapport du 29 décembre 1909 sur les douzièmes provisoires de 1910, M. Paul Doumer s'est prononcé avec énergie contre les retards dans le vote du Budget :

« La mesure que nous sommes contraints de prendre, et qui constitue un expédient, est assurément fâcheuse. Le vote du Budget en temps est la règle nécessaire, qui devrait être invariablement respectée. Il suffirait au Gouvernement et aux Chambres de le vouloir vraiment pour que cela soit. Sauf dans des cas exceptionnels, au milieu d'événements graves auxquels le Parlement doit faire face toute affaire cessante, le vote de douzièmes provisoires n'a pas sa raison d'être. C'est une irrégularité, un désordre dans notre organisation et notre législation financières; et irrégularité et désordre sont toujours coûteux. Même quand ils se reproduisent fréquemment et presque de façon constante, ils n'en sont pas moins mauvais et condamnables.

« La législature qui vient agira sagement en prenant des précautions pour que le renouvellement en soit évité. Le Budget d'un exercice peut et doit être présenté dans les deux mois qui suivent le vote du Budget de l'exercice antérieur. Un délai égal est suffisant pour que la Chambre soit mise à même d'en commencer l'examen dans ses séances publiques. En réglant ainsi, de façon invariable, les délais de préparation du Budget, en fixant sa discussion à une époque beaucoup moins tardive, les Chambres pourront donner à leurs travaux une régularité et une fécondité qui leur font actuellement défaut. »

3. Les Chambres ont même supprimé en 1906, dans les douzièmes provisoires de mars et d'avril, un article proposé par le Gouvernement et autorisant le ministre des Finances à pourvoir au remboursement des obligations à court terme; la suppression a été ordonnée sur l'initiative de la Commission des Finances du Sénat dont le rapporteur général, M. Poincaré, faisait observer, dans la séance du 26 février 1906, qu'aucune obligation ne viendrait à remboursement en mars et en avril.

la loi des douzièmes l'article que la Chambre y avait introduit; cette méthode n'aurait pas été d'ailleurs à l'abri de toute critique, car une loi de douzièmes provisoires ne devrait renfermer que les dispositions qui ont pour but de proroger le Budget de l'exercice précédent, tant que le Budget de l'exercice courant n'a pu être voté. »

La question s'est présentée de nouveau et a été plus longuement examinée à l'occasion des seconds douzièmes de mars et avril 1906. La Commission du Budget de la Chambre avait réincorporé dans le projet la question de la réforme postale; de son côté, la Chambre avait voté un amendement de MM. Paul Coutant, Chapuis, Morlot, Cuyba et un grand nombre de leurs collègues rétablissant la franchise des bouilleurs de cru. Le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Poincaré, s'éleva avec force contre ces deux incorporations; après avoir rappelé que la loi des douzièmes provisoires ne peut être qu'une sorte de tacite reconduction du Budget précédent, M. Poincaré disait, dans la séance du 26 février 1906 :

« Il est de principe que les douzièmes votés doivent représenter, pour les crédits, la reproduction proportionnelle des chiffres de l'année précédente et pour les impôts et les revenus la continuation des perceptions antérieures.

« Toute autre méthode conduirait les Chambres à bouleverser par avance, le Budget qu'elles n'auraient pas encore voté.

« L'incorporation de mesures fiscales nouvelles ou de dégrèvements, dans les lois de douzièmes, ne serait pas seulement, d'ailleurs, comme M. le Président du Conseil l'a fort exactement fait observer à la Chambre, une procédure insolite et irrégulière. Elle aurait aussi pour résultat d'annihiler, en fait, les droits du Sénat.

« Une loi de douzièmes est toujours, par la force même des choses, votée précipitamment et à la dernière heure.

« Elle nous est envoyée de telle façon que nous pouvons à peine en faire un examen sommaire. Si elle comprend des dispositions qui exigent une étude approfondie, le Sénat est prisonnier d'une alternative intolérable : ou bien sacrifier son devoir de contrôle, ou bien risquer d'arrêter, par sa résistance, le fonctionnement normal des Pouvoirs publics... Tout ce que votre Commission peut dire en ce moment, c'est qu'on nous propose de créer des moins-values importantes dans un Budget dont nous ne sommes pas saisis. »

En conséquence, le Sénat fit sortir de la loi des douzièmes les deux textes qui ne s'y trouvaient qu'à l'état parasitaire et n'en formaient point partie intégrante; il adopta comme proposition de loi spéciale et distincte le rétablissement de la franchise des bouilleurs de cru, puis il prononça la disjonction de la réforme postale. La Chambre ayant persisté dans son premier vote et replacé la réforme postale dans les douzièmes, la Commission des Finances du Sénat formula contre cette procédure la plus énergique protestation; dans la séance du 27 février 1906, le rapporteur général, M. Poincaré, disait :

« Il est anormal, incorrect et, pour tout dire, paradoxal de demander au Sénat de voter des réductions de recettes dans une loi de douzièmes, sur un Budget qui ne lui a pas encore été transmis et dont il ne connaît pas, dont il ne peut connaître les éléments d'équilibre.

« Si le Sénat pouvait adhérer à une pareille procédure, c'en serait fait de son droit de contrôle. Il appartiendrait à une des deux Chambres de faire, en réalité, la loi à elle seule, et la Constitution elle-même serait méconnue et faussée.

« Sans doute, aux termes de l'article 8 de la loi du 24 février 1875, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

« Mais le Sénat a le droit de les étudier et de les examiner en toute liberté, et il entend d'autant plus, croyons-nous, user de cette prérogative qu'il a conscience de l'avoir exercée jusqu'ici et de pouvoir l'exercer encore dans l'intérêt de l'ordre financier et de la prospérité publique.

« *Admettre que les lois de douzièmes deviennent le véhicule des dégrèvements ou des innovations fiscales*, c'est créer le précédent le plus dangereux et désarmer le Sénat contre des imprudences que la Chambre actuelle est assurément incapable de commettre, mais auxquelles peuvent se laisser entraîner, quelque jour, des majorités irréfléchies.

« Le Parlement tout entier est intéressé à ce qu'aucune des deux Chambres ne soit atteinte dans ses droits et dans sa dignité et à ce qu'elles conservent toutes deux la plénitude de leurs attributions.

« Votre Commission des Finances sait tous les égards qu'elle doit aux représentants directs du suffrage universel. Elle est toute prête à s'inspirer de leurs vœux et à collaborer avec eux pour alléger, dans la mesure du possible, les charges des contribuables. Mais ce n'est pas sa faute si le Sénat n'est pas encore à même, à la fin de février, de discuter le Budget de 1906.

« Elle ne doute donc pas qu'à la réflexion, la Chambre des députés ne tienne pour légitime notre désir de connaître ce Budget avant d'en dévorer les recettes et elle compte que le Gouvernement, lui aussi, ne verra dans notre attitude que le souci de ne pas abdiquer notre mission et de le seconder dans l'accomplissement de la sienne. »

M. Rouvier, Président du Conseil, reconnut que la réforme ne pouvait prendre place dans une loi de douzièmes, mais il déclara que la Chambre était résolue à rendre cette réforme définitive, et sans délai; en conséquence, il pria le Sénat de la voter hors des douzièmes, avant eux, comme loi distincte, et il posa sur ce point la question de confiance; par 221 voix contre 69, le Sénat décida d'ajourner momentanément la discussion des douzièmes pour se prononcer immédiatement sur le projet de loi relatif à la réforme postale.

Il résulte de ces précédents que la jurisprudence tend à se fixer dans ce sens qu'une disposition d'ordre général ne saurait trouver place dans les lois de douzièmes, mais que le dépôt de ces lois peut entraîner l'examen et le vote d'amendements qui n'ont pas avec elles un lien direct.

Le fait, par un ministre, d'ordonnancer, au mois de janvier, sur le Budget du précédent exercice, une somme destinée à acquitter des annuités échéant dans l'année courante et dans l'année suivante, est considéré par la Cour des Comptes comme un acte contraire aux prescriptions formelles des articles 6 et 8 du décret du 31 mai 1862[1], et par conséquent à la spécialité des exercices.

L'article 99 de la Constitution ottomane du 23 décembre 1876 dispose que le projet de Budget doit être soumis à la Chambre des députés immédiatement après l'ouverture de la session[2], afin de rendre possible sa mise à exécution à partir du commencement de l'exercice auquel il se rapporte.

Tant qu'un Budget n'a pas été définitivement voté par les Chambres et promulgué par le Président de la République, le ministre des Finances ne peut en demander la modification par voie de projet rectificatif ou de demandes de crédits supplémentaires. S'il se révèle des cas de force majeure obligeant le ministre à proposer des modifications avant le vote d'ensemble de la Chambre des députés, il peut, comme nous l'expliquons plus loin, procéder par voie de lettre adressée au Président de la Commission du Budget par l'intermé-

1. « Par l'imputation anticipée sur 1906 de dépenses qui appartenaient aux deux exercices suivants, l'Administration s'est proposé, comme l'indique suffisamment la date de l'ordonnancement, d'épuiser des crédits qui auraient dû tomber en annulation et de se ménager des disponibilités pour l'avenir. Cette anticipation de dépenses a ainsi accru indûment les charges du Trésor et faussé le résultat final du Budget de 1906. » (Rapport de la Cour des Comptes sur l'exercice 1906, p. 29.)

2. L'ouverture de la session est fixée au 1er novembre de chaque année.

diaire du Président de la Chambre (V. *infra*, n° 773). Mais lorsque la Chambre a rendu son vote d'ensemble et que le Budget se trouve devant le Sénat, il n'est plus possible de communiquer à la Chambre un document quelconque sur la matière. Fictivement, la Chambre des députés est censée ne plus connaître le Budget, puisqu'elle en est régulièrement dessaisie. Mais le ministre des Finances peut avertir officieusement la Commission sénatoriale qu'il y aura lieu d'opérer sur certains chapitres des réductions *purement indicatives*, afin de lui permettre de proposer à la Chambre, lors du retour du Budget, les rectifications nécessaires (V. *infra*, n° 706). Et lorsque le Budget modifié par le Sénat est apporté sur le Bureau de la Chambre, le ministre des Finances peut adresser au Président de la Chambre, sous forme de lettre, une communication indiquant les modifications nouvelles que ce Budget comporte[1]. La forme du décret ne pourrait être utilisée en pareil cas, parce que l'initiative du Président de la République ne saurait s'exercer qu'à l'égard des lois existantes. Or, à ce point de la procédure, le Budget n'existe pas encore.

L'article 18 de la loi du 16 juillet 1908 a étendu aux traites des Affaires étrangères le délai fixé par l'article 4 de la loi du 25 janvier 1889, modifié par l'article 5 de la loi du 25 février 1899 pour les opérations de régularisation des traites de la Marine et des Colonies (V. *Traité*, n° 537, et *infra*, n° 538, *in fine*).

1. « *M. le Président.* — J'ai reçu de M. le ministre des Finances la communication suivante :

« Paris, le 21 décembre 1908.

« Monsieur le Président,

« La loi réglant les conditions provisoires d'exploitation, après rachat, du réseau de la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest a été promulguée au *Journal officiel* du 19 décembre 1908, alors que le projet de Budget de l'exercice 1909 était en discussion devant le Sénat. Le Gouvernement s'est ainsi trouvé jusqu'ici dans l'impossibilité de soumettre à la Commission du Budget les rectifications aux chiffres des crédits ou aux articles de la loi de finances de 1909 que comporte l'exploitation provisoire du réseau racheté.

« Le projet de Budget faisant aujourd'hui retour à la Chambre des députés, j'ai l'honneur de vous adresser ci-jointe la lettre par laquelle je saisis M. le Président de la Commission du Budget des additions et changements qu'il paraît nécessaire d'apporter au projet, afin de permettre la remise à l'État du réseau des Chemins de fer de l'Ouest, remise qui, dans la pensée du Gouvernement, doit être effectuée le 1er janvier prochain.

« Je vous serais très obligé de vouloir bien transmettre cette communication à l'honorable M. Maurice Berteaux.

« Agréez, etc.

« *Le ministre des Finances,*
« J. CAILLAUX. »

« La lettre adressée à M. le Président de la Commission du Budget par M. le ministre des Finances sera imprimée et distribuée avec les états annexés. » (C. D. 21 décembre 1908.)

La lettre adressée au Président de la Commission du Budget par le ministre des Finances contenait la déclaration suivante qui était un acte véritable de procédure parlementaire saisissant à la fois la Commission et la Chambre :

« J'ai l'honneur de vous adresser en conséquence, *en vue de son incorporation au projet de Budget de l'exercice* 1909 *qui vient de faire retour du Sénat*, le projet de Budget annexe, pour ledit exercice, du réseau racheté par l'État (annexe n° 1). Cette incorporation entraînera d'ailleurs, en ce qui concerne les chapitres de dépenses du Budget général et les articles de la loi de Finances, un certain nombre de modifications indiquées dans une note spéciale, également ci-jointe (annexe n° 2). Le Gouvernement ayant décidé de reprendre le réseau de l'Ouest à la date du 1er janvier prochain, je vous serais obligé, Monsieur le Président et cher collègue, de vouloir bien soumettre d'urgence à la Commission du Budget les additions ou changements qui font l'objet de la présente communication. »

Il est à peine besoin de dire que cette communication ne peut être faite à la Chambre qu'après qu'il a été donné acte du dépôt du Budget modifié par le Sénat.

Contrairement à ce qui se passe lorsque des modifications sont demandées par le Gouvernement *avant* le premier vote de la Chambre (V. *infra*, n° 773), la communication du ministre doit être lue en séance et annexée au procès-verbal parce qu'elle est une rectification indirecte du texte budgétaire que le Sénat a revêtu de son vote et que le Gouvernement est obligé de déposer *ne varietur*.

538. L'article 77 de la loi de finances du 30 mars 1902 a modifié de la manière suivante la loi du 12 août 1876 relative à la présentation des demandes de crédits :

« Par dérogation à la loi du 12 août 1876, les demandes de crédits spéciaux d'exercices clos et d'exercices périmés, formées par les divers services, seront réunies par le ministre des Finances et présentées aux Chambres dans des projets de loi distincts de ceux portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires sur les exercices en cours. »

En ce qui concerne les projets de crédits supplémentaires, la Chambre des députés a voté le 29 juin 1899 une résolution dont le dernier paragraphe contient les prescriptions suivantes :

« Les ministres doivent éviter d'ajourner à la loi de règlement des comptes les demandes de crédits supplémentaires. C'est seulement par des lois spéciales, portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, qu'il peut être dérogé aux prévisions du Budget des dépenses. »

Dans un rapport fait au nom de la Commission du Budget de la Chambre des députés, M. Paul Doumer a déclaré que la Commission avait réuni en un seul texte neuf projets de crédits spéciaux successivement déposés avec le contreseing de différents ministres, afin de rappeler au Gouvernement la nécessité d'appliquer les dispositions de la loi du 12 août 1876 trop souvent négligées[1].

« Il faut, ajoutait M. Paul Doumer, il faut que, de plus en plus, le vote de crédits isolés constitue une rare exception, à laquelle on ne se résoudra que dans des cas urgents et extraordinaires. La règle générale et respectée de tous, du Gouvernement et des Chambres, doit être le vote périodique des crédits supplémentaires reconnus indispensables, qu'on peut examiner dans leur ensemble, avec la répercussion qu'ils ont sur le Budget annuel et la situation financière de l'État. Ce sont de petits budgets rectificatifs qui viennent modifier en cours d'exercice le Budget voté. Nécessaire à nos finances, cette règle deviendra indispensable à la bonne marche des travaux de la Chambre si les modifications proposées à son réglement, pour le vote au scrutin public, sont définitivement adoptées. »

Nous avons rappelé dans le *Traité* (V. n° 537) comment se règle, aux termes de la loi du 25 janvier 1889, la période d'exécution du Budget de l'État; dans un rapport déposé sur le Bureau de la Chambre des députés le 17 juin 1909, M. Paul Doumer a nettement précisé le caractère des crédits qui peuvent être demandés après le 31 mars[2].

1. M. Paul Doumer invoquait à l'appui des décisions de la Commission du Budget, les observations présentées au Sénat, par M. Peytral, ministre des Finances, le 26 mars 1907.

2. Les dates de clôture que cette exécution comporte sont les suivantes :

Le 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice est la limite pour les services faits et les droits acquis qui sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice ;

Le 31 janvier de l'année suivante est la limite pour l'achèvement, dans la mesure des crédits ouverts au Budget, des travaux en cours n'ayant pas pu être terminés le 31 décembre;

Le 31 mars est la date extrême pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses;

Le 30 avril, pour le payement des dépenses et le recouvrement des recettes ;

Le 30 juin, pour l'autorisation et la régularisation, par des crédits supplémentaires, de dépenses rendues obligatoires par la loi et dont le montant ne peut être connu qu'après l'exécution des services ;

Le 31 juillet, pour le redressement des erreurs d'imputation, le remboursement des avances ou cessions faites de ministère à ministère, les reversements de fonds, la régularisation de certaines traites tirées hors du territoire métropolitain, etc.

Entre le 30 juin et le 31 juillet, les opérations qui s'effectuent sont d'ordre intérieur et ne concernent que les administrations. *Le 30 juin est la date dernière des interventions législatives* avant la clôture définitive de l'exercice qui a lieu le 31 juillet.

« Les crédits supplémentaires *qui peuvent seuls être demandés après le* 31 *mars*, date à laquelle ont lieu les derniers ordonnancements, sont des régularisations de dépenses effectuées et ayant un caractère spécial. Pour bénéficier de ce délai extrême avant la clôture de l'exercice, *il faut, en effet, que les dépenses soient la conséquence inéluctable de lois antérieurement votées*, qu'elles s'effectuent mécaniquement en quelque sorte et échappent à la volonté de l'ordonnateur. Tel est par exemple le cas des payements de primes fixées par la loi, contribution de l'État aux frais d'assistance publique à la charge des départements et des communes, de dépenses militaires obligatoires qui peuvent être payées sur réquisitions, etc. Le crédit ouvert au Budget annuel pour ces objets n'a pas le caractère limitatif des crédits ordinaires; c'est un crédit d'évaluation. S'il est calculé avec une inutile parcimonie, les suppléments s'imposent, et la responsabilité en revient à ceux qui ont dressé ou voté le Budget, non à ceux qui l'exécutent. Le fait que la dépense doit être tardivement connue et avoir ce caractère exceptionnel, pour donner lieu à des demandes de crédits dans la dernière période complémentaire de l'exercice, limite heureusement l'importance des demandes. C'est une modification législative extrême apportée au Budget avant qu'en soit arrêté le compte général. »

Conformément à ces principes, la Commission du Budget de la Chambre des députés a déclaré que les frais de correspondance du ministre des Affaires étrangères ne rentrent pas dans les dépenses qui peuvent être régularisées par voie de crédits supplémentaires votés dans la période consécutive de l'exercice qui finit le 30 juin[1].

1 « L'article 4 de la loi du 25 janvier 1889 dispose que les délais complémentaires d'exécution d'un Budget s'étendent, pendant la seconde année, jusqu'au 30 juin, « pour l'autorisation et la régularisation, par des crédits supplémentaires, de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services. »

« Les dépenses visées par cette disposition sont celles qui résultent de l'application pour ainsi dire automatique des lois, sur lesquelles l'ordonnateur n'a, par suite, aucune action, qu'il ne peut ni augmenter ni restreindre par ses décisions... Tel n'est, à aucun degré, le caractère des frais de correspondance du ministère des Affaires étrangères, pas plus d'ailleurs que ceux de la Marine, des Colonies ou d'aucun autre Département ministériel Il n'est donc pas possible de régulariser aujourd'hui, avant la clôture de l'exercice 1908, le supplément de dépenses imputables au chapitre 13 du Budget des affaires étrangères qu'avait visé le projet de loi. C'est avant le 31 mars que l'ouverture des crédits nécessaires aurait dû être demandée. On pourrait objecter contre notre interprétation des dispositions restrictives de la loi du 25 janvier 1889, que les traites des Affaires étrangères bénéficient de l'ultime délai de clôture de l'exercice et peuvent être régularisées jusqu'au 31 juillet. La disposition que nous avons insérée dans la loi du 16 juillet 1908 (V. *supra*, n° 537) ne modifie en rien celle de la loi du 25 janvier 1889, en ce qui concerne la nature des dépenses dont la régularisation est autorisée par voie de crédits supplémentaires dans la limite du 30 juin. Les traites des Affaires étrangères peuvent être couvertes jusqu'au 31 juillet, comme celles de la Marine et des Colonies, mais à la condition qu'il y ait des crédits disponibles au chapitre correspondant du Budget. » (C. D. 17 juin 1909; rapport de M. Paul Doumer.)

CHAPITRE IV

CONTROLE FINANCIER DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

539. L'article 17 de la loi du 9 décembre 1902 a décidé qu'à l'avenir le rapport et le procès-verbal de la Commission de vérification des comptes des ministres, sur les opérations de chaque exercice et sur celles de l'année pendant laquelle cet exercice expire, devront être arrêtés et distribués avant la fin de la seconde année qui suit celle de la clôture dudit exercice.

L'article 10 de la loi du 23 novembre 1892 a modifié l'article 156 du décret du 31 mai 1852 aux termes duquel le compte général de l'Administration des finances, la situation provisoire de l'exercice courant et tous les documents à établir au 31 décembre de chaque année devaient être publiés *pendant le premier trimestre* de l'année suivante. A l'avenir, ces documents seront publiés *avant le* 31 *juillet* de l'année suivante.

Les dispositions relatives à la préparation et à la présentation des projets de lois portant règlement définitif des Budgets doivent se compléter par le § 1er de la résolution votée par la Chambre des députés le 29 juin 1899 et ainsi conçue : « Dans les comptes définitifs, il sera établi une colonne supplémentaire faisant connaître, pour chaque article, en regard de la dépense effectuée, le crédit demandé. »

Nous avons rappelé qu'à plusieurs reprises les Chambres se sont plaintes de l'insuffisance du contrôle qui résulte du dépôt et de l'examen de la loi portant règlement définitif des comptes des ministres. En Suisse, un règlement édicté par le Conseil fédéral le 24 février 1903 a établi, sous les ordres du chef du Département des Finances, un contrôle général des finances. Ce service a pour but d'éviter que les crédits alloués ne soient dépassés, tant dans les chapitres que dans les articles, et de prévenir les virements de crédits. A cet effet, il est chargé de viser tous les mandats de payement et il lui est interdit de viser un mandat de payement « par lequel le crédit serait dépassé, qui constituerait un virement de crédit ou qui concernerait une dépense non prévue au Budget ». Afin que le contrôle puisse se rendre compte à tout instant de l'état des crédits alloués aux différentes administrations, il est établi des registres dans lesquels sont inscrits et classés par rubriques, d'une part les crédits, d'autre part les mandats de payement. L'article 1er du règlement décide que « tous les arrêtés, ordonnances et décisions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral concer-

nant le Budget et la comptabilité doivent être transmis ou communiqués sans retard au contrôle des finances par la Chancellerie fédérale ».

Une disposition spéciale du même article assure aux Assemblées législatives le bénéfice de la centralisation attribuée au service du contrôle; en voici le texte :

« Le contrôle des finances doit communiquer aux Commissions des finances de l'Assemblée fédérale tous les renseignements nécessaires. A cet effet, il tient à leur disposition tous les procès-verbaux et les feuilles d'observation, toutes les correspondances entre le Département des finances et les autres Départements, la Chancellerie fédérale et le Tribunal fédéral, ainsi que tous les arrêtés du Conseil fédéral, qui se rapportent à la surveillance des crédits budgétaires et en général à la gestion financière de la Confédération. »

En France, l'article 78 de la loi de finances du 31 mars 1903, qui a modifié la loi du 30 mars 1902, a édicté, au sujet du contrôle des dépenses engagées, les dispositions suivantes :

« Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des Finances et par le ministre intéressé. — Le contrôleur des dépenses engagées adresse ses avis, directement et en double exemplaire, au ministre des Finances et au ministre dans les services duquel il exerce son contrôle. — Les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées, qui vérifiera notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense. »

540. En Turquie, les textes constitutionnels placent la Cour des Comptes sous la protection toute spéciale de la Chambre des députés; les membres de la Cour, au nombre de douze, sont nommés par le Sultan, mais ils sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être révoqué *avant que la proposition motivée de sa révocation ait été approuvée par une décision de la Chambre des députés* prise à la majorité des voix. Une loi spéciale détermine les conditions et qualités requises des membres de la Cour des Comptes, la nature et l'étendue de leurs attributions, ainsi que les règles applicables aux cas de démission, de remplacement, d'avancement et de mise à la retraite; l'organisation même des bureaux de la Cour ne peut être réglée que par une loi. Chaque année, la Cour doit adresser *à la Chambre des députés* un rapport spécial comprenant le résultat de ses travaux accompagné de ses observations sur les opérations des comptables des finances et les comptes des divers départements ministériels[1].

541. La loi du 9 décembre 1902, qui a abrogé l'article 10 de la loi du 26 juin 1888, a édicté les dispositions suivantes en ce qui concerne la comptabilité du matériel classé à la réserve de guerre :

« ARTICLE PREMIER. — A partir du 1er janvier 1903, les gestionnaires de matériel du Département de la Guerre inscriront distinctement et totaliseront séparément dans leur compte de gestion les opérations affectant l'avoir réel de la réserve de guerre.

« ART. 2. — Le 1er octobre de chaque année, le ministre de la Guerre communiquera aux Chambres des états sur lesquels seront portées pour l'ensemble de chaque service :

« 1° Les quantités, par nature de matériel, qui ont été reconnues nécessaires pour les besoins du temps de guerre d'après le programme communiqué aux Chambres; ces quantités comprendront, non seulement les quantités réalisées ou en cours de réalisation, mais

(1) Constitution du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908; articles 105, 106 et 107. (Trad. de M. Robert Doucet, *Revue du droit public*, 1908.)

encore celles qui resteront à constituer dans le cours des années suivantes pour l'achèvement du programme;

« 2° Les quantités par nature de matériel, auxquelles devaient s'élever les réalisations au 31 décembre de l'année précédente, d'après les crédits accordés par le Parlement et utilisés;

« 3° Les quantités existant réellement à la réserve de guerre au 31 décembre de l'année précédente.

« Pour chacune de ces catégories (nécessaires, quantités devant exister, existants), ces états devront faire ressortir les différences par rapport aux quantités accusées par les états fournis l'année précédente et expliquer ces modifications, notamment indiquer l'emploi des approvisionnements supprimés ou les crédits au moyen desquels des approvisionnements auraient été créés ou augmentés.

« A ces états sera joint le relevé des avaries et manquants constatés dans les recensements de la réserve de guerre effectués conformément aux prescriptions de l'article 9 de la loi du 26 juin 1888 pendant l'année considérée[1]. »

Nous avions dit, dans le *Traité*, qu'à certaines époques un doute avait paru s'élever sur le caractère permanent de l'article 6 de la loi du 23 août 1876 concernant le compte de liquidation des dépenses de guerre, lequel décide que « chaque année, les Commissions des Finances de la Chambre des députés et du Sénat pourront déléguer chacune deux de leurs membres pour vérifier, sur pièces et sur place, l'état du matériel ». Nous avions ajouté que, par ses termes généraux, cette disposition légale ne semblait pas pouvoir être limitée aux opérations du compte de liquidation. En fait, beaucoup d'années s'étaient écoulées sans que l'article 6 de la loi de 1876 eût été mis en mouvement.

Mais la Commission du Budget de 1906 a considéré que cet article n'avait pas cessé d'être en vigueur et elle l'a fait fonctionner d'accord avec le Gouvernement[2]. Elle a décidé ensuite de le fortifier en l'introduisant dans la

1. L'article 9 ci-dessus visé dispose que l'existence et l'état du matériel de réserve seront constatés par des recensements opérés par le corps du contrôle de l'Administration de l'armée.

2. « *M. Klotz, rapporteur du Budget de la Guerre.* — La loi nous donne des pouvoirs. Gambetta — chaque fois qu'on parle des questions intéressant la défense nationale, on est sûr de retrouver son nom pour une œuvre utile et durable, — Gambetta, au lendemain des événements de 1875, alors que le Parlement venait de consentir un nouveau programme, un nouveau compte de liquidation de 2 milliards, demandait à la Chambre de voter l'article 6 de la loi de 1876, et il disait : « Nous voulons bien vous consentir les « sommes nécessaires, mais nous voulons, par notre contrôle permanent, assurer l'exécution du programme « et voir de quelle façon les fonds que nous mettons à votre disposition ont été utilisés pour le bien de « la patrie ».

« *M. Maurice Rouvier, Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères.* — Je ne crois pas qu'à aucun moment un gouvernement républicain ait essayé de contester ce droit au Parlement.

« *M. Gustave Rouanet.* — Il n'a jamais été revendiqué.

« *M. le rapporteur.* — Il a été d'autant moins contesté qu'il n'a pas souvent, avant nous, été revendiqué.

« *M. le Président du Conseil.* — Il a été exercé et il est bon qu'il le soit.

« *M. Maurice Berteaux.* — Il a été exercé cette année, et, je dois le dire à ma très grande joie, par la Commission du Budget. Je me suis associé à son désir de toutes mes forces et j'ai facilité au Président de la Commission du Budget et au rapporteur de la Guerre, l'honorable M. Klotz, les investigations les plus complètes.

« *M. Georges Cochery, Président de la Commission du Budget.* — C'est parfaitement exact.

« *M. Maurice Berteaux.* — C'était mon devoir, mais j'ai été doublement heureux de l'accomplir pour déférer au désir de la Commission du Budget d'abord, et ensuite parce que c'était le meilleur moyen d'opposer aux accusations calomnieuses dirigées contre notre préparation militaire le démenti du contrôle parlementaire lui-même.

« *M. Jules Roche.* — On a de tout temps exercé ce droit, notamment la Commission du Budget, bien avant l'époque que vient de rappeler le précédent ministre de la Guerre.

« *M. le lieutenant-colonel du Halgouët.* — M. Berteaux, alors ministre de la Guerre, a eu raison de reprendre la tradition. Il y a trente ans, le Président de la Commission du compte de liquidation, M. Duclercq, était en collaboration constante avec le ministère de la Guerre.

« *M. le rapporteur.* — Je serais mal venu à contester le dire de M. Jules Roche. Cela fut fait pour la marine, une fois, par MM. Cuvinot et Barbey; mais, depuis de longues années, la Commission du Budget n'avait pas usé de la faculté que lui confère la loi du 23 août 1876.

« La Commission du Budget a considéré que cette année cette faculté, ce droit devenait un devoir. » (C. D. 1er mars 1906.)

loi de finances de 1906, avec une disposition permettant aux Commissions de Budget de faire une enquête complète; cette disposition, qui est devenue l'article 43 de la loi du 17 avril 1906, élargit en ces termes le texte de 1876 qu'elle étend à la Marine :

« Chaque année, les Commissions de finances de la Chambre des députés et du Sénat pourront déléguer chacune deux de leurs membres pour vérifier, sur pièces et sur place, l'état du matériel et des approvisionnements de la Guerre et de la Marine. Les Administrations intéressées devront communiquer à ces délégués tous les documents de nature à les éclairer dans l'exécution de leur mission. »

Dans son rapport du 13 juillet 1905, M. Klotz a justifié cet article dans les termes suivants :

« Le Sénat et la Chambre pourront ainsi savoir si la réserve de guerre est définitivement garantie contre les prélèvements du service courant, si elle reste intangible comme il convient, si la fixation n'est plus une simple écriture faisant double emploi avec celle des existants, si les nécessaires sont au complet, si le degré d'achèvement du programme est en rapport avec les sacrifices consentis par le pays. »

Le rapporteur ajoutait que le texte introduit par la Commission avait surtout pour but de faire fonctionner l'article 2 de la loi du 9 décembre 1902 qui était resté lettre morte en 1903, 1904 et 1905.

542. Les nominations des membres de la Commission de surveillance des Caisses d'amortissement et des Dépôts et consignations étaient faites autrefois au Sénat et à la Chambre par scrutin à la tribune, suivant la procédure établie pour l'élection des membres du Bureau. Mais, dans les deux Chambres, le scrutin est désormais ouvert dans l'un des salons voisins de la salle des séances, suivant la procédure spéciale établie par les résolutions du 7 novembre 1902 et du 25 mai 1905 (V. *infra*, n° 739). Il en est de même pour les élections prévues par les lois du 20 juillet 1886, du 1er avril 1898, du 31 mars 1899, etc., et rappelées au n° 545.

543 à **544.** [*Sans modifications.*]

545. De nouvelles dispositions législatives ont étendu le droit de contrôle des Chambres sur toutes les questions qui intéressent l'épargne et le crédit publics. Aux termes de l'article 10 de la loi du 17 mars 1905, deux sénateurs et trois députés élus par leurs collègues font partie du Comité consultatif des assurances sur la vie constitué auprès du ministre du Commerce; ce Comité peut être saisi par le ministre de toutes les questions concernant la surveillance et le contrôle des sociétés d'assurances sur la vie et de toutes les entreprises dans les opérations desquelles intervient la durée de la vie humaine; il est nécessairement consulté sur toutes les demandes d'enregistrement formées par des sociétés d'assurances. L'élection des sénateurs et des députés est faite pour quatre années[1].

1. D. 17 mars 1905, article 1er. — La première élection par le Sénat a eu lieu le 6 avril 1905; la première élection par la Chambre, le 23 mars 1905. Aux termes de l'article 2 du décret précité, les membres du Comité qui perdent la qualité en raison de laquelle ils avaient été nommés sont immédiatement remplacés; aux termes de l'article 1er, le Comité est renouvelé par moitié tous les deux ans, le sort désignant, pour le premier renouvellement, les membres dont le mandat expire, par exception, au bout de deux ans (V. *infra*, n° 545 *ter*).

Deux sénateurs et trois députés élus par leurs collègues font partie du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail [1].

La loi du 31 juillet 1907 ayant créé des subventions aux communes pour les pensions des sapeurs-pompiers et pour le matériel d'incendie, le décret du 1er février 1910 a décidé, par son article 1er, que deux sénateurs élus par le Sénat et deux députés élus par la Chambre feraient partie de la Commission chargée de répartir le crédit annuel entre les communes pourvues d'un corps de sapeurs-pompiers; la Commission est constituée pour trois ans; le mandat des membres sortants peut être renouvelé.

L'article 5 de la loi du 29 décembre 1906, abrogeant l'article 4 de la loi du 31 mars 1890, a élevé le nombre des représentants du pays appelés à siéger dans la Commission spéciale sur l'avis de laquelle le ministre de l'Agriculture répartit les avances faites aux caisses régionales de crédit agricole; quatre sénateurs au lieu de deux et six députés au lieu de trois doivent faire partie de cette Commission; ils sont nommés par décrets pour quatre années.

L'article 47 de la loi de finances du 16 avril 1895 a décidé que les fonds du Pari mutuel consacrés aux œuvres d'assistance seraient affectés jusqu'à concurrence d'un tiers à l'agrandissement et à la construction des hôpitaux nécessités par l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite; en conséquence, un décret du 28 février 1902 a institué une Commission spéciale chargée de donner son avis sur la répartition de ces fonds entre les différents établissements hospitaliers; aux termes de l'article 1er de ce décret, quatre membres du Parlement doivent faire partie de la Commission; ils sont nommés pour une période de trois ans par le ministre de l'Intérieur et choisis, deux parmi les membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique et deux parmi les membres de la Commission constituée pour répartir les fonds provenant du Pari mutuel et affectés à des œuvres locales de bienfaisance.

En vertu de l'article 8 de la loi du 10 avril 1908, deux sénateurs et deux députés doivent siéger dans la Commission d'attribution des prêts consentis par l'État aux sociétés régionales de crédit immobilier, qui ont pour objet la petite propriété individuelle et les maisons à bon marché; les membres de cette Commission sont nommés pour cinq ans par décret du Président de la République rendu sur la proposition du ministre du Travail.

L'article 19 de la loi du 17 avril 1907, relative à la sécurité de la navigation maritime et à la réglementation du travail à bord des navires de commerce, décide que deux sénateurs et trois députés doivent siéger dans la Commission supérieure chargée de statuer sur les pourvois formés contre les décisions prises par les Commissions de visite qui ont pour mandat de faire les constatations légales auxquelles sont soumis les navires au point de vue de la construction, de l'aménagement, des appareils et de l'hygiène. Les membres de la Commission supérieure sont nommés pour une durée de trois ans par le ministre de la Marine.

1. L. 31 mars 1905, article 27.

545 *bis*. La loi du 19 décembre 1900, qui a créé un Budget spécial de l'Algérie, n'a pas eu pour but et ne saurait avoir pour conséquence d'enlever aux Chambres leur droit de contrôle sur les finances algériennes[1]. C'est pourquoi la Commission du Budget de 1904 a demandé que le projet de Budget des dépenses de l'Algérie soit communiqué aux Chambres sous forme d'annexe au projet de fixation des recettes. Dans son rapport du 3 décembre 1903, M. de la Batut a également déclaré qu'il paraissait nécessaire à la Commission du Budget que l'état des recettes et des dépenses du dernier exercice fût placé sous les yeux des représentants du pays[2].

Dans ce même rapport, M. de la Batut a défini, de la manière suivante, le rôle des Chambres dans la gestion des finances de l'Algérie :

« La décision que la Chambre des députés est appelée à prendre en ce qui concerne les finances de l'Algérie ne comporterait, si l'on s'en tenait strictement aux textes, qu'une étude très restreinte de la part de la Commission du Budget.

« Aux termes de la loi du 19 décembre 1900, le Budget de notre grande colonie de l'Afrique du Nord, établi par le Gouverneur général sous le contrôle du ministre de l'Intérieur, est, en effet, délibéré et voté par l'assemblée plénière des Délégations financières et par le Conseil supérieur; il est réglé par décret sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Le Parlement n'a plus à intervenir que pour autoriser chaque année la perception des droits, produits et revenus.

« L'exercice de ce pouvoir souverain n'exigerait qu'un examen assez sommaire des modifications que les Assemblées algériennes et le Gouvernement proposent d'apporter au régime impositaire de la colonie. C'est dans ce sens que M. Berthelot écrivait à propos du Budget de l'Algérie de 1901 : « Nous nous sommes abstenus de faire précéder notre travail

1. Mais ce contrôle serait impossible si le projet autorisant la perception des impôts en Algérie étai déposé trop tard sur le Bureau de la Chambre.

Dans son rapport du 3 décembre 1903, M. de la Batut disait : « Il y a deux ans, notre honorable collègue M. Le Moigne s'exprimait comme suit : « Le projet a été beaucoup trop tardivement soumis à votre « Commission du Budget pour qu'elle ait pu l'examiner autrement que de la façon la plus sommaire. Il serait « évidemment périlleux, même au point de vue des intérêts algériens, de mettre tous les ans le Parlement « dans la quasi-impossibilité d'exercer sur les finances algériennes le contrôle dont il est chargé par la loi, « et nous invitons le Gouvernement à mieux prendre pour l'avenir ses dispositions. » — Cette invitation est restée sans effet cette année encore. Votre Commission ne croit pas possible qu'une pratique aussi fâcheuse passe à l'état d'habitude, et elle serait unanime à refuser de rapporter d'une manière aussi hâtive un projet qui lui serait présenté une quatrième fois dans de pareilles conditions. »

2. Le rapporteur de la loi du 19 décembre 1900, M. Berthelot, définissait en ces termes le droit de regard, réservé aux Chambres sur le Budget de l'Algérie :

« La Commission du Budget a maintenu le principe du Budget spécial avec ses conséquences légales; mais elle continue de vouloir que le Parlement soit tenu au courant des affaires algériennes et appelé officiellement à en délibérer.

« Toutes les colonies anglaises fournissent au Parlement de Westminter leurs statistiques et leurs budgets. Il en sera de même pour l'Algérie et c'est, comme nous l'avons exposé à propos de l'article 10, conformément au principe de notre droit constitutionnel, au moment de l'autorisation annuelle de l'impôt, que se placera l'examen général des finances algériennes. Cette transaction concilie le contrôle parlementaire avec l'idée du Budget spécial. »

Après avoir rappelé ces déclarations dans un rapport présenté au Sénat, le 28 décembre 1909, M. Labrousse ajoutait :

« A lire ces lignes, il semble que le Parlement devrait être saisi, chaque année, de l'ensemble du Budget voté par les Assemblées algériennes.

« Or, il n'en est rien. Par une interprétation, à notre sens beaucoup trop restrictive, de l'article 10 de la loi du 10 décembre 1900, interprétation qui ne nous paraît pas absolument cadrer avec les intentions du législateur, telles que nous venons de les rappeler, le Gouvernement ne soumet à l'examen des deux Chambres, à l'appui d'un certain nombre d'articles de loi invariables relatifs aux autorisations réglementaires de percevoir qu'une sèche nomenclature des divers chefs de perception avec la date des lois et décrets originels. C'est à peine s'il croit pouvoir nous fournir, timidement, et comme annexes à l'exposé des motifs, les tableaux des droits, produits et revenus évalués.

« Cependant les recettes, à elles seules, ne constituent pas le Budget. Ce sont les dépenses à faire qui leur servent de mesure et de justification. Il nous semble donc indispensable, pour permettre au Parlement d'exercer utilement ce que l'on est convenu d'appeler le droit de regard sur le Budget de l'Algérie qu'il s'est formellement réservé, qu'à l'avenir le Gouvernement fasse suivre d'un état des dépenses votées par les délégations et par le Conseil supérieur le tableau des voies et moyens. »

budgétaire proprement dit de considérations générales sur la situation de l'Algérie et les divers problèmes actuellement soulevés. Dans la mesure où leur solution dépend du Budget, elle a été remise aux autorités algériennes. C'est par le libre accord du Gouverneur général et des Français d'Afrique que ces problèmes pourront être le plus justement approfondis et résolus.

« Mais le Parlement a toujours considéré — le rapport de M. Berthelot sur le projet de loi portant création du Budget spécial est très explicite à cet égard, — que le vote de la loi autorisant la perception des impôts serait pour lui l'occasion « d'être tenu au courant des affaires algériennes, d'être appelé officiellement à en délibérer, d'exercer un droit de regard sur le Budget de la colonie. »

L'article 12 de la loi du 19 décembre 1900 dispose que si le Budget de l'Algérie n'est pas voté et homologué lors de l'ouverture d'un exercice, *le Budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit*. Il résulte de ce texte que la procédure des douzièmes provisoires ne peut être pratiquée en Algérie et que les Chambres doivent statuer chaque année avant le 31 décembre, sur le projet de loi autorisant la perception des droits, produits et revenus applicables au Budget spécial de notre province de l'Afrique du Nord, conformément à l'article 10 de la loi de 1900[1].

L'article 1[er] de la loi du 23 juillet 1904 a décidé qu'à partir du 1[er] janvier 1905, les charges et les produits nets résultant annuellement, tant des conventions relatives aux garanties d'intérêts et au partage des bénéfices que du rachat ou de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général établis ou à établir en Algérie, seront inscrits respectivement aux dépenses obligatoires et aux recettes du Budget spécial de la colonie[2]. Aux termes de l'article 2 de la même loi, les avances de l'État aux Compagnies de chemins de fer algériens ont été remplacées par une subvention annuelle au Budget de l'Algérie, fixée à forfait à 18 millions de francs pour chacun des exercices 1905, 1906 et 1907. Cette subvention décroît ensuite annuellement de 300,000 francs pour les années 1908 à 1912 inclusivement; de 400,000 francs pour les années 1913 à 1917 et de 500,000 francs à partir de 1918 jusqu'à l'année 1946 où elle prendra fin. Les crédits afférents à la subvention de l'État doivent être inscrits au Budget *général* (3[e] partie : dépenses du ministère des Travaux publics) sous la rubrique : « Subvention à l'Algérie pour les dépenses des chemins de fer ».

L'article 6 décide que le Gouverneur général de l'Algérie exerce, sous l'autorité du ministre des Travaux publics, les pouvoirs qui appartiennent à ce dernier pour la construction et l'exploitation des chemins de fer, lesquels continuent à faire partie du domaine national.

En cas de rachat à l'amiable, la convention doit, en vertu de l'article 7, être délibérée par les délégations financières et le Conseil supérieur du gouvernement de l'Algérie, puis être *approuvée par une loi*. Tout affermage ou toute concession d'un chemin de fer d'intérêt général de plus de 20 kilomètres *doit être approuvé par une loi*.

Chaque année, le rapport adressé au ministre des Travaux publics par le

1. C. D. 30 décembre 1909. (Rapp. fait au nom de la Commission du Budget de 1910 par M. Saumande.)

2. En vertu de l'article 5, lorsque les produits nets encaissés par l'Algérie, à quelque titre que ce soit, du chef des voies ferrées établies sur son territoire, excéderont les charges lui incombant pour l'ensemble de ces lignes, l'excédent sera partagé entre la métropole et la colonie, dans la proportion des avances de garantie, annuités de rachat, intérêts d'emprunt ou insuffisance d'exploitation, supportés respectivement par chacune d'elles, jusqu'au moment du partage.

Gouverneur général de l'Algérie sur la situation du service des chemins de fer doit être publié au *Journal officiel*.

La loi du 24 décembre 1902, portant organisation des territoires du Sud de l'Algérie, a institué un Budget autonome et spécial pour ces régions. Ce Budget, distinct de celui de l'Algérie, est transmis au ministre de l'Intérieur avant le 1er juillet et réglé par décret du Président de la République, sur le rapport des ministres de l'Intérieur, de la Guerre et des Finances.

Aux termes de l'article 3 de cette loi de 1902, il est accordé aux « territoires du Sud », sur le Budget de la métropole, une subvention dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances.

En vertu de l'article 2, le Gouverneur général de l'Algérie représente les « territoires du Sud » dans les actes de la vie civile; il ne peut contracter d'emprunt ni concéder de chemins de fer ou autres grands travaux publics, sans y être autorisé par une loi.

Dans la séance du 26 février 1906, la Chambre a voté, sur l'initiative de MM. Charles Chaumet, Émile Constant et Albert Dormoy, une résolution destinée à fortifier le contrôle qu'elle doit exercer sur les finances des colonies; cette résolution est ainsi conçue :

« La Chambre invite le Gouvernement à communiquer au Parlement les Budgets locaux des diverses colonies qui devront faire chaque année, après examen de la Commission du Budget, l'objet de rapports spéciaux. »

L'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907, inspiré par cette résolution, dispose que « les comptes définitifs des colonies, dont les emprunts sont garantis par l'État, seront soumis chaque année à l'approbation des Chambres ».

545 *ter*. Les sénateurs et députés qui siègent dans les Commissions ou Conseils extra-parlementaires institués par la loi auprès des divers départements ministériels et qui ont été élus par leurs collègues, cessent naturellement de faire partie de ces Commissions lorsqu'ils ont perdu le mandat sénatorial ou législatif, ou lorsque l'Assemblée qui les a délégués a été intégralement renouvelée. En revanche, il n'y a aucune raison juridique de les soumettre à une nouvelle élection tant que subsiste la Chambre dont ils émanent, et tant que la durée des pouvoirs qui leur est assignée par la loi n'est pas accomplie.

En d'autres termes, il importe peu que les divers membres de ces Commissions extra-parlementaires soient soumis à renouvellement quand il s'agit de fixer l'époque à laquelle les Chambres doivent être sollicitées de nommer les délégués chargés de les représenter.

Dans la séance du 17 novembre 1902, la Chambre des députés avait élu, conformément à la loi du 1er avril 1898, deux membres du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels. Les autres membres de ce Conseil étant arrivés à fin de pouvoirs en 1903, le ministre de l'Intérieur avait demandé au Président de la Chambre, par une lettre du 6 juin 1903, de proposer jour à l'Assemblée pour une réélection de ses deux délégués. Le Président de la Chambre répondit, le 19 juin 1903, que le mandat qui avait été conféré par l'Assemblée

le 17 novembre 1902 ne pouvait prendre fin que le 17 novembre 1906, sous réserve de l'expiration des pouvoirs de la législature, puisque le § 18 de l'article 34 de la loi du 1er avril 1898 dispose que tous les membres sont nommés pour quatre ans. « Peut-on, ajoutait le Président, peut-on abréger par voie d'interprétation la durée du mandat telle qu'elle a été déterminée par l'article 34 de la loi du 1er avril 1898 ? Cet article ne dit pas que *le Conseil supérieur* est nommé pour quatre ans, mais que *tous les membres* sont nommés pour quatre ans, et la loi de 1898 ne contient aucune disposition établissant le renouvellement intégral du Conseil. » L'opinion de la Présidence prévalut, et les membres élus le 17 novembre 1902 conservèrent leur mandat.

La même question s'est présentée en 1904 pour les députés appelés à faire partie de la Commission supérieure des caisses d'épargne. Élus le 6 novembre 1902 pour trois ans, leurs pouvoirs devaient durer jusqu'au 6 novembre 1905. Par une lettre du 6 mai 1904, le ministre du Commerce avait sollicité de nouvelles élections, afin de les faire coïncider avec le renouvellement des pouvoirs des autres membres. La Présidence a répondu qu'il n'était pas possible d'abréger ainsi arbitrairement la durée d'un mandat conféré par la Chambre, et les membres élus le 6 novembre 1902 sont demeurés en fonctions.

Enfin, dans la séance du 20 juin 1907, la Chambre a confirmé le principe que le mandat conféré par elle à ses membres de siéger dans les Commissions extra-parlementaires n'est pas soumis au renouvellement partiel établi pour ces Commissions; il a la durée déterminée par chacune des lois instituant les Commissions extra-parlementaires, et, quand cette durée ne dépasse pas celle des pouvoirs de la Chambre elle-même, il subsiste jusqu'au renouvellement de la législature[1].

En vertu de ces principes, lorsqu'une Assemblée doit être représentée par deux de ses membres dans une Commission extra-parlementaire, il importe peu que la délégation donnée par elle ait le même point de départ pour chaque membre. Le 20 février 1905, M. Mirman avait été élu, par la Chambre des députés, membre de la Commission supérieure de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, en remplacement de M. Bienvenu-Martin qui avait été nommé ministre; cette Commission doit comprendre deux députés; M. Char-

1. « *M. le Président Brisson.* — Aux termes de l'article 10 de la loi du 17 mars 1905, complété par un décret du même jour, trois députés élus par la Chambre font partie du Comité consultatif des assurances sur la vie; l'élection est faite pour quatre ans, mais le Comité est renouvelé par moitié tous les deux ans, et l'article 1er du décret décide que, pour le premier renouvellement, le sort désigne les membres dont le mandat expire, par exception, au bout de deux ans.

« Des dispositions identiques existent dans la loi du 31 mars 1905, complétée par le décret du 20 mai 1905, en ce qui concerne le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail.

« M. le ministre du Travail pose, en conséquence, la question de savoir si le tirage au sort qui a pour résultat de réduire à deux années la durée du mandat pour le premier renouvellement s'applique aux membres qui tiennent leurs pouvoirs d'un vote de la Chambre.

« Il a toujours été de principe que les députés désignés par leurs collègues pour siéger dans les Commissions extra-parlementaires conservent leur mandat tant que durent les pouvoirs de la Chambre qui les a élus.

« Je pense que la Chambre voudra appliquer la même jurisprudence aux pouvoirs qu'elle a conférés dans les séances du 26 novembre 1906 et du 12 juillet 1906 pour les Comités consultatifs des assurances sur la vie et des assurances contre les accidents du travail.

« S'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi ordonné. » (C. D. 20 juin 1907.)

pentier, qui avait été délégué au début de la législature, vit ses pouvoirs arriver à terme au mois de juin 1905; le ministre du Commerce avait demandé à la Présidence de la Chambre s'il ne convenait pas de procéder à une double élection; la Présidence répondit que M. Mirman ayant été élu pour trois années le 20 février 1905 pouvait difficilement être soumis à réélection après trois mois d'exercice. En conséquence, il fut procédé à l'élection d'un seul membre le 6 juin 1905.

545 *quater*. En créant les retraites ouvrières et paysannes, la loi du 5 avril 1910 a décidé, par son article 26, qu'il serait formé, auprès du ministre du Travail et sous sa présidence, un Conseil supérieur des retraites ouvrières chargé de l'examen de toutes les questions qui se rattachent au fonctionnement de la loi; deux sénateurs et trois députés, élus par leurs collègues, doivent faire partie de ce conseil. Le conseil nomme une commission permanente composée, indépendamment des membres de droit, de onze membres pris dans son sein, dont un sénateur et un député.

QUATRIÈME SECTION

DES RELATIONS EXTÉRIEURES

---

546. [*Sans modifications.*]

547. Aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le Président de la République « négocie et ratifie les traités ». C'est à lui, par conséquent, qu'il appartient de les dénoncer.

Mais une question peut se poser, celle de savoir si son droit de dénonciation n'est pas subordonné à l'assentiment des Chambres, lorsqu'il s'agit de traités qui n'ont pu devenir définitifs qu'après avoir été votés par elles. La nécessité de l'assentiment préalable des Chambres a été quelquefois théoriquement soutenue; mais nous ne pensons pas que cette thèse soit, d'une manière générale, imposée par le texte constitutionnel[1].

Ceux qui la défendent disent : « Les traités qui ne peuvent devenir définitifs qu'après le vote des deux Chambres sont les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger; or la rupture de pareils traités n'est pas moins grave que leur signature; s'ils n'ont pu être établis sans la volonté des Chambres, comment pourraient-ils disparaître sans que les Chambres fussent consultées. »

Nous concédons que, dans le mécanisme du régime parlementaire, il serait tout à fait légitime qu'avant de renoncer à un traité approuvé par les Chambres, le Gouvernement vînt solliciter leur avis. Mais la question est de savoir s'il y est légalement tenu; elle est aussi de savoir si, dans certains cas, les débats préalables n'auraient pas plus d'inconvénients que d'avantages.

Au point de vue légal, il n'est pas douteux que la Constitution est muette sur la procédure de dénonciation. Il était difficile qu'il en fût autrement. La Constitution pouvait bien prévoir une loi pour approuver un acte diplomatique qui

1. En 1903 un accord commercial avec le Brésil a été dénoncé par le Gouvernement sans vote préalable des Chambres. La dénonciation a été portée officiellement à la connaissance des représentants du pays par le ministre des Finances dans l'exposé des motifs du Budget de 1903. (V. le projet de loi portant le n° 1011 de la 8e législature, p. 11.)

est une chose positive, tangible, un texte écrit, revêtu de signatures provisoires mais réelles; elle ne pouvait prévoir une loi pour associer les intentions des Chambres aux intentions du Gouvernement en vue d'arriver à la dénonciation d'un traité. Ce n'est évidemment que par voie d'ordre du jour motivé que les Chambres pourraient donner leur avis en pareille matière. Par conséquent, la procédure de dénonciation ne saurait être identique, au point de vue parlementaire, à la procédure de ratification.

Le droit de dénoncer demeure légalement dans les mains du Gouvernement, sous la réserve de certains cas particuliers qui pourraient se produire. Par exemple, les traités de paix contiennent des clauses commerciales et des stipulations territoriales. La dénonciation des premières nous paraît pouvoir être effectuée par le Gouvernement sans avis préalable des Chambres, mais il ne saurait en être de même des secondes; en effet, toucher aux stipulations territoriales d'un traité *de paix*, ne serait-ce pas s'exposer à faire succéder l'état de guerre à l'état de paix? Or, l'article 9 de la loi du 16 juillet 1875 exige formellement l'assentiment *préalable* des deux Chambres pour les déclarations de guerre.

Par des raisons de même ordre, il nous paraît que le Président de la République ne pourrait, sans l'avis des Chambres, dénoncer les autres traités visés au § 2 de l'article 8, si, de la dénonciation, devait résulter soit une suspension des rapports diplomatiques, soit un état de guerre avec les Puissances cosignataires.

Sous ces réserves, il convient de faire observer que, dans la commune pratique, il ne serait pas exact de dire que la dénonciation d'un traité approuvé par les Chambres s'accomplit par la voie du Gouvernement seul. Il n'y a pas de traités *in perpetuum*. Tous contiennent une clause de dénonciation et déterminent la procédure, les délais suivant lesquels chacune des parties contractantes aura le droit de renoncer. En approuvant le traité, les Chambres ont approuvé les articles relatifs au cas de dénonciation comme tous les autres articles. Le Gouvernement, lorsqu'il se sert de la clause de dénonciation, ne fait donc que profiter d'une arme régulièrement mise entre ses mains par le Pouvoir législatif.

Et d'ailleurs, n'y aurait-il pas de grands inconvénients à craindre si le Gouvernement était obligé, dans toutes les circonstances, de provoquer un débat public avant de procéder à une dénonciation par la voie diplomatique? La nation qui se meut le plus habilement dans les délais de dénonciation recueille souvent de très grands avantages, surtout dans les matières de commerce. En droit public comme en droit civil, il importe de ne pas dire trop tôt ni trop haut que l'on veut renoncer à un contrat.

Les débats qui précèdent la ratification définitive d'un traité n'ont aucun danger, puisqu'à l'heure où ils s'ouvrent, l'instrument qu'ils visent est déjà complètement achevé, connu de toutes les chancelleries. Mais la pièce qui sert à dénoncer peut être tenue secrète jusqu'à la dernière minute, presque jusqu'au moment où, ayant touché l'autre partie contractante, elle produit son plein effet. La divulguer avant d'être en mesure de la transmettre, et la divulguer par ce moyen de publicité si rapide qui s'appelle la discussion parlementaire, ne

serait-ce pas fournir au cosignataire le moyen d'annuler très largement le bon effet que l'on pouvait attendre de la rupture du contrat?

Le droit constitutionnel attribué au Président de la République de négocier et de ratifier les traités n'empêcherait pas un sénateur ou un député de venir développer à la tribune les motifs pour lesquels il estime qu'un traité déjà ratifié par le Président de la République aurait dû être préalablement soumis à l'approbation législative. Mais ce droit d'examen et de critique ne paraît pas pouvoir s'étendre jusqu'à permettre un vote déchirant la signature du Président de la République. Dans la séance de la Chambre des députés du 4 novembre 1890, M. le marquis de la Ferronnays avait signalé comme contraire à la loi constitutionnelle la ratification donnée par le Président de la République à un arrangement conclu avec la Grande-Bretagne ; en lui répondant, M. Ribot, ministre des Affaires étrangères, constata que « le traité ayant été ratifié par le Président de la République, personne ne demandait que la signature du Président fût mise en question. » (V. *infra*, n° 549).

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 21 novembre 1901, M. Sembat ayant annoncé à M. le Président Deschanel son intention de présenter une résolution invitant le Gouvernement à lui soumettre, pour approbation, un traité déjà ratifié avec la Chine, le Président fit observer qu'il serait peu constitutionnel de réclamer un vote de cette nature. M. Sembat se borna à indiquer sa doctrine, et n'insista pas pour que la motion fût mise aux voix.

Le droit pour le Président de la République de conclure des traités secrets — ou du moins destinés à rester secrets un certain temps — résulte du § 1er de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, lequel porte : « 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'État le permettent.* » Faut-il conclure de ce texte que le Pouvoir exécutif pourrait adjoindre à une convention rendue publique, obligatoirement soumise aux Chambres en vertu du § 2 de l'article 8 de la loi de 1875, des articles secrets, en se réservant de les faire connaître aux Chambres dès que « l'intérêt et la sûreté de l'État » le permettraient? Il semble bien que le droit conféré au Président de la République de subordonner aux intérêts de l'État la divulgation des contrats diplomatiques soit général et absolu. Mais, au regard des traités énumérés dans le § 2 de l'article 8, il est permis de dire que l'approbation des Chambres ne serait ni libre, ni éclairée, s'il existait, à côté des articles publics, certains articles secrets destinés à modifier, à compléter ou à interpréter les premiers. La question n'a jamais été examinée dans les Chambres[1], mais il paraît tout au moins probable que, si des nécessités d'État conduisaient le Gou-

1. Aux Communes d'Angleterre, dans la séance du 22 août 1904, un membre avait demandé s'il existait des articles secrets entre la France et l'Angleterre comme complément de la Convention relative à l'Égypte. Lord Percy, sous-secrétaire d'Etat, a répondu :

« Les spéculations et les conjectures sur l'existence ou la non-existence d'articles secrets dans les traités internationaux sont pour le public un privilège qui ne se maintient que grâce aux réticences officielles. »

Il convient d'ailleurs de noter que la Convention franco-anglaise relative à l'Égypte n'était pas de celles qui tombaient sous l'application du § 2 de la loi de 1875. Le Gouvernement en avait simplement communiqué le texte dans un livre jaune qui contenait également la Convention relative à Terre-Neuve.

vernement à consentir des clauses secrètes comme corollaires ou codicilles de traités ou conventions que la loi constitutionnelle a voulu soumettre au vote des Chambres, ces clauses ne pourraient être ratifiées et sortir leur plein effet tant que les formalités prescrites par cette loi n'auraient pas été accomplies.

Nous avons rappelé le précédent des 29 et 30 novembre 1900, duquel il résulte que l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ne fait pas obstacle au vote par les Chambres d'une motion saluant un chef d'État étranger venu en France. La question s'est posée devant le Parlement anglais, au mois de juillet 1903, non point sur le terrain du droit pur, mais au regard des conséquences que ces manifestations peuvent avoir, puisqu'elles créent des précédents.

Dans la séance de la Chambre des Communes du 6 juillet 1903, au moment où le Président de la République française était attendu à Londres, M. Lambert avait demandé à M. Balfour, Premier Ministre, de faire connaître si des dispositions pouvaient être prises pour permettre aux membres de la Chambre de manifester leurs sentiments au sujet de la visite du Président Loubet et de l'amitié d'une nation voisine. M. Balfour répondit qu'il ne voyait pas bien à quoi songeait M. Lambert en demandant quelle procédure il faudrait suivre pour marquer l'appréciation de la Chambre sur la visite du Président Loubet; « peut être, ajouta-t-il, notre honorable collègue veut-il parler d'une résolution de la Chambre? » M. Lambert ayant répondu non, le Premier Ministre présenta les observations suivantes :

« Ce serait cependant la seule marque du sentiment de cette Chambre qu'il me semblerait possible de donner, et je n'ai pas le moindre doute que si une motion de félicitations était proposée à cette Chambre, elle serait votée à l'unanimité et reçue avec enthousiasme sur tous les bancs et dans toutes les parties de l'Assemblée. Mais l'honorable membre voudra bien se souvenir que nous avons très grand souci de ne pas créer de nouveaux précédents en ce qui concerne les cérémonies. Ce qui se ferait pour la visite du Président Loubet ne pourrait jamais être refusé pour aucune visite ultérieure du représentant d'une grande nation, sans un manque implicite d'égards. Or une visite pourrait être faite dans des circonstances où la grande majorité de la Chambre n'aurait pas le désir de manifester son opinion, mais où une partie de la Chambre voudrait peut-être user de son droit d'engager un débat qui ne contribuerait certainement pas à l'harmonie internationale. Dans ces conditions, et bien que l'idée de l'honorable membre me soit très sympathique, je crois qu'il serait regrettable de nous laisser entraîner à établir un nouveau précédent en cette matière. »

M. Gibson Bowles fit observer que, d'après les règles de la Chambre, une motion comme celle dont il s'agissait ne pourrait venir de l'initiative parlementaire, mais seulement de l'initiative gouvernementale. M. Balfour répondit qu'il serait naturellement possible que le Gouvernement proposât une telle résolution et que, dans ce cas, il était certain qu'elle serait acceptée à l'unanimité; « mais, répéta le Premier Ministre, ce que je voudrais montrer à la Chambre, c'est que, bien que, heureusement, dans les circonstances présentes, une telle procédure puisse être suivie, je peux imaginer facilement des circonstances où le vote ne serait pas unanime ». L'incident fut clos sans aucune motion[1].

Les droits conférés au Président de la République en matière diploma-

1. *Parliamentary Debates*, IVe s.; vol. CXXIV, p. 1445.

tique n'interdiraient pas aux Conseils généraux d'émettre des vœux tendant à l'application des clauses d'un traité régulièrement signé entre la France et d'autres Puissances[1].

Mais les pouvoirs attribués au Président de la République et aux Chambres en matière de territorialité par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, ne permettraient pas de saisir valablement le Conseil d'État par la voie du contentieux, de conflits résultant d'une prise de possession de territoire par la France[2].

La Constitution n'a établi aucune procédure spéciale pour la présentation des projets de loi portant approbation de traités ou conventions diplomatiques; en conséquence, le Gouvernement est libre de présenter ces projets en premier lieu soit au Sénat, soit à la Chambre, sous la réserve inscrite dans l'article 8 de la loi du 24 février 1875 (V. n° 528); aux termes de cet article, la Chambre des députés doit être saisie la première de tous les traités qui touchent directement ou indirectement aux finances publiques, et, dans cette catégorie, rentrent la plupart des traités visés au § 2 de l'article 8 de la loi du 16 février 1875.

Lorsque la Chambre a été saisie d'une Convention diplomatique, et qu'au sujet de cette Convention un arrangement nouveau intervient entre les Parties contractantes, le texte de cet arrangement peut être communiqué à la Commission compétente par la voie d'une simple lettre adressée au Président de la Chambre par le ministre des Affaires étrangères. Si l'arrangement stipule qu'il fera partie intégrante de la Convention, et que la ratification de l'une entraînera ratification de l'autre, il n'y a pas nécessité de le viser dans le dispositif du projet de loi portant approbation; mais il doit être annexé à l'expédition authentique transmise au ministre des Affaires étrangères par le Président de chaque Chambre[3].

Un traité dont les signatures ont été régulièrement échangées, survit au régime constitutionnel sous lequel il a été négocié et il doit être soumis à l'approbation du Pouvoir législatif sans qu'il y ait lieu pour le nouveau Gouvernement de faire préparer un instrument diplomatique différent[4].

Nous avons dit que l'approbation des Chambres ne dispense pas un traité des nécessités de la promulgation. En conséquence, tant que la promulgation

1. En 1903, de nombreux Conseils généraux ont émis des vœux tendant à ce que, conformément à l'article 9 de la Convention de La Haye, des traités d'arbitrage fussent préparés entre les Puissances qui ont adhéré à cette Convention.

2. « Le Conseil d'État; — Vu les lois des 6 août 1896 et 24 mai 1872; — Considérant que la dame Ravero demande au Gouvernement français le payement d'une somme de 142,825 francs lui restant due sur un prêt qu'elle aurait fait, le 1er mai 1885, au Gouvernement malgache; — Considérant que la question soulevée par cette demande se rattache à l'exercice des droits de souveraineté résultant pour la France de la prise de possession de l'île de Madagascar et de ses dépendances, et que ce n'est pas au Conseil d'État qu'il appartient d'apprécier si, par suite de cette prise de possession, l'État français est tenu des dettes de l'État malgache; — Rejet. » (5 août 1904.)

3. Ainsi procédé pour la Convention de commerce signée le 16/29 septembre 1905 entre la France et la Russie et pour l'arrangement complémentaire de cette Convention en date du 28/15 janvier 1906. Voy. le rapport déposé sur le Bureau de la Chambre par M. Debussy, le 6 février 1906.

4. Le 22 janvier 1849, l'Assemblée constituante a été saisie d'un projet de loi portant approbation d'une Convention internationale de chemins de fer qui avait été signée le 4 février 1848 et qui débutait par cette formule : « S. M. le roi des Français et S. M. le roi de Bavière... ont nommé pour leurs commissaires, etc... » Les pouvoirs de la Constituante ayant pris fin avant le vote du projet d'approbation, la même Convention fut soumise à l'Assemblée législative le 23 juin 1849.

n'a pas eu lieu, un traité ne peut devenir la base d'une poursuite judiciaire contre des citoyens pour infraction à ce traité[1]; mais tout traité promulgué devient loi de l'État; les juges ne peuvent le méconnaître, lors même que les parties n'en auraient pas excipé; et la non-application du traité devient un moyen de cassation[2].

548. Nous avons rappelé qu'aux États-Unis les traités ne peuvent être conclus par le Président de la République que *sur l'avis* et avec le consentement du Sénat. Il résulte de cette disposition que le Sénat des États-Unis a un droit d'amendement en matière de traités. En principe, les séances dans lesquelles il examine les projets qui lui sont soumis par le Président de la République sont secrètes, mais il peut décider qu'elles deviendront publiques. Lorsqu'un traité est soumis à la ratification du Sénat, il doit être lu une première fois; à ce moment, aucune motion ne peut être présentée, sauf en ce qui concerne le renvoi à un Comité, l'impression confidentielle, la remise de l'obligation du secret ou l'examen en séance exécutive publique. La procédure applicable à la deuxième et à la troisième délibération a surtout pour caractère d'imposer des majorités spéciales dans les principaux votes à rendre en cette grave matière de traités diplomatiques; les *standing rules* contiennent les dispositions suivantes :

« Lorsqu'un traité est rapporté d'un Comité avec ou sans amendements, à moins que le Sénat n'en ordonne autrement *à l'unanimité*, il doit rester un jour pour être examiné; après quoi, il peut être lu une dernière fois, et examiné suivant la procédure du Comité de toute la Chambre; il est discuté par article, et il est statué d'abord sur les amendements proposés par le Comité; d'autres amendements peuvent être ensuite présentés; et, quand tous les amendements sont épuisés, la procédure suivie par le Comité de toute la Chambre fait l'objet d'un rapport. Si le traité est amendé, la question doit être ainsi posée : « Les sénateurs veulent-ils adopter les amendements admis par le Comité de toute la Chambre? » et les amendements sont examinés séparément; ils peuvent être examinés en bloc si aucun sénateur ne s'y oppose. De nouveaux amendements peuvent ensuite être apportés. A toutes les phases de cette procédure, le Sénat peut lever l'obligation du secret relative au traité, ou procéder à l'examen du traité en séance exécutive publique.

« Les décisions ainsi prises sont rédigées dans la forme d'une résolution de ratification, avec ou sans amendements suivant les cas; elles sont proposées un autre jour, à moins que, par un consentement *unanime*, le Sénat n'en décide autrement; à ce moment, aucun amendement ne peut être reçu, sauf par consentement *unanime*. Pour la question finale de délibérer et de consenttir à la ratification dans la forme adoptée, le concours des *deux tiers des sénateurs présents* est nécessaire pour la résoudre affirmativement; mais la majorité suffit pour toutes les autres motions et questions relatives au traité, excepté pour une motion d'ajourner indéfiniment, laquelle exige un vote des *deux tiers*[3]. »

Lorsque le Sénat n'a pas statué sur un traité dans le cours d'une session, la procédure se continue dans la session suivante du même congrès; mais, lorsque le congrès a pris fin, tout devient caduc.

549. Le législateur de 1875 n'a pas employé le terme *traités* dans un sens limitatif; il est manifeste que tout acte diplomatique, — quel que soit d'ailleurs son titre, — qui a pour objet de régler des matières subordonnées à la

1. Arr. Cass. 28 novembre 1834.
2. Arr. Cass. 15 juillet 1871.
3. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 129.

souveraineté du Pouvoir législatif, ne peut être ratifié par le Président de la République qu'avec l'approbation des Chambres[1].

On ne doit pas non plus considérer comme limitative l'énumération des matières inscrites dans l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875; d'une part, des traités dont les clauses auraient une répercussion sur le droit intérieur du pays, qui impliqueraient dérogation ou addition à des lois existantes doivent être soumis à l'approbation des Chambres[2]; d'autre part, il est tout à fait légitime qu'en négociant avec des Puissances étrangères sur des questions qui ne rentrent pas nécessairement dans la compétence constitutionnelle des Chambres, le Gouvernement se réserve le droit de n'échanger les signatures définitives qu'après avoir obtenu l'assentiment du Pouvoir législatif, s'il lui apparaît que certaines clauses du traité en cours d'examen pourraient rencontrer des contradictions dans les Chambres[3]. Sauf dans le cas où l'intérêt et la sécurité de l'État l'exigent, il importe de ne pas mettre à exécution des traités internationaux sans avoir l'assurance qu'ils ne froissent aucun des intérêts que les représentants du pays ont mission de défendre.

Même lorsqu'il s'agit de régler par une convention internationale des matières qui ne rentrent pas dans l'énumération de notre loi constitutionnelle, il convient de solliciter l'approbation des Chambres, si le Gouvernement avec lequel la France a traité est obligé de consulter son Parlement ou s'il a résolu de se soumettre volontairement à cette obligation pour dégager sa responsabilité[4].

On n'a pas considéré comme rentrant dans la catégorie des actes diplomatiques qui exigent la ratification des Chambres, un arrangement conclu le 10 août 1889 avec l'Angleterre pour la délimitation des possessions françaises et anglaises sur la côte occidentale d'Afrique. Il n'y avait en effet, dans cet arrangement, ni « cession », ni « échange », ni « adjonction de territoire ». Suivant les termes du rapport adressé au Président de la République par le ministre des Affaires étrangères, c'était une simple « opération d'abornement ». Toutefois la régularité constitutionnelle de la ratification donnée par le Président de la République sans un vote préalable des Chambres fut contestée par M. le marquis de la Ferronnays dans la séance de

1. L. 31 mars 1899 portant approbation de la *Convention* internationale entre la France et la Russie relativement à l'exemption de la caution « judicatum solvi »; — L. 28 février 1899 portant approbation de la *Déclaration* remettant en vigueur la Convention du 4 juillet 1892 entre la France et l'Uruguay; — L. 28 décembre 1898 portant approbation d'un protocole additionnel à l'*arrangement* monétaire du 15 novembre 1893, dressé le 15 mars 1898 entre les Gouvernements français, belge, grec, italien et suisse.

2. L. 29 décembre 1891 portant approbation de la Convention signée à Berne, le 14 octobre 1890, entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, la Russie et la Suisse, relativement au transport des marchandises par chemins de fer; — L. 31 mars 1899 portant approbation de la Convention internationale intervenue entre la France et la Russie, relativement à l'exemption, pour les Français en Russie et pour les Russes en France, de la caution « judicatum solvi. »

Le même principe est applicable aux traités permettant d'accorder à des étrangers le bénéfice de l'assistance judiciaire.

3. C'est ainsi que la Convention internationale pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture a été soumise aux Chambres. (L. 30 juin 1898.)

4. Il est à peine besoin de dire que la réciproque n'est pas vraie et que le Gouvernement français ne serait pas dispensé de consulter les Chambres par le fait que le Gouvernement avec lequel il a contracté n'est pas astreint à cette formalité; et, dans les cas où il n'existe aucune obligation constitutionnelle de solliciter l'approbation du Pouvoir législatif, le Gouvernement français a pleinement le droit de la requérir, lors même que cette procédure n'existerait pas dans le pays avec lequel il a traité

la Chambre des députés du 4 novembre 1890; M. de la Ferronnays exposa que les opérations d'abornement sont précédées d'actes fixant la limite de la propriété de chaque Partie contractante, qu'il y a lieu, par la suite de réclamer le vote des Chambres. Le ministre des Affaires étrangères, M. Ribot, répondit que la décision du Gouvernement n'avait pas été prise à la légère :

« Elle a été, ajouta-t-il, examinée et préparée par un échange de notes entre les deux ministères, et même on a poussé le scrupule jusqu'à demander ce qui se passerait de l'autre côté de la Manche. Les Anglais — qui ont fait ratifier récemment par le Parlement la Convention relative à Héligoland parce qu'elle comportait une cession de territoire — ont répondu que le Pouvoir exécutif leur paraissait pleinement autorisé à ratifier une Convention comme celle d'août 1889.

« La Constitution chez nous est assurément plus restrictive que la Constitution anglaise; elle laisse au Pouvoir exécutif beaucoup moins de droits en cette matière; cependant il ne faut pas en exagérer la rigueur. La Constitution dit que toute cession ou acquisition de territoire doit être soumise à l'approbation des Chambres. On a examiné de très bonne foi et avec beaucoup d'attention s'il fallait voir dans la Convention dont il s'agit un échange de territoires, ou s'il ne fallait pas plutôt y voir une de ces opérations fréquentes en Afrique où il y a des territoires tout à fait mal définis, qui n'ont jamais eu de frontières — opérations qui écartent par leur nature même toute idée de cession. Mon honorable prédécesseur l'a pensé, le Président du Conseil a été du même avis et le décret a été soumis à la signature du Président de la République. »

Par des raisons du même ordre, on n'a pas considéré comme constituant une adjonction de territoire et entraînant obligation d'un vote parlementaire le protocole signé avec la Chine en 1901, bien que l'article 7 de ce protocole contînt la clause suivante : « Le Gouvernement chinois a accepté que le quartier occupé par les Légations fût considéré comme un quartier spécialement réservé à leur usage et *placé sous leur police exclusive*, où les Chinois n'auraient pas le droit de résider *et qui pourrait être mis en état de défense.* » Il a été jugé qu'il n'y avait pas là un accroissement de territoire, mais une extension de privilèges diplomatiques. L'article 9, reconnaissant aux Puissances signataires le droit d'occuper certains points « pour maintenir les communications libres entre la capitale et la mer », n'a pas semblé non plus tomber sous l'application du deuxième paragraphe de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875.

Toutefois, M. Sembat a soutenu, dans la séance de la Chambre des députés du 21 novembre 1901, une doctrine contraire; il a exprimé l'avis que le protocole signé avec la Chine aurait dû être soumis aux Chambres, non seulement à raison des articles 7 et 9, que nous venons de rappeler, mais encore à raison de l'article 6 par lequel la Chine s'engageait à payer une indemnité aux Puissances.

Cet article 6 soulevait la question de savoir comment il faut entendre les termes de la loi constitutionnelle obligeant à soumettre aux Chambres les traités « qui engagent les finances de l'État ».

Il ne semble pas que l'on puisse interpréter ce texte autrement que dans son sens littéral; il vise les traités qui mettent directement à la charge de l'État une dépense inévitable.

La déclaration signée à Berlin le 23 avril 1908, entre la France, l'Allemagne, le Danemark, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède, pour le maintien du *statu quo* territorial actuel dans les régions limitrophes de la

mer du Nord, n'a pas été considérée comme un acte diplomatique exigeant le vote par les Chambres d'une loi approbative; après l'échange des ratifications, elle a été promulguée par un décret du Président de la République ordonnant qu'elle recevrait « sa pleine et entière exécution[1] ». En effet cette déclaration ne rentrait pas dans les termes de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, puisqu'elle ne portait ni cession, ni échange, ni adjonction de territoire, mais stipulait au contraire que les Gouvernements contractants étaient « fermement résolus à conserver intacts et à respecter réciproquement les droits souverains dont jouissent actuellement leurs pays sur leurs territoires respectifs dans ces régions. »

Bien que les traités de commerce figurent au nombre de ceux que la loi constitutionnelle réserve à la ratification des Chambres, cette ratification ne serait pas indispensable pour la validité d'un accord concernant la liberté du commerce avec des pays qui ne font point partie intégrante des possessions françaises[2].

Les mesures administratives qui concernent les pays de protectorat ne sont pas soumises à la ratification des Chambres lorsqu'elles ne comportent ni traités ni conventions ayant le caractère de ceux visés par la loi constitutionnelle (V. *supra*, n° 51, et dans le *Traité* n° 866).

550. Nous avons indiqué comment les prérogatives diplomatiques conférées au Pouvoir exécutif par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 limitent le droit d'initiative des Chambres à l'égard des affaires extérieures. Au cours de la session ordinaire de 1904, les principes établis en cette matière ont été, à deux reprises, rappelés et confirmés.

Au mois de mai 1904, après le voyage du Président de la République en Italie, et au lendemain de la publication d'une note diplomatique émanée du Vatican, un membre de la Chambre des députés, M. Gérault-Richard, avait annoncé l'intention de déposer sur le bureau une motion dont les journaux avaient donné le texte[3]; après examen des termes et de la portée de cette motion, il fut reconnu qu'elle avait un caractère diplomatique et qu'elle ne pourrait se produire par voie d'initiative parlementaire sans porter atteinte à la liberté d'action du Gouvernement qui doit demeurer entière, absolue, lors-

1 D. 17 juillet 1908 (*J. O.* 19 juillet 1908, p. 5098.)

2. C'est ainsi que la ratification des Chambres n'a pas été jugée nécessaire pour la déclaration signée le 8 avril 1904 entre la France et la Grande-Bretagne au sujet de l'Égypte et du Maroc. Cette déclaration contenait, dans son article 4, les dispositions suivantes : « Les deux Gouvernements, également attachés au principe de la liberté commerciale tant en Égypte qu'au Maroc, déclarent qu'ils ne s'y prêteront à aucune inégalité, pas plus dans l'établissement des droits de douane ou autres taxes que dans l'établissement des tarifs de transport par chemin de fer. — Le commerce de l'une et l'autre nation avec le Maroc et l'Égypte jouira du même traitement pour le transit que les possessions françaises et britanniques en Afrique. Un accord entre les deux Gouvernements réglera les conditions de ce transit et déterminera les points de pénétration. — Cet engagement réciproque est valable pour une période de trente années, » etc...

3. Le *Temps* du 19 mai 1904 a reproduit cette motion qui était ainsi conçue :

« La Chambre, désireuse de répondre aux enthousiastes manifestations d'amitié de l'Italie envers la France, lors du voyage du Président de la République à Rome et à Naples,

« Soucieuse aussi d'opposer la dignité et l'indépendance nationales à l'ingérence d'un pouvoir étranger dans la politique extérieure de la France,

« Charge son Président de transmettre à la Chambre des députés italienne l'assurance de son attachement à l'union de plus en plus intime des deux peuples. »

qu'il s'agit de négociations extérieures. La motion ne fut pas déposée[1]; le Gouvernement avait d'ailleurs fait connaître par la voie de la presse que les questions indirectement visées dans cette note étaient traitées par lui sous la forme diplomatique[2].

Les mêmes principes ont été invoqués par M. le Président Brisson dans la séance du 20 mai 1904. La Chambre discutait une interpellation concernant le régime douanier de la Tunisie, qui est *un pays de protectorat;* MM. Debussy et Plichon avaient déposé un ordre du jour *impératif* qui paraissait lier le Gouvernement[3]. Sans opposer à ce texte une fin de non-recevoir absolue, M. le Président Brisson fit les réserves suivantes qui furent marquées par l'assentiment de la Chambre :

« La Chambre permettra peut-être à son Président d'ajouter une observation que plusieurs de ses prédécesseurs ont déjà faite dans des circonstances analogues, à savoir que peut-être le caractère impératif de l'ordre du jour signé par MM. Plichon et Debussy *blesserait le droit constitutionnel du Gouvernement de négocier en cette matière.* »

A la suite de ces observations, la Chambre renvoya l'ordre du jour à la Commission des douanes pour examen.

Dans la séance de la Chambre des députés du 12 novembre 1904, M. le Vice-Président Lockroy, qui occupait le fauteuil, a maintenu le principe qu'en matière diplomatique, la Chambre ne peut voter aucun texte qui soit de nature à lier la liberté d'action du Gouvernement, seul chargé par la loi constitutionnelle de conduire les négociations avec les Puissances étrangères. MM. Denys Cochin, Étienne, Paul Deschanel et Delafosse avaient présenté, au sujet de l'arrangement franco-anglais, une motion prenant acte des déclarations du ministre des Affaires étrangères et l'invitant à ouvrir au plus tôt des négociations avec le Gouvernement anglais. Cette motion était précédée d'une série de considérants que le Président ne crut pas possible de mettre aux voix[4];

1. Les règles constitutionnelles ne diminuent du reste aucunement le droit des Chambres d'examiner par voie d'interpellation les actes diplomatiques du Gouvernement et d'exprimer leur opinion au moyen d'ordres du jour motivés. Dans la séance même où devait être déposée la résolution qui se serait produite avec un caractère peu constitutionnel, si elle avait été maintenue sous cette forme de procédure, le 20 mai 1904, des interpellations visant la même question ont été déposées, auxquelles la motion devenue un ordre du jour motivé aurait pu servir de conclusion.

2. Le *Temps* du 21 mai 1904 a publié le procès-verbal suivant :

« Le groupe socialiste parlementaire s'est réuni aujourd'hui sous la présidence du citoyen Bagnol. Le citoyen Gérault-Richard a annoncé que, sur les explications fournies par le Gouvernement et les mesures qu'il compte prendre au sujet de la lettre papale, il a décidé de retirer la motion qu'il devait soumettre à la Chambre. »

3. Cet ordre du jour était rédigé dans les termes suivants :

« La Chambre *invite le Gouvernement à modifier* le régime des échanges des céréales et de leurs dérivés entre la Tunisie et la France *sur les bases suivantes :* entrée libre des céréales tunisiennes et de leurs dérivés en France et réciproquement, application du tarif métropolitain aux céréales et dérivés de provenance étrangère à leur entrée en Tunisie. »

4. Voici le texte complet de cette motion dont les deux derniers paragraphes ont été seuls soumis au vote de l'Assemblée : « La Chambre, considérant que le Bait bill laisse à M. le Gouverneur de Terre-Neuve toute liberté pour accorder ou refuser les licences de pêche ou d'achat de la boëtte en dehors du *French Shore;*

« Que néanmoins ces licences sont actuellement refusées aux Français, même à ceux qui arment en France et ont à traverser l'Atlantique;

« Qu'on ne saurait prétendre que les primes accordées par le Gouvernement français à ces armateurs, constituent pour eux, quand ils viennent de si loin, une injuste faveur;

« Et qu'enfin, au moment où la France, dans un esprit de conciliation, abandonne sur les côtes de Terre-Neuve un droit séculaire, il serait peu équitable de ne pas lui laisser, du moins dans cette île, la situation de la nation la plus favorisée;

« Prenant acte des déclarations faites à la tribune par M. le ministre des Affaires étrangères,

« Compte sur lui pour ouvrir au plus tôt en ce sens des négociations avec le Gouvernement anglais. »

il formula les réserves suivantes : « En raison des termes de la loi constitutionnelle et de l'article 32 du règlement, nos honorables collègues voudront bien, au moment du vote, se borner à maintenir les deux derniers paragraphes de leur ordre du jour. » Les signataires ayant adhéré à l'observation du Président, les considérants ne furent pas mis aux voix.

A défaut des principes qui résultent du texte constitutionnel et qui sont consacrés par les précédents, il suffit de réfléchir à la marche naturelle des affaires humaines pour comprendre que les Assemblées n'ont jamais intérêt à voter des considérants en matière diplomatique. Si habilement que puisse être rédigé un ordre du jour, il traduit la pensée intime de ses auteurs et le secret des extrêmes concessions qu'ils entendent faire. Or, quand deux négociateurs sont placés en face l'un de l'autre, le plus faible est assurément celui dont le dernier mot a été dit d'avance.

Dans la séance de la Chambre des députés du 7 novembre 1907, s'est produit un incident qu'il est utile de retenir et duquel il résulte que, s'il n'est pas possible, par un vote rendu en séance, d'engager d'avance l'action diplomatique du Pouvoir exécutif, il n'est pas possible non plus de suspendre par une délibération de Commission le droit dévolu au Gouvernement d'ouvrir des négociations chaque fois qu'il le juge utile au bien de l'État.

La Commission des douanes de 1906 avait demandé et obtenu les pouvoirs d'enquête en vue d'étudier une revision générale des tarifs de 1892. Au mois de novembre 1907, elle avait décidé que son Bureau se rendrait auprès du Président du Conseil pour lui exposer l'intérêt qu'il y aurait à ne pas signer de nouveaux traités de commerce avant l'achèvement de ce travail de revision. La démarche avait eu lieu le 2 novembre 1907, et une note communiquée à la presse par le ministère de l'Intérieur en avait rendu compte en ces termes :

« M. Clemenceau, Président du Conseil, a reçu ce matin, au ministère de l'Intérieur, MM. Klotz et Morel, Président et Vice-Président de la Commission des douanes de la Chambre.

« Il avait convoqué les ministres des Finances, des Affaires étrangères, du Commerce, de l'Agriculture et du Travail.

« D'un échange de vues qui a eu lieu, il est résulté que la Commission des douanes et le Gouvernement sont pleinement d'accord sur un certain nombre de directions à donner à notre politique économique. »

Mais cette note avait été précédée d'un court exposé indiquant que le but de la démarche faite au nom de la Commission des douanes avait été de « demander qu'aucun traité de commerce ne fût signé avec les Puissances étrangères tant que la Commission des douanes n'aurait pas terminé le travail qu'elle avait entrepris pour la revision de son tarif douanier ». Ce point fut relevé par M. Aynard, au cours de la discussion du Budget du commerce, dans la séance du 7 novembre 1907, et les observations de M. Aynard provoquèrent une réplique très nette du Président du Conseil. Voici le compte rendu de l'incident qui établit d'une manière absolue la réserve des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement :

« *M. Aynard.* — Il y avait dans la note officieuse quelque chose de grave. Le Gouvernement — je n'en crois pas un mot, je suis convaincu que c'est encore là une clause de style sans

autre importance — le Gouvernement aurait subi une sorte d'injonction de la Commission des douanes qui lui aurait demandé de ne pas conclure de traités de commerce ou d'arrangements quelconques avant la revision générale du tarif.

« *M. Georges Clemenceau, President du Conseil, ministre de l'Intérieur.* — N'en croyez rien, je vous en prie !

« *M. Klotz, Président de la Commission des douanes.* — Sous la forme donnée par M. Aynard, c'est, en effet, inexact !

« *M. Aynard.* — J'ai sous les yeux la note officieuse elle-même; dans cette note le Gouvernement ne paraît pas avoir inséré de réponse directe ou de déclaration précise sur ce point. Quant à moi, je suis tellement convaincu qu'il n'a pas pu renoncer à une prérogative constitutionnelle...

« *M. le Président du Conseil.* — Vous avez raison.

« *M. Aynard* — ...que je ne lui demande pas de réponse.

« *M. le Président du Conseil.* — Je vous la donne ! »

Quelques instants après, M. Doumergue, ministre du Commerce, rendant compte de l'entretien que les membres du Gouvernement avaient eu avec les membres du Bureau de la Commission des douanes, précisait que le Gouvernement avait fait toutes réserves et avait déclaré que *le Gouvernement ne pouvait laisser aliéner sa liberté d'action*, bien qu'il fût prêt à s'associer, dans la mesure du possible, au travail entrepris par la Commission.

Le principe que les Chambres ne peuvent lier d'avance le Gouvernement en matière diplomatique n'interdirait pas le vote d'une loi autorisant le Gouvernement à accorder, sous condition de réciprocité, le traitement de la nation la plus favorisée aux sujets, aux navires et aux marchandises d'une Puissance étrangère[1]; mais l'initiative dévolue au Président de la République en matière de traités ne permettrait pas de faire naître une telle loi par la voie d'une proposition déposée par des membres de la Chambre; le Gouvernement seul aurait qualité pour présenter un projet de cette nature.

Après le vote d'une loi donnant l'autorisation au Gouvernement d'accorder à une Puissance étrangère le traitement de la nation la plus favorisée, la Convention de commerce signée en vertu de cette autorisation n'a plus besoin d'être ratifiée par les Chambres; il suffit qu'un décret la promulgue et prescrive sa mise à exécution[2].

Les prérogatives constitutionnelles du Président de la République ne feraient pas obstacle au dépôt d'un projet de résolution invitant le Gouvernement à prendre l'initiative d'une conférence internationale pour un objet déterminé; bien entendu, le projet de résolution ne serait recevable que s'il était rédigé en termes tels que la liberté du Pouvoir exécutif demeurât tout entière, tant pour le programme de la future conférence que pour l'indication des résultats à obtenir[3].

1. L. 30 juillet 1893 déterminant les rapports commerciaux entre la France et la Roumanie.

2. D. 4 avril 1893 prescrivant la promulgation de la Convention commerciale signée à Paris, le 28 février 1893, entre la France et la Roumanie; ce décret a été rendu en exécution de la loi du 30 janvier 1893 citée dans la note précédente; la loi n'est pas visée en tête de ce décret; une telle formalité n'est pas obligatoire; il semble cependant plus correct d'y revenir.

3. Dans la séance de la Chambre des députés du 5 novembre 1903, M. Jean Grillon et plusieurs de ses collègues ont déposé un projet de résolution ainsi conçu :

« ART. 1er. — Le ministre des Affaires étrangères est invité à s'assurer le concours des Gouvernements de tous pays industriels et manufacturiers, en vue de la réunion d'une conférence internationale qui aurait lieu dans l'une des villes de France et ayant pour objet l'étude de la limitation des heures de travail dans les diverses branches des industries et manufactures.

« ART. 2. — Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale est invité à faire élaborer par une

Lorsque le Gouvernement a préalablement accepté un projet de résolution l'invitant à ouvrir des négociations diplomatiques, la mise aux voix de ce projet ne saurait rencontrer d'obstacles constitutionnels, sous la réserve toutefois qu'il ne soit pas rédigé en termes impératifs. C'est ainsi que, dans la séance du 22 juin 1909, la Chambre a voté, d'accord avec le Gouvernement, sur l'initiative de M. Thierry et sur le rapport de la Commission des douanes, un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement à négocier avec le Gouvernement monégasque un accord modificatif des arrangements du 9 novembre 1865 et du 10 mars 1899, en vue d'attribuer à la France la totalité des recettes douanières de la Principauté, moyennant une indemnité annuelle et forfaitaire. »

Même lorsque la Chambre a déjà ouvert les débats sur une proposition de revision douanière issue de sa propre initiative, le Gouvernement ne saurait être privé du droit d'engager des négociations diplomatiques sur les questions de tarifs, tant que le vote définitif n'est pas intervenu sur l'ensemble de la loi. Dans la séance de la Chambre des députés du 8 juillet 1909, M. Lasies avait demandé l'ajournement du passage aux articles de la revision du tarif général des Douanes et il avait motivé sa motion dans les termes suivants :

« La Chambre invite le Gouvernement à engager des négociations diplomatiques en vue de répartir équitablement les avantages et les charges de la modification douanière, et surseoit à statuer sur le passage aux articles. »

M. Klotz, président de la Commission des douanes, avait combattu l'ajournement des principaux articles; quant aux considérants de la motion, il avait fait observer qu'ils avaient uniquement pour but de reconnaître au Gouvernement un droit qu'il possède déjà et qui ne peut lui être retiré :

« Quand le Gouvernement, disait M. Klotz, accepte une invitation à engager des négociations quelconques, il use d'un droit qu'il tient de la Constitution. M. le ministre du Commerce le revendiquait avec raison l'autre jour.

« Mais il sait que, si le Gouvernement propose, le Parlement dispose : car le Parlement doit sauvegarder, lui aussi, ses prérogatives constitutionnelles.

« Par conséquent, s'il plaît au Gouvernement d'engager à une heure quelconque des négociations, nous n'avons pas même le droit de nous y opposer.

« Aujourd'hui, il accepte donc d'user d'un droit qu'il a déjà. Qu'il me soit permis encore de faire observer au Gouvernement, qu'engager des négociations avant l'heure où la France peut être armée, au cours de ces négociations, par le relèvement de notre tarif général, par la remise au point du tarif de 1892, c'est commettre peut-être une imprudence. »

Les réserves ainsi faites sur le droit de la Chambre de statuer en dernier ressort — sous réserve bien entendu de la sanction du Sénat — amenèrent entre M. Cruppi, ministre du Commerce et M. Klotz, président de la Commission, un incident qu'il importe de rappeler parce qu'il précise nettement les droits respectifs du Pouvoir exécutif et du Pouvoir législatif en cette matière très délicate :

« M. *le ministre du Commerce*. — Vous comprendrez, messieurs, qu'en réponse à l'observation de M. le Président de la Commission, je formule moi-même une remarque qui

Commission extra-parlementaire un programme contenant toutes les questions qui sont de nature à se rattacher au but précis de la conférence.

« ART. 3. — Ce programme sera porté à la connaissance des Gouvernements que le Gouvernement français aura fait pressentir par les représentants officiels de la République. »

sera très simple. *Il est bien entendu que le Gouvernement maintient toutes ses prérogatives, je les ai rappelées l'autre jour à la Chambre, elles constituent l'application de la loi constitutionnelle, dans son article* 8. Sur ce point nous sommes d'accord. Seulement M. le Président de la Commission a dit qu'il lui semblait que, pendant la durée de l'examen des propositions de revision douanière, le Gouvernement pourrait dans une certaine mesure se considérer comme ne devant pas user de l'article 8 et de ses prérogatives.

« *M. le Président de la Commission.* — Non ! non ! je n'ai pas dit cela. J'ai dit « qu'il pourrait commettre une imprudence ».

« *M. le ministre du Commerce.* — J'avais compris de cette manière. *Je maintiens les prérogatives du Gouvernement dans toute leur étendue, avec, naturellement, toute sa responsabilité devant le Parlement. Demain, comme hier, comme aujourd'hui, le Gouvernement engagera des négociations s'il considère que c'est l'intérêt du pays, sauf à en répondre devant le Parlement.* »

La motion de M. Lasies fut d'ailleurs adoptée dans sa première partie, c'est-à-dire dans ses considérants ; l'ajournement fut repoussé ; la Chambre adopta également, le lendemain 9 juillet 1909, une motion de M. Jaurès « invitant le Gouvernement à provoquer la réunion d'une conférence internationale de toutes les Puissances intéressées tendant à la réduction graduelle et simultanée des tarifs de douane ».

551 à **552.** [*Sans modifications.*]

553. Le texte constitutionnel dispose que le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ; par conséquent, les déclarations de neutralité peuvent être publiées par le Gouvernement sans que les Chambres aient été consultées, lors même qu'il s'agirait d'un conflit dans lequel se trouverait engagée une Puissance alliée de la France[1].

Les déclarations de neutralité sont insérées en tête du *Journal officiel*, dans la partie officielle réservée à la promulgation des lois et décrets. Aucune forme n'est imposée au Gouvernement pour la rédaction de cet acte[2].

1. Le *Journal officiel* du 15 février 1904 a publié la note suivante préalablement à tout échange d'explications dans les Chambres :

« Après avoir reçu notification officielle de l'état de guerre existant entre la Russie et le Japon, le Gouvernement de la République a rappelé à ses agents en France, dans les colonies et pays de protectorat et, par ses représentants diplomatiques, aux Français résidant à l'étranger, les obligations qui découlent de la neutralité. »

2. La déclaration de neutralité publiée au *Journal officiel* du 27 avril 1898 différait quelque peu dans ses termes de celle qui a été publiée le 15 février 1904 et que nous avons reproduite dans la note précédente. Voici le texte de la déclaration de 1898 :

« Le Gouvernement de la République déclare et notifie à qui de droit qu'il a résolu d'observer une stricte neutralité dans la guerre qui vient d'éclater entre l'Espagne et les États-Unis.

« Il croit devoir rappeler aux Français résidant en France, dans les colonies et les pays de protectorat ou à l'étranger qu'ils doivent s'abstenir de tout fait qui, commis en violation des lois françaises ou du droit des gens, pourrait être considéré comme hostile à l'une des Parties ou contraire à une scrupuleuse neutralité. Il leur est interdit notamment de s'enrôler ou de prendre du service, soit dans l'armée de terre, soit à bord des bâtiments de guerre de l'un ou de l'autre des belligérants, ou de contribuer à l'équipement ou à l'armement d'un navire de guerre.

« Le Gouvernement déclare en outre qu'il ne sera permis à aucun navire de guerre de l'un ou de l'autre des belligérants d'entrer et de séjourner avec des prises dans les ports ou rades de la France, de ses colonies et des pays protégés pendant plus de vingt-quatre heures, hors le cas de relâche forcée ou de nécessité justifiée.

« Aucune vente d'objets provenant de prises ne pourra avoir lieu dans lesdits ports ou rades.

« Les personnes qui contreviendraient aux défenses susmentionnées ne pourront prétendre à aucune protection du Gouvernement ou de ses agents contre les actes ou mesures que, conformément au droit des gens, les belligérants pourraient exercer ou décréter, et seront poursuivies, s'il y a lieu, conformément aux lois de la République. »

La rupture des relations diplomatiques avec une Puissance étrangère, et la remise des passeports à l'agent qu'elle avait accrédité auprès du Président de la République ne sont pas des mesures nécessairement subordonnées à l'assentiment préalable des deux Chambres; elles peuvent être accomplies en vertu d'une décision du ministre des Affaires étrangères[1] (V. *infra*, n° 643).

554. Les récents événements d'Extrême-Orient ont donné une grande importance au pouvoir des Assemblées en matière diplomatique; nous avons indiqué dans le *Traité* les principales garanties édictées à l'étranger; il convient d'ajouter qu'au Japon l'article 13 de la Constitution réserve à l'Empereur seul le droit de statuer sur les questions de politique extérieure; cet article est ainsi conçu : « L'Empereur déclare la guerre, fait la paix et conclut les traités. » Les dépenses résultant de traités ratifiés par l'Empereur doivent être payées par le Trésor, sans aucune intervention de la Diète japonaise.

1. Le 17 janvier 1906, une note officielle communiquée à la presse informait le pays que « le Gouvernement français, en remettant ses passeports au chargé d'affaires du Vénézuéla en France, avait été amené à prendre des mesures en vue de le faire conduire immédiatement à la frontière ».

CINQUIÈME SECTION

DE L'ÉTAT DE SIÈGE

---

555 à **562**. [*Sans modifications.*]

SIXIÈME SECTION

DU DROIT DE GRACE ET D'AMNISTIE

---

563. Rien ne limite le pouvoir d'amnistie dévolu aux Chambres par la loi constitutionnelle. Il est néanmoins de principe que l'amnistie doit être réservée aux condamnations prononcées pour crimes, délits ou contraventions. Dans les séances du 31 mars 1904 et du 5 avril 1906, la Chambre des députés avait voté des amnisties en faveur des faillis et des liquidés judiciaires. Le Sénat a refusé de sanctionner ces amnisties[1] parce qu'il a considéré que le fait de la faillite ne constitue ni un délit ni une contravention, mais qu'elle est un état et qu'on ne peut amnistier un état; il a jugé en outre qu'après avoir amnistié les faillis d'hier il faudrait amnistier les faillis de demain, ce qui obligerait les Chambres à voter en cette matière des amnisties périodiques et annuelles[2].

1. Mais sur l'initiative de M. Théodore Girard, la Haute Assemblée a substitué aux amnisties demandées un texte législatif élargissant les moyens de réhabilitation accordés aux faillis (V. *supra*, n° 120).

2. V. sur cette question le premier rapport de M. Vagnat (S. 11 juillet 1907); la proposition de M. Théophile Girard (S. 29 novembre 1907) et le deuxième rapport de M. Vagnat (S. 6 février 1908).

Dans la séance du Sénat du 11 juillet 1905 a été examinée la question de savoir si l'amnistie peut être appliquée à des faits ayant donné lieu ou pouvant donner lieu à des sanctions purement *disciplinaires*. Jusqu'alors, par scrupules juridiques, le législateur avait limité les amnisties aux faits atteints de sanctions pénales. Dans le projet d'amnistie déposé sur le Bureau du Sénat à la fin de la session ordinaire de 1905, le Gouvernement avait inscrit un article 2 qui contenait les dispositions suivantes :

« Amnistie pleine et entière est également accordée à raison des faits antérieurs à la même date ayant donné lieu ou pouvant donner lieu à des sanctions pénales *ou disciplinaires*, et qui se rattachent, soit directement, soit indirectement, à la publication d'indications secrètes, d'ordre politique, professionnel ou privé, sur des fonctionnaires publics, des militaires et toutes autres personnes. »

Lorsque cet article vint en délibération devant le Sénat, le 11 juillet 1905, M. Charles Prevet fit observer que ce n'était pas « le rôle d'une loi d'amnistie d'intervenir dans des actes concernant la discipline ». Le Garde des Sceaux, M. Chaumié, défendit le texte du Gouvernement au point de vue politique d'abord, puis au point de vue juridique :

« Quand on nous dit qu'une amnistie ne se conçoit pas s'appliquant à des faits disciplinaires, je réponds à M. Prevet : Comment ! voici un fait de droit commun qui entraîne une sanction pénale et, comme peine accessoire, une déchéance ou une exclusion prononcée par une juridiction disciplinaire ; tout le monde reçonnaît que, si l'amnistie vient à effacer le fait générateur de la sanction pénale, la conséquence disciplinaire disparaîtra avec la sanction pénale, et, quand la sanction disciplinaire est seule intervenue, vous prétendriez interdire au Parlement, se plaçant au point de vue supérieur que je vous indique, de décider que ces fautes elles-mêmes seront couvertes[1] ? »

L'article proposé par le Gouvernement reçut l'approbation du Sénat ; il fut adopté par 199 voix contre 11. Il a été également voté à la Chambre par 346 voix contre 181, et il est devenu l'art. 2 de la loi du 2 novembre 1905.

Il ne faudrait pas en conclure que toutes les mesures disciplinaires puissent donner matière à amnistie. Dans cette séance du 11 juillet 1905, M. Gourju avait présenté au Sénat une disposition additionnelle tendant à comprendre dans l'amnistie « les fonctionnaires qui ont été l'objet de mesures administratives pour actes d'indiscipline ». M. Gourju avait expliqué que son amendement concernait des sergents de ville de Lyon qui avaient été récemment les uns révoqués, les autres rétrogradés, plusieurs suspendus. Le Garde des sceaux avait répondu que l'amnistie, si elle était votée, ne pourrait être utile aux fonctionnaires visés :

« L'amnistie, dit-il, pourrait effacer les pénalités encourues, *mais pourrait-elle effacer*

1. De son côté, M. Maurice Rouvier, Président du Conseil, précisa dans ces termes le but du texte apporté par le Gouvernement :

« Il me sera permis de rappeler au Sénat que, lorsque le Gouvernement s'est présenté pour la première fois devant le Parlement, il a déclaré qu'il entendait jeter sur des faits que je ne veux pas qualifier, qu'il n'y a pas à qualifier à cette tribune, mais qui avaient ému si profondément le pays et le Parlement, comme une sorte d'amnistie morale. On n'a pas protesté alors.

« Il était donc naturel qu'au moment où nous avions à envisager une amnistie s'appliquant à d'autres infractions, à des infractions légales — je veux rester extrêmement modéré dans mes expressions — à des crimes, si je voulais les appeler par leur nom — il était, dis-je, naturel qu'à ce moment la question se soit posée de savoir si, poussant jusqu'au scrupule le respect des traditions juridiques et parce qu'on n'avait pas jusqu'ici appliqué l'amnistie à des faits et à des pénalités d'une autre nature, nous devions renoncer à traduire en un texte législatif les déclarations que nous avions apportées devant le Parlement et que celui-ci avait sanctionnées par l'accueil qu'il fit à cette époque au Gouvernement. »

la révocation ? L'amnistie évidemment ne les remettra pas dans les postes qui sont aujourd'hui occupés par d'autres; l'amnistie ne saurait forcer l'Administration lyonnaise à reprendre des fonctionnaires qu'elle a estimé ne pas pouvoir garder parce qu'ils n'ont pas rempli leurs fonctions dans les conditions qui leur étaient imposées. Que notre honorable collègue fasse appel à des mesures de pitié individuelles, rien de mieux, et l'Administration les examinera volontiers; *mais comprendre ces faits dans une loi d'amnistie, c'est détourner celle-ci de sa véritable portée.* »

A la suite de ces observations, l'amendement fut retiré.

De même, au cours de cette séance du 11 juillet 1905, M. Ponthier de Chamaillard avait défendu un amendement accordant amnistie « aux faits ayant donné lieu à des sanctions disciplinaires et à raison desquels les traitements des ministres d'un culte salarié par l'État avaient été suspendus ». M. Bienvenu Martin, ministre de l'Instruction publique et des Cultes, fit remarquer au Sénat qu'une telle disposition n'est pas à sa place dans une loi d'amnistie, même quand l'amnistie s'étend aux sanctions disciplinaires :

« En effet, ajouta le ministre, ces sanctions constituent de véritables peines qui sont prononcées dans des cas déterminés par la loi, et suivant des formes qu'elle a prévues. Tout autre est le caractère des suppressions de traitement qui sont ordonnées par mesure administrative et dans la limite des pouvoirs dont le Gouvernement est investi vis-à-vis du clergé. Ce sont des mesures temporaires, auxquelles le Gouvernement peut mettre un terme dès qu'elles ont cessé d'être justifiées et que les circonstances qui les avaient motivées ont pris fin... En pareille matière, il convient de ne pas procéder d'une manière générale, surtout à propos d'une loi d'amnistie; il faut examiner séparément les situations individuelles... J'ajoute que la question n'est pas nouvelle. Elle s'est déjà présentée en 1898, précisément à propos d'une loi d'amnistie, et le Président du Conseil d'alors, qui était l'honorable M. Charles Dupuy, a répondu qu'il y avait une sorte d'illogisme, une incorrection grave, à introduire une disposition pareille dans une loi d'amnistie. »

Le Sénat consulté sur l'amendement, l'a écarté par 152 voix contre 70.

La question de savoir si l'amnistie peut être étendue à des actes disciplinaires a été examinée de nouveau en 1906. Il s'agissait de savoir si, conformément à un amendement de M. Paul Constans, l'amnistie pouvait comprendre « les mesures administratives prises contre les grévistes des administrations publiques », dans l'espèce les facteurs des postes qui avaient été révoqués et non réintégrés. Les défenseurs de l'amendement invoquaient le précédent créé par l'article 2 de la loi du 2 novembre 1905 que nous avons cité plus haut. Dans son rapport du 5 juillet 1906, M. Octave Lauraine avait établi qu'il n'y avait pas identité absolue entre le précédent de 1905 et l'espèce nouvelle de 1906 : « Les faits, disait-il, visés par l'article 2 de la loi de 1905[1] ne relevaient point de la fonction elle-même; c'est en dehors du service qu'ils avaient été commis. Leur amnistie, *bien qu'édictée à l'encontre des principes ordinairement adoptés*, ne constituait pas le désaveu d'une mesure régulièrement prise dans l'intérêt du service par le Pouvoir exécutif[2]. Les faits reprochés aux facteurs

1. Que d'ailleurs il critiquait en ces termes : « Nous n'essayerons pas de défendre cette disposition; *nous préférons consacrer nos efforts à la laisser isolée dans nos codes.* »

2. Le rapporteur disait également, dans la séance du 10 juillet 1906 :

« Le précédent qu'on invoque n'est pas aussi probant qu'on semble le croire, et il mérite la discussion. Je ne méconnais pas qu'en acceptant l'article 2 de la loi du 2 novembre 1905, la Chambre, je le répète, se départissait de la rigueur des principes jusqu'alors respectés. Mais, messieurs, si vous voulez examiner de près le texte même de cet article, vous verrez que les faits auxquels il se réfère constituent encore des pénalités prononcées par des juridictions, car ce texte visait les peines prononcées par le Conseil de discipline de l'ordre des avocats et le Conseil supérieur de la Légion d'honneur. Dans l'espèce qui nous est soumise, il nous est impossible de voir une sanction pénale. »

ressortissent de leurs fonctions elles-mêmes. Ils ont abandonné le poste qui leur était confié et qu'ils avaient volontairement accepté. En les frappant, le ministre n'outrepassait pas son droit; il l'exerçait. *Ce n'est pas à la loi qu'il appartient de réintégrer les facteurs dans leurs fonctions*, c'est à l'autorité même qui, sous sa responsabilité, les en a éloignés. Ce sont ces considérations qui ont déterminé votre Commission à repousser les propositions de M. Constans. La Commission a cédé à des scrupules d'ordre juridique et gouvernemental. »

La Commission admettait, d'ailleurs, que ce que la loi ne pouvait faire par la voie d'une injonction directe et impérative empiétant sur les droits du Pouvoir exécutif[1], la Chambre pouvait l'indiquer par une motion d'ordre; en conséquence, la Commission proposait de faire suivre le vote du projet d'amnistie du vote d'un projet de résolution ainsi rédigé :

« La Chambre, se fondant sur la pensée d'apaisement qui a inspiré le projet d'amnistie, affirme sa confiance dans le Gouvernement pour réintégrer, dans la plus large mesure possible, les agents des administrations publiques frappés pour cause de grèves. »

Le débat sur l'amendement de M. Paul Constans est venu devant la Chambre le 10 juillet 1906; M. Barthou, ministre des Travaux publics et des Postes, s'est attaché, comme le rapporteur, à faire ressortir la différence qui existait entre le texte de cet amendement et l'article 2 de la loi de 1905 :

« Jusqu'à l'amnistie de novembre 1905, disait le ministre, on n'avait pas encore rencontré un seul projet d'amnistie qui s'appliquât à des mesures ou à des peines disciplinaires.

« M. Lauraine a dit dans son rapport que c'est là une exception qu'il ne faut pas renouveler, un précédent qu'il ne faut pas reprendre; je le dis à mon tour et j'insiste sur cette considération que le Gouvernement qui avait déposé son projet de loi et qui l'avait soutenu devant la Chambre et devant le Sénat, s'était bien gardé d'en étendre l'application à toutes les mesures disciplinaires. Aussi lorsque, dans cette Chambre, l'honorable M. Lemire déposait un projet de résolution invitant le Gouvernement à rapporter les suppressions de traitements qui avaient été prononcées contre certains ministres du culte, M. Bienvenu Martin, ministre de l'Instruction publique et des Cultes, répondait qu'il y avait là des mesures d'un caractère particulier, mais qu'il était impossible d'imposer au Gouvernement des mesures collectives, le Gouvernement devant rester libre des mesures individuelles; ainsi le même Gouvernement qui avait procédé à ce qu'on appelle l'amnistie des fiches, s'opposait à l'extension de l'amnistie à des mesures disciplinaires.

« Je le demande à la Chambre, y a-t-il une comparaison à établir entre ces faits, accomplis en dehors de l'exercice de la fonction, étrangers à la fonction elle-même, et l'acte des sous-agents qui ont abandonné leur service, qui ont déserté leur poste, et qui ont commis contre l'État, contre la loi, contre le Parlement, un acte véritable de révolte. »

De son côté, M. Sarrien, Président du Conseil, avait déclaré que « le Gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, ne saurait accepter la responsabilité d'une mesure qui lui enlèverait toute autorité, non pas seulement sur les agents des postes, mais sur ceux de toutes les administrations publiques. » La Chambre a sanctionné la thèse juridique de la Com-

1. « *M. Octave Lauraine, rapporteur.* — Vous avez le droit de demander au ministre des Postes de revenir sur sa décision; la Commission déjà s'est employée du mieux qu'elle a pu pour faire appel à sa clémence; mais vous ne pouvez pas, sans commettre une regrettable confusion de pouvoirs, et sans risquer de détruire son autorité, vous substituer à lui pour décider vous-mêmes — vous, Pouvoir législatif — que la mesure administrative qu'il a prise est mauvaise et doit être rapportée. La Constitution vous confère le droit de demander à M. le ministre des Postes de revenir sur sa décision, de le blâmer, si vous pensez qu'il outrepasse ses droits, mais vous n'avez pas le droit de vous substituer à lui pour demander que, par voie législative, la mesure soit rapportée. » (C. D. 10 juillet 1906.)

sion et du Gouvernement en repoussant l'amendement par 349 voix contre 127[1].

La question a été reprise sous une autre forme, dans la séance du 11 juillet 1906, par voie d'amendement au projet de résolution que la Commission avait présenté, et que nous avons reproduit plus haut. La Commission demandait que la Chambre affirmât sa confiance dans le Gouvernement « pour réintégrer *dans la plus large mesure possible* les agents des administrations publiques frappés » ; M. Arthur Groussier proposait de substituer à la formule de la Commission celle-ci, qui avait un caractère impératif : « ...pour réintégrer *tous* les agents... » Après un long débat, la Chambre s'est prononcée, par 343 voix contre 317, contre l'amendement que M. Barthou, ministre des Travaux publics et des Postes avait repoussé, déclarant que la liberté du Gouvernement ne devait pas être entamée, et qu'en pareille matière il appartenait au Pouvoir exécutif seul de prendre des mesures individuelles. La Chambre a écarté ensuite deux amendements, l'un de M. Ferdinand Buisson, l'autre de M. Bedouce, qui tendaient à lier le Gouvernement ; le texte de la Commission a été adopté par 442 voix contre 1.

Lorsque l'amnistie est venue devant le Sénat, la Commission de la Haute Assemblée s'est prononcée avec énergie contre toute extension de l'acte législatif aux mesures administratives ; dans son rapport du 12 juillet 1906, M. Vagnat disait :

« Au nom de votre Commission, je dois vous signaler encore le grave danger qu'il y a à faire tomber sous le coup de l'amnistie les mesures administratives et les faits pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires. En agissant ainsi, n'est-il pas de la dernière évidence que l'on commet une regrettable confusion des pouvoirs, que l'on détourne la mesure amnistielle de son véritable caractère juridique et qu'enfin on désarme le Gouvernement vis-à-vis de ses subordonnés. »

Ces principes ont été confirmés par la Chambre des députés dans la séance du 12 février 1909 ; sur la demande de M. Clemenceau, Président du Conseil, qui avait posé la question de confiance, la Chambre a écarté un amendement présenté par M. Louis Dumont et tendant à ordonner la réintégration de fonctionnaires révoqués pour délit d'opinion ou pour acte politique[2].

1. La question a été résolue dans le même sens en ce qui concerne les officiers ; dans la 1re séance du 11 juillet 1906, M. Étienne, ministre de la Guerre, a donné les explications suivantes :

« Nous estimons que quand il y a condamnation, la loi d'amnistie fonctionne. Un officier a été condamné à un jour de prison, il est amnistié pour ce jour de prison. *Reste alors la mesure administrative, qui dépend exclusivement du ministre de la Guerre*, et qui frappe les officiers qui n'ont pas voulu obéir à la loi. *Cette mesure demeure tout entière* et il appartient uniquement au ministre de la Guerre d'apprécier le moment où il pensera pouvoir réintégrer les officiers. »

Et M. Jean Cruppi, Président de la Commission de réforme judiciaire, a confirmé les paroles du ministre en ces termes : « Nous sommes d'accord. »

Dans la 2e séance du même jour, 11 juillet 1906, M. Marcel Sembat a développé un amendement ainsi conçu :

« Les officiers frappés à la suite d'un des faits visés par l'amnistie seront immédiatement replacés dans leur situation antérieure. »

La Chambre a repoussé l'amendement au sujet duquel M. Sarrien, Président du Conseil et Garde des Sceaux, a fait la déclaration suivante :

« M. Sembat ne distingue pas entre les officiers frappés par suite de condamnations et les officiers frappés de mesures administratives par le ministre. *Or, nous avons dit et répété qu'il n'était pas possible de confondre les infractions à la loi pénale et les infractions à la discipline administrative ou militaire ;* par conséquent, pour cette seconde raison également, je repousse l'amendement de M. Sembat qui vise des punitions disciplinaires infligées par le ministre. »

2. Cet amendement était ainsi rédigé :

« Sont réintégrés dans l'exercice de leurs fonctions pour prendre rang du jour où elles leur ont été confiées pour la première fois, les anciens fonctionnaires des administrations publiques qui ont été frappés administrativement pour délit d'opinion ou pour un acte politique. »

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 28 mai 1909, M. Barthou, ministre des Travaux publics, a rappelé que des mesures administratives ne peuvent faire l'objet d'une amnistie.

Il résulte d'un texte voté en 1906, que l'amnistie peut viser les décisions légalement prises par le Conseil de l'ordre des avocats. L'article 2 de la loi d'amnistie du 12 juillet 1906 est ainsi conçu :

« Les faits visés par la présente loi ne peuvent servir de base à l'exclusion ou au refus d'inscription au barreau d'un citoyen remplissant les conditions légales de cette inscription [1]. »

L'amnistie peut être demandée pour des faits qui sont l'objet de poursuites et à l'égard desquels il n'est pas encore intervenu de condamnations [2].

Lorsque le Gouvernement annonce l'intention de présenter un projet de loi réclamant l'amnistie pour des faits encore soumis aux tribunaux criminels ou correctionnels, il est conforme à la bonne administration de la justice que les procédures engagées soient suspendues et laissées en l'état jusqu'à ce que les Chambres aient statué; s'il s'agit d'actes déférés à la Cour d'assises et si la résolution du Gouvernement est connue au cours de la session dans laquelle doivent être jugés les inculpés appelés à bénéficier de la future amnistie, il convient que le ministère public demande et que la Cour prononce le renvoi à une autre session, en même temps que la mise en liberté provisoire des accusés [3] (V. *infra*, n° 566).

Malgré le caractère souverain du pouvoir amnistiel dévolu aux Chambres par la Constitution, c'est aux tribunaux qu'il appartient d'appliquer et d'inter-

1. Ce texte, combattu par le Gouvernement, a été introduit sur l'initiative de MM. Francis de Pressensé, Marcel Sembat, Jaurès et Rouanet, dans la séance du 11 juillet 1906; en proposant, le 12 juillet, au nom de la Commission du Sénat, de le maintenir dans la loi, M. Vagnat a déclaré que des réserves avaient été faites sur son caractère juridique, mais que, dans le seul but de ne pas retarder le vote de l'amnistie, la majorité l'avait accepté.

Comme conséquence du texte de cet article 2, le Conseil de l'ordre des avocats a pris le 24 juillet 1906, l'arrêté suivant :

« Le Conseil, vu la première demande d'admission au stage formée par M. Hervé, vu l'arrêté du Conseil en date du 14 novembre 1905, vu l'arrêt de la Cour d'appel en date du 21 février 1906, vu la loi d'amnistie du 12 juillet 1906, vu la dernière demande d'admission au stage de M. Hervé; — Après avoir entendu M. Droz en son rapport et MM. Hervé et Bonzon en leurs observations; — Considérant que la loi du 12 juillet 1906 porte en son article premier : « Amnistie pleine et entière est accordée pour les faits commis « antérieurement au 10 juillet 1906; 2° à tous les délits de presse ainsi qu'aux délits, contraventions et « faits connexes prévus et punis par les lois des 29 juillet 1881, 11 juin 1887, 28 juillet 1894, 12 décembre « 1894, 12 décembre 1893, 16 mars 1893 »; — Considérant que l'article 2 est ainsi conçu : « Les faits « visés par la présente loi ne peuvent servir de base à l'exclusion ou au refus d'inscription au barreau d'un « citoyen remplissant les conditions légales de cette inscription »;

« Considérant que cette disposition exceptionnelle et spéciale modifie profondément la portée naturelle de l'amnistie en l'étendant aux matières disciplinaires; qu'en supprimant dans l'espèce le droit d'appréciation du Conseil, elle constitue une admission au stage par voie législative;

« Considérant que le Conseil est dès lors lié par un mandat impératif,

« Arrête : M. Hervé est admis au stage. »

2. C. D. 7 novembre 1905. (Proposition de M. Gauthier de Clagny tendant à accorder amnistie pour délits et contraventions à la loi de 1884 sur les syndicats professionnels.) — C. D. 13 novembre 1905. (Rapport de M. Cruppi sur la proposition de M. Gauthier de Clagny.) — Voy. *infra*, n° 566.

3. Le 9 janvier 1909 comparaissaient devant les Cours d'assises de Seine-et-Oise les huit inculpés des événements de Draveil à l'égard desquels le Conseil des ministres avait décidé de proposer l'amnistie dès que serait ouverte la session des Chambres fixée par la Constitution au 12 janvier. Après avoir procédé à l'interrogatoire d'identité des prévenus, le Président donna la parole au Procureur de la République qui s'exprima en ces termes :

« Je suis informé, messieurs, que le Gouvernement a l'intention de proposer au Parlement une loi d'amnistie en faveur des personnes poursuivies pour rébellion et voies de fait à l'occasion des troubles de Draveil. Il me paraît utile, pour une bonne administration de la justice, de vous demander dans ces circonstances le renvoi de l'affaire à une autre session et, en même temps, la mise en liberté provisoire des accusés. »

Après que les représentants de la défense se furent associés purement et simplement à la demande du Procureur de la République, la Cour rendit un arrêt conforme et ordonnant la mise en liberté provisoire des accusés, mesure qui fut immédiatement exécutée.

prêter les lois d'amnistie comme toutes les autres lois; mais ils se conforment aux principes généraux du droit pénal en même temps qu'ils respectent le caractère politique imprimé aux lois d'amnistie en adoptant toujours les solutions qui étendent, au lieu de la resserrer, la volonté présumée des Chambres. Dans le rapport déposé sur le Bureau de la Chambre le 2 février 1909, M. Octave Lauraine a très nettement indiqué le rôle des tribunaux en la matière : « L'amnistie, disait-il, a un caractère politique; elle poursuit un but d'apaisement, elle doit par conséquent bénéficier de la façon la plus large aux catégories visées. Le doute doit toujours s'interpréter en faveur du condamné. »

564. Les effets de la grâce et ceux de l'amnistie étant absolument distincts, le Président de la République peut accorder des grâces aux personnes condamnées pour des faits visés dans un projet d'amnistie encore pendant devant les Chambres, lors même qu'au nombre de ces faits figureraient des actes qui auraient été l'objet de condamnations prononcées par la Haute Cour[1].

Les amnisties sont limitées aux textes de loi qu'elles visent; il n'appartient pas aux tribunaux de les étendre, par analogie, à des faits qui seraient de même nature que ceux prévus par les dispositions pénales rappelées dans la loi d'amnistie, mais qui auraient été réprimés par des dispositions spéciales et distinctes non visées par le législateur au moment où il accordait l'amnistie[2].

Les décrets accordant des grâces doivent être contresignés par le Garde des Sceaux; on ne peut donc pas mettre le Président de la République en cause devant les Chambres, à propos de l'exercice du droit de grâce[3].

Les pouvoirs constitutionnels du Président de la République en matière de grâce ne sauraient empêcher le législateur de décider que des condamnations commuées ou même entièrement remises par l'effet de la grâce continueront d'entraîner des conséquences en cas de récidive[4]; en effet, la grâce dispense de la peine ou d'une partie de la peine; elle n'efface pas la sentence judiciaire.

Les Chambres ne peuvent effacer les condamnations prononcées que dans la forme de l'amnistie; il ne leur appartiendrait pas de décider des remises to-

1. Ainsi procédé au mois de juillet 1905; un projet d'amnistie voté par le Sénat et comprenant des sanctions pénales émanées de la Haute Cour de justice n'avait pu être adopté par la Chambre des députés avant la clôture de la session; après cette clôture, des grâces ont été accordées par décret à tous ceux qui étaient appelés à profiter de l'amnistie.

2. Arr. Cass. 9 juillet 1904. — V. *supra*, le texte de cet arrêt sous le n° 285.

3. « *M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — Messieurs, je n'ai que deux observations à faire. La première, c'est que la loi sur la peine de mort n'a pas été encore modifiée, et par conséquent, si M. le Président de la République use de son droit de grâce, je ne peux pas faire, et personne ici n'a le droit de faire, une objection quelconque à ce sujet.

« *M. de Lamarzelle.* — Je n'en ai pas fait.

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Permettez-moi cependant, monsieur le Garde des Sceaux, de faire une réserve de quelque importance, au point de vue constitutionnel. Le droit de grâce n'est pas un droit personnel à M. le Président de la République; il ne peut s'exercer que sous le contreseing d'un ministre. Ainsi le veut la Constitution.

« *M. le Garde des Sceaux.* — Évidemment il est certain que je contresigne tous les décrets de grâce. » (S. 25 décembre 1907.)

4. L'article 5 de la loi du 27 mai 1885 est ainsi conçu : « Les condamnations qui auront fait l'objet de grâce, commutation ou réduction de peine seront néanmoins comptées en vue de la réhabilitation. Ne le seront pas celles qui auront été effacées par la réhabilitation. »

tales ou partielles de peines encourues, car ces suppressions ou réductions sont dans le domaine de la grâce qui est réservée au Président de la République[1].

565. Bien qu'aux termes de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 l'initiative de l'amnistie puisse être prise par un sénateur ou par un député, il ne serait pas interdit de déposer sur le Bureau de la Chambre un projet de résolution invitant le Gouvernement à prendre cette initiative[2].

Il est d'usage que les projets d'amnistie émanés de l'initiative du Gouvernement soient présentés d'abord à la Chambre des députés comme étant l'Assemblée au sein de laquelle les passions politiques laissent les traces les plus profondes. Toutefois, s'il arrive que, dans un projet d'amnistie, le Gouvernement veuille comprendre des actes qui ont été réprimés par des arrêts de la Haute Cour de justice, il convient de saisir le Sénat en premier lieu[3].

L'amnistie étant un acte essentiellement politique, les Pouvoirs publics sont seuls juges des moments où il convient de recourir à cette mesure d'apaisement. Mais des amnisties trop souvent répétées ne seraient pas sans inconvénients; dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé sur le Bureau de la Chambre le 12 juillet 1906, M. Sarrien, Président du Conseil et Garde des Sceaux, disait avec raison :

« Il n'est pas bon, en thèse générale, de faire des amnisties trop fréquentes, car l'amnistie qui fait disparaître les faits délictueux et arrête l'action des lois peut avoir pour résultat, en assurant l'impunité des coupables, d'encourager la violence et le désordre. Quoique la dernière amnistie soit de date récente[4], il nous a paru qu'il était impossible de ne pas marquer dans le souvenir du pays, par une loi de pardon, l'avènement d'un nouveau Président de la République et le succès des républicains. »

La Commission de la Chambre, par l'organe de M. Octave Lauraine, et la Commission du Sénat, par l'organe de M. Vagnat, ont tenu le même langage[5].

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 11 juin 1909, M. Félix Chautemps avait présenté un amendement ainsi rédigé :

« A partir de la promulgation de la présente loi, *remise des trois quarts de leur peine est accordée* à tous les militaires des armées de terre et de mer condamnés par les conseils de guerre pour insubordination, révolte, coups à supérieur, outrages à supérieur, rébellion. »

M. Chéron, sous-secrétaire d'État de la guerre, présenta les observations suivantes :

« La Chambre sait que, si elle a le pouvoir d'amnistier, le droit de grâce n'appartient qu'au Président de la République. Par conséquent, au point de vue constitutionnel, dans les termes où il est proposé, l'amendement ne peut pas être admis. » — L'amendement ne fut pas maintenu.

2. C. D. 28 mai 1903. D'ailleurs, dans la séance de la Chambre des députés du 23 décembre 1908, sans contester le droit d'initiative parlementaire, M. Clemenceau, Président du Conseil, a fait observer que « l'amnistie n'est pas même une mesure d'initiative gouvernementale. »

3. Ainsi procédé le 27 juin 1905 pour l'amnistie visant les condamnations prononcées par la Haute Cour en 1900 et 1901.

4. Elle avait été accordée le 2 novembre 1905.

5. Dans son rapport du 12 juillet 1906, M. Vagnat disait :

« S'il est bon à certaines époques de l'histoire de notre pays de jeter le voile de l'oubli sur certains incidents douloureux et de voter une loi de pardon, il est dangereux de le faire trop souvent. L'amnistie, en arrêtant l'action des lois, a pour résultat certain d'assurer l'impunité des coupables et d'encourager la violence et le désordre.

« Nous ne devons pas oublier que les braconniers, chasseurs et pêcheurs, les contrebandiers, les fraudeurs, les contrevenants de police, tous les délinquants, les déserteurs et même les grévistes escomptent les bénéfices de l'amnistie dont le retour, depuis quelques années, semble devenir périodique. »

M. Octave Lauraine présentait également les considérations suivantes dans un rapport fait à la Chambre des députés le 2 février 1909 :

« On estimait autrefois que cet acte de la puissance souveraine qui s'appelle l'amnistie, devait être quelque chose de tout à fait exceptionnel. On ne concevait pas qu'on pût avoir recours à une mesure qui produit de tels effets, qui arrête le cours de la justice et en anéantit les sentences, en dehors de raisons graves et pour un intérêt politique de haute importance. »

L'amnistie vise, en général, des infractions à des lois déterminées; mais rien n'interdit au législateur d'accorder une amnistie pour des faits se rattachant à certains événements définis dans la loi; en pareil cas, il n'importe pas seulement d'inscrire dans le texte les deux dates entre lesquelles doivent être circonscrits les faits amnistiés, il faut aussi désigner avec précision les événements auxquels s'applique l'amnistie, afin de réduire au minimum les difficultés d'interprétation qui peuvent s'élever devant les tribunaux [1].

En décrétant l'amnistie, le Pouvoir législatif peut, comme nous l'avons dit, créer des catégories, accorder l'amnistie aux unes et la refuser aux autres [2]; mais comme, malgré toute distinction et toute exclusion, *l'amnistie vise des faits, non des personnes*, il y aurait lieu d'écarter pour vice de forme, un amendement portant : « sont exceptés les crimes et délits au sujet desquels ont été inculpées *certaines personnalités* du monde politique et de la Confédération du travail. » Un amendement ainsi rédigé pourrait être reçu par la Présidence, mais la Commission serait conduite à le repousser pour des raisons de principe [3].

Dans une même nature de crimes ou de délits, le législateur ne peut pas établir des catégories de coupables; il ne peut pas, par exemple, dans une amnistie qui comprend toutes les infractions en matière de grèves, excepter les contraventions aux lois sur le travail, parce que ce serait exclure les patrons du bénéfice d'une loi qui profiterait aux ouvriers [4].

1. Le 1er paragraphe de la loi d'amnistie du 18 juin 1909 est ainsi conçu :

« Amnistie pleine et entière est accordée pour toutes infractions commises depuis le 2 mai 1908 jusqu'au 14 janvier 1909 et se rattachant aux grèves de Vigneux, Draveil et Villeneuve-Saint-Georges et pour tous faits connexes. »

En commentant ce texte, dans le rapport déposé sur le Bureau de la Chambre le 2 février 1909, M. Octave Lauraine disait :

« A quels signes reconnaîtra-t-on que le fait déterminé se rattache aux événements de Draveil ou à une grève? C'est une question de fait généralement facile à trancher. Toutes les amnisties précédentes ont circonscrit le champ d'application de l'amnistie moins par la nature des infractions que par les circonstances dans lesquelles les infractions ont été commises. Aucune difficulté sérieuse d'interprétation n'a été signalée. Lorsqu'il y a doute, c'est aux tribunaux à apprécier souverainement si réellement il y a relation directe entre les événements amnistiés et l'infraction. »

2. Toutefois, les exceptions prononcées dans une même série de faits ont l'inconvénient grave d'altérer le caractère politique d'une amnistie. Dans la séance de la Chambre des députés du 10 juillet 1906, M. Sarrien, Président du Conseil et Garde des Sceaux, s'est opposé au vote d'un amendement de M. Gellé qui exceptait de l'amnistie pour faits de grèves les crimes de meurtre et d'incendie :

« Le Gouvernement, disait-il, ne peut accepter cet amendement. Il n'est pas possible, en matière d'amnistie, d'entrer dans l'examen des espèces particulières. La mesure que le Gouvernement vous propose est une mesure politique; c'est un acte politique qu'il demande au Parlement d'accomplir. L'amnistie n'est pas faite dans l'intérêt des condamnés ou des coupables. Nous poursuivons à l'heure actuelle une œuvre de concorde et de pacification sociale. »

Soutenu par M. Paul Beauregard, l'amendement de M. Gellé a été écarté par 413 voix contre 120. Repris devant le Sénat par M. Milliard, l'amendement a été également écarté par 181 voix contre 94.

3. C. D. 5 juillet 1906 (rapport de M. Octave Lauraine).

4. C. D. 11 juillet 1906. (Déclaration de M. Sarrien, Président du Conseil, au sujet d'un amendement de M. Colliard.) Toutefois, les mises en demeure signifiées aux patrons, lesquelles n'ont pas de conséquence pénale, mais sont un acte de procédure administrative nécessaire pour assurer l'application des lois sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs, peuvent être déclarées valables nonobstant l'amnistie. Le dernier paragraphe de l'article 1er de la loi du 12 juillet 1906 porte :

« Restent valables, quant aux travaux à exécuter et au délai d'exécution, les mises en demeure intervenues par application des articles 6 et 7 de la loi du 12 juin 1893, modifiée par la loi du 11 juillet 1903 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs. »

En effet, l'amnistie efface toutes les conséquences pénales des actes délictueux commis avant le jour auquel elle s'arrête, mais elle n'a pas pour conséquence de couvrir les illégalités qui subsistent après cette date. Au point de vue de l'application des lois du 1er juillet 1901 et du 7 juillet 1904 après l'amnistie du 12 juillet 1906, M. Clemenceau, ministre de l'Intérieur, disait dans une circulaire du 24 juillet 1906 :

« Il est vrai que l'article 1er de la loi du 12 juillet 1906 accorde l'amnistie pleine et entière « ...3°, à tous

Bien qu'en principe les lois d'amnistie visent des faits et non des personnes, rien ne s'oppose à ce que les Chambres décident que certaines personnes seront exclues de l'amnistie lorsque la restriction a pour but de protéger des droits de procédure revendiqués par les exclus. C'est ainsi que, dans la séance du 12 février 1909, la Chambre a voté, sur l'initiative de M. Jaurès, un texte portant : « Ne seront pas compris dans l'amnistie ceux qui auront introduit, avant la date de sa promulgation, une demande en revision[1]. » Ce texte est devenu l'article 2 de la loi du 18 juin 1909.

On s'est demandé quelquefois si l'amnistie accordée à « tous les délits et *faits connexes* » efface les conséquences pénales des *crimes* ayant un caractère connexe aux *délits* visés dans la loi. L'affirmative ne paraît pas douteuse[2]; néanmoins, pour donner à la langue du législateur plus de précision et de clarté, la formule suivante a été introduite dans l'amnistie du 12 juillet 1906 : « Amnistie pleine et entière est accordée *à toutes les infractions, quelle que soit leur qualification pénale*, et à tous faits connexes, en matière de réunions, etc... » (V. *infra*, n° 567).

566. Il convient d'inscrire, dans les lois d'amnistie, une date fixe indiquant le jour à partir duquel l'empire des lois pénales reprend toute son action. « Il serait dangereux, disait M. Octave Lauraine, dans son rapport du 5 juillet 1906, d'admettre que l'amnistie est accordée pour les faits commis *antérieurement à la présente loi*. Il arriverait ainsi que l'exécution de certaines lois ne serait plus garantie par des sanctions utiles pendant tout le temps, parfois long, qui sépare le dépôt du projet d'amnistie de la promulga-

les délits et contraventions prévus par les lois du 1er juillet 1901, 4 décembre 1902, 7 juillet 1904, ou relatifs à l'application de ces lois, ou faits connexes. Mais si, de ce chef, se trouvent mises à néant toutes les poursuites engagées, toutes les peines prononcées avant le 12 juillet dernier, contre telles ou telles personnes, il ne s'ensuit pas cependant que les situations illégales qui auraient alors motivé des informations ou condamnations en vue d'y mettre fin, échappent maintenant soit à toute poursuite, soit même à l'effet des condamnations antérieurement acquises, et puissent désormais se perpétuer et échapper à toute répression. Bien au contraire, et dès lors surtout qu'il s'agit d'un délit successif, l'indulgence dont le législateur a fait preuve pour le passé implique, pour le présent et l'avenir, la stricte application de la loi. »

1. Au cours de la séance du 11 février 1909, M. Jaurès avait justifié ce texte dans les termes suivants :

« La raison de cette disposition est très simple, mais je n'aurais pas — mes collègues n'auraient pas plus que moi — osé en prendre la responsabilité — si ce n'était sur la demande expresse d'un intéressé et de son défenseur. Il est très honorable à lui, au lieu de bénéficier de l'amnistie, de vouloir démontrer son innocence. »

M. Clemenceau, Président du Conseil, avait déclaré que le Gouvernement acceptait l'amendement; la Commission s'y était également ralliée, mais son rapporteur, M. Octave Lauraine, avait fait observer que tout en étant très équitable, la réserve créerait un précédent qui ne serait pas toujours sans inconvénients pratiques :

« Voici comment, dit-il, l'expérience a été faite : en Italie, lorsque le pape Pie IX accorda, le 15 juillet 1841, l'amnistie aux délits politiques, il réserva formellement aux amnistiés dont le procès n'était pas encore terminé le droit d'en demander la continuation. Il s'ensuivit que tous ceux qui avaient des risques de succomber devant les tribunaux acceptèrent avec empressement le bénéfice de l'amnistie et que, bien à l'abri désormais, ils poussèrent de vagues comparses, contre lesquels il n'y avait pas de charges sérieuses, à développer devant les tribunaux leurs protestations véhémentes, dont la manifestation était dès lors sans danger pour eux.

« Je le répète, cela peut être équitable, juste, si vous le voulez même. Mais si nous entrons dans cette voie, il ne faudra pas sérieusement parler désormais d'apaisement ou d'oubli. »

2. « Si, en effet, un *crime* s'est produit à l'état de fait connexe aux délits et contraventions commis en matière de réunion, de grève, etc., ce crime sera nécessairement amnistié. Les principes généraux du droit défendent qu'il en soit autrement. L'article 227 du Code d'instruction criminelle qui définit la connexité n'est nullement limitatif et la connexité, ainsi que la Cour de cassation l'a décidé maintes fois, est un état de fait que les magistrats ont tout pouvoir de constater. » (C. D. 5 juillet 1906; rapport de M. Octave Lauraine.)

tion du texte adopté par les Chambres. D'un autre côté, assigner comme limite d'application des mesures amnistielles la date du dépôt du projet de loi, c'est donner lieu, dans l'application pratique, à des difficultés qui ont été souvent signalées. »

Lorsqu'aucune date n'est inscrite dans une loi d'amnistie, toutes les condamnations visées sont effacées de plein droit jusqu'au jour de la promulgation de la loi. Nous avons exposé dans le *Traité* que le législateur peut fixer une date en deçà de laquelle cessent les effets de l'amnistie. Au lieu d'une date, il peut même désigner le jour du dépôt du projet de loi sur le Bureau de la Chambre[1]; mais cette formule n'est pas d'une absolue correction, et l'on doit la considérer comme le résultat d'une erreur de rédaction plutôt que comme un précédent à retenir; en effet, les tribunaux sont obligés de se livrer à des recherches pour connaître la date de la présentation d'un projet, et comme il y a deux présentations, l'une au Sénat, l'autre à la Chambre, on serait amené à se demander quelle est celle qui détermine le point d'arrêt de l'amnistie.

Une amnistie ne peut naturellement produire son plein effet que lorsqu'elle a été l'objet d'une loi votée par les deux Chambres et promulguée par le Président de la République; mais il est dans la tradition des tribunaux de surseoir aux débats des affaires qui sont l'objet d'une demande d'amnistie pendante devant l'une des Chambres[2] (V. *supra*, n° 563).

567. Le principe que l'amnistie ne peut porter aucune atteinte aux droits des tiers a été confirmé dans la séance du Sénat du 11 juillet 1905. Le Gouvernement avait déposé un projet d'amnistie dont l'article 3 était ainsi rédigé :

« Dans aucun cas l'amnistie ne pourra être opposée aux droits des tiers, lesquels devront porter leur action devant la juridiction civile si elle était du ressort de la Cour d'assises ou si la juridiction correctionnelle n'avait pas déjà été saisie, sans qu'on puisse opposer au demandeur la fin de non-recevoir tirée de l'article 46 de la loi du 29 juillet 1881. »

M. Charles Riou avait exprimé la crainte que ce texte ne laissât place au doute, et il avait proposé d'ajouter après les mots « lesquels devront porter » ceux-ci « ou maintenir », afin qu'il fût bien entendu que le tribunal civil déjà saisi resterait saisi. M. Chaumié, Garde des Sceaux, fit observer que l'addition était inutile, que dans les cas où le tribunal civil était saisi, il n'y avait pas

1. « ART. 1er. — Amnistie pleine et entière est accordée aux infractions ci-après, commises *antérieurement au dépôt du présent projet de loi.* » (L. 2 novembre 1905.)

2. Le 10 novembre 1905 étaient cités devant la 9e chambre correctionnelle du tribunal de la Seine trente-cinq instituteurs et institutrices pour contravention aux articles 2, 3 et 9 de la loi du 26 mars 1884 sur les syndicats professionnels. A l'appel de la cause, le représentant du Ministère public s'exprima dans ces termes :

« Il s'est produit hier à la Chambre un événement qui, pouvant avoir une répercussion sur la poursuite dirigée contre les membres du Conseil d'administration du Syndicat des instituteurs de la Seine, me force à demander au tribunal de surseoir à l'examen de cette affaire. Il s'agit du dépôt d'une proposition de loi ayant pour objet d'appliquer l'amnistie aux infractions à la loi de 1884 sur les syndicats professionnels. Je prie donc le tribunal, *par respect pour le Parlement*, de remettre à une autre date les débats de l'affaire d'aujourd'hui. »

Le tribunal, dans ces conditions, a renvoyé l'affaire.

à se préoccuper de l'amnistie, puisqu'il n'y avait pas d'action pénale [1]. L'amendement fut retiré, et le texte du Gouvernement est devenu l'article 3 de la loi du 2 novembre 1905. On le retrouve également dans l'article 2 de la loi du 18 juin 1909.

Le même principe a été maintenu dans l'article 3 de la loi d'amnistie du 12 juillet 1906, dont le texte est conforme à celui que nous avons reproduit plus haut, sauf la substitution du mot « criminelle » au mot « correctionnelle ».

L'extinction, par l'effet d'une amnistie, de l'action publique née d'une infraction aux lois sur les contributions indirectes, ne met pas obstacle à la condamnation du prévenu aux dépens, comme conséquence du rejet de la demande reconventionnelle en dommages-intérêts formée par ledit prévenu contre l'Administration des contributions indirectes [2].

Il résulte d'une déclaration faite devant la Chambre le 11 juillet 1906 par M. Sarrien, Président du Conseil et Garde des Sceaux, sur la demande de MM. Aldy et Lafferre, qu'en cas d'amnistie le fisc ne doit jamais réclamer les frais de justice afférents aux faits amnistiés. Et, par voie de conséquence, les condamnés qui subissent la contrainte par corps pour non-payement de l'amende au moment où l'amnistie est décrétée, sont mis immédiatement en liberté [3].

1. La question étant très importante au point de vue de la défense des droits des tiers, nous croyons utile de donner ici une partie des explications échangées entre le Garde des Sceaux et l'auteur de l'amendement.

« *M. Chaumié, Garde des Sceaux.* — Comment les choses se passent-elles ? De deux choses l'une : ou bien l'action qu'atteint l'amnistie est déjà portée devant la Cour d'assises, et alors il faut que l'action en dommages-intérêts, gardant le droit des tiers, soit réservée et portée devant le tribunal civil. Elle ne peut pas être maintenue devant la Cour d'assises, qui, vous le savez, ne juge l'action civile qu'accessoirement à la juridiction criminelle qu'elle exerce.

« L'article continue : « ou si la juridiction correctionnelle n'avait pas déjà été saisie ».

« Si la juridiction correctionnelle n'a pas déjà été saisie, on ne peut pas songer à maintenir devant la juridiction correctionnelle non encore saisie, une action en dommages-intérêts. Et maintenant, si la juridiction correctionnelle a été saisie, l'action portée devant le tribunal disparaît par l'amnistie, mais la juridiction correctionnelle reste saisie, comme c'est l'usage en matière d'amnistie.

« *M. Charles Riou.* — Si la juridiction civile a été saisie, vous admettez qu'elle reste saisie !

« *M. le Garde des Sceaux.* — La juridiction correctionnelle, ce n'est pas douteux.

« *M. Charles Riou.* — Je dis juridiction civile.

« *M. le Garde des Sceaux.* — Il ne faut pas d'équivoque ; l'honorable M. Riou dit : « La juridiction civile ».

« La juridiction civile ne peut pas avoir été saisie à l'origine. Si on a introduit l'action en dommages-intérêts sans faire d'action correctionnelle, il n'est pas douteux que la juridiction civile saisie reste saisie.

« Mais si la juridiction saisie était la Cour d'assises, les conclusions en partie civile qui seront développées seront portées devant le tribunal civil. Si c'est, au contraire, la juridiction correctionnelle, de deux choses l'une : l'action n'avait pas encore été introduite, et, comme l'amnistie arrive, et que le caractère pénal disparaît, il n'y a plus qu'une juridiction qui puisse être saisie : c'est celle du tribunal civil. Si, au contraire, la juridiction correctionnelle avait été saisie à la fois d'une poursuite correctionnelle et de conclusions en partie civile, la poursuite correctionnelle ne pourrait pas avoir lieu, mais le tribunal correctionnel reste saisi de l'examen des conclusions de la partie civile. » (S. 11 juillet 1905.)

L'action civile qui subsiste seule après l'extinction du délit par l'amnistie est-elle soumise à la même prescription que le délit ou bien à la prescription trentenaire prévue par l'article 2262 du Code civil ? Un jugement du tribunal de Grenoble, en date du 1er décembre 1904, décide : « ...Attendu que le texte de l'article 2 de la loi invoquée du 1er avril 1904 dispose que les tribunaux correctionnels déjà saisis de deux actions avant l'amnistie, resteront saisis de l'action civile demeurée seule ; qu'une telle disposition ne peut s'appliquer qu'en ce sens, savoir : que la loi n'a pas entendu éteindre l'ancienne action civile pour lui substituer une nouvelle action, laquelle, rentrant dans le droit civil ordinaire, serait justiciable de la seule juridiction civile et encourrait la prescription commune de l'article 2262 du Code civil, mais que bien au contraire elle a voulu la laisser vivre telle qu'elle était, sans aucune modification, et devant sa juridiction ordinaire... » (Voy. la note de l'arrêtiste, *Dalloz*, 1905, II, 347.)

2. Arr. Cass. 26 mai 1905.

3. C. D. 11 juillet 1906. (Déclaration du Garde des Sceaux en réponse aux questions de MM. de Castelnau et Gauthier [de Clagny].)

Le dernier paragraphe de l'article 2 de la loi du 5 août 1899 porte que les bulletins n° 1 relatifs à des condamnations effacées par une amnistie sont retirés du casier judiciaire. Dans la séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1906, MM. Magnaud, Aldy et plusieurs de leurs collègues avaient déposé un amendement portant que ces bulletins seraient « détruits »; M. Aldy a exposé que l'amendement avait été motivé par ce fait qu'à la suite d'amnisties antérieures, des bulletins n° 1 relatifs à des condamnations amnistiées avaient été laissés dans les casiers, ce qui amenait leur reproduction sur les bulletins n°s 2 et 3; le Garde des Sceaux ayant promis de donner satisfaction aux signataires de l'amendement, celui-ci fut retiré. En conséquence, le 30 juillet 1906, M. Sarrien, Président du Conseil et Garde des Sceaux, a adressé aux Procureurs généraux une circulaire leur prescrivant de faire veiller à la stricte application de la loi de 1899[1].

Lorsque le législateur a accordé l'amnistie à toutes les infractions se rattachant à des événements politiques, *quelle qu'en soit la qualification pénale*, les infractions les plus graves bénéficient de la mesure. Par exemple, si l'amnistie a été accordée à toutes les infractions en matière électorale, quelle que soit leur qualification pénale, le crime de meurtre commis au cours d'une élection à la suite d'une discussion née à l'occasion de cette élection, se trouve nécessairement amnistié[2]. Il en est de même pour un délit de coups et blessures que le jugement a déclaré être la suite de l'effervescence née de la proclamation du résultat électoral[3] (V. *supra*, n° 565, *in fine*).

568. [*Sans modifications.*]

1. V. *supra*, n° 118, le texte de cette circulaire.

2. Arr. Cass. 18 avril 1907; 4 mai 1907. — « Attendu que, des circonstances de fait relatées par l'arrêt, il appert que c'est au cours de la période électorale qui a précédé les élections municipales de Porto-Vecchio, et à la suite d'une discussion qui s'est élevée entre Orlandi et Filippi au sujet de ces élections, que Jules Ettari a été appelé à servir de témoin à Orlandi; que c'est le soir même où a été signé par les témoins le procès-verbal déclarant n'y avoir lieu à rencontre entre Orlandi et Filippi qu'a été commis sur la personne d'un de ces témoins, le crime d'assassinat dont est accusé Filippi; *que ce crime doit, en conséquence, être rangé dans la catégorie des infractions commises à l'occasion d'élections qui ont été amnistiées par la loi du 12 juillet* 1906; d'où il suit qu'en déclarant que le crime d'homicide volontaire reproché à Filippi était couvert par la loi d'amnistie, la Cour d'assises de la Corse, dans son arrêt du 28 décembre 1908, a fait une exacte application de l'article de loi visé au moyen. » (Arr. Cass. 4 mars 1909.) Le § 1er de l'article 1er de la loi du 12 juillet 1906 portait en effet : « Amnistie pleine et entière est accordée, pour les faits commis antérieurement au 1er juillet 1906 : 1° à toutes les infractions, *quelle que soit leur qualification pénale*, et à tous les faits connexes, en matière de réunions, d'*élections*, de grèves, de manifestations à l'occasion du 1er mai. »

3. Arr. Cass. 2 août 1907.

SEPTIÈME SECTION

DES PÉTITIONS AUX ASSEMBLÉES POLITIQUES

---

569. [*Sans modifications.*]

570. Bien que le droit de pétition soit inscrit dans le bill anglais de 1889, et qu'il ne figure point dans nos textes constitutionnels, son exercice est entouré à Westminster de précautions beaucoup plus minutieuses qu'au Palais-Bourbon. Le *Manuel de procédure de la Chambre des Communes* résume dans les termes suivants les règles établies en Angleterre pour le dépôt des pétitions :

« 1. Toute pétition doit être adressée à la Chambre des communes; — 2. Les pétitions doivent être manuscrites; elles ne peuvent être imprimées, ni lithographiées, ni dactylographiées; — 3. Les pétitions doivent être en anglais ou accompagnées d'une traduction anglaise certifiée exacte par le membre qui présente la pétition; — 4. Il ne doit y avoir dans une pétition ni intercalation, ni rature; — 5. Toute pétition doit se terminer par une demande indiquant son objet; — 6. La pétition doit porter la signature de celui ou de ceux qui la formulent; si elle est présentée par une corporation agissant en nom collectif, elle doit porter le sceau adopté par cette corporation, et le sceau ou une au moins des signatures doit être sur la feuille qui contient la demande résumant la pétition; — 7. Ni lettres, ni dépositions (*affidavit*), ni annexes, ni aucun autre document ne doivent être joints à une pétition; — 8. Une pétition ne doit viser ni une discussion du Parlement, ni aucun projet de motion, à moins qu'avis de cette motion n'ait été publiquement donné; — 9. Une pétition doit être rédigée en termes respectueux, décents et modérés; — 10. Le membre qui présente une pétition, a la responsabilité de vérifier si elle est conforme aux règles et aux décisions de la Chambre. »

En conséquence, une copie des règles concernant les pétitions est envoyée à tous les membres au début de chaque session. Si une pétition est irrégulière ou si elle ne fait que reproduire une pétition déjà présentée, elle est rendue au membre qui l'avait présentée.

Aucune pétition entraînant des charges pour le Budget de l'État[1] ou concernant les revenus de l'Inde ne peut être reçue sans l'avis du Gouvernement. Une pétition demandant transaction pour dette envers la Couronne ne peut être reçue sans un certificat du fonctionnaire compétent, fixant la dette, la procédure suivie pour son recouvrement et les garanties du pétitionnaire.

1. Jusqu'en 1842 il était de règle à la Chambre des communes de ne recevoir aucune pétition réclamant contre des impôts.

Une pétition concernant les affaires publiques ne peut être présentée que par un membre de la Chambre, excepté dans le cas où elle est officiellement apportée à la barre de la Chambre par le lord-maire ou les shériffs de Londres ou par le lord-maire de Dublin.

Toute pétition concernant les affaires publiques doit porter en tête le nom du membre qui la présente. Un membre ne peut présenter des pétitions en son propre nom.

Une pétition peut être présentée à tout moment de la séance si elle est déposée dans le sac installé à cet effet derrière le fauteuil du Président. Si un membre se lève de sa place pour présenter une pétition, il doit se borner à indiquer brièvement les personnes dont elle émane, le nombre de signatures qu'elle porte, les allégations matérielles qu'elle renferme et à lire la demande qui en est la conclusion; mais la pétition peut être lue par le clerk, s'il en est ainsi décidé par la Chambre.

Au moment de la présentation d'une pétition, aucun débat n'est permis, à moins que la pétition ne contienne plainte de quelque tort flagrant contre des personnes, auquel il y aurait nécessité urgente d'aviser et de remédier.

Les pétitions présentées à la Chambre sont remises sur le bureau et renvoyées au Comité chargé des pétitions pour affaires publiques; celui-ci les examine et en fait rapport à la Chambre.

Au Japon, l'article 50 de la Constitution du 11 février 1889, reconnaît à chacune des deux Chambres le droit de recevoir des pétitions, mais ces pétitions doivent être présentées par des sujets japonais. D'après la loi organique du 11 février 1889 sur l'exercice du Pouvoir législatif, aucune des deux Chambres ne peut recevoir les pétitions suivantes : 1° Pétitions faites par un mandataire, à moins qu'elles n'émanent d'une collectivité possédant la personnalité civile; 2° Pétitions ayant pour objet de modifier la Constitution[1]; 3° Pétitions ayant un caractère d'injonction; 4° Pétitions injurieuses ou offensantes pour la famille impériale, le Gouvernement ou les Chambres; 5° Pétitions ayant pour but de critiquer des décisions judiciaires en matière civile ou criminelle ou en matière de contentieux administratif. Les pétitions qui ne réunissent pas les conditions légales sont retournées à leurs auteurs par l'intermédiaire des membres qui les avaient déposées. Les pétitions régulièrement rédigées sont examinées par une Commission permanente qui les classe en deux catégories : 1° celles qu'il y a lieu de soumettre au vote de la Chambre; 2° celles qui ne doivent pas lui être soumises. Pour la deuxième catégorie, si aucun membre ne réclame dans le délai de huit jours, la décision de la Commission devient définitive. Les pétitions soumises à la Chambre peuvent être acceptées par elle ou transmises au Gouvernement avec demande d'explications[2].

Le règlement de la Chambre des députés de Hongrie dispose qu'il ne peut être remis de pétition à la Chambre que par l'intermédiaire de ses membres. Par une clause qui ne paraît pas sans péril politique, « les pétitions et représentations des municipes » sont déclarées recevables, mais elles doivent

1. Au Japon, l'Empereur seul peut prendre l'initiative d'une revision constitutionnelle.
2. Hisatsuna Furuya, *Système représentatif au Japon*, p. 165.

être directement adressées au Président de la Chambre. Le député qui remet une pétition au Président doit la signer de sa main et se porter garant qu'elle ne contient aucune expression offensante pour la Constitution, la loi, la dignité de la Chambre ou les bonnes mœurs. » Il est interdit aux personnes qui ne sont pas députés ou à des délégations d'apporter des pétitions à la Chambre ou de les présenter de vive voix.

571. L'article 6 de la loi organique du 30 novembre 1875 ayant décidé que « les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions », il semble bien en résulter que, même individuellement, aucun militaire en activité de service n'a le droit d'adresser des pétitions aux Chambres; en effet, si la pétition concerne une affaire d'intérêt public, elle est contraire à l'esprit formel de l'article 6 de la loi de 1875; si elle ne concerne que des affaires d'ordre privé, elle est contraire à la discipline, puisque les militaires ne doivent adresser leurs réclamations qu'à leurs chefs et par la voie hiérarchique[1].

572. [*Sans modifications.*]

573. La question de savoir si, sous le régime du Concordat, les évêques pouvaient exercer *collectivement* le droit de pétition a été examinée en 1902 et résolue par la négative[2]. Le 18 octobre 1902, un imprimé portant les noms de 74 archevêques ou évêques avait été adressé à tous les sénateurs et à tous les députés, sous ce titre : « Pétition à MM. les Sénateurs et MM. les Députés en faveur de la demande d'autorisation faite pour les congrégations ». Les Présidents de chaque Chambre avaient reçu cet imprimé comme tous leurs collègues; ils ne purent le considérer comme une pétition, en premier lieu, parce

1. Comme nous l'avons dit dans le *Traité* (2e éd., p. 661, note 2), la question ne s'est jamais posée en séance publique; toutefois, il n'est pas sans intérêt de rappeler l'incident suivant qui s'est produit le 27 juillet 1871 :

« *M. d'Aboville, rapporteur.* — Dans une pétition déposée le 17 avril, les officiers de la garde nationale d'Aurillac (Cantal) supplient l'Assemblée, expression du suffrage universel, de reconnaître formellement la République, dont l'adoption définitive peut seule, suivant eux, mettre un terme aux maux de la France. L'Assemblée ayant décidé de ne point aborder de question constitutionnelle d'une manière incidente, votre Commission m'a chargé de vous proposer l'ordre du jour.

« *M. Gustave L'Ebraly.* — La question préalable ! (Oui ! oui ! la question préalable !)

« *M. le rapporteur.* — Si cette pétition émanait du corps des officiers de la garde nationale, j'aurais proposé la question préalable, parce que les corps armés n'ont pas le droit de nous adresser des pétitions. J'ajoute qu'il n'y a, dans cette pétition, rien d'injurieux pour l'Assemblée...

« *M. de Tillancourt.* — Ils n'ont pas signé comme officiers. (Si ! si !)

« *M. le rapporteur.* — Messieurs, voici la première phrase de la pétition :

« Les citoyens soussignés, officiers de la garde nationale d'Aurillac... » (Eh bien ? eh bien ?)

« Ce n'est pas tout le corps des officiers, ce sont des officiers.

« *M. le Président.* — La question préalable a été demandée.

« Je la mets aux voix.

(La question préalable est mise aux voix et prononcée.) »

2. Cette question est distincte de celle qui concerne le droit *individuel* de pétition dévolu à tout citoyen français. En 1871, l'archevêque d'Auch, les évêques de Bayonne et de Tarbes avaient envoyé à l'Assemblée nationale des pétitions individuelles « pour inviter le Gouvernement français à se concerter avec les Puissances étrangères afin d'assurer la liberté d'action du Souverain-Pontife ». — En 1903, l'évêque d'Orléans a envoyé à la Chambre des députés une pétition « demandant que tout citoyen français nommé ou désigné dans les débats des Chambres puisse exercer le droit de réponse par voie de lettre adressée au Président de l'Assemblée dans laquelle il a été nommé ou désigné ». — Ces diverses pétitions ont été enregistrées au Secrétariat général de la Présidence et transmises aux Commissions compétentes qui ont nommé des rapporteurs.

que les signatures n'étaient ni manuscrites ni légalisées, en second lieu, parce que dans la forme où il se produisait, le document soulevait une grave question de droit public.

De son côté, le ministre des Cultes saisit le Conseil de la question et lui proposa de déférer comme d'abus au Conseil d'État les archevêques et évêques signataires du document[1]. Dans sa réunion du 21 octobre, le Conseil des ministres décida que le Conseil d'État serait saisi[2].

Dans un mémoire adressé au Conseil d'État le 25 octobre 1902, l'évêque d'Orléans s'attacha à démontrer que le document avait le caractère d'une pétition individuelle et non point d'un manifeste collectif :

« Les soixante-quatorze, disait-il, ont fait acte de pétition. Ils se sont adressés aux sénateurs et aux députés, considérés non comme fidèles et adeptes d'un culte (cela va assez de soi), mais comme représentants du peuple et dépositaires de la puissance d'autoriser les congréganistes.

« L'acte de pétition est l'opposé de l'acte de juridiction. L'acte de pétition demande; l'acte de juridiction commande.

« Le vœu de la loi de germinal est que l'acte de juridiction, l'acte qui commande, ne s'opère pas en commun, que les pasteurs ne l'accomplissent pas collectivement. Soit, mais cette même loi ne stipule rien, n'a jamais stipulé rien quant à l'acte de pétition, l'acte qui demande...

« Citoyens et évêques, nous avons signé une pétition. Nous l'avons adressée aux sénateurs et aux députés individuellement. Nous l'avons signée de notre qualité d'évêques.

« Quoique nulle réglementation ne s'y oppose pour nous, nous ne l'avons pas signée en corps.

« Nous signons en corps quand nous signons par province ecclésiastique.

« Notre groupement corporatif et hiérarchique, c'est, en France, le groupement sous la présidence du métropolitain. Les pétitionnaires n'ont observé aucun groupement, ils n'ont eu aucun souci de la hiérarchie. »

Dans sa séance du 27 novembre 1902, le Conseil d'État rendit un arrêt dont l'article 1er porte : « Il y a abus dans l'écrit ayant pour titre : « Pétition à « MM. les Sénateurs et MM. les Députés en faveur de la demande d'autori- « sation faite pour les congrégations ». Approuvée par le Président de la

1. Préalablement, et pour respecter le droit de pétition comme aussi les privilèges des Assemblées, le Président du Conseil avait demandé au Président de chaque Chambre si une pétition d'évêques avait été enregistrée au Secrétariat général et transmise à la Commission compétente. Les Présidents des deux Chambres avaient répondu qu'ils n'avaient point reçu de document ayant le caractère d'une pétition et que, par conséquent, il n'y avait eu ni enregistrement ni transmission.

2. Chacun des signataires de la pétition fut avisé de la décision par une lettre ainsi conçue :

« Paris, 24 octobre 1902.

« Monsieur l'évêque, j'ai l'honneur de vous informer que, sous réserve des autres mesures qui pourraient être prises par le Gouvernement et par application des articles 6 et 8 de la loi du 18 germinal an X, j'ai déféré pour abus au Conseil d'État le document que vous avez signé avec soixante-treize de vos collègues de l'épiscopat, document rendu public, et qui a pour titre : « Pétition à MM. les Sénateurs et à MM. les Députés en faveur de la demande d'autorisation faite par les congrégations ». Je vous prie de vouloir bien m'adresser, le plus tôt possible, les observations et moyens de défense que vous jugerez convenable de présenter. — Agréez, etc. Le Président du Conseil, E. COMBES. »

Une note communiquée aux journaux exposait en ces termes les raisons juridiques de la mesure prise par le Gouvernement :

« Cette décision a été prise parce que le fait d'avoir signé et publié cette pétition collective est le résultat d'un « concert » que la jurisprudence du Conseil d'Etat, fondée sur les articles organiques, a toujours déclaré illicite.

« Aux termes de l'article 9 de la loi du 18 germinal an X, l'autorité des évêques ne peut s'exercer que dans les limites de leur circonscription diocésaine, et les archevêques et évêques ne peuvent délibérer ni prendre de décision en commun sans l'autorisation expresse du Gouvernement. » (V. le *Temps* du 21 octobre 1902.)

République le 1er décembre 1902, la déclaration du Conseil d'État a été publiée au *Journal officiel* du 3 décembre 1902; en voici les considérants :

« Considérant que le document susvisé porte les noms de soixante-quatorze archevêques et évêques; qu'il a été envoyé individuellement aux sénateurs et aux députés *sans l'observation des formes prescrites pour les pétitions*, inséré à la *Semaine religieuse* dans la plupart des diocèses, publié et répandu dans tous les départements par la voie des journaux quotidiens; que, dans ces conditions, *ledit document n'a pas le caractère d'une pétition adressée aux Chambres, mais celui d'un manifeste de l'épiscopat;*

« Que, d'autre part, les signataires se prévalent des titres de leurs fonctions, agissent comme les défenseurs des congrégations, même en dehors de leur diocèse, et déclarent qu'il serait vain d'espérer que l'épiscopat et le clergé séculier puissent séparer leur cause de celle des religieux, qui est celle de l'Église elle-même;

« Considérant que, d'après l'article 4 de la loi du 18 germinal an X, les archevêques et évêques ne peuvent délibérer ni prendre des résolutions communes sans la permission expresse du Gouvernement, et qu'aux termes de l'article 9 de la même loi chaque évêque ne doit exercer son autorité que dans les limites de sa circonscription diocésaine;

« Considérant que l'écrit déféré, dans les conditions où il est intervenu, est le résultat d'un concert et d'une résolution commune, et que, de plus, chacun des signataires, en prétendant parler et agir au nom de l'épiscopat et de l'Église de France, est sorti des limites de la compétence qu'il tient de l'article 9 précité;

« Que, par suite, cet écrit constitue à la fois une contravention aux lois et règlements de la République et un excès de pouvoir rentrant dans les cas d'abus prévus par l'article 6 de la loi du 18 germinal an X. »

574. Le fait que l'article 38 de la loi du 5 avril 1884 a chargé le Conseil de préfecture de statuer, sauf recours du Conseil d'État, sur les réclamations provoquées par les élections municipales n'interdirait pas à un citoyen de saisir l'une des deux Chambres d'une pétition concernant les opérations d'un scrutin municipal. Bien entendu, la décision que la Chambre aurait à prendre sur une pétition de cette nature ne saurait viser la validité de l'élection en cause, mais simplement les sanctions à réclamer du ministre de l'Intérieur, s'il apparaissait que des actes délictueux eussent été commis[1].

575. Aucune forme n'est assignée aux pétitions ni par la loi ni par les règlements; pour qu'une réclamation soumise à l'une des deux Chambres soit recevable, il suffit qu'elle ait le caractère d'une pétition, c'est-à-dire d'une enquête à fin d'examen. Un document dont les termes seraient comminatoires, qui affecterait, par son titre et par son texte, le caractère d'une mise en demeure adressée à la Chambre, ne pourrait être considéré comme pétition.

Le 23 mars 1909, les délégués d'un certain nombre de commerçants, d'industriels et d'employés de commerce réunis la veille dans les salons Véfour, avaient apporté à la Présidence de la Chambre un « ordre du jour » voté dans cette réunion, lequel tendait à « exiger du Gouvernement » une modification ministérielle en vue de la reprise du service des Postes et annonçait l'inten-

1. « M. Protière, maire de Courzieu (Rhône), a saisi le Sénat d'une pétition dans laquelle il dénonce un scandale imputable à M. l'Instituteur public de la commune et qui se serait produit le 3 mai dernier, dans la salle de vote, à l'issue du scrutin pour les élections municipales... En présence des faits relatés dans cette pétition dont la gravité ne vous échappera pas, votre Commission estime que l'attention du Gouvernement doit être appelée d'une façon toute spéciale sur la pétition de M. Protière. Il serait regrettable, en effet, de laisser sans sanction des agissements de la nature de ceux qui sont imputés à l'instituteur. En conséquence, nous avons l'honneur de vous demander le renvoi de la pétition à M. le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, et à M. le ministre de l'Instruction publique, afin qu'ils prennent, si les faits sont établis, telles mesures que de droit envers le fonctionnaire accusé. » (S. 27 octobre 1908; rapport de M. Saillard.)

tion de « refuser le payement de l'impôt[1] ». Le Secrétaire général de la Présidence déclara qu'il ne pouvait faire enregistrer cette pièce comme pétition ; il fit remarquer aux délégués que la Chambre des députés constitue l'un des Pouvoirs publics, qu'elle vote des ordres du jour et n'en reçoit pas, qu'on ne peut faire appel à son autorité que sous forme de pétition ; les délégués ayant répondu qu'ils n'avaient pas mandat de transformer l'ordre du jour en pétition, qu'ils demandaient simplement qu'il fût porté à la connaissance des députés, le Secrétaire général leur rendit la pièce en ajoutant qu'aucune Commission ne pouvait en être saisie.

576. Le principe qui découle de l'article 61 du règlement de la Chambre, que les pétitions ne peuvent être déposées à la tribune, a été confirmé dans la séance du 5 juillet 1904. M. Gauthier (de Clagny) avait demandé à la Présidence s'il ne lui serait pas possible de déposer exceptionnellement une pétition à la tribune pour éviter de soulever un débat par voie d'interpellation ou autrement. Sur la réponse que le règlement et les précédents étaient formels, que le règlement n'aurait pas pris la précaution de dire que le député qui veut déposer une pétition « fait en marge mention du dépôt et signe cette mention », s'il avait entendu autoriser le dépôt à la tribune, — car alors les comptes rendus auraient suffi pour la recueillir, — M. Gauthier (de Clagny) n'insista pas, et, de concert avec M. Lasies, il déposa sur le Bureau, dans les formes ordinaires, la pétition du commandant Cuignet, qui fut annoncée, suivant l'usage, à la suite du compte rendu *in extenso*[2].

577 à 578. [*Sans modifications.*]

579. Anciennement, les pétitions soumises à la Chambre étaient frappées de caducité après chaque clôture de session[3]. Aujourd'hui, la Chambre demeure saisie des pétitions tant que durent les pouvoirs de la législature. Dès qu'une législature a pris fin, les pétitions qui lui avaient été envoyées sont versées aux archives et ne peuvent plus être l'objet d'aucun examen ; mais leurs auteurs ont le droit de les renouveler. En aucun cas la pétition primitive ne peut être rendue à son auteur[4] ; celui-ci a simplement le droit d'en faire prendre copie à ses frais et en justifiant de sa qualité ; la copie n'est pas certifiée. Le signataire d'une pétition devenue caduque a le droit, en la renouvelant, de demander que le dossier primitif soit communiqué à la Commission compétente.

Comme nous l'avons dit, une Commission peut demander et la Chambre peut décider qu'à titre exceptionnel et par dérogation aux prescriptions de

1. Les journaux du 23 mars 1909 ont publié le texte de cette pièce qui était ainsi rédigée :

« Ordre du jour. — Les commerçants, industriels et employés de commerce, réunis le 22 mars 1909 à la salle Véfour, sous la présidence de M. Barrière, négociant, après avoir entendu les divers orateurs, estiment que les intérêts de toute la nation doivent primer une simple question d'amour-propre personnel, *exigent du Gouvernement* la reprise et la réorganisation immédiate des divers services des P. T. T.; ils ajoutent que si l'état de choses actuel ne cessait pas dans un bref délai, *ils se verraient fatalement dans l'obligation de refuser le payement de l'impôt.* »

2. Mais, dans cette séance du 5 juillet 1904, au cours du débat sur un amendement additionnel à la loi du recrutement, MM. Lasies et Gauthier (de Clagny) firent allusion à la pétition et en citèrent des extraits.

3. C. D. 13 juin 1835.

4. A moins que la Chambre, consultée, ne le décide elle-même par une résolution votée en séance publique.

l'article 65 du règlement le rapport d'une pétition ne sera pas inséré en annexe au feuilleton, mais imprimé et distribué à part dans la forme adoptée pour les documents législatifs[1]. Pour qu'une décision de cette nature soit valablement prise, il n'est pas nécessaire que le rapporteur vienne en exposer les motifs à la tribune; le Président peut faire connaître la demande de la Commission en opérant le dépôt du rapport et provoquer lui-même l'autorisation de la Chambre[2].

580. La demande d'un membre tendant à ce que le rapport sur une pétition soit fait en séance publique n'entraîne pas de plein droit la fixation du jour du débat. La Chambre reste souveraine pour déterminer la date à laquelle elle entend mettre la pétition à son ordre du jour. Elle peut décider que la discussion des conclusions du rapport de la Commission des pétitions sera jointe à la discussion d'une interpellation[3].

581. [*Sans modifications.*]

582. Le droit de pétition est ouvert à tout citoyen devant les Chambres pour la défense de ses intérêts privés aussi bien que pour la discussion des questions d'ordre général; mais il ne s'ensuit pas que les pétitions puissent avoir le caractère d'actes de procédure. Le fait qu'une pétition aurait été déposée sur le Bureau de l'une des Chambres au sujet d'un litige soumis aux tribunaux ne saurait avoir pour effet de suspendre le règlement d'une instance civile[4].

583. Dans la séance de la Chambre des députés du 25 octobre 1904, le Président a rappelé que les demandes tendant à faire rapporter une pétition en séance publique, ont un effet suspensif à l'égard des conclusions de la Commission. Par conséquent, tant que le débat n'a pas eu lieu en séance, le Président ne peut ni faire insérer au *Journal officiel* le rapport de la Commission, ni transmettre au Gouvernement le dossier de la pétition. Le membre qui aurait demandé le rapport d'une pétition en séance publique ne serait donc pas fondé, après l'expiration du délai réglementaire assigné aux résolutions des Commissions de pétitions, à se plaindre que le Gouvernement ne se soit pas conformé à la décision de la Commission; celle-ci ne peut plus devenir définitive, et le ministre compétent ne peut en avoir connaissance officielle dès l'instant qu'il a été fait appel au vote de la Chambre elle-même.

Les actes accomplis par les ministres dans l'enceinte des Chambres, de même que leurs rapports avec les Chambres, échappent à toute juridiction civile ou administrative; ces actes et ces rapports ne peuvent être attaqués que devant les Chambres elles-mêmes, car aucune autorité constituée ne saurait intervenir dans le fonctionnement des Pouvoirs publics. En vertu de ces principes, le Conseil d'État a décidé, par un arrêt du 13 juin 1902, que la réponse

1. C. D. 21 novembre 1904 (Rapport de M. Lhopiteau) ; C. D. 2 avril 1909 (Rapport de M. Roblin.)
2. C. D. 18 janvier 1909 (Rapport de M. Antide Boyer).
3. C. D. 25 octobre 1904.
4. Arr. Cass. 7 avril 1894.

d'un ministre au Président de la Chambre des députés, à la suite du renvoi d'une pétition ordonné conformément aux articles 64, 66 et 68, n'est pas un acte susceptible d'être déféré au Conseil par la voie contentieuse.

Bien entendu, l'insertion des réponses des ministres au feuilleton ne crée pour les pétitionnaires aucun droit d'obtenir la publication dans ce feuilleton d'une note rectificative ; mais tout pétitionnaire qui croit devoir réclamer contre les conclusions ou les termes d'une réponse ministérielle est libre de saisir la Chambre d'une nouvelle pétition, qui est renvoyée à la Commission en exercice.

Les dispositions réglementaires qui prescrivent l'insertion au *Journal officiel*, un mois après la distribution du feuilleton, des résolutions de la Commission des pétitions, ne paraissent pas applicables aux rapports faits sur les pétitions renvoyées à des Commissions spéciales et déposés sur le Bureau de la Chambre. Le délai de forclusion prévu par le règlement à l'égard des membres qui veulent empêcher une résolution de la Commission des pétitions de devenir définitive ne saurait, en effet, s'appliquer à un rapport présenté en séance publique. D'autre part, l'article 100 du règlement du Sénat et l'article 66 du règlement de la Chambre sont très nettement limitatifs; ils ne visent que les travaux de la Commission des pétitions[1]. Rien d'ailleurs ne s'oppose à ce qu'un mois après la distribution du rapport d'une Commission spéciale concluant au renvoi d'une pétition au ministre compétent, le Président transmette au ministre le dossier de cette pétition avec une expédition authentique de la décision de la Commission[2], sous réserve des droits ultérieurs de tout membre qui viendrait demander l'inscription du rapport à l'ordre du jour.

1. Au cours de la 6e législature, un rapport déposé par M. Carquet, dans la séance de la Chambre du 10 février 1898, sur une pétition concernant le chemin de fer de Moutiers à Bourg-Saint-Maurice, avait été par inadvertance inséré au *Journal officiel* du 10 mars 1898; mais cette procédure n'a été appliquée ni au cours de la 8e, ni au cours de 9e législature. (Rapport de M. Louis Brunet sur une pétition des Français de la Nouvelle-Calédonie; C. D. 29 juin 1903; — Rapport de M. Henrique-Duluc sur une pétition de porteurs de l'Emprunt Portugais; C. D. 27 octobre 1903; — Rapport de M. Lhopiteau sur une pétition d'obligataires du chemin de fer des Charentes; C. D. 21 novembre 1904.)

2. Ainsi procédé le 3 mars 1909 à l'égard du rapport déposé le 13 janvier 1909, par M. Antide Boyer, au nom de la Commission de la Marine sur une pétition d'habitants de Lorient concernant les concessions de parcs à huitres.

HUITIÈME SECTION

DES ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

---

584. Les enquêtes parlementaires et les enquêtes administratives ont un but comme des moyens d'action absolument distincts; le fait qu'il aurait été procédé par le Gouvernement, et en vertu d'un décret, à une enquête administrative dont les résultats auraient été officiellement communiqués aux Chambres ne serait pas de nature à empêcher l'une des Chambres d'ordonner, sur la même question, une enquête parlementaire[1]. Dans la séance de la Chambre des députés du 25 mars 1909, M. Delcassé a fait nettement ressortir les différences profondes qui existent entre les enquêtes ouvertes sous l'autorité du Pouvoir exécutif et les enquêtes auxquelles procèdent eux-mêmes les représentants du pays :

« Je ne puis me résoudre à penser que le Gouvernement ait cru... — non, je retire le mot, — ait même eu l'idée, par la nomination d'une Commission administrative, de détourner la Chambre de son devoir. Cette Commission peut être un moyen de renseignement, un instrument d'information pour M. le ministre de la Marine. Mais il saute aux yeux — le dévouement et le savoir des hauts fonctionnaires qui la composent ne pouvant être mis en question — que, par sa composition même, elle n'a ni l'autorité, ni l'indépendance, ni le pouvoir nécessaires pour procéder à l'enquête générale devenue indispensable.

« Car il ne s'agit pas seulement, comme le spécifie le décret constitutif de la Commission administrative d'enquête publié au *Journal officiel*, « des faits signalés dans les observations et les référés de la Cour des Comptes » qu'enregistre le rapport de notre collègue M. Emmanuel Brousse, il s'agit de la situation générale de la Marine;...

« Au Parlement seul, représentant le pays, tenant du pays le pouvoir et l'autorité nécessaires, il appartient de mesurer ce mal, de remonter aux causes, de dégager des responsabilités, au besoin de prononcer des sanctions. »

585. Nous avons rappelé que le principe de la séparation des Pouvoirs n'interdit pas à la Chambre d'ouvrir une enquête politique sur des faits qui ont déjà motivé l'action judiciaire des tribunaux. Elle peut donc, lorsqu'un

1. C. D. 25 mars 1909. (Résolution ordonnant une enquête sur la Marine le jour même où fut distribué le bilan de la Marine dressé par le Gouvernement.)

procès criminel est terminé, procéder à une enquête sur les faits politiques qui auraient paru se révéler au cours de ce procès. Dans la séance du 13 novembre 1903, la Chambre des députés a voté, sur l'initiative de M. Georges Berry, une motion ainsi conçue :

« La Chambre décide de nommer dans ses Bureaux une Commission parlementaire chargée de faire la lumière sur les complicités politiques dénoncées dans l'affaire Humbert par les avocats des prévenus. »

Immédiatement après ce vote, le Garde des Sceaux a fait parvenir au Président de la Chambre la communication suivante :

« Paris, le 13 novembre 1903, 6 h. soir.

« La Chambre ayant décidé dans la séance d'aujourd'hui la nomination d'une Commission d'enquête chargée de procéder à l'examen des dossiers de l'affaire Humbert, j'ai l'honneur de vous faire savoir que j'invite M. le Procureur général à tenir, dès maintenant, ces dossiers à la disposition de l'Assemblée. Veuillez agréer, etc. Signé : E. VALLÉ. » (V. *infra*, n° 598).

Bien entendu, le principe de la séparation des pouvoirs ne permettrait pas aux Chambres d'ouvrir une enquête *judiciaire*, mais il ne serait pas interdit d'ouvrir une enquête sur la portée *politique* de documents actuellement déférés aux tribunaux; toutefois, il convient, en pareil cas, de réserver l'action de la Chambre jusqu'à ce que le procès engagé ait été vidé par la juridiction compétente.

Dans la séance de la Chambre des députés du 20 mars 1907, M. Jaurès a demandé la nomination d'une Commission de 22 membres « chargée d'examiner la portée politique des documents saisis à l'ancienne nonciature ». Sur la question de droit parlementaire, M. Jaurès a présenté les considérations suivantes :

« Si l'on m'opposait qu'on ne peut pas mener parallèlement l'examen politique de ces documents et la procédure judiciaire en cours, je pourrais répondre d'abord, en principe, en rappelant des précédents. Je ne veux rappeler que le plus récent, celui de cette affaire des Chartreux où les magistrats ont été entendus devant une Commission parlementaire, dans la période même où l'instruction légale était en cours... D'ailleurs, en fait, quel dommage peut-il résulter, ou pour l'action publique ou pour la défense, que l'ensemble de ces documents soit connu du pays et intégralement publié? *Si M. le Garde des Sceaux veut, pour le 11 avril prochain, réserver à son parquet et aux avocats de la défense la primeur de la lecture de ces documents, la Commission que la Chambre nommera certainement pourra faire crédit de ces quelques jours;* mais l'essentiel, c'est que vous n'ajourniez pas jusqu'au terme de la procédure, jusqu'à la fin des procédures d'appel ou de cassation. »

Sans contester le droit de la Chambre, M. Clemenceau, Président du Conseil, a indiqué qu'il serait plus correct d'attendre le jugement pour procéder à la nomination de la Commission d'enquête :

« Il reste maintenant, disait le Président du Conseil, à trancher une question d'opportunité concernant la date de la nomination de la Commission d'enquête; c'est une question dont la Chambre est juge, ce n'est pas mon affaire. M. Jaurès demande que cette Commission soit nommée immédiatement. Cela vous regarde, messieurs; quant à moi, je ne vois pas bien en quoi cela avancera les choses, *la communication des documents ne pouvant évidemment être faite avant que le procès soit jugé.*

« Il est évident qu'au procès certaines révélations seront faites, je ne sais lesquelles; mais il est probable que toutes les révélations intéressantes ne seront pas faites. Il me semble que lorsqu'une partie de la vérité sera connue, la Chambre sera mieux à même d'apprécier

les questions qui se poseront et qu'à une quinzaine de jours de date — puisque le procès a lieu le 12 avril et que la Chambre rentrera au commencement de mai — elle sera mieux en mesure de nommer sa Commission d'enquête, si elle le juge convenable.

« Mais, je le répète, je n'exprime qu'un avis personnel. La Chambre est libre de nommer sa Commission quand il lui plaira. »

La résolution présentée par M. Jaurès ayant été adoptée par la Chambre, la question de savoir comment serait évitée l'immixtion du Pouvoir législatif dans le Pouvoir judiciaire a été très nettement posée et résolue lorsqu'il s'est agi de fixer la date de la nomination de la Commission d'enquête. M. Jaurès a proposé lui-même que tout en nommant immédiatement sa Commission, la Chambre ne lui donnât mandat de se saisir des papiers qu'à partir du 11 avril, date du procès. M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, a pris acte de cet engagement : « Dans ces conditions, a-t-il dit, le Gouvernement ne s'oppose pas à ce que la Commission soit élue dès demain dans les Bureaux. »

La Commission fut en effet nommée le lendemain, et elle se constitua le 23 mars; mais le dossier de l'affaire ne lui fut transmis qu'après le jugement. Après avoir nommé son Bureau, elle décida, sur la demande du Président du Conseil, de s'ajourner, en laissant à son Président le soin de la convoquer trois jours après le prononcé du jugement de première instance[1].

586. [*Sans modifications.*]

587. Une enquête parlementaire sur la gestion d'un ministre ne saurait être assimilée à une instruction judiciaire; par conséquent, un citoyen poursuivi pour diffamation ne peut demander qu'il soit sursis à statuer jusqu'à la fin d'une enquête ordonnée par la Chambre des députés sur la gestion d'un ministre; en effet, aux termes de l'article 35, § 4, de la loi du 29 juillet 1881, il ne doit être sursis à la poursuite et au jugement du délit de diffamation que lorsqu'il y a des poursuites commencées de la part du ministère public ou plainte du prévenu[2].

588. Nous avons dit dans le *Traité* que les projets de résolution tendant à ordonner des enquêtes parlementaires peuvent être précédés de considérants ou de motifs; par conséquent, deux projets de résolution tendant à prescrire

1. Voici le texte du procès-verbal de la Commission communiqué aux journaux le 23 mars 1907 :

« Après s'être constituée, la Commission a suspendu sa séance durant quelques instants afin de permettre à son Président de se rendre auprès de M. Clemenceau pour lui demander de venir conférer avec elle.

« M. Clemenceau s'est rendu immédiatement à l'appel de la Commission. Il a donné l'assurance qu'aucune difficulté ne viendrait de la part du Gouvernement et que celui-ci était prêt à lui faciliter l'accomplissement de sa tâche.

« Il a ajouté que le procès fixé au 11 avril ne paraissait pas, suivant toute probabilité, devoir être renvoyé. Il importe d'attendre le prononcé du jugement pour que la communication des pièces puisse être faite à la Commission. Ces pièces doivent, en effet, rester à la disposition de la défense, d'une part, et de l'autre à la disposition du Tribunal pour le cas où celui-ci aurait besoin de s'en servir pour la rédaction de son jugement.

« A supposer que le prononcé du jugement soit renvoyé à huitaine, il conviendrait de fixer la transmission des pièces à la Commission trois jours après le jugement, ce qui conduirait au 22 avril.

« La Commission a adhéré aux observations de M. Clemenceau et s'est ajournée en laissant à son Président le soin de la « convoquer trois jours après le prononcé du jugement de première instance ».

« Il a été décidé que le rapporteur et les membres de la Commission assisteraient aux débats du procès. »

2. Arr. Cass. 3 février 1906.

la même enquête, mais avec des motifs différents, peuvent être successivement déposés; dans ce cas il y a lieu de consulter la Chambre sur la question de priorité avant de mettre aux voix la décision d'enquête; on procède alors comme en matière d'ordres du jour clôturant les interpellations, c'est-à-dire que la priorité qui doit être mise aux voix d'abord est celle qui a été réclamée la première[1].

Un ordre du jour motivé exprimant la confiance dans le Gouvernement peut être opposé aux conclusions d'une Commission d'enquête; si la Chambre refuse la priorité à cet ordre du jour motivé, l'ordre du jour pur et simple peut être réclamé. En cas d'adoption de l'ordre du jour pur et simple, il n'y a plus lieu de revenir aux conclusions de la Commission d'enquête; l'affaire est close[2]. Il va de soi que l'ordre du jour pur et simple pourrait être proposé en cette matière lors même qu'aucun ordre du jour motivé n'aurait été déposé (V. *infra*, n° 606).

589. [*Sans modifications.*]

590. Les grandes Commissions permanentes instituées par la résolution du 17 novembre 1902 qui est devenue l'article 11 *bis* du règlement, ne sont pas investies des pouvoirs d'enquête, bien qu'elles aient une compétence très étendue. Lorsque l'une de ces Commissions juge nécessaire d'obtenir ces pouvoirs pour l'examen de certaines questions qui lui ont été soumises, il faut qu'elles en réfèrent à la Chambre, comme nous l'avons dit dans le *Traité*[3]. Une grande Commission permanente peut également recevoir les pouvoirs d'enquête pour un objet déterminé[4]; mais, si elle constate ultérieurement la nécessité d'ouvrir une autre enquête sur des questions non comprises dans sa première demande, il faut qu'elle saisisse la Chambre d'une nouvelle demande[5].

Lorsque la Chambre ordonne par voie de résolution spéciale la nomination d'une grande Commission, elle peut s'abstenir de lui conférer les pouvoirs d'enquête, sous réserve de les accorder ultérieurement après délibération de la Commission[6].

1. C. D. 25 mars 1909.

2. C. D. 20 juillet 1909.

3. Voy. les précédents rappelés sous le n° 590 du *Traité* (éd. de 1902). Voy. également le n° 759. Ces précédents ont été confirmés depuis le vote de la résolution précitée du 17 novembre 1902.

« *M. le Président.* — J'ai reçu de M. le Président de la Commission des douanes la lettre suivante :

« Paris, le 1er mars 1907.

« Monsieur le Président,

« La Commission des douanes, en vue de poursuivre l'étude de la revision de nos tarifs douaniers, demande à la Chambre d'être investie des pouvoirs d'une Commission d'enquête. Je vous serais donc reconnaissant si vous vouliez bien saisir nos collègues de cette demande.

« Je vous prie, monsieur le Président, d'agréer, etc. »

« L.-L. KLOTZ. »

« Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi ordonné. » (C. D. 1er mars 1907.)

4. C. D. 11 janvier 1907. (Commission du Travail, enquête sur le *lock-out* de Fougères.) — C. D. 1er février 1909. (Commission du commerce. Enquête 1° sur l'enseignement technique; 2° sur l'autonomie des ports.)

5. La Commission de la Marine de la Chambre des députés, qui avait obtenu les pouvoirs d'enquête, le 20 octobre 1908, pour visiter l'arsenal de Rochefort, a demandé de nouveaux pouvoirs, le 4 novembre 1908, pour visiter le port de Lorient.

6. « *M. le Président.* — Je donne lecture de la proposition de résolution de M. Guillemet :

« La Chambre invite le Gouvernement à rechercher les moyens d'utiliser les alcools d'industrie pour

591. Il est de tradition, actuellement, que les Commissions d'enquête défèrent le serment aux témoins appelés devant elles; leur Président peut demander le serment purement et simplement; il peut aussi interroger préalablement le témoin sur la question de savoir s'il est disposé à prêter le serment, bien qu'il ne soit pas exigé par la loi[1].

592. [*Sans modifications.*]

593. Nous avons dit que les Commissions d'enquête peuvent appeler devant elles des fonctionnaires de l'État, par l'intermédiaire et avec l'assentiment des ministres dont ils dépendent. Nous avons ajouté que, même autorisé par son ministre à déposer, un fonctionnaire peut réserver les questions au sujet desquelles il serait lié par le secret professionnel. Ces divers points ont été confirmés par la procédure suivie, au mois de juillet 1904, par

« l'éclairage, le chauffage et l'automobilisme et donne les pouvoirs d'une Commission d'enquête à une Com-« mission spéciale nommée dans les Bureaux de la Chambre. »

« *M. Charles Benoist.* — Je voudrais savoir si M. Guillemet tient à ce que cette Commission ait les pouvoirs d'une Commission d'enquête.

« *M. Lasies.* — Si elle ne les a pas, elle ne pourra pas aboutir.

« *M. Guillemet.* — Il s'agit d'abord de nommer la Commission. Si ensuite elle a besoin des pouvoirs d'une Commission d'enquête, elle les demandera à la Chambre.

« *M. le Président.* — Voici donc le texte définitif de la proposition de résolution : « La Chambre invite « le Gouvernement à rechercher les moyens d'utiliser les alcools d'industrie pour l'éclairage, le chauffage « et l'automobilisme, et décide de nommer à cet effet une Commission spéciale de vingt-deux membres « dans les Bureaux. » (C. D. 25 juin 1907.)

« *M. le Président.* — J'ai reçu de M. le Président de la Commission chargée d'étudier l'utilisation des alcools d'industrie la lettre suivante :

« Paris, 4 juillet 1907.

« Monsieur le Président,

« La Commission chargée d'étudier les moyens d'étendre l'usage de l'alcool dénaturé a besoin d'entendre « un certain nombre de personnes compétentes. Elle sollicite de la Chambre l'autorisation de procéder à « cette enquête.

« Je vous serai reconnaissant de vouloir bien soumettre cette demande à la Chambre dans une de ses « prochaines séances.

« Agréez, monsieur le Président, etc.

« *Le Président de la Commission,*
« A. RIBOT. »

« S'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi ordonné. » (C. D. 4 juillet 1907.)

1. « *M. le Président.* — La Commission a désiré vous entendre; elle a décidé, suivant les usages parlementaires, de faire prêter serment aux membres déposant devant elle. Vous jurez de parler sans haine et sans crainte, de dire la vérité, toute la vérité ?

« *M. Millerand.* — Je le jure.

« *M. le Président.* — La Commission prend acte de votre serment. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption; juin 1904, p. 39.)

« *M. le Président.* — Monsieur le Ministre, vous savez qu'il est de tradition dans les Commissions d'enquête parlementaires, de s'entourer de toutes les garanties judiciaires et de demander aux témoins qui déposent devant elles de prêter serment. Vous jurez de parler sans haine et sans crainte, de dire toute la vérité, rien que la vérité ?

« *M. Georges Trouillot, ministre du Commerce.* — Je le jure. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption, p. 12.)

« *M. le Président.* — La Commission d'enquête n'étant pas investie des pouvoirs judiciaires, n'a pas le droit d'exiger le serment des personnes qui sont appelées à déposer devant elle. Mais la tradition des Commissions d'enquête parlementaires en pareille matière est d'inviter les personnes qui déposent comme témoins à prêter serment. Y êtes-vous disposé ?

« *M. Léon Chabert.* — Tout disposé.

« *M. le Président.* — Veuillez lever la main. Dites « : Je jure de parler sans haine et sans crainte, de dire toute la vérité, rien que la vérité. »

(M. Léon Chabert répète la formule du serment.)

« *M. le Président.* — Acte du serment. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption, p. 119.)

la Commission d'enquête sur la tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil[1].

Du fait établi que les fonctionnaires de l'État peuvent être autorisés par le ministre dont ils dépendent, à déposer, sur des points déterminés d'avance, devant les Commissions des Chambres, il n'en résulte pas que celles-ci puissent nommer des délégués chargés de participer aux travaux des fonctionnaires. Dans sa réunion du 23 février 1907, sur la proposition de M. Caillaux, ministre des Finances, le Conseil des ministres a décidé que le principe de la séparation des pouvoirs recevrait une atteinte grave si des membres de la Commission de législation fiscale venaient coopérer avec les employés des contributions directes aux expériences ordonnées en vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu. Toutefois il a été admis que là où le ministre prendrait personnellement part à ces expériences, il pourrait inviter les membres de la Commission à y assister, la présence du chef responsable de l'Administration des Finances étant suffisante pour rappeler aux fonctionnaires qu'ils ne relèvent que du Pouvoir exécutif. Il a été ainsi procédé[2].

1. Audition de M. Bulot, Procureur général :

« M. Bulot prête serment dans les conditions ordinaires.

« *M. Bonnevay.* — Monsieur le Président, pouvez-vous délier M. le Procureur général du secret professionnel ? Il ne faut pas oublier qu'il est magistrat.

« *M. le Procureur général.* — Je viens de jurer sans aucune restriction. Si par impossible vous me posiez une question au sujet de laquelle je croirais devoir me retrancher derrière le secret professionnel, je vous le dirais, mais je ne crois pas que dans cette affaire le cas puisse se produire.

« *M. le Président.* — La lettre de M. le Garde des Sceaux, en donnant au serment la formule même que vous avez employée, délie du secret professionnel dans les conditions où cela lui est permis, car vous savez que les magistrats non seulement sont engagés vis-à-vis du Gouvernement, mais qu'ils sont engagés par serment spécial à garder le secret des délibérations, et le ministre ne peut pas lever ce serment. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption, p. 387.)

« M. Lépine, Louis-Jean-Baptiste, 57 ans, né à Lyon, Préfet de police, prête serment.

. . . . . .

« *M. le Préfet de police.* — Je n'ai pas à m'occuper de savoir dans quel but j'ai été appelé ici. J'ai à me préoccuper surtout du mandat que j'ai reçu de M. le Président du Conseil de répondre a la Commission. Or, ce mandat porte sur trois points. Je suis délié du secret professionnel et je dois répondre à la Commission de la façon la plus complète sur toutes les affaires touchant directement aux trois points qui ont formé le mandat de la Commission. L'affaire des cercles n'est pas dans le mandat; je ne suis pas délié par conséquent, à ce point de vue, du secret professionnel.

. . . . . .

« *M. le Préfet.* — Je m'attendais bien à ce qu'une discussion pût s'élever ici en ma présence sur l'étendue du mandat de la Commission, et comme je voulais être parfaitement correct et que *je ne voulais répondre que sur des faits pour lesquels j'aurais été spécialement délié du secret professionnel*, j'ai fait préciser à qui de droit l'étendue du mandat qui m'était donné, et ce que je vous répondais tout à l'heure est le résultat absolument exact et rigoureux du mandat que j'ai reçu.

« *M. Bonnevay.* — Vous a-t-il été donné par écrit ?

« *M. le Préfet.* — Non, mais d'une façon aussi exacte.

« *M. Fabien-Cesbron.* — Cependant, le Président du Conseil nous a dit qu'il vous délierait de la façon la plus large du secret professionnel.

« *M. le Préfet.* — C'est l'opinion du Président du Conseil qui doit, à mes yeux, dans une question comme celle-ci, où il s'agit de son libre arbitre et de l'usage qu'il en fait, qui doit être considérée comme la bonne interprétation. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption, p. 625 et 626.)

2 Le *Petit Temps* du 23 février 1907 a donné, dans la forme suivante, le procès-verbal de la séance de la Sous-Commission de législation fiscale en date du 22 février :

« On sait que la Commission de législation fiscale a décidé de demander au Gouvernement de faire procéder dans une vingtaine de départements à des expériences sur la répercussion du projet du Gouvernement en ce qui concerne l'assiette de l'impôt sur les revenus de la propriété non bâtie. La Commission avait en outre décidé qu'une délégation de ses membres assisterait a ces expériences. Elle avait enfin désigné une Sous-Commission pour étudier les moyens de mettre en œuvre ces résolutions.

« Cette Sous-Commission s'est réunie aujourd'hui pour entendre à ce sujet M. Payelle, directeur des Contributions directes.

« Le directeur des Contributions directes a déclaré au nom du ministre des Finances que le personnel de

594. [*Sans modifications.*]

595. Au Japon, les pouvoirs des Chambres en matière d'enquête sont beaucoup plus limités qu'en France. D'après les articles 72 à 75, elles ne peuvent convoquer aucun témoin; elles ont le droit de réclamer des dossiers au Gouvernement; mais, si ces dossiers ont un caractère secret, il appartient au Gouvernement de les refuser.

596. Un précédent de 1902 a confirmé le droit qui appartient aux Commissions d'enquête de procéder hors de Paris aux investigations nécessaires et de faire connaître les communes où elles doivent siéger, soit par la voie du *Journal officiel*, soit par des avis affichés dans ces communes[1].

De même, en donnant à la Commission du commerce et de l'industrie les pouvoirs d'enquête sur la question de l'autonomie des ports, la Chambre des députés a décidé, dans la séance du 1er février 1909, qu'elle aurait le droit de poursuivre ses opérations d'enquête à l'étranger.

597. [*Sans modifications.*]

598. Nous avons rappelé dans le *Traité* divers précédents relatifs à des communications de dossiers judiciaires réclamées par des Commissions d'enquête. Dans sa réunion du 15 juin 1904, la Commission d'enquête sur la tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil, a décidé que son Président se rendrait au ministère de la Justice pour demander au Garde des

l'assiette de l'impôt serait empêché actuellement de faire ces expériences, parce qu'il se livrait en ce moment à d'autres travaux urgents relatifs aux taxes assimilées.

« Le directeur a ajouté que lorsque le personnel serait libre de procéder à ces expériences, *le ministre estimait qu'il n'était pas possible d'admettre la participation à leur travail des membres du Parlement parce qu'il y aurait ainsi une véritable confusion de pouvoirs.*

« La Sous-Commission s'est élevée contre cette objection ; mais le directeur n'ayant pu que se renfermer strictement dans la mission que lui avait confiée le ministre des Finances et se borner aux déclarations qu'il avait faites, on a décidé de faire appeler immédiatement M. Caillaux.

« Le ministre des Finances s'est rendu immédiatement devant la Sous-Commission et *a renouvelé les déclarations que son représentant avait faites en son nom. Il a insisté de nouveau sur la nécessité de maintenir la démarcation entre les pouvoirs et de laisser chacun dans sa sphère d'attributions.*

« Il a ajouté que cette opinion était non seulement la sienne, mais encore celle du Gouvernement qui en avait déjà délibéré. Toutefois, devant l'insistance des membres de la Sous-Commission, M. Caillaux a dit qu'il en référerait de nouveau au Conseil des ministres. »

Le Conseil des ministres a examiné de nouveau la question dans sa réunion du 23 février 1907; une note communiquée aux journaux a fait connaître en ces termes le résultat de sa délibération :

« Le Conseil s'est occupé du différend survenu entre la Commission de législation fiscale et le ministre des Finances. On sait que cette Commission a demandé que l'Administration des Contributions directes procédât à des expériences sur la répercussion de l'impôt du revenu dans les départements et elle a demandé pour ses membres la faculté d'assister à ces expériences.

« *Le Conseil des ministres a approuvé la déclaration faite hier par M. Caillaux à la Commission et confirmé la décision de celui-ci de maintenir les agents de l'Administration au cours de ces expériences en dehors de la présence des députés.* Toutefois, il a été décidé que le ministre des Finances irait lui-même prendre part à quelques-unes de ces expériences, et que ce jour-là, il inviterait à y assister ceux des membres de la Commission qui désireraient s'y rendre. »

1. Le *Journal officiel* des 28, 29 et 30 juillet 1902 a publié l'avis suivant : « La Commission chargée de procéder à une enquête sur les opérations électorales de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer (Pas-de-Calais) se transportera le 2 août à Berck, le 3 août à Montreuil, le 4 août à Étaples, le 5 août à Hesdin, le 6 août à Fruges, le 7 août à Hucqueliers et le 8 août à Campagne. »

Sceaux communication immédiate de trois dossiers d'instruction. Ces dossiers ont été communiqués le jour même[1] (V. *supra*, n° 585.)

599. Ce sont les résolutions de la Chambre qui déterminent les faits et les périodes de temps à comprendre dans les enquêtes; une résolution peut limiter la durée de gestion ministérielle qui devra être embrassée par l'enquête; lorsque des membres estiment qu'un texte proposé élève à tort une barrière devant les investigations de la future Commission d'enquête, ils peuvent demander sur ce point soit une modification de la formule proposée, soit une déclaration du Gouvernement[2].

600. Bien que les séances des Commissions d'enquête ne soient pas publiques, ces Commissions peuvent décider qu'elles feront mettre chaque jour à la disposition de la presse un compte rendu sommaire officiel[3], rédigé pendant la séance même et, par conséquent, communiqué avant l'adoption du procès-verbal[4].

601 à **602.** [*Sans modifications.*]

603. Les témoins cités par les Commissions d'enquête ont droit à une indemnité pour frais de voyage et de séjour (V. n° 375). Chaque Chambre étant sou-

1. « La séance est reprise à 5 heures.

« *M. le Président* communique une lettre de M. le Procureur général, informant la Commission qu'il lui adresse les dossiers suivants :

« 1° Dossier d'une procédure inscrite contre X... pour tentative d'escroquerie et close par une ordonnance de non-lieu de M. de Valles, en date du 3 mai 1903;

« 2° Dossier d'une procédure également instruite contre X... pour tentative d'escroquerie et close par une ordonnance de non-lieu de M. de Valles, en date du 17 septembre 1903;

« 3° Dossier d'une procédure correctionnelle instruite pour diffamation par M. de Valles, sur la plainte du sieur Vervoort, partie civile, contre les sieurs Besson et Hazard;

« 4° Dossier relatif à une lettre du 30 mai 1903, par laquelle M. Grosjean, député, demande à être entendu dans l'affaire dite des Chartreux au sujet de renseignements qu'il possédait sur l'affaire du Cercle national.

« *M. le Secrétaire* donne acte par lettre à M. le Procureur général, de la remise de ces dossiers. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption; 15 juin 1904, p. 5.)

2. « *M. Maurice Berteaux, Président de la Commission du Budget.* — Je prie M. le Président de vouloir bien relire, avant le vote, la dernière partie de la proposition de résolution de M. Jourde; en effet, si je ne me trompe, l'enquête demandée par ce texte ne porterait que sur un certain nombre de faits, et je veux qu'il soit bien entendu, entre le Gouvernement et la Commission à nommer, que cette énumération n'a rien de limitatif et que les pouvoirs de la Commission seront complets. Nous sommes bien d'accord, monsieur le Président du Conseil?

« *M. le Président du Conseil.* — Nous sommes d'accord.

« *M. le Président de la Commission.* — M. le Président du Conseil me donne l'assurance que nous sommes parfaitement d'accord, que les pouvoirs de la Commission ne seront limités par rien, j'en prends acte.

« *A l'extrême gauche.* — Pourquoi ne pas l'écrire?

« *M. Jourde.* — Je propose d'ajouter : « notamment par » pour donner satisfaction aux scrupules de M. le Président de la Commission du Budget. » (C. D. 25 mars 1909.)

3. Commission d'enquête sur la tentative de corruption; séance du 15 juin 1904 (procès-verbaux, p. 2 et 5).

4. « *M. le comte Caffarelli.* — Hier, M. Aubry, Président de l'Association des journalistes parlementaires, s'est plaint d'avoir attendu pendant une heure trois quarts la communication du procès-verbal, alors qu'on lui avait affirmé que cette communication aurait lieu heure par heure.

« *M. le Président.* — Hier, à la suite des réclamations des journalistes et désireux de leur donner satisfaction, j'ai eu une entrevue avec M. le Président de la Chambre pour assurer le service du compte rendu de nos séances. Il a été convenu que la Commission aurait à sa disposition quatre sténographes et un secrétaire-rédacteur chargés de rédiger un compte rendu sommaire, analogue à celui qui est affiché dans les couloirs de la salle des Pas-Perdus, et qui serait envoyé d'heure en heure à la presse. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption; 17 juin 1904, p. 114.)

veraine, il n'y a pas de tarif applicable en la matière[1]. Le chiffre de l'indemnité est réglé par arrêté des Questeurs. Lors de l'enquête faite par le Sénat sur l'élection du Rhône, en 1900, deux témoins ont été remboursés de leurs frais de chemin de fer; dix autres témoins ont reçu des frais de voyage et de séjour calculés d'après l'article 167 du décret du 16 février 1807. En 1904, lors de l'enquête faite par une Commission de la Chambre sur une tentative de corruption, il a été alloué aux témoins une indemnité de 0 fr. 10 par kilomètre, tant à l'aller qu'au retour, pour frais de déplacement, plus une indemnité de 20 francs par jour pour frais de séjour à Paris et de 15 francs dans les autres villes ou communes.

604. Lorsqu'une enquête n'a pu être achevée par la Commission qui en avait reçu le mandat avant l'expiration des pouvoirs de la législature, elle ne saurait être reprise et continuée par une Commission de la nouvelle législature — même par une Commission ayant la même compétence — sans qu'au préalable la Chambre en ait ainsi décidé[2]. On comprend aisément les raisons de cette procédure; les enquêtes sont souvent ordonnées sur des faits dont il importe de ne pas éterniser le souvenir; la Chambre seule a qualité pour dire s'il est de l'intérêt du pays de poursuivre, même après les élections générales, la recherche d'événements qui ont agité l'opinion.

605. [*Sans modifications.*]

1. En 1843, la Commission d'enquête sur les élections de Langres, Carpentras et Embrun appliquait le tarif de 1811 et recourait au receveur des finances pour l'acquittement de la taxe; l'une des assignations délivrées par cette Commission est ainsi libellée :

« La Commission nommée par la Chambre des députés à l'effet de procéder à une enquête sur les dernières élections faites à Langres (Haute-Marne), Carpentras (Vaucluse), Embrun (Hautes-Alpes), informe M. Schmerber (Jean-Jacques-Victor), négociant, juge au tribunal de commerce, demeurant à Langres, qu'il sera entendu pour déposer devant elle, relativement aux faits à sa connaissance concernant l'élection de Langres, le 27 janvier 1843, à huit heures du matin, à Paris, au palais de la Chambre des députés, au lieu qui sera désigné par les employés de service;

« Et qu'en conséquence, il devra être rendu aux lieu, jour et heure indiqués ci-dessus.

« L'indemnité de transport et de séjour sera payée au témoin, s'il la réclame, d'après la taxe qui en sera faite conformément au décret du 18 juin 1811.

« Une avance sur cette indemnité pourra être acquittée par le receveur des finances de l'arrondissement de Langres, au vu du présent acte, sur lequel ce receveur en fera mention expresse et signée de lui.

« Fait au palais de la Chambre des députés, le 17 janvier 1843. *Le Président de la Commission d'enquête,* Signé : PASCALIS, député du Var. »

« *Le Secrétaire de la Commission,*
« Signé : F. DE CORCELLE, député de l'Orne. »

« Taxé sur sa réquisition, au sieur Schmerber, Jean-Victor, négociant, demeurant à Langres, témoin entendu dan l'enquête relative à l'élection de Langres, la somme de cent vingt francs cinquante centimes, à raison de 57 myriamètres de distance parcourus et de dix jours de séjour, le tout en vertu des articles 2 du décret du 7 avril 1813 et 96 du règlement du 18 juin 1811.

« Paris, le vingt-huit janvier mil huit cent quarante-trois. *Le Président de la Commission d'enquête,* Signé : PASCALIS, député du Var. »

2. « *M. le Président.* — J'ai reçu de M. le Président de la Commission des Mines la lettre suivante :

« Paris, le 10 février 1909. Monsieur le Président, Dans la séance du 7 mars 1907, la Commission des « Mines a déposé un rapport contenant les dépositions que la Commission des Mines de la précédente Législature avait recueillies au sujet de la catastrophe de Courrières et qui n'avaient pu être imprimées avant « la réunion de la législature actuelle.

« Ces documents devaient servir de base à une étude approfondie des causes de la terrible catastrophe « et des moyens de prévenir le retour d'accidents analogues. La Commission des Mines a, en effet, procédé « à l'étude de ces dépositions, ainsi qu'à l'examen des documents écrits se rapportant aux mêmes événements, dont elle a reçu communication du Gouvernement.

« J'ai l'honneur, en conséquence, de vous prier, monsieur le Président, de bien vouloir demander à la « Chambre l'autorisation, pour la Commission des Mines, de préparer un rapport et des conclusions sur « l'enquête à laquelle a donné lieu la catastrophe de Courrières.

« Veuillez agréer, etc. *Le Président de la Commission des Mines,* GUSTAVE DRON. » (C. D. 12 février 1909).

606. Lorsqu'une Commission d'enquête présente, comme conclusion de ses travaux, plusieurs projets de résolution, ceux qui veulent écarter ces divers projets peuvent leur opposer un texte unique auquel appartient la priorité, puisque c'est un amendement aux conclusions de la Commission. Mais, pour que ce texte unique puisse, s'il est voté, se substituer intégralement aux différentes résolutions de la Commission, il faut qu'il contienne la formule « et repoussant toute addition ». Alors, le droit s'ouvre pour tout membre, de réclamer la division sur cette formule ; si elle est adoptée, cela signifie que, dans la volonté de la Chambre, il n'y a pas d'autre texte que celui qui a été présenté comme amendement aux conclusions de la Commission ; si elle est repoussée, on peut faire voter successivement, comme paragraphes additionnels, chacun des textes de la Commission[1] (V. *supra*, n° 588.)

1. « *M. le Président Brisson.* — L'ordre du jour en question a été présenté, non comme une motion préjudicielle, *mais comme un amendement aux conclusions de la Commission ;* et ce qui le prouve, c'est que cet ordre du jour se termine par les mots « et repoussant toute addition ».

« En votant par division, comme le demande M. le rapporteur de la Commission, sur les trois propositions de l'ordre du jour de MM. Bienvenu-Martin, Etienne, Sarrien, Berteaux et Jaurès, la Chambre exprimera si, oui ou non, elle entend se borner à voter cet ordre du jour ou examiner d'autres propositions. Telle est la situation. » (C. D. 12 juillet 1904.)

NEUVIÈME SECTION

ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

---

607 à **612.** [*Sans modifications.*]

613. L'article 80 de la Constitution serbe du 6 avril 1901 donne concurremment au Roi et à la Représentation nationale le droit de mettre les ministres en accusation; cet article dispose qu'il ne peut y avoir lieu à mise en accusation que dans l'un des quatre cas suivants : 1° trahison envers le pays et envers le souverain ; 2° violation de la Constitution et des droits garantis aux citoyens par la Constitution ; 3° prévarication ; 4° violation des lois. La prescription s'acquiert par cinq années à partir de l'époque où les actes délictueux ont été accomplis. La proposition de mise en accusation d'un ministre ne peut, aux termes de l'article 81, recevoir de suite si elle ne porte les signatures d'au moins vingt membres de la Skouptchina (qui en compte 130); pour que la mise en accusation soit prononcée, il faut le vote des deux tiers du nombre total des députés. La demande de mise en accusation repoussée une première fois, ne peut plus être renouvelée pour le même fait. En vertu de l'article 82, le Roi ne peut, sans le consentement de la Skouptchina, ni amnistier, ni gracier le ministre condamné, ni réduire sa peine, ni arrêter l'instruction commencée contre un ministre, ni empêcher sa condamnation.

Aux termes de la Constitution ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908 (V. *supra*, n° 50), il y a en Turquie une Haute Cour chargée par l'article 92 de juger les ministres, le Président et les membres de la Cour de cassation, et toutes autres personnes accusées de crime de lèse-majesté ou d'attentat contre la sûreté de l'État. Le même article dispose que la Haute Cour est formée de 30 membres *désignés par le sort*, savoir : dix sénateurs, dix conseillers d'État et dix membres tirés parmi les Présidents et les membres des Cours d'appel. D'après les articles 93, 94 et 95, la Haute Cour est divisée en deux Chambres : la Chambre d'accusation et la Chambre de jugement. La Chambre d'accusation doit comprendre trois séna-

teurs, trois conseillers d'État et trois membres de la Cour de cassation ou de la Cour d'appel; ces neuf membres sont désignés par le sort parmi les membres de la Haute Cour. La Chambre de jugement est formée de vingt et un membres dont sept sénateurs, sept conseillers d'État et sept membres de la Cour de cassation ou de la Cour d'appel. Le renvoi devant la Chambre de jugement est prononcé par la Chambre d'accusation à la majorité des deux tiers de ses membres. Les membres de la Chambre d'accusation ne peuvent prendre part aux délibérations de la Chambre de jugement. Celle-ci juge à la majorité des deux tiers de ses membres; ses jugements ne peuvent donner lieu à recours ni en appel ni en cassation. Comme conséquence de l'article 30, qui déclare que « les ministres sont responsables des faits ou actes de leur gestion », l'article 31 établit la procédure suivante :

« Si un ou plusieurs membres de la Chambre des députés veulent porter plainte contre un ministre, en raison de sa responsabilité et à l'occasion de faits dont la Chambre a le droit de connaître, la demande contenant la plainte est remise au Président qui la renvoie, dans les trois jours, au Bureau chargé, en vertu du règlement intérieur, d'examiner la plainte et de décider s'il y a lieu de la soumettre aux délibérations de la Chambre.

« La décision du Bureau est prise, à la majorité des voix, après que les renseignements nécessaires ont été obtenus et que les explications ont été fournies par le ministre en cause.

« Si le Bureau est d'avis de soumettre la plainte à la Chambre, le rapport constatant cette décision est lu en séance publique, et la Chambre, après avoir entendu les explications du ministre en cause, appelé à assister à la séance, ou de son délégué, vote *à la majorité absolue des deux tiers des voix*, sur les conclusions du rapport.

« En cas d'adoption de ces conclusions, une adresse, demandant la mise en jugement du ministre en cause, est transmise au Grand-Vizir qui la soumet à la sanction de S. M. I. le Sultan, et le renvoi devant la Haute Cour a lieu en vertu d'un iradé impérial. »

L'article 34 dispose que le ministre dont la mise en jugement a été prononcée par la Chambre d'accusation de la Haute Cour est suspendu de ses fonctions jusqu'à ce qu'il ait été déchargé des accusations portées contre lui.

Au Japon, aucune des deux Chambres n'a d'attributions judiciaires; la Chambre des représentants ne peut mettre les ministres en accusation ni devant la Chambre des pairs, ni devant les tribunaux de droit commun.

614 à **619.** [*Sans modifications.*]

620 à **632.** Nous avons exposé dans le *Traité* (nos 620 à 632), en suivant l'ordre logique de la procédure, les principes qui découlent des procès engagés devant le Sénat constitué comme Cour de justice, en vertu du § 2 de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et de la loi du 10 avril 1889. Il nous semble utile de classer ici, dans l'ordre alphabétique qui se prête mieux aux recherches, toutes les décisions de la Haute Cour en joignant le texte de la loi à celui des arrêts de justice [1] et en empruntant à l'ancienne jurisprudence de la Cour des pairs certains arrêts qui peuvent être encore utilement consultés aujourd'hui [2].

1. Les arrêts intervenus au cours du procès de 1899 ont été publiés par M. Louis Sarrut dans la *Jurisprudence générale;* l'éminent jurisconsulte en a dégagé la doctrine et les a éclairés d'un savant commentaire dont nous avons largement profité. (Voy. *Dalloz*, 1903, II, p. 345 et suiv.).

2. Voy. Cauchy, *Les Présidents de la Cour des Pairs.*

INDEX

Absence.
Abstention.
Accusation (Mise en).
Acquittement.
Actes de procédure.
Appel nominal.
Arrêts de la Haute Cour.
Attentats contre la sûreté de l'Etat.
Avocats.
Chambre d'accusation.
Chambre du Conseil.
Chose jugée.
Commission d'instruction.
Communication des dossiers.
Compétence.
Complot.
Composition de la Haute Cour.
Condamnation (Arrêts de).
Confrontation entre témoins.
Connexité.
Constitution de la Haute Cour.
Contumax.
Convocation de la Haute Cour.
Culpabilité (Délibération et vote sur la).
Culpabilité (Déclaration de).
Débats.
Délits d'audience.
Détention politique.
Disjonction.
Exceptions.
Excuses.
Expulsion d'accusé.
Faits connexes.
Faux témoignage.
Greffe de la Haute Cour.
Huissiers du Sénat.
Information judiciaire.
Instruction criminelle.
Inviolabilité de la Haute Cour.
Liberté provisoire.
Mandat postérieur.
Ministres.
Offense au Président de la République.
Outrages à la Haute Cour.
Parenté.
Parole.
Parquet de la Haute Cour.
Pénalités (Application des).
Pièces à conviction.
Présence.
Présidence de la Haute Cour.
Procédure de la Haute Cour.
Procès-verbaux de la Haute Cour.
Recours.
Récusation.
Régime pénitentiaire.
Renouvellement du Sénat.
Réquisitoire du Procureur général.
Saisies de pièces.
Secret des délibérations.
Secret professionnel.
Serment à témoins.
Siège de la Haute Cour.
Sûreté de la Haute Cour.
Suspicion légitime.
Témoins.

ABSENCE[1]. Les Sénateurs qui n'ont pas été présents à toutes les audiences ne peuvent concourir au jugement. (L. 10 avril 1889, art. 16, § 2.)

Les membres du Sénat qui ont été absents de l'audience dans laquelle la Haute Assemblée s'est constituée en Cour de justice et a été saisie du réquisitoire du Procureur général n'ont pas le droit de concourir au jugement.

Du 10 novembre 1899. — « La Haute Cour de Justice; — Attendu que le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889 dispose que les « sénateurs qui n'auront pas été « présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement »; — Attendu que ce texte est absolu et s'applique aussi bien aux audiences qui précèdent l'arrêt qui ordonne les mesures d'instruction qu'à celles où il est procédé aux débats sur le fond; — Par ces motifs, décide que les membres de la Haute Cour qui n'ont pas assisté à l'audience du 18 septembre dernier ne pourront pas concourir au jugement. »

Les membres qui ont répondu à l'appel nominal fait au début de l'audience peuvent s'absenter momentanément, sans perdre pour cela leur droit de concourir au jugement. Il n'y a donc pas lieu de constater la présence continue de tous les membres dans la salle des séances pendant la durée de l'audience.

Du 20 décembre 1899. — « La Haute Cour de Justice; — Attendu que les conclusions de l'accusé Guérin tendaient à ce que la séance fût suspendue, à raison de ce que les sénateurs qui avaient répondu à l'appel nominal n'auraient pas été constamment présents à l'audience; — Attendu que, si l'article 16 de la loi du 10 avril 1889 a prescrit qu'il serait procédé à un appel nominal au commencement de chaque audience, aucune autre disposition de la même loi n'a imposé l'obligation de constater la présence continue de tous les membres

1. Voy. également ci-après : *Chambre du Conseil; Excuses.*

de la Haute Cour dans la salle des séances, pendant la durée des audiences; qu'il a, d'ailleurs, été expressément entendu, lors de la discussion de la loi devant le Sénat, que les absences momentanées que pourraient faire les juges, au cours des audiences, ne sauraient avoir pour conséquence de les empêcher de concourir au jugement[1]; — Attendu que, par suite, les conclusions de Guérin doivent être déclarées irrecevables; — Par ces motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions. »

Du 20 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que les conclusions de l'accusé Guérin tendent à ce qu'il lui soit donné acte de l'absence d'un sénateur nommément désigné et à ce que la Haute Cour décide en outre, par application de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889, que le sénateur dont il s'agit ne pourra plus prendre part à ses délibérations ultérieures; — Attendu que si cet article a imposé aux membres de la Haute Cour, l'obligation d'être présents à toutes les audiences pour pouvoir concourir au jugement, il ne renferme aucune disposition permettant d'exclure des délibérations un juge qui, au cours d'une audience, se serait momentanément absenté; qu'il n'échet, en conséquence, de donner acte à l'accusé Guérin d'un fait qui, dans les conditions où il se serait produit, ne constituerait pas une violation de la loi; que, par suite, il y a lieu de déclarer irrecevable les conclusions de Guérin; — Par ces motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions. »

Lorsqu'une poursuite comprend plusieurs accusés, tous les membres, élus antérieurement au décret de convocation et présents à l'audience où le Sénat se constituant en Cour de justice a été saisi du réquisitoire, ont qualité pour juger l'accusé à l'égard duquel, par suite d'une disjonction, aucun débat n'a encore été institué, lors même que par suite d'absence, certains d'entre eux auraient perdu le droit de concourir au jugement des autres accusés.

Du 20 février 1900. — « La Haute Cour de justice; ...Attendu que de ce qui précède[2], il résulte que la Haute Cour, exclusivement composée de sénateurs élus antérieurement au 4 septembre 1899, demeure compétemment saisie de l'affaire suivie contre l'accusé Marcel Habert; — Attendu qu'aux termes de l'article 16 de la loi précitée du 10 avril 1899 : « les « sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir « au jugement »; — Attendu qu'au cours du débat précédemment suivi contre les accusés Buffet, Déroulède, Guérin et autres, un certain nombre de sénateurs, qui avaient été présents à la première audience, celle du 18 septembre, n'ont pas assisté à une ou plusieurs des audiences subséquentes et qu'ils n'ont pu, par conséquent, concourir au jugement desdits accusés; — Mais, attendu que, par suite de l'arrêt de disjonction du 20 décembre dernier, il n'a encore été institué jusqu'ici aucun débat à l'égard de Marcel Habert; — Que l'affaire le concernant se présente entière devant la Haute Cour et qu'elle doit être reprise dans l'état où elle se trouvait après sa mise en accusation; — Qu'il suffit, dès lors, que les juges compétents pour en connaître aient été présents à l'audience du 18 septembre dernier sans qu'il y ait à rechercher s'ils ont assisté à toutes les audiences du procès précédemment suivi contre les autres accusés...[3]. »

ABSTENTION. Tout sénateur qui croit avoir des motifs de s'abstenir, indépendamment de ceux qui sont mentionnés à l'article 28 de la loi, doit les

1. Dans la séance du Sénat du 7 mars 1889, M. le marquis de Maleville avait demandé si l'on devait inférer de l'article 16 que tout membre qui se serait momentanément absenté deviendrait par cela même incapable d'assister, en qualité de juge, à la suite des débats. M. Morellet, rapporteur, avait déclaré qu'il s'agissait, dans le texte, de l'absence pendant une séance entière, et M. Le Royer, Président du Sénat, avait ajouté les explications suivantes : « Si l'on consulte les précédents, on voit que les choses se passaient à la Cour des pairs, devant laquelle j'ai eu l'honneur de plaider en 1840, de la façon suivante : Les pairs répondaient à un appel fait au début de l'audience, mais ensuite ils pouvaient s'absenter momentanément. D'ailleurs, en raison même du nombre des membres de la Cour et de la longueur des débats, les suspensions d'audience étaient fréquentes. Il me paraît donc que la réponse à la question posée par M. de Maleville résulte des précédents, et qu'elle donne satisfaction à notre honorable collègue. »

2. Voy. la partie du même arrêt citée sous la rubrique : *Mandat postérieur*.

3. La fin de cet arrêt a été insérée au mot *Contumax*.

déclarer au Sénat, qui prononce sur son abstention en Chambre du Conseil. Il est tenu de siéger si les motifs d'abstention ne sont pas jugés valables. (L. 10 avril 1889, art. 29. — Voy. *Ministres; Parenté; Témoins.*)

ACCUSATION (Mise en). La Chambre d'accusation statue sur la mise en accusation par décision spéciale pour chaque inculpé sur chaque chef d'accusation.

L'arrêt de mise en accusation contient une ordonnance de prise de corps.

L'arrêt est rendu en Chambre du Conseil; il y est fait mention des sénateurs qui y ont concouru. Il est signé par eux. (L. 10 avril 1889, art. 11 et 12.)

Le Procureur général rédige l'acte d'accusation. Cet acte expose : 1° la nature du fait qui forme la base de l'accusation; 2° les circonstances du fait.

L'arrêt de mise en accusation et l'acte d'accusation sont notifiés aux accusés trois jours au moins avant le jour de l'audience. Il en est laissé copie à chacun d'eux, avec citation à comparaître devant la Cour au jour fixé par le Président du Sénat. (L. 10 avril 1889, art. 13 et 14.)

ACQUITTEMENT. *Toute personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ni accusée à raison des mêmes faits, même devant le Sénat constitué en Cour de justice.* (Voy. l'arrêt du 30 octobre 1899, sous le mot : *Chose jugée.*)

Lorsque la Haute Cour prononce un acquittement, elle ordonne que l'accusé « soit immédiatement remis en liberté s'il n'est retenu pour autre cause », et après la lecture de l'arrêt, le Président donne l'ordre à l'huissier audiencier de remettre en liberté, sans délai, l'accusé dont l'acquittement vient d'être prononcé. (Audience du 4 janvier 1900.)

ACTES DE PROCÉDURE. Les actes de procédure de la Haute Cour sont signifiés par les huissiers des Cours et Tribunaux. (L. 10 avril 1889, art. 4, § 3. — Voy. *Procédure.*)

APPEL NOMINAL. *Le § 1er de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889 décide qu'il doit être procédé à l'appel nominal des sénateurs présents au début de chaque audience; mais aucune disposition de loi et aucune décision de la Haute Cour ne prescrivent de renouveler cet appel au cours de l'audience.* (Voy. l'arrêt du 20 février 1899, sous le mot : *Absence.*)

L'appel est fait par le greffier en chef qui peut être suppléé en cas d'absence ou d'empêchement par l'un des greffiers. La lettre par laquelle doit commencer l'appel nominal est tirée au sort. (Voy. *Culpabilité, Pénalités.*)

ARRÊTS DE LA HAUTE COUR. Les arrêts de la Cour sont motivés. Ils sont rédigés par le Président, adoptés par la Cour en Chambre du Conseil, et prononcés en audience publique.

Ils font mention des sénateurs qui y ont concouru.

Ils sont signés par le Président et le greffier. (L. 10 avril 1889, art. 26)

ATTENTATS CONTRE LA SURETÉ DE L'ÉTAT. *L'attentat visé par l'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et par l'article 12 (§ 3) de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 comprend tous les crimes contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État.* (Voy. l'arrêt du 30 octobre 1899, sous le mot : *Chose jugée;* — les arrêts du 14 août 1889 et du 13 novembre 1899, sous le mot : *Compétence;* — l'arrêt du 30 octobre 1899, sous le mot : *Complot.*)

AVOCATS[1]. *Aux termes de la loi du 8 décembre 1897, chaque accusé a le droit de se faire assister d'un avocat dès sa première comparution devant la Commission d'instruction, ou à demander au Président de cette Commission la désignation d'un avocat d'office; mais il n'a pas le droit d'exiger la présence de plusieurs avocats.* (Voy. l'arrêt du 12 octobre 1899, sous le mot : *Instruction criminelle.*)

L'article 9 de la loi du 10 avril 1889 dispose qu'aussitôt que l'instruction est terminée, le Président de la Commission d'instruction invite chacun des inculpés à faire choix d'un défenseur; faute par un inculpé de déférer à cette invitation, il lui en désigne un d'office.

L'accusé auquel il a été commis un avocat d'office ne peut soutenir qu'il n'est assisté d'aucun conseil ni réclamer un sursis.

Du 2 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Statuant sur les conclusions prises par l'accusé Guérin et tendant à ce qu'il soit sursis aux débats jusqu'à ce qu'il ait pris, dans l'intérêt de sa défense, telles mesures qu'il appartiendra : — Attendu que, dès qu'il a été informé de la retraite de Mes Ménard et Faye, avocats précédemment chargés de la défense de l'accusé, le Président a aussitôt commis d'office Me A. Thiéblin pour assister ce dernier à l'audience de ce jour; — Que l'accusé ne saurait donc prétendre qu'il n'est plus assisté d'aucun conseil, ni s'en prévaloir pour obtenir le sursis qu'il sollicite; — Par ces motifs, déclare l'accusé Guérin mal fondé en ses conclusions, l'en déboute. »

Les avocats qui assistent un accusé devant la Haute Cour sont soumis à sa juridiction disciplinaire. (Voy. l'arrêt du 6 décembre 1899, sous le mot : *Délits d'audience.*)

CHAMBRE D'ACCUSATION. Après l'expiration du délai fixé pour la communication du dossier de l'instruction aux conseils des inculpés, et au jour déterminé par le Président de la Commission d'instruction, celle-ci se réunit sous le nom de *Chambre d'accusation* et entend, en présence du Procureur général, la lecture : 1° du rapport sur l'instruction présenté par le Président ou l'un de

1. « Tout avocat inscrit au tableau d'une Cour ou d'un tribunal quelconque peut plaider devant la Haute Cour de justice (*Code d'instr. crim. annoté*, art. 295, n° 51). De la combinaison des articles 295 et 572, C. instr. crim. (éd. 1810) il semblait résulter que devant la Cour des pairs les seuls avocats qui pussent être choisis par l'accusé ou désignés par le Président étaient ceux appartenant au barreau de la Cour royale de Paris ou de son ressort. L'ordonnance royale du 30 mars 1835 (J. G., v° *Avocat*, p. 471) autorisa tout avocat inscrit au tableau d'une Cour ou d'un tribunal du royaume à exercer son ministère devant la Cour des pairs, et cette ordonnance doit être considérée comme étant encore en vigueur, la loi du 10 avril 1889 ne contenant aucune disposition relative aux avocats. Toutefois l'obligation de plaider d'office ne pourrait être imposée qu'à un avocat près la Cour d'appel de Paris (Ord. du 30 mars 1835, art. 1, § 2). D'ailleurs, le Président de la Commission d'instruction ou le Président de la Haute Cour de justice peut autoriser l'accusé à prendre pour conseil un de ses parents ou amis (art. 295, C. instr. crim.); mais le refus par le Président de la Haute Cour de justice de désigner comme conseil de l'accusé une personne qui n'est ni avocat ni avoué, n'est que l'exercice normal de son pouvoir discrétionnaire. (C. des pairs, arrêt du 5 mai 1835, *Arch. parl.*, 95, p. 439-440; *Journ. Pal.*, 27, p. 973; Caucby, *op. cit.*, p. 539-541; *Code d'instr. crim. annoté*, art. 295, nos 28 et suiv.; J. G., v° *Défense*, n° 42. Louis Sarrut, dans la *Jurisp. générale*, 1903, II, 359.)

ses assesseurs, désignés en l'article 8; 2° des réquisitions écrites du Procureur général; 3° des mémoires que les inculpés auraient fournis.

Les pièces du procès sont déposées sur le bureau. Le Procureur général se retire avec le greffier. (L. 10 avril 1888, art. 10.)

CHAMBRE DU CONSEIL. *Un accusé ne saurait invoquer, comme motif de récusation, ce fait que divers sénateurs n'auraient pas pris part à toutes les délibérations en Chambre du Conseil, puisque le fait ne pourrait être établi que par la violation du secret des délibérations.*

Du 27 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que les conclusions des accusés tendent à faire dire et juger que ceux des membres de la Haute Cour qui n'auraien pas pris part à la délibération tenue en Chambre du Conseil à l'issue de l'audience publique du samedi 25 courant, ne pourraient pas concourir au jugement; — Attendu que ces conclusions sont irrecevables; qu'elles reposent, en effet, sur une allégation dont la preuve ne saurait être admise sans violer le secret des délibérations; — Par ces motifs, déclare Barillier, Baillière, etc., non recevables en leurs conclusions. »

Il résulte de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889 (V. *supra*, V. *Absence*) que les membres qui ont le droit de concourir au jugement ont seuls le droit de siéger dans la Chambre du Conseil.

CHOSE JUGÉE. *Les règles de l'instruction criminelle en matière de « chose jugée » sont applicables à la Haute Cour de justice.* (Voy. *Culpabilité.*)

Du 30 octobre 1899. — « La Chambre d'accusation près la Haute Cour de justice; — Vu les pièces de la procédure instruite contre Buffet, de Chevilly, de Grimaud de Monicourt et autres, inculpés d'attentat et de complot, dont le but était, soit de détruire ou de changer le Gouvernement, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité constitutionnelle; — Vu les articles 9 et 10 de la loi du 10 avril 1889; — Vu les réquisitions de M. le Procureur général et les mémoires présentés par les inculpés et la lettre de Marcel Habert; — Vu le rapport de son Président; — En droit : 1° Sur le chef d'attentat : — Attendu que l'article 360 du Code d'instruction criminelle dispose en termes précis que : « toute personne acquittée légalement, ne pourra plus être reprise ni accusée à raison des « mêmes faits »; que ce principe est d'ordre public et ne saurait être enfreint sans porter atteinte à la liberté et à la sécurité des citoyens; que si la jurisprudence y a admis certaines dérogations, c'est seulement dans le cas où la qualification nouvelle s'appuie sur des éléments non relevés et non appréciés lors de la première poursuite; — Que ces dérogations ne se sont d'ailleurs jamais produites qu'au cas d'inculpations moindres succédant à des poursuites plus graves; que ces caractères ne se rencontrent pas dans les faits sur lesquels la Commission a à statuer; que s'il existe, en effet, quelque différence entre la qualification du délit dont était saisie la Cour d'assises, *provocation à un attentat*, caractérisée par des paroles et cris proférés publiquement, et celle actuellement relevée, *tentative d'attentat*, il n'en existe aucune, quant au fait qui y donne lieu, la tentative d'attentat consistant précisément dans les cris et paroles incriminés; — Attendu, en outre, qu'il s'agirait dans l'espèce de faire succéder, par une innovation sans précédent dans la jurisprudence invoquée, une accusation pour crime à une poursuite pour délit.

« A l'égard des inculpés non compris dans les poursuites précédemment déférées au jury de la Seine; — Attendu que si la fin de non-recevoir de la chose jugée n'existe pas directement à leur égard, elle n'en doit pas moins faire écarter les poursuites nouvelles en ce qui les concerne; que c'est à bon droit que la règle formulée pour les matières civiles par l'article 1351 du Code civil, et d'après laquelle la chose jugée n'existe que lorsqu'elle se produit entre les mêmes personnes, n'a point été reproduite avec la même rigueur par le Code d'instruction criminelle promulgué cinq ans apres; — Qu'appliquée sans distinction aux matières pénales, qui sont d'ordre public, elle eût pu entraîner les plus regrettables contrariétés de jugement; que cette contrariété serait particulièrement grave dans le cas actuel, les coauteurs et complices de l'attentat relevé devant être poursuivis sous une inculpation de crime, alors que la poursuite des auteurs principaux n'a eu lieu que pour

délit; qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, de retenir les réquisitions du ministère public à cet égard ;

« 2° Sur le chef de complot ; — Attendu que les faits qui constituent le crime de complot, loin de se confondre avec ceux qui caractérisent l'inculpation d'attentat, en sont, par la nature même des choses, essentiellement distincts; que ces deux crimes, s'il peut arriver qu'ils se produisent dans une même action, ne peuvent que se succéder, le premier prenant fin au moment où l'autre commence; qu'ils peuvent même exister l'un sans l'autre ; qu'il ne peut donc y avoir identité de faits entre eux ; que leur poursuite successive ne rencontre, en conséquence, aucun obstacle dans le principe de la chose jugée ; — Attendu que si, dans l'espèce, la poursuite sous qualification de complot a été implicitement écartée par l'arrêt de la Chambre des mises en accusation du 23 avril 1899, comme n'étant pas suffisamment établie en fait, c'est avec la réserve ordinaire, *quant à présent* ; — Qu'aux termes des articles 246 et 247 du Code d'instruction criminelle, les poursuites peuvent être reprises s'il survient des charges nouvelles, telles que déclarations de témoins, pièces et procès-verbaux de nature soit à fortifier les preuves trouvées trop faibles, soit à donner aux faits de nouveaux développements utiles à la manifestation de la vérité ; que tel est le caractère des présomptions nouvelles recueillies par l'instruction suivie depuis les nouvelles poursuites; qu'il est, en outre, de principe, que les charges nouvelles font revivre celles précédemment recueillies ;... »

COMMISSION D'INSTRUCTION. Une Commission de neuf sénateurs est chargée de l'instruction. (Voy. *Chambre d'accusation.*) Elle est nommée au scrutin de liste en séance publique et sans débats, chaque année, au début de la session ordinaire. Le Sénat élit de la même manière cinq membres suppléants. (L. 10 avril 1889, art. 7.) L'élection a lieu suivant la procédure établie par le règlement du Sénat pour la nomination des membres du Bureau.

La Commission choisit son Président qui procède à l'instruction sur la décision de la Haute Cour.

Le Président de la Commission d'instruction est assisté et suppléé au besoin par des membres de la Commission désignés par elle. Il est investi des pouvoirs attribués par le Code d'instruction criminelle au juge d'instruction, sous les réserves et avec les modifications indiquées dans la loi du 10 avril 1889. Il peut décerner un mandat d'arrêt sans qu'il soit besoin des conclusions du ministère public. Il ne rend point d'ordonnances. (L. 10 avril 1889, art. 8. — Voy. ci-après : *Liberté provisoire.*)

C'est devant la Commission d'instruction que doivent être invoqués tous motifs de nullité à l'encontre des actes accomplis avant la réunion de ladite Commission. Toutes conclusions visant ces actes seraient tardives et irrecevables devant la Haute Cour. (Voy. l'arrêt du 20 octobre 1899 sous le mot : *Saisie de pièces.*)

Il n'y a aucun recours contre les décisions de la Commission d'instruction.

Du 15 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que la loi du 10 avril 1889 n'a établi aucun recours devant la Haute Cour contre les décisions et arrêts de la Commission d'instruction; — Que si elle en avait établi un, elle l'aurait organisé; qu'elle en aurait fixé les formes et les délais et qu'elle aurait indiqué comment et par qui aurait été convoquée la Haute Cour pour statuer sur le recours avant la réunion pour le jugement sur le fond ; — Que la loi ne contient aucune prescription à cet égard et qu'il n'est pas permis de suppléer à son silence ; — Attendu que c'est vainement qu'on objecte que le dernier alinéa de l'article 8 de la loi précitée, n'attribuant explicitement à la Commission d'instruction le droit de statuer sans recours que sur les demandes à fin de liberté provisoire, le recours doit être admis dans tous les autres cas ; — Que c'est la conclusion contraire qui s'impose ; — Que les mesures d'instruction les plus graves sont manifestement, en effet, celles qui touchent à la liberté de l'inculpé et que si, dans ce cas, on a jugé à propos de

dire que les décisions de la Commission sont sans recours, à plus forte raison en est-il ainsi pour les décisions qui sont de moindre importance; — Attendu que la Haute Cour ne saurait donc être utilement saisie d'aucun recours contre les décisions ou arrêts de la Commission d'instruction, et que les conclusions de Dubuc doivent être, par suite, rejetées comme irrecevables; — Par ces motifs, déclare Dubuc non recevable en ses conclusions. »

Aussitôt que l'instruction est terminée, le Président de la Commission remet le dossier au Procureur général. (L. 10 avril 1889, art. 9, § 1er. — Voy. *Avocat;* voy. aussi l'arrêt du 30 octobre 1899, sous le mot *Témoins*.)

COMMUNICATION DES DOSSIERS. Après que le Procureur général a rendu le *dossier de l'instruction* avec ses réquisitions écrites, communication en est donnée aux conseils des inculpés par la voie du greffe où le dossier demeure déposé au moins pendant trois jours. (L. 10 avril 1889, art. 9, § 2.)

Il appartient à la Haute Cour d'écarter les conclusions d'un inculpé demandant qu'un dossier lui soit communiqué, alors que ce dossier est relatif à une affaire qui concerne des tiers et à laquelle l'inculpé est personnellement étranger.

Du 29 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu qu'au cours de la déposition du témoin Mallet, le Président ayant refusé, contrairement à la demande de Guérin, de poser audit témoin des questions relatives à l'existence ou au fonctionnement d'un syndicat d'accapareurs de pétrole, Guérin se pourvut contre cette décision et soumit à la Cour des conclusions tendant à ce qu'elle voulût bien ordonner que ces questions fussent posées; — Attendu que, par arrêt du 28 novembre dernier, la Cour a rejeté les conclusions de Guérin et décidé que les questions qui en faisaient l'objet ne seraient pas posées au témoin Mallet; — Attendu qu'ordonner aujourd'hui la communication du dossier demandé, ce serait revenir indirectement, sans que rien le pût justifier, sur une décision qui a eu pour effet d'exclure des débats un élément qui les eût prolongés, sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats; — Attendu, au surplus, que le dossier dont il s'agit est relatif à une affaire qui concerne des tiers et à laquelle Guérin est personnellement étranger; — Par ces motifs, déclare Guérin mal fondé dans ses conclusions, l'en déboute; — Décide, en conséquence, qu'il ne lui sera pas donné communication du dossier relatif aux poursuites contre un syndicat d'accapareurs de pétrole. »

COMPÉTENCE. *Il appartient à la Haute Cour de justice de statuer sur sa compétence.*

Par un arrêt du 15 février 1826, la Cour des pairs avait décidé « qu'avant de passer à aucun acte de sa juridiction, il doit, par la Cour, être statué sur sa compétence ». Il ne faut pas déduire de cet arrêt que la Cour soit tenue de rendre l'arrêt de compétence avant tout autre arrêt; il est manifeste qu'en bien des cas une instruction préparatoire est nécessaire pour que la compétence puisse être sérieusement examinée « et l'arrêt qui ordonne cette instruction doit être considéré comme ayant laissé en réserve pour un autre moment la question de compétence[1] ». En vertu de ces principes, la Cour des pairs a rendu, le 15 février 1826, l'arrêt suivant :

« Considérant qu'il est indispensable, avant de prononcer sur la compétence, d'examiner la procédure instruite, tant devant les premiers juges que devant la Cour royale de Paris; — que ce n'est qu'après cet examen que la Cour des Pairs pourra reconnaître s'il existe, en

1. Cauchy, *op. cit.*, p. 197.

effet, contre des pairs de France, des indices suffisants pour qu'il y ait lieu, par elle, d'ordonner que l'instruction sera continuée ; — qu'il n'est pas moins nécessaire, pour qu'elle puisse statuer en toute connaissance de cause, de recueillir, dès à présent, tous les documents et déclarations qui pourraient l'éclairer sur sa compétence ; — la Cour ordonne que, par M. le Chancelier de France, il sera procédé à l'examen de la procédure déjà instruite, etc. »

Le même principe découle de l'arrêt qui a été pris par le Sénat constitué en Cour de justice, le 18 septembre 1899, et qui porte que la Cour « *réserve la discussion contradictoire de la question de compétence après la clôture de ladite instruction* » [1].

La Cour statue sur sa compétence contradictoirement avec les accusés. (Voy. l'arrêt du 13 novembre 1899, sous le mot *Complot.*)

Ce principe a été nettement posé devant la Cour des pairs, en Chambre du Conseil, par son Président, le 19 mai 1835 :

« Aujourd'hui, disait le Président, le moment est venu de débattre les moyens exceptionnels, et le plus grave de ces moyens, la question de compétence doit être plaidée; le Président en est instruit, au nom de plusieurs des accusés qui suivent les débats. Mais ces accusés ne sont pas les seuls que cette exception intéresse : les absents aussi peuvent la proposer, et, pour les mettre en demeure de le faire, pour éviter à la Cour l'obligation de délibérer plusieurs fois sur des demandes identiques, le Président se propose, si la Cour approuve sa pensée, de faire sommer de nouveau, par un acte spécial et formel, tous les accusés non présents aux dernières audiences, de se tenir prêts à assister aux plaidoiries sur la compétence. »

L'un des pairs, le comte Molé, opina dans le même sens :

« L'exception d'incompétence appartient, dit-il, à tous les accusés ; il faut donc les mettre tous aussi en demeure de la proposer. »

L'avis du Président ayant été adopté, il fut ordonné, au moment où l'avocat des accusés présents demandait la parole pour plaider la question de compétence, que l'audience serait continuée au lendemain et que les accusés non présents seraient sommés, par l'un des huissiers de la Cour, de se rendre à la barre pour assister aux plaidoiries. Vingt-quatre accusés seulement, sur cent vingt et un, s'étant présentés, la Cour décida qu'elle ne pouvait déclarer l'arrêt qui rejetait l'exception d'incompétence *commun* avec les absents [2].

COMPLOT [3]. *Le Sénat constitué en Cour de justice par décret du Président de la République pour connaître d'un attentat contre la sûreté de l'État est compétent pour juger un complot en même temps que tous autres crimes attentatoires à la sûreté de l'État.*

Du 14 août 1889. — « La Haute Cour ..... — Attendu que ce mot « attentat » est évidemment pris ici dans son sens générique ; — Que cette disposition est empruntée aux Constitutions antérieures et notamment aux Chartes de 1814 et de 1830 [4] ; — Qu'elle a été constamment interprétée en ce sens que la Haute Cour était compétente pour connaître de tous les attentats, c'est-à-dire de tous les actes attentatoires, notamment le complot, qui peuvent compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, crimes prévus et punis par le chapitre 1er, titre Ier, livre III du Code pénal ; — Que restreindre la compétence de la

1. Voy. le texte complet de l'arrêt, sous le mot : *Instruction criminelle.*
2. Cauchy, *op. cit.*, p. 200 et suiv.
3. Voy. ci-dessus : *Attentat contre la sûreté de l'État* et *Compétence.*
4. Voy. l'arrêt de la Cour des Pairs du 20 mai 1835, dans Cauchy, *Les Présidents de la Cour des Pairs*, p. 35.

Haute Cour au seul cas prévu par l'article 87 du Code pénal, ce serait la rendre incompétente pour connaître d'actes évidemment attentatoires à la sûreté de l'État et en particulier des crimes commis contre la sûreté extérieure de l'État; — Qu'à supposer que la Cour n'eût pas reconnu les accusés coupables du crime d'attentat tel qu'il est défini par l'article 87 du Code pénal, et n'eût pas à ce titre retenu les faits de complot comme connexes, elle serait compétente à l'égard du complot seul, lequel doit être considéré comme un des crimes attentatoires à raison desquels le Sénat peut être constitué en Cour de justice; — Se déclare compétente. »

Du 13 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que, l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics est ainsi conçu : « Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État »; que cet article se réfère à la loi organique du Sénat du 24 février précédent, qui porte dans son article 9 : « Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État »; — Attendu que, par cette qualification d'attentat, ou d'attentats commis contre la sûreté de l'État, ces dispositions de loi ont pris le mot attentat dans son sens générique le plus compréhensif et le plus large, comme l'avaient fait antérieurement les Chartes de 1814 et de 1830; — Que cette qualification comprend, en conséquence, le complot en même temps que tous les autres crimes attentatoires à la sûreté de l'État, prévus et punis par le chapitre 1er, titre Ier, livre III du Code pénal; — Attendu que donner une autre interprétation aux articles 12 et 9 des lois de 1875 susvisées, et restreindre ainsi la compétence de la Haute Cour aux seuls crimes qualifiés textuellement d'attentats par l'article 87 du Code pénal, ce serait laisser en dehors de sa juridiction, non seulement le complot contre la sûreté intérieure de l'État, mais encore tous les crimes contre la sûreté extérieure prévus dans la section première du même chapitre, lesquels constituent cependant les actes attentatoires à la sécurité les mieux caractérisés et les plus graves; — Par ces motifs, se déclare compétente; déclare, en conséquence, les accusés de Ramel, Godefroy, Poujol, dit de Fréchencourt, de Vaux et Jacques Cailly, mal fondés dans leurs conclusions. »

Le complot contre la sûreté de l'État à l'égard duquel la Haute Cour est compétente se trouve suffisamment caractérisé par des convocations pour prendre part à une action déterminée, des embauchages, des dépêches, de l'argent recueilli, etc.

Du 30 octobre 1899. — « La Chambre d'accusation près la Haute Cour de justice; — ...En fait[1]; — Attendu que la résolution d'agir et le concert en vue de l'action, soit entre les membres de chaque ligue, soit entre les ligues elles-mêmes, sont établis par des présomptions suffisantes; que les conditions dans lesquelles ils se seraient produits paraissent clairement caractérisées par des actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution, tels que convocations pour prendre part à une action déterminée, embauchages, exécution de plan, dépêches, argent recueilli et, pour l'un des inculpés, préparatifs de défense et dépôt d'armes; — Qu'il y a lieu, en conséquence, de retenir l'accusation de complot ayant eu pour but soit de détruire ou de changer le Gouvernement, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité constitutionnelle; — Avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution... »

COMPOSITION DE LA HAUTE COUR. *Pour le jugement d'une affaire, la Haute Cour ne peut être composée que des sénateurs élus antérieurement au décret de convocation.*

Les sénateurs élus postérieurement à ce décret ne peuvent connaître des faits incriminés. (L. 10 avril 1889, art. 2, §§ 1er et 3.) *Mais il n'est pas nécessaire que la Haute Cour soit composée de la totalité des membres du Sénat.* (Voy. l'arrêt du 20 février 1900, sous les mots : *Absence*, *Contumax* et *Mandat postérieur;* Voy. également le mot : *Présence.*)

1. Voy. les points de droit tranchés par ce même arrêt sous le mot : *Chose jugée.*

CONDAMNATION (Arrêts de). L'arrêt définitif est lu en audience publique par le Président; il est notifié sans délai par le greffier à l'accusé. (L, 10 avril 1889, art. 24.)

Les arrêts de la Haute Cour prononçant des condamnations contre les inculpés qui lui ont été déférés sont motivés comme tous les autres arrêts. Ils énoncent les divers chefs d'accusation et ils énumèrent les dispositions pénales dont la Cour fait application. Il peut être statué par un même arrêt sur plusieurs inculpés, mais les condamnations sont édictées séparément pour chacun d'eux.

1° Condamnation par contumace :

Du 14 août 1889. — « La Haute Cour; — Vu l'arrêt de la Chambre d'accusation du 12 juillet 1889; — ensemble l'acte d'accusation dressé en conséquence contre Boulanger (Georges-Ernest-Jean-Marie), Dillon (Arthur) et de Rochefort-Luçay (Henri-Victor); — Vu l'ordonnance du Président de la Haute Cour, en date du 27 juillet 1889, ayant pour objet la représentation des accusés ci-dessus dénommés; — Ensemble les procès-verbaux constatant la publication et l'affiche de ladite ordonnance; — Vu pareillement l'instruction relative auxdits accusés; — Ouï le Procureur général en ses réquisitions, lesquelles par lui déposées sur le bureau de la Cour, sont ainsi conçues : (suivait le texte); « Après en avoir délibéré, conformément à la loi, les 12, 13 et 14 août 1889; — En ce qui touche la question de compétence, attendu [1]...; — Vu l'article 32 de la loi du 10 avril 1889 et l'article 470 du Code d'instruction criminelle; — Attendu que l'instruction est conforme à la loi; — Déclare la contumace régulièrement instruite contre Boulanger, Dillon et Rochefort; — Et statuant à l'égard desdits contumaces; — Condamne, etc.; — Ordonne que le présent arrêt sera exécuté à la diligence du Procureur général près la Haute Cour de justice, imprimé, publié et affiché partout où besoin sera. — Fait et délibéré au palais de la Haute Cour, à Paris, le quatorze août mil huit cent quatre-vingt-neuf, en la Chambre du Conseil, et prononcé le même jour en audience publique, où siégeaient, etc. »

Du 4 janvier 1900. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que la procédure de contumace suivie contre de Lur-Saluces est régulière; — Attendu que de la déclaration contenue au précédent arrêt de la Haute Cour en date de ce jour, il résulte que de Lur-Saluces est coupable d'avoir, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec une ou plusieurs personnes un complot ayant pour but de détruire ou de changer le Gouvernement, avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution; — Que ce fait constitue le crime prévu par l'article 89, § 1er du Code pénal; — Attendu que, par le même arrêt, la Cour a déclaré des circonstances atténuantes en faveur de l'accusé; qu'il y a lieu, par suite, de modérer la peine par application des dispositions de l'article 463 du même Code; — Vu lesdits articles 89 et 463 du Code pénal, ensemble l'article 32 du même Code;

« Par ces motifs, condamne de Lur-Saluces à la peine du bannissement pendant dix années; — Et, attendu que le sus-nommé est contumax; — Vu l'article 472 du Code d'instruction criminelle, ordonne qu'extrait du présent arrêt sera, dans les trois jours, adressé au directeur des domaines et de l'enregistrement du domicile du contumax; — Vu encore les dispositions de l'article 368 du Code d'instruction criminelle, condamne de Lur-Saluces aux frais envers l'État, solidairement avec Buffet, Déroulède et Guérin, condamnés par arrêt de la Haute Cour de justice en date de ce jour; — Ordonne que le présent arrêt sera rendu public dans la forme et dans les termes prescrits par la loi du 2 janvier 1850 et exécuté à la diligence du Procureur général. »

2° Condamnation définitive :

Du 4 janvier 1900. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que des déclarations contenues au précédent arrêt de la Haute Cour en date de ce jour, il résulte que les accusés Buffet, Déroulède et Guérin sont coupables d'avoir, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec une ou plusieurs personnes un complot ayant pour but de détruire ou de changer le Gouvernement, avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer

1. Ici figurait la déclaration de compétence que nous avons insérée ci-dessus, au mot : *Compétence*.

l'exécution; — Que ces faits constituent le crime prévu par l'article 89, § 1er du Code pénal; — Attendu qu'il résulte encore dudit arrêt que Guérin seul s'est, en outre, en 1899, à Paris, rendu coupable des délits : 1° de détention sans autorisation d'armes et de munitions de guerre ou d'un dépôt d'armes; 2° d'outrages par paroles, gestes ou menaces envers les agents de la force publique dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions; et 3° d'attaques avec violences et voies de fait envers des agents de la force publique agissant pour l'exécution des lois, délits prévus et punis par les articles 3 et 4 de la loi du 24 mai 1834, 32, 209 et 212 du Code pénal; — Attendu, toutefois, qu'aux termes de l'article 365 du Code d'instruction criminelle, en cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte sera seule prononcée; que la peine la plus forte est celle qui résulte de l'article 89 du Code pénal; — Attendu que, par le même arrêt, la Haute Cour a déclaré les circonstances atténuantes en faveur de chacun des trois accusés; qu'il y a lieu, par suite de modérer la peine, par application des dispositions de l'article 463 du Code pénal; — Vu, en conséquence, lesdits articles 89, § 1er, et 463 du Code pénal; ensemble les articles 20 et 32 du même Code, l'article 4 de la loi du 24 mai 1834; — Vu encore les dispositions des articles 368 du Code d'instruction criminelle, 55 du Code pénal et 9 de la loi du 22 juillet 1867;

« Par ces motifs, condamne Buffet à la peine du bannissement pendant dix années; — Condamne Déroulède à la peine du bannissement pendant dix années; — Condamne Guérin à la peine de la détention pendant dix années; — Et, après en avoir spécialement délibéré, dit qu'il n'y a lieu de prononcer contre Buffet, Déroulède et Guérin l'interdiction édictée par l'article 19 de la loi du 27 mai 1885; — Prononce la confiscation des armes et munitions saisies au domicile de Guérin; — Condamne solidairement Buffet, Déroulède et Guérin aux frais envers l'État, à l'exception de ceux qui ont été exclusivement exposés à raison de la tentative d'assassinat pour laquelle Guérin a été acquitté; — Fixe au minimum la durée de la contrainte par corps. »

Du 23 février 1900. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que des déclarations contenues au précédent arrêt de la Cour, en date de ce jour, il résulte que l'accusé Marcel Habert est coupable d'avoir, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec une ou plusieurs personnes un complot ayant pour but de détruire ou de changer le Gouvernement, avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution; — Que ces faits constituent le crime prévu par l'article 89, § 1er du Code pénal; — Attendu que, par le même arrêt, la Cour a déclaré les circonstances atténuantes en faveur de l'accusé; qu'il y a lieu, par suite, de modérer la peine par application des dispositions de l'article 463 du Code pénal; — Vu, en conséquence, lesdits articles; — Vu encore les dispositions des articles 368 du Code d'instruction criminelle et 9 de la loi du 22 juillet 1857 sur la contrainte par corps;

« Par ces motifs, faisant application des dispositions de loi ci-dessus visées, condamne Marcel Habert à la peine du bannissement pendant cinq années; — Et, après en avoir spécialement délibéré, dit qu'il n'y a lieu de prononcer contre lui l'interdiction édictée par la loi du 27 mai 1885; — Le condamne aux frais envers l'État, solidairement avec Buffet, Déroulède et Guérin, condamnés pour le même crime par arrêt de la Cour, en date du 4 janvier dernier; — Le condamne seul aux frais du présent arrêt; — Fixe au minimum la durée de la contrainte par corps. »

Du 26 juin 1901. — « La Haute Cour de justice; — Vu l'arrêt rendu le 30 octobre 1899 par la Chambre d'accusation de la Haute Cour de justice, lequel ordonne la mise en accusation et le renvoi devant la Haute Cour de justice de de Lur-Saluces; — Vu l'acte d'accusation dressé le 4 novembre 1899 par le Procureur général contre le susnommé; — Vu les exploits en date des 4 novembre 1899 et 12 juin 1901, portant signification desdits arrêt et acte d'accusation audit accusé;

« Attendu que des déclarations contenues au précédent arrêt de la Cour[1], en date de ce jour, il résulte que l'accusé de Lur-Saluces est coupable d'avoir, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec une ou plusieurs personnes un complot ayant pour but de détruire ou de changer le Gouvernement, avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution; — Que ces faits constituent le crime prévu par l'article 89, § 1er, du Code pénal; — Attendu que par le même arrêt la Cour a déclaré les circonstances atténuantes en faveur de l'accusé; qu'il y a lieu, par suite, de modérer la peine par application des dispositions de l'article 463 du Code pénal; — Vu, en conséquence, lesdits arti-

1. Voy. cet arrêt sous le mot : *Culpabilité* (Déclaration de).

cles 89, § 1er, et 463 du Code pénal ; ensemble l'article 32 du même Code ; — Vu encore la disposition des articles 368 du Code d'instruction criminelle, 55 du Code pénal, 478 du Code d'instruction criminelle et 9 de la loi du 22 juillet 1867 sur la contrainte par corps ;

« Par ces motifs, faisant application des dispositions de loi ci-dessus visées, condamne de Lur-Saluces à la peine du bannissement pendant cinq années ; — Et, après en avoir spécialement délibéré, dit qu'il n'y a lieu de prononcer contre lui l'interdiction de séjour édictée par l'article 19 de la loi du 27 mai 1885 ; — Condamne de Lur-Saluces aux frais envers l'État, solidairement avec Buffet, condamné par arrêt de la Haute Cour de justice du 4 janvier 1900 ; lesdits frais liquidés à la somme totale de 24,466 francs ; — Le condamne en outre personnellement aux frais occasionnés par sa contumace ; — Fixe au minimum la durée de la contrainte par corps. »

CONFRONTATION ENTRE TÉMOINS. *Il appartient au Président de refuser une confrontation entre témoins qui ne donne pas lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats pour la manifestation de la vérité.*

Du 13 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice ; — Attendu que les trois témoins dont il s'agit, Lépine, Puybaraud et colonel Monteil, ont été entendus dans leurs dépositions ; — Que chacun d'eux s'est expliqué de la manière la plus complète et qu'ils ont, tous trois, répondu à de nombreuses questions posées tant à la demande de la défense qu'à celle du ministère public ; — Attendu qu'en refusant, dans ces circonstances, la confrontation entre les témoins demandée par les accusés ci-dessus dénommés, le Président n'a fait qu'user du droit que lui confère l'article 270 du Code d'instruction criminelle ; — Qu'il n'apparaît pas, d'ailleurs, que cette confrontation, qui tendrait à prolonger les débats, pût donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats pour la manifestation de la vérité ; — Par ces motifs, déclare les accusés de Fréchencourt, etc., mal fondés dans leurs conclusions. »

CONNEXITÉ. *La Haute Cour est compétente pour juger, par voie de connexité, les crimes et délits qui se rattachent à l'accusation dont elle est saisie*[1]. (Voy. l'arrêt du 30 octobre 1899, sous les mots : *Faits connexes.*)

CONSTITUTION DE LA HAUTE COUR. 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'État. (L. C. 24 février 1875, art. 9 ; L. C. 16 juillet 1875, art. 12, § 3.)

Le décret doit être promulgué au *Journal officiel* (*J. O.* 9 avril 1889 ; 5 septembre 1899) et notifié en minute au Président du Sénat qui en donne lecture à l'ouverture de la première audience. (L. 10 avril 1889, art. 6, § 1er ; audiences du 8 avril 1889 et du 18 septembre 1899.)

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. (L. C. 16 juillet 1875, art. 12, § 4.)

CONTUMAX. *Un nouveau décret du Président de la République n'est pas nécessaire lorsqu'un accusé, en fuite au moment de l'arrêt de mise en accusation, comparaît soit avant, soit après l'arrêt le condamnant par contumace*[2].

Du 20 février 1900. — « La Haute Cour de justice ;..... — Attendu que, par suite de l'arrêt de disjonction du 20 décembre dernier, il n'a encore été institué jusqu'ici aucun débat à

1. Voy. les arrêts de la Cour des pairs du 21 et du 30 avril 1834 ; Cauchy, *op. cit.*, p. 215 et suiv.
2. Voy ci-après : *Parquet de la Haute Cour.*

l'égard de Marcel Habert; — Que l'affaire le concernant se présente entière devant la Cour et qu'elle doit être reprise dans l'état où elle se trouvait après sa mise en accusation; — Qu'il suffit, dès lors, que les juges compétents pour en connaître aient été présents à l'audience du 18 septembre dernier sans qu'il y ait à rechercher s'ils ont assisté à toutes les audiences du procès précédemment suivi contre les autres accusés; — Par ces motifs, dit que les sénateurs élus ou réélus lors du renouvellement triennal, le 28 janvier 1900, ne pourront connaître de l'affaire suivie contre Marcel Habert; — Déclare Marcel Habert mal fondé en toutes ses autres fins et conclusions, l'en déboute; — Se déclare compétente; — Dit, en conséquence, qu'il n'y a pas lieu de recourir à un nouveau décret de convocation; — Dit que tous les sénateurs élus antérieurement au 4 septembre 1899, qui ont été présents à l'audience du 18 du même mois, connaîtront de ladite affaire et seront tenus de siéger. »

Du 24 juin 1901. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que la comparution du contumax a pour effet, aux termes de l'article 476 du Code d'instruction criminelle, d'anéantir la procédure et le jugement de contumace et de laisser survivre, au contraire, l'instruction antérieure qui a abouti à l'arrêt de renvoi et à l'acte d'accusation sur lesquels il sera désormais procédé dans la forme ordinaire; — Attendu qu'à la suite de l'arrêt du 18 septembre 1899 ordonnant l'information, l'œuvre de la Commission d'instruction subsiste tout entière et que sa décision, qui constitue le point de départ de la poursuite rétablie dans la forme ordinaire, renvoie en termes exprès devant la Haute Cour instituée par le décret du 4 septembre 1899; — Que, dès lors, la Haute Cour reste saisie de la connaissance des charges relevées contre de Lur-Saluces; — Qu'il lui appartient d'en continuer l'examen et de statuer définitivement en présence de l'accusé remis dans l'état où il se trouvait avant la contumace; — Attendu que cette solution est, du reste, conforme aux précédents; — En ce qui touche la composition de la Haute Cour : — Attendu que, suivant les arrêts du 10 novembre 1899 et du 20 février 1900, les sénateurs qui n'ont pas assisté à l'audience du 18 septembre 1899, ainsi que les sénateurs élus ou réélus depuis le décret de convocation du 4 septembre 1899, ne peuvent concourir au jugement; — Par ces motifs, rejette les conclusions de l'accusé. »

En conséquence, lorsqu'un contumax se présente au moment où la Haute Cour n'est plus réunie, c'est au Président du Sénat qu'il appartient de la convoquer par lettres closes et par voie d'avis au Journal officiel. (Voy. sous le mot *Convocation* la formule adoptée pour la réunion de la Haute Cour.)

L'accusé qui, absent depuis le commencement des poursuites, comparait avant l'expiration des délais fixés par les articles 465 *et suiv. du Code d'instruction criminelle n'a pas pour cela le droit d'intervenir dans les débats ouverts à l'égard de ses coaccusés, et il appartient à la Haute Cour de refuser la jonction de son affaire avec celle des autres inculpés.*

Du 20 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que l'accusé Marcel Habert, absent depuis le commencement des poursuites, s'est présenté seulement à la date d'hier, 19 décembre, et avant que la procédure de contumace suivie contre lui ait été menée à fin; — Attendu qu'il demande, par sa requête, à être conduit à l'audience et que sa cause soit jointe à celle des autres accusés pour être, sur le tout, statué par un seul et même arrêt; — Attendu que Baillière et Barillier, dans leurs conclusions, se joignent à Marcel Habert pour protester contre toute disjonction et demandent qu'il soit jugé avec eux; — Attendu qu'il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt sur les requête et conclusions susénoncées; — Attendu que Marcel Habert n'est pas, il est vrai, en état de contumace, mais que sa comparution, avant l'expiration des délais fixés par les articles 465 et suiv. du Code d'instruction criminelle n'a eu d'autre effet que de l'affranchir des conséquences légales auxquelles l'aurait exposé la procédure de contumace en cours contre lui; qu'elle ne lui donne pas le droit d'intervenir dans les débats auxquels la Haute Cour a déjà consacré trente-cinq audiences en son absence; — Attendu, au surplus, que la jonction demandée aurait pour conséquence manifeste de retarder la solution du procès et d'obliger la Cour à recommencer les débats, contrairement à l'intérêt des autres accusés, comme à celui de la bonne administration de la justice; — Par ces motifs, joint les requête et conclusions susvisées; — Déclare Marcel Habert mal fondé en sa requête; la rejette, en conséquence; — Déclare Baillière et Barillier également mal fondés en leurs conclusions. »

CONVOCATION DE LA HAUTE COUR. *Le décret du Président de la République qui saisit le Sénat de faits d'attentat contre la sûreté de l'État renferme convocation de la Haute Cour; il fixe le jour de la première audience et le lieu de la première réunion.* (L. 10 avril 1889, art. 1er, § 1er.) (Voy. *Présence.*)

L'heure de la première réunion est fixée par le Président du Sénat qui en avise les membres de la Cour par lettres closes et par voie d'avis au Journal officiel, *suivant la procédure adoptée pour l'ouverture des sessions législatives.*

Il en est de même lorsque la Haute Cour déjà séparée doit être réunie à nouveau pour une affaire dont elle a été précédemment saisie. (Voy. l'arrêt du 20 février 1900, sous le mot *Contumax.*)

[*Formule de convocation de la Haute Cour.*] — « Haute Cour de justice. — Le Président du Sénat, Président de la Haute Cour de justice, a l'honneur de prévenir MM. les sénateurs que la Haute Cour se réunira le ....., à ..... heures, en audience publique (ou « en Chambre du Conseil »). L'appel nominal sera fait à ..... heures précises. »

CULPABILITÉ (Délibération et vote sur la). Les débats publics étant clos, la discussion est ouverte en Chambre du Conseil. Après quoi l'on procède au vote. (L. 10 avril 1889, art. 20, § 1er.)

Pour chaque accusé, les questions sur la culpabilité sont formulées par le Président et mises aux voix séparément. (*Ibid.*, art. 19.)

Sur chaque question relative à la culpabilité et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes, le vote a lieu pour chaque accusé dans la forme suivante :

Il est voté séparément pour chaque inculpé sur chaque chef d'accusation.

Le vote a lieu par appel nominal en suivant l'ordre alphabétique; le sort désigne la lettre par laquelle commence l'appel. Les sénateurs votent à haute voix, le Président vote le dernier. (*Ibid.*, art. 20. — Voy. *Ministres.*)

CULPABILITÉ (Déclaration de). Si l'accusé est reconnu coupable, il lui est donné connaissance en séance publique de la décision de la Cour.

Il a le droit de présenter des observations dans les termes de l'article 363 du Code d'instruction criminelle. (L. 10 avril 1889, art. 21.)

Les arrêts par lesquels la Haute Cour déclare la culpabilité d'un accusé sont motivés comme tous les autres arrêts. Ils indiquent les dispositions pénales dont il y a lieu de faire application.

Du 26 juin 1901. — « La Haute Cour de justice; — Attendu qu'il résulte de l'information et des débats la preuve que de Lur-Saluces a, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté, avec une ou plusieurs personnes, un complot ayant pour but de détruire ou de changer le Gouvernement; — Qu'il en résulte également la preuve que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution; — Attendu que les circonstances atténuantes ont été déclarées en faveur de l'accusé;

« Par ces motifs, déclare ledit de Lur-Saluces coupable du crime de complot, prévu et puni par l'article 89, § 1er, du Code pénal; déclare, en outre, qu'il existe des circonstances atténuantes en sa faveur. »

DÉBATS. Les débats devant la Haute Cour sont publics. Après l'audition des témoins, le réquisitoire du ministère public, les plaidoiries des défenseurs et

les observations des accusés qui ont les derniers la parole, le Président déclare les débats clos et la Cour se retire dans la Chambre du Conseil pour délibérer[1]. (L. 10 avril 1889, art. 15 et 18. — Voy. *Délits d'audience; Parole; Témoins.*)

DÉLITS D'AUDIENCE. *Il appartient à la Haute Cour de réprimer elle-même des délits qui peuvent être commis pendant ses audiences, quels qu'en soient d'ailleurs les auteurs*[2].

Du 18 novembre 1899. — La Haute Cour de justice; — Statuant sur les réquisitions de M. le Procureur général : — Attendu qu'à l'audience de ce jour, l'accusé Déroulède a, dans son interrogatoire, proféré publiquement, à propos de l'élection de M. le Président de la République, les paroles suivantes : qu'« il croyait qu'on nommerait un honnête homme », et qu'il a ajouté : « A Président indigne, présidence troublée »; — Attendu que ces paroles constituent le délit prévu et puni par l'article 26 de la loi du 29 juillet 1881; — Par ces motifs, déclare l'accusé Déroulède coupable du délit ci-dessus spécifié; le condamne à trois mois de prison. »

Du 29 novembre 1899. — La Haute Cour de justice; — Attendu qu'au cours de la présente audience, et au moment où l'on procédait, sur l'ordre du Président, à l'évacuation d'une tribune dans laquelle s'était produite une manifestation, l'accusé Barillier s'est levé et, se tournant vers les membres de la Haute Cour, a dit en s'adressant à eux : « C'est honteux; ce sont ceux-là qui font du train; c'est une honte! »; — Attendu que ces expressions : « Ce sont ceux-là qui font du train » s'appliquaient bien aux membres de la Cour; — Attendu que pour le propos : « C'est honteux, c'est une honte! » Barillier prétend qu'il s'adressait aux gardes qui faisaient évacuer la tribune et qui auraient employé, suivant lui, des violences ou des brutalités à l'égard de deux dames âgées; — Attendu que cette explication ne saurait être accueillie; qu'il est constant, en effet, que les gardes dont il s'agit n'ont pas eu recours aux moyens indiqués par Barillier, et qu'ils se sont bornés à inviter, à plusieurs reprises, les personnes qui occupaient la tribune à exécuter l'ordre du Président; — Attendu, en conséquence, que les propos ci-dessus spécifiés, adressés aux

1. « Les débats publics devant les Hautes Cours de justice se comportent, en général, comme devant les Cours d'assises. Notamment, on observe la règle du débat oral, d'après laquelle les témoins entendus et discutés publiquement doivent être, sinon le seul, du moins le principal élément de conviction des jurés et des juges. » (Louis Sarrut dans la *Jurisp. générale*, 1903, II, 360.)

2. « Les dispositions des articles 181, 504, 505, C. instr. crim. ont pour objet d'assurer le respect de la justice et le maintien de la discipline des tribunaux. Le pouvoir qu'ils confèrent aux magistrats de réprimer les délits d'audience s'exerce même à l'encontre de délits qui, par leur nature ou par la qualité des personnes, ressortissent de juridictions particulières (V. *Code d'instr. crim. annoté*, art. 181, nos 19 et suiv., 33 et suiv.; art. 504, nos 20 et suiv.; art. 505, no 7). La Cour des Pairs fit application de l'article 181, C. instr. crim., en condamnant à la peine de cinq années d'emprisonnement et à une amende de 5,000 francs, avec interdiction de l'exercice de plusieurs des droits énumérés à l'article 42, C. pén., un accusé coupable à l'audience des délits d'offense envers la personne du roi et d'outrage envers la Cour des pairs (arrêt du 1er juill. 1835, *Arch. parl.*, 97, p. 722; *Journ. Pal.*, 27, p. 979, 1re col. *in medio;* Cauchy, *op. cit.*, p. 537-538) De même le Sénat a prononcé, par les arrêts des 18, 29 nov., 20 déc. 1899, des condamnations contre divers accusés soit pour délit d'offenses par paroles au Président de la République, soit pour délit d'outrages par paroles envers les membres de la Haute Cour de justice. La Cour des pairs réprimanda un avocat dont les paroles avaient le caractère d'une attaque contre la constitution de la Cour et l'autorité de ses arrêts (arrêt du 19 juin 1835; J. G. v° *Avocat*, n° 478, p. 571, note; *Arch. parl.*, 97, p. 611; *Journ. Pal.*, 27, p. 977-979). La Haute Cour de justice de Versailles, par arrêt du 13 nov. 1849 (*Gaz. trib.*, 14 nov., p. 42), prononça la peine de l'avertissement contre l'un des avocats qui, abandonnant la défense qui lui était confiée, s'était écrié : « la défense est bâillonnée », et le Sénat a suspendu de ses fonctions pendant trois mois un avocat qui, par des expressions offensantes pour les membres de la Haute Cour de justice, avait gravement manqué à ses devoirs (arrêt, 6 déc. 1899). Ces trois arrêts visent l'article 18 de l'ordonnance du 20 nov. 1822 qui énumère les peines disciplinaires encourues par les avocats. Les articles 16 et 43 de cette ordonnance disent expressément qu'elle ne déroge pas aux droits qu'ont les tribunaux de réprimer les fautes commises à leur audience par les avocats. Il est d'ailleurs hors de doute que les condamnations prononcées par une Haute Cour de justice à titre disciplinaire, même celles de la suspension ou de la radiation, produisent un effet absolu. C'est seulement à propos des tribunaux d'exception, tels que les Conseils de guerre ou les Conseils de prudhommes, qu'est discutée la question de savoir si l'interdiction momentanée ou définitive de l'exercice de la profession d'avocat est restreinte à la juridiction devant laquelle a été commis le délit d'audience ou s'étend au contraire à toutes les juridictions. » (Louis Sarrut dans la *Jurisp. générale*, 1903, II, 358.)

membres de la Haute Cour dans l'exercice de leurs fonctions, tendent à inculper leur honneur et leur délicatesse, et qu'ils constituent, par suite, le délit puni par l'article 222 du Code pénal; — Par ces motifs, déclare Barillier coupable du délit ci-dessus spécifié, le condamne à un mois d'emprisonnement. »

Du 20 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — En ce qui touche le délit d'outrages envers les membres de la Haute Cour[1] : — Attendu qu'à l'audience de ce jour, l'accusé Déroulède, ayant obtenu la parole pour s'expliquer sur la requête présentée par Marcel Habert, a proféré, tant contre les membres de la Haute Cour que contre M. le Procureur général, les propos suivants : « Les juges, comme le Procureur général, sont aux ordres du Gouvernement... C'est la honte de la République. Je suis venu ici pour vous jeter mon mépris au visage... vous êtes des bandits; vous êtes des misérables... »; — Que ces outrages, ainsi adressés à des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions, tendent à inculper leur honneur et leur délicatesse, et qu'ils constituent, par suite, le délit prévu et puni par l'article 222 du Code pénal; — Attendu qu'il échet, à raison de la gravité des faits ci-dessus spécifiés, d'ordonner qne la prison préventive ne sera pas imputée sur la durée de la peine qui va être prononcée; — En ce qui touche les réquisitions de M. le Procureur général tendant à l'expulsion de l'accusé; — Attendu que, par ses clameurs incessantes et par ses interpellations bruyantes, adressées aux membres de la Haute Cour, l'accusé Déroulède a troublé l'audience, et que, malgré les observations réitérées du Président, il a persisté à mettre obstacle au libre cours de la justice; — Qu'il y a lieu, par suite, de lui faire application des dispositions des articles 10 et 9, § 2, de la loi du 9 septembre 1835; — Attendu toutefois qu'aux termes de l'article 32 de la loi du 10 avril 1889, les dispositions du Code d'instruction criminelle et de toutes autres lois d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la dite loi sont appliquées à la procédure, s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat; — Que la Cour, usant des dispositions dudit article, décide qu'il y a lieu de limiter la durée de l'expulsion qui va être prononcée; — Par ces motifs, déclare l'accusé Déroulède coupable du délit qui a été ci-dessus spécifié; le condamne à deux ans d'emprisonnement; — Dit que la détention préventive ne sera pas déduite de la durée de la peine qui vient d'être prononcée; — Ordonne que ledit accusé sera immédiatement emmené de l'audience et reconduit en prison; fixe la durée de cette expulsion à toutes les audiences, y compris celle de ce jour, jusqu'au moment où commencera le réquisitoire de M. le Procureur général; — Ordonne, en outre, qu'après chaque audience, il sera, par le greffier de la Cour, donné lecture à l'accusé du procès-verbal des débats et qu'il lui sera signifié copie du réquisitoire du ministère public, ainsi que des arrêts rendus par la Cour[2]. »

Du 6 décembre 1899. — La Haute Cour de justice; — Attendu qu'au cours de l'audience d'hier, Me Hornbostel, avocat de l'accusé Baillière, après avoir formulé une question qu'il demandait au Président de la Haute Cour de poser à un témoin, s'est écrié : « Les hurlements des sénateurs ne m'empêcheront pas de faire mon devoir »; qu'invité à retirer ces expressions, offensantes pour les membres de la Haute Cour, il a déclaré à plusieurs reprises n'avoir rien à retirer; — Attendu qu'il s'est ainsi écarté du respect dû aux membres de la haute juridiction devant laquelle il exerçait sa profession, et qu'il a, par suite, gravement manqué aux devoirs que lui imposait le serment professionnel par lui prêté; — Qu'il y a donc lieu de faire application à Me Hornbostel des dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 20 novembre 1822; — Par ces motifs, prononce contre Me Hornbostel la peine de l'interdiction de la profession d'avocat pendant trois mois à compter de ce jour. »

DÉTENTION POLITIQUE. *Il n'y a pas de régime spécial pour les inculpés politiques qui doivent être tenus à l'état de séparation individuelle.*

Du 12 octobre 1899. — « La Commission d'instruction près la Haute Cour de justice; — Vu les mémoires présentés au nom des inculpés; vu les conclusions de M. le Procureur général près la Haute Cour, lequel déclare s'en rapporter à l'appréciation de la Commission

1. Un arrêt du 11 décembre 1899 a également réprimé un délit d'outrages à la Cour et prononcé une peine de trois mois de prison contre l'accusé Davout, dit Cailly.

2. Des arrêts identiques ont ordonné l'*expulsion:* « pour deux audiences de l'accusé Davout, dit Cailly » (25 novembre 1899); « pour huit audiences de l'accusé Buffet » (2 décembre 1899); « pour toutes les audiences jusqu'au moment où commencera le réquisitoire du Procureur général, de l'accusé Davout, dit Cailly; pour quatre audiences de l'accusé Brunet, pour deux audiences de l'accusé Dubuc » (11 décembre 1899); jusqu'à la fin des débats de Cailly et de Buffet, mais avec sursis pour Buffet pendant la plaidoirie de son avocat » (26 décembre 1899).

d'instruction ; — Vu la loi du 5 juin 1875 ; — I. Attendu que, renseignements pris à la maison d'arrêt, il n'y a jamais eu de régime spécial pour les inculpés politiques, mais seulement pour les condamnés de cette catégorie ; que cette différence s'explique par la nécessité de maintenir les détenus pendant la durée de l'instruction et conformément à la loi du 5 juin 1875, à l'état de séparation individuelle, ce qui exclut la détention en commun qui est le caractère principal du régime des condamnés politiques, mais que, sur tous les points compatibles avec cette nécessité, ce régime a été appliqué aux inculpés de l'affaire dont est saisie la Haute Cour ; que, notamment, ils jouissent de la faculté de recevoir, d'une façon permanente, tous les membres de la famille, jusques et y compris le degré d'oncle ou tante et de neveu ou nièce, les deux avocats qui les assistent, et, en outre, sur permis temporaires, les personnes avec lesquelles ils justifient avoir besoin de communiquer ; qu'ils peuvent, en outre, faire venir du dehors et même de chez eux leurs repas ; qu'ils ont la liberté de faire leur promenade journalière dans le jardin des condamnés politiques, au lieu du préau réglementaire ; qu'il n'y a, eu égard au régime de l'isolement individuel qui est la règle de la prison, aucune communication possible entre eux et les inculpés de droit commun ; qu'ils ont d'ailleurs été informés qu'ils pourraient être transférés, sur leur demande, dans les cellules établies pour leur usage spécial, dans des conditions de confortable inusitées, au Palais du Luxembourg, et que deux d'entre eux seulement ont profité de cette faculté, les autres préférant subir leur détention à la maison d'arrêt ; que l'inculpé Baillière a profité de tous ces avantages ; qu'il n'a jamais été mis au secret, ayant pu avoir les mêmes communications que ses co-inculpés et ayant de plus obtenu la permission de communiquer avec la personne qu'il a dit être chargée de ses intérêts privés ; et qu'il a refusé d'être transféré au Palais du Luxembourg où il eût complètement échappé aux promiscuités, d'ailleurs impossibles, dont il se plaint[1] ; ..... — Par ces motifs, décide qu'il n'y a lieu de satisfaire à la demande de l'inculpé Baillière. »

DISJONCTION. *Il appartient à la Haute Cour de décider que la cause d'un accusé qui était en fuite au moment de l'ouverture des débats et qui comparaît avant le jugement de contumace sera disjointe de celle de ses co-inculpés.* (Voy. l'arrêt du 20 décembre 1889, au mot : *Contumax*.)

EXCEPTIONS. Toutes les exceptions, y compris celle d'incompétence, laquelle peut toujours être relevée, même d'office, sont examinées et jugées, soit séparément du fond, soit en même temps que le fond, suivant ce que le Sénat a ordonné. (L. 10 avril 1889, art. 17.)

Du 15 novembre 1899. — Arrêt de la Haute Cour joignant au fond, pour être statué sur le tout par un seul et même arrêt, un incident soulevé sur ce point que la Haute Cour ne saurait être saisie, même par voie de connexité[2], de crimes ou de délits autres que ceux qui lui sont déférés par la loi constitutionnelle.

EXCUSES. Tous les sénateurs élus antérieurement au décret qui constitue le Sénat en Cour de justice sont tenus de se rendre à la convocation qu'il renferme, à moins qu'ils n'aient à présenter des motifs d'excuse.

Ces motifs sont appréciés par le Sénat en Chambre du Conseil[3] (L. 10 avril 1889, art. 2, §§ 1 et 2).

EXPULSION D'ACCUSÉ[4]. *Il appartient à la Haute Cour de décider qu'un*

1. Les autres parties du même arrêt concernent la procédure d'instruction ; voy. le mot : *Instruction criminelle.*

2. Voy. ci-après : *Faits connexes*

3. « Un membre ayant exposé que la difficulté qu'il éprouvait à entendre lui faisait craindre de ne pouvoir suivre la lecture des pièces et les débats avec l'exactitude nécessaire pour former sa conviction de juge, le Président lui fit observer que cette cause d'abstention était de celles dont l'appréciation appartient en entier à la conscience des pairs qui les propose. La Cour, consultée, autorisa ce pair à s'abstenir. » (Cauchy, p. 77).

4. « Dès l'ouverture des débats relatifs à l'attentat d'avril 1834, et surtout après le prononcé de l'arrêt leur refusant le droit de prendre pour conseils des personnes qui n'étaient ni avocats, ni avoués (5 mai

accusé qui trouble ses audiences sera expulsé pour un temps dont elle fixe la durée. (Voy. l'arrêt du 20 décembre 1899, sous le mot : *Délits d'audience.*)

FAITS CONNEXES. *C'est à bon droit que le décret du Président de la République convoquant le Sénat en Cour de Justice pour statuer sur un attentat commis contre la sûreté de l'État ajoute : « et autres faits connexes*[1] *».*

Du 30 octobre 1899. — « La Chambre d'accusation près la Haute Cour de justice;..... — En outre[2], en ce qui concerne Guérin : — Attendu que les faits : 1° de détention d'armes de guerre ou de dépôt d'armes quelconques; 2° d'outrages par paroles, gestes ou menaces et d'attaques avec violences et voies de fait contre des agents de la force publique dans l'exercice de leurs fonctions ou agissant pour l'exécution des lois; 3° de tentatives d'homicide volontaire avec préméditation contre des agents de la force publique dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, sont connexes à l'accusation de complot relevée contre lui, comme s'y rattachant directement, et que l'instruction a révélé contre lui des charges suffisantes à cet égard, crimes et délits prévus et punis par les articles 89, 233, 2, 295, 296, 297, 209, 212, 224 du Code pénal, et par l'article 3 de la loi du 24 mai 1834... »

Du 4 janvier 1900. — « La Haute Cour de justice; — Statuant par un seul et même arrêt, tant sur les réquisitions de M. le Procureur général que sur les conclusions précédemment prises par l'accusé Guérin, et tendant à la disjonction des crimes et délits retenus comme connexes par l'arrêt de renvoi du 30 octobre 1899;... — En ce qui concerne l'accusé Guérin : — Attendu que les faits visés par lui dans ses conclusions susénoncées ont été reconnus connexes au crime de complot par l'arrêt de renvoi rendu par la Commission d'instruction; — Attendu que les faits dont il s'agit se rattachent, d'une manière certaine, au crime de complot susénoncé; qu'ils avaient pour but d'assurer l'impunité de son auteur; que c'est donc avec raison que ces faits ont été déclarés connexes; — Attendu, en ce qui concerne la tentative d'homicide volontaire sur des agents de la force publique, qu'il n'existe pas contre Guérin preuve suffisante qu'il se soit rendu coupable de ce crime; — Mais attendu qu'il résulte de l'information et des débats la preuve qu'il a : 1° à Paris, en 1899, détenu, sans y être légalement autorisé, des armes et des munitions de guerre ou un dépôt d'armes; 2° à Paris, en août et en septembre 1899, outragé par paroles, gestes ou menaces les agents de la force publique dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, et 3° aux mêmes lieu et dates, attaqué avec violences et voies de fait les agents de la force publique agissant pour l'exécution des lois;

« ..... Déclare Guérin mal fondé dans ses conclusions tendant à la disjonction des crimes et délits retenus comme connexes par l'arrêt de renvoi, l'en déboute et, statuant en conséquence sur les faits dont il s'agit, le déclare coupable : 1° du délit de détention sans

1835, *Arch. parl.*, 95, p. 439-440; *Journ. Pal.*, 27, p. 973), les accusés, par leur obstination à ne pas répondre aux questions du Président, par leurs vociférations et le tumulte, empêchèrent le fonctionnement de la justice. La Cour des pairs dut prendre les mesures commandées par les circonstances et notamment autoriser son Président à faire expulser ceux des accusés qui, par leurs violences, rendaient impossible la continuation des débats (arrêts des 6, 9, 22 mai, 15 juill. 1835, *Arch. parl.*, 95, p. 468-469, 609; 96, p. 303-308; 93, p. 110-112; *Journ. Pal.*, 27, p. 973-975; 979-980; Cauchy, *op. cit.*, p. 506-535). Cet état de choses se continua jusqu'à l'arrêt du 13 août 1835 qui jugea la première catégorie d'accusés. Lorsque, le 28 nov. 1835, les débats furent rouverts à propos de la seconde catégorie d'accusés, la loi du 9 sept. 1835, rendue nécessaire précisément par ces incidents, avait fixé la procédure à suivre pour le cas où un accusé refuserait de comparaître à l'audience, pour le cas aussi où, soit par des clameurs, soit par tout autre moyen propre à causer du tumulte, un accusé mettrait obstacle au libre cours de la justice (art. 8 à 12; J. G., v° *Instr. crim.*, p. 340, nos 2202 et suiv.; S., v° *Procéd. crim.*, nos 1721 et suiv.; *Code d'instr. crim. annoté*, p. 375, nos 60 et suiv., p. 601 et suiv., nos 43 et suiv.). C'est en vertu des dispositions des articles 8 à 11 de cette loi du 9 sept. 1835, applicables, d'après l'article 12, au jugement de tous les crimes et délits devant toutes les juridictions, que le Sénat, aux mois de nov. et déc. 1899, a ordonné, à plusieurs reprises, l'expulsion d'accusés qui troublaient l'audience par leurs clameurs. Toutefois, la durée de l'expulsion a toujours été limitée à un certain nombre d'audiences ou, tout au moins, n'a jamais dépassé l'audience consacrée au réquisitoire du Procureur général. Pour justifier cette limitation, les arrêts invoquent l'article 32 de la loi du 10 avril 1889; mais il semble que cette référence était inutile, car si la loi du 9 sept. 1835, en assimilant les accusés expulsés pour cause de tumulte aux accusés non comparants, décide implicitement qu'ils n'assisteront désormais à aucune audience, elle ne s'oppose assurément pas à ce que l'exclusion ne soit que temporaire, l'assistance des accusés aux débats étant la garantie d'une bonne justice. » (Louis Sarrut, dans la *Jurisp. générale*, 1903, II, 360 et 361.)

1. Texte de l'article 1er des deux décrets rendus le 8 avril 1889 et le 4 septembre 1899.

2. Voy. les autres parties de cet arrêt sous les mots : *Chose jugée* et *Complot*.

autorisation d'armes et munitions de guerre ou d'un dépôt d'armes, prévu et puni par les articles 3 et 4 de la loi du 24 mai 1834; 2° du délit d'outrages envers des agents, prévu et puni par l'article 224 du Code pénal; 3° du délit d'attaque avec violences et voies de fait envers les agents de la force publique, prévu et puni par l'article 212 du Code pénal... »

FAUX TÉMOIGNAGE. En vertu de l'article 330 du Code d'instruction criminelle, si la déposition d'un témoin paraît fausse, le Président peut, sur la réquisition, soit du Procureur général, soit de l'accusé, et même d'office, faire sur-le-champ mettre le témoin en état d'arrestation; il est ensuite procédé à l'instruction; la question se pose alors de savoir si, conformément au dernier paragraphe de l'article 330, les pièces d'instruction doivent être renvoyées devant la Chambre des mises en accusation de la Cour du ressort, ou si elle peut retenir et juger elle-même l'incident. D'un arrêt de la Cour des pairs en date du 28 décembre 1835 il résulte que « la Cour est le juge naturel et compétent d'une accusation de faux basée sur des faits qui se sont passés sous ses yeux et qui ont la plus étroite connexité avec le procès dont elle est saisie ».

GREFFE DE LA HAUTE COUR. Le Secrétaire général de la Présidence du Sénat remplit les fonctions de greffier de la Haute Cour[1]. Il peut être assisté de commis-greffiers assermentés nommés par le Président du Sénat. (L. 10 avril 1889, art. 4, §§ 1er et 2e.)

[*Formule du serment.*] — « Vous jurez et promettez de bien et légalement remplir vos fonctions, d'observer tous les devoirs qu'elles vous imposent et de tenir un secret rigoureux sur tous les faits qui viendront à votre connaissance dans l'exercice de vos fonctions. »

Le greffier préside aux appels nominaux. — Il signe les arrêts de la Cour avec le Président. (L. 10 avril 1880, art. 26.) Il notifie aux accusés l'arrêt définitif de la Cour. (*Ibid.*, art. 24.)

Les pièces du greffe sont, après chaque arrêt définitif, déposées dans les archives du Sénat; elles ne peuvent être remises aux Archives nationales.

HUISSIERS DU SÉNAT. Les huissiers du Sénat remplissent, pour le service d'ordre intérieur de la Haute Cour, les fonctions d'huissiers audienciers. (L. 10 avril 1889, art. 4, § 4.)

INFORMATION JUDICIAIRE. *Dès que le Président de la République a rendu un décret constituant le Sénat en Cour de justice, toutes les pièces de l'information commencée par la justice ordinaire sur les faits incriminés sont envoyées au Procureur général près la Haute Cour. Néanmoins, les magistrats qui ont commencé l'information continuent à recueillir les indices et les preuves, jusqu'à ce que le Sénat ait ordonné qu'il soit procédé devant lui.* (L. 10 avril 1889, art. 5.)

INSTRUCTION CRIMINELLE. Après avoir entendu le réquisitoire du Procureur général, la Haute Cour ordonne qu'il sera procédé à l'instruction. (L. 10 avril 1889, art. 6, § 1er.)

1. Il est nommé par le Bureau du Sénat.

L'arrêt est délibéré en Chambre du Conseil; il est prononcé en audience publique.

En vertu de l'article 32 *de la loi du* 10 *avril* 1889, *la Haute Cour a déclaré applicable à sa procédure la loi du* 8 *décembre* 1897 *sur l'instruction criminelle.*

Du 18 septembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Vu le décret de M. le Président de la République, en date du 4 décembre 1899; — Vu les articles 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 14 de la loi du 10 avril 1889; — Ouï M. le Procureur général en son réquisitoire; sans s'arrêter aux requêtes présentées par de Monicourt, comte de Sabran-Pontevès, Eugène Godefroy, André Buffet et autres inculpés; — Ordonne qu'il sera procédé à l'instruction par la Commission nommée à cet effet, pour ladite instruction faite et rapportée, être, par le Procureur général, requis, et par la Chambre d'accusation, statué ce qu'il appartiendra; — Réserve la discussion contradictoire de la question de compétence après la clôture de ladite instruction; — Décide que la loi du 8 décembre 1897 sera appliquée à la procédure devant la Haute Cour de justice. »

Lorsque l'instruction comprend un nombre considérable d'accusés, il suffit de lire à chacun des inculpés qui subissent leur interrogatoire le même jour les interrogatoires qui ont, dans ledit jour, précédé le sien.

Au cas de pluralité d'inculpés, la communication collective aux défenseurs d'inculpés compris dans une même accusation satisfait aux prescriptions de la loi du 8 *décembre* 1897, *sauf au magistrat instructeur à augmenter, s'il y a lieu, le délai imparti par la loi.*

La présence d'un conseil unique satisfait pleinement au vœu de la loi de 1897.

Du 12 octobre 1899. — « La Commission d'instruction près la Haute Cour de justice;... II. — Attendu qu'il résulte des termes mêmes de la loi du 8 décembre 1897, qu'elle a statué sur les cas les plus ordinaires, ceux où il n'y a qu'un inculpé, où, par suite, la communication prescrite par l'article 10 ne peut prolonger indéfiniment la durée de l'instruction et, avec elle, la durée de la détention préventive; — Attendu que le cas où il y a un nombre considérable d'inculpés n'étant pas entré dans ses prévisions, elle doit être interprétée dans son esprit de manière à concilier l'intérêt des inculpés et les garanties qui leur sont dues avec les nécessités de l'instruction; — Attendu que, dans le cas dont il s'agit, l'application stricte de l'article 10 de la loi, outre qu'elle tendrait à constituer une véritable obstruction, établirait la plus choquante et la plus arbitraire des inégalités; — Qu'en effet, chacun des inculpés aurait sans doute la connaissance des interrogatoires qui ont précédé le sien, mais non ceux qui l'auraient suivi et des charges qui pourraient y être relevées contre lui, et qu'en dernière analyse, l'inculpé interrogé le dernier, aurait seul le privilège de connaître tous les interrogatoires précédents; — Attendu qu'un semblable résultat n'a pu entrer dans la pensée du législateur; — Attendu que les deux arrêts de la Cour de cassation, invoqués à l'appui du mémoire, ne sont ici d'aucune application; qu'effectivement, dans l'espèce qui lui était soumise, la Cour de cassation s'est bornée à déclarer que la procédure antérieure aux actes de confrontation n'avait pas besoin d'être communiquée au conseil des accusés, dans le délai imparti par l'article 10 de la loi; que, sans doute, il devait en être autrement si la confrontation se transformait, en fait, en un véritable interrogatoire; mais qu'elle n'a nullement statué sur la question de savoir, dans quelles conditions, l'interrogatoire subi par chaque accusé devait être mis à la disposition des autres; — Attendu que, dans le silence du texte et pour satisfaire à l'esprit de la loi libéralement interprétée, il suffit de lire à chacun des inculpés qui subissent leur interrogatoire le même jour, les interrogatoires qui auront, dans ledit jour, précédé le sien; que la Commission a constaté, par la connaissance qu'elle a prise elle-même de la procédure de plusieurs affaires soumises aux juridictions de droit commun, que, dans la pratique, et dans le cas où plusieurs inculpés étaient interrogés le même jour, ou bien il n'avait été donné connaissance à aucun des inculpés des interrogatoires ayant précédé le sien, ou bien le juge d'instruction s'était borné à lui en donner connaissance par une simple lecture,

« III. — Attendu que la loi du 8 décembre 1897 a eu pour objet unique, dans son article 9, de réglementer les droits de la défense, non pas lors des débats publics devant les juridictions répressives, mais seulement au cours de l'instruction; qu'elle a prescrit à

cet effet que l'inculpé, détenu ou libre, ne pourrait être interrogé ou confronté, à moins qu'il n'y renonçât expressément, qu'en présence de son conseil ou lui dûment appelé; que l'unique préoccupation du législateur a été de placer un témoin dans la chambre d'instruction à côté de l'inculpé et de prémunir ce dernier contre une question captieuse ou une pression morale; que le but de la loi étant ainsi limité et précisé, la présence d'un conseil unique répond pleinement au vœu du législateur et qu'il n'y a pas lieu d'en admettre plusieurs;

« Attendu que, lorsqu'il y a plusieurs inculpés, la loi n'a pas prescrit des communications individuelles et successives; que des communications de ce genre pourraient, dans les affaires intéressant un grand nombre de personnes, prolonger outre mesure la détention préventive et l'instruction elle-même; — Que, lorsque la communication est collective, il appartient, en fait, au magistrat instructeur d'augmenter, s'il y a lieu, le délai imparti par la loi dans la mesure qui lui paraît nécessaire à la sauvegarde des droits de la défense; Attendu que le Président de la Commission s'est inspiré de ces principes et les a équitablement appliqués;

« Par ces motifs, dit qu'il n'y a lieu de satisfaire à la demande de l'inculpé Baillière; — Décide que le Président de la Commission a procédé régulièrement en lisant ou offrant de lire à chacun des inculpés interrogés le même jour les interrogatoires subis ledit jour par ses co-inculpés interrogés avant lui; — Dit qu'un conseil unique répond pleinement aux vœux du législateur; que la communication collective aux défenseurs d'inculpés compris dans une même accusation satisfait également aux prescriptions de la loi, et que les délais impartis pour cette communication ont été équitablement fixés; — Réserve à statuer par un arrêt distinct sur les conclusions relatives à la communication des pièces sous scellés non jointes à la procédure ».

La loi du 8 décembre 1897 ayant limité dans son article 10 à la procédure seule la communication qui doit être faite au conseil de l'inculpé la veille d'interrogatoires, il n'y a pas lieu de communiquer les pièces provenant de saisies chez les inculpés ou chez des tiers qui ont été considérées comme sans intérêt par le juge d'instruction et placées par lui sous scellés pour être mises à la disposition des personnes auxquelles elles appartiennent.

Toutefois si, parmi les pièces non communiquées, il s'en trouve qui soient spécialement désignées soit par l'accusation, soit par la défense, le Président de la Commission d'instruction peut ouvrir le scellé en présence de l'inculpé et du Procureur général et apprécier si lesdites pièces doivent être jointes au dossier.

Du 13 octobre 1899. — « La Commission d'instruction près la Haute Cour de justice; — Vu le mémoire produit au nom des inculpés à la date du 10 octobre; — Vu les conclusions de M. le Procureur général près la Haute Cour, lequel déclare s'en rapporter à l'appréciation de la Commission d'instruction; — Vu la loi du 8 décembre 1897; — Sur la demande de communication des scellés qui n'ont pas été joints à la procédure : — Attendu que les pièces dont la communication est réclamée sont celles provenant des saisies pratiquées chez les inculpés ou chez des tiers, qui, après avoir été examinées par le juge d'instruction, ont été jugées par lui sans intérêt pour la manifestation de la vérité, n'ont point, en conséquence, été jointes au dossier et ont été replacées par ses soins sous scellés pour être tenues, comme inutiles, à la disposition des personnes auxquelles elles appartiennent; que l'accusation n'en a fait aucun usage; que, dans ces conditions, elles ne peuvent être considérées comme faisant partie de la procédure; — Qu'en conséquence, la loi du 8 décembre 1897, en limitant dans son article 10 *à la procédure* seule la communication qui doit, d'après ses dispositions nouvelles, être faite au conseil de l'inculpé la veille des interrogatoires, a clairement tranché la question; — Qu'il n'eût pu en être autrement sans le plus grave préjudice pour les tiers et les inculpés eux-mêmes; — Que le secret des papiers de famille et des correspondances privées qui se rencontrent si souvent dans les saisies risquerait ainsi d'être livré, sans utilité pour la justice, aux plus regrettables indiscrétions; — Qu'il est inadmissible qu'un citoyen, qu'une simple erreur de police a pu jeter en prison, soit exposé à de pareilles divulgations; — Que la défense représente en vain que ses droits sont méconnus si elle ne peut, après le juge d'instruction, prendre connaissance des documents qu'il a eu le loisir d'examiner; — Que ses intérêts sont suffisamment sauvegardés par l'offre faite, et jusqu'à présent refusée, de restituer sur sa demande à chaque inculpé les

scellés qui le concernent, après en avoir fait constater l'état en sa présence, sauf à lui à en faire l'usage qui lui appartiendra; — Qu'il y a donc lieu de refuser la communication demandée et de maintenir l'offre de restituer à chaque inculpé les scellés qui l'intéressent; — Atttendu, toutefois, qu'il convient, dans l'intérêt supérieur de la manifestation de la vérité, de réserver le cas où quelques documents spécialement désignés pourraient être signalés, soit par l'accusation, soit par la défense, comme utiles au débat, et de fixer les conditions dans lesquelles ils pourraient être joints à la procédure;

« Par ces motifs, rejette la demande présentée au nom des inculpés; maintient l'offre qui leur a été faite; — Décide, toutefois, que si parmi les pièces non communiquées, il s'en trouve qui soient spécialement désignées, soit par l'accusation, soit par la défense, comme pouvant servir à la manifestation de la vérité, le scellé qui les contient sera ouvert en présence de l'inculpé et du Procureur général, et le Président de la Commission, après en avoir contradictoirement constaté l'état, appréciera si ces pièces doivent être jointes au dossier. »

INVIOLABILITÉ DE LA HAUTE COUR. *Les membres du Sénat réunis comme Cour de justice sont protégés par l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et jouissent des immunités parlementaires dans les mêmes conditions que pendant la durée des sessions législatives*[1].

LIBERTÉ PROVISOIRE. *Pendant l'instruction, il est statué sans recours sur les demandes de mise en liberté provisoire, par la Commission d'instruction, après communication au Procureur général.* (L. 10 avril 1889, art. 8, §6.)

Conformément à l'article 11 de la loi du 8 décembre 1897, la Haute Cour ne peut statuer sur une demande de mise en liberté provisoire que s'il y a renvoi à une autre session.

Du 23 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que, par arrêt du 18 septembre dernier, la Haute Cour a rendu applicable au procès actuel la loi du 8 décembre 1897; — Attendu que l'article 11 de ladite loi est ainsi conçu : « Lorsque la Cour d'assises « saisie d'une affaire criminelle en prononce le renvoi à une autre session, il lui appartient « de statuer sur la mise en liberté provisoire de l'accusé »; — Attendu qu'il suit de là que c'est seulement dans le cas où il y a renvoi qu'il peut y avoir lieu à statuer; — Attendu que les débats sont en cours et que, par conséquent, la question de mise en liberté provisoire ne peut être posée; — Par ces motifs, déclare irrecevable les conclusions de Dubuc, les rejette. »

MANDAT POSTÉRIEUR. *La compétence de la Haute Cour n'est pas subordonnée à la condition qu'elle soit composée de la totalité des membres du Sénat; en conséquence, s'il intervient, au cours d'un procès, un renouvellement partiel de l'Assemblée, la Cour demeure saisie sous la seule réserve que les membres issus de ce renouvellement ne peuvent connaître des faits incriminés, lors même qu'ils auraient été déjà en possession du mandat sénatorial à la date du décret de convocation.*

Du 20 février 1900. — « La Haute Cour de justice; — Attendu qu'en édictant dans son article 13 que « 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 contre la sûreté de l'État », la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics n'a eu pour but que d'attribuer juridiction au Sénat en pareille matière et que, par le paragraphe final de ce même article, elle a laissé à une loi postérieure le soin de déterminer le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement; — Attendu que la loi, faite en exécution de ces prescriptions et qui porte la date du 10 avril 1889, n'a dans aucune de ses dispositions, pas plus du reste que la loi du 16 juillet 1875 elle-même, subordonné la compétence de la Haute Cour à la condition qu'elle serait composée de la totalité des membres du Sénat; — Qu'elle a, au contraire, édicté des dispositions dont l'application a précisément pour effet de restreindre, sans limitation aucune, le

1. Voy. cette question traitée avec quelques développements au n° 1068.

nombre des juges, dans certains cas déterminés; — Que c'est ainsi notamment qu'aux termes du paragraphe final de son article 2 « les sénateurs élus postérieurement au décret de convocation ne pourront connaître des faits incriminés; — Attendu que la Haute Cour ayant été convoquée par décret du 4 septembre 1899, les sénateurs élus postérieurement à cette date et, en particulier, ceux qui ont été élus lors du renouvellement triennal le 28 janvier dernier, sont incompétents pour connaître de l'affaire actuellement en cours; — Attendu qu'il n'y a lieu de faire, à cet égard, aucune distinction entre les sénateurs élus pour la première fois et les anciens sénateurs qui ont été réélus; — Que la nouvelle investiture résultant, pour ces derniers, de leur réélection, ne les rattache, en effet, par aucun lien à l'investiture précédente, et qu'en réalité, les uns comme les autres, ne font actuellement partie du Sénat qu'en vertu d'un mandat qui leur a été conféré à une date postérieure au décret de convocation de la Haute Cour...[1] »

MINISTRES. Les sénateurs, membres du Gouvernement, ne prennent part ni à la délibération ni au vote sur la culpabilité. (L. 10 avril 1889, art. 30.)

OFFENSE AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE. *Il appartient à la Haute Cour de réprimer les délits d'offense au Président de la République qui peuvent être commis pendant ses audiences.* (Voy. l'arrêt du 18 novembre 1899, sous le mot : *Délits d'audience.*)

OUTRAGES A LA HAUTE COUR. *La Haute Cour a le droit de réprimer elle-même les délits d'outrages commis envers ses membres par un accusé.* (Voy. l'arrêt du 29 novembre 1899, sous le mot : *Délits d'audience.*)

PARENTÉ. Les voix de tous les sénateurs sont comptées, quels que soient les degrés de parenté ou les alliances existant entre eux. (L. 10 avril 1889, art. 27.)

Tout sénateur est tenu de s'abstenir, s'il est parent ou allié de l'un des inculpés jusqu'au degré de cousin issu de germain inclusivement. (*Ibid.*, art. 28, § 1er.)

PAROLE. Dans la Haute Cour de Justice comme au sein du Sénat tenant une séance législative, aucun membre ne peut prendre la parole qu'après l'avoir obtenue du Président; d'ailleurs, en vertu de l'article 267 du Code d'instruction criminelle, le Président a un pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'ordre entre ceux qui demandent à parler. Un arrêté de la Cour des pairs du 21 novembre 1815 avait décidé qu'il ne serait fait de question, soit à l'accusé, soit aux témoins, que par l'organe du Président, à qui chaque membre devrait transmettre sa demande de sa place et à haute voix; mais il résulte d'un précédent du 5 juin 1820 que, lorsque les réponses de l'accusé aux interpellations faites par l'intermédiaire du Président ne paraissent pas satisfaisantes au membre qui les a provoquées, ce membre conserve le droit de prendre lui-même la parole pour reproduire ces questions ou pour en adresser de nouvelles[2]. Il convient d'ajouter qu'en vertu de l'article 32 de la loi du

1. Voy. également les parties de cet arrêt citées sous les mots : *Absence* et *Contumax*

2 Le 21 novembre 1815, le chancelier Dambray résumait en ces termes les règles à observer pour la parole devant une Haute Cour :

« Le silence le plus absolu doit régner parmi MM. les pairs ; aucun d'eux ne peut prendre la parole sans a demander; aucun ne peut la demander que pour interroger l'accusé ou faire des interpellations aux témoins; et je n'ai pas besoin d'observer que MM. les pairs sont trop nombreux pour ne pas user très sobrement de ce droit d'interpellation, dont l'usage trop multiplié fatiguerait l'accusé et prolongerait indéfiniment les débats. Aucune motion, d'ailleurs, aucune proposition incidente ne doit troubler la solennité d'une pareille séance. »

10 avril 1889, l'article 319 du Code d'instruction criminelle est applicable aux audiences de la Haute Cour de justice tant qu'il n'en est pas autrement ordonné par le Sénat; on sait qu'aux termes de l'article 319 les juges ont la faculté, en demandant la parole au Président, d'adresser aux témoins et aux accusés toutes les interrogations qu'ils croient nécessaires à la manifestation de la vérité.

Le Président accorde la parole pour poser des questions aux témoins en se conformant aux règles tracées par l'article 270 du Code d'instruction criminelle qui lui impose le devoir de « rejeter tout ce qui tendrait à prolonger les débats, sans donner lieu d'espérer plus de certitude pour le résultat ». (V. *Témoins*.)

PARQUET DE LA HAUTE COUR. Aux termes de l'article 3 de la loi du 10 avril 1889, le Président de la République nomme, parmi les membres des Cours d'appel ou de la Cour de cassation, un magistrat chargé des fonctions de Procureur général. Cette nomination prend place dans le décret de convocation de la Haute Cour[1]. Lorsque la Haute Cour est appelée à se réunir de nouveau pour juger un contumax, un nouveau décret n'est pas nécessaire pour désigner le Procureur général, à moins que celui qui avait été nommé par le décret de convocation n'ait été dans l'intervalle investi d'autres fonctions; et si ces nouvelles fonctions sont l'une de celles visées à l'article 3 précité, le décret du Président de la République peut maintenir le même Procureur général[2].

Aux termes du même article 3, le Président de la République nomme également, parmi les membres des Cours d'appel ou de la Cour de cassation, un ou plusieurs magistrats chargés d'assister le Procureur général comme avocats généraux. (Voy. *Accusation, Chambre d'accusation; Réquisitoire*.)

PÉNALITÉS (Application des). La décision sur l'application de la peine est prise dans la même forme que la déclaration de culpabilité. (L. 10 avril 1889, art. 22, § 1er.)

Pour chaque accusé, les questions sur l'application de la peine sont formulées par le Président et mises aux voix séparément, et il est voté séparément pour chaque inculpé. Le vote a lieu par appel nominal, en suivant l'ordre alphabétique, le sort désignant la lettre par laquelle on commencera. Les sénateurs votent à haute voix, le Président vote le dernier. (L. 10 avril 1889, art. 19 et 20.)

Si, après deux tours de vote, aucune peine n'a réuni la majorité des voix, il est procédé à un troisième tour, dans lequel la peine la plus forte proposée au tour précédent est écartée de la délibération. Si, à ce troisième tour, aucune peine n'a encore réuni la majorité absolue des votes, il est procédé à un quatrième tour et ainsi de suite, en continuant à écarter la peine la plus forte,

1. Décrets du 8 avril 1889, article 2, et du 4 septembre 1899, article 2. — Voy. ci-dessus le mot : *Contumax*.

2. En 1901, le Procureur général près la Haute Cour constituée en vertu du décret de 1899, avait été nommé Président de chambre à la Cour de cassation, depuis la séparation de la Cour. Le Président du Sénat ayant convoqué la Haute Cour pour le 24 juin 1901, en vue du jugement d'un contumax qui comparaissait, un décret du 31 mai 1901 maintint dans ses fonctions l'ancien Procureur général.

jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée par la majorité absolue des votants. (*Ibid.*, art. 22, § 2.)

Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accusé est déclaré coupable, combinées, s'il y a lieu, avec l'article 463 du Code pénal, sont appliquées, sans qu'il appartienne au Sénat d'y substituer de moindres peines. Ces dispositions sont rappelées textuellement dans l'arrêt. (*Ibid.*, art. 23. — Voy. *Condamnation.*)

PIÈCES A CONVICTION. *Conformément à l'article* 329 *du Code d'instruction criminelle, les pièces à conviction ne peuvent être représentées tant que les dépositions des témoins ne sont pas commencées.*

Du 17 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu qu'aux termes de l'article 329 du Code d'instruction criminelle, toutes les pièces relatives au délit et pouvant servir à conviction ne doivent être représentées à l'accusé que dans le cours ou à la suite des dépositions; — Attendu, en conséquence, que Guérin ne saurait en réclamer actuellement l'apport à l'audience, et qu'il n'y a lieu, par suite, d'accueillir les conclusions tant principales que subsidiaires par lui prises; — Par ces motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions, les rejette en l'état. »

PRÉSENCE. Les décisions ou arrêts du Sénat ne peuvent être rendus qu'avec le concours de la moitié plus un au moins de la totalité des sénateurs qui ont droit d'y prendre part. (L. 10 avril 1889, art. 25.)

Tous les sénateurs élus antérieurement au décret qui constitue le Sénat en Cour de justice sont tenus de se rendre à la convocation qu'il renferme, à moins qu'ils n'aient à présenter des motifs d'excuse.

Ces motifs sont appréciés par le Sénat en Chambre du Conseil. (L. 10 avril 1889, art. 2, §§ 1er et 2). La loi ne spécifie aucune peine à l'encontre des sénateurs dont l'excuse n'aurait pas été admise. (Voy. *supra*, les divers arrêts reproduits sous le mot : *Absence.*)

PRÉSIDENCE DE LA HAUTE COUR[1]. Les débats sont présidés par le Président du Sénat ou, à son défaut, par l'un des Vice-Présidents désigné par le Sénat. (L. 10 avril 1889, art. 15.)

Lorsque la Haute Cour est constituée, ses membres sont convoqués par le Président du Sénat. (Voy. le mot : *Convocation.*)

C'est le Président du Sénat qui fixe le jour auquel les accusés devront comparaître devant la Cour, lorsque tous les actes d'instruction sont terminés et que l'arrêt de mise en accusation a été notifié. (*Ibid.*, art. 14.)

1. « Au Président de la Haute Cour de justice appartiennent la direction des débats et la police de l'audience (art. 267, C. instr. crim.). Ainsi il ordonne, s'il y a lieu, l'apport à l'audience des pièces à conviction; il les fait représenter, quand il le juge à propos, à l'accusé ou aux témoins, sans que d'ailleurs cette formalité ait un caractère obligatoire, à moins de conclusions formelles prises par l'accusé ou par le ministère public (J. G. v° *Témoin*, n° 570; v° *Instr. crim.*, nos 2263 et suiv.; S. v° *Procéd. crim.*, nos 1754 et suiv.; *Code d'instr. crim. annoté*, art. 329, nos 23, 24, 33 et suiv., 46 et suiv.). Le Président de la Haute Cour de justice exerce, en outre, le pouvoir discrétionnaire dont est investi le Président de la Cour d'assises (*Code d'instr. crim. annoté*, art. 268, nos 130 et suiv.; art. 269, nos 5 et suiv.; J. G. v° *Instr. crim.*, nos 2154 et suiv.; S. v° *Procéd. crim.*, nos 1636 et suiv.). Pour les cas dans lesquels il a été fait usage de ce pouvoir, Voy. en ce qui concerne la Cour des pairs, Cauchy, *op. cit.*, p. 469-484, et en ce qui concerne le Sénat, les arrêts des 23, 28 nov., 1er, 13, 16, 21, 26 déc. 1899. » (Louis Sarrut, *loc. cit.* p. 360.)

Les questions sur la culpabilité et sur l'application de la peine sont formulées par le Président. (*Ibid.*, art. 19.)

Les arrêts de la Cour sont rédigés et signés par le Président. (*Ibid.*, art. 26.)

PROCÉDURE DE LA HAUTE COUR. Les dispositions du Code d'instruction criminelle et de toutes autres lois générales d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la loi spéciale du 10 avril 1889 sont appliquées à la procédure, s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat. (L. 10 avril 1889, art. 32. — Voy. l'arrêt du 18 septembre 1899, sous le mot : *Instruction criminelle*. — Voy. aussi : *Actes de procédure*.)

PROCÈS-VERBAUX DE LA HAUTE COUR. Il est tenu procès-verbal des séances de la Cour.

Ce procès-verbal est signé par le Président et le greffier. (L. 10 avril 1889, art. 31.)

RECOURS. Il n'y a de recours ni contre les décisions de la Commission d'instruction (Voy. *Commission d'instruction*), ni contre les décisions ou arrêts de la Haute Cour. (L. 10 avril 1889, art. 25.)

RÉCUSATION. Les sénateurs composant la Commission d'instruction ne peuvent concourir au jugement s'ils sont récusés par la défense. (L. 10 avril 1889, art. 16, § 2.)

A l'exception du cas ci-dessus visé, aucun sénateur ne peut être récusé, ni par le ministère public, ni par les accusés. Une demande de renvoi devant un autre tribunal pour cause de suspicion légitime équivaudrait à une demande de récusation et ne serait pas recevable[1].

Du 15 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice ; — Attendu qu'il résulte des articles 16, 28 et 29 de la loi du 10 avril 1889 que les membres de la Haute Cour ne peuvent être l'objet de récusations ni de la part du ministère public, ni de la part de la défense[2] ; — Attendu que les conclusions de la défense ne tendent en réalité, sous forme de demande de renvoi pour suspicion légitime, qu'à permettre aux accusés d'exercer de véritables récusations ; — Par ces motifs, dit qu'aucune récusation des membres de la Haute Cour ne peut être formulée ; rejette, en conséquence, comme irrecevables les conclusions déposées au nom des accusés. »

RÉGIME PÉNITENTIAIRE. *La détention en commun, qui est le caractère principal du régime des condamnés politiques, ne saurait être appli-*

1. Dans la séance du 9 avril 1889, la Chambre des députés a repoussé un amendement tendant à donner aux inculpés le droit de récuser douze sénateurs. — Voy. aussi les mots : *Chambre du Conseil* et *Témoin*.

2. « La loi du 10 avril 1889 dénie le droit de récusation au ministère public d'une façon absolue ; elle ne l'accorde à l'accusé qu'à l'encontre des sénateurs composant la Commission d'instruction (art. 16, § 3). A défaut de récusation par la défense, les sénateurs, membres de la Commission d'instruction, conservent le droit de siéger et de concourir au jugement ; comme ils sont seulement au nombre de neuf, leur influence sur la marche du procès serait peu appréciable. En fait, ils ont siégé lors de la première réunion du Sénat en Haute Cour de justice (août 1889, aff. général Boulanger, Dillon, Rochefort, *Journ. off.*, 9-14 août 1889) ; ils se sont abstenus spontanément dans l'affaire de 1899. Leur situation au point de vue du droit de participer aux débats et au jugement étant réglée par un texte spécial, l'article 16, § 3, de la loi du 10 avril 1889, il n'y a lieu de ne tenir compte ni de l'article 257, C. inst. crim., ni de l'article 1er de la loi du 8 déc. 1897, loi applicable devant la Haute Cour de justice ; ils ne perdent l'aptitude à juger que s'ils sont récusés par la défense, ou s'ils s'abstiennent volontairement et font agréer ce motif d'abstention en Chambre du Conseil. (L. 10 avril 1889, art. 29.) » (Louis Sarrut, *loc. cit.*, p. 354.)

quée aux accusés traduits devant la Haute Cour. (Voy. l'arrêt du 12 octobre 1899, sous le mot : *Détention politique.*)

RENOUVELLEMENT DU SÉNAT. *Lorsqu'un renouvellement partiel du Sénat coïncide avec un procès pendant devant la Haute Cour, les membres élus ou réélus à ce renouvellement ne peuvent concourir au jugement.* (Voy. l'arrêt du 20 février 1900, sous le mot : *Mandat postérieur.*)

RÉQUISITOIRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL. *Dès que le Président du Sénat a donné lecture du décret du Président de la République, déclaré le Sénat constitué en Cour de justice et procédé à l'appel nominal, il fait introduire les membres du Ministère public. Le Procureur général donne lecture de son réquisitoire. L'audience est publique.* (L. 10 avril 1889, art. 6, § 1er.)

[*Formulaire* du 12 avril 1889.] — « Nous, Procureur général près la Haute Cour de justice; Vu les pièces et documents desquels il résulte qu'un crime d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat aurait été commis sur le territoire de la République, et spécialement à Paris, depuis moins de dix ans, et notamment au cours des années 1888 et 1889; — Que ledit attentat aurait été caractérisé par des actes d'exécution ou par une tentative n'ayant manqué son effet que par des circonstances indépendantes de la volonté des auteurs; — Vu les mêmes pièces desquelles il résulte encore présomption de crimes connexes, tels que celui de complot ayant pour but l'attentat visé ci-dessus; — Vu les charges recueillies à raison de ces faits : 1° contre, etc., etc..., sans préjudice des poursuites à intenter contre tous autres coauteurs ou complices que l'instruction ferait connaître; — Vu l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui fixe la compétence de la Haute Cour en matière d'attentat, et l'article 227 du Code d'instruction criminelle en ce qui concerne les actes connexes; — Ensemble les articles 87, 88, § 2, et 89 du Code pénal; 47, 91 et 94 du Code d'instruction criminelle, et 6 de la loi du 11 avril 1889; — Nous requérons qu'il plaise à la Haute Cour ordonner qu'il sera procédé à l'instruction contre MM. Boulanger, Dillon et Rochefort désignés plus haut, et éventuellement contre tous autres; — Avec tels mandats qu'il y aura lieu de décerner, suivant les nécessités de la poursuite. — Nous requérons en outre qu'il plaise à la Haute Cour nous donner acte du dépôt que nous faisons à son greffe de toutes les pièces du procès à instruire. »

[*Formulaire* du 18 septembre 1899.] — « Nous, Procureur général près la Haute Cour de justice; — Vu les pièces de l'information commencée par M. Fabre, juge d'instruction près le tribunal de première instance de la Seine; — Avons l'honneur d'exposer les faits suivants :... Tels sont les faits relevés jusqu'à ce jour par l'instruction contre :... Attendu qu'il existe contre les personnes ci-dessus dénommées prévention : 1° d'avoir depuis moins de dix ans, notamment en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, concerté et arrêté ensemble un complot ayant pour but soit de détruire ou de changer le Gouvernement, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre les autorités constitutionnelles, avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou consommés pour en préparer l'exécution; 2° d'avoir, dans le courant de l'année 1899, sur le territoire de la République, et spécialement à Paris, volontairement pris part, comme auteurs ou comme complices, à un ou plusieurs attentats dont le but était soit de détruire ou de changer le Gouvernement, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité constitutionnelle; — Lesquels attentats ont été manifestés par des actes d'exécution ou des tentatives qui n'ont été suspendues ou n'ont manqué leur effet que par des circonstances indépendantes de la volonté des auteurs; — Crimes prévus et punis par les articles 2, 87, 88, 85, 59, 60 du Code pénal; — Attendu qu'il existe en outre : contre... prévention d'avoir à Paris, en 1899, en réunion armée, résisté à des agents de la force publique, agissant pour l'exécution des lois;... spécialement d'avoir à Paris, en 1899, commis sur ces agents une tentative d'homicide volontaire avec préméditation. Ces faits sont connexes au complot et aux autres attentats ci-dessus spécifiés, ayant été commis pour assurer l'impunité desdits crimes, et tombent sous l'application, etc... Attendu qu'il existe contre... prévention d'avoir, à Paris, en 1899, adressé des provocations à des militaires des armées de terre ou de mer, dans le but de les détourner de leurs devoirs militaires et de l'obéissance qu'ils doivent à

leurs chefs dans ce qu'ils leur commandent pour l'exécution des lois et règlements militaires et la défense de la Constitution républicaine, délit qui est connexe au complot ci-dessus spécifié ayant été commis pour en faciliter ou en consommer l'exécution, et tombe sous l'application, etc.

« En conséquence, vu l'article 6 de la loi du 12 avril 1889, nous requérons qu'il plaise à la Haute Cour ordonner qu'il sera procédé à l'instruction contre les inculpés désignés plus haut, et éventuellement contre tous autres, les mandats déjà décernés par le juge d'instruction tenant état et sous réserve de tous autres mandats qu'il y aurait lieu de décerner suivant les nécessités de la poursuite. Nous requérons, en outre, qu'il plaise à la Haute Cour nous donner acte du dépôt que nous faisons à son greffe de toutes les pièces du procès à instruire. »

Après la lecture du réquisitoire, le Président donne acte au Procureur général, au nom de la Cour, du dépôt fait entre ses mains, ainsi que des pièces de procédure et des actes d'instruction qui y sont joints. Les membres du Parquet se retirent; la Cour se forme en Chambre du Conseil pour prendre telle détermination qu'il appartiendra sur l'affaire dont elle est saisie.

SAISIES DE PIÈCES. *Lorsqu'une saisie de pièces a été régulièrement pratiquée et qu'après restitution à l'inculpé des pièces réclamées par lui, un certain nombre de pièces non réclamées sont restées attachées au dossier, le magistrat instructeur a le droit d'examiner de nouveau ces dernières pour en extraire celles qui peuvent être utiles à la recherche de la vérité.*

Il convient que l'examen, par le juge d'instruction, des pièces saisies ait lieu en présence de l'inculpé; mais l'inobservation de cette formalité n'entraîne aucune nullité.

Une pièce incriminée de faux par l'inculpé peut être provisoirement retirée du dossier pour être transmise au Procureur de la République, et, si elle n'est pas indispensable à l'instruction, il n'y a pas lieu de surseoir jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la plainte en faux.

Du 20 octobre 1899. — La Commission d'instruction près la Haute Cour de justice; — Vu les conclusions déposées par l'inculpé Dubuc au cours de son interrogatoire du 16 octobre relevant la prétendue irrégularité des formalités ayant accompagné les saisies pratiquées chez lui ou sur sa personne, le 26 février à Paris, et le 4 septembre à Verdun, et tendant à la suspension des poursuites suivies contre lui jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la plainte en faux formée le 16 courant par l'inculpé Davout, dit Cailly;

« Sur la saisie pratiquée le 25 février 1899 à Paris : — Attendu qu'il est constaté par le procès-verbal de perquisition que la saisie et les neuf scellés entre lesquels les pièces ont été réparties ont été faits en la présence de Dubuc; qu'il résulte, en outre, de ses propres dépositions, reçues aux dates des 2 mars et 18 avril par le juge d'instruction Fabre, et signées par lui, que les scellés, transportés à la chambre d'instruction, y ont été ouverts en sa présence et que, contrairement aux allégations contenues dans ses conclusions, toutes les pièces réclamées par lui ont été rendues; qu'un certain nombre de pièces non réclamées étant restées attachées au dossier, leur nouvel examen par le magistrat instructeur, en vue d'en extraire celles qui pouvaient être utiles à la recherche de la vérité dans la procédure actuelle, a été tout à fait légitime;

« Sur la saisie pratiquée le 4 septembre sur la personne même de l'inculpé, à Verdun, par le commissaire de police Guelinger : — Attendu que, s'il ne résulte pas expressément du procès-verbal de cet officier de police que les sept lettres et le carnet saisis ont été clos et cachetés suivant le vœu de la loi, le procès-verbal de M. le juge d'instruction Fabre, en date du vendredi 8 (et non 5 comme le porte son intitulé, par une erreur qui se rectifie elle-même), constate que ces pièces lui sont parvenues sous enveloppe cachetée et que, d'ailleurs, cette enveloppe est encore jointe aux cinq pièces réservées; qu'il a, en conséquence, été satisfait à la loi; qu'à la vérité, le juge d'instruction a ouvert ladite enveloppe, examiné

les huit pièces saisies et placé les quatre d'entre elles, qu'il jugeait utiles à l'instruction, sous scellé hors la présence de l'inculpé; mais que s'il eût été préférable que la prescription légale, exigée pour la saisie seule, eût été également observée pour l'examen du juge, elle n'est nullement ordonnée par la lol pour cette opération, le législateur ayant entendu faire confiance à cet égard à l'honorabilité et à la conscience du magistrat; qu'en tout cas, aucune nullité n'est attachée à son inobservation;

« Sur la demande de surseoir à l'instruction, en ce qui touche l'inculpé, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la plainte en faux formée par Davout, dit Cailly : — Attendu que la pièce incriminée de faux quant à sa date n'est point indispensable à l'instruction et qu'il y a lieu de la retirer quant à présent du dossier pour la transmettre, à l'appui de la plainte faite, au Procureur de la République; — Par ces motifs, dit qu'il n'y a lieu de s'arrêter aux critiques formulées contre les prétendues irrégularités de l'instruction; — Dit que la pièce incriminée sera extraite du dossier et jointe à la plainte en faux pour être transmise au Procureur de la République; — Décide qu'il n'en sera pas fait état quant à présent dans l'instruction; — Dit qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, de surseoir à l'instruction jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la plainte en faux. »

SECRET DES DÉLIBÉRATIONS. *Les délibérations en Chambre du Conseil sont secrètes; toutes conclusions tendant à violer le secret de ces délibérations sont irrecevables.* (Voy. l'arrêt du 27 novembre 1899, sous le mot : *Chambre du Conseil.*)

SECRET PROFESSIONNEL. *Un commissaire de police qui se refuse, sur les questions de la défense, à divulguer les noms des personnes qui lui ont communiqué les renseignements qu'il donne à la justice, invoque, à bon droit, l'obligation du secret professionnel, dont il n'appartiendrait même pas à la Haute Cour de le délier.*

Du 6 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que les conclusions de l'accusé Dubuc tendent à ce que M. Hennion, commissaire de police spécial, attaché à la sûreté générale, soit tenu de révéler la source des renseignements par lui fournis à l'audience d'hier, au cours de sa déposition devant la Haute Cour; que le témoin s'est refusé à répondre aux questions qui lui ont été adressées à cet égard par la défense, en se retranchant derrière le secret professionnel; — Attendu que, si tout témoin doit fournir son témoignage sur les faits dont la preuve est recherchée par la justice, la loi détermine certaines exceptions qui, par des considérations d'ordre public, permettent au témoin de s'abstenir; — Attendu qu'il a le droit et le devoir de ne donner aucune explication sur la provenance d'indications dont il n'aurait eu connaissance qu'à raison de sa profession et qui ne lui auraient été révélées qu'à titre confidentiel; — Attendu que, dans ces conditions, un commissaire de police, qui se refuse, sur les questions de la défense, à divulguer les noms des personnes qui lui ont communiqué les renseignements qu'il donne à la justice, invoque à bon droit l'obligation du secret professionnel, dont il n'appartiendrait même pas à la Haute Cour de le délier; — Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'il ne saurait être interdit au témoin Hennion de faire état dans sa déposition des renseignements recueillis par lui sous le sceau du secret dans l'exercice de ses fonctions, et dont l'appréciation souveraine appartient à la Haute Cour; — Par ces motifs, déclare Dubuc mal fondé dans ses conclusions. »

SERMENT A TÉMOIN. *Les termes de la formule du serment sont sacramentels, et aucun des témoins régulièrement cités et notifiés ne peut être, en aucun cas, entendu, s'il n'a préalablement prêté, sans condition ni réserve, le serment exigé par la loi.*

Du 13 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu qu'à l'audience du lundi 11 décembre, le témoin comte de Dion, cité à la requête de la défense, invité à prêter le serment prescrit par l'article 317, Code d'instruction criminelle, a déclaré ne consentir à le prêter que sous une condition expressément déterminée par lui; — Que, mis de nouveau en demeure de se conformer, sans réserves, aux prescriptions formelles de la loi, il a per-

sisté dans la même attitude, et qu'invité alors à se retirer, il l'a fait aussitôt sans protestation ni observàtion ; — Attendu que les termes de la formule du serment sont sacramentels et qu'aucun des témoins régulièrement cités et notifiés, soit par le ministère public, soit par la défense, ne peut être en aucun cas entendu dans sa déposition s'il n'a préalablement prêté, sans condition ni réserve, le serment exigé par la loi ; — Que c'est donc à bon droit que, dans ces circonstances, le Président de la Haute Cour a invité le témoin de Dion à se retirer, sans l'admettre à faire sa déposition ; — Qu'il n'échet pas, par suite, pour la Cour d'ordonner une nouvelle comparution dudit témoin, lequel doit demeurer écarté du débat ; — Par ces motifs, déclare Poujol, dit de Fréchencourt, mal fondé en ses conclusions. »

SIÈGE DE LA HAUTE COUR. *Pour la première audience, le siège de la Haute Cour est fixé par le décret de convocation.* (Voy. *supra* le mot : *Convocation.*) *Il appartient à la Haute Cour, dès qu'elle est constituée, de désigner la ville et le local où elle entend tenir ses séances.* (L. 22 juillet 1879, art. 3, § 3 ; L. 10 avril 1889, art. 1er, § 2.)

SURETÉ DE LA HAUTE COUR. Cette circonstance que le Sénat est constitué en Cour de justice ne diminue en rien les prérogatives et attributions du Président du Sénat. C'est à lui, en conséquence, qu'il appartient de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de la Haute Cour. A cet effet, il a le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont il juge 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[1]. (L. 22 juillet 1879, art. 5.)

SUSPICION LÉGITIME. *En dehors des cas d'abstention prévus par le* § 3 *de l'article* 16 *de la loi du* 10 *avril* 1889 *et par les articles* 28 *et* 30 *de la même loi, ni le ministère public, ni la défense ne peuvent invoquer la suspicion légitime contre un membre de la Haute Cour.* (Voy. l'arrêt du 15 novembre 1899, sous le mot : *Récusation.*)

TÉMOINS. Les sénateurs, qui ont été cités comme témoins dans l'instruction et qui ont déclaré n'avoir aucun témoignage à fournir, doivent concourir aux arrêts et décisions de la Cour ; mais s'ils ont été entendus comme témoins, ils sont tenus de s'abstenir. (L. 10 avril 1889, art. 28.)

Les conclusions d'un inculpé tendant à l'audition de témoins nouveaux par la Commission d'instruction sont tardives et irrecevables lorsqu'elles se produisent après la clôture de l'instruction.

Du 30 octobre 1899. — « La Commission d'instruction près la Haute Cour de justice ; — Vu les conclusions de l'inculpé Godefroy en audition de témoins nouveaux en date du 23 octobre, et son mémoire en date du 27 du même mois ; — Attendu que la demande est tardive, la clôture de l'instruction ayant été prononcée le 23 octobre ; que les dépositions réclamées portent, d'ailleurs, soit sur des faits accessoires à la poursuite, soit sur des faits non retenus dans le rapport ; qu'il sera loisible au concluant de faire entendre les dépositions invoquées par lui devant la Haute Cour ; — Par ces motifs, rejette ses conclusions. »

L'ordre adopté dans la dénonciation des témoins ne constitue pas une formalité substantielle aux droits de la défense, et le Procureur général a

1. Voy. dans le *Traité*, les nos 1121 et suiv.

le droit de faire entendre à l'audience les témoins dans l'ordre qu'il juge le plus utile à la manifestation de la vérité, sous réserve du pouvoir discrétionnaire du Président.

Du 23 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que l'article 317 du Code d'instruction criminelle porte que « les témoins déposeront séparément l'un de l'autre, dans l'ordre établi par le Procureur général »; — Que rien dans ces termes ne donne un caractère définitif à l'ordre adopté dans la dénonciation des témoins, et que cet ordre ne constitue pas une formalité substantielle aux droits de la défense; — Que le Procureur général a donc le droit de faire entendre à l'audience les témoins dans l'ordre qui lui paraît le plus utile pour la bonne administration de la justice et la manifestation de la vérité; — Que ce droit est, d'ailleurs, toujours subordonné au pouvoir discrétionnaire du Président dans l'exercice duquel la défense trouve sa garantie; — Par ces motifs, rejette comme mal fondées les conclusions de Godefroy. »

Il appartient au Président, sous réserve du pouvoir souverain de la Haute Cour, de décider les questions qui ne peuvent être posées aux témoins.

Du 28 novembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que les conclusions de Guérin tendent à ce que la Haute Cour ordonne qu'il sera posé au témoin Mallet, malgré le refus du Président, trois questions précisées auxdites conclusions; — Attendu que ces conclusions sont irrecevables parce que leur adoption porterait atteinte au pouvoir discrétionnaire du Président; — Par ces motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions. »

Du 16 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice, — Statuant sur les conclusions prises à l'audience d'avant-hier par les accusés Guérin et Baillière; — Attendu qu'en refusant à l'audience d'avant-hier de poser au témoin Henri de Rochefort les questions visées dans les conclusions de Guérin et de Baillière, le Président n'a eu en vue que de rejeter des débats des éléments qui tendaient à les prolonger, sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats; — Que le Président n'a fait, par suite, que se conformer au devoir qui lui est imposé par l'article 270 du Code d'instruction criminelle; — Par ces motifs, déclare les accusés Guérin et Baillière mal fondés dans leurs conclusions. »

Du 26 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que les conclusions de l'accusé Brunet tendent à ce que les six témoins qui y sont dénommés soient entendus dans leurs dépositions; — Attendu qu'il n'apparaît pas qu'en l'état de la cause les dépositions de ces témoins puissent ajouter aucun élément utile à ceux qui résultent des nombreux témoignages précédemment entendus; qu'en refusant de procéder à l'audition de ces témoins, le Président n'a donc fait que se conformer aux prescriptions de la loi qui lui impose le devoir de rejeter des débats tout ce qui tend à les prolonger sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats; — Par ces motifs, dit que les témoins Bailly, Debauge, etc., ne seront pas entendus dans leurs dépositions. »

Il appartient, soit au Président, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, soit à la Haute Cour, en cas de contestation, de décider que tels et tels témoins, dans tels ou tels faits, ne seront pas entendus quand il apparaît que leur déposition n'est pas de nature à donner plus de certitude dans les résultats.

Du 1er décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que le Procureur général a déclaré renoncer à l'audition de neuf témoins cités par l'accusation, et a demandé qu'ils ne soient pas entendus; — Attendu que la défense demande, au contraire, leur audition; — Attendu qu'il appartient, soit au Président en vertu de son pouvoir discrétionnaire, soit à la Haute Cour en cas de contestation, de décider que tels et tels témoins sur tels ou tels faits ne seront pas entendus quand il paraît que leur déposition est de nature à prolonger les débats, sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats; — Attendu que les témoins dont il s'agit ont été cités par le ministère public relativement aux faits qui se sont produits rue de Chabrol, et qu'il ne paraît pas utile d'entendre à cet égard de nouveaux témoins de l'accusation; — Attendu, d'ailleurs, qu'il ne peut être porté atteinte aux droits de la défense par l'adoption des réquisitions du ministère public; — Qu'en effet, ces droits ont pour garantie le pouvoir discrétionnaire du Président et l'autorité souveraine de la Haute Cour, qui conserve le droit de s'éclairer à tous moments, chaque fois qu'elle

le juge utile pour la manifestation de la vérité; — Par ces motifs, dit que les témoins Péhose, Beckel, etc., cités à la requête de M. le Procureur général, ne seront pas entendus; — Déclare Guérin mal fondé en ses conclusions, l'en déboute. »

Il appartient au Président de refuser une confrontation de témoins qu'il juge inutile à la recherche de la vérité. (Voy. l'arrêt du 13 octobre 1899, sous le mot : *Confrontation entre témoins.*)

Un accusé, renvoyé devant la Haute Cour en même temps que d'autres accusés par arrêt de la Commission d'instruction siégeant comme Chambre des mises en accusation, ne peut servir de témoin, soit à charge, soit à décharge, à l'égard de ses coaccusés.

Du 26 décembre 1899. — « La Haute Cour de justice; — Attendu que les conclusions des accusés tendent à ce que, contrairement aux réquisitions du ministère public, Marcel Habert soit entendu comme témoin dans le débat actuellement en cours; — Attendu que Marcel Habert a été, en même temps que tous les autres accusés, présents ou absents, renvoyé devant la Haute Cour pour complot contre la sûreté intérieure de l'État par arrêt de la Commission d'instruction siégeant comme Chambre des mises en accusation, en date du 30 octobre dernier; que cet arrêt, qui n'était susceptible d'aucun recours, est par suite devenu définitif à sa date et a acquis immédiatement l'autorité de la chose jugée à l'égard de tous les accusés, y compris Marcel Habert lui-même; — Attendu que, si l'absence prolongée et la récente comparution de ce dernier n'ont pas permis de l'admettre dans le débat en cours depuis plus d'un mois contre les accusés, il n'en demeure pas moins compris dans la même accusation, et que, par suite, il serait contraire à tous les principes qu'il pût servir de témoin, soit à charge, soit à décharge, à l'égard de ses coaccusés; — Par ces motifs, dit que Marcel Habert ne sera pas entendu comme témoin. »

LIVRE CINQUIÈME

RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS

PREMIÈRE SECTION

RAPPORTS DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF

CHAPITRE PREMIER

DES MESSAGES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

633. [*Sans modifications.*]

634. On a vu que, sans recourir à la procédure des messages, le Président de la République peut communiquer par lettre aux Présidents des Chambres une dépêche émanée d'un souverain étranger[1]. Le Président de la République peut également faire parvenir aux Chambres, par des lettres adressées à leurs Présidents, des remerciements pour les témoignages de sympathie qui lui ont été donnés dans un deuil de famille[2]. Ces lettres sont lues en séance publique, à titre de communication, sans qu'il en soit donné acte puisqu'il ne s'agit pas de documents politiques portant le contreseing d'un ministre.

635 à **637**. [*Sans modifications.*]

1. S. et C. D. 27 octobre 1896.
2. S. et C. D. 27 janvier 1905.

CHAPITRE II

DES MINISTRES DEVANT LES CHAMBRES

638. [*Sans modifications.*]

639. Les membres du Gouvernement ayant toujours le droit d'être entendus, un ministre peut monter à la tribune et donner des explications sur un fait intéressant son département, sans qu'aucune question soit à l'ordre du jour (V. *infra*, n° 899), au moment même où l'ordre du jour de la Chambre est épuisé, et où la session va être close. Bien entendu, cette intervention ouvre le droit de réponse[1] (V. *supra*, n° 502). De même un membre du Gouvernement peut être entendu *le lendemain* au sujet d'un incident provoqué par les travaux d'une Commission, et, là encore, le droit de parole exceptionnellement exercé par un ministre ouvre le droit de réponse[2]. Un membre du Gouvernement peut également s'expliquer *le lendemain* sur des faits qui avaient été portés à la tribune et au sujet desquels il n'avait pas, séance tenante, les renseignements nécessaires[3].

Après l'adoption du procès-verbal, un ministre a le droit de rectifier des paroles qu'il a prononcées au cours de la précédente séance, qui auraient été exactement reproduites, mais qui contenaient une erreur matérielle. La rectification entraîne l'exercice du droit de réponse; toutefois, si le membre qui a ainsi obtenu la parole pour répondre au ministre veut en profiter pour développer une interpellation par lui déposée, le Président est obligé de lui retirer la parole pour consulter d'abord le Gouvernement et la Chambre sur la fixation de l'interpellation[4].

Le droit des ministres d'avoir la parole quand ils la demandent prime le droit reconnu à tout membre qui invoque le rappel au règlement (V. *Traité*, n° 836). Mais il n'y a aucune abdication des droits du Gouvernement dans ce

1. C. D. 16 décembre 1905.
2. S. 30 juin 1909.
3. S. 17 juin 1909.
4. C. D. 22 mars 1909.

fait qu'un ministre dont la demande de parole était en concurrence avec une demande de rappel au règlement, consent, devant l'agitation de la Chambre, à laisser vider l'incident réglementaire avant d'user de sa prérogative[1].

S'il arrive qu'un ministre soit mis en cause dans une Chambre dont il ne fait pas partie et par une interpellation qui ne lui est pas adressée, pour des actes qu'il n'a pas accomplis en qualité de ministre, il a le droit d'assister à la séance où l'interpellation doit être développée, car les ministres ont toujours entrée dans les deux Chambres, mais il ne peut intervenir au débat, pas même par voie d'interruption, pour rectifier un fait qu'il juge inexact; en effet, les ministres ne peuvent user de leur droit constitutionnel de parole, dans une Chambre à laquelle ils n'appartiennent pas, que s'ils demandent à être entendus comme membres du Gouvernement; par conséquent, un ministre attaqué comme sénateur, non comme ministre, ne saurait être autorisé à s'expliquer sur des actes politiques se rattachant à l'exercice de son mandat sénatorial[2].

640. Nous avons dit dans le *Traité*[3] que les sous-secrétaires d'État ont le droit de parole même dans la Chambre dont ils ne font point partie et que ce droit découle de leur qualité de membres du Gouvernement. Certains doutes ayant paru s'élever à des dates anciennes, sur la réalité de ce droit, la formule suivante a été introduite dans les décrets du 25 octobre 1906 et du 24 juillet 1909 : « Le sous-secrétaire d'État a le droit de parole devant les deux Chambres. » Cette disposition n'était pas nécessaire; le droit d'entrée et de parole des

1. « *M. le Président.* — La parole est à M. Denjoy pour un rappel au règlement.

« *M. Fould, ministre des Finances, de sa place.* — Je demande la parole pour déposer ue projet de loi; c'est mon droit de ministre.

(M. le ministre des Finances monte à la tribune. — M. Denjoy lui cède la tribune.)

« *M. le Président.* — M. le ministre des Finances a le droit d'avoir la parole, en vertu du règlement et de la Constitution.

« *A droite.* — Laissez vider l'incident.

« *Voix diverses.* — Parlez ! parlez ! — Non ! non !

« *M. le Président.* — Les uns disent : « Parlez ! » Les autres disent : « Ne parlez pas ! » Je vais consulter l'Assemblée.

« *M. Soubier.* — Pour rappeler au règlement, on viole le règlement.

« *M. Rouher, ministre de la Justice,* s'adressant au *ministre des Finances.* — Constatez votre droit !

« *M. le ministre des Finances.* — J'ai voulu constater mon droit d'être entendu. Maintenant, comme le projet dont je veux entretenir l'Assemblée intéresse au plus haut point le pays, et que j'ai besoin du silence et de l'attention de l'Assemblée, j'use encore de mon droit en laissant vider auparavant l'incident qui la préoccupe.

« *M. Barthélemy-Saint-Hilaire.* — C'est abaisser le Gouvernement; ce n'est pas possible.

« *M. de Morny.* — Monsieur le Président, il n'est pas possible qu'on ne cède pas la parole à un ministre, lorsqu'il la demande; et si, dans cette circonstance, M. Fould ne persiste pas à parler, c'est de sa part une abdication de pouvoir.

« *M. le Président.* — M. le ministre des Finances ne persistant pas à réclamer la parole et M. Denjoy l'ayant demandée pour un rappel au règlement, je la lui accorde. » (A. N. 3 avril 1850.)

2. Dans la séance de la Chambre des députés, du 19 février 1909, M. Bouyssou développait une interpellation au cours de laquelle il avait mis en cause M. Milliès-Lacroix, sénateur des Landes; M. Milliès-Lacroix, qui était alors ministre des Colonies, siégeait au banc du Gouvernement et s'était levé pour répliquer ; mais M. le Président Brisson lui fit un signe négatif; l'interpellateur ajouta : « Le Préfet désigna notamment l'influence de notre sénateur landais, M. Milliès-Lacroix. M. Milliès-Lacroix pourra se défendre » ; M. Charles Benoist s'écria : « Il ne pourra vous répondre, vous l'attaquez comme sénateur ». Et M. Doumergue, ministre de l'Instruction publique, mit fin à l'incident par cette déclaration : « C'est moi qui répondrai, non pas avec des on-dit, mais avec des textes et des lettres. »

3. Voy. édit. de 1902, p. 768 et la note de la p. 769.

sous-secrétaires d'État dans les Chambres résulte du texte constitutionnel; s'il en était autrement, un simple décret ne suffirait pas à le créer[1] (V. *suprà*, n° 109.)

1. Voy. l'observation faite sur ce point par M. Charles Benoist, dans la séance de la Chambre des députés du 8 novembre 1906.

Au début de la séance du Sénat du 17 juin 1909, M. Simyan, sous-secrétaire d'État des Postes, qui était député et *dont le décret d'investiture ne visait pas le droit de parole*, a été entendu dans des circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire en un cas où même un membre de la Haute Assemblée n'aurait pu obtenir la parole, puisqu'il s'agissait de rentrer dans un débat clos la veille, *privilège qui n'appartient qu'aux membres du Gouvernement.*

CHAPITRE III

DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

641. [*Sans modifications.*]

642. Les Commissaires du Gouvernement peuvent être désignés d'avance, et il arrive fréquemment que les Chambres soient saisies de décrets visant, pour cet objet, des affaires dont les rapports ne sont pas encore inscrits à l'ordre du jour ; mais il ne serait pas possible qu'un commissaire déjà désigné profitât de son investiture à l'effet de demander la mise à l'ordre du jour du projet pour la discussion duquel il est chargé d'assister le ministre compétent ; les commissaires n'ont ni entrée ni droit de parole dans la Chambre tant que les projets pour lesquels ils ont été désignés ne sont pas en délibération ; par conséquent, ils n'ont aucun mandat et aucun droit au moment où la Chambre examine la question de savoir si un projet doit être inscrit à l'ordre du jour.

Il n'est pas interdit de désigner un commissaire du Gouvernement avant le dépôt du rapport, mais il est plus correct d'attendre que le projet reparaisse devant la Chambre en vertu de ce dépôt ; en effet, tant qu'une Commission n'a pas terminé son œuvre, la Chambre n'a pas à en connaître, et, d'autre part, la désignation anticipée des commissaires du Gouvernement pourrait, en certains cas, être interprétée comme une sorte de mise en demeure visant la Commission elle-même. Les décrets d'investiture portent que les commissaires sont désignés pour la discussion d'un projet déterminé. Or il n'y a de discussion à prévoir que lorsque la Chambre est saisie du rapport.

Un même décret ne saurait désigner simultanément des commissaires chargés d'assister le ministre dans les deux Chambres ; il faut nécessairement un décret spécial pour chaque Assemblée, puisque les décrets de cette nature ne sont pas promulgués au *Journal officiel* et ne prennent force exécutoire que par la communication que fait en séance le Président de la Chambre qu'ils concernent.

Le texte de la loi constitutionnelle n'étant pas limitatif, le Gouvernement est absolument libre dans le choix des commissaires qu'il lui convient de désigner ; le membre de l'une des Chambres qui exercerait en même temps des fonctions compatibles avec son mandat pourrait être nommé commissaire pour

assister un ministre devant l'autre Chambre; toutefois il n'y aurait pas lieu d'inscrire dans le décret d'investiture sa qualité de sénateur ou de député[1].

Les décrets nommant des commissaires du Gouvernement sont valables tant que le projet qu'ils visent n'a pas été définitivement voté ou tant qu'ils n'ont pas été rapportés; ils produisent leur plein effet, nonobstant la disparition du ministre qui les avait contresignés, lors même que ce ministre aurait été le Président le Conseil[2].

Nous avons dit que les commissaires du Gouvernement assistent les ministres et ne les remplacent pas; néanmoins, lorsque les ministres sont attendus et annoncés, une discussion générale peut s'ouvrir en la présence des commissaires du Gouvernement[3]. Mais, si des membres demandent que la séance soit suspendue jusqu'à l'arrivée du ministre responsable, le Président est obligé de mettre la suspension aux voix[4].

On sait que, depuis l'établissement de la Constitution actuelle, il a été admis que des commissaires du Gouvernement peuvent être désignés par décret pour assister les ministres dans la discussion d'interpellations. Cette interprétation du texte de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a été consacrée par de nombreux précédents[5]; néanmoins elle a été contestée dans la séance de la Chambre des députés du 11 novembre 1904. La Chambre discutait des interpellations relatives aux grèves de Marseille; le directeur de la marine marchande siégeait au banc des ministres en qualité de commissaire du Gouvernement; l'orateur qui occupait la tribune, M. J. Thierry, ayant constaté l'absence momentanée du ministre de la Marine, M. Charles Benoist rappela le texte de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et fit l'observation suivante :

« Il résulte de cet article, qui est limitatif dans sa forme et dans son texte, que les ministres ne peuvent pas être assistés d'un commissaire du Gouvernement pour la discussion d'une interpellation. En effet, dans une interpellation, c'est la responsabilité personnelle du ministre qui est en jeu, et si nous admettions que le ministre puisse se faire représenter ou seulement assister dans ce cas par un commissaire du Gouvernement, la situation serait pour ainsi dire retournée; nous finirions par voir les fonctionnaires couvrir leurs chefs devant les Chambres. »

1. Dans la séance du 23 décembre 1909, la Chambre des députés a été saisie d'un décret dont l'article 1er portait : « M. de Selves, préfet de la Seine, est désigné, en qualité de commissaire du Gouvernement, pour assister, devant la Chambre des députés, le ministre de l'Intérieur, dans la discussion du projet de loi tendant à autoriser la ville de Paris à emprunter une somme de 900 millions et à s'imposer extraordinairement. » M. de Selves était alors sénateur.

2. C'est ainsi que M. Jonnart désigné par un décret contresigné de M. Clémenceau pour assister le ministre de l'Intérieur dans la discussion du projet de loi relatif à l'Ouenza a en réalité assisté M. Briand. (C. D. 21 janvier 1910.)

3. S. 23 juin 1904.

4. Une suspension de séance réclamée dans ces conditions a été repoussée par la Chambre des députés le 23 décembre 1904.

5. Nous avons cité dans le *Traité* le décret du 20 avril 1880. On peut voir également : C. D. 30 janvier 1896, C. D. 5 mai 1889 (Int. sur les juifs indigènes de l'Algérie); C. D. 8 février et 7 novembre 1896 (Int. sur l'organisation de l'Algérie); C. D. 13 mars et 18 décembre 1897 (Int. sur les délégués mineurs); C. D. 27 mars 1897 (Int. sur les trains ouvriers); C. D. 3 avril 1897 (Int. sur les tramways mécaniques de Paris); C. D. 28 mai 1897 (Int. sur le personnel ouvrier des mines); C. D. 15 janvier 1898 (Int. sur l'accident du péage du Roussillon); C. D. 12 février 1898 (Int. sur les tarifs de transports); C. D. 19 février 1898 (Int. sur les troubles de l'Algérie); C. D. 14 mars 1899 (Int. sur les travaux de l'Exposition universelle); C. D. 27 mars 1903 (Int. sur l'Algérie); C. D. 26 octobre 1903 (Int. sur le régime des boissons); C. D. 20 mai 1904 (Int. sur les blés tunisiens); C. D. 3 juin 1904 (Int. sur les eaux de Paris); C. D. 10 juin 1904 (Int. sur les grèves de Marseille).

La contestation se produisant pendant qu'un orateur était à la tribune, le Président ne pouvait interrompre cet orateur pour engager un débat constitutionnel ; il se contenta de répondre à M. Charles Benoist que les précédents étaient bien anciens et bien nombreux pour être attaqués ; « ce n'est pas, ajouta M. le Président Brisson, ce n'est pas à un homme comme vous qu'il faut faire sentir combien les précédents ont d'influence en matière parlementaire ; vous savez qu'ils valent souvent plus que la lettre du texte qu'ils servent à interpréter. » Le Président mit fin à l'incident en rappelant que le décret nommant le commissaire du Gouvernement avait été communiqué à la Chambre dans la séance du 10 juin 1904 et qu'au moment où lecture en avait été donnée personne n'en avait contesté la régularité.

Il convient d'ajouter que, sur ce point, la jurisprudence du Sénat est conforme à celle de la Chambre[1]. Il est d'ailleurs certain que la présence d'un commissaire du Gouvernement au cours des interpellations ne déplace pas plus la responsabilité ministérielle que leur intervention ne peut le faire dans la discussion des projets de lois. Les commissaires *assistent* les ministres, mais ne leur sont en aucun cas substitués ; ils fournissent des renseignements techniques soit aux ministres, soit à la Chambre ; ni leur opinion ni leurs actes ne sont à aucun moment mis en cause ; un vote de blâme frappant le ministre responsable après l'intervention d'un commissaire du Gouvernement laisserait à celui-ci le plein exercice de sa fonction. D'autre part, la place toujours plus grande que les questions économiques et sociales prennent dans les débats parlementaires explique la nécessité où se trouvent les ministres d'avoir auprès d'eux, même pendant les interpellations, les fonctionnaires qui détiennent et coordonnent leurs dossiers administratifs.

D'ailleurs, le texte de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1875 n'est pas nettement limitatif ; il dit simplement que des commissaires peuvent être désignés pour la discussion d'un projet déterminé ; il n'exclut pas, il n'interdit pas la matière des interpellations que les lois constitutionnelles ont complètement passées sous silence, voulant sans doute les laisser dans le domaine de la tradition parlementaire. Le § 2 de l'article 6 a été surtout rédigé pour prévenir le danger de commissaires *permanents ;* quand on l'interprète, l'attention doit se porter principalement sur le mot *déterminé* qui a été mis là pour empêcher toute délégation *générale*. Il est évident, en effet, que l'esprit de la Constitution serait faussé, que la responsabilité ministérielle serait éludée, si l'on pouvait nommer un commissaire du Gouvernement sans fixer avec précision le but et la durée de son mandat. Mais tel n'est point le cas lorsqu'un commissaire vient assister le ministre pour une interpellation déterminée ; la délégation tombe avec l'interpellation, et elle risque d'être moins longue que lorsqu'il s'agit de débattre un projet de loi qui peut rester plusieurs mois, souvent plusieurs années, pendant devant les Chambres.

Les précédents en cette matière ont été examinés de nouveau dans la séance

1. S. 26 février 1891 (Int. sur l'Algérie). — 11 février 1897. (Décret désignant le directeur des chemins de fer en qualité de commissaire du Gouvernement pour la discussion de l'interpellation sur les rapports financiers existant entre l'État et les grandes Compagnies.) — S. 5 mars 1903. (Décret désignant des commissaires du Gouvernement pour une interpellation sur l'état sanitaire de l'armée.)

de la Chambre des députés du 26 mai 1905. M. le Président Doumer venait de donner acte d'un décret nommant deux commissaires du Gouvernement pour assister le ministre des Finances dans la discussion d'une interpellation sur les zones franches. Sans demander — ce qui aurait dépassé son droit — sans demander qu'il ne fût pas donné acte du décret, M. Charles Benoist rappela le texte de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1875, et déclara qu'il lui paraissait nécessaire de faire toutes réserves sur la constitutionnalité du décret. Le Président rappela que, depuis l'origine, la Constitution avait toujours été interprétée en ce sens que les mots « projet déterminé » devaient s'entendre d'une « question déterminée ». M. Charles Benoist répondit que les précédents ne pouvaient prévaloir contre un texte formel de la Constitution. Pour abréger le débat, M. Maurice Rouvier, Président du Conseil, déclara qu'en l'espèce il s'agissait pour lui, non point de faire intervenir à la tribune les commissaires du Gouvernement, mais de les avoir à côté de lui, au banc des ministres. Le Président fit observer qu'il n'y avait sur ce point aucune distinction à établir, que les commissaires du Gouvernement nommés par décret du Président de la République devaient avoir tous les droits qui leur sont conférés par la Constitution et par le règlement, — c'est-à-dire le droit de parler comme celui de siéger. M. Charles Benoist maintint ses réserves, mais l'incident fut clos par l'application du décret; sur l'ordre du Président, les commissaires furent invités à venir prendre séance aux côtés du ministre[1].

Le droit pour les ministres de se faire assister par des commissaires du Gouvernement même en matière d'interpellation a été confirmé au cours des sessions de 1907, de 1908 et de 1909. Dans la séance du 11 novembre 1907, la Chambre a été saisie d'un décret nommant un commissaire du Gouvernement pour assister le ministre des Affaires étrangères dans la discussion des interpellations relatives aux événements du Maroc. Aucun projet n'était joint à ces interpellations. Le commissaire désigné a siégé dans la séance du 12 novembre, et il n'a pas été soulevé d'incident sur l'interprétation ainsi donnée à l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Il a été procédé de même dans les séances du 24 janvier 1908 et du 19 juin 1908 pour les interpellations concernant le Maroc, ainsi que dans les séances des 10 et 11 juillet 1908 pour une interpellation sur les loteries, et enfin dans les séances du 2 avril 1909 (interp. sur l'Indo-Chine) et du 14 juin 1909 (interp. sur la Martinique).

Il apparaît toutefois bien nettement que le droit de désigner des commissaires du Gouvernement ne saurait s'exercer à l'égard des interpellations avec la même ampleur que lorsqu'il s'agit de projets de loi. Par exemple, un projet intéressant plusieurs départements ministériels peut motiver la nomination de commissaires par un certain nombre de ministres. Au contraire, il ne serait pas correct qu'à l'occasion d'une interpellation visant un ministre déterminé, un autre ministre désignât un commissaire sous prétexte qu'il pourrait être

1. Il a été procédé de même dans la séance de la Chambre des députés du 19 janvier 1906. M. le Président Paul Doumer, ayant donné lecture d'un décret qui nommait un commissaire du Gouvernement pour assister le ministre des Finances en vue d'une interpellation, M. Charles Benoist fit des réserves; le Président répondit que l'interprétation du texte constitutionnel était fixée par les précédents, et il invita le commissaire à prendre séance.

lui-même appelé à prendre part au débat; le commissaire ainsi nommé ne serait plus chargé d'assister le ministre mis en cause, mais, en réalité, de le remplacer, de se substituer à lui [1].

Bien que l'incident ne soit pas venu en séance, il est utile de constater que la Présidence de la Chambre a eu deux fois à examiner le point de savoir si un commissaire du Gouvernement pourrait être désigné pour répondre à une question. La négative n'a jamais paru douteuse. D'une part, en effet, l'article 47 du règlement de la Chambre portait précédemment que des questions peuvent être « adressées aux membres du Gouvernement »; or, les commissaires ne sont, à aucun degré, *membres* du Gouvernement; les ministres seuls peuvent revendiquer cette qualité. Le texte est aujourd'hui plus précis; depuis la résolution du 30 juin 1909, il décide que des questions peuvent être posées aux « ministres ».

D'autre part, l'article 6, § 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est très précis ; il limite d'abord les nominations de commissaires aux cas de *discussion ;* or une question ne comporte pas de débat. Il ajoute qu'ils sont chargés d'*assister* les ministres; donc ils ne les remplacent pas. Dans une question qui ne comporte que le droit de réponse, le commissaire n'assisterait plus le ministre, il se substituerait à lui, s'il était chargé d'accomplir le seul acte que le règlement impose au ministre.

Enfin la Constitution ne prévoit l'assistance des commissaires que pour des projets *déterminés*. Une question n'a rien de commun avec un projet de loi On a pu, il est vrai, par une interprétation déjà très large du texte constitutionnel, admettre des commissaires dans la discussion d'interpellations; mais encore il s'agissait là d'un objet déterminé, auquel la Chambre avait donné date fixe, qui était inscrit à l'ordre du jour. Même à ne considérer que le côté matériel de la procédure, on ne voit pas comment pourrait être rédigé un décret qui désignerait un commissaire chargé de répondre à une question inconnue de la Chambre, car la question n'a d'existence réglementaire qu'au moment précis où elle se pose devant le ministre qui l'accepte.

Mais ce qui domine toute la difficulté, c'est qu'à aucun moment les commissaires ne peuvent suppléer les ministres devant la Chambre. Or, le ministre qui déléguerait à un commissaire son droit de réponse serait privé de la faculté de s'expliquer à son tour puisque, dans une question, le député qui la pose et le membre du Gouvernement qui est interrogé peuvent seuls intervenir.

Cependant il peut se produire telle circonstance où une question soit urgente et où le ministre empêché par la maladie ne puisse venir à la Chambre pour répondre. Dans ce cas, le ministre compétent peut prier l'un

1. Ce point qui ne semble pas douteux au regard des principes constitutionnels n'a pas été discuté en séance, mais il a été examiné par la Présidence de la Chambre à l'occasion d'une interpellation sur les fraudes adressée par M. Lasies au ministre de l'Agriculture; le 20 décembre 1900, avant le débat, le ministre des Finances avait fait remettre à la Présidence un décret désignant en qualité de commissaire du Gouvernement le Directeur des contributions indirectes; la Présidence fit des réserves; elle exposa qu'un ministre a sans doute le droit d'intervenir dans une interpellation qui ne lui est pas adressée, parce qu'un membre du Gouvernement a toujours la parole; mais elle ajouta que de ce droit constitutionnel ne saurait découler la faculté d'adjoindre au ministre interpellé un commissaire qui n'aurait pas été désigné par celui-ci, car alors ce commissaire viendrait en quelque sorte substituer sa responsabilité de fonctionnaire à celle du ministre. D'un commun accord entre les ministres de l'Agriculture et des Finances il fut décidé que la Chambre ne serait pas saisie du décret.

de ses collègues du Cabinet de le remplacer et de donner à la Chambre les explications qu'il devait fournir[1].

La situation n'est plus la même lorsqu'une question est posée *au cours de la discussion du Budget d'un ministère ;* dans ce cas, le commissaire du Gouvernement désigné pour assister le ministre dans la discussion de ce Budget, peut répondre à la question sans avoir besoin d'un nouveau décret[2]. Mais, s'il arrive qu'une interpellation soit jointe à la discussion d'un projet de loi, le commissaire désigné pour la discussion de ce projet ne peut assister le ministre au cours de l'interpellation que s'il est produit devant la Chambre un décret spécial[3].

Les commissaires du Gouvernement tiennent de la Constitution leur droit d'entrer dans la salle des séances et de siéger au banc des ministres. Il ne serait donc pas possible de refuser l'exercice de ce droit à un commissaire investi par décret du Président de la République, en vertu de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1875. Par suite, le Président serait obligé de refuser, comme ayant le caractère inconstitutionnel, toute motion dont le vote entraînerait, pour l'un des ministres, injonction de renoncer à se faire assister par l'un des commissaires régulièrement désignés. Mais la prérogative constitutionnelle ne va pas jusqu'à interdire tout incident ou tout débat visant le décret par lequel un commissaire a été nommé.

Au cours de la séance de la Chambre des députés du 13 novembre 1905, M. le marquis de Dion avait signalé la présence dans les couloirs de la salle des séances d'un directeur du ministère de la Justice qui avait fait procéder à son arrestation en 1903, lorsqu'il occupait le poste de Procureur de la République à Nantes. M. Chaumié, Garde des Sceaux, avait répondu que ce fonctionnaire viendrait prendre place à ses côtés, en qualité de commissaire du Gouvernement, dès que serait ouvert un débat sur le Budget de la Justice. M. de Dion ayant, dans la soirée, prévenu le Président de la Chambre que si le décret nommant ce commissaire était exécuté, il soulèverait un incident, le Conseil des ministres fut saisi de la question; à l'unanimité, le Conseil décida que le décret devait suivre son cours. A la séance du 14 novembre, dès que l'ordre du jour eut appelé le Budget de la Justice, le commissaire visé vint s'asseoir au banc des ministres. M. de Dion réclama la parole et l'obtint à son rang d'inscription. Après avoir rappelé les faits qui s'étaient passés en 1903, il déposa une motion ainsi conçue : « La Chambre regrette que le Gouvernement ait introduit dans la salle des séances un magistrat qui a attenté à la dignité de la représentation nationale. » M. le Président Paul Doumer fit des réserves et déclara que la motion lui paraissait avoir un caractère inconstitutionnel. Il est certain, en effet, qu'une telle motion, si elle avait été votée, aurait mis le Garde des Sceaux dans la nécessité de renoncer à l'assistance du commissaire désigné; ainsi le droit constitutionnel attribué au Gouvernement par l'article 6 de la loi de 1875 aurait été tenu en

1. C. D. 15 décembre 1903.
2. C. D. 10 mars 1899.
3 C. D. 24 mai 1904. (Int. jointe au débat sur la loi du recrutement.)

échec[1]. En fait, la Chambre n'eut pas à se prononcer sur le caractère constitutionnel de la motion; un texte plus général et plus conforme aux principes parlementaires ayant été adopté à l'unanimité sur l'initiative de M. Gerville-Réache. (V. *infra*, n° 1071.)

1. Toutefois, en ce qui concerne l'exercice de la prérogative gouvernementale, il convient de noter les explications données à la Chambre par M. Rouvier, Président du Conseil : « ... Je voulais dire que le Gouvernement, mal informé, si vous voulez, mais qui a pu être trompé par la rumeur publique, par les journaux, par des propos de couloirs, croyait, en effet, qu'un fonctionnaire du Gouvernement de la République, régulièrement investi du droit d'assister M. le Garde des Sceaux dans la discussion de son Budget, avait été menacé de voies de fait. Le Gouvernement a jugé qu'il serait indigne de lui, indigne d'un gouvernement républicain de céder à de telles menaces... Mais, si l'honorable M. de Dion m'avait fait savoir hier qu'il entendait, non pas recourir à la force, mais soulever un incident parlementaire, il est infiniment probable que le Gouvernement, mieux fixé sur ses intentions, eût alors reconnu qu'il valait mieux, pour ménager le temps de la Chambre, éviter un tel incident. »

En fait, le commissaire visé dans l'incident a siégé jusqu'à la fin de la séance du 14 novembre, mais il n'est pas revenu le lendemain, les chapitres du Budget de la Justice qui le concernaient ayant été votés.

CHAPITRE IV

DES COMMUNICATIONS DU GOUVERNEMENT

643. Nous avons dit, dans le *Traité*, que les déclarations d'un nouveau Cabinet doivent être portés à la connaissance de chaque Chambre le même jour et, autant que possible, *à la même heure*. En 1909, à la suite de la démission du cabinet présidé par M. Clemenceau, le Sénat s'était ajourné au 27 juillet, à trois heures, et la Chambre, en renvoyant sa séance au même jour, en avait fixé l'ouverture à deux heures, afin d'avoir le temps d'examiner les crédits dont le vote devait suivre la déclaration ministérielle. Dès que les décrets constituant le nouveau cabinet furent promulgués, le Président du Sénat avança l'heure de réunion de la Haute Assemblée et la fixa à deux heures au lieu de trois[1]; les sénateurs furent avertis par dépêche.

Le Gouvernement est libre de décider quelles sont les communications qu'il convient de porter à la connaissance des Chambres ou de leurs Commissions; le fait qu'un projet de loi aurait été déjà adopté par l'une des Chambres n'enlèverait pas au ministre compétent le droit de transmettre à la Commission, sur le rapport de laquelle le premier vote est intervenu, des documents concernant les conséquences de ce projet. En pareil cas, avis de la communication ne pourrait être donné en séance à la Chambre qui a statué, puisqu'elle est dessaisie par le fait même de son vote; mais le ministre peut rendre la communication publique par la voie du *Journal officiel*[2]. Bien

1. J. O. 25 et 26 juillet 1909.

2. Dans la partie non officielle du *Journal officiel* du 15 mars 1909 a été insérée la lettre suivante :

« Paris, le 13 mars 1909.

« *M. Pelletan, Président de la Commission de la législation fiscale.*

« Monsieur le Président et cher collègue,

« Au cours de l'une des dernières séances que la Chambre a consacrées à la discussion de la loi portant établissement d'un impôt général sur les revenus j'ai pris à la tribune l'engagement « de placer sous les yeux de tous, en regard des sommes que les contribuables des diverses catégories seront appelés à payer demain, celles qu'ils payent aujourd'hui ».

« C'est pour tenir cet engagement que j'ai l'honneur de vous adresser, en vous priant de vouloir bien les communiquer à la Commission de la législation fiscale, des tableaux indiquant les effets de la réforme pour chaque catégorie de revenus. Ces tableaux font ressortir l'importance des dégrèvements accordés à tous les petits contribuables et très particulièrement à ceux qui possèdent et exploitent la terre; ils montrent aussi que la surcharge imposée aux moyennes et aux grandes fortunes n'est nullement excessive; et sans doute permettront-ils d'apprécier combien tendancieuses ou matériellement inexactes étaient certaines allégations.

« Agréez, etc. *Le ministre des Finances*, « J. Caillaux. »

A la suite de cette lettre étaient publiés les tableaux communiqués à la Commission. Pour appeler l'attention d'une manière plus certaine sur cette insertion, le ministre des Finances l'avait fait annoncer dans le sommaire du *Journal officiel* sous la rubrique suivante :

« Partie non officielle. Lettre concernant l'impôt sur les revenus adressée par le ministre des Finances au Président de la Commission de la législation fiscale de la Chambre des députés. »

entendu, la publicité ainsi donnée aux documents transmis à la Commission permet d'ouvrir en séance un débat soit par la voie d'un projet de résolution[1], soit par la voie d'une interpellation.

Le Gouvernement porte à la connaissance des Chambres « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent » — suivant les termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, — les correspondances diplomatiques échangées avec les Puissances étrangères; mais il est de tradition que ces correspondances ne soient publiées qu'avec l'assentiment des Puissances qu'elles concernent. En cas de rupture des relations diplomatiques, cet assentiment n'est plus nécessaire, et, si les Chambres sont séparées, les documents peuvent être rendus publics par la voie du *Journal officiel*. Toutefois, l'insertion n'a lieu que lorsque le Gouvernement français a été avisé que le Cabinet étranger avec lequel les relations diplomatiques sont interrompues a été officiellement saisi de la note mettant fin aux missions des représentants accrédités[2] (V. *supra*, n° 553).

Le Gouvernement ne fait distribuer aux Chambres que les recueils diplomatiques établis par les soins de son département des Affaires étrangères. En Belgique s'est élevée devant la Chambre des représentants, le 28 février 1908, la question de savoir si les recueils de documents diplomatiques publiés par un Gouvernement étranger pourraient être l'objet d'une traduction et d'une distribution officielles. M. Schollaert, ministre de l'Intérieur, s'est prononcé pour la négative :

« L'honorable M. Vandervelde, dit-il, demande d'abord au Gouvernement de faire traduire et distribuer aux membres de la Chambre le *Livre blanc* qui vient d'être publié par le Gouvernement anglais. Nous ne pouvons pas accueillir cette demande.

« Le Gouvernement a le souci de renseigner le Parlement aussi exactement qu'il le peut, et il continuera de le faire. Mais il est contraire aux usages qu'un Gouvernement fasse distribuer les recueils de documents diplomatiques publiés par des Gouvernements étrangers. Et on comprend qu'il en soit ainsi. Tout Gouvernement soucieux des intérêts et de la dignité du pays dont la direction lui est confiée, doit avoir à cœur de régler les questions qui concernent la nation dans une pleine et entière indépendance ...Au surplus, la traduction du *Livre blanc* ne serait pas sans présenter des inconvénients sérieux. Une traduction qui devrait être faite dans les deux langues — et on sait combien la traduction d'un texte prête souvent à discussion — engagerait la responsabilité du Gouvernement. Nous ne pouvons pas assumer cette responsabilité. »

En présence de la déclaration du Gouvernement, M. Mechelynck déposa une motion ainsi conçue : « La Chambre décide que le dernier *Livre blanc* anglais sur le Congo sera traduit par les soins du Bureau et que la traduction en sera distribuée aux membres de la Chambre ». Cette motion fut repoussée par 76 voix contre 55.

Le Gouvernement peut faire des communications aux Chambres, lors même qu'elles ne se rattachent pas à leurs travaux et qu'il n'en doit résulter ni délibération ni vote. Ainsi, le Gouvernement peut annoncer à la tribune le décès

1. C. D. 16 mars 1909.

2. Le *Journal officiel* du 31 juillet 1904 contient sous ce titre : « Documents diplomatiques *France-Saint-Siège* », les pièces qui ont précédé la rupture des relations officielles avec le Vatican. La dernière de ces pièces, un télégramme du chargé d'affaires de France, daté de la veille de la publication, 30 juillet, établit que le cardinal secrétaire d'Etat a été officiellement prévenu que « le Gouvernement de la République considère comme terminée la mission du nonce apostolique ».

d'un souverain étranger, bien qu'il ne soit pas dans l'usage de lever la séance en signe de deuil (V. n° 797); dans ce cas, le Président associe la Chambre aux regrets exprimés par le ministre qui a porté la parole au nom du Gouvernement; mais il est de principe qu'aucun autre membre n'intervienne et qu'aucune motion ne soit déposée [1].

Il n'y a d'ailleurs aucune obligation pour le Gouvernement d'annoncer à la tribune les décès des souverains [2], puisqu'il porte ces événements à la connaissance du pays par la voie du *Journal officiel* [3]. Une seule règle s'impose lorsqu'il est procédé à une communication parlementaire : il faut que la nouvelle puisse être communiquée aux deux Chambres, sinon le même jour, du moins à des intervalles très rapprochés. Le lendemain de la mort du roi Oscar II de Suède, le 9 décembre 1907, le Sénat seul était réuni; la Chambre était ajournée jusqu'au 17 décembre; aucune communication n'a été faite. Le 3 février 1908, surlendemain de l'assassinat du roi de Portugal et du prince héritier, la Chambre seule était réunie; mais le Sénat était convoqué pour la

1. « *M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères.* — Messieurs, le Sénat connaît le deuil qui vient de frapper l'Angleterre. Le Gouvernement apprécie toute la perte qui résulte pour la nation anglaise de la disparition de la souveraine dont le règne marquera dans l'histoire de la Grande-Bretagne et du monde, et qui, par ses qualités, par la pratique des plus rares vertus, par sa longue expérience, avait acquis hors des limites mêmes de son empire, une autorité singulière, et mérité l'universel respect.

« A l'hommage qu'il vient de rendre à sa mémoire, le Gouvernement tient à joindre des vœux sincères pour le règne qui commence.

« *M. le Président Fallières.* — Le Sénat s'associe aux regrets et aux vœux que vient d'exprimer M. le ministre des Affaires étrangères ». (S. 24 janvier 1901.)

« *M. Waldeck-Rousseau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes.* — Messieurs, en annonçant à la Chambre l'événement qui vient de clore un règne associé à l'histoire presque entière d'un siècle, le Gouvernement tient à apporter son tribut à l'hommage de respect que le monde rend à la mémoire de la reine Victoria; et, mesurant la douleur de la nation anglaise à l'affection qu'elle avait vouée à sa souveraine, il s'incline avec respect devant le deuil qui l'atteint.

« *M. le Président Paul Deschanel.* — La Chambre s'associe aux regrets que vient d'exprimer le Gouvernement. » (C. D. 24 janvier 1901.)

« *M. Rouvier, Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères.* — Messieurs, la Chambre connaît le deuil qui vient de frapper le Danemark et en même temps les familles souveraines de Russie, d'Angleterre, de Grèce et de Norvège.

« Le doyen vénéré des rois de l'Europe laisse un grand exemple, par la noble pratique des vertus publiques et des vertus familiales, pendant le cours prolongé d'une vie dont la grandeur savait se concilier avec la simplicité.

« Le Gouvernement de la République, s'associant à la douleur des princes de la maison du roi Christian IX, ainsi qu'au profond regret de son peuple, s'incline avec respect devant le deuil qui les atteint.

« *M. le Président Paul Doumer.* — La Chambre s'associe aux regrets que vient d'exprimer M. le Président du Conseil au nom du Gouvernement. » (C. D. 30 janvier 1906.)

« *M. Bienvenu Martin, ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes.* — Messieurs, le Sénat connaît l'événement qui vient de clore un règne associé à l'histoire de l'Europe depuis près d'un demi-siècle; il voudra saluer avec nous la grande figure patriarcale qui disparaît.

« Le roi Christian IX, dont les enfants et petits-enfants occupent les trônes de Russie, d'Angleterre, de Grèce et de Norvège, avait mis au service de la paix l'autorité morale qu'il devait à la haute dignité de sa vie, à sa sagesse, à sa fermeté.

« Mesurant la douleur de sa famille et de son peuple à l'affection respectueuse qu'ils lui avaient vouée, le Gouvernement de la République tient à s'associer au deuil profond qu'ils éprouvent et à exprimer en même temps ses vœux les plus chaleureux pour le règne qui commence.

« *M. le Président Victor Leydet.* — Je suis convaincu d'être l'interprète fidèle des sentiments de tous en associant le Sénat aux paroles qui viennent d'être prononcées, au nom du Gouvernement, par M. le ministre de l'Instruction publique. » (S. 1er février 1906.)

2. Les Chambres étaient réunies lorsqu'est parvenue à Paris, le 17 décembre 1909, la nouvelle de la mort du roi des Belges; néanmoins, il n'y a pas eu de communication en séance. Il n'avait pas été fait non plus de communication pour le décès des souverains : d'Espagne, survenu le 25 novembre 1885; d'Allemagne, survenu le 15 juin 1888; des Pays-Bas, survenu le 23 novembre 1890.

3. *J. O.* 9 décembre 1907 (décès du roi de Suède). — *J. O.* 3 février 1908 (assassinat du roi de Portugal et du prince héritier). — *J. O.* 18 décembre 1909 (décès du roi des Belges).

lendemain 4 février; le ministre des Affaires étrangères a fait une double communication à la Chambre d'abord, puis au Sénat[1].

644. [*Sans modifications.*]

645. Nous avons dit, dans le *Traité*, que le Gouvernement jouit d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la divulgation des documents qui concernent des affaires encore pendantes. Dans la séance de la Chambre des députés du 15 janvier 1909, M. Pichon a affirmé ce principe avec énergie; M. Jaurès avait réclamé à la tribune la publication d'un rapport du général Lyautey concernant la question du Maroc; le ministre l'interrompit pour déclarer qu'il ne le publierait pas, et il ajouta :

« Ce rapport ne sera pas publié tant que je serai ministre. Je suis ministre responsable

1. « *M. le Président Henri Brisson.* — La parole est à M. le ministre des Affaires étrangères.

« *M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires étrangères.* — La Chambre connaît l'attentat tragique dans lequel ont succombé le souverain d'une nation amie de la France, Sa Majesté le roi Carlos de Portugal, et le prince héritier de sa couronne.

« L'assassinat ne peut trouver aucune excuse dans une âme française.

« *M. Marcel Sembat.* — Il était provoqué par la dictature. (*Vives exclamations à gauche, au centre et à droite. — Très bien ! très bien ! sur quelques bancs à l'extrême gauche.*) Cela ne fait pas l'ombre d'un doute.

« *M. le comte de Lanjuinais.* — C'est abominable !

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — Laissez-moi dire, quand ce ne serait que pour l'honneur du Parlement (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite*), que nous sommes unanimes à flétrir et à réprouver ce crime. (*Nouveaux applaudissements*)

« *M. Marcel Sembat.* — Je demande la parole.

« *M. le Président.* — Je ne puis vous donner la parole : il n'y a rien en délibération.

« *M. Marcel Sembat.* — On a toujours la parole pour répondre à un ministre.

« *M. Gast.* — On n'a pas la parole pour glorifier l'assassinat. (*Applaudissements.*)

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — Aussitôt qu'il a connu la triste nouvelle, le Gouvernement de la République s'est empressé de faire parvenir ses douloureuses condoléances à S. M. la reine Amélie et à la famille royale de Portugal. (*Très bien ! très bien !*)

« Il est sûr, quoi qu'on en dise, de n'avoir fait qu'exprimer ainsi les sentiments de la Chambre et du pays. (*Vifs applaudissements à gauche, au centre et à droite. — Bruit à l'extrême gauche.*)

« *M. Marcel Sembat.* — Absolument pas !

« Je demande la parole.

« *M. le Président.* — La Chambre me permettra de l'associer aux nobles paroles qui viennent d'être prononcées (*Applaudissements*), de l'associer aussi aux sentiments qui viennent d'être exprimés, de réprobation pour le crime, de douloureuse pitié pour les victimes et pour les survivants. (*Vifs applaudissements.*) » (C. D 3 février 1908.)

« *M. le Président Antonin Dubost.* — La parole est à M. le ministre des Affaires étrangères.

« *M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires étrangères.* — Messieurs, j'ai dit, hier, à la Chambre des députés, avec quelle tristesse le Gouvernement a reçu la nouvelle de l'attentat criminel qui a coûté la vie au roi de Portugal et au prince héritier de la maison de Bragance.

« La Chambre des députés a bien voulu s'associer aux sentiments manifestés par le Gouvernement et aux démarches qu'il a faites pour que l'expression en soit transmise à la famille royale si tragiquement éprouvée.

« Je connais trop bien la Haute Assemblée à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir pour douter un instant qu'elle ne ressente et qu'elle ne tienne, à son tour, à exprimer les mêmes pensées.

« En répudiant un crime qui a été flétri dans le monde entier, le Parlement de la République ne fera que se montrer fidèle aux traditions d'honneur et d'humanité de la France à quelque parti que se rattachent ses mandataires, et il confirmera le Gouvernement dans la certitude qu'il n'a été, dans cette douloureuse circonstance, comme il le devait, que l'interprète des sentiments qui animent indistinctement tous les représentants du pays. (*Très bien ! très bien ! et applaudissements.*)

« *M. le Président.* — Je suis certain, messieurs, d'être l'interprète fidèle du Sénat tout entier en l'associant aux nobles paroles que M. le ministre des Affaires étrangères vient de prononcer au nom du Gouvernement, et en exprimant avec lui nos sentiments communs de réprobation et d'horreur. (*Vifs applaudissements.*)

« Mes-ieurs, je reçois la motion suivante :

« Le Sénat, s'associant aux paroles de M. le Président, passe à l'ordre du jour.

« Signé : Marquis DE CARNÉ. »

« Je mets cette motion aux voix.

« (Le Sénat a adopté.)

« *M. Victor Leydet.* — Qu'on rende maintenant au peuple portugais les libertés publiques supprimées ! » (S. 4 février 1908.)

devant la Chambre. La Chambre jugera mon acte, mais je n'admettrai pas que la responsabilité d'un des agents placés sous ma direction soit substituée à la mienne.

« J'ai, comme ministre des Affaires étrangères, des responsabilités particulières qui ne me permettent pas de laisser instituer sur les questions qui intéressent la politique extérieure de la France un débat direct à la tribune, qui ne me permettent pas de livrer à la publicité tous les documents diplomatiques sur lesquels se fondent le programme et les résolutions du Gouvernement. »

646 à 647. [*Sans modifications.*]

648. L'article 10 de la loi du 26 juin 1888 concernant les communications à faire aux Chambres en ce qui concerne la réserve de guerre avait été modifié par l'article 61 de la loi de finances du 26 janvier 1892; il a été définitivement abrogé par la loi du 9 décembre 1902 relative à la comptabilité du matériel classé à la réserve de guerre (V. *supra*, n° 541).

L'article 10 de la loi du 24 décembre 1904, concernant les pouvoirs disciplinaires des administrateurs de communes mixtes en Algérie, décide qu'il sera rendu compte chaque année, aux Chambres, par le Gouvernement, de l'application de la loi.

L'article 95 de la loi du 21 mars 1905 sur le service de deux ans a maintenu les dispositions des lois antérieures décidant que, chaque année, avant le 30 juin, il sera rendu compte aux Chambres, par le ministre de la Guerre, de l'exécution des dispositions contenues dans la loi du recrutement pendant l'année précédente.

Aux termes de l'article 76 de la même loi, chaque année, le Président de la Commission instituée en vue de pourvoir d'emplois les anciens militaires adresse au ministre de la Guerre un compte rendu de ses opérations faisant connaître également le nombre de nominations effectuées dans les différents emplois; ce compte rendu est inséré au *Journal officiel* et annexé au compte rendu des opérations du recrutement adressé chaque année aux deux Chambres.

L'article 1er de la loi du 16 juillet 1889, modifié par l'article 77 de la loi du 31 mars 1903, impose au Gouvernement l'obligation de rendre compte, chaque année, à la Commission du Budget de la Chambre des députés et à la Commission des Finances du Sénat de la situation des réseaux téléphoniques d'intérêt local; un résumé par département doit être joint à chaque projet de Budget. Les mêmes dispositions sont applicables aux réseaux téléphoniques interurbains en vertu de l'article 1er de la loi du 20 mai 1890 modifié par l'article 78 de la loi du 31 mars 1903.

CHAPITRE V

COMMUNICATIONS DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

649. Les archives des Chambres ne sont pas publiques, pas plus que leurs palais ne sont des lieux publics (V. n° 1127), pas plus que les travaux de leurs Commissions ne sont publics (V. n° 778). Il n'y a de public que ce qui a été ainsi décidé par la Constitution, c'est-à-dire les séances. Pour tout le reste, l'enceinte de chaque Chambre est un domaine qui, malgré son caractère national, ne s'ouvre que dans les conditions prévues par le règlement et les arrêtés du Bureau.

En ce qui concerne les archives, la question a été plusieurs fois examinée non seulement dans le sein du Bureau, mais encore en séance publique; il a été constamment décidé qu'aucune des pièces conservées aux archives, à l'exception des actes d'état civil, ne peut être communiquée à d'autres qu'à des membres de la Chambre sans une décision de la Chambre elle-même prise en séance publique.

L'archiviste, pas plus que les Questeurs ou le Président n'ont le droit d'établir des distinctions suivant la nature des pièces. C'est ainsi, par exemple, que les dossiers de pétitions même anciennes ne peuvent être communiqués à des tiers. On a paru quelquefois surpris de cette rigueur; pourtant, si l'on veut aller au fond des choses, on reconnaîtra que la mesure se justifie peut-être encore mieux à l'égard des pétitions qu'à l'égard des pièces politiques déposées par le Gouvernement. Le pétitionnaire qui envoie son dossier à la Chambre se confie à elle comme à un souverain juste et bienveillant auquel il ne faut rien cacher. Que, plus tard, des adversaires viennent aux archives pour extraire de ce dossier des documents pouvant nuire à son auteur, celui-ci n'aurait-il pas le droit de considérer cette communication comme un abus de confiance ?

Au reste, pour bien marquer le caractère des archives de chaque Chambre, il nous paraît utile de rappeler un débat qui s'est produit devant le Bureau de la Chambre en 1877 et 1878. Dans sa réunion du 17 décembre 1877, le Bureau de la Chambre avait été saisi de deux lettres par lesquelles M. le baron de Bourgoing, député de la Nièvre, et M. Boulart, député des Landes, demandaient qu'il leur fût délivré copie certifiée de protestations jointes au dossier

de leur élection. Après avoir communiqué ces demandes au Bureau, M. le Président Grévy avait présenté les observations suivantes :

« Le droit pour les députés de prendre communication et copie des pièces déposées aux archives n'est nullement en cause ici ; personne ne songe à le contester. La question, extrêmement délicate, soulevée par les deux lettres qui viennent d'être lues est celle-ci : l'administration de la Chambre est-elle ou non obligée d'authentiquer, de certifier conformes des copies de pièces faisant partie de dossiers d'élections? Il résulte de plusieurs documents remontant à l'Assemblée nationale de 1848, à la Chambre des députés du Gouvernement de Juillet et même à celle de la Restauration, qui sont sous mes yeux, que les précédents semblent être dans le sens de l'affirmative. Cependant, comme des inconvénients qui ne s'étaient pas, paraît-il, manifestés jusqu'ici, se produisent aujourd'hui, il y a lieu de se demander si la Chambre ne doit pas résoudre, en principe, cette question. Depuis quelque temps, des procès en diffamation ont été engagés au sujet de protestations électorales ; ces procès peuvent entraîner des condamnations ; est-il bon, dans l'intérêt de la Chambre, que l'on puisse se servir de documents puisés dans ses archives et les produire à l'appui de poursuites contre des particuliers? Cela ne peut-il pas, à l'avenir, gêner les signataires de protestations dans leur liberté et, par suite, entraver l'exercice du droit qu'a la Chambre de connaître, en matière électorale, toute la vérité? L'administration de la Chambre, en délivrant les certifications qu'on lui demande, ne donne-t-elle pas à des pièces, quelquefois d'un caractère confidentiel, qui souvent n'ont pas eu, en fait, de publicité complète, et n'ont été connues que d'un Bureau seulement, cette publicité même sans laquelle le délit de diffamation ne peut exister? Tout cela est fort délicat. Le Bureau fera, je crois, sagement de charger une Commission, prise dans son sein, d'étudier la question et de lui en faire rapport. »

Le Bureau s'étant rallié à l'opinion du Président, une Commission fut constituée ; elle donna ses conclusions le 18 janvier 1878. Le rapporteur, M. Rameau, posa en ces termes la question dont l'examen lui avait été confié : « L'archiviste, placé sous la surveillance de MM. les Questeurs et sous l'autorité du Président de la Chambre, peut-il délivrer des copies conformes aux originaux existant dans les archives de la Chambre? »

« Cette question de principe, continuait le rapporteur, soulève d'abord celle de savoir quel est le caractère de nos archives.

« On distingue généralement trois sortes d'archives (ou dépôts d'anciens titres et documents), savoir : les archives nationales, les archives publiques et les archives privées.

« C'est par un décret de l'Assemblée nationale, des 4 et 7 septembre 1790, que les archives de cette Assemblée, qui devaient se confondre avec les archives nationales, furent établies. Les articles 1 et 13 de ce décret en indiquent bien le caractère, et furent suivis, quelques jours après, d'une loi, qui disait, dans son article 1er : « Les archives « nationales sont le dépôt de tous les actes qui établissent la Constitution du Royaume, « son droit public, ses lois et sa distribution en départements. » Il est bien certain que les archives de la Chambre des députés n'ont pas ce caractère général, puisqu'elles coexistent avec les archives nationales.

« Elles n'ont pas davantage le caractère d'archives publiques, telles que les archives départementales et communales, intéressant la généralité des citoyens. *Elles sont donc des archives privées*, et en voici la preuve puisée à deux sources séparées entre elles par plus de cinquante années.

« Sous la Restauration, une ordonnance royale, du 4 juin 1814, avait confié aux Questeurs de la Chambre des députés la garde exclusive des archives de la Chambre ; et le 17 août 1820, une délibération de la Chambre soumit à des règles fixes la délivrance des expéditions, et les dispositions ainsi arrêtées ne permettent pas le doute sur le caractère privé de ce dépôt. Les termes pourraient en être encore aujourd'hui reproduits avec fruit.

« Enfin, au mois de décembre 1873, en exécution du règlement de l'Assemblée nationale, le règlement intérieur portait, dans son article 9, les dispositions suivantes : « L'ar« chiviste de l'Assemblée a, dans ses attributions, le classement, la conservation et l'ana« lyse des documents relatifs aux travaux de l'Assemblée et la tenue des répertoires qui s'y « rattachent; la rédaction et l'impression des tables analytiques des comptes rendus des

« séances de l'Assemblée, la délivrance des certificats et des expéditions des actes déposés « aux archives, etc. ».

« Si le caractère d'archives privées est reconnu, il se concilie très bien avec les termes de l'article 9 du règlement intérieur.

« Il est certain que le dépôt et la conservation des documents se référant aux travaux de la Chambre non seulement mettent ces documents à la disposition des députés, pour les consulter sans déplacement, pour en prendre, par eux-mêmes, des copies entières ou par extraits, sans quoi les archives privées n'auraient plus de raison d'être; mais encore, il ne saurait être douteux que l'archiviste puisse en délivrer des expéditions ou extraits certifiés.

« Là seulement se pose la question de savoir si, lorsqu'un député demande une copie ainsi authentiquée, ou lorsqu'un tiers fait une semblable demande, l'archiviste de la Chambre peut et doit, de sa seule autorité, y obtempérer.

« Votre Sous-Commission n'hésite pas à y répondre négativement avec les distinctions suivantes :

« S'il s'agit d'une demande faite par un tiers, il est bien certain que les documents renfermés dans les archives étant la propriété privée de la Chambre des députés, leur communication à un tiers étranger à la Chambre ne peut qu'être absolument volontaire et discrétionnaire de sa part; et il n'y a d'exceptions à ce principe que celles qui pourraient résulter du droit commun; par exemple, sur une ordonnance de justice, en matière de faux, conformément aux dispositions des articles 452 et 455 du Code d'instruction criminelle.

« Inutile d'ajouter que la Chambre reste toujours maîtresse, par ses officiers, d'apprécier le but et l'intérêt de la demande faite par un tiers, même par les ministres, ou par les députés, qui voudraient s'en servir, dans un intérêt administratif ou judiciaire.

« Vous permettrez à votre Sous-Commission d'ajouter quelques mots à l'occasion de ce pouvoir discrétionnaire, lorsqu'il s'agit de protestations jointes au dossier d'une élection, validée ou non.

« Le droit et le devoir des électeurs, membres du suffrage universel, est de protester contre tous les faits irréguliers, illégaux ou criminels qui peuvent se produire au cours d'une élection. La morale publique est intéressée à ce que l'exercice de ce droit ne soit pas entravé, notamment par la crainte de procès en diffamation. Or la Chambre étant juge de la validité de l'élection, et par suite des protestations élevées contre l'élection, c'est devant le Bureau de la Chambre que les documents produits doivent être discutés, et que les parties intéressées, même les témoins, peuvent être entendus. Il semble donc que tout a dû être dit et apprécié devant le Bureau, et que, sauf le droit qui appartient toujours aux intéressés de saisir la justice des actions civiles qui leur appartiennent et peuvent être jugées en l'absence des documents renfermés dans les archives de la Chambre, celle-ci doit bien rarement consentir à les aider de ses archives.

« Il faut reconnaître que les précédents, dont on pourrait peut être critiquer la trop grande facilité, présentent tous le caractère d'une autorisation préalable et nécessaire, pour la délivrance des copies certifiées.

« En 1842, sur la demande de M. Dilhan, député de l'Ardèche, une copie certifiée d'une protestation contre son élection lui a été remise, sur l'autorisation tacite du Président de la Chambre, pour faire un procès en diffamation. En 1846, M. le Président Sapey a autorisé pareille délivrance de copies demandées par M. de Richement, député de Lot-et-Garonne, et par M. André Kochlin pour les produire en justice. En 1848, le 7 février, M. le Président Sauzet a autorisé pareille délivrance de copies demandées par M. Lacrosse, député du Finistère. En 1849, au mois d'avril, M. le Président Marrast a autorisé la délivrance à M. Allègre, représentant du peuple pour la Haute-Vienne, de copies certifiées de deux lettres saisies au « Club des Clubs » et déposées aux archives. En 1873, M. le Président Buffet a autorisé la délivrance de copies certifiées de pièces devant servir à la reconstitution des actes de l'état civil de la ville de Paris. Enfin, en 1876, notre honorable Président M. Jules Grévy a autorisé la délivrance demandée par M. le prince de Lucinge Faucigny, de copies de diverses pièces se trouvant dans le dossier de son élection.

« Dans ces circonstances, votre Sous-Commission exprime l'avis, en principe, que la délivrance, par M. l'archiviste, d'expéditions ou extraits de pièces étant dans nos archives, doit être soumise à l'autorisation de M. le Président de la Chambre, sur avis préalable de MM. les Questeurs. En fait, et dans l'espèce de M. Ch. Boulart, que la protestation dont il demande une copie certifiée par l'archiviste, ne contenant que des faits relatifs à l'élection, sur laquelle le Bureau de la Chambre a statué, il n'y a pas lieu d'accueillir la demande, tous droits des parties respectivement réservés. »

A la suite de ce rapport un débat fut engagé. M. Gailly fit observer que les archives de la Chambre ne sont pas un dépôt public, dans le sens ordinaire du mot, que, par conséquent, si les députés peuvent prendre librement communication et copie des documents qui y sont déposés, *l'Administration n'a pas à leur en délivrer d'expéditions authentiques*.

M. le Président Grévy formula son avis dans les termes suivants :

« Le point à décider est celui de savoir si l'Administration de la Chambre des députés est tenue de délivrer des copies certifiées des protestations produites devant elle, que la Chambre en ait ou non fait usage; il ne faut pas perdre de vue que les copies certifiées par l'archiviste ont, aux termes de la loi qui a créé les archives et de la jurisprudence, un caractère aussi public, aussi authentique que les expéditions délivrées par un notaire. Donc, en donnant une copie certifiée de protestations électorales, il n'est pas douteux que l'Administration crée, en quelque sorte, la publicité qui n'existerait pas quelquefois sans cela; le document prend un caractère qui lui fait avoir foi en justice, caractère que l'original du document lui-même n'aurait pas. *Or, ceci, l'Administration ne doit pas le faire; elle ne le peut pas*, et la meilleure preuve en est que M. l'archiviste vient d'être cité devant un tribunal et assigné en garantie par des particuliers contre lesquels des poursuites, fondées sur la production de copies de protestations anciennement certifiées par lui, sont exercées. Ces particuliers prétendent que, s'ils sont exposés à être condamnés, c'est parce que l'archiviste de la Chambre a donné un caractère public à un document qui n'était pas destiné à la publicité, et qu'il a ainsi créé, en quelque sorte, le délit qui leur est imputé. Il ne faut pas que l'Administration de la Chambre s'expose à de pareilles responsabilités. L'archiviste reçoit en dépôt des pièces pour les conserver, mais non pour en délivrer des expéditions. Rien dans la loi ne l'y oblige. Si un tribunal, si un magistrat chargé de l'instruction a besoin d'avoir sous les yeux le texte d'une protestation et adresse, à cet effet, par la voie hiérarchique, une réquisition au Président, on communiquera l'original dans les formes usitées en pareil cas[1], mais on n'en délivrera pas, pour cela, d'expédition authentique. »

Les conclusions du Président furent approuvées à l'unanimité par le Bureau. Une seule réserve fut établie à l'égard des actes de l'état civil dont l'archiviste fut autorisé à délivrer des expéditions certifiées.

Il a été fait, en 1904, une importante application des principes énoncés par le Bureau dans sa délibération de 1878. Les dossiers des demandes formées par les congrégations en vertu de la loi du 1er juillet 1901 avaient été versés aux archives après le vote de la Chambre; ces dossiers contenaient les pièces dont le dépôt avait été prescrit par l'arrêté du 1er juillet 1901, et, pour l'application de l'article 18 de la loi de 1901, il était nécessaire que les liquidateurs nommés par les tribunaux fussent mis en mesure de consulter et de copier ces pièces. Bien que les dossiers eussent été formés par le Gouvernement et produits par lui, bien que les liquidateurs eussent un mandat de justice, le Président considéra qu'il ne lui appartenait pas d'admettre les liquidateurs à prendre connaissance et copie des pièces sans l'autorisation de la Chambre. Cette autorisation sollicitée à la requête du ministre de la Justice fut accordée par la Chambre dans sa séance du 4 février 1904[2]. La demande du Garde des

1. Mais après autorisation donnée par la Chambre elle-même.

2. « *M. le Président Brisson.* — J'ai reçu de M. le Garde des Sceaux une lettre me priant de soumettre à la Chambre une demande générale tendant à autoriser les liquidateurs nommés en exécution de l'article 18 de la loi du 1er juillet 1901, ou leurs mandataires, à prendre, sur place, aux archives, communication des documents intéressant les liquidations dont ils sont chargés, sous la réserve de produire auprès du Président un certificat de la Chancellerie constatant leur qualité.

« Conformément à la jurisprudence de la Chambre, je me suis empressé de transmettre la lettre de

Sceaux et la décision de la Chambre visaient, en termes généraux, tous les liquidateurs nommés en exécution de l'article 18 de la loi du 1er juillet 1901; mais il fut stipulé entre la Présidence de la Chambre et le département de la Justice que les autorisations seraient spéciales et nominatives; aucun liquidateur ne fut admis aux archives qu'après avoir justifié de sa qualité par un certificat émané de la Chancellerie et sur le vu d'une autorisation du Président désignant le dossier dont la communication était requise[1]. Bien entendu, aucune des pièces copiées ne fut certifiée par l'archiviste.

Des principes qui viennent d'être exposés, il résulte que les sénateurs et les députés ne peuvent être admis, sans une procédure spéciale, à consulter des documents dans les archives de la Chambre dont ils ne font pas partie. Il en est de même pour les ministres qui n'ont libre accès aux archives d'une Assemblée que s'ils sont membres de cette Assemblée.

Pour que la Chambre puisse être consultée sur une demande en restitution de pièces jointes à un dossier électoral, l'avis préalable du Bureau compétent est nécessaire[2], et le Bureau, tout en donnant un avis favorable, peut décider que l'assentiment du député contre lequel les pièces avaient été déposées sera demandé par la Présidence[3]. La procédure établie pour la restitution de pièces conservées dans les archives s'applique aux membres de la Chambre comme aux personnes étrangères; un député qui a saisi la Présidence de documents en vue de la vérification de ses propres pouvoirs ne peut plus les retirer qu'après une délibération du Bureau compétent et un vote de la Chambre[4].

Dans la séance de la Chambre des députés du 25 juin 1903, M. Massabuau a demandé que, lorsque la Chambre autorise un tiers à rentrer en possession de pièces produites par lui devant un Bureau ou une Commission et déposées aux archives, les originaux soient remplacés dans les archives par des copies certifiées. M. le Vice-Président Lockroy a fait observer qu'aux termes de l'article 154 du règlement cette question était de la compétence du Bureau qui l'étudierait.

Bien entendu, la Chambre est souveraine pour autoriser toute communication qu'elle juge possible et utile; nonobstant le principe de la séparation des pouvoirs, elle peut décider que des dossiers électoraux seront communiqués

M. le Garde des Sceaux à M. le Président de la Commission des associations et congrégations, précédemment saisie des dossiers dont la communication est aujourd'hui sollicitée.

« M. le Président de la Commission des associations et congrégations m'a fait parvenir un extrait du procès-verbal de la délibération prise par la Commission dans sa séance du 13 janvier 1904 et tendant à ce que la Chambre accorde l'autorisation demandée par M. le Garde des Sceaux.

« S'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi ordonné. » (C. D. 4 février 1904. — V. *infra*, n° 780.)

1. Le certificat délivré par le Garde des Sceaux était ainsi conçu : « Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, certifie que M. ... a été nommé liquidateur des biens de la congrégation de ... par jugement du tribunal de ... en date du ... » Sur le vu de cette pièce, le Président délivrait une autorisation ainsi libellée : « Conformément à la résolution prise par la Chambre dans sa séance du 4 février 1904, M. ... est autorisé à consulter aux archives de la Chambre le dossier de la congrégation de ..., des biens de laquelle il a été nommé liquidateur par jugement du tribunal de .... en date du .... ainsi qu'il appert du certificat délivré à la date de ce jour par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice. »

2. C. D. 26 octobre 1909.

3. Décision prise par le deuxième Bureau d'octobre 1907, dans sa réunion du 31 mars 1908; en pareil cas aucune communication n'est faite a la Chambre, si le député intéressé déclare qu'il refuse son assentiment.

4. C. D. 17 novembre 1902; 9 février 1903.

au Garde des Sceaux qui les demande à la requête d'un magistrat instructeur[1].

Le Gouvernement a le droit de faire aux Bureaux et Commissions des communications de pièces qui demeurent sa propriété et qui ne doivent pas être versées aux archives lorsque la Chambre a statué. Mais, une fois la communication opérée, les ministres ne peuvent plus rentrer en possession des documents qui la constituent tant que le vote définitif n'est pas intervenu, à moins que le Bureau ou la Commission compétente ne se prononce en faveur de la restitution immédiate[2] (V. *infra*, n° 400, *in fine*).

1. « *M. le Président.* — J'ai reçu de M. le Garde des Sceaux une lettre par laquelle il demande communication du dossier relatif aux élections législatives de 1893 dans la 1re et la 2e circonscription de Toulouse.

« Il est de principe qu'aucune des pièces soumises aux Bureaux pour la vérification des pouvoirs ne peut être distraite des archives de la Chambre sans un ordre de la Chambre elle-même. Je me suis empressé de transmettre la communication de M. le Garde des Sceaux à M. Lockroy, Président du 4e Bureau chargé de vérifier les opérations électorales des 1re et 2e circonscriptions de Toulouse, et j'ai reçu de l'honorable M. Lockroy la lettre suivante :

« Paris, le 18 janvier 1894.

« Monsieur le Président,

« En réponse à la lettre que vous avez bien voulu m'adresser, j'ai l'honneur de vous faire connaître que le 4e Bureau ne s'oppose pas à ce que les pièces visées dans la lettre de M. le ministre de la Justice, en date du 9 janvier, soient communiquées au parquet.

« Conformément à la jurisprudence, le Bureau a pensé qu'il appartient à votre haute autorité de saisir la Chambre de la demande de M. le Garde des Sceaux.

« Veuillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de mon respectueux dévouement.

« *Le Président du 4e Bureau,*
« ÉDOUARD LOCKROY. »

« *M. Maurice Faure.* — Quel est le but de la communication demandée ?

« *M. le Président.* — Il est exposé dans la lettre que voici de M. le Garde des sceaux :

« Paris, le 9 janvier 1894.

« Monsieur le Président,

« M. le Procureur de la République de Toulouse a requis une information contre un sieur Mascaras (Paul), inculpé de faux en écritures publiques et usage de faux commis au cours des dernières élections législatives.

« Pour procéder utilement à cette information, le magistrat instructeur désirerait obtenir communication de toutes pièces autres que les bulletins de vote composant le dossier relatif aux élections législatives de 1893, dans la 1re et la 2e circonscription de Toulouse. Ces pièces sont actuellement à la Questure de la Chambre des députés.

« J'ai l'honneur de vous prier, monsieur le Président, de vouloir bien demander à la Chambre d'autoriser la communication des documents dont il s'agit. En cas d'avis favorable, je vous serai obligé de me les faire parvenir le plus promptement possible.

« Agréez, monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

« *Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice,*
« ANTONIN DUBOST. »

« Ainsi donc, une instruction est ouverte à Toulouse. Le magistrat instructeur demande communication du dossier. M. le Garde des Sceaux, qui est notre intermédiaire naturel avec la magistrature, nous transmet cette demande. Le Président du Bureau, M. Lockroy, ne fait aucune objection. Je demande à la Chambre si elle consent la communication demandée. (*Assentiment général.*)

« Il n'y a pas d'opposition ?...

« La communication est ordonnée. » (C. D. 20 janvier 1894.)

2. Au cours de la 9e législature, le Bureau chargé de vérifier les opérations électorales qui avaient eu lieu le 3 mars 1907 dans la 1re circonscription de Montpellier avait demandé et obtenu communication du dossier d'une information judiciaire. A la suite du rapport concluant à la validation, la Chambre avait prononcé le renvoi du dossier au Bureau dans sa séance du 27 décembre 1907. Après la clôture de la session ordinaire de 1908, le ministre de la Justice demanda au Président de la Chambre de lui retourner le dossier. D'accord avec le Président et le rapporteur du Bureau compétent, la Présidence de la Chambre fit connaître qu'il était nécessaire d'attendre que le Bureau pût être réuni et recevoir officiellement communication de la demande de la Chancellerie.

De même, en 1909, le Bureau chargé d'examiner le dossier des opérations électorales du 21 mars dans l'arrondissement de Sartène (Corse) avait demandé et obtenu communication des listes d'émargement. La session ordinaire de 1909 avait été close le 27 juillet, sans que le rapport du Bureau eût été déposé, et par conséquent avant que la Chambre eût statué sur l'élection. Par lettre du 4 août 1909, le Garde des Sceaux fit connaître au Président de la Chambre que le Procureur général près la Cour de Bastia ayant ouvert une information à l'occasion des fraudes électorales signalées lors de l'élection du 21 mars, ce haut magistrat demandait communication ou tout au moins copie des listes d'émargement soumises au Bureau de la Chambre. Bien que ces listes ne fissent pas partie du dossier normalement constitué par le ministre de l'Intérieur, le Président de la Chambre répondit que, du moment où elles avaient été versées au Bureau compétent, elles ne pouvaient plus être communiquées, à fin de poursuites judiciaires, que sur le rapport de ce Bureau et après décision prise par la Chambre elle-même en séance publique.

CHAPITRE VI

DES QUESTIONS ADRESSÉES AUX MINISTRES

650. Aux termes d'une résolution de la Chambre en date du 30 juin 1909 qui a modifié les articles 47, 48 et 49 du règlement, le droit des députés de poser des questions au Gouvernement peut désormais s'exercer de deux manières, soit verbalement en séance et à la tribune, soit hors de la séance et par écrit (V. *infra*, n° 650 *bis*). La résolution précitée a en effet décidé que l'article 47 serait modifié dans les termes suivants : « Tout député peut poser à un ministre des questions *orales ou écrites*. »

Le nouveau texte diffère de l'ancien, non seulement par la division des questions en « orales » et en « écrites », mais encore par deux modifications de forme qui ne paraissent pas d'ailleurs de nature à changer la jurisprudence précédemment établie en matière de questions orales. L'ancien article 47 portait : « Des questions peuvent être adressées *par les députés aux membres du Gouvernement* ». En disant : « *Tout député* peut poser à un ministre... », la Commission a voulu indiquer que la question n'est pas une faculté, mais un droit[1]; seulement, dans l'article 49 que nous verrons plus loin, elle a stipulé que ce droit ne peut s'exercer sans l'assentiment préalable du ministre; c'était déjà, en vertu d'une jurisprudence constante, la seule barrière opposée aux questions.

D'autre part, la Commission a substitué cette formule plus correcte « un ministre » à la vieille formule « membres du Gouvernement ». Il est néanmoins certain que, dans la pratique, on ne pourra pas refuser à un sous-secrétaire d'État la faculté de répondre au lieu et place du ministre, comme cela s'est toujours fait. D'ailleurs, lors même qu'il est prévenu que la réponse doit être apportée par un sous-secrétaire d'État, le Président énonce la question comme posée au ministre seul.

Comme nous l'avons dit, une question orale ne peut être posée que si le ministre compétent l'accepte. Ce principe qui était inscrit dans l'article 80 du règlement du Sénat résultait, à la Chambre, d'une jurisprudence constante et de la logique même des choses; en vertu de la résolution du 30 juin 1909, il

1. « La Commission n'a fait dans les mots qu'un léger changement affirmant d'une façon tout à fait explicite, dans l'article 47, le droit *pour tout député de poser des questions*. » (C. D. 17 mai 1909.)

a pris place dans l'article 49 du règlement de la Chambre qui est désormais ainsi rédigé :

« Les questions orales peuvent, au commencement ou à la fin des séances, être adressées à un ministre *après que celui-ci a préalablement accepté.*

« Seul le député qui a posé la question a droit de répliquer sommairement. »

Nous venons d'exposer que, dans la pratique, les sous-secrétaires d'État sont admis à répondre au lieu et place des ministres. Mais si, au moment où le Président vient de donner la parole à un membre pour poser une question préalablement acceptée par le ministre compétent, le sous-secrétaire d'État se lève pour déclarer que le ministre en demande la remise à un autre jour, la question ne peut plus être posée; le Président est obligé de retirer la parole à l'auteur de la question, et celui-ci n'a plus que la ressource de déposer une demande d'interpellation[1].

En effet, l'acceptation des questions par le ministre est toujours conditionnelle et révocable; on comprend que, lorsqu'une question a été acceptée plusieurs jours avant la séance où elle doit être posée, il peut se produire dans l'intervalle des événements qui déterminent le ministre à retirer son assentiment. Une question précédemment acceptée peut même être refusée par le ministre en présence d'interpellations déposées sur le même objet; mais, en pareil cas, le droit de l'auteur de la question de formuler une demande d'interpellation est intact, et la priorité lui appartient si l'acceptation de sa question était antérieure au dépôt des interpellations[2].

Une question ne peut pas être posée simultanément à deux ministres, car elle prendrait alors le caractère d'un débat que le règlement a voulu refuser aux questions. S'il arrive qu'une question posée au Président du Conseil et acceptée par lui entraîne la nécessité d'explications techniques à fournir par un autre ministre, celui-ci a le droit de répondre au lieu et place du Président du Conseil; mais il répond seul, et le Président du Conseil, bien qu'interrogé, n'est pas entendu[3].

650 ***bis.*** La procédure des questions *écrites* a été introduite en France par une résolution du 30 juin 1909, à la suite d'un savant rapport déposé au nom de la Commission du règlement de la Chambre des députés par M. Louis Marin, dans la séance du 17 mai 1909[4]. Cette résolution du 30 juin 1909

1. C. D. 21 mars 1907.

2. « *M. le Président.* — J'ai reçu quatre demandes d'interpellation :

La première, de M. Alfred Le Roy, sur la grève des employés des postes et des télégraphes.

. . . . . .

« La parole est à M. Alfred Le Roy pour développer son interpellation.

« *M. Alfred Le Roy.* — Messieurs, jusqu'à ce moment je croyais être d'accord avec le Gouvernement pour lui poser une question. Mais à la dernière heure le Gouvernement me faisant savoir qu'il n'accepte pas la question, j'ai résolu de l'interpeller. » (C. D. 19 mars 1909.)

3. Dans la séance de la Chambre des députés du 28 novembre 1907, M. Ribot avait posé au Président du Conseil une question sur les événements d'Algérie et du Maroc, afin de donner à cette question tout son caractère politique; mais c'est le ministre de la Guerre qui a fourni à la Chambre les explications nécessaires.

4. En France, des efforts ont été faits à différentes reprises pour introduire devant la Chambre des députés la procédure des questions écrites. Dans la séance du 4 décembre 1903 M. Hubbard avait déposé une proposition tendant à réformer le règlement dans ce sens; la Commission du Règlement avait conclu

modifie de la manière suivante l'article 48 du règlement de la Chambre :

« Les questions écrites, sommairement rédigées, sont remises au Président de la Chambre.

« Dans les huit jours qui suivent leur dépôt, elles doivent être imprimées avec les réponses faites par les ministres.

« Les ministres ont la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai pour rassembler les éléments de leur réponse. »

Ce texte ayant été voté sans débat par la Chambre, il est nécessaire de se référer au rapport de la Commission du règlement pour élucider les différentes difficultés d'application auxquelles il peut donner lieu. Il résulte, d'ailleurs, des déclarations générales contenues dans le rapport de M. Louis Marin, que la Commission a voulu simplement établir les principes essentiels

à l'adoption du système suivant qui fut soumis à la Chambre dans un rapport de M. Paul Meunier, du 4 décembre 1903 :

« Tout député qui désire poser une question écrite à un ministre en remet le texte au Président, qui le fait insérer à la suite du compte rendu *in extenso*.

« L'auteur de la question doit se borner à en indiquer l'objet sans motifs, développements ni critiques.

« Le ministre transmet sa réponse écrite au Président, qui la fait également insérer à la suite du compte rendu *in extenso*.

« Si la réponse du ministre n'est pas parvenue à la Chambre avant le second vendredi qui suit l'insertion de la question, l'auteur de cette question peut la poser verbalement à la tribune, au début de la séance suivante, lorsqu'il s'agit de politique intérieure.

« Dans le cas contraire, la Chambre statue par assis et levé, sans débat.

« Il est interdit de poser deux fois la même question au cours d'une session. »

Ce rapport n'est pas venu en délibération avant l'expiration des pouvoirs de la 8e législature, qui en avait été saisie. Au cours de la 9e législature, le 23 mai 1907, M. Francis de Pressensé a déposé un nouveau projet qui est plus étendu et qui se rapproche davantage du système anglais; en voici le texte :

« Tout membre de la Chambre des députés peut demander à poser une question à un ministre.

« Il doit rédiger sa question par écrit, la faire parvenir au ministre qu'elle concerne et la remettre au Président de la Chambre vingt-quatre heures au plus tard avant l'ouverture de la séance dans laquelle il a l'intention de la poser.

« Il doit, en transmettant sa question au ministre et au Président, la revêtir d'une indication faisant connaître s'il entend la poser oralement ou par écrit.

« Dans le cas où il n'aura pas exprimé ainsi son désir d'obtenir une réponse orale, sa question sera imprimée avec la réponse que le ministre lui aura faite et distribuée, avec les autres questions et réponses écrites, un jour franc après celui de son dépôt.

« Toutefois, les ministres auront la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre ou lui commande un délai, soit de réclamer, pour rassembler les éléments de sa réponse, le délai qui leur paraîtra nécessaire.

« Tout membre qui a présenté une question écrite a toujours le droit de la reproduire sous forme de question orale en se conformant aux prescriptions qui suivent :

« Les questions orales sont inscrites à l'ordre du jour dans l'ordre de leur dépôt. Elles doivent porter sur des faits précis, être rédigées en termes aussi concis que possible, ne contenir aucune polémique.

« Le début de chaque séance, de deux heures à deux heures et demie, est consacré aux questions et aux réponses orales.

« Les auteurs de questions sont appelés dans l'ordre de dépôt. Chacun d'eux devra, ou en personne ou par un collègue par lui délégué à cet effet, se borner à donner lecture du texte ou même de l'intitulé de sa question, sans y rien ajouter. Le ministre, ou celui de ses collègues qu'il aura chargé de répondre en son nom, lui répondra brièvement et en s'abstenant de toute discussion, à moins qu'il ne déclare que l'intérêt public l'oblige à décliner ou à ajourner sa réponse ou qu'il a besoin d'un délai pour la préparer. Une fois la réponse donnée ou refusée, ou ajournée, nul débat ne pourra s'engager. Il sera seulement licite, soit à l'auteur de la question, soit à tout autre membre, de demander au ministre, en dehors de toute polémique, toute explication complémentaire se rattachant directement à la réponse qui vient d'être faite.

« Quand il sera deux heures et demie, si toutes les questions inscrites pour réponse orale n'ont pu être posées, leurs auteurs auront la faculté, soit de les reporter au lendemain avec droit de priorité dans l'ordre de leur inscription, soit de les transformer en questions écrites soumises au régime de cette catégorie. Il ne sera permis de demander à transformer en interpellation une question à laquelle il aura été répondu ou à laquelle le ministre qu'elle concerne aura refusé ou ajourné sa réponse qu'une fois le rôle des questions épuisé ou qu'après deux heures et demie. En ce cas, la Chambre fixera sans débat sur le fond le jour où l'interpellation sera faite. »

C'est cette dernière proposition de M. de Pressensé qui a été rapportée par M. Louis Marin et qui a donné naissance à la résolution du 30 juin 1909.

de la nouvelle procédure et laisser à la Présidence de la Chambre le soin de concilier les intérêts des auteurs de questions, ceux du Gouvernement et ceux de la Chambre toutes les fois qu'un conflit viendrait à s'élever :

« La Commission, disait M. Louis Marin, n'a pas inséré dans son texte toutes les dispositions qui, au premier examen, paraîtraient nécessaires, et n'a pas pris parti sur certains points qu'elle a estimé, soit *pouvoir être réglés plus utilement par la Présidence de la Chambre*, soit *dépendre de traditions plus générales* que les usages même fixant la seule procédure de la question. »

Un premier point est acquis, c'est que la nécessité de l'acceptation préalable du ministre compétent disparaît en matière de questions écrites; cela résulte, avec une précision absolue, du texte de l'article 48 rapproché du texte de l'article 49; cela résulte aussi des explications données par la Commission dans son rapport[1]. En fait, la Présidence applique le nouveau texte de l'article 48 de la manière la plus large; elle publie les questions écrites à la suite du compte rendu *in extenso* de la séance au cours de laquelle elles lui sont remises, c'est-à-dire avant même que le ministre compétent ait pu être avisé[2].

S'ensuit-il qu'en certains cas aucune restriction ne pourrait être apportée à cette procédure? Nous ne le pensons pas. Si le Président se trouvait saisi d'une question dont le caractère ou les termes lui sembleraient de nature à exiger une consultation préalable du ministre intéressé, il pourrait surseoir à la publication en prévenant l'auteur de la question[3]. Si le ministre averti faisait connaître au Président que les intérêts supérieurs du pays exigent un ajournement, le Président engagerait en cette matière, comme il le fait en beaucoup d'autres, suivant les devoirs de sa fonction, les négociations nécessaires pour amener un accord; s'il ne pouvait y réussir, l'insertion aurait

1. « Au point de vue des questions orales, la Commission n'a pas voulu modifier les usages. Elle a donc non seulement écarté dans la proposition de M. de Pressensé tout ce qui était une modification à leur procédure, mais, comme nous venons de l'indiquer plus haut, voulant mettre le texte en harmonie avec les usages, elle a même apporté dans le texte ancien du règlement une restriction qu'il ne comportait pas.

« Le problème s'était en effet posé d'abord de savoir s'il ne fallait pas au moins ramener les usages à l'accord avec le texte précis de l'article 48 et pour faciliter cette transformation, introduire un texte ferme indiquant que, pour les questions orales, il ne serait pas nécessaire d'obtenir du ministre intéressé une acceptation préalable?

« La majorité s'est prononcée pour l'opinion contraire : à cause des cas où, au sujet d'affaires intéressant l'intérêt public, le ministre doit avoir pleine latitude pour refuser; à cause surtout de cette opinion que, *la question écrite étant sur le point de devenir possible et facile, sans nécessiter pour sa part ni avis ni acceptation préalables*, la rectification des anciens usages a paru n'avoir plus la même importance. La Commission a préféré consolider le fait accompli grâce à l'usage; bien délimiter les procédures distinctes de la question écrite et de la question orale; et, ce dont on doit après tout la féliciter, même si l'on regrette sa restriction, soumettre la Chambre à un texte précis plutôt qu'à des usages manifestement opposés à la lettre du texte. » (C. D. 17 mai 1909; rapp. de M. Louis Marin.)

2. Les deux premières questions écrites déposées en vertu du nouveau réglement ont été remises à la Présidence le 5 juillet 1909, par M. de Folleville et par M. Louis Marin; elles ont été publiées à la suite du compte rendu *in extenso* de cette séance du 5 juillet.

3. La Commission du règlement a prévu le cas; dans son rapport du 17 mai 1909, M. Louis Marin disait : « Au lieu de déterminer des catégories générales de sujets où l'emploi de la question serait interdit, il a paru préférable à la Commission de laisser aux ministres intéressés, à l'occasion *de cas particuliers bien déterminés* qu'ils jugeraient dangereux d'aborder, la responsabilité de se refuser à répondre au nom de l'intérêt public. »

La Commission ne se réfère ici qu'au refus de réponse prévu par le dernier paragraphe de l'article 48 que nous étudierons plus loin; mais c'est le cas extrême, celui du conflit aigu et insoluble. Il est manifeste qu'avant d'en venir là, il importe que le Président fasse les efforts nécessaires pour obtenir de l'auteur de la question soit un retrait, soit un ajournement, soit enfin une modification suivant la nature des considérations d'intérêt public qui peuvent être invoquées par le Gouvernement.

lieu. Toutefois, on peut se demander si, dans une circonstance très grave, il serait contraire au texte de l'article 49 de faire appel au jugement souverain de la Chambre.

Sans doute, le droit pour tout membre de poser des questions écrites est absolu ; il ne saurait être mis en échec ni par l'intervention d'un ministre, ni par la volonté du Président ; c'est entendu. Mais le respect du droit de chacun n'interdit pas l'effort des transactions ; il n'enlève pas à la Chambre son pouvoir suprême d'arbitrer tous les différends. Le régime parlementaire ne vit que de concessions mutuelles ; il ne durerait pas une heure si le *summum jus* individuel était sans cesse impitoyablement revendiqué. Le Président n'est pas seulement chargé d'appliquer, dans sa lettre matérielle, le texte du règlement. Il reste au fauteuil un homme d'État ; il y conserve, il y partage avec tous ses collègues la lourde responsabilité des grands intérêts du pays. Lorsqu'il lui apparaît que l'abus d'un droitinscrit dans le règlement peut créer des périls pour la chose publique, lorsque ses conseils et son autorité se sont heurtés à d'invincibles résistances, il ne saurait lui être interdit d'avertir la Chambre. Pour prendre un exemple, comment admettre que la Chambre, qui possède, en vertu du règlement, le droit d'ajourner *sine die* toute interpellation sur la politique étrangère, soit privée du moyen d'autoriser son Président à remettre l'insertion d'une question dont la publicité immédiate serait de nature à compromettre des négociations en cours ?

Il est vraisemblable d'ailleurs que la difficulté ne se présentera jamais sous cette forme. Le membre qui serait averti que l'ajournement de sa question est demandé par le ministre, serait averti par là même que, suivant un droit dont nous allons parler, le ministre est résolu, en tout état de cause, à refuser de répondre immédiatement. En pareil cas, si l'auteur de la question ne se ralliait pas aux conseils de temporisation donnés par le Président, il aurait tout intérêt à transformer la question écrite en demande d'interpellation, laquelle provoquerait toujours un débat sur la date.

Et il y aurait d'autant plus d'intérêt que les questions écrites ne comportent aucun développement. L'article 48 décide qu'elles doivent être *sommairement rédigées*. Il résulte de ce texte, et des applications qui en ont été déjà faites, que la question ne doit comprendre qu'une phrase indiquant l'objet précis sur lequel l'attention du ministre est appelée. La Commission a déclaré que, sans vouloir adopter une définition toujours difficile à établir, c'est ainsi qu'elle entend déterminer la limite imposée aux questions écrites ; elle a, du reste, ajouté que c'est au Président qu'il appartient de faire retrancher les développements que ne saurait comporter une simple question et qui rentrent dans le cadre des interpellations. M. Louis Marin a donné, sur ce point, dans son rapport du 17 mai 1909, les explications suivantes :

« La Commission craignait plutôt que le *développement excessif des questions* n'amène *une imprécision facile dans les réponses* et, à la longue, le détachement pour l'emploi d'un système pouvant, s'il est utilisé avec une fermeté concise, donner de si bons résultats. Elle a pensé que l'avenir amènerait le questionneur à se rendre compte très vite que *la seule façon d'obliger un ministre à donner une réponse précise, sans ambages, serait d'avoir posé auparavant la question d'une façon nette, concise, sans ambiguïté.*

« Aussi la Commission a-t-elle pensé que le remède à des développements excessifs ne

devait pas être cherché surtout *dans une formule restrictive insérée dans le texte*. Elle a pensé que contre cet abus, comme dans les questions orales, *l'action du Président de la Chambre* sur les membres de celle-ci serait susceptible d'un effet plus favorable.

« Juger le caractère excessif des développements apportés aux questions *orales* était un rôle déjà confié au Président. Les questions *écrites* se produisant hors séance, avec délai permettant toutes observations, ne nécessitant pas l'usage particulièrement dangereux pour les développements d'un droit de réplique, il apparaît que la tâche du Président serait beaucoup plus facile à l'encontre de développements excessifs d'une question écrite. C'est pourquoi la Commission propose à la Chambre de charger la Présidence de ce soin.

« La Commission n'a pas été arrêtée à ce sujet par l'argument émis devant elle et tiré de la surcharge de travail qui serait nécessitée à l'endroit des services de la Présidence... Elle s'est donc contentée d'indiquer à l'article 48 que les questions devraient être « sommairement rédigées », de façon surtout à appuyer l'action de la Présidence. »

Il va de soi d'ailleurs que l'auteur d'une question écrite a le droit de remettre à la Présidence tous les développements qu'il juge utiles à la défense de sa cause; ces développements sont transmis officiellement au ministre intéressé en même temps que le texte de la question, et ils servent de base à la réponse, laquelle n'est point limitée.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, la Présidence publie les questions dès qu'elles lui parviennent, c'est-à-dire à la suite du compte rendu *in extenso* de la séance au cours de laquelle le dépôt a été opéré. Dans son rapport, la Commission avait déclaré qu'elle entendait laisser la Présidence juge du point de savoir s'il valait mieux procéder à une insertion immédiate ou notifier au ministre et attendre la réponse afin d'avoir une publication simultanée. La Présidence a pensé que, sous réserve des cas où la publication faite sans avis préalable donné au ministre pourrait présenter des inconvénients d'ordre politique ou administratif, il était préférable d'annexer la question à la séance au cours de laquelle elle se produit; l'honorable rapporteur de la Commission du règlement, M. Louis Marin, paraît d'ailleurs avoir donné la préférence à ce système :

« Ce mode de publicité, disait M. Louis Marin, prévient ainsi les membres du Parlement qu'une question a été adressée au ministre compétent sur un sujet donné; chacun d'eux peut, selon ses convenances, examiner l'affaire, se préparer à apprécier la réponse; tel, qui pouvait songer à poser question semblable, s'en abstiendra jusqu'à réponse, quitte en cas d'insuffisance de celle-ci à poser une question complémentaire. »

D'ailleurs, les ministres ayant huit jours francs pour répondre, et pouvant même prolonger ce délai, il est de l'intérêt de tous qu'une question soit connue de la Chambre dès qu'elle est posée, sauf le cas, nous le répétons, où il est indispensable de conférer d'abord avec le Gouvernement.

Reste le point de savoir durant quelle période de temps les questions écrites peuvent être publiées. Il y a une première période qui doit être absolument écartée, c'est celle des intersessions. Le décret de clôture arrête tous les actes publics de la vie parlementaire; les Commissions des Chambres ne peuvent se réunir hors session que parce que leurs travaux sont intérieurs et que leurs délibérations demeurent secrètes. Il serait contraire à toutes les règles constitutionnelles que des dialogues officiels et publics puissent s'établir entre les députés et les ministres quand l'accès de la tribune est interdit[1].

1. Mais, pour faciliter les échanges de vues entre le Gouvernement et les membres, la Présidence peut recevoir, même pendant l'intersession, une question écrite; elle en transmet officiellement le texte

C'est un point plus délicat que celui de savoir si des questions peuvent être publiées pendant les prorogations ordonnées, en cours de session, par la volonté de la Chambre elle-même. Là on ne peut plus invoquer l'argument irréfutable du texte constitutionnel ; on ne rencontre que l'obstacle créé par le vote de la Chambre et la nécessité de ne pas sacrifier les droits de tous aux intérêts de quelques-uns. La Commission n'a pas voulu trancher la difficulté :

« La Commission, disait M. Louis Marin, n'a pas inséré dans son texte toutes les dispositions qui, au premier examen, paraîtraient nécessaires, et n'a pas pris parti sur certains points qu'elle a estimé, soit *pouvoir être réglés plus utilement par la Présidence de la Chambre*, soit *dépendre de traditions plus générales* que les usages même fixant la seule procédure de la question... C'est pourquoi elle ne s'est pas prononcée sur la possibilité de poser des questions et de les voir officiellement publiées dans les intervalles des séances, souvent séparées par plusieurs semaines, comme aux vacances de Pâques. »

Si l'on examine l'ensemble du mécanisme parlementaire, on constate que toutes les pièces en sont tellement liées qu'il y aurait danger de les fausser à les faire fonctionner isolément et au hasard des volontés individuelles. Lorsque la Chambre a décidé de rester silencieuse et inactive pendant un laps de temps déterminé, il n'est pas sans inconvénient de laisser à quelques membres la faculté de parler et d'agir. Les questions écrites n'intéressent pas exclusivement les membres qui les formulent et les ministres qu'elles visent ; elles intéressent la Chambre entière ; alors que la Chambre est dispersée, est-il d'une bonne méthode de les publier ? ne peuvent-elles pas échapper à ceux-là mêmes qui auraient le plus d'intérêt à les connaître ? Une question écrite peut, comme une question orale, être transformée en interpellation, soit parce que la réponse du ministre ne donne pas satisfaction à son auteur, soit parce que son objet révèle à d'autres membres la nécessité d'un débat contradictoire. Si la question écrite est publiée au début d'une prorogation un peu longue, il faudra donc attendre trois semaines, un mois, avant de pouvoir user du droit d'interpellation.

Pour tous ces motifs nous pensons qu'il est meilleur, plus conforme à la saine pratique des règles parlementaires de ne pas publier de questions lorsque la Chambre n'est pas réunie, même lorsqu'elle n'est séparée que pour deux ou trois jours. Il faut que la Chambre soit présente pour juger les actes de ses membres, les soutenir s'il y a lieu, en restreindre la portée si elle le juge convenable.

En outre, la question écrite ne saurait avoir une publicité réelle que si elle est annexée au compte rendu d'une séance, si elle fait, pour ainsi dire, partie intégrante du procès-verbal ; insérée simplement au *Journal officiel*, au milieu des multiples communications confiées à cet organe, elle passera bien souvent inaperçue.

Nous devons ajouter qu'en cas d'urgence rien n'interdit soit pendant les prorogations, soit même pendant les intersessions, de faire parvenir à la Présidence de la Chambre des questions écrites qui sont immédiatement notifiées

au ministre compétent, sauf à ne la publier qu'à la suite du compte rendu *in extenso* de la première séance de la nouvelle session ; si, dans l'intervalle, la réponse du ministre parvient à la Présidence, question et réponse sont simultanément publiées en annexe de la première séance. (Ainsi procédé le 19 octobre 1909, pour une question adressée au ministre du Travail par M. Justin Godart.)

aux ministres intéressés; en pareil cas, les réponses des ministres sont communiquées officiellement, par les soins de la Présidence, aux auteurs des questions; puis, dès la reprise des travaux législatifs, questions et réponses sont insérées à la suite du compte rendu *in extenso* de la première séance.

C'est, en effet, dans les annexes du compte rendu *in extenso*, immédiatement après le texte du débat, que la Présidence a décidé de faire paraître les questions écrites. La Commission du Règlement lui avait laissé le choix des moyens de publicité officielle[1]. Il a semblé à la Présidence que le compte rendu *in extenso* était le mieux indiqué des documents parlementaires puisqu'il atteint simultanément les membres des deux Chambres et tous les citoyens qui s'intéressent aux affaires du pays. Le compte rendu analytique n'est distribué qu'aux sénateurs, aux députés et à la presse; il est, en outre, astreint à des exigences de rapidité et de concision qui ne seraient plus remplies si l'on venait l'alourdir avec des documents étrangers aux débats. On pourrait, il est vrai, se demander s'il n'y aurait pas intérêt à faire paraître les questions écrites simultanément à l'*in extenso* et au feuilleton; cette double publication n'a pas été jugée nécessaire; la Présidence a pensé qu'il serait plus utile et moins coûteux d'éviter les frais de réimpression au feuilleton quotidien, et de réunir au contraire, à la fin de chaque session, toutes les questions et toutes les réponses dans un fascicule annexé à l'*État des travaux législatifs*. Cette méthode facilitera les recherches au point de vue historique.

Dès qu'une question écrite a été insérée au compte rendu, la Présidence en notifie officiellement le texte au ministre intéressé, en lui signalant le délai imparti par le règlement pour la transmission de la réponse. Lorsque le délai est à la veille d'expirer, le ministre est saisi par la Présidence d'une lettre de rappel. Le soir même de la séance au cours de laquelle parviennent les réponses, elles sont imprimées à la suite du compte rendu *in extenso*, et pour plus de clarté, elles sont précédées du texte même de la question posée[2]. Les réponses sont officiellement notifiées aux auteurs des questions par le soin de la Présidence.

1. « Un second problème qui s'est posé au sujet de la publication des questions et réponses était le choix du *procédé par lequel questions et réponses devaient être portées à la connaissance du Parlement et du public.*

« Ces moyens se présentaient nombreux et variés. On signalait en particulier la publication à l'*Officiel* par l'impression soit à la suite du compte rendu des séances, soit aux annexes; l'emploi des feuilletons des séances; l'emploi des imprimés divers communiqués chaque jour aux membres du Parlement, comme le procès-verbal analytique; la distribution d'une feuille analogue à celle des affaires d'intérêt local, etc.

« Le règlement de la Chambre des Communes utilise simultanément deux procédés, l'ordre du jour et le vote. Le rapport de M. Codet dans la dernière législature proposait au *Journal officiel* l'insertion *à la suite des comptes rendus in extenso;* la proposition de M. de Pressensé ne fixait pas de procédé spécial de distribution et la Commission a partagé son avis.

« La Commission a laissé, en effet, à la Présidence de la Chambre le choix de la forme la meilleure; elle y a vu cet autre avantage dans le fait que, si l'expérience suggère ensuite des améliorations ou des changements, on n'aura pas besoin de changer le texte du règlement et pour cela de mettre en mouvement avec tant de peine la procédure nécessaire; l'usage permettra *toutes les modifications suggérées par les conseils de la pratique.* » (C. D. 17 mai 1909; rapp. de M. Louis Marin.)

2. « L'usage pourra permettre cette conciliation des deux systèmes en laissant à la Présidence de la Chambre la possibilité de faire paraître *une première fois* les questions *sitôt après leur dépôt* dans la forme d'impression qu'elle aura choisie, et à les faire ensuite paraître *à nouveau*, conformément à l'obligation imposée par le texte du règlement, *en même temps que les réponses*, soit sous la même forme d'impression, soit sous une autre. La condition de cette conciliation sera évidemment que nos collègues s'efforcent à des questions *précises et concises* qui n'augmenteraient sensiblement ni le travail des services ni les frais d'impression. » (C. D. 17 juin 1909, rapp. de M. Louis Marin).

Le délai fixé par le règlement pour les réponses des ministres est de huit jours après le dépôt; c'est donc un délai de huit jours francs. Le règlement ajoute que les ministres ont la faculté 1° de déclarer *par écrit* que l'intérêt public leur interdit de répondre; ou 2° qu'à titre exceptionnel ils réclament un délai pour rassembler les éléments de leur réponse. Dans l'un et l'autre cas, la Présidence doit faire parvenir la déclaration du ministre à l'auteur de la question; mais il n'apparaît pas qu'elle soit tenue de la faire insérer au compte rendu; ni le refus de réponse ni la demande d'ajournement ne sauraient constituer la réponse proprement dite dont la publication est seule obligatoire aux termes du § 2 de l'article 48. Il peut y avoir là, d'ailleurs, en certaines circonstances, une de ces nécessités de tractation qui s'imposent souvent à la Présidence.

Dans son rapport, la Commission a prévu le cas où la réponse du ministre serait jugée insuffisante; l'auteur de la question ou même tout autre membre a le droit alors soit de formuler une seconde question écrite, soit de demander au ministre l'autorisation de lui poser une question orale, soit enfin de saisir la Chambre d'une demande d'interpellation[1].

Il est d'ailleurs, dans le devoir de la Présidence de veiller à ce que le délai prescrit par l'article 48, comme d'ailleurs tous les délais prévus par le règlement, soit observé[2]; en conséquence, la veille du jour où le délai de huitaine va expirer, la Présidence rappelle aux ministres la date du dépôt des questions, et si, pour des causes diverses, certaines réponses tardent à lui parvenir, elle insiste, soit verbalement, soit par écrit, jusqu'à ce que les prescriptions du règlement aient été exécutées.

Il est à peine besoin de dire que les questions écrites ne peuvent être posées et signées que par un seul député; la règle des questions orales est sur ce point nécessairement applicable. Une question écrite signée par plusieurs membres changerait de caractère et deviendrait une interpellation écrite. Tous les membres d'un groupe, par exemple, pourraient se concerter pour signer une question écrite qui cesserait d'être une interrogation pure et simple, une demande précise de renseignements, pour se transformer en acte politique exigeant un débat contradictoire et le contrôle de la Chambre réunie en séance publique.

650 *ter*. En Russie, l'oukase du 19 août 1905 a donné à l'Assemblée

1. Pour éviter ces derniers moyens si excessifs et si dangereux, en même temps que *pour sauvegarder le droit des membres du Parlement à obtenir des réponses sérieuses et précises*, la Commission actuelle s'est refusée à reprendre la disposition proposée par la Commission de la précédente législature et ainsi conçue : « Il est interdit de poser deux fois la même question au cours d'une session. » La Commission actuelle a pensé, en effet, que si la même question, par hasard ou intentionnellement, *était posée deux fois*, il fallait maintenir *l'obligation d'une réponse*. Cette obligation offre *peu d'inconvénients* si la nouvelle question a été posée par ignorance de la première, car alors la même réponse suffit. Elle est en revanche *très avantageuse* quand une question a été posée à nouveau à cause d'événements qui sont survenus ou de conditions qui se sont transformées depuis la première question. » (C. D. 17 juin 1909; rapp. de M. Louis Marin.)

2. Le § 4 de l'article 5 du règlement intérieur de la Chambre sur l'organisation des services est ainsi conçu : « Le Secrétaire général de la Présidence veille à ce que les délais et formalités prescrits soient observés au sujet du règlement des ordres du jour, du vote des lois et de l'expédition des projets adoptés. » Comme conséquence de la résolution du 30 juin 1909, ce texte doit être complété par l'adjonction des mots « ainsi que des questions écrites ».

nationale le droit d'interroger les ministres sur les actes de leurs fonctions (V. *infra*, n° 655); l'article 35 édicte les dispositions suivantes :

« La Douma (V. *supra*, n° 50) a le droit d'adresser aux ministres et aux chefs des différents ressorts les demandes de renseignements ou d'explications concernant les actes de ces fonctionnaires, quand elle juge que par ces actes ils ont violé les lois existantes. »

Il pourrait sembler résulter de ce texte que les demandes de renseignements doivent être formulées par écrit; mais l'article 24, qui donne aux ministres et aux chefs de ressort le droit d'entrée aux séances, prévoit les explications verbales; il décide qu'ils peuvent « donner des explications sur les affaires de leur ressort, soit personnellement, soit par l'entremise d'autres fonctionnaires ». Et l'article 25 ajoute :

« Si la Douma siégeant *in plenum* ou si une section estime nécessaire de demander des explications aux ministres ou chefs de ressort, ceux-ci sont obligés de donner les renseignements réclamés. »

Au Japon, « les demandes d'explication au Gouvernement » — ce que nous appelons des questions — ne peuvent se produire qu'avec l'appui d'au moins trente membres. Malgré le chiffre de signatures ainsi requis, les questions sont très fréquentes, on pourrait dire quotidiennes. La demande d'explication est faite par écrit, signée par celui qui en a pris l'initiative et contresignée par les membres qui l'appuient; elle est transmise au Gouvernement par le Président de la Chambre; après quoi le premier signataire a le droit de développer oralement sa demande. Le Gouvernement peut répondre immédiatement ou fixer jour pour la réponse; s'il juge nécessaire au bien de l'État de ne pas répondre, il doit donner les motifs de son silence[1]. S'il ne répond pas ou si la réponse n'est pas jugée satisfaisante, on a le droit, comme en France, de recourir à la procédure des interpellations (V. *infra*, n° 656).

A la Chambre des communes d'Angleterre les questions sont posées par écrit[2]; avis doit en être donné vingt-quatre heures d'avance au *Clerk* de l'Assemblée; lecture n'en est donnée en séance qu'à titre exceptionnel et par autorisation spéciale du Président. Tout membre qui désire une réponse orale à sa question doit la faire marquer d'un astérisque. Les questions sont inscrites à l'ordre du jour au plus tard la veille de la séance pour laquelle est demandée la réponse. Les questions peuvent être posées tous les jours de séance, sauf le vendredi. Les questions qui ne sont pas marquées d'un astérisque sont transmises au ministre qui répond par écrit; les réponses sont imprimées et distribuées avec la feuille qui contient les résultats des votes. Les questions pour lesquelles il a été demandé une réponse orale doivent être posées au début de la séance, entre trois heures moins le quart et trois heures et demie; si à trois heures et demie il reste encore des questions inscrites qui n'aient pu être liquidées, les auteurs ont le choix de les transformer en questions écrites ou de les renvoyer en tête de la séance du lendemain. Pour poser les questions orales, l'auteur se borne à rappeler son numéro d'ordre; après

1. Hisatsuma Furuya, *Système représentatif au Japon*, p. 169.

2. On trouvera dans la proposition réglementaire déposée sur le Bureau de la Chambre des députés le 23 mai 1907 par M. de Pressensé, de très intéressants détails sur la procédure des questions en Angleterre.

la réponse du ministre, on a le droit de demander quelques éclaircissements, mais tout débat est interdit. Les ministres peuvent réclamer un délai pour répondre aux demandes d'éclaircissements; ils peuvent également invoquer l'intérêt public pour refuser de répondre. Les *Standing orders* de la Chambre des communes d'Angleterre ont entouré le dépôt des questions des garanties suivantes :

« 1° Une question ne doit révéler aucun nom et ne contenir aucun exposé[1] qui ne soit strictement indispensable pour l'intelligence de l'affaire; — 2° Si une question contient un exposé, l'auteur de la question doit se faire personnellement responsable de l'exactitude de cet exposé; — 3° Une question ne doit contenir ni discussion, ni conclusion, ni imputations, ni épithètes, ni termes ironiques; — 4° Une question ne doit se rapporter ni à un débat qui a eu lieu, ni à une réponse qui a été faite dans la session en cours; — 5° Une question ne doit pas être posée sur la procédure d'un comité qui n'est pas en cause devant la Chambre par un rapport émané de lui; — 6° Une question ne doit porter ni sur une expression, ni sur une opinion, ni sur la solution d'une question de droit abstraite, ni sur une proposition hypothétique; — 7° Une question ne doit porter ni sur le rôle, ni sur la conduite d'une personne, excepté en sa qualité officielle et publique; — 8° Une question blâmant le rôle ou la conduite d'une personne qui ne peut être accusée que sur une motion formelle ne saurait être posée; — 9° Une question formulant ou impliquant une accusation pour un acte d'ordre privé peut être interdite; — 10° Une question à laquelle il a été pleinement répondu ne peut être posée de nouveau. »

Il appartient au Président de refuser le dépôt des questions qui ne sont pas conformes aux règles ainsi établies.

A la Chambre des députés d'Italie, les demandes de questions doivent être également déposées par écrit entre les mains du Président; elles ne peuvent être motivées; elles consistent dans une simple interrogation sur un point déterminé[1]. Le Président les communique à la Chambre. Elles sont inscrites en tête de l'ordre du jour de la deuxième séance qui suit leur dépôt. Le Président en rappelle le texte et le Gouvernement répond s'il est prêt; sinon il indique le jour auquel il pourra répondre. Tout membre qui n'est pas présent au moment où sa question est appelée est considéré comme l'ayant retirée. L'auteur de la question peut répondre au ministre, mais *seulement pendant cinq minutes*. Quand il s'est écoulé quarante minutes depuis l'ouverture de la séance, le Président renvoie d'office la suite des questions à la séance suivante. Le Gouvernement a le droit de répondre immédiatement à une question qu'il considère comme urgente, pourvu qu'il en prévienne le Président.

Le règlement de la Chambre des représentants de Belgique, modifié en 1901, a établi, dans les termes suivants, la procédure des questions :

« Le membre qui désire poser une question au Gouvernement en remet le texte écrit au Président (ce texte ne peut énoncer que les faits indispensables pour le rendre intelligible[2]). Le Président le fait insérer au *compte rendu analytique* et aux *Annales parlementaires*, sous une rubrique spéciale, et sous son numéro d'ordre, à l'ordre du jour de la séance où il y doit être répondu.

« Le ministre en cause répond au début de la séance du samedi suivant, à moins que, *d'accord avec celui-ci*, la Chambre ne déclare l'urgence.

1. Le règlement donne même des modèles de formules dont la question ne doit pas s'écarter : « La question consiste dans la simple demande : Si un fait est vrai; — si telle information est parvenue au Gouvernement ou si elle est exacte; — si le Gouvernement entend communiquer à la Chambre tels documents; — si le Gouvernement a pris ou est sur le point de prendre quelque résolution sur des objets déterminés. » (Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 372.)

2. Précaution nécessaire pour éviter que, sous prétexte d'interroger le Gouvernement, des membres ne dressent de véritables réquisitoires qui donneraient à des faits non vérifiés une publicité officielle.

« Sitôt leurs explications échangées l'incident est clos.
« Une question ne peut être signée par plus de trois membres. »

Une résolution du 28 juin 1906 a introduit dans la deuxième Chambre des États généraux des Pays-Bas la procédure des questions écrites[1]. Les questions doivent être déposées entre les mains du Président qui les notifie au ministre compétent, mais qui a le droit de les écarter si leur forme ou leur contenu n'est pas conforme au règlement. Le Président fait publier les questions qui lui sont remises par écrit ainsi que les réponses des ministres. Si le ministre répond verbalement à une question, son auteur a le droit de réclamer brièvement quelques explications complémentaires, mais aucun débat ne peut s'engager. Les questions ne peuvent être adressées verbalement aux ministres qu'avec l'autorisation préalable de la Chambre, qui fixe le jour où elles seront posées.

En Suède, toute question doit être formulée par écrit; aucune question ne peut être posée qu'avec l'autorisation de la Chambre, qui statue sans débat.

Dans les deux Chambres des Cortès espagnoles les questions sont posées verbalement comme en France; le ministre interrogé a le droit d'ajourner sa réponse.

651. Lorsqu'il y a en concurrence, au début d'une séance entre une question orale et des projets de résolution, c'est la question qui a réglementairement la priorité, et il n'appartient pas à l'auteur de la question de renoncer à son droit de priorité parce qu'on ne peut pas renoncer aux prescriptions du règlement qui veut que les questions viennent au début des séances[2].

Aux termes du règlement de la Chambre, les questions orales sont posées au commencement ou à la fin de la séance ; elles ne peuvent interrompre la marche de l'ordre du jour lorsqu'il a été entamé. Toutefois, si les affaires inscrites en tête de l'ordre du jour ont un caractère d'urgence, le Président peut les appeler avant de donner la parole à l'auteur d'une question acceptée par le Gouvernement; mais, dans ce cas, il signale, au moment de la question, l'interversion qui s'est produite, afin d'éviter tout précédent qui serait contraire au texte réglementaire[3].

Les questions étant posées de droit au commencement des séances lorsqu'elles sont acceptées par les ministres, la Chambre ne peut pas s'opposer au développement d'une question acceptée et nul n'a qualité pour protester contre l'exercice d'un droit réglementaire[4] ; toutefois, s'il se manifeste sur un grand nombre de bancs des marques d'impatience attestant que la majorité regrette de voir l'ordre du jour retardé, le ministre peut déclarer qu'il ajourne son assentiment à une date ultérieure, et, dans ce cas la question n'est pas

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 701.
2. C. D. 17 mai 1909.
3. C. D. 18 février 1907.
4. C. D. 12 novembre 1909.

posée; mais lorsque la déclaration du ministre ne se produit qu'au moment où l'auteur de la question est déjà en possession de la parole, son consentement est nécessaire pour que la remise ait lieu, un orateur ne pouvant jamais être interrompu [1].

Les questions ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour; elles n'existent qu'après avoir été acceptées par le ministre et au moment même où le ministre est prêt à répondre. Si donc le ministre qui avait primitivement accepté une question pour un jour déterminé se met d'accord avec l'auteur de la question pour choisir une date plus éloignée, l'accord ne peut faire l'objet d'une communication à la Chambre; ni le ministre, ni le Président ne peuvent saisir l'Assemblée d'une chose inexistante. De même, lorsqu'un membre renonce à demander l'urgence d'un projet de résolution par lui remis entre les mains du Président, pour poser ultérieurement une question au sujet de laquelle il s'est entendu avec le ministre compétent, le Président ne saurait donner acte de la transformation de la résolution en question, parce que ce serait engager le ministre au delà de ce qu'autorise le règlement et de ce que permet la prudence politique; jusqu'à la dernière minute le ministre doit rester libre de refuser de répondre à une question; dans l'espèce indiquée, le Président doit se borner à dire que l'auteur du projet de résolution y renonce « pour suivre une autre procédure [2] ».

Bien que les questions ne puissent être inscrites à l'ordre du jour, un ministre a le droit, au cours d'un débat, de prier l'orateur de réserver pour une question à poser en fin de séance l'un des points soulevés par lui [3]; si, en pareil cas, la fin de séance intervient à une heure tardive, le Président peut déclarer que l'échange d'explications annoncée sera réservé pour le début de la séance suivante [4].

Les questions ne devant pas être inscrites à l'ordre du jour et la Chambre n'ayant à prendre à leur égard aucune date fixe, le membre qui a la parole pour poser une question et qui déclare l'ajourner à une époque ultérieure, épuise son droit. Conformément au règlement, le Président donne la parole au ministre pour répondre immédiatement; après quoi il déclare que l'incident est clos [5].

652. Lorsque l'auteur d'une question orale la développe trop longuement et lui donne le caractère d'une véritable interpellation, il est dans le droit du Président de l'arrêter et même, s'il persiste, de l'inviter à demander

1. C. D. 5 mars 1909.

2. C. D. 21 octobre 1909.

3. « *M. Jaurès.* — Il est donc entendu que je vous poserai une question sur cet incident aussitôt après le vote sur les ordres du jour sur la potitique générale du Gouvernement. » (C. D. 15 juillet 1909.)

4. « *M. le Président Brisson.* — La Chambre se rappelle qu'il avait été convenu qu'un échange d'explications aurait lieu entre M. Jaurès et M. le ministre des Travaux publics après le vote sur les ordres du jour. D'accord entre M. Jaurès et M. le ministre des Travaux publics, ces explications sont remises à l'ouverture de la 2e séance de demain. » (C. D. 15 juillet 1909.)

C'est à dessein que, dans l'espèce, le Président s'est borné à parler d'un échange d'explications, car, s'agissant d'une séance ultérieure, il aurait été contraire au règlement d'assigner un rendez-vous qui aurait ressemblé à une fixation d'ordre du jour.

5. C. D. 15 novembre 1904.

au Gouvernement et à la Chambre l'autorisation de transformer cette question en interpellation [1].

Le règlement a délimité avec une grande précision la procédure des questions orales. Il l'a, peut-on dire, répartie en trois actes : développement de la question, réponse du ministre, réplique sommaire de l'auteur de la question. Après la réplique, le ministre n'a plus à prendre la parole [2], sinon il s'exposerait à provoquer l'exercice du droit de réponse, et par conséquent, à faire dégénérer la question en une interpellation que la Chambre n'aurait pas autorisée. Il suit de là qu'après avoir répondu à l'auteur de la question, le ministre a rempli toutes les obligations que le règlement lui impose et qu'il ne manque ni à la Chambre ni à l'auteur de la question si, appelé d'urgence hors de l'enceinte par d'autres devoirs de sa fonction, il quitte la séance avant la fin de la réplique [3]. Bien entendu, lorsqu'une telle nécessité se produit, il

1. *M. le Président Antonin Dubost.* — Je ne voudrais pas restreindre le droit de parole de notre collègue, mais je ne puis pas ne pas lui faire observer que nous sommes dans la procédure de la question, dont le caractère est d'être sommaire.

. . . . . .

M. le Président. — Il serait peut-être préférable, monsieur Cicéron, de proposer à vos collègues de transformer votre question en interpellation. Tout le monde pourrait ainsi recouvrer sa liberté de parole. (S. 21 février 1910.)

2. Voy. les précédents rappelés à la page 788 du *Traité* (n° 652, *in fine*).

3. Dans la séance du 1er juillet 1904, à la Chambre des députés, M. Gayraud occupait la tribune depuis quelques instants pour répliquer au ministre de l'Instruction publique, lorsque se produisit l'incident suivant relaté en ces termes par le compte rendu *in extenso* :

« *M. Gayraud.* — Je dis à M. le ministre de l'Instruction publique que voilà de longues années que nous entendons à la tribune reprocher à l'enseignement ecclésiastique libre...

« (*A ce moment M. le ministre de l'Instruction publique se dispose à quitter la salle des séances. — Vives exclamations et rumeurs à droite.*)

« *M. le ministre de l'Instruction publique.* — Messieurs, je suis obligé de me rendre au Sénat. (*Nouvelles rumeurs à droite.*)

« (*M. le ministre quitte la salle des séances. — Bruit à droite.*)

« *Divers membres à droite et au centre, s'adressant à l'orateur.* — Descendez de la tribune !

« *M. Gayraud.* — Messieurs, — je m'adresse ici particulièrement à la gauche de la Chambre, — devant l'injure faite à la représentation nationale, je descends de la tribune. (*Vifs applaudissements à droite. — Agitation.*)

« *M. le Président.* — L'incident est clos. »

Au cours de la même séance, *M. Gauthier (de Clagny)* réclama la parole pour un rappel au règlement et présenta la protestation suivante : « J'estime que lorsqu'un orateur adresse à un membre du Gouvernement, en vertu des droits qu'il tient de la Constitution, une question, il est du devoir du membre du Gouvernement, qui a accepté le débat de répondre à cette question et d'écouter jusqu'au bout l'orateur qui l'interroge. »

M. Gauthier (de Clagny) ayant ajouté que l'incident témoignait « le mépris du ministère pour la Chambre », *M. le Président Brisson* arrêta l'orateur et rétablit la situation réglementaire : « Je ne puis pas laisser dire que le Gouvernement aurait témoigné du mépris pour la Chambre. (*Très bien ! très bien !*)

« Non, je ne le laisserai pas dire, car parler ainsi c'est dire que moi-même j'aurais violé le règlement. (*Très bien !*)

« Or, messieurs, voici le règlement :

« Oui, les membres du Cabinet qui ont accepté une question sont tenus de l'entendre et d'y répondre. L'orateur qui a posé la question peut répliquer sommairement. Mais tous les précédents — et vous les trouverez constatés dans l'ouvrage qui fait ici loi et doctrine — tous les précédents sont que les ministres ne répondent pas deux fois ; s'ils veulent répliquer au membre qui a usé de son droit de réponse, ils ont à faire transformer la question en interpellation. Voilà les précédents, voilà les habitudes, voilà les usages. (*Très bien ! Très bien ! à gauche.*)

« Il est donc permis de dire que lorsque le ministre a entendu la question, qu'il a répondu, qu'il a entendu une partie de la réplique, — *surtout quand il laisse au banc du Gouvernement le Président et le Vice-Président du Conseil, qui peuvent recueillir les paroles auxquelles il ne pourrait pas répondre,* — il est permis de dire qu'en se retirant il n'a pas manqué au respect dû à la Chambre. » (*Applaudissements à gauche et à l'extrême gauche.*)

M. Emile Combes, Président du Conseil, compléta sur ce point de fait, les explications du Président de la Chambre :

« Au moment même où la question se développait à cette tribune, j'ai été avisé qu'en raison des amen-

importe qu'un autre ministre, de préférence le Président du Conseil, reste dans la salle pour représenter le Gouvernement et recueillir la réplique de l'auteur de la question.

Il est à peine besoin de dire qu'au cours d'une question, aucun membre ne peut s'introduire par voie d'interruption ou autrement; autoriser un membre à compléter ou à rectifier les explications données par l'auteur de la question, ce serait transformer la question en interpellation, et la Chambre seule a pouvoir de le faire; par conséquent le Président ne doit donner la parole à personne [1].

Lorsqu'une question a été posée et que le ministre y a répondu, un membre a le droit, avec l'assentiment du ministre, de lui adresser séance tenante une autre question sur le même objet, afin de faire préciser la réponse. Mais si la nouvelle question s'écarte de l'objet annoncé, le Président a le devoir d'inviter le membre qui la pose à y renoncer tant que le ministre n'a pas été averti et mis en mesure d'étudier les faits [2].

Dès que l'auteur d'une question a répliqué au ministre, le Président est obligé de déclarer l'incident clos; il ne peut donner la parole à personne [3]. Un membre qui aurait été mis directement en cause par l'auteur de la question n'aurait qu'un moyen de répondre, ce serait de réclamer la parole pour un fait

dements très importants qu'avait à discuter le Sénat, M. le Président du Sénat désirait très vivement que M. le ministre de l'Instruction publique fût présent à son banc.

« Quand M. le ministre a eu répondu à la question, je me suis approché de lui, pendant que M. Gayraud occupait la tribune, et je lui ai demandé s'il avait l'intention de répliquer. Sur sa réponse négative, je lui ai fait connaître le désir de M. le Président du Sénat, *et je suis resté à sa place* pour empêcher un incident de se produire ou la question d'être transformée en interpellation.

« M. le ministre de l'Instruction publique était décidé à ne pas parler de nouveau. D'autre part, il était appelé ailleurs par un devoir urgent, et, sans avoir à comparer la Chambre issue du suffrage universel à la Chambre sortie du suffrage restreint, il s'est rendu là où son devoir l'appelait. (*Très bien! très bien!*)

« M. le Président vous a expliqué à l'instant même que c'était son droit.

« Quant à moi, je puis vous affirmer qu'il n'a voulu manquer en rien de déférence à la Chambre. » (*Applaudissements à gauche!*)

1. *M. Jaurès.* — Puisque, aux termes du règlement, vous avez seul, monsieur Zévaès, le droit de prendre la parole, voulez-vous me permettre de vous demander...

« *M. le Président Étienne.* — Le règlement est formel, monsieur Jaurès; vous ne pouvez pas avoir la parole.

« *M. Jaurès.* — C'est précisément parce que je n'ai pas le droit de parler que je voudrais prier M. Zévaès d'adresser, à ma place, une demande à M. le ministre.

« *A l'extrême gauche.* — Il s'agit d'une simple interruption.

« *M. le Président.* — Vous connaissez le règlement aussi bien que moi, monsieur Jaurès, puisque vous l'avez appliqué; vous ne pouvez pas avoir la parole; votre intervention serait contraire au règlement.

« *A l'extrême gauche.* — Parlez! Parlez!

« *M. le Président.* — Vous ne pouvez pas donner à une question le caractère d'une interpellation.

« *M. Jaurès.* — Je ne voudrais pas passer outre à l'autorité de M. le Président; je désirais simplement, par l'intermédiaire de M. Zévaès, puisqu'il ne m'est pas permis d'intervenir directement, demander à M. le ministre si l'article de la loi de finances dont il a parlé conférera seulement le droit au Gouvernement d'imposer aux nouveaux concessionnaires des clauses favorables aux ouvriers ou s'il contiendra, en même temps, l'indication, au moins générale, mais précise, de la nature des avantages qui pourront être stipulés pour les ouvriers. Car si vous pouviez, monsieur le ministre, accorder des concessions...

« *M. le Président.* — Vous le voyez, c'est une interpellation.

« *M. Jaurès.* — Je n'insiste pas, monsieur le Président. » (C. D. 26 octobre 1909.)

2. « *M. le Président Brisson.* — Monsieur Jourde, vous posez une tout autre question dont M. le ministre n'a pas été prévenu.

« *M. Jourde.* — C'est la même.

« *M. le Président.* — Je vous demande pardon. Je défends en ce moment les droits de la Chambre, qui ne doit pas être surprise. Je vous prie de ne pas insister.

« *M. Jourde.* — Vous avez raison, Monsieur le Président. » (C. D. 1er mars 1907.)

3. S. 10 mars 1908.

personnel [1]; ce principe est applicable même au Président d'une Commission de la Chambre qui aurait été mis en cause par l'auteur de la question [2]. Les membres mis en cause au cours d'une question orale n'ont aucun droit d'intervenir immédiatement pour un fait personnel, même avec l'assentiment de l'orateur, car il n'appartient pas à l'orateur d'autoriser une violation du règlement [3].

La règle que l'auteur d'une question a seul le droit de répliquer au ministre s'étend nécessairement aux questions jointes à la discussion générale du Budget d'un ministère. Aucun membre ne peut s'introduire dans une question jointe à un Budget sous prétexte qu'il était inscrit dans la discussion de ce Budget; mais il conserve le droit de demander la transformation de la question en interpellation [4].

653. Le règlement ne permet pas de *joindre* deux questions ; et lorsqu'un ministre a accepté deux questions, il faut clore la première avant de passer à la seconde [5]. Une question ne peut être close qu'après la réponse du ministre et la réplique de l'auteur de la question s'il y a lieu. Par conséquent, lorsqu'une question a été posée, un ministre n'est pas libre d'ajourner sa réponse jusqu'au moment où une interpellation inscrite à l'ordre du jour aura été développée; en pareil cas, la seule procédure à suivre est de transformer la question en interpellation, puis d'ordonner la jonction [6]; mais, s'il n'y a pas à l'ordre du jour une interpellation avec laquelle la jonction puisse être faite, il faut, avant de transformer la question, la terminer et entendre le ministre qui a été interrogé [7].

654. C'est un principe indiscutable que les questions ne peuvent être adressées qu'aux membres du Gouvernement; nul, en séance, n'a le droit de poser une question à un membre de l'Assemblée [8]. Non seulement l'article 80 du règlement du Sénat et l'article 47 du règlement de la Chambre stipulent que le droit de question s'exerce à l'égard des ministres, mais encore les dispositions disciplinaires qui interdisent toute interpellation de collègue à collègue empêchent le Président de donner la parole au membre qui la demande pour poser une question à un autre membre (V. nos 463 et 665).

1. C. D. 9 juillet 1906.
2. C. D. 3 décembre 1907.
3. Il n'a été fait brèche à ce principe que dans la séance de la Chambre du 17 mai 1909. M. Jaurès, plusieurs fois mis en cause par M. Denys Cochin, a obtenu exceptionnellement de la Chambre l'autorisation de rectifier sa propre pensée avant la clôture de l'incident; mais le Président a formulé les réserves nécessaires pour que le fait ne constitue pas un précédent.
4. C. D. 29 octobre 1908.
5. C. D. 28 février 1907; 7 mars 1908.
6. S. 13 décembre 1906.
7. C. D. 28 février 1907.
8. C. D. 18 avril 1905.

CHAPITRE VII

DES INTERPELLATIONS ADRESSÉES AU GOUVERNEMENT

655. D'après le règlement du Reichstag allemand [1], les interpellations adressées au Bundesrath (Conseil fédéral) doivent être déposées par écrit entre les mains du Président qui les communique au chancelier de l'Empire; dans la séance qui suit ce dépôt, le chancelier fait connaître s'il accepte de répondre à l'interpellation et à quelle date. La réponse du Gouvernement ou son refus de répondre donne le droit d'ouvrir un débat si la demande en est faite par 50 membres au moins. Il ne peut être déposé de motion au cours de ce débat, « mais il reste permis à tout membre de pousser l'affaire plus loin sous la forme d'une proposition ».

En Autriche, le ministre interpellé a le droit de fixer la date de sa réponse et aussi de refuser de répondre en donnant les motifs de son refus. Chacune des deux Chambres décide sans débat si la nature de la réponse ou le refus de répondre doit entraîner une discussion soit immédiatement, soit à la séance suivante; ce débat n'autorise pas à déposer de motion. A la Chambre des députés de Hongrie, le ministre interpellé a trente jours pour répondre [1].

En Suisse, l'article 22 de la loi fédérale du 9 octobre 1902 règle de la manière suivante la procédure des interpellations :

« Tout membre des Chambres fédérales a le droit de réclamer du Conseil fédéral des explications sur n'importe quelle affaire concernant la Confédération. Celui qui veut user de ce droit communique au Président, par écrit, l'objet de son interpellation. Il n'est donné suite à une interpellation que si elle est appuyée au Conseil national par dix membres au moins, au Conseil des États par trois membres au moins.

« Le Président en donne connaissance à l'Assemblée et au Conseil fédéral. Si ce dernier préfère n'y pas répondre immédiatement, le Président met l'interpellation à l'ordre du jour d'une des plus prochaines séances.

« L'interpellant motive son interpellation à laquelle il est répondu par un représentant du Conseil fédéral.

« Lorsqu'il a été répondu à une interpellation, l'interpellant a le droit de déclarer s'il est ou non satisfait des explications données. Une discussion ultérieure ne peut avoir lieu que si l'Assemblée le décide. »

En Russie, l'oukase du 19 août 1905 a donné à l'Assemblée nationale (*Gosoudartsvennaïa Douma*) le droit d'interpellation (V. *supra*, n° 650) ; les

1. V. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 30.

articles 58 à 61 de l'oukase ont réglementé ce droit dans les conditions suivantes :

« Art. 58. — L'interpellation, les renseignements ou les explications des faits où les ministres ou les chefs de ressort ou les établissements qui leur sont soumis semblent avoir violé les lois actives, doivent être présentés par les membres au Président de la Douma. Il y doit être indiqué en quoi la loi et quelle loi semblent violées. Si l'interpellation est signée au minimum de trente membres, le Président la présente à la discussion de la Douma siégeant *in plenum*.

« Art. 59. — Si l'interpellation est acceptée à la majorité des voix de la Douma, elle est communiquée au ministre ou chef de ressort.

« Art. 60. — Les ministres ou chefs de ressort, au maximum un mois après la communication de ladite interpellation, présentent à la Douma les renseignements ou explications ou communiquent les raisons par lesquelles des explications ou communications sont impossibles.

« Art. 61. — Si la Douma, à la majorité des deux tiers en séance *in plenum*, se déclare non satisfaite de la communication du ministre ou chef de la section correspondante, l'affaire est présentée par le Conseil d'État à Sa Majesté. »

La Constitution japonaise du 11 février 1889 a établi le droit d'interpellation en limitant son exercice; l'article 40 est ainsi conçu : « Les deux Chambres peuvent faire des représentations au Gouvernement, soit sur une question législative, soit sur toute autre matière; mais, si ces représentations ne sont pas acceptées, elles ne peuvent être réitérées dans la même session. » Il faut la signature d'au moins trente membres pour que l'initiative d'une « représentation au Gouvernement » puisse être proposée à la Chambre[1].

L'article 38 de la Constitution ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, a établi dans les termes suivants l'obligation pour les ministres de fournir à la Chambre des députés les explications qui leur sont réclamées :

« Lorsque, à la suite d'une décision prise à la majorité des voix, un ministre est invité à se rendre à la Chambre des députés pour fournir des explications, il est tenu de répondre aux questions qui lui sont adressées, soit en se présentant personnellement, soit en déléguant un fonctionnaire supérieur de son département. — *Néanmoins, il a le droit d'ajourner sa réponse, s'il le juge nécessaire, en prenant sur lui la responsabilité de cet ajournement.* » (V. *supra*, n° 108).

656. Aux termes des règlements des deux Chambres, les interpellations doivent être déposées entre les mains du Président[2]. Dès que le Président reçoit une demande d'interpellation, il en donne communication officielle au ministre qu'elle concerne. Cette communication est indispensable pour assurer le fonctionnement de l'article 81 du règlement du Sénat et de l'article 40 du règlement de la Chambre qui ne permettent de statuer sur la date d'une interpellation que lorqu'un des membres du Gouvernement a été entendu. Souvent les auteurs d'interpellations transmettent eux-mêmes leur demande au ministre compétent; c'est un acte de courtoisie parlementaire qui n'est pas obligatoire mais qui est utile ; toutefois, c'est à tort qu'après cette transmission, les signataires d'interpellations se croient dispensés de toute autre

1. On trouvera plus loin, n° 659, la nouvelle procédure de la Chambre des représentants de Belgique.

2. Elles peuvent être adressées à la Présidence même lorsque les Chambres ne sont pas réunies, et la clôture de la session ne fait pas obstacle à leur enregistrement; dans ce cas, elles sont communiquées à la première séance de la nouvelle session.

formalité et s'abstiennent de saisir directement le Président de l'Assemblée. Ils s'exposent de la sorte à perdre leurs droits de priorité. Tant qu'une interpellation n'est pas parvenue aux mains du Président, elle est inexistante au regard de la Chambre. Si deux membres déposent des demandes d'interpellation ayant le même objet et que l'un d'eux se borne à aviser le ministre tandis que l'autre saisit régulièrement le Président, c'est le second qui a la priorité de plein droit, lors même qu'il n'aurait déposé sa demande que plusieurs jours après la communication faite au Gouvernement par son collègue (V. *infra*, n° 658).

Comme nous l'avons dit, il appartient au Président de modifier le libellé d'une interpellation dont les termes dépassent le droit de leurs auteurs[1]. Au moment où ils saisissent la Chambre, les signataires d'une interpellation n'ont qu'un droit, celui de faire connaître l'objet précis de leur demande; ils ne peuvent pas entourer cette demande de commentaires qui devanceraient le débat et en constitueraient la conclusion. La forme d'une interpellation ne saurait se confondre avec celle d'un ordre du jour motivé; lorsqu'une interpellation a été développée, lorsque le ministre qui avait été attaqué s'est librement expliqué, il est légitime que les interpellateurs expriment toute leur pensée dans un ordre du jour motivé et y inscrivent la condamnation des actes du Gouvernement, parce qu'à cette heure d'autres ordres du jour peuvent être opposés à l'ordre du jour de blâme; le débat est contradictoire; la lumière se fait complète; c'est la Chambre qui prononce en connaissance de cause. Mais lorsqu'il ne s'agit que d'enregistrer une demande d'interpellation, de fixer la date éventuelle du débat, la situation est toute différente; la Chambre ne peut juger une question qu'elle ne connaît pas encore; le ministre attaqué n'a pas la liberté de se défendre puisqu'à cette heure il n'est pas permis de parler sur le fond; on ne peut opposer aucun texte à celui de l'interpellateur; il serait donc inadmissible que ce texte devînt par une sorte de surprise la condamnation anticipée du Gouvernement; cela serait aussi étrange que de rendre un arrêt avant d'avoir entendu les parties.

657. Nous avons dit que le principe de la séparation des pouvoirs n'interdit pas de saisir la Chambre d'une interpellation concernant des faits dont la justice est saisie; mais cette circonstance que des poursuites sont engagées justifie l'ajournement de la fixation du débat[2].

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 18 janvier 1909, au moment où M. le Président Brisson venait de communiquer à la Chambre une interpellation dont la teneur avait été modifiée parce que son texte primitif contenait des considérations réservées aux ordres du jour, le premier signataire M. Guillaume Chastenet a présenté les observations suivantes : « Je crois, sans en être certain, qu'il s'agit d'une interpellation signée également par mon collègue et ami M. Messimy et que j'ai déposée en cours de séance entre les mains de M. le Président. Le libellé dont il vient d'être donné lecture ne répond pas à celui que j'avais remis... Si j'avais porté une accusation sans preuve, si je ne faisais pas la démonstration que je m'étais engagé à faire, je risquais d'encourir le blâme de mes collègues. Mais en formulant ainsi ma demande d'interpellation j'en ai bien pesé tous les termes, et c'est dans la forme où je l'ai présentée que j'entends la maintenir. »

Le libellé qui avait été lu par le Président fut d'ailleurs le seul inscrit dans le compte rendu.

2. C. D. 7 décembre 1908. — Et il est correct que l'auteur de l'interpellation soit le premier à proposer l'ajournement. (C. D. 11 février 1904.) — V. *supra*, n° 450.

Dans la séance du Sénat du 21 janvier 1909, M. Gaudin de Villaine avait déposé une demande d'interpellation « sur les lenteurs de l'enquête et de l'instruction dans l'affaire Steinheil. » A ce moment, l'ins-

Le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle au dépôt et à la discussion d'une interpellation visant un règlement d'administration publique en cours d'élaboration. En effet, le Conseil d'État ne fait les règlements d'administration publique qu'en vertu d'une délégation du Pouvoir législatif et sur la proposition du Pouvoir exécutif. Si les Chambres ont lieu de penser que les règlements en préparation ne traduisent pas fidèlement la pensée des lois qu'elles ont faites, elles ont le droit de demander des explications aux ministres compétents et leurs débats peuvent servir d'indications utiles au Conseil d'État [1].

Une interpellation peut même être déposée après que l'avis du Conseil d'État est parvenu au ministre compétent et dans le but d'inviter celui-ci à retarder la promulgation du décret portant règlement d'administration publique (V. *supra*, n° 51).

Comme on l'a vu dans le *Traité*, la prérogative constitutionnelle attribuée au Président de la République en matière de grâce n'interdirait pas le dépôt d'une demande d'interpellation visant l'exercice du droit de grâce, sous la réserve, bien entendu, de ne mettre en cause ni la personne, ni les actes du Président de la République [2].

truction n'était pas close ; M. Aristide Briand, ministre de la Justice, refusa d'accepter une fixation de débat :

« Il m'est absolument impossible d'accepter la discussion d'une semblable interpellation alors qu'une instruction est en cours... Je me refuse, pour ma part, à donner à l'affaire Steinheil, en cours d'instruction, les honneurs d'une discussion à la tribune du Sénat... L'instruction sera appréciée par moi lorsqu'elle aura pris fin ; c'est alors que je saurai si le magistrat instructeur a bien ou mal rempli ses devoirs professionnels. D'ici là, le Sénat trouvera bon que je n'accepte pas une discussion parlementaire sur *une question qui échappe entièrement, dans l'état actuel des choses, au contrôle de la Chambre des députés et du Sénat.* »

M. le Président Antonin Dubost pria l'auteur de l'interpellation de ne pas insister et il déclara l'incident clos sans mettre aux voix aucune fixation.

1. C. D. 14 juin 1907. — Interpellation de M. Castillard au sujet de la préparation d'un décret d'administration publique concernant la délimitation de la Champagne viticole (V. n° 51). Au cours de cette interpellation, M. Ruau, ministre de l'Agriculture, disait :

« Le règlement est rédigé, il est aujourd'hui à l'état de projet de décret, et, depuis le 3 juin, soumis à l'examen du Conseil d'État. Je suis heureux que les observations présentées par M. Castillard à cette tribune — observations auxquelles je crois avoir répondu aussi complètement que possible — puissent, par suite de ce débat, *avoir leur écho devant l'Assemblée du Conseil d'État lui-même, qui aura ainsi le moyen de juger en pleine connaissance de cause.* »

Au moment du vote, M. Paul Meunier disait de son côté :

« Je ne voudrais pas compromettre par une manifestation inopportune les intérêts mêmes que nous défendons. Je suis convaincu que le débat qui vient d'avoir lieu aura son écho au Conseil d'État et que cette Assemblée saura s'inspirer des réclamations que nous avons apportées ici. Dans ces conditions, étant bien entendu que l'ordre du jour pur et simple ne préjuge pas l'avenir, je m'y rallie. »

On trouvera un débat ayant le même caractère dans la séance du Sénat du 11 juin 1907.

2. Dans la séance de la Chambre des députés du 12 juin 1908, M. Georges Berry a déposé une demande d'interpellation « sur la façon dont la Commission des grâces comprend le droit de grâce relativement aux condamnations à mort. » M. Aristide Briand, ministre de la Justice, a fait observer qu'une telle interpelration manque de base et que la discussion en paraît impossible :

« M. Berry, dit-il, demande compte au Garde des Sceaux de la façon dont la Commission des grâces comprend le droit de grâce ainsi que des avis qu'elle émet contrairement à l'esprit de la loi. Je ferai d'abord remarquer à l'honorable M. Berry que, légalement, il n'existe pas de Commission des grâces ; il y a seulement, au ministère de la Justice, un Conseil d'administration, composé des directeurs, qui donne des avis sur les affaires les plus importantes. Ces avis sont secrets. M. Berry ne les connaît pas, il n'a pu les connaître ; il lui serait donc impossible, au cours de la discussion de son interpellation, de les apprécier. »

En fait, l'interpellation n'a pas été maintenue, la Chambre ayant ordonné, sur la demande du Gouvernement, l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi sur l'abolition de la peine de mort.

Dans la séance de la Chambre du 13 juillet 1908, M. Georges Berry a déposé une demande d'interpellation « sur les mesures que M. le ministre de la Justice compte prendre pour assurer la sécurité au pays en attendant que la Chambre se soit prononcée sur les projet et propositions de loi portant suppression de la peine de mort ».

Cette interpellation a été renvoyée à la suite sur la demande du Garde des Sceaux.

Nous avons dit ailleurs (V. n^os^ 450 et 909) que les principes du droit des gens ne permettent pas à une Assemblée de discuter les affaires intérieures d'un pays étranger lorsque ces affaires n'ont aucune répercussion sur les intérêts de la nation qu'elle représente ; les actes qui concernent exclusivement la politique intérieure des gouvernements étrangers ne peuvent être traduits à la tribune ni pour le blâme ni pour l'éloge ; ils doivent rester ignorés[1]. Ces principes ne permettraient pas à l'une des Chambres de discuter une interpellation mettant en cause le jugement rendu par un tribunal étranger à l'égard d'un citoyen étranger. Dans la séance du Sénat du 19 octobre 1909, M. Flaissières avait déposé une demande d'interpellation « sur l'attitude que comptait prendre le Gouvernement français à l'égard du Gouvernement espagnol, après l'exécution de Ferrer ». M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires étrangères, déclara que *le Gouvernement ne pouvait accepter la discussion* d'une telle interpellation.

« Il n'existe, disait le ministre, aucune corrélation entre les événements qui viennent de s'accomplir en Espagne et la politique que nous suivons à l'égard de ce pays.

« Comme j'ai eu l'honneur de le dire à plusieurs reprises au Sénat, en répondant à M. Flaissières lui-même, nous nous sommes imposé comme règle invariable de ne jamais intervenir dans la politique intérieure des Gouvernements étrangers.

« C'est une règle qui est à la fois équitable et tutélaire. Elle est conforme aux droits des peuples auxquels il appartient de se gouverner comme ils l'entendent et qui peuvent seuls apprécier et juger les actes de leurs Gouvernements.

« Elle nous garantit en même temps contre la tentation qu'on pourrait avoir au dehors d'intervenir dans la politique intérieure de la France... Nous estimons qu'il n'appartient pas à une Assemblée française d'apprécier des événements qui ne peuvent avoir aucune répercussion sur notre diplomatie et dont le jugement appartient exclusivement, au point de vue parlementaire aux représentants de l'Espagne. »

En conséquence, le ministre des Affaires étrangères demanda au Sénat de prononcer l'ajournement *sine die* de l'interpellation de M. Flaissières. En adoptant les conclusions du ministre, le Sénat refusa de discuter l'interpellation et sanctionna d'une manière précise les règles qui interdisent toute intervention des Chambres dans la politique intérieure des autres pays[2].

Les mêmes principes ont été affirmés devant la Chambre des Communes, à l'occasion du même événement, dans la séance du 19 octobre 1909. M. Henderson avait demandé au secrétaire d'État des Affaires étrangères si des efforts avaient été faits par le Gouvernement pour empêcher l'exécution de Ferrer. Sir Grey, ministre des Affaires étrangères, répondit :

« Le Gouvernement ne peut s'écarter de la règle qui lui interdit d'intervenir ou d'exprimer une opinion à l'égard des actes d'administration intérieure des autres pays d'Europe lorsque n'y sont impliqués ni des sujets anglais ni des droits consacrés par les traités. En pareil cas, le Gouvernement ne possède et n'a aucun moyen de se procurer des informa-

1. Vattel écrivait avec raison dans son *Droit des gens* (liv. II, chap. 1, § 54) : « C'est une conséquence manifeste de la liberté et de l'indépendance des nations, que toutes sont en droit de se gouverner comme elles le jugent à propos, et qu'aucune n'a le droit de se mêler du Gouvernement d'une autre. De tous les droits qui peuvent appartenir à une nation, la souveraineté est sans doute le plus précieux, et celui que les autres doivent respecter le plus scrupuleusement, si elles ne veulent pas lui faire injure. »

2. Le Conseil municipal de Paris a également écarté par l'ordre du jour pur et simple, à la majorité de 40 voix contre 34, une résolution qui tendait à le faire intervenir dans la politique intérieure de l'Espagne en lui demandant de donner le nom de Ferrer à une rue de Paris ; à l'ouverture du débat, le 26 octobre 1909, M. de Selves, Préfet de la Seine, avait invoqué les déclarations portées à la tribune du Sénat par le ministre des Affaires étrangères.

tions spéciales, soit quant aux circonstances, soit quant aux faits. Si loin que je regarde, cette règle est observée par tous les Gouvernements européens dans leurs rapports avec un autre Gouvernement, et s'en départir ne produirait pas un résultat utile. »

Bien que les conseils municipaux soient des corps subordonnés à la volonté souveraine de la nation représentée par les deux Chambres, ils doivent rester indépendants lorsqu'ils délibèrent dans les limites de leurs attributions. C'est donc à bon droit que, pour éviter des votes qui pourraient avoir une apparence de pression irrégulière, le Gouvernement demande la remise d'une interpellation visant des questions encore pendantes devant une assemblée municipale. Toutefois le Président ne saurait opposer en pareil cas une fin de non recevoir; c'est à la Chambre qu'il appartient de décider si elle veut retenir ou ajourner l'interpellation [1].

Le droit de priorité dévolu à la Chambre des députés en matière de finances publiques n'interdirait pas au Sénat de recevoir et de discuter une interpellation ayant pour but d'inviter le Gouvernement à demander l'inscription au Budget de crédits spéciaux pour un objet déterminé [2].

Conformément au précédent du 16 mars 1893 [3], il n'a pas été considéré comme inconstitutionnel de déposer une demande d'interpellation « sur la suite donnée *par le Gouvernement* au vote de la Chambre du 3 novembre 1903 invitant le Gouvernement à insister auprès du Sénat pour le vote d'urgence de la loi sur le placement des ouvriers [4]. » C'était le *Gouvernement seul* qui était mis en cause par la demande d'interpellation, et, au cours de ses explications sur la fixation de la date, le Président du Conseil s'est borné à indiquer les démarches qu'il avait faites auprès de la Commission sénatoriale pour répondre au vœu de la Chambre (V. n° 680).

Les questions relatives aux travaux des Commissions sont d'ordre intérieur (V. n° 786); néanmoins, il n'est pas interdit de déposer une interpellation visant les retards subis par un projet de loi encore pendant devant une Commission [5].

Bien qu'il soit interdit de mêler aux débats la personne du Président de la République (V. n° 909), il ne serait pas inconstitutionnel de déposer une

1. C. D. 1er juillet 1909.

2. *M. le Président.* — L'ordre du jour appelle la discussion de l'interpellation de M. d'Estournelles de Constant sur les encouragements que le Gouvernement compte donner aux expériences de locomotion aérienne.

« *M. d'Estournelles de Constant.* — ...En France, nous ne sommes en retard qu'au point de vue de ces subventions gouvernementales... Ces marques d'intérêt, ces subventions, ces crédits indispensables, je les demande au Gouvernement; je demande au Sénat de joindre son insistance à la mienne. » (S. 5 novembre 1908.)

3. Voy. p. 794 du *Traité*, *in fine*.

4. C. D. 28 décembre 1903. La Chambre a, d'ailleurs, prononcé l'ajournement de cette interpellation par 405 voix contre 100.

5. Dans la séance du 23 décembre 1904, le Sénat a discuté une interpellation de M. Ponthier de Chamaillard, « relative au projet de loi sur la réglementation du travail des mécaniciens, chauffeurs et agents des trains, et sur les conditions de retraite du personnel des chemins de fer français ». Comme conclusion de son interpellation, M. Ponthier de Chamaillard avait déposé l'ordre du jour suivant :

« Le Sénat invite M. le ministre des Travaux publics à se mettre d'accord avec la Commission sénatoriale pour faire inscrire à l'ordre du jour, dès la rentrée du Parlement, la discussion de la proposition de loi concernant la réglementation du travail des mécaniciens, chauffeurs et agents des trains, et les conditions de retraite du personnel des chemins de fer français. »

Après les explications données par le ministre sur l'état de ses négociations avec la Commission, l'ordre du jour a été retiré.

demande d'interpellation portant sur la question de savoir pourquoi le Président du Conseil n'accompagne pas le Président de la République au cours d'un voyage[1]. En pareil cas, l'auteur de l'interpellation doit se borner à mettre en cause la personne et les actes du ministre.

Bien qu'il soit contraire au règlement de rouvrir un débat clos, il n'a pas semblé possible d'opposer une fin de non-recevoir à une demande d'interpellation visant les incidents d'une séance antérieure et ainsi libellée : « Je demande à interpeller le Gouvernement sur les procédés de discussion dont use devant la Chambre M. le Président du Conseil. » Mais, comme une demande d'interpellation formulée en ces termes n'avait été déposée sur le Bureau de la Chambre le 1er février 1909 que pour permettre l'introduction d'un fait personnel (V. *infra*, n° 904), la Chambre a voté par 282 voix contre 130 la première partie d'un ordre du jour motivé qui portait cette sanction : « La Chambre, regrettant que des questions personnelles soient portées à la tribune. »

658. L'article 40 du règlement ayant décidé que la Chambre ne peut fixer la date d'une interpellation qu'après avoir entendu un membre du Gouvernement, il est de tradition constante que le Président ne communique pas une demande d'interpellation avant d'en avoir avisé le ministre intéressé et de s'être assuré qu'il est prêt à être entendu sur la date ou à faire entendre en son nom l'un des membres du Gouvernement. Cette notification officielle des interpellations par la Présidence ne peut être suppléée par la communication officieuse que les auteurs font souvent eux-mêmes au ministre compétent. Elle n'a point d'ailleurs pour effet de restreindre l'exercice du droit d'interpellation ; les demandes déposées entre les mains du Président sont notifiées séance tenante, et, dès que le ministre a été averti, la lecture peut avoir lieu[2]. Bien entendu, si le ministre n'est pas immédiatement en mesure de s'expliquer sur la date, il y a lieu d'ajourner la fixation[3]. En cas de désaccord sur cette question d'ajournement, la Chambre statue[4].

1. C. D. 3 avril 1903.

2. C. D. 14 décembre 1903. — *Sic*, S. 11 février 1887. — Lorsque le ministre est absent, le Président peut expliquer à la Chambre que, malgré les instances du signataire, il ne lui est pas possible de consulter encore la Chambre sur la fixation de la date. (C. D. 9 mars 1904.)

3. C. D. 22 octobre 1904 ; 24 décembre 1904 ; S. 10 novembre 1905.

4. Dans les séances de la Chambre des députés du 21 mars 1907 et du 14 février 1908 a été maintenue la règle qu'une demande d'interpellation ne peut être communiquée à la Chambre tant que la Présidence n'a pas été mise en mesure de prévenir officiellement le ministre intéressé.

Nous croyons utile de reproduire ici les deux incidents de 1907 et de 1908.

« *M. le Président Fernand Rabier.* — La parole est à M. Maurice-Binder pour un rappel au règlement.

« *M. Maurice-Binder.* — Monsieur le Président, j'ai déposé entre vos mains une demande d'interpellation. Voulez-vous en donner lecture ?

« *M. le Président.* — Je ne le puis pas.

« *Sur divers bancs.* — Pourquoi ?

« *M. le Président.* — Mais, messieurs, permettez-moi d'appliquer le règlement.

« L'article 40 du règlement nous fait une obligation d'entendre le ministre visé par une interpellation avant d'en fixer la date

« *M. Maurice-Binder.* — J'ai expliqué à la Chambre que j'avais avisé dès hier M. le Garde des Sceaux, et cela en présence de nombreux collègues.

« *A droite.* — Oui ! M. le Garde des sceaux a été prévenu.

« *M. le Président.* — Je prie M. Binder de vouloir bien se rendre à mon observation.

« Je fais prévenir M. le Garde des Sceaux et lorsqu'il sera présent M Maurice-Binder déposera sa demande d'interpellation.

« *M. Charles Benoist.* — Il n'est pas du tout dit dans l'article 40 que le membre du Gouvernement visé par l'interpellation doive être présent.

« *M. le Président.* — Monsieur Charles Benoist, vous connaissez très bien le règlement et la Constitu-

Il résulte d'un précédent du Sénat en date du 4 février 1909 qu'il ne suffit pas qu'une interpellation ait été communiquée au début d'une séance pour que le Président en fasse fixer la date à la fin de cette même séance ; il faut encore que le ministre intéressé soit présent.

Comme on l'a vu plus haut (n° 655), les règlements de toutes les Assemblées exigent qu'une interpellation soit, avant tout débat, communiquée au ministre compétent. Il résulte du règlement des deux Chambres d'Espagne que la présence des ministres intéressés est nécessaire pour la communication des interpellations.

Le fait qu'un ministre en proposant l'ajournement *sine die* d'une interpellation sur la politique étrangère a donné des arguments de droit généraux, n'autorise pas l'auteur de l'interpellation à entrer dans le fond du débat sous prétexte de combattre l'ajournement [1].

tion. On peut, en effet, discuter sur ces mots de l'article 40 « après avoir entendu un des membres du Gouvernement » ; mais la Chambre a toujours considéré qu'il s'agissait là du membre du Gouvernement directement intéressé par l'interpellation.

« *M. Charles Benoist.* — J'ai le regret de vous faire observer, monsieur le Président, que le règlement n'exige nullement la présence du membre du Gouvernement auquel l'interpellation s'adresse ; il suffit qu'un membre quel qu'il soit du Gouvernement soit présent au banc des ministres pour qu'il puisse être donné connaissance de la demande d'interpellation.

« *M. Maurice-Binder.* — L'interprétation que donne de l'article 40 du règlement l'honorable M. Charles Benoist est absolument fondée, et je m'étonne que dans un pareil débat M. le Président puisse un instant soulever une contestation sur ce point.

« *M. le Président.* — Notre collègue a la parole pour un rappel au règlement, comme c'est son droit. Veuillez l'écouter.

« *M. Maurice-Binder.* — M. le Président nous a dit comment il estimait que les demandes d'interpellation pouvaient se produire et être acceptées. Sans se préoccuper des termes exprès de l'article 40 du règlement auquel il faisait allusion, il nous a dit qu'en tous cas une interpellation ne pouvait être présentée que si le membre du Gouvernement auquel elle était adressée avait été prévenu .. J'ai avisé M. le Garde des Sceaux hier ; M. le Garde des Sceaux n'a pas voulu répondre hier. A nouveau aujourd'hui je dépose une demande d'interpellation. Je me demande comment, avec la singulière jurisprudence de M. le Président, je pourrai arriver à la développer si, d'une façon systématique et voulue, M. le Garde des Sceaux se refuse à assister à nos séances jusqu'à l'issue du procès engagé.

« Il est certain que je suis absolument dans mon droit quand, ayant prévenu M. le Garde des Sceaux, lui ayant remis le texte de mon interpellation hier, je remets aujourd'hui à M. le Président cette demande d'interpellation...

« *M. le Président.* — La Présidence fait prévenir, conformément à l'usage, M. le ministre de la Justice qu'une demande d'interpellation a été déposée. Lorsque M. le ministre de la Justice sera présent, je lirai à la Chambre cette demande d'interpellation, et vous pourrez la développer à la date que la Chambre fixera.

« *M. Maurice-Binder* — Dans ces conditions, j'attendrai que M. le Garde des Sceaux ait été prévenu, mais peut-être attendrai-je longtemps. » (C. D. 21 mars 1907.)

« *M. Ceccaldi.* — J'ai déposé sur le bureau de la Chambre une demande d'interpellation, après en avoir prévenu M. le ministre de la Guerre.

« *M. le Président Brisson.* — Il est dans nos usages de ne fixer la date de la discussion d'une interpellation que lorsque le ministre compétent peut se présenter devant la Chambre

« Le Secrétariat général de la Présidence de la Chambre a téléphoné au ministère de la Guerre. M. le ministre de la Guerre est retenu au Sénat. Nous ne pouvons donc pas, en ce moment, délibérer sur une interpellation dont la Chambre n'a pas encore connai-sance.

. . . . . .

« *M. le Président.* — Conformément à l'usage, la Présidence préviendra M. le ministre de la Guerre et soit M. le ministre de la Guerre, soit un autre membre du Gouvernement au nom de son collègue, donnera l'avis du Gouvernement sur la date de la discussion : mais, pour le moment, il m'est impossible de consulter la Chambre sur la fixation de la date à la prochaine séance. » (C. D. 14 février 1908.)

1. Dans la séance du Sénat du 19 octobre 1909, M. Flaissières avait déposé une interpellation visant l'exécution de Ferrer (V. n° 657). Le ministre des Affaires étrangères déclara qu'il se refusait à discuter cette interpellation et invoqua le principe de non-intervention des Chambres dans la politique intérieure d'un autre pays. Répondant au ministre, M. Flaissières commençait à indiquer qu'il était l'écho de la conscience publique, lorsque M. le Président Antonin Dubost lui rappela les prescriptions du règlement :

« Monsieur Flaissières, dit le Président, je vous rappelle qu'aux termes du règlement, la fixation de la date de l'interpellation doit avoir lieu par assis et levé, sans débat. A plus forte raison ne pouvez-vous pas

S'il arrive qu'en parlant sur la fixation de la date du débat, l'auteur d'une interpellation marque le dessein de se borner à une simple question, et si le ministre visé déclare accepter immédiatement la question, le Président peut laisser l'orateur fournir des développements étrangers à la date. Mais, dès que celui-ci, revenant à son idée première, annonce la volonté de maintenir à son intervention la forme d'une interpellation et de provoquer le vote d'un ordre du jour, le Président est obligé de l'arrêter; il est même tenu d'inviter le ministre à ne pas entrer dans le fond et à se limiter aux arguments indispensables pour la fixation de la date du débat [1]. De même, lorsqu'au cours d'une explication sur la date, le ministre interpellé entre dans le fond, le Président peut proposer de statuer immédiatement sur le jour de la discussion, afin de donner plus de liberté et au ministre dans ses observations et à l'interpellateur dans sa réplique, afin aussi de mieux respecter les prescriptions du règlement [2].

659. L'article 40 du règlement ayant décidé que les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées à plus d'un mois, la Chambre a décidé, dans sa séance du 31 mai 1900, que le *vendredi* serait consacré à la discussion des interpellations [3]. Cette résolution n'interdit pas absolument à la Chambre de consacrer le vendredi à des travaux législatifs dont l'urgence est démontrée; cette mesure exceptionnelle a été prise souvent d'un commun accord entre tous les membres; mais, lorsqu'il y a des protestations, il convient de considérer que le fait d'enlever le vendredi aux auteurs d'interpellations

aborder le fond même de l'interpellation. Or les paroles que vous venez de prononcer indiquent visiblement que vous vous proposez d'y entrer. Il est donc à propos de vous rappeler les termes du règlement. »

M. Flaissières répondit : « Je regrette infiniment, monsieur le Président, que vous n'ayez pas invoqué cette lettre du règlement à l'égard de M. le ministre des Affaires étrangères lui-même qui a exposé ici, en toute liberté, ce qu'il croyait être la ligne de conduite à suivre pour le présent et dans l'avenir. »

Le Président répliqua que l'orateur n'avait la parole que sur la fixation du débat, qu'il ne pouvait entrer dans le fond même de l'interpellation et que le ministre n'avait d'aucune manière enfreint le règlement.

1. S. 14 décembre 1909.

2. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Monsieur le Président du Conseil, permettez-moi de vous dire qu'en réalité l'interpellation est commencée; il vaudrait peut-être mieux la fixer; c'est au point de vue du règlement que je parle. Je croyais que M. le Président du Conseil n'avait qu'une courte observation a présenter; mais puisque ses observations paraissent devoir se prolonger, il vaudrait peut-être mieux ouvrir immédiatement la discussion de l'interpellation, ce qui permettrait à M. le Président du Conseil de terminer les observations qu'il présentait, sauf à remettre la suite de la discussion à demain comme le désirait M. Cicéron.

« *M. le Président du Conseil.* — Je n'ai pas terminé mes observations.

« *Un sénateur à gauche.* — On a toujours le droit de répondre à un ministre.

« *M. le Président.* — Messieurs, M. Cicéron, comme on l'a fait observer, a toujours le droit de répondre à un ministre, mais ce droit lui sera d'autant plus ouvert que l'interpellation sera mise en discussion, de telle sorte que la proposition que je faisais tout à l'heure au Sénat est évidemment le procédé le plus simple et le plus expédient.

« Je propose donc au Sénat d'ordonner la discussion immédiate.

« (La discussion immédiate est ordonnée.)

« *M. le Président.* — La parole est à M. le Président du Conseil pour continuer ses observations. » (S. 24 février 1910.)

3. Sur l'initiative de M. Salis. — Antérieurement, par une résolution du 13 mars 1897, prise sur l'initiative de M. Marty, la Chambre avait réservé les séances du lundi, du mardi et du jeudi aux travaux législatifs; la Chambre ne siégeait pas le vendredi, et les interpellations étaient discutées le samedi

En outre, dans la séance du 18 octobre 1904, la Chambre a voté, sur l'initiative de M. Magniaudé, une résolution ainsi conçue : « La Chambre décide de discuter les interpellations *tous* les vendredis, *à l'exclusion* de tout autre jour. »

qui ont obtenu rang peut se trouver en contradiction avec les termes de l'article 40 [1].

La question a été soulevée dans la séance du 18 mars 1904 par M. Gauthier (de Clagny). A plusieurs reprises, la Chambre avait décidé, par mesure exceptionnelle, que le vendredi serait consacré à la suite de l'examen d'une loi en cours. M. Gauthier (de Clagny) déposa un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre, confiante dans la fermeté et l'impartialité de son Bureau, compte qu'il saura prendre les mesures nécessaires pour faire respecter les dispositions de l'article 40 du règlement et assurer aux députés de la minorité le libre exercice du droit d'interpellation. »

Au moment même où cette résolution était apportée à la tribune, M. le Président Brisson fit la déclaration suivante qui fut soulignée par les applaudissements de la Chambre : « Je prierai moi-même la Chambre, lorsque M. Gauthier (de Clagny) se sera expliqué, d'accorder à son projet de résolution le bénéfice de l'urgence et d'ordonner la discussion immédiate. » Après avoir ainsi établi que le Président est le gardien des droits de tous ses collègues, sans distinction de parti, M. Brisson laissa développer la résolution ; divers membres échangèrent ensuite des observations qui avaient un caractère beaucoup moins juridique que politique. Sur le point de droit le Président donna la conclusion du débat dans des termes qui rallièrent l'unanimité de la Chambre :

« Lorsque M. Gauthier (de Clagny) a déposé sa proposition et qu'il en a donné lecture, j'ai prié moi-même la Chambre de lui accorder le bénéfice de l'urgence et de la discussion immédiate. C'était évidemment indiquer que le Bureau accueillait favorablement la proposition. Et je le faisais d'abord parce que c'était le sentiment du Bureau, et ensuite dans l'espoir d'éviter une discussion inutile et qui, peut-être, ne nous aura pas beaucoup profité.

« Dans ces conditions, le Président déclare qu'il accepte, bien entendu, la proposition. Il consultera le Bureau, mais en attendant il croit pouvoir dire à la Chambre qu'il proposera au Bureau, et ensuite à la Chambre — car il n'appartient pas au Bureau seul de modifier des dispositions réglementaires existantes — de mettre en fonctionnement, dans les prochaines semaines, la proposition réglementaire due, comme l'a rappelé M. Gauthier (de Clagny), à l'initiative de M. Salis, c'est-à-dire d'inscrire ferme, sans pouvoir être changées, les interpellations à l'ordre du jour... Je puis constater que la proposition de M. Gauthier (de Clagny) est adoptée à l'unanimité, et la Chambre enregistre en même temps les paroles du Président relatives aux dispositions règlementaires [2]. »

La difficulté de concilier les prescriptions de l'article 40 du règlement avec les devoirs législatifs de la Chambre a fait naître un nouvel incident à la séance du 21 octobre 1904. La session extraordinaire venait de s'ouvrir et 29 interpellations avaient été simultanément déposées sur le bureau. Comme il en restait un grand nombre non liquidées dans les sessions antérieures, il était facile de prévoir que plusieurs mois ne suffiraient pas à épuiser les questions soulevées. M. Gauthier (de Clagny) apporta un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre, résolue à assurer indistinctement à tous ses membres le libre exercice du

1. C. D. 10 et 17 mars 1904 ; et, en pareil cas, il appartient au Président de défendre le droit des interpellateurs. (C. D. 17 décembre 1908 ; 14 janvier 1909 ; 11 février 1909 ; 5 et 9 mars 1909.)

2. Comme sanction aux paroles du Président, M. Marcel Sembat déposa immédiatement entre ses mains un projet de résolution tendant à modifier le règlement en ce qui concerne la procédure des interpellations.

droit constitutionnel d'interpellation, compte sur la fermeté de son Bureau pour faire respecter les dispositions de l'article 40 du règlement. »

De son côté, M. Lasies proposa de compléter la résolution par les mesures suivantes :

« La Chambre décide que les interpellations commencées à la séance du vendredi, et dont la discussion ne sera pas terminée, seront continuées aux séances suivantes jusqu'à ce que le débat soit épuisé. »

Tout en rendant hommage à la haute impartialité du Président et à ses efforts pour faire respecter le droit des minorités, M. Gauthier (de Clagny) déclara qu'il était indispensable de rechercher des moyens réglementaires d'assurer le libre exercice du droit d'interpellation. M. le Président Brisson répondit en ces termes :

« Messieurs, le Bureau de la Chambre est mis en cause de la façon la plus courtoise par la proposition de M. Gauthier (de Clagny). Les amis du régime de libre discussion, après avoir entendu ou lu le discours de M. Gauthier (de Clagny) et les observations de M. Lasies, croiront difficilement qu'il ne règne pas dans la Chambre des députés une liberté complète de discussion.

« Peut-être feront-ils une autre observation que je me suis permis de faire moi-même quelquefois : c'est que la Chambre, au lieu de respecter littéralement son ordre du jour, introduit souvent, au début des séances, des discussions qui n'y sont pas portées, et que par suite elle ne dispose pas de tout le temps sur lequel elle avait cru pouvoir légitimement compter.

« En ce qui concerne l'exercice du droit d'interpellation, par des résolutions répétées et depuis plusieurs années la Chambre a affirmé sa volonté de ne consacrer qu'une séance par semaine aux interpellations. Le Président et le Bureau n'ont donc jamais pu, et ne peuvent encore aujourd'hui, que respecter les résolutions de la Chambre qui sont d'ailleurs inspirées par la nécessité d'accomplir d'autres devoirs législatifs.

« Et en effet, messieurs — permettez-moi de le dire ici sans blesser personne — si le droit d'interpellation a une importance capitale, le droit de faire aboutir soit les propositions de loi de l'initiative parlementaire, soit les projets de loi de l'initiative gouvernementale, ce droit apparaît aussi comme un des droits les plus sacrés et comme un des devoirs les plus impérieux du Parlement.

« En fait, dans cette législature, il a été déposé 262 demandes d'interpellation. Il en a été discuté 120; 18 ont été retirées et 3 ont été transformées en questions. Il a été déposé, à l'occasion de ces interpellations, 192 ordres du jour motivés dont 98 ont été votés. Il serait donc difficile de soutenir que la minorité, qui connaît bien le respect que j'ai pour ses droits, n'a pas eu l'occasion d'exprimer, soit sur les événements du jour, soit sur la conduite du Gouvernement, et son opinion et sa volonté.

« J'ajoute une autre observation. Sans doute l'article 40 du règlement dispose que la date de la discussion d'une interpellation qui vise seulement la politique intérieure ne peut pas être renvoyée à plus d'un mois. Il s'agit de la fixation et la Chambre comprend bien que ni le Bureau, ni le Président, ni elle-même, ne pourraient appliquer cette prescription du règlement en l'étendant à la discussion elle-même, s'il était déposé dix, quinze, vingt interpellations. Dans le cas actuel, par exemple, j'ai dû, mardi dernier, donner connaissance à la Chambre de vingt-six interpellations à la fois. Ce que le règlement exige, c'est que la date ne soit pas rejetée au delà d'un mois, et le règlement est respecté lorsque la fixation de la discussion est ainsi limitée.

« La Chambre comprend très bien qu'il suffit qu'on dépose vingt-cinq ou trente interpellations pour qu'il soit impossible de les discuter dans le mois. Or, je le rappelle, en fait, la Chambre se trouve souvent — et elle se trouve en ce moment même — en présence d'un plus grand nombre d'interpellations encore.

« Ce que le Président peut faire, c'est de suivre M. Gauthier (de Clagny) lui-même dans le conseil qu'il donnait à ses collègues. Que les principaux membres de la minorité veuillent bien s'entendre et viennent trouver le Président; il pourra tenter d'être l'arbitre entre les représentants de la majorité et les représentants de la minorité. Le Président considérera comme un devoir d'essayer de concilier tous les droits divers qui pourraient se heurter dans cette Chambre. »

M. Ribot proposa de renvoyer au Bureau les deux résolutions déposées et il présenta sur la difficulté réglementaire des considérations qu'il importe de reproduire :

« J'ai pris acte très volontiers des paroles de M. le Président de la Chambre. M. le Président a expliqué que le grand nombre des interpellations qui s'accumulent sur le bureau ne permet pas aujourd'hui, malheureusement, de suivre à la lettre le règlement. Déjà, dans une précédente législature, on a fixé un jour par semaine pour la discussion des interpellations; mais, messieurs, c'est une question de bonne foi entre les partis. Si l'on veut profiter de cette accumulation pour écarter les interpellations nécessaires, celles à la discussion desquelles le Gouvernement devrait tenir à honneur de se prêter toujours, si les partis n'ont pas le souci de leurs propres intérêts — car la majorité d'aujourd'hui peut être la minorité de demain — pour empêcher cet abus, il est évident que l'esprit du régime parlementaire lui-même est atteint.

« M. le Président a indiqué que ceux qui, dans cette Chambre, dirigent, dans une certaine mesure, l'opinion et la conduite de leurs amis, pouvaient faire appel à son arbitrage, car sa situation le met au-dessus de toutes les querelles et de toutes les divisions de parti. Son observation me permet de croire que nous pourrions arriver à un résultat qui serait dans l'intérêt de tous.

« C'est dans ce sentiment de confiance dans la parole qui est tombée du fauteuil présidentiel que je demande à la Chambre de renvoyer la proposition à l'examen du Bureau. »

En acceptant le renvoi au Bureau, le Président pria la Chambre de lui permettre de dire qu'il ne lui paraissait pas possible de trouver d'autre remède que le vote de séances supplémentaires. Le renvoi au Bureau, accepté par les auteurs des résolutions, fut prononcé à l'unanimité[1].

Lorsque la Chambre a approuvé un classement d'interpellations auxquelles elle a assigné un certain nombre de vendredis successifs, celles qui sont inscrites au deuxième ou au troisième vendredi ne peuvent être appelées que si les interpellations qui avaient rang au premier vendredi sont terminées[2]. En d'autres termes, les interpellations non discutées dans la séance à l'ordre du jour de laquelle elles étaient inscrites sont reportées de plein droit en tête du vendredi suivant, sauf, bien entendu, le cas où la Chambre prendrait, à l'égard de l'une des interpellations inscrites, une décision spéciale et excep-

1. A la suite de ce renvoi, le Président de la Chambre conféra avec la Commission du règlement; dans la séance du 20 février 1905, M. Codet, Président de la Commission, déposa un rapport concluant à l'adoption de deux articles qui avaient pour but de prévenir les difficultés soulevées par l'abondance des interpellations, d'une part en assignant des dates fermes aux interpellations sur la politique intérieure, d'autre part en introduisant la procédure des « interpellations sommaires ». Voici le texte de ces articles :

« 1° Les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées à plus d'un mois. Toute interpellation sur la politique intérieure qui n'aura pu être discutée dans le délai d'un mois sera inscrite *de plein droit au premier samedi* qui suivra l'expiration du délai, si la demande en est faite *par soixante membres;* ces demandes doivent être formulées par écrit, signées et déposées entre les mains du Président qui en donne connaissance à la Chambre. Toute interpellation sur la politique intérieure qui aura été déposée depuis plus d'un mois et dont le débat, commencé à la séance du vendredi, n'aura pu être terminé dans cette séance, sera continuée *de plein droit le lendemain.* »

« 2° Tout député peut déposer une demande d'interpellation *sommaire.* — Toute interpellation sommaire est discutée *dans la semaine qui suit son dépôt.* — L'interpellateur *seul* a le droit de prendre la parole dans la discussion et *il ne peut la garder plus de vingt minutes.* — Toutefois, après la réponse du Gouvernement, l'interpellateur peut de nouveau prendre la parole pendant le même laps de temps. — Si vingt députés ou le Gouvernement demandent la transformation de l'interpellation sommaire en interpellation ordinaire, il en est ainsi ordonné de plein droit. — Une séance du matin est, chaque semaine, consacrée exclusivement à la discussion des interpellations sommaires. »

La 8e législature s'est séparée sans avoir délibéré sur ces textes.

2. C. D. 26 mai 1904. (Classement des interpellations pour les vendredis de juin.) — C. D. 9 juin 1904. (Observations de M. Thierry concernant les interpellations fixées au 10 juin; maintien de l'ordre du jour par la Chambre.)

tionnelle. Mais lorsque l'auteur d'une interpellation nouvellement introduite vient demander la priorité d'inscription sur une interpellation dont le débat est déjà commencé, il appartient au Président de défendre le droit des précédents interpellateurs en même temps que les droits de la logique et du bon sens ; il serait injuste de priver les interpellateurs qui ont été déjà autorisés par la Chambre à présenter leurs développements, des moyens d'arriver à une conclusion rapide, et ce serait une bien mauvaise méthode de travail que d'enchevêtrer les unes dans les autres plusieurs interpellations distinctes[1].

Le droit reconnu aux auteurs d'interpellations jointes (V. n° 664) de changer entre eux leur tour de parole ne peut pas s'exercer de la même manière lorsqu'il s'agit d'interpellations qui n'ont pas été jointes ; peu importe qu'elles soient inscrites à l'ordre du jour de la même séance ; leurs auteurs n'ont pas le droit de changer de rang entre eux par un simple accord comme le font les orateurs. En effet, les rangs pour la parole ne sont déterminés que par l'ordre des inscriptions ; la volonté de ceux qui cèdent leur tour suffit à les déplacer. Au contraire, les rangs des interpellations ne sont pas déterminés par l'ordre du dépôt ; ils ne dépendent pas de la volonté de ceux qui les ont obtenus. Ils résultent d'un avis préalable du Gouvernement et d'un vote de la Chambre. Par conséquent, tout signataire d'interpellation qui veut céder sa place dans l'ordre du jour au signataire d'une autre interpellation, doit d'abord demander l'avis des ministres intéressés et solliciter ensuite l'assentiment de la Chambre[2].

On a vu comment les interpellations sur la politique intérieure, lorsqu'elles se produisent simultanément en grand nombre, ne peuvent bénéficier de la disposition inscrite dans le § 2 de l'article 40 du règlement, et ne sont pas discutées dans le délai d'un mois.

Les mêmes difficultés d'ordre matériel se sont produites en Belgique, et dans un rapport fait à la Chambre des représentants, au nom de la Commission du règlement, le 15 mars 1901, M. Schollaert constatait que le nombre croissant des interpellations entravait le travail parlementaire[3]. Conformé-

1. C. D. 25 février 1909. (Maintien de l'ordre du jour opposé à M. Lasies qui demandait la priorité sur des interpellations dont le débat avait été ouvert le vendredi précédent.)

2. « *M. le Président Brisson.* — Les tours d'inscription à l'ordre du jour ne peuvent pas être cédés comme des tours de parole, pour lesquels il suffit d'arrangements personnels ; or, plusieurs interpellations sont inscrites entre l'interpellation de M. Prache et celle de M. Thierry. L'ordre de ces inscriptions ne peut pas être modifié au gré des convenances ou par un acte de courtoisie entre M. Thierry et M. Prache ; il est nécessaire que la Chambre intervienne. » (C. D. 9 juin 1904. — V. n° 903.)

3. « Le droit d'interpeller le Gouvernement, disait le rapporteur, est une des prérogatives les plus précieuses du Parlement et spécialement des minorités. Il assure l'efficacité du contrôle des agissements du Pouvoir et permet de signaler à l'opinion publique les faits graves de nature à l'émouvoir légitimement. C'est dire que nul ne pourra jamais songer à entraver ou à enfreindre ce droit.

« Et cependant, il en est fait un réel abus. Le nombre des interpellations se multiplie tellement, les discussions qu'elles soulèvent se prolongent si indéfiniment, le temps qu'elles absorbent est si considérable que tout le travail parlementaire en souffre : les Budgets ne sont plus sérieusement examinés, et le Sénat se plaint, avec raison, d'être si tardivement saisi des propositions votées par la Chambre, qu'il lui a souvent été impossible de les discuter, et que son droit d'amendement a été bien des fois rendu illusoire.

« En 1897, la Chambre avait pensé qu'en introduisant le régime des questions, elle aurait amené ses membres à renoncer à des interpellations d'un intérêt tout local ou de minime importance. Trois ans de pratique ont suffi pour établir que le remède, loin d'être efficace, causait de nouvelles longueurs. Le nombre des interpellations n'a cessé de croître et celui des questions devient effrayant. Il suffit, pour se rendre compte de l'aggravation constante du mal et de son intensité, de jeter un coup d'œil sur l'ordre du

ment aux conclusions de sa Commission, mais en les amendant après les avoir longuement discutées, la Chambre des représentants de Belgique a voté, dans la séance du 28 mars 1901, une résolution modifiant l'article 33 de son règlement et limitant l'exercice du droit d'interpellation, tant dans la durée des développements que dans le nombre des orateurs à entendre. Voici le texte de cette résolution :

« Le membre qui se propose d'interpeller le Gouvernement fait connaître au Président l'objet de son interpellation par une déclaration écrite. — Le Président donne lecture de ce document.

« L'interpellation est inscrite à l'ordre du jour de la séance du mardi suivant et éventuellement à la suite des autres interpellations y figurant déjà.

« *L'exposé de l'interpellation ne peut dépasser une demi-heure.*

« Si le ministre compétent ne prend pas aussitôt la parole, l'interpellation est close, et *l'auteur seul est encore admis à prendre la parole pendant quinze minutes au plus.*

« Après les explications du Gouvernement, *quatre orateurs au plus*, y compris l'auteur de l'interpellation qui aura droit à un tour de priorité, pourront encore prendre la parole, *mais pendant quinze minutes au plus.*

« Sur la demande du cinquième des membres de la Chambre, l'interpellation peut être fixée à une séance plus rapprochée, ou, d'accord avec le Gouvernement, à la séance même. — Dans ce cas, les mesures limitant le nombre des orateurs et le temps réservé à chacun d'eux ne sont pas applicables.

« Une interpellation sera épuisée en une séance ; il ne sera dérogé à cette règle que si les deux tiers des membres présents en décident autrement. »

Les premières applications de ce règlement ne paraissent pas avoir été très rigoureuses. On trouve assez souvent dans les comptes rendus des séances de la Chambre de Belgique des observations du Président invitant l'orateur à abréger « afin de rester dans les limites de temps imparties par le règlement », ce qui veut dire que l'orateur en était déjà sorti. On trouve aussi de nombreuses décisions de la Chambre portant que les limites du temps de parole et du nombre des orateurs ne seront pas applicables ; il suffit, en pareil cas, que le Président constate l'assentiment de la Chambre, sans provoquer un vote du cinquième des membres. De même, c'est souvent sur la proposition du Président que les interpellations sont renvoyées à une séance suivante, sans qu'il y ait un vote des deux tiers.

660. Le texte constitutionnel en vertu duquel les ministres sont entendus quand ils le demandent, ne signifie pas seulement qu'ils doivent avoir la parole chaque fois qu'ils la réclament ; il veut dire aussi qu'ils ont le droit de ne s'expliquer qu'à l'heure qui leur convient. Lorsqu'une interpellation a été développée par son auteur, un ministre a le droit de ne pas répondre immédiatement et de déclarer qu'il attendra que les divers orateurs inscrits aient été entendus. C'est d'ailleurs un usage assez fréquemment suivi dans les Chambres, pour abréger les débats, d'entendre les ministres à la fin des interpellations afin de n'avoir qu'une seule réponse [1].

jour des séances du mardi. Le plus mince incident local, la moindre des choses donne lieu à une question, voire même à une interpellation !

« Aussi la Chambre a-t-elle tenté à diverses reprises de tarir cette inutile et fastidieuse logomachie. Elle a fixé les interpellations à la fin des séances ; elle a, d'un commun accord de ses membres, consacré sa séance du mardi aux interpellations ; elle a, en certaines circonstances, limité la longueur des discours. Mais tous ses efforts sont demeurés vains. »

1. C. D. 30 novembre 1903.

661. La lecture de la déclaration faite au nom du Gouvernement n'a pas pour conséquence d'ouvrir le droit de réponse, puisqu'il n'y a rien en délibération (V. n° 899). Nonobstant un précédent contraire (V. n° 643), il ne serait pas correct de faire succéder le vote d'un ordre du jour motivé à la lecture d'une déclaration; il convient d'introduire d'abord une demande d'interpellation et d'en obtenir la discussion immédiate[1] (V. *infra*, n° 569).

662 à **663.** [*Sans modifications.*]

664. La Chambre a le droit de joindre deux ou plusieurs interpellations pour un débat commun. Peut-elle ordonner une jonction contre la volonté du signataire d'une interpellation? Évidemment la Chambre est souveraine; elle l'est d'autant plus en cette matière qu'il ne s'agit au fond que d'une question d'ordre du jour[2]; joindre deux interpellations, ce n'est pas les confondre, puisque le droit demeure de réclamer sur chacune des interpellations jointes un ordre du jour distinct (V. n° 671). Par conséquent, la décision de jonction n'est en réalité qu'une fixation de date de débat. Mais il est certain que la jonction de deux interpellations dont les signataires poursuivent un but différent pourrait, en certains cas, altérer le sens que les auteurs ont voulu donner à leur demande. Si la Chambre ordonnait une jonction contre la volonté de l'un des signataires, celui-ci aurait un moyen réglementaire d'éviter les effets de sa décision; il lui suffirait de retirer sa demande, sauf à la reproduire quand il le jugerait opportun[3].

Il a été admis qu'au cours du débat sur des interpellations multiples dont la jonction a été ordonnée, un ou plusieurs membres peuvent demander également la jonction[4]. Toutefois il convient de considérer que cette procédure peut, en certains cas, présenter des inconvénients; elle a en effet pour conséquence de donner aux nouveaux auteurs d'interpellations la priorité de parole sur les orateurs inscrits, ce qui est de nature à nuire au droit des membres qui comptaient sur le rang assigné par le registre des inscriptions[5]. Ainsi,

1. Dans la séance de la Chambre du 5 novembre 1906, après la lecture de la déclaration faite au nom du Cabinet présidé par M. Clemenceau, M. Fernand Rabier a déposé une demande d'interpellation sur la politique générale du Gouvernement. La discussion immédiate ayant été ordonnée, l'auteur de l'interpellation s'est borné à dire :

« J'ai déposé avec plusieurs de mes amis une demande d'interpellation sur la politique générale du Gouvernement. *C'est le seul moyen de procédure qui permette à la Chambre de manifester son opinion.* Nous approuvons les déclarations du Gouvernement, nous avons confiance en lui, et c'est pourquoi nous avons remis entre les mains de M. le Président un ordre du jour que la Chambre, certainement, votera à une grosse majorité. »

2. C. D. 3 novembre 1904. (Jonction combattue par M. Guyot de Villeneuve et ordonnée par la Chambre au scrutin public.)

3. C. D. 23 octobre 1903; C. D. 14 juin 1906. (Dépôt et retrait d'une interpellation de M. Basly.)

4. C. D. 26 octobre 1903 (Question des bouilleurs de cru); C. D. 21 octobre 1904 (Question du Vatican); C. D. 7 novembre 1904 (Accord franco-anglais); C. D. 16 décembre 1904 (Catastrophe de la *Vienne*); C. D. 15 juin 1906 (Jonction de l'interpellation de M. Biétry); C. D. 18 juin 1906 (Jonction de l'interpellation de M. Basly); C. D. 5 mars 1908 (Jonction de l'interpellation de M. Paul Constant).

5. « *M. Dejeante.* — J'ai demandé la parole pour un rappel au règlement... Nous ne comprenons pas qu'une demande d'interpellation puisse être portée à la tribune au milieu du débat sur une autre interpellation... »

« *M. le Président Brisson.* — Le Président trouve que, au fond, M. Dejeante a raison; mais ce n'est pas la première fois qu'au milieu de la discussion d'une ou plusieurs interpellations, de nouvelles demandes d'interpellation ont été déposées. Cela est si vrai que, dans une séance toute récente, la Chambre a joint une interpellation venant de la gauche et a refusé d'en joindre deux autres. J'ai trouvé cette tradition établie ici. Dans cette occasion comme dans d'autres, si la Chambre veut me donner les armes nécessaires

dans la séance du 7 novembre 1904, la Chambre a repoussé deux demandes de jonction qui pouvaient modifier les tours de parole.

Lorsque plusieurs interpellations ont été jointes, chaque interpellation doit être développée avant que la parole puisse être donnée aux orateurs inscrits ; c'est vainement que, pour changer cet ordre, le premier orateur inscrit ferait connaître qu'il entend spécialement répondre à l'un des auteurs d'interpellation ; la jonction a pour effet d'ouvrir une discussion générale dans laquelle tous les auteurs d'interpellations sont d'abord appelés les uns après les autres dans l'ordre du dépôt[1]. Seul, un membre du Gouvernement aurait le droit d'être entendu avant que toutes les interpellations aient été développées ; mais, après lui le droit de développement demeurerait tout entier, et la clôture ne pourrait être prononcée tant que l'un, au moins, des orateurs inscrits n'aurait pas été entendu.

Si la Chambre constate que la jonction menace de jeter un trouble dans le débat, elle a la ressource de prononcer la disjonction à l'égard de l'une ou de plusieurs des interpellations qui avaient été réunies. Mais cette procédure a l'inconvénient de rendre assez difficile la désignation de l'ordre dans lequel les orateurs inscrits doivent être appelés ; en effet, en cas de jonction, les orateurs s'inscrivent sans indiquer l'interpellation qu'ils visent[2].

pour rompre avec certaines habitudes, qu'elle me les donne ! Je n'ai fait que suivre des précédents qui, si vous voulez bien le remarquer, *attentent au droit des orateurs précédemment inscrits.* » (C. D. 25 novembre 1904. Jonction demandée par M. Lasies.)

« *M. le Présidcnt Brisson.* — M. Biétry demande la jonction de son interpellation à celles qui sont actuellement en discussion. Le Gouvernement accepte la jonction. Seulement, la Chambre me permettra peut-être de faire une réserve : ces interpellations nouvelles, déposées au cours des débats et généralement par des orateurs inscrits, ont pour effet de troubler, d'intervertir les ordres de parole au préjudice d'orateurs qui ont dû compter que le tour des inscriptions serait régulièrement observé. Je n'y puis rien personnellement — il y a, en effet, des précédents — mais la Chambre est maîtresse. » (C. D. 15 juin 1906.)

M. Vaillant a également protesté, le 18 juin 1906, contre le système des jonctions à jet continu qui recule indéfiniment le tour de parole des orateurs inscrits : « Vous avez fait remarquer à la dernière séance, monsieur le Président, l'inconvénient qu'il y avait à ce que de nouvelles interpellations vinssent ainsi intervertir des tours de parole. Étant donné que l'interpellation de M. Basly constitue un des éléments essentiels de la discussion actuellement en cours, je ne veux nullement la retarder, mais comme j'étais le premier inscrit, je demande que mon tour de parole soit réservé après le discours de M Basly. »

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs, je reçois à l'instant de M. Paul Constans une nouvelle demande d'interpellation. M. Paul Constans demande la jonction de son interpellation à l'interpellation actuellement en discussion. (*Exclamations sur divers bancs.*)

« *M. Fernand de Ramel.* — Mais c'est là une façon de ne pas suivre les tours d'inscription ! Si plusieurs d'entre nous déposaient une nouvelle demande d'interpellation, ceux qui comptent intervenir dans le débat ne parleraient jamais !

« *M. Bonnevay.* — Voilà deux fois que je me fais inscrire et que je ne puis parvenir à prendre la parole.

« *M. le Président.* — J'ai déjà fait remarquer à la Chambre l'inconvénient qu'il y avait à introduire de nouvelles demandes d'interpellation au cours même du débat.

« J'ai trouvé cet usage établi ; la Chambre voit ce qui en résulte : c'est que — et c'est encore là le moindre inconvénient — les tours de parole se trouvent intervertis. (*Applaudissements.*) » (C. D. 5 mars 1908.)

1 C. D. 25 janvier 1907.

2. « *M. le Président Brisson.* — Messieurs, la disjonction est demandée et je le comprends très bien, puisque je faisais moi-même, au début de la séance, une observation en ce sens. Seulement la question est très délicate. Un grand nombre d'orateurs se sont fait inscrire sur l'ensemble des six interpellations qui ont été jointes, et la Présidence ignore sur laquelle de ces interpellations chacun d'eux désire prendre la parole.

« Peut-être pourrions-nous, si personne n'y fait opposition, laisser développer la sixième interpellation, celle de M. Simonet. Nous verrions ensuite si nous devons disjoindre les interpellations en ce qui concerne les sanctions à y apporter. » (C. D. 25 janvier 1907.)

Dans le cas où plusieurs interpellations ont été jointes, leurs auteurs ont le droit de se céder mutuellement leur tour de parole[1]; comme toutes les interpellations jointes doivent être développées avant que les orateurs inscrits puissent avoir la parole, l'ordre dans lequel sont appelés les auteurs d'interpellations a peu d'importance. Le droit de cession ne peut s'exercer, bien entendu, qu'entre les premiers signataires, puisqu'ils ont seuls un droit de parole.

Lorsqu'une interpellation a été jointe à un projet de loi, la Chambre peut aborder la discussion générale de ce projet avant de clore l'interpellation, si le ministre ajourne les explications qu'il entend fournir[2].

Lorsqu'une interpellation jointe à la discussion générale du Budget menace, par ses développements et ses conclusions, de faire grief aux orateurs inscrits dans cette discussion générale, le Président qui est le défenseur naturel des droits de tous ses collègues et qui a la charge d'assurer la bonne marche des débats, peut avertir la Chambre qu'elle s'engage dans une mauvaise voie. Si, en pareil cas, la proposition est faite d'ajourner la suite de la discussion de l'interpellation jusqu'après la clôture de la discussion générale, une telle demande a nécessairement la priorité[3].

En matière de Budget, pour éviter des redites inévitables sur les crédits des chapitres, il est d'usage d'appeler les interpellations jointes à un ministère avant la discussion générale des dépenses de ce ministère[4].

Lorsqu'une interpellation a été jointe à la discussion générale du Budget spécial d'un Département ministériel, la Chambre a le droit d'en ordonner la disjonction même après qu'elle a été développée par son auteur; mais le respect dû au droit d'interpellation veut qu'en pareil cas l'on assigne à la suite du débat sur cette interpellation une date fixe et rapprochée. D'autre part, la disjonction ne reporte que les orateurs inscrits sur l'interpellation elle-même[5] (V. *infra*, n° 847).

Lorsqu'un orateur régulièrement inscrit sur des interpellations en cours veut profiter de son droit de parole pour développer une autre interpellation qu'il avait lui-même déposée, mais à laquelle la Chambre n'avait pas encore donné date, le Président, qui est le gardien du bon ordre des délibérations, a le devoir de l'arrêter et de lui rappeler qu'il ne peut, de son autorité propre, greffer une interpellation nouvelle sur celles qui sont à l'ordre du jour; si l'orateur insiste, la Chambre doit être consultée sur le point de savoir si elle entend ordonner la jonction, l'avis du Gouvernement ayant été préalablement demandé sur la question de jonction[6]. Toute autre procédure exposerait les ministres à se voir interroger sur des faits qu'ils n'ont pas étudiés et dont ils ne possèdent pas les dossiers.

1. C. D. 21 octobre 1904. (Changement de tour entre une interpellation de M. Engerand et une interpellation de M. Paul Deschanel.)

2. C. D. 30 novembre 1903.

3. Ainsi procédé dans la séance de la Chambre des députés du 9 novembre 1909.

4. C. D. 10 mars 1903.

5. C. D. 21 novembre 1908. (Disjonction de l'interpellation de M. Sarraut qui avait été jointe au Budget des conventions pour 1909.)

6. C. D. 29 janvier 1909.

Les interpellations sur la politique extérieure pouvant, aux termes du règlement, être ajournées *sine die*, il ne saurait être permis à un orateur d'introduire des questions de politique étrangère au cours d'une interpellation visant exclusivement la politique intérieure. L'orateur qui s'écarterait de cette règle y serait rappelé par le Président [1].

665. Les interpellations de collègue à collègue sont interdites par le règlement (V. n° 463) et il va de soi que les interpellations de député à sénateur sont également interdites. Il n'est pas plus permis de mettre en cause le membre qui est absent et qui ne peut se défendre que celui qui, étant présent, peut répondre. Il résulte de ce principe qu'il ne serait pas permis de déposer une interpellation visant un ou plusieurs membres de l'une ou l'autre Chambre [2].

Il serait également incorrect, au cours d'une interpellation qui vise le Gouvernement et qui ne peut viser que lui, de mettre en cause une Commission de la Chambre (V. *infra*, n° 666). Le Gouvernement n'a point à intervenir dans les travaux des Commissions et il n'est à aucun degré responsable de leurs rapports. Les incidents que ces rapports peuvent provoquer ne sauraient être introduits au cours d'une interpellation. S'il arrive qu'un orateur profite d'une interpellation pour critiquer l'œuvre d'une Commission, le Président a le devoir de lui rappeler que les questions d'ordre intérieur ne peuvent être confondues avec les questions d'ordre gouvernemental et il n'y a lieu de lui maintenir la parole que s'il rentre dans la discussion de faits engageant la responsabilité du ministre interpellé [3].

666. Le règlement décide que les ordres du jour motivés doivent être « déposés sur le bureau du Président » ; par conséquent, aucun ordre du jour ne peut être annoncé à la Chambre s'il n'a été préalablement déposé sur le Bureau, et c'est la priorité de dépôt qui détermine la priorité de lecture, — non point, bien entendu, la priorité de vote, laquelle ne peut être décidée que par la Chambre.

Quant au moment où les ordres du jour peuvent être déposés, le règlement est muet sur ce point [4]. Il est bien évident qu'une interpellation doit être connue pour qu'un ordre du jour la concernant puisse être déposé : mais une interpellation n'est-elle connue que par sa lecture à la Chambre? En fait, une

1. C. D. 12 juin 1902.

2. Au début de la séance du 11 février 1904, M. Firmin Faure avait remis à M. le Président Brisson une demande d'interpellation « sur les mesures que le Gouvernement comptait prendre en présence des accusations de concussion publiquement portées contre certains membres du Parlement ». Le libellé de cette interpellation avait été déjà publié la veille par les journaux ; mais, sur les observations du Président, l'auteur de l'interpellation fit disparaître de son texte tout ce qui était en contradiction avec le règlement, et l'interpellation fut déposée dans les termes suivants : « ... sur les mesures que le Gouvernement compte prendre à la suite d'actes répréhensibles signalés par la presse, et notamment de ceux concernant la campagne contre le privilège des agents de change. » (V. *supra*, n° 654).

V. également dans le *Traité* (éd. de 1902), p. 795, le précédent relatif aux actes privés d'un ministre.

3. C. D. 16 décembre 1909. (Int. de M. Lasies sur la répression des fraudes ; mise en cause du rapport de la Commission de la viticulture.)

4. Mais un point qui n'est pas douteux, car il est consacré par les usages constants de la Chambre, c'est que les ordres du jour motivés peuvent être remis à la Présidence dès qu'une interpellation a été déposée. L'ordre du jour apporté à l'ouverture du débat n'est pas communiqué avant ceux qui avaient été préalablement déposés entre les mains du Président. (C. D. 27 mai 1904.)

interpellation est bien souvent connue de toute la Chambre avant que l'ordre des travaux ait permis au Président d'en donner lecture. Dans la pratique, il a été maintes fois reçu des ordres du jour motivés avant la lecture d'une interpellation. Tout d'abord, il va de soi que l'auteur d'une interpellation a le droit de l'accompagner du texte de son ordre du jour, dont le dépôt précède ainsi la lecture de l'interpellation elle-même. Ce qui est permis à l'auteur peut-il être interdit à d'autres membres qui veulent prendre rang? N'auraient-ils pas, d'ailleurs, un moyen de tourner la difficulté, qui serait de déposer également une interpellation en l'accompagnant d'un ordre du jour motivé?

Ne peut-on pas dire aussi qu'il résulte du texte de l'article 39 du règlement de la Chambre qu'une interpellation existe par le seul fait du dépôt de la demande écrite entre les mains du Président. Ce qui reste en suspens jusqu'à ce que la Chambre ait pu en entendre la lecture, c'est la date du débat ; mais, du moment où un acte de procédure a été valablement accompli, il ouvre tous les droits qui en découlent, et, de même qu'une proposition remise au Président ouvre le droit d'amendement avant que la formalité de son dépôt ait été accomplie, de même il semble naturel qu'une interpellation apportée au Bureau entraîne pour tous les membres le droit de présenter des ordres du jour motivés [1].

1. Dans la séance du 30 mars 1904, M. le Président Brisson a rappelé que, dans le silence du règlement il n'est pas d'usage d'exiger qu'une interpellation ait été lue pour fixer le moment où les ordres du jour peuvent être reçus ; l'incident de cette séance a donné lieu à un échange d'observations qu'il paraît utile de rappeler pour la clarté de la question :

« *M. Le Hérissé.* — Je demande la parole pour un rappel au règlement. Comment peut-il se faire que l'ordre du jour des groupes de gauche ait été déposé avant l'ordre du jour de M. Chaumet, alors que ce dernier n'était pas encore monté à la tribune et n'avait pas développé son interpellation ?

« *M. le Président.* — L'ordre du jour a été régulièrement remis entre les mains du Président par l'un de ses auteurs.

« *A droite.* — A quel moment ?

« *M. le Président.* — Avant que M. Chaumet prît la parole.

« *M. Prache.* — Le voilà, le complot !

« *M. le Président.* — Mais, messieurs, les choses ne se passent jamais autrement.

« L'ordre du jour a été remis...

« *M. le général Jacquey.* — Avant l'interpellation ?

« *M. Maurice-Binder.* — Ce n'est pas possible !

« *M. le Président.* — Cela est tellement vrai que lorsque M. Chaumet a déposé son ordre du jour entre les mains de M. le Secrétaire général, celui-ci a pu lui dire qu'il était le second et à déposer son ordre du jour et à demander la priorité.

« *M. Charles Benoist.* — C'est absolument irrégulier.

« *M. le Président.* — Pas une seule fois les choses ne se sont passées autrement.

« *M. Le Hérissé.* — Lorsque la Chambre a été saisie hier de la demande d'interpellation, son auteur, M. Chaumet, est monté à la tribune ; mais, avant de commencer à discuter son interpellation, il avait déposé entre les mains de M. le Secrétaire général de la Présidence l'ordre du jour qu'il désirait proposer comme sanction à son interpellation.

« Je me demande, de bonne foi, comment on peut considérer comme ayant la priorité du dépôt un ordre du jour déposé par un certain nombre de nos collègues qui, lorsqu'ils l'ont remis, ignoraient même l'interpellation qui s'est déroulée à cette tribune.

« *M. le Président.* — La demande d'interpellation avait été déposée.

« *M. Le Hérissé.* — C'est possible, mais elle n'avait pas encore été lue en séance et la Chambre en ignorait le texte. Je me demande comment les groupes de gauche ont pu signer un ordre du jour avant que l'interpellation ait été déposée. Je prie la Chambre de trancher cette question et de décider que la priorité sera accordée à l'ordre du jour déposé le premier, celui de M. Chaumet...

« *M. le Président.* — M. Le Hérissé a terminé ses explications en déclarant qu'il réclamait la priorité pour l'ordre du jour de M. Chaumet qui a, selon lui, été déposé le premier.

« Je lui demande pardon. L'ordre du jour de M. Maujan et ses collègues a été en réalité déposé le premier. M. Le Hérissé fait observer que l'interpellation n'était pas encore déposée. *Bien que les choses se passent sous mes yeux depuis trente ans de cette façon*, cependant, il y a un détail important à considérer. J'ai donné connaissance, dès le début de la séance, du dépôt de l'interpellation de M. Chaumet ; et comme M. Pelletan n'était pas présent à la séance, il a été convenu qu'on attendrait sa venue pour fixer la date de

En France les ordres du jour motivés peuvent être déposés tant que la Chambre n'a pas statué au fond. Après le rejet de l'ordre du jour pur et simple, après le rejet de plusieurs priorités, de nouveaux ordres du jour motivés peuvent se produire et cette pratique est bonne, bien qu'elle impose une fatigue à l'Assemblée. C'est souvent après plusieurs votes négatifs que l'on peut rencontrer la formule qui traduit le mieux l'opinion de la majorité. Au Reichstag de l'Empire allemand, l'article 49 du règlement du 10 février 1876 décide que « les motions pour un ordre du jour motivé peuvent être déposées à tout moment *avant la clôture du débat*[1] ».

Les députés élus sénateurs qui conservent le droit de présenter des propositions de loi et de voter au sein de la Chambre (V. nos 62 et 1017) tant qu'ils n'ont pas donné leur démission, pourraient sans doute déposer des ordres du jour motivés; mais cette intervention politique au sein d'une Assemblée qu'ils sont appelés à quitter prochainement pourrait soulever des critiques; au cours des interpellations sur le Maroc, discutées par la Chambre dans les séances des 15 et 18 janvier 1909, un ordre du jour motivé avait été déposé par un député élu sénateur; après entente entre le Président de la Chambre et le signataire, il ne fut pas donné communication de cet ordre du jour.

Les interdictions étant de droit étroit, et le règlement n'ayant interdit que le dépôt des propositions de loi avant validation, un député non encore admis peut déposer soit des ordres du jour motivés, soit des dispositions additionnelles à ces ordres du jour[2].

Lorsque le débat va s'ouvrir sur une interpellation, on peut demander l'ajournement de ce débat, mais il ne serait pas correct de le demander par voie de motion motivée, comme cela se produit quelquefois à l'égard des projets de loi. En effet, ce serait donner une conclusion anticipée à une interpellation qui n'a pas encore été développée. Entre les ordres du jour motivés tels qu'ils sont prévus par le règlement et les motions motivées d'ajournement, il n'y a point de différence, et le règlement n'admet les ordres du jour motivés à se produire que lorsque l'interpellation a été « faite », c'est-à-dire après qu'elle a été développée, qu'il y a été répondu et que la clôture de la discussion générale a été prononcée. Le vote d'une résolution quelconque avant débat serait la négation de tous les droits, aussi bien de ceux de l'interpellateur que de ceux du Gouvernement et des orateurs inscrits[3] (V. *infra*, n° 933).

Pour des raisons du même ordre, lorsque deux ou plusieurs interpellations ont été jointes, l'auteur de l'une d'elles n'a pas le droit, avant la clôture de la discussion générale, de demander à la Chambre de statuer sur son ordre du

la discussion. Entre le dépôt de l'interpellation et l'ouverture de la discussion, il s'est donc écoulé un certain temps, pendant lequel des ordres du jour divers ont pu être déposés.

« *M. Chaumet.* — Messieurs, il est parfaitement exact que lorsque je suis allé remettre mon ordre du jour entre les mains de M. le Secrétaire général, il était déjà en possession de l'ordre du jour de M. Maujan. *Par conséquent, il n'y a pas lieu de soulever à cet égard aucun incident.* »

1. Moreau et Delpech. *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 34.

2. C. D. 25 octobre 1898. (Addition de M. de Mahy qui n'a été admise que le 11 novembre 1898.) — C. D. 5 février 1903. (Projet de résolution de M. Syveton dont l'élection était soumise à enquête.)

3. Cette question n'a pas été examinée en séance, mais les principes sur lesquels repose la solution indiquée ici ont amené plusieurs fois la Présidence à refuser le dépôt de résolutions que leurs auteurs voulaient produire avant l'ouverture du débat. — *Sic*, C. D. 27 mai 1904.

jour. Nous avons dit que la jonction n'empêche pas la Chambre de donner à chacune des interpellations jointes une conclusion distincte (V. n° 671); mais on ne peut statuer sur les diverses conclusions à prendre que lorsque toutes les interpellations ont été développées et discutées. Le seul moyen pour l'auteur d'une interpellation de faire statuer sur cette interpellation avant les autres, serait de demander à la Chambre et d'obtenir d'elle une disjonction; encore, pour produire un résultat utile, cette disjonction devrait-elle être prononcée avant l'ouverture de la discussion générale; car, en cours de discussion générale, la disjonction n'aurait d'autre effet que de suspendre l'examen de l'une des interpellations; elle ne permettrait pas à la Chambre de prendre à son égard une conclusion; il ne peut intervenir aucun vote de fond pendant la discussion générale.

Les principes que nous venons de poser et qui protègent le droit des auteurs d'interpellations régulièrement inscrites ne s'appliquent point au cas où un fait de séance modifie la situation du Cabinet et amène le dépôt d'une demande d'ajournement de l'interpellation en cours. En tête de l'ordre du jour de la Chambre des députés du 10 novembre 1905, figuraient trois interpellations jointes sur les bourses du travail; à l'ouverture de cette séance, M. Charles Dumont avait déposé une demande d'interpellation sur la politique générale, dont M. Rouvier, Président du Conseil, avait réclamé la discussion immédiate; les trois signataires des interpellations inscrites protestèrent contre cette modification du rôle précédemment arrêté, et la Chambre, consultée, prononça le maintien de l'ordre du jour. En conséquence, le Président donna la parole à M. Grosjean, auteur de la première interpellation inscrite. Mais après la proclamation du vote, M. Berteaux, ministre de la Guerre, s'était levé et avait quitté le banc du Gouvernement. Traduisant l'émotion que ce fait avait provoqué dans l'Assemblée, M. Jaurès demanda au Président du Conseil, sous forme de rappel au règlement, si les interpellations inscrites pouvaient se dérouler en présence d'un Gouvernement qui ne paraissait plus au complet. La Chambre n'ayant pas qualité pour recevoir les démissions des ministres (V. n° 98) et, du reste, un orateur étant en possession de la tribune, M. le Président Doumer refusa de laisser donner suite à l'incident avant que M. Grosjean eût achevé son discours. Dès que M. Grosjean fut descendu de la tribune, M. Jaurès soumit au Président une motion d'ordre ainsi conçue :

« Nous demandons que le débat sur l'interpellation soit ajourné, jusqu'à ce que le Gouvernement ait dit à la Chambre s'il est au complet, ou pourquoi il ne l'est pas. »

Le débat provoqué par cette motion fut clôturé par le vote d'un ordre du jour; mais, immédiatement après la proclamation du scrutin, le Président rappela que le droit des auteurs d'interpellations ne devait pas être atteint par l'incident, et il fit inscrire en tête de l'ordre du jour réservé aux interpellations la suite du débat engagé sur les bourses du travail. Il convient de noter que, dans cette espèce, ni la motion d'ordre formulée par M. Jaurès, ni l'ordre du jour voté par la Chambre n'ont anticipé sur les interpellations inscrites; à aucun degré, les droits des interpellateurs de poursuivre leur débat et de présenter leurs conclusions n'a été entamé. On peut définir la situation régle-

mentaire créée par l'incident ministériel au moyen d'un terme scientifique : il y a eu discussion « intercurrente » laissant intactes les questions placées à l'ordre du jour. Si la motion de M. Jaurès avait dû rendre impossible ou inutile le développement des interpellations inscrites, le Président aurait eu le devoir de lui opposer une fin de non-recevoir absolue. Mais, en l'état, tout ce que le règlement exigeait, c'était que la motion ne pût être examinée tant que l'orateur n'avait pas quitté la tribune ; une fois son discours achevé, il était licite d'introduire une motion d'ajournement et de conclure sur cette motion par un vote distinct de celui qui devait intervenir sur les interpellations en cours.

Les interpellations *se terminent* par le vote de l'ordre du jour pur et simple ou d'un ordre du jour motivé ; mais elles ne peuvent *commencer* par le vote d'une motion quelconque, lors même que ses auteurs lui affecteraient un caractère préjudiciel. Le 19 février 1907, à la veille de la séance où devaient être discutées devant la Chambre les interpellations sur l'application de la loi de séparation, le groupe radical-socialiste avait approuvé, sur l'initiative de M. Berteaux, une motion préjudicielle ainsi conçue :

« La Chambre invite le Gouvernement à surseoir à toute signature de contrat de location des églises jusqu'à ce que la formule préparée par le ministre des Cultes ait été examinée par la Commission parlementaire départementale et des cultes. »

Cette motion devait être déposée au début des interpellations et en ajourner l'examen jusqu'après le rapport de la Commission des cultes. Elle ne fut pas présentée ; après un nouvel examen, son auteur ainsi que les membres du groupe reconnurent qu'elle se heurtait à des difficultés réglementaires et même constitutionnelles ; d'une part, en effet, elle privait de leur droit de parole les auteurs des demandes d'interpellations, et donnait à ces interpellations une conclusion anticipée en dehors de tout débat ; d'autre part, elle introduisait une question d'ordre législatif dans une interpellation ; or, la Chambre ne peut pas, au cours d'une interpellation ni à propos d'une interpellation prendre des décisions législatives. Enfin la motion risquait d'amener une confusion des pouvoirs puisque l'approbation des contrats de location était du ressort du Pouvoir exécutif et que la motion en saisissait préventivement une Commission de la Chambre, d'où cette conséquence que la Chambre aurait été conduite à décréter, sur le rapport de sa Commission, la formule des baux qu'il appartenait au Gouvernement de rédiger. C'est seulement après la rédaction de ces baux ou sur les indications données au cours d'une interpellation par le ministre des Cultes que la Chambre pouvait régulièrement exprimer son opinion par voie d'ordre du jour motivé. Toutes ces raisons réunies amenèrent l'abandon du projet de motion. Le précédent a son importance parce qu'il établit avec netteté qu'en matière d'interpellation il n'est pas possible de suivre une autre procédure que celle qui est tracée par les articles 41 à 45 du règlement.

On ne peut pas introduire un projet de résolution comme clôture d'une interpellation, et le fait que l'ordre du jour pur et simple a été réclamé n'autorise pas les auteurs d'un ordre du jour motivé ou d'une addition à l'un des

ordres du jour motivés à transformer leur texte en un projet de résolution qui serait discuté au cours de l'interpellation[1].

Les interpellations se terminent par le vote d'un ordre du jour *qui vise le Gouvernement;* on ne pourrait substituer à cette procédure très précise et très concordante avec le but des interpellations un projet de résolution *visant les Commissions de la Chambre* et leur donnant des injonctions. On pourrait encore moins proposer de clore une interpellation par une résolution décidant que les officiers seront convoqués devant une Commission de la Chambre; il faudrait tout d'abord donner les pouvoirs d'enquête à cette Commission qui aurait ensuite à examiner si l'audition des officiers est nécessaire pour éclairer ses recherches[2] (V. *supra*, n° 665).

Par les raisons qui viennent d'être exposées, il ne serait pas correct de présenter comme conclusion d'une interpellation un projet de résolution tendant à inscrire à l'ordre du jour de la Chambre divers projets de loi; interpeller le Gouvernement sur des actes politiques et déterminer l'ordre des travaux législatifs sont deux opérations absolument distinctes qui ne peuvent être accomplies par la même procédure; le règlement décide en termes précis que la Chambre n'est consultée sur son ordre du jour qu'à la fin de la séance. Toutefois, s'il était apporté au Bureau, comme conclusion d'une interpellation, un projet de résolution ayant pour objet d'inscrire un projet à l'ordre du jour d'une prochaine séance, le Président ne pourrait lui opposer une fin de non-recevoir absolue; mais il lui appartiendrait de faire des réserves et d'inviter l'auteur à ne pas insister[3]. La situation n'est plus la même lorsqu'il s'agit d'un ordre du jour assignant au Gouvernement un rendez-vous pour l'examen d'une question politique qui ne peut être solutionnée qu'avec son concours[4].

1. « *M. Jaurès.* — Je voudrais faire remarquer qu'il me semble que l'ordre du jour pur et simple ne peut pas faire tomber la proposition de notre collègue M. Dubois. Cette proposition a le caractère d'une proposition de résolution...

« *M. le Président Brisson.* — Non; elle a été présentée comme addition à l'ordre du jour de M Betoulle.

« *M. Jaurès.* — Mais, au fond, c'est une proposition de résolution, et il dépend...

« *M. le Président.* — On la présentera quand on voudra comme proposition de résolution; mais on ne peut pas la présenter maintenant. Une interpellation ne peut se terminer autrement que par un ordre du jour. » (C. D. 28 mai 1909.)

2. Dans la séance de la Chambre des députés du 25 octobre 1907, à la fin du débat sur les interpellations concernant la défense nationale, M. Charles Humbert avait déposé le projet de résolution suivant :

« La Chambre invite la Commission de l'armée à convoquer d'urgence devant elle les deux derniers généraux qui ont été chargés de commander en chef, en cas de guerre, notre principal groupe d'armées et à prier ces officiers de lui dire dans quelles circonstances et pour quelles causes ils ont cru devoir demander à être relevés de leur commandement. Elle invite le Gouvernement à faciliter la tâche de la Commission en lui communiquant le texte de tous les rapports adressés par ces généraux au ministre de la Guerre. Elle compte sur sa Commission pour déposer son rapport dans le plus bref délai et au plus tard le 30 novembre prochain. »

En donnant connaissance à la Chambre de cette motion, M. le Président Brisson fit la déclaration suivante :

« M. Humbert m'a transmis un projet de résolution que, pour ma part, je ne crois pas pouvoir soumettre au vote de la Chambre. Il ne vous échappe pas, Messieurs, que ce texte est contraire et aux règles parlementaires et aux règles constitutionnelles. »

Le projet de résolution ne fut pas mis aux voix.

3. Dans la séance de la Chambre des députés du 22 mars 1909, à la fin du débat sur l'interpellation concernant la grève des Postes et Télégraphes, M. Lasies avait présenté un projet de résolution tendant à faire discuter dans l'une des plus prochaines séances les propositions relatives aux syndicats professionnels; sur les observations faites par M. le Président Brisson, M. Lasies a retiré son projet de résolution.

4. C. D. 15 juillet 1909. (Ordre du jour concernant l'urgence de la réforme électorale.)

Les interpellations et les ordres du jour motivés ne peuvent viser que les ministres, seuls responsables devant les Chambres ; il ne serait donc pas absolument correct de présenter un ordre du jour visant les déclarations d'un sous-secrétaire d'État ; toutefois, s'il arrive qu'un sous-secrétaire d'État soit directement engagé dans un débat, il n'y aurait pas lieu, pour le Président, de faire modifier un ordre du jour approuvant ses déclarations[1]. D'ailleurs, les sous-secrétaires d'État assistent au Conseil des ministres ; ils peuvent donc, de ce fait, être considérés comme des membres adjoints au Gouvernement ; d'autre part, ils peuvent être personnellement engagés par la gestion des affaires qui leur ont été déléguées. Il ne semblerait donc pas excessif que la Chambre fût amenée un jour à dire par une formule exceptionnelle, si elle approuve un de leurs actes ; mais, en aucun cas, la confiance ou le blâme exprimé par l'ordre du jour ne s'adresserait au sous-secrétaire d'État, même s'il était nommé ; la décision de la Chambre irait au ministre, chef du département mis en cause (V. *Traité*, n° 107). Il ne faut pas oublier, en effet, que les sous-secrétaires d'État ne sont pas nommés dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 concernant la responsabilité ministérielle, ni dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 concernant les droits d'entrée et de parole.

La Chambre pourrait-elle recevoir et voter un ordre du jour invitant le Gouvernement à faire mettre en liberté provisoire des citoyens détenus en vertu d'un mandat d'arrêt? La question paraît devoir être résolue par la négative. La Chambre ne peut en effet inviter le Gouvernement à faire des actes qui ne sont pas de sa fonction. Or, il s'agit ici d'une question exclusivement réservée au Pouvoir judiciaire. L'article 113 du Code d'instruction criminelle attribue au juge d'instruction le droit de statuer sur la demande de mise en liberté provisoire. Le principe est tellement certain que la Chambre ne pourrait pas même réclamer la mise en liberté provisoire de ses propres membres, si elle n'y était autorisée par une disposition spéciale des lois constitutionnelles, l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875. Il faudrait donc une loi modifiant le Code d'instruction criminelle, pour attribuer à la Chambre les droits actuellement dévolus au juge d'instruction. Procéder en cette matière par voie d'ordre du jour invitant le Gouvernement à sortir de sa propre compétence, ce serait confondre d'un seul coup le Pouvoir législatif, le Pouvoir exécutif et le Pouvoir judiciaire. Dès lors, il n'y aurait plus d'obstacle à faire délivrer également, par voie de résolution, des mandats de comparution, des mandats

1. En fait, la Chambre n'a jamais voté d'ordre du jour visant un sous-secrétaire d'État ; dans la séance du 23 novembre 1908, l'ordre du jour suivant avait été déposé :

« La Chambre, *approuvant les déclarations du sous-secrétaire d'État* (des Postes et Télégraphes) *et confiante en son esprit de justice* pour régler l'avancement des fonctionnaires de son administration en tenant compte uniquement du travail, des services et de la valeur réelle des agents, passe à l'ordre du jour. »

A raison du caractère qu'avait pris le débat et de l'absence du ministre, le Président estima qu'il était préférable de lire la rédaction proposée sans demander de modification à ses auteurs ; mais ceux-ci la retirèrent pour se rallier au texte suivant : « La Chambre, *approuvant les déclarations du Gouvernement*, passe à l'ordre du jour ». C'est ce texte qui a été voté par la Chambre ; il était beaucoup plus conforme aux principes constitutionnels ; si spécial que puisse être le service confié à un sous-secrétaire d'État, on ne saurait admettre que les mesures prises par lui soient appliquées sans l'approbation préalable du ministre responsable ; par conséquent, la Chambre ne saurait le séparer du ministre dans ses votes.

d'amener et de dépôt. Après avoir prescrit la mise en liberté provisoire de certains citoyens, la Chambre pourrait ordonner l'arrestation d'autres citoyens[1].

La Chambre ne pourrait pas, sans porter une atteinte grave au principe de la séparation des pouvoirs, voter un ordre du jour qui aurait pour but de mettre à néant la jurisprudence d'un tribunal civil ou administratif. Lorsqu'elle estime qu'un texte de loi a été mal interprété, il lui appartient de le réformer par une loi nouvelle, mais elle ne peut pas l'interpréter elle-même par un ordre du jour motivé (V. *supra*, n° 89). Non seulement elle ne le peut pas en principe, mais encore elle n'a pas, en fait, le moyen de rendre à elle seule, sans le concours du Sénat, une décision efficace. Rien n'empêcherait, en effet, les tribunaux compétents de persévérer dans une jurisprudence condamnée par un ordre du jour motivé; le vote de cet ordre du jour ouvrirait ainsi entre l'une des fractions du Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire un conflit insoluble[2].

Le principe de la séparation des pouvoirs ne saurait empêcher la présentation et le vote d'un ordre du jour motivé réprouvant des attaques dirigées contre l'une des magistratures du pays[3]. C'est au contraire l'une des plus essentielles attributions des Chambres que de protéger et de maintenir le respect dû aux autorités légales.

Lorsque l'ordre du jour qui avait obtenu la priorité et que le Gouvernement avait accepté, se trouve rejeté par la Chambre, le Président du Conseil peut déclarer qu'il se désintéresse de la suite du débat et se retirer de la salle des séances avec tous les ministres. Dans ce cas, et bien qu'il reste encore sur le

1. La question que nous venons d'examiner n'a jamais été débattue en séance publique; mais elle a été étudiée, le 25 juin 1907, par la Présidence de la Chambre; un ordre du jour annoncé et tendant à réclamer la mise en liberté provisoire de citoyens arrêtés à la suite des événements du Midi n'a pas été déposé.

2. Dans la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1908, à la suite d'une question de M. Alexandre Blanc visant une circulaire qui se fondait sur la jurisprudence du Conseil d'État et qui interdisait aux instituteurs les fonctions de maire, M. Gheusi avait interpellé le ministre de l'Instruction publique et avait demandé à la Chambre « d'inviter le ministre à ne pas considérer la décision du Conseil d'État comme la véritable interprétation de l'article 25 de la loi du 30 octobre 1886 ». C'est sur cet article que le Conseil d'État avait fondé sa déclaration d'incompatibilité entre les fonctions d'instituteur et celles de maire. M. Gaston Doumergue, ministre de l'Instruction publique, fit remarquer que la thèse soutenue par M. Gheusi tendait à transformer la Chambre en chambre d'appel et à lui faire reviser les arrêts du Conseil d'État; « il me paraît impossible, ajouta le ministre, que la Chambre se prête à l'œuvre que veut lui faire accomplir l'honorable M. Gheusi, car la situation, et pour le ministre et pour la Chambre, pourrait devenir délicate. Le ministre est chargé d'assurer la loi et le Pouvoir exécutif est chargé de faire exécuter les arrêts de justice. Que demain, en vertu de cette jurisprudence, précise, raisonnée, le Conseil d'État, dans une espèce particulière, prononce l'annulation d'une élection de maire après que vous aurez décidé, ici, que le ministre doit retirer sa circulaire, que se passera-t-il? Accepterez-vous l'arrêt du Conseil d'État? Déférerez-vous à votre barre l'arrêt qui aurait été rendu par lui? Vous ne pouvez dénier au Conseil d'État le droit, appliquant sa jurisprudence constante, de décider, demain, qu'un instituteur élu maire n'a pas été élu valablement. Le Conseil d'État a le droit d'annuler son élection, en vertu de sa jurisprudence, en vertu d'un texte qu'il interprète d'une façon différente de celle de l'honorable M. Gheusi. L'empêcherez-vous d'agir ainsi?

« Voulez-vous alors, — et j'estime que ce serait désastreux, — créer une sorte de conflit entre le Conseil d'État et la Chambre? La Chambre s'érigerait en juridiction d'appel des décisions du Conseil d'État? Voilà la situation qui peut se présenter demain! »

Un ordre du jour de MM. Alexandre Blanc et Varenne invitant le ministre à rapporter sa circulaire fut écarté par le vote de l'ordre du jour pur et simple qui obtint 462 voix contre 61.

3. Dans la séance du 20 octobre 1908, la Chambre des députés a voté par 424 voix contre 33 l'ordre du jour suivant :

« La Chambre, flétrissant énergiquement l'odieuse campagne d'injure menée contre la Cour de cassation, approuve les déclarations du Gouvernement et passe à l'ordre du jour. »

bureau des ordres du jour non écartés, le Président n'est pas tenu d'appeler la Chambre à émettre de nouveaux votes ; le débat demeure sans autre conclusion que la conclusion négative qui a entraîné la retraite du Cabinet[1]. Si l'ordre du jour pur et simple est réclamé, le Président peut le mettre aux voix[2].

Le fait que l'auteur unique d'une interpellation aurait été exclu de la salle des séances par un vote de censure après avoir développé son interpellation, ne saurait empêcher la Chambre de clôturer cette interpellation par un ordre du jour motivé[3].

667. Le fait que l'ordre du jour pur et simple n'a pas été réclamé avant que la Chambre commence à statuer sur les questions de priorité, concernant les ordres du jour motivés qui se trouvent en concurrence, ne saurait empêcher de le proposer après le rejet d'une ou de plusieurs priorités[4]. En effet, le règlement décide en termes formels que « l'ordre du jour pur et simple, s'il est demandé, a *toujours* la priorité ». Il est d'ailleurs très facile de comprendre qu'après un ou plusieurs votes négatifs en matière de priorité d'ordres du jour motivés, la Chambre sente la nécessité de chercher à dégager une majorité par l'ordre du jour pur et simple; en conséquence, la doctrine de la priorité dévolue d'office à l'ordre du jour pur et simple s'applique après le rejet d'un ordre du jour motivé comme après le rejet d'une priorité; mais il ne paraît plus pouvoir être procédé de même *lorsque la priorité a été accordée* à un ordre du jour motivé; en pareil cas, le vote sur le fond ne saurait être séparé du vote sur la priorité par une question nouvelle et intercurrente; les deux opérations sont indivisibles; la présomption favorable créée par l'adoption de la priorité ne permet plus de retarder le vote définitif par une demande d'ordre du jour pur et simple qui ne peut désormais reparaître que si le fond de l'ordre du jour provisoirement privilégié est écarté par la Chambre.

Le vote de l'ordre du jour pur et simple a naturellement pour conséquence d'écarter toute autre conclusion à l'interpellation sur laquelle il vient d'être prononcé. Cependant, il ne suffit pas toujours à solutionner les questions soulevées par une interpellation. En général, les Chambres ont deux choses à examiner dans une interpellation : la conduite que le Gouvernement a tenue dans le passé, celle qu'il doit suivre dans l'avenir. Lorsque la Chambre a décidé que l'ordre du jour pur et simple suffit pour exprimer son jugement sur le passé, est-il interdit de venir lui demander, par un projet de résolution, de donner au Gouvernement un programme pour l'avenir?

Assurément, il est toujours d'une mauvaise procédure d'admettre des motions qui peuvent exposer la Chambre à rouvrir un débat clos. Dans la séance de la Chambre des députés du 15 janvier 1904, M. le Président Brisson a fait,

1. C. D. 7 mars 1906. — V. au n° 669 du *Traité* le commentaire du précédent du 28 novembre 1892.
2. C. D. 20 juillet 1909. — V. *également* au *Traité*, n° 669.
3. C. D. 20 octobre 1908.
4. C. D. 26 mars 1909 ; 20 juillet 1909.

sur ce point, les réserves les plus formelles [1]. Néanmoins, il n'a pas considéré qu'il lui appartînt d'empêcher le dépôt d'un projet de résolution qui se rattachait bien à une interpellation close, mais dont les termes différaient complètement de l'ordre du jour motivé qui venait d'être écarté par le vote de l'ordre du jour pur et simple. Pour sanctionner une interpellation visant l'entrée dans la Bourse du travail de forces de police, M. Sembat et plusieurs de ses collègues avaient déposé un ordre du jour invitant le Gouvernement « à révoquer le Préfet de police ». Cet ordre du jour avait été écarté par l'ordre du jour pur et simple. Immédiatement après la proclamation du scrutin, M. Sembat déposa un projet de résolution invitant le Gouvernement « à imposer aux agents chargés de maintenir l'ordre le respect des lois existantes sur les attroupements et des garanties qu'elles assurent aux citoyens ». En dehors des réserves présentées par le Président, il ne fut pas opposé de fin de non-recevoir; la Chambre accepta de délibérer sur ce projet de résolution parce qu'il laissait de côté l'incident spécial visé dans l'interpellation close et ne tendait à statuer que pour l'avenir.

Toutefois, le projet de résolution ayant été écarté par le vote d'un ordre du jour motivé, quelques membres considérèrent que cet acte de procédure avait eu pour conséquence de transformer la motion de M. Sembat en une seconde interpellation identique à la première. M. Gauthier (de Clagny) souleva un rappel au règlement et voulut constater que le précédent permettrait désormais de rouvrir les interpellations closes. Le Président répondit en ces termes :

« J'ai donné mon opinion à la Chambre. Je me suis permis d'exprimer le désir que de pareils procédés ne se renouvelassent pas. M. Gauthier (de Clagny) exprime le désir inverse. La Chambre a une Commission du règlement : elle choisira [2]. »

La réclamation d'ordre du jour ayant la priorité aux termes du règlement, la Chambre peut surseoir à statuer sur la priorité des ordres du jour motivés pour permettre à un membre de déposer une motion tendant à la déclaration d'urgence et au renvoi à une Commission existante de propositions déjà présentées; le vote sur une motion de cette nature peut précéder le vote sur la priorité des ordres du jour motivés, si la Chambre en décide ainsi [3].

L'auteur d'un ordre du jour qui a demandé la priorité et qui retire son texte pour adhérer à un autre ordre du jour peut céder son tour de priorité à l'auteur du texte auquel il se rallie [4].

Lorque l'ordre du jour pur et simple a été repoussé par la Chambre et que les auteurs des ordres du jour motivés déclarent ne pas les maintenir, il ne reste rien en délibération; le Président n'a plus qu'à déclarer l'incident clos [5].

1. « *M. le Président Brisson.* — J'ai fait moi-même à l'auteur du projet de résolution, c'est-à-dire à M. Sembat, cette remarque que son projet de résolution paraissait bien renouveler un débat épuisé par le vote de l'ordre du jour pur et simple; mais en présence de précédents dont quelques-uns sont récents et de l'insistance de l'auteur du projet de résolution, je ne pouvais pas le supprimer de moi-même.

« Seulement j'invite la Chambre à bien réfléchir sur des procédés qui la conduisent à remettre en cause des affaires qu'elle a déjà vidées. »

2. Voy. également les observations de M. le Président Brisson dans la séance du 29 janvier 1904, et celles de M. le Vice-Président Lockroy dans la séance du 3 mai 1904.

3. C. D. 20 mai 1903.

4. C. D. 7 avril 1903.

5. S. 6 mars 1903.

668. Dans la séance de la Chambre des députés du 17 octobre 1902, M. le Président Léon Bourgeois a très nettement exposé que, lorsqu'il y a en présence plusieurs additions à un ordre du jour motivé et que l'une d'elles contient cette formule : « repoussant toute addition », c'est la formule de négation générale qui doit avoir la priorité : « Il est certain, disait le Président, qu'il serait trop tard pour statuer sur le rejet de *toute* addition après avoir statué sur les additions elles-mêmes. » Conformément à la doctrine du Président, le texte repoussant toute addition fut mis d'office aux voix le premier. La même doctrine a été maintenue par M. le Président Brisson dans la séance du 12 février 1904[1], et il résulte du précédent établi dans cette séance que la formule « repoussant toute addition » peut être présentée elle-même comme addition, qu'elle a la priorité nonobstant toute autre addition antérieurement déposée.

Les précédents rappelés au *Traité*, d'après lesquels il est permis de présenter des amendements en matière d'ordre du jour motivé, ont été confirmés dans la séance de la Chambre des députés du 22 février 1906; mais, en l'espèce, les auteurs de l'ordre du jour amendé avaient négligé d'introduire dans leur texte la formule « repoussant toute addition ». Il est manifeste que, s'ils l'avaient fait, l'amendement n'aurait été recevable qu'après le rejet de cette formule, qui est la plus générale et qui affirme la volonté des signataires de soumettre au vote de la Chambre une conclusion précise ne comportant ni addition ni modification; procéder autrement, ce serait méconnaître la nature des ordres du jour motivés et jeter la confusion dans des actes qui, par leur caractère politique, doivent avant tout avoir de la clarté et qui, pour atteindre leur but, doivent exprimer nettement la pensée de ceux qui les proposent, comme de ceux qui les sanctionnent.

Lorsque la division est demandée sur les divers paragraphes d'un ordre du jour motivé, elle est naturellement de droit; mais, s'il arrive que la première partie d'un ordre du jour soit adoptée et la seconde rejetée, il n'y a pas lieu, comme en matière de textes législatifs, de procéder à un vote d'ensemble; le paragraphe adopté tombe de lui-même avec la partie rejetée de l'ordre du jour et la Chambre passe à l'examen d'un autre ordre du jour[2]. En effet, les ordres du jour motivés ne peuvent pas s'amender comme des articles de loi; on ne peut pas retenir le paragraphe d'un ordre du jour pour le coudre au texte d'un ordre du jour différent; outre que cette procédure aboutirait aux rédactions les plus bizarres et les plus incohérentes, il est manifeste que chaque ordre du jour représente, en ses divers paragraphes, la pensée de ceux qui l'ont signé et se trouverait complètement défiguré s'il pouvait, au moyen de votes successifs, s'amplifier avec des fragments empruntés à d'autres textes.

669. Le règlement ne prévoit les ordres du jour motivés qu'en matière d'interpellations (V. *supra*, n° 661). Toutefois, il existe des précédents desquels il résulte que l'intervention du Gouvernement peut avoir pour conséquence d'ouvrir le droit de déposer des ordres du jour motivés. C'est ainsi

1. *Sic.* C. D. 27 mai 1904, 14 mai 1907, 19 octobre 1908 et 15 juillet 1909.
2. C. D. 19 mars 1909. — V. également, n° 1007.

que, dans la séance du 23 avril 1896, après avoir entendu la déclaration par laquelle M. Léon Bourgeois, Président du Conseil, faisait connaître les raisons pour lesquelles le Cabinet ne croyait plus pouvoir assumer la responsabilité du Gouvernement, la Chambre a voté un ordre du jour motivé sans dépôt préalable d'interpellation (V. au *Traité*, le n° 98). De même, dans la séance de la Chambre des députés du 10 novembre 1905, le bruit de la démission du ministre de la Guerre s'étant répandu, il s'est produit un incident qui a amené le Président du Conseil à la tribune, et que la Chambre a clôturé par le vote d'un ordre du jour motivé[1] (V. *supra*, n° 666). Bien entendu, cette procédure ne saurait être admise au cours d'un débat législatif (V. n° 697).

670. On sait que, pour user du droit de renvoyer les ordres du jour motivés à l'examen des Bureaux, la Chambre doit s'être préalablement prononcée sur l'ordre du jour pur et simple et l'avoir écarté; mais la situation réglementaire n'est plus la même si l'ordre du jour pur et simple n'est pas réclamé, et si, en même temps qu'elle est saisie d'ordres du jour motivés, la Chambre est saisie de résolutions tendant à la nomination de Commissions d'étude ou d'enquête (V. n° 672). En pareil cas, si la Chambre ordonne la nomination d'une Commission, elle a le droit de prescrire le renvoi à cette Commission de tous les ordres du jour motivés déposés sur son bureau[2].

La Chambre ayant institué, par sa résolution du 17 novembre 1902, des Commissions permanentes dont la compétence est nettement établie, il n'y a plus aucune difficulté de procédure à saisir l'une de ces Commissions d'ordres du jour motivés, par interprétation de l'article 44 du règlement qui prévoit le cas de renvoi aux Bureaux[3]. Il est manifeste, en effet, que, si l'on s'en tenait à la lettre du texte réglementaire, les Bureaux convoqués pour l'examen d'ordres du jour motivés, seraient amenés à désigner la plupart des membres qui siègent dans la Commission compétente déjà formée. Toutefois, comme cette procédure n'est pas prévue par les règlements, il convient de n'y recourir que si l'on rencontre un consensus à peu près unanime[4]. La motion de renvoi à l'une des grandes Commissions permanentes a nécessairement le caractère préjudiciel et elle doit être mise aux voix la première.

1. Les déclarations faites par le Gouvernement au sujet d'un projet de résolution qui vise l'application d'une loi existante peuvent également amener le dépôt et le vote d'un ordre du jour motivé. (C. D. 7 novembre 1905.) — Sur le cas de vote après la retraite des ministres, V. également le n° 669 du *Traité* et *supra*, n° 666, *in fine*.

2. C. D. 6 décembre 1901.

3. C. D. 20 mai 1904. — Dans la séance de la Chambre des députés du 23 mars 1907, M. Jaurès demandait que l'on eût recours à cette procédure, et il la justifiait en ces termes :

« Messieurs, si jamais la procédure prévue par l'article 44 de notre règlement a été applicable, c'est, me semble-t-il, dans le débat qui vient de se clore. Pourquoi cet article décide-t-il qu'à la suite des interpellations, les ordres du jour motivés, au lieu d'être soumis à un vote immédiat de la Chambre, peuvent être renvoyés aux Bureaux ou, selon la jurisprudence nouvelle, aux Commissions qui connaissent des questions débattues? Pourquoi? C'est pour permettre à la volonté législative de se dégager. C'est parce que parfois certaines matières soumises à l'interpellation ont une telle complexité qu'aucune formule ne peut traduire immédiatement et intégralement la pensée de la Chambre; c'est surtout parce qu'il arrive, lorsque l'interpellation porte sur une matière législative, que le texte même de l'ordre du jour amorce un changement de législation. »

Dans l'espèce, le renvoi des ordres du jour motivés à la Commission du travail n'a pas été prononcé par la Chambre.

4. C. D. 7 février 1906.

Il serait, bien entendu, contraire au texte comme à l'esprit du règlement de proposer le renvoi des ordres du jour motivés à une Commission extra-parlementaire[1].

671. Dans la séance de la Chambre des députés du 3 novembre 1904, M. le Président Brisson a rappelé que la jonction d'interpellations déposées par des membres différents n'a pas pour résultat de les confondre et n'interdit pas à chacun des auteurs de réclamer, pour son interpellation, la sanction d'un vote spécial et distinct[2]. La Chambre peut même solutionner par un ordre du jour l'une des interpellations jointes, avant d'avoir terminé le débat des autres interpellations[3].

Pour appliquer à l'une des interpellations dont la jonction avait été ordonnée un ordre du jour distinct, il faut préalablement procéder à la disjonction de cette interpellation. De même que la Chambre ne peut pas adopter deux ordres du jour successifs *sur une même interpellation*, elle ne peut pas donner deux conclusions différentes *à un même bloc d'interpellations jointes;* mais, lorsque des interpellations ayant un objet différent ont été réunies pour le débat, la Chambre a le droit, au moment du vote, de disjoindre l'une d'elles et de lui appliquer un ordre du jour spécial[4].

Au cas de jonction d'une interpellation à un projet de loi, le droit de présenter des ordres du jour motivés demeure absolument réservé. La jonction ne saurait avoir pour conséquence d'empêcher la Chambre de donner à une interpellation sa conclusion réglementaire qui est le vote d'un ordre du jour[5].

672. Dans la séance de la Chambre des députés du 20 novembre 1902, M. le Vice-Président Lockroy a rappelé que, dans le cas où une demande d'enquête est en concurrence avec des ordres du jour motivés, c'est l'enquête qui doit avoir la priorité. M. Jules Coutant (Seine) ayant contesté cette procédure, le Président a déclaré qu'il soumettrait à la Chambre la question de priorité; mais il a d'abord défini les raisons de droit dans les termes suivants :

« Il semblerait peu correct, après que la Chambre s'est prononcée sur un ordre du jour motivé, de lui soumettre une demande d'enquête : d'abord, parce qu'on ne peut pas donner

1. C. D. 16 décembre 1904.

2. « *M. le Président Brisson.* — Le Gouvernement est d'accord avec les auteurs de ces trois interpellations pour demander qu'elles soient jointes et inscrites en tête de l'ordre du jour de demain. Il n'y a pas d'opposition ?...

« *M. Guyot de Villeneuve.* — Je m'oppose à la jonction.

« *M. le Président.* — Alors je vais consulter la Chambre qui décidera.

« *A droite.* — Il faut que chaque interpellation ait une sanction distincte.

« *M. le Président.* — La jonction n'enlève pas le droit de demander des ordres du jour motivés sur chaque interpellation.

« *M. Fabien-Cesbron.* — Il faut que cela soit bien entendu !

« *M. Guyot de Villeneuve.* — Il est entendu que les interpellations sont distinctes. Elles seront jointes, c'est-à-dire qu'elles viendront les unes après les autres, mais elles donneront lieu à des ordres du jour différents ? » (C. D. 3 novembre 1904.) — *Sic.* S. 28 octobre 1902. C. D. 7 mai 1907.

3. C. D. 16 décembre 1904 (Vote sur l'interpellation de M. Binder). — V. *supra*, nº 666.

4. C. D. 15 juillet 1909.

5. C. D. 20 octobre 1903.

deux solutions différentes à une même question ; ensuite, parce qu'il serait singulier que la Chambre, après avoir exprimé son opinion sur le fond d'une question, ordonnât une enquête à l'effet de savoir si l'opinion qu'elle a exprimée est exacte. »

La demande d'enquête ayant été abandonnée, la Chambre n'a pas été consultée sur la question de procédure [1].

Dans la séance de la Chambre du 10 juin 1904, M. le Président Henri Brisson s'est nettement prononcé pour la priorité des demandes d'enquête, et l'enquête a été mise aux voix sans contestation, immédiatement après la lecture des ordres du jour motivés [2]. Mais l'ordre du jour pur et simple, s'il est réclamé, a la priorité sur les demandes d'enquête comme sur les ordres du jour motivés [3].

Conformément aux précédents les plus nombreux, la priorité d'une demande d'enquête sur les ordres du jour motivés a été accordée sans contestation dans la séance de la Chambre du 28 mars 1907 ; mais il a été admis ensuite que le vote de l'enquête n'interdirait pas de clore l'interpellation par le vote d'un ordre du jour ; en fait, c'est l'ordre du jour pur et simple qui a été adopté, et il ne saurait guère en être autrement lorsque la Chambre a ordonné l'enquête ; le vote d'un ordre du jour motivé préjugerait les résultats de l'enquête et affaiblirait les pouvoirs de la Commission.

Il semble d'ailleurs bien difficile, comme nous l'avons déjà fait remarquer, de donner deux conclusions à une demande d'interpellation. Dans la séance de la Chambre du 28 juin 1907, une demande d'enquête avait été déposée concurremment avec des ordres du jour motivés, à la suite des interpellations sur les événements du Midi. La gravité de la situation faisait à la Chambre un devoir impérieux de dire d'abord si elle avait ou non confiance dans le Gouvernement, pour assurer le respect de la loi et la pacification dans les départements troublés par la crise viticole ; en conséquence, il fut statué en premier lieu sur les ordres du jour motivés ; après le vote de l'ordre du jour de confiance, la demande d'enquête parlementaire fut repoussée.

Dans la séance de la Chambre du 19 novembre 1907, il avait été déposé, non pas une, mais deux demandes d'enquête en concurrence avec les ordres du jour motivés. Pour ce motif qu'il y avait en concurrence deux demandes d'enquête différentes, M. le Président Brisson a consulté la Chambre sur le point de savoir si elle entendait donner la priorité à la question d'enquête. Cette priorité ayant été repoussée, il a été statué sur les ordres du jour motivés. Dans la séance du 19 mars 1909, il y avait également deux demandes d'enquête en concurrence avec les ordres du jour motivés ; mais l'auteur de la demande qui avait été présentée en second lieu n'ayant pas élevé de question de priorité, il a été statué tout d'abord, par raison préjudicielle, sur le fond de la première demande d'enquête.

Il est à peine besoin de dire que lorsque la demande d'enquête est présentée comme additionnelle à un ordre du jour motivé qui ne porte pas la clause

1. Après le vote de l'ordre du jour motivé, et la clôture de l'interpellation, la question d'enquête fut reproduite sous forme de projet de résolution distinct. En déposant ce projet, M. Tournade constata que l'on ne pouvait pas donner à un même débat deux solutions par deux motions séparées.
2. Il a été procédé de même dans la séance de la Chambre des députés du 19 mars 1909.
3. C. D. 7 juillet 1905.

« repoussant toute addition », la question de priorité ne se pose pas; l'enquête est mise aux voix après le vote de l'ordre du jour[1].

Lorsque des interpellations ont été jointes par la Chambre au débat sur les conclusions d'une Commission d'enquête, les conclusions de cette Commission sont mises aux voix avant les ordres du jour motivés qui doivent clôturer les interpellations[2].

L'enquête ne peut pas être demandée sur des questions qui ont fait l'objet d'une interpellation, lorsque la Chambre vient de clore cette interpellation par le vote d'un ordre du jour motivé[3].

Lorsqu'une demande d'enquête est l'unique conclusion proposée pour une interpellation, la demande d'ordre du jour pur et simple a nécessairement la priorité, et le vote de l'ordre du jour pur et simple écarte définitivement la question d'enquête[4].

673. [*Sans modifications.*]

674. On a vu que, malgré les inconvénients qui peuvent en résulter, le règlement n'interdit pas aux auteurs d'interpellations de retirer leurs demandes par une déclaration faite à la tribune[5]. Bien entendu, les interpellations ne peuvent être retirées dans cette forme qu'au moment où il s'agit d'en fixer la date ou bien au moment où elles sont en délibération. Une autre procédure aurait l'inconvénient de soulever hors de propos les questions visées par les interpellateurs.

1. C. D. 3 décembre 1909. (Dans l'espèce, l'enquête a été repoussée.)

2. C. D. 19 octobre 1908.

3. « *M. le Président Brisson.* — J'ai reçu de M. Varenne une proposition de résolution ainsi conçue : « La Chambre charge sa Commission de la réforme judiciaire de faire une enquête sur les conditions dans lesquelles a été opérée, dans la nuit du 1er mai, à Rouen, l'arrestation de M. Marck. »

« Je ferai remarquer à mon collègue que la nomination d'une Commission d'enquête pouvait être proposée *avant qu'il eût été statué sur les ordres du jour;* mais la question vient d'être résolue par la Chambre. En conséquence, il n'est pas possible d'introduire une proposition qui tendrait à remettre en question une décision de la Chambre.

« *M. le ministre du Commerce.* — Le Gouvernement repousse la demande d'enquête, en tant que...

« *M. le Président.* — Elle n'est pas mise en délibération.

« *M. Varenne.* — Je ne veux pas insister autrement ni ouvrir une discussion avec M. le Président sur le règlement; mais je ne pouvais prévoir cette forclusion, car aucune objection ne m'avait été faite lorsque j'ai déposé ma demande d'enquête; je l'avais déposée en me ralliant à l'ordre du jour de M. Binet. M. le Président déclare qu'elle n'est plus recevable; je m'incline...

« *M. le Président.* — Permettez-moi de faire remarquer que vous aviez déposé vous-même un ordre du jour et que le vote de l'enquête n'a pas été demandé avant le vote des ordres du jour.

« *M Jaurès.* — M. le Président ne permettra de lui faire observer respectueusement qu'il n'est pas possible de lier ainsi la proposition de résolution à l'interpellation de façon à déclarer que la proposition de résolution est exclue par le vote de l'ordre du jour. Si demain, à l'ouverture de la séance, usant d'un droit qui n'a jamais été jusqu'ici refusé à un seul représentant du pays, nous montions à la tribune et si nous déposions une motion tendant à une enquête sur les conditions dans lesquelles a été faite l'arrestation de M. Marck, serait-il possible qu'on nous déclarât que nous sommes forclos par la discussion de l'interpellation?

« *M. le Président.* — Je le déclarerais certainement.

« *M. Jaurès.* — Alors, monsieur le Président, je vous demande pardon...

« *M. le Président.* — Mon devoir, ici, est de ne pas remettre en discussion les votes de la Chambre.

« *M. Jaurès.* — Serait-ce remettre en discussion les votes de la Chambre? Quel intervalle de temps faut-il?

« *M. le Président.* — Je répète que mon devoir est de faire respecter les décisions de la Chambre. » (C. D. 24 juin 1909.)

4. C. D. 15 novembre 1909.

5. *Sic,* C. D. 17 mai 1904. (Interp. de M. Lasies; — interp. de M. Zévaès.) — C. D. 16 novembre 1905. (Interp. de M. Ferrero.)

Le retrait d'une interpellation fait tomber toute la matière du débat, et, à moins qu'elle ne soit reprise, personne ne peut plus avoir la parole, lors même que l'auteur aurait accompagné sa déclaration de retrait de commentaires que divers membres jugeraient utile de réfuter[1]. Il en serait autrement si un ministre avait pris la parole après la déclaration de retrait; dans ce cas, comme en toute circonstance, le droit de réponse pourrait s'exercer.

Le droit de retrait entraîne le droit de cession. L'auteur d'une interpellation qui a obtenu soit une date fixe, soit la jonction avec un projet déterminé peut céder à l'un de ses collègues, avec son interpellation, le bénéfice de la décision de la Chambre, c'est-à-dire la date du débat ou la jonction. Toutefois, lorsque l'auteur avait préalablement annoncé à la Présidence qu'il renonçait au bénéfice de la date ou de la jonction, il convient de prévenir la Chambre et de lui demander son assentiment. Dans le cas de cession, l'interpellation doit figurer à l'ordre du jour sous le nom du membre qui l'a reprise et non plus sous celui du membre qui l'avait déposée[2].

La reprise d'une interpellation retirée peut être faite dans un esprit complètement opposé à celui de ses auteurs; par conséquent, une interpellation retirée au moment où la Chambre va statuer sur la date peut être reprise par ceux qui veulent la faire renvoyer à un mois[3].

Lorsque le retrait d'une interpellation a fait tomber la matière du débat, nul ne peut plus avoir la parole, à moins de reprendre l'interpellation et d'obtenir, pour cette reprise, l'assentiment de la Chambre[4]. Mais, dès que le Président a donné acte du retrait d'une interpellation et appelé la suite de l'ordre du jour, les auteurs mêmes de l'interpellation retirée ne peuvent plus la reprendre et en obtenir la discussion immédiate qu'après un avis du Gouvernement et un vote de la Chambre[5]; on est véritablement en face d'une interpellation nouvelle, et il faut recommencer toute la procédure.

La tradition qui permet à l'auteur d'une interpellation d'en expliquer brièvement le retrait à la tribune permet également au signataire d'une interpellation inscrite à l'ordre du jour d'indiquer les raisons pour lesquelles il en demande l'ajournement[6]. En pareil cas, l'ajournement n'est de droit que si personne ne s'y oppose; la Chambre étant toujours maîtresse de son ordre du jour doit être consultée s'il y a contestation sur l'ajournement.

1. C. D. 17 mai 1904. Et bien entendu, lorsque l'auteur a fait connaître sa volonté de retirer l'interpellation, que le Président en a pris acte et a déclaré l'incident clos, aucune explication ne peut plus être fournie par le signataire sur les motifs du retrait. (C. D. 15 mai 1905.)
2. C. D. 28 novembre 1903.
3. C. D. 21 juin 1904.
4. C. C. 15 février 1906.
5. C. D. 16 novembre 1905
6. A. N. 13 mai 1871.

DEUXIÈME SECTION

DES RAPPORTS ENTRE LES ASSEMBLÉES POLITIQUES

---

675. La procédure des Commissions mixtes des deux Chambres (*joint committee*) est appliquée en Angleterre, mais les membres de ces Commissions doivent être en nombre égal pour chaque Chambre. Lorsqu'il y a lieu de recourir à cette procédure, la Chambre des Communes prend une résolution qu'elle communique à la Chambre des Lords par un message. Si la Chambre des Lords adhère à la résolution, les membres chargés de représenter la Chambre des Communes sont nommés de la même manière que les membres des Commissions spéciales, leurs pouvoirs sont déterminés et un *quorum* est fixé. Le moment et le lieu des réunions de la Commission mixte sont arrêtés par la Chambre des Lords. Ce sont également les règles de procédure appliquées aux Commissions spéciales de la Chambre des Lords qui sont suivies par les Commissions mixtes. Le Président (*Chairman*) n'a qu'un vote, et, s'il y a partage égal des voix, la question posée est rejetée.

En Russie, les cas de désaccord entre l'Assemblée nationale (V. *supra*, n° 50) et le Conseil de l'Empire, ont été réglés par les articles 50 et 51 de l'oukase du 19 août 1905; en voici le texte :

« ART. 50. — Dans le cas où le Conseil de l'Empire ne jugerait pas possible d'approuver une résolution de la Douma, les affaires y relatives peuvent être, en vertu d'une décision de la séance plénière du Conseil, soumises à une Commission spéciale composée d'un nombre identique de membres de la Douma et du Conseil élus par les séances plénières de ces deux institutions; cette Commission, travaillant sous la direction du Président du Conseil de l'Empire et du Président d'un de ses départements, a pour but d'établir l'accord entre l'opinion du Conseil et la résolution de la Douma.

« ART. 51. — L'accord élaboré par la Commission est soumis premièrement à la séance plénière de la Douma, ensuite à la séance plénière du Conseil de l'Empire. »

Il importe de noter le droit de priorité dévolu à l'Assemblée nationale lorsqu'il s'agit de statuer sur les conclusions de la Commission mixte.

Le système des Commissions mixtes a été organisé au Japon par la loi du 11 février 1889, sur la procédure des deux Chambres. Lorsqu'un projet ou une proposition amendée par l'une des deux Chambres revient devant celle

qui avait voté la première, celle-ci a le droit de demander la désignation d'une Commission mixte qui ne peut être refusée. La Commission mixte se compose d'au moins dix membres pour chaque Chambre. Dès qu'une Commission mixte a été désignée, chacune des sections élit dans son sein un Président ; les séances de la Commission mixte sont présidées alternativement par un des membres de chaque Chambre, le premier Président étant désigné par la voie du sort. Nul ne peut assister aux séances de la Commission mixte, excepté les Présidents des deux Chambres, les ministres et les commissaires du Gouvernement qui peuvent prendre part aux délibérations, mais auxquels il est interdit de voter. Les votes de la Commission ont lieu au scrutin secret ; en cas d'égalité de suffrages, la voix du Président de la Commission est prépondérante. Le texte adopté par la Commission mixte est soumis d'abord à la Chambre sur l'initiative de laquelle la Commission a été formée ; il est ensuite soumis à l'autre Chambre. Aucune des deux Chambres ne peut amender le texte de la Commission mixte ; ce texte ne peut qu'être adopté ou rejeté dans son ensemble.

676. L'article 129 du règlement du Sénat décide que, lorsqu'un projet adopté par le Sénat a été modifié par la Chambre des députés, le Sénat peut le renvoyer soit à l'ancienne Commission, soit aux Bureaux. Lorsque le renvoi à l'ancienne Commission a été prononcé, il est dans le droit de cette Commission, après examen, de proposer au Sénat d'ordonner le renvoi aux Bureaux ; la décision première ne fait aucun obstacle à ce que le Sénat procède à la nomination d'une nouvelle Commission[1] (V. *infra*, n° 766).

Lorsqu'ils ont réglé le cas de désaccord entre le Sénat et la Chambre des députés, les rédacteurs des deux règlements se sont servis du terme unique : « projet de loi » ; ils n'ont pas ajouté « ou proposition de loi ». Il ne suit pas de là que les articles 129 du règlement du Sénat et 144 du règlement de la Chambre doivent être entendus dans un sens restrictif, ni que le droit d'ordonner la formation d'une Commission mixte soit limité aux textes émanés de l'initiative gouvernementale ; c'est ainsi que, dans les articles 65 du règlement du Sénat et 50 du règlement de la Chambre, il a été dit qu'aucun « projet de loi » ne peut être voté qu'après deux délibérations et, bien que les « propositions de loi » ne soient pas dénommées en ces articles, la règle des deux lectures leur est applicable. Par conséquent, s'il apparaissait la nécessité de réunir une Commission mixte pour solutionner des difficultés relatives à une proposition émanée de l'initiative parlementaire, la formule incomplète des articles 129 et 144 ne créerait pas d'obstacle réglementaire.

1. « *M. le Président Fallières.* — J'ai reçu de M. le Président de la Commission à laquelle, *dans une précédente séance,* vous avez renvoyé l'examen de la proposition de loi relative au placement des ouvriers et employés, la lettre suivante :

« Paris, le 10 novembre 1903. — Monsieur le Président, la Commission nommée le 11 décembre 1900 pour l'examen de la proposition de loi relative au placement des employés et ouvriers des deux sexes et de toutes professions, et dont les conclusions avaient été adoptées à une très grande majorité par le Sénat se trouve aujourd'hui en présence d'une proposition très différente votée par la Chambre des députés. Elle estime qu'il serait préférable que le Sénat voulût bien confier l'étude de la proposition à une nouvelle Commission nommée dans ses Bureaux. Veuillez, etc. Signé : ROLLAND, *Président de la Commission.*

« Il n'y a pas d'opposition ?... En conséquence, la proposition de loi est renvoyée aux Bureaux pour la nomination d'une nouvelle Commission. » (S. 10 novembre 1903.)

Le cas de Commissions mixtes n'est prévu par les règlements des Chambres que pour l'examen de textes législatifs ; par conséquent, il ne serait pas possible d'autoriser une Commission d'enquête du Sénat et une Commission d'enquête de la Chambre de fonctionner en commun, bien que l'objet de leurs recherches fût le même[1].

Les groupes des Chambres n'ayant ni existence ni action au point de vue de la procédure parlementaire, il n'y aurait aucun obstacle, dans le règlement, à ce qu'un groupe formé de membres appartenant à chacune des deux Chambres se constituât en vue d'étudier un projet déterminé qui aurait été déjà voté par l'une des Assemblées et qui paraîtrait rencontrer des résistances dans l'autre[2].

1. Le 20 mars 1907, le Sénat a ordonné la nomination d'une Commission d'enquête sur les causes de la catastrophe de l'*Iéna;* quelques jours après, le 28 mars, la Chambre des députés a décidé de nommer une Commission d'enquête sur la même question ; les deux Commissions ont conduit séparément leurs travaux, tant à Toulon qu'à Paris; les témoins convoqués devant l'une des Commissions ont été convoqués de nouveau devant l'autre.

Dans la séance du Sénat du 20 mars 1907, l'inconvénient d'avoir deux Commissions d'enquête nommées par chacune des deux Chambres avait été signalé par M. Peytral qui demandait l'ajournement de la décision du Sénat; M. Peytral disait : « Si la motion que nous propose M. Monis est votée par le Sénat et si une motion analogue, présentée à la Chambre des députés, a également pour résultat la nomination d'une Commission d'enquête par la Chambre, qu'arrivera-t-il ? Les deux Commissions fonctionneront-elles individuellement et séparément ? La chose me paraîtrait mauvaise. C'est pourquoi je demanderais qu'on retardât de quelques jours le vote de la motion de M. Monis. Autrement, une Commission nommée, nous serions en présence d'une situation difficile. »

M. Monis, auteur de la demande d'enquête, maintint le droit de chaque Chambre de procéder séparément à des enquêtes sur les mêmes faits.

« Les enquêtes parlementaires sont, pour les Chambres, le moyen d'instruire les questions dont elles sont saisies. C'est une forme de l'instruction, c'est un des moyens par lesquels se forment la conviction et l'œuvre parlementaires; c'est l'équivalent de la discussion dans les Bureaux des rapports préalables et de tous les moyens qui ont été organisés pour précéder, favoriser et permettre de réaliser une œuvre parlementaire. Le droit d'employer ce mode d'instruction appartient individuellement à chaque Assemblée, parce qu'elle est une Assemblée législative, et il découle précisément du droit qu'elle détient de préparer ses décisions comme elle le juge convenable.

« Avec un droit égal, la Chambre des députés peut prendre la mesure que nous demandons. Le fera-t-elle ? Je l'ignore. Il peut résulter un certain inconvénient de deux opérations semblables qui se poursuivraient parallèlement : soit ; mais chacune des Chambres reste indépendante et libre, chacune d'elles reste maîtresse de la procédure qu'elle a organisée.

« C'est sur ce terrain qu'avec fermeté, avec discrétion, avec sagesse, il conviendrait à votre Commission de se maintenir, pour le cas où une autre Commission serait nommée par la Chambre.

« Il y a là deux domaines absolument indépendants, deux volontés libres qui peuvent se mouvoir dans des sphères n'ayant aucune espèce de point de contact; et c'est pourquoi je vous demande de repousser toute proposition d'ajournement et de décider que, dès demain, dans nos Bureaux, il sera procédé à la nomination de la Commission. »

A la suite de ces observations la demande d'ajournement fut retirée.

Dans la séance de la Chambre des députés du 28 mars 1907, M. Le Bail a fait également observer que les règlements des deux Assemblées ne leur permettent pas d'autoriser des Commissions *d'enquête* à délibérer en commun :

« Le Sénat, faisant ce que la Chambre a fait à diverses reprises, usant de son droit souverain, a institué une Commission d'enquête. Cette Commission procédera prochainement à ses opérations. Toute la question est de savoir aujourd'hui s'il y a un intérêt pour la Chambre à nommer de son côté une Commission semblable.

« Si cette Commission doit se réunir à la Commission sénatoriale, cette nomination peut se comprendre, mais il faut pour cela que le Sénat se prête à la combinaison et que cette fusion soit réglementaire et légale.

« En vertu des dispositions de l'article 144 du règlement de la Chambre des députés et de l'article 129 du règlement du Sénat, la réunion d'une Commission mixte ainsi constituée ne peut s'accomplir.

« Les deux règlements contiennent une disposition semblable. C'est seulement quand il s'agit d'une proposition de loi — et non pas d'un projet de résolution — que les deux Chambres peuvent s'entendre sur la nomination d'une Commission mixte; nos règlements sont absolument limitatifs et exclusifs à cet égard; la Commission qui serait nommée par la Chambre se verra donc dans l'impossibilité d'opérer sa jonction avec la Commission sénatoriale d'enquête.

« La Commission que vous nommerez dans ces circonstances sera condamnée à opérer parallèlement avec celle qui a été nommée par le Sénat. »

2. Les journaux du 28 novembre 1908 ont annoncé la formation d'un groupe composé de sénateurs et de députés « ayant pour unique but de contribuer effectivement à faire aboutir la loi sur les retraites ouvrières et paysannes dans des conditions de nature à être acceptées par l'une et l'autre Chambres ».

Bien entendu, le jour où un groupe interparlementaire constitué avec un tel programme prendrait un caractère hostile à la Commission officielle de la Chambre régulièrement saisie, les Présidents auraient le droit de se refuser à lui prêter un local pour leurs délibérations, car les groupes ne se réunissent dans les Palais affectés au Pouvoir législatif qu'en vertu d'une tolérance et non d'un droit. Or, les principes qui président aux rapports des Chambres entre elles et qui maintiennent l'harmonie des Pouvoirs publics seraient gravement altérés si l'usage s'introduisait d'organiser, en dehors des formes prescrites par les règlements, de fausses Commissions mixtes, sans mandat comme sans responsabilité, qui risqueraient d'aigrir les conflits sous prétexte d'en précipiter la solution. Il est difficile de concevoir une Commission travaillant sous la pression plus ou moins discrète d'un certain nombre de membres qui se seraient érigés eux-mêmes en juges de ses actes avant les débats publics, qui pourraient lui transmettre, par la voie de la presse, des indications et même des injonctions déguisées. On comprend des groupes institués pour l'étude générale d'un ensemble de questions; on comprend moins un groupe interparlementaire, se saisissant d'un projet régulièrement soumis à l'examen d'une Commission et se dressant en quelque sorte contre l'organe officiel de l'une des deux Chambres.

677. Le mécanisme des Commissions mixtes était resté vingt ans sans fonctionner; il a été mis en mouvement pour la troisième fois en 1909, et l'expérience a démontré qu'il est tout à fait propre à hâter la solution des conflits législatifs qui peuvent s'élever entre les deux Chambres.

Dans la séance de la Chambre des députés du 2 juin 1909, M. René Viviani avait déposé un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, adopté avec modifications par le Sénat, sur l'emploi de la céruse dans les travaux de peinture exécutés tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des bâtiments. Ce projet de loi remontait à l'année 1902; il était déjà revenu une première fois devant la Chambre amendé par le Sénat, le 2 juillet 1907. Au moment où il était renvoyé pour la seconde fois, son rapporteur, M. Jules-Louis Breton, déposa une motion ainsi conçue :

« Conformément à l'article 144 de son règlement, la Chambre charge sa Commission d'hygiène publique de se réunir avec une Commission du Sénat à l'effet de s'entendre sur un texte commun pour le projet de loi sur l'emploi de la céruse dans les travaux de peinture exécutés tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des bâtiments. »

Le ministre du Travail qui s'était borné, en opérant le dépôt, à demander le renvoi à la Commission de l'hygiène, — et il ne pouvait faire plus puisque l'article 144 réserve à l'initiative des membres de la Chambre le droit de réclamer la création d'une Commission mixte, — le ministre du Travail déclara s'associer à la demande du rapporteur : « Le Gouvernement, dit-il, est obligé d'observer une très grande réserve, puisque la question qui se pose devant la Chambre est d'ordre réglementaire. Il tient à dire, cependant, qu'il s'associe à la proposition présentée par M. Breton. » La motion fut adoptée sans débats et, après le vote, le Président annonça la transmission nécessaire : « La résolution que vient de prendre la Chambre, dit-il, sera communiquée au Sénat. »

En conséquence, le lendemain, 3 juin 1909, le Président du Sénat donna lecture à la Haute Assemblée de la lettre suivante :

« Paris, le 2 juin 1909.

« Monsieur le Président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, dans sa séance de ce jour, la Chambre a adopté la résolution suivante, déposée sur son bureau par M. Jules-Louis Breton, rapporteur de la Commission de l'hygiène publique.

« Conformément à l'article 144 de son règlement, la Chambre charge sa Commission de l'hygiène publique de se réunir avec une Commission du Sénat à l'effet de s'entendre sur un texte commun pour le projet de loi sur l'emploi de la céruse dans les travaux de peinture exécutés tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des bâtiments.

« Agréez, etc.

« *Le Président de la Chambre des députés,* HENRI BRISSON. »

Le Président ajouta : « Je dois, messieurs, consulter le Sénat sur la question de savoir si une Commission sera chargée d'entrer en conférence avec la Commission d'hygiène publique de la Chambre des députés. »

M. Pédebidou, qui avait été rapporteur du projet devant le Sénat, demanda que, par dérogation au règlement, les pouvoirs pour la conférence fussent attribués à la Commission précédemment saisie; en effet, l'article 129 du règlement du Sénat n'est pas, sur ce point, identique à l'article 144 du règlement de la Chambre; il ne laisse pas à l'Assemblée l'alternative de déclarer compétente l'ancienne Commission ou d'en nommer une nouvelle; il décide, en termes précis, que des pouvoirs seront donnés à une Commission de onze membres élus au scrutin de liste. MM. Félix Martin et Tillaye insistèrent pour l'application stricte du règlement; mais l'un des arguments invoqués en faveur de cette thèse ayant été tiré de l'infériorité numérique de l'ancienne Commission qui ne comprenait que neuf membres, M. le Président Antonin Dubost rappela les principes en matière de votation dans les Commissions mixtes :

« Je dois, dit-il, faire observer au Sénat que, lorsque deux Commissions sont ainsi réunies, on ne vote pas par tête, mais par groupe. Pour qu'un texte commun soit adopté, il faut qu'il ait obtenu la majorité dans chacune des Commissions. »

Le Sénat fut ensuite successivement consulté : 1° Sur la question de savoir si le Sénat entend qu'une Commission soit chargée d'entrer en conférence avec la Commission d'hygiène publique de la Chambre des députés; 2° Sur la question de savoir si le Sénat entend faire une application pure et simple de son règlement, c'est-à-dire nommer, au scrutin de liste, une Commission de onze membres. Les deux questions furent résolues par l'affirmative.

Les deux Commissions, convoquées par leurs Présidents respectifs, tinrent leurs conférences au Palais du Sénat[1]. Elles arrêtèrent une rédaction commune, non seulement pour les articles du projet de loi, mais encore pour l'exposé des motifs du rapport qui fut identique dans les deux Chambres; cet accord absolu fut constaté dans les deux rapports qui furent déposés à la Chambre des députés, le 2 juillet 1909, par M. Jules-Louis Breton, et au Sénat, le 10 juillet 1909, par M. Pédebidou[2].

1. Le *feuilleton* de la Chambre du 25 juin 1909 contient la mention suivante : « Commission de l'hygiène publique, à 2 heures, au Sénat; local du groupe colonial ». La Commission mixte a tenu trois séances.

2. Au bas de chacun des rapports figurait la note suivante :

« Ce rapport, ainsi qu'il a été convenu dans le sein de la Commission mixte, a été établi en commun par MM. PÉDEBIDOU, sénateur, et Jules-Louis BRETON, député. »

Une question peut se poser qui n'a pas encore été discutée dans les Chambres, celle de savoir s'il y a lieu à Commission mixte lorsqu'un projet amendé par le Sénat revient devant la Chambre après la disparition de la législature qui l'avait primitivement adopté. Il semble que cette question doive être résolue par la négative.

En effet, bien qu'il n'y ait aucune interruption de pouvoirs entre les diverses législatures, chaque Chambre est intégralement renouvelée; au sens légal du mot, une Chambre nouvelle ne connaît rien des affaires soumises à l'ancienne. Or, le but des Commissions mixtes est, comme le dit le règlement, d'amener une entente « sur un texte commun », c'est-à-dire une transaction. Pour transiger, ne faut-il pas que les deux parties en présence aient une égale notion du litige qui leur est soumis? Dans quelle situation se trouveraient, au regard de la Commission du Sénat, les membres de la Commission de la Chambre qui n'auraient aucun vote antérieur de leur majorité pour se fixer sur le point de savoir ce qu'il faut concéder et ce qu'il faut refuser?

D'ailleurs, le texte du § 2 de l'article 144 du règlement paraît exclure formellement toute motion de Commission mixte tant qu'il ne s'agit pas d'un projet à l'égard duquel la Chambre *en exercice* n'a pas encore délibéré. Ce paragraphe donne à l'Assemblée l'alternative de confier les pouvoirs soit « *à la Commission qui a fait le rapport sur le projet* », soit à une nouvelle Commission élue dans les Bureaux. Il est évident que la Chambre serait privée du droit de recourir au premier système si la Commission mixte était ordonnée à l'égard d'une affaire sur laquelle une législature antérieure aurait délibéré et qu'elle n'aurait pas encore examinée elle-même.

Pour les mêmes raisons il semble que le Sénat ne pourrait prendre l'initiative d'une Commission mixte pour arriver à une entente sur une proposition qui, votée par la Chambre, amendée par lui, modifiée de nouveau par la Chambre, se trouverait pendante au Luxembourg au moment où aurait disparu la législature qui l'avait connue[1].

678. Lorsque l'une des Chambres a été successivement saisie, par l'autre Chambre, d'abord d'une proposition générale, puis d'une proposition spéciale ayant avec la précédente un point commun, il convient de considérer que la proposition spéciale est implicitement rejetée par l'adoption de la proposition générale. Dès lors, l'article 131 du règlement du Sénat et l'article 147 du règlement de la Chambre deviennent applicables; la proposition spéciale ne peut plus être reproduite par l'Assemblée qui en avait pris l'initiative avant l'expiration du délai de trois mois[2].

1. Dans la séance du Sénat du 22 mars 1902, M. Gourju avait déposé un projet de résolution ainsi conçu : « Une Commission du Sénat sera chargée d'entrer en conférence avec une Commission de la Chambre des députés, à l'effet de s'entendre sur un texte commun au sujet de la proposition relative aux agents des chemins de fer », laquelle avait été modifiée par une Chambre qui n'était plus en fonctions. Cette résolution a été renvoyée à la Commission compétente, mais elle n'a pas été rapportée.

2. Lorsque la Chambre avait délibéré pour la première fois sur la proposition du Sénat concernant le service de deux ans qui est devenue la loi de 1905, elle avait adopté un texte diminuant la période d'exercices pour les réservistes et la supprimant pour les territoriaux; puis, après le vote d'ensemble, elle avait adopté, le 7 juillet 1904, sur l'initiative de M. J.-L. Breton, une proposition rendant ce texte immédiatement applicable; saisi à la fois de la proposition générale et de la proposition spéciale, le Sénat n'avait point délibéré sur la seconde, mais il l'avait implicitement écartée en introduisant dans la première un texte

Lorsque l'une des Chambres se trouve simultanément saisie, sur une même question et par un même rapport, d'une proposition émanée de son initiative propre et d'une proposition émanée de l'initiative de l'autre Assemblée, le Président peut, après l'adoption du texte issu de l'initiative propre, mettre aux voix le texte de l'autre Assemblée, lors même que ce dernier serait implicitement repoussé par le premier vote. Mais, dans ce cas, le rejet qui intervient ne fait pas courir le délai de trois mois à l'encontre de la proposition émanée de l'autre Chambre; celle-ci peut la reprendre et la renvoyer, sans délai, devant la Chambre qui l'avait écartée [1].

Lorsque l'une des deux Chambres a voté une proposition de loi, que l'autre Assemblée en est saisie et n'a pas encore statué, il peut sembler contraire à l'esprit de la Constitution d'inviter la Chambre qui a voté la première, à délibérer de nouveau sur la question. En d'autres termes, peut-on déposer sur le Bureau de la Chambre des députés une proposition que celle-ci a déjà adoptée et qui a été transmise au Sénat? Les raisons de douter sont très fortes.

D'une part, en effet, il ne serait pas constitutionnel de dessaisir indirectement le Sénat, et ce serait le dessaisir que d'instituer devant la Chambre de nouveaux débats sur une proposition régulièrement déposée sur son Bureau au nom de la Chambre.

D'autre part, reproduire devant la Chambre une proposition antérieurement votée, c'est s'exposer à faire naître des amendements qui pourraient être acceptés. Or, quelle serait l'attitude de la Chambre au regard du Sénat si elle lui transmettait successivement sur une même question des textes qui seraient différents? Le Sénat aurait le droit de déclarer, en recevant la seconde proposition, qu'il lui est impossible de délibérer puisqu'il ignore quel est celui des deux textes successivement renvoyés à son examen, qui représente la volonté réelle de la Chambre, qui doit réglementairement former la base de son examen.

Le danger qui pourrait naître de votes contradictoires émis sur une même question par le fait du droit d'initiative s'exerçant sur des propositions votées par la Chambre et soumises au Sénat ne s'est pas encore produit; mais il serait très réel, et l'on peut regretter que les règlements n'aient pas prévu la procédure à suivre dans le cas où une proposition identique à un texte dont le Sénat est saisi sur l'initiative de la Chambre serait reproduit avant la décision du Sénat.

Des tentatives de reproduction ont été faites à plusieurs reprises; elles ont

différent. Appelée à statuer de nouveau, la Chambre avait ratifié le texte du Sénat, et avait renvoyé à la Commission de l'armée l'examen d'un projet de résolution de M. Breton invitant le Gouvernement à poursuivre devant le Sénat le vote de la proposition spéciale adoptée par elle le 7 juillet 1904. La Commission de l'armée reconnut que cette proposition spéciale avait été, en réalité, rejetée par le Sénat lorsque celui-ci avait statué sur l'ensemble de la proposition générale; elle estima qu'il ne pourrait plus être procédé que par voie de loi nouvelle modifiant celle qui venait d'être adoptée par les deux Assemblées et seulement après l'acte de promulgation. La Commission de l'armée décida en même temps qu'en raison du rejet prononcé par le Sénat, la proposition nouvelle ne devrait, aux termes du règlement, venir devant la Chambre qu'après le délai de trois mois à compter du jour du vote émis par le Sénat. (Voy. le rapport de M. Maujan du 21 mars 1905.)

1. S. 20 décembre 1904; C. D. 21 décembre 1904. (Propositions relatives aux fêtes légales. — Dans l'espèce, et pour éviter toute difficulté réglementaire, la Commission de la Chambre reprenant le texte primitif y avait introduit quelques modifications qui d'ailleurs ne changeaient pas le fond du texte rejeté par le Sénat.)

été presque toujours découragées par les Présidents. Toutefois, dans la séance du 6 mars 1902, la Chambre a voté, pour la seconde fois, comme article 4 de la loi de finances, le texte d'une proposition qu'elle avait envoyée au Sénat le 22 février 1901 et qui concernait les droits sur les successions supérieures à un million[1]. De même, dans la séance du 24 novembre 1903, la Chambre a voté pour la seconde fois, comme proposition distincte, un texte qui faisait partie d'un article adopté dans la précédente législature, le 3 juin 1901, et sur lequel le Sénat n'avait pas encore statué. Il convient de noter que, dans cette seconde espèce, le Sénat avait prononcé une disjonction. Dans son rapport du 12 décembre 1905 sur les douzièmes provisoires de 1906, M. Pierre Baudin, rapporteur général, avait proposé, au nom de la Commission du Budget, d'incorporer dans le texte des douzièmes un projet de loi voté par la Chambre le 13 juillet 1905 et concernant la réforme des taxes postales, projet dont le Sénat était encore saisi et sur lequel il n'avait pas statué; sur la demande du Gouvernement, la Commission du Budget a renoncé, dans la séance du 16 décembre 1905, à réclamer cette incorporation. Mais, dans cette même séance du 16 décembre 1905, sur l'initiative de plusieurs membres, la Chambre a voté une seconde fois, en l'incorporant dans le projet de douzièmes, le texte d'une proposition antérieurement votée par elle, encore soumise au Sénat, et concernant l'amnistie des bouilleurs de cru[2]. Le Sénat, saisi de nouveau par ce vote, a prononcé la disjonction du texte; mais, dans la même séance, il a décidé de l'adopter comme proposition distincte; et il est à noter que, dans cette espèce, le Sénat a tenu le second texte de la Chambre comme substitué au premier; en effet, le premier comprenait quatre articles; le second n'en comprenait qu'un seul, et le Sénat a voté l'amnistie en un article unique.

La question de savoir s'il est correct de reproduire dans une proposition nouvelle une proposition déjà votée par la Chambre et transmise en son nom au Sénat a été de nouveau examinée en 1906. Le 5 avril 1905, avant de se séparer, la 8e législature avait adopté une proposition de M. Georges Berry accordant amnistie en ce qui concerne les droits civils et politiques à tous les faillis non condamnés pour banqueroute. Le Sénat n'avait pas encore statué sur cette proposition lorsque la 9e législature fut appelée, à la fin de la session ordinaire de 1906, à examiner un projet d'amnistie; sur ce projet, M. Georges Berry déposa une disposition additionnelle reproduisant les termes de la proposition pendante devant le Sénat; par cette raison que la Chambre avait été intégralement renouvelée, la Présidence reçut l'amendement et le fit distribuer. Mais la Commission opposa une fin de non-recevoir tirée de l'état de la procédure : « La Chambre, disait M. Octave Lauraine dans son rapport du 5 juillet 1906, la Chambre n'a plus à statuer. Il convient d'attendre la décision du Sénat, à l'examen duquel la proposition a été renvoyée et qui reste saisi aux termes de son règlement. » Le Gouvernement ayant promis de demander au Sénat d'exa-

1. Au moment du vote d'incorporation, le 6 mars 1902, M. Rouvier, ministre des Finances, a fait, sur le point de droit, les réserves suivantes : « Je fais observer que cette proposition, ayant été transmise au Sénat, est en ce moment pendante devant la Haute Assemblée, et, pour cette seule raison, il me paraît excessif et inopportun de l'incorporer dans le présent Budget. »

2. Ce second vote a été émis bien que la Chambre eût été avertie, en séance, que le jour même le Sénat avait été saisi du rapport de sa Commission sur la proposition pendante.

miner le plus promptement possible la proposition votée par la Chambre, l'incorporation de l'amendement fut écartée par 335 voix contre 140, dans la séance du 11 juillet 1906.

Des précédents qui viennent d'être rappelés nous avons retenu ce principe qu'au cas où la Chambre croit devoir voter de nouveau une proposition qui a déjà été transmise au Sénat et sur laquelle l'autre Assemblée n'a pas encore statué, il importe tout au moins de renvoyer au Sénat un texte identique au premier. La situation n'est plus la même lorsque la Législature par laquelle le Sénat avait été saisi a disparu. Après les élections générales, la nouvelle Chambre peut reprendre, en le modifiant, le texte voté par sa devancière[1].

Le droit imparti à chaque Assemblée de rejeter une proposition ou un projet de loi adopté par l'autre Assemblée n'est limité par aucun texte constitutionnel ou réglementaire; en conséquence, un projet plusieurs fois voté par une des deux Chambres pourrait être indéfiniment repoussé par l'autre. Il en est de même au Parlement anglais. Le 26 mai 1903, la Chambre des communes a repoussé, par 118 voix contre 62, une motion Cremer tendant à déclarer que le pouvoir de la Chambre des Lords de s'opposer à une mesure votée par les Communes doit être limité à une session du Parlement[2].

679. Il n'y aurait rien d'incorrect à demander qu'un projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour sous réserve de ne pas l'appeler tant que l'autre Chambre ne se serait pas prononcée sur des dispositions contenues dans un projet analogue; il n'y aurait là aucune subordination des travaux d'une Assemblée aux travaux de l'autre Assemblée, mais une saine mesure de prudence pour éviter des votes inutiles ou contradictoires[3].

Le fait qu'un projet est déjà inscrit à l'ordre du jour d'une Chambre ne suffit pas pour empêcher l'autre Chambre de délibérer sur une question soulevée par ce projet; l'interdiction n'existe que « lorsque la délibération est commencée », suivant les termes formels des deux règlements. Mais l'interdiction s'étend à tout projet « ayant le même objet »; il ne suffirait donc pas à une Commission de proposer un système différent pour acquérir le droit d'ouvrir une délibération concurrente[4].

Nous avons dit que lorsqu'une interpellation est en discussion devant l'une des Chambres, il ne conviendrait pas d'inscrire dans l'autre Chambre une interpellation sur le même objet avant que la Chambre saisie la première ait statué. Ce principe a été deux fois confirmé par le Sénat, dans les séances du 25 février 1909 et du 2 mars 1909[5]. Mais le fait qu'une interpellation est déposée, même

1. Dans la séance du 2 décembre 1907, la 9e législature a voté, comme articles additionnels à la loi de finances, des textes réduisant les périodes d'exercice militaire dans une proportion moindre que ne l'avait décidé une proposition votée par la 8e législature et encore pendante devant le Sénat. — De même, dans l'espèce précédemment rappelée du 5 juillet 1906, le texte de l'amendement visant l'amnistie des faillis avait été modifié de telle sorte qu'il n'y avait plus identité absolue avec la rédaction transmise au Sénat par l'ancienne législature.

2. *Annuaire de Législation étrangère*, 1903, p. 1.

3. S. 13 février 1906.

4. S. 22 février 1910. V. *infrà*, n° 706.

5. « *M. le Président Antonin Dubost.* — L'ordre du jour appelle la discussion de l'interpellation de M. Rambourgt au sujet du décret portant délimitation de la Champagne viticole.

« *M. Ruau, ministre de l'Agriculture.* — Depuis la fixation de notre ordre du jour, il s'est produit un

inscrite à l'ordre du jour, sans d'ailleurs que le débat soit commencé ne suffit pas pour enlever à l'autre Chambre le droit de recevoir et de discuter une interpellation analogue. Toutefois le ministre qui a déjà accepté de répondre à une interpellation devant l'une des Chambres, est tenu, par un devoir de courtoisie parlementaire, de prier l'autre Chambre d'ajourner toute interpellation sur la même question ; ces réserves faites, la Chambre est libre d'assigner la date qui lui convient[1].

680. Lorsque la Commission des Finances du Sénat a décidé l'ajournement de crédits que la Chambre considère comme urgents, un incident peut s'élever devant la Chambre en vue de prier le ministre des Finances d'insister auprès de la Commission de la Haute Assemblée pour que ces crédits soient rapportés dans le plus bref délai possible[2] (V. *supra*, n° 532). Un incident de cette nature peut se produire sous forme de question posée au ministre des Finances ; mais ce fait que la question a été acceptée par le ministre n'enlève

fait nouveau. A la fin de la séance de vendredi, l'interpellation sur la Champagne viticole a été engagée devant la Chambre des députés par l'honorable M. Castillard ; elle est encore en discussion... Je demande donc le renvoi.

« *M. Léon Bourgeois.* — En présence des scrupules manifestés par l'honorable ministre de l'Agriculture, nous aurions mauvaise grâce à insister.

« (Le Sénat fixe la discussion au mardi 2 mars.) » (S. 25 février 1909.)

« *M. Ruau, ministre de l'Agriculture.* — Le Sénat avait mis à son ordre du jour de la séance d'aujourd'hui la discussion de l'interpellation de M. Rambourgt sur le décret portant délimitation de la Champagne viticole. Il en avait ainsi décidé sous la réserve que le débat entamé à la Chambre des députés, depuis déjà deux vendredis, serait terminé aujourd'hui. Ce débat n'est pas clos, j'espère qu'il le sera vendredi prochain. Dans ces conditions, je prie le Sénat de vouloir bien remettre à la séance de mardi prochain la discussion de l'interpellation de M. Rambourgt.

« *M. le Président.* — Il n'y a pas d'opposition. La discussion de l'interpellation de M. Rambourgt est renvoyée à la séance de mardi prochain. » (S. 2 mars 1909.)

1. « *M. Ruau, ministre de l'agriculture.* — Monsieur le Président, nous pourrions peut-être nous mettre tout de suite d'accord, si M. Rambourgt voulait bien accepter que son interpellation vînt après celles dont je suis saisi. A la Chambre des députés, deux demandes émanant l'une, de l'honorable M. Castillard, la seconde, de l'honorable M. Perroche, qui ont certainement le même objet, sont déjà déposées.

« *M. Rambourgt.* — Elles n'ont pas le même objet, monsieur le ministre.

« *M. le ministre.* — Elles ont la même portée que la vôtre, monsieur Rambourgt, avec cette restriction qu'elles sont d'un ordre purement général et que la vôtre a un objet plus limité. Sous cette réserve que la Chambre est déja saisie de deux demandes d'interpellation que j'ai acceptées et qui ont été mises à la suite des autres, je suis à la disposition du Sénat pour fixer le jour où aura lieu l'interpellation de M. Rambourgt. » (S. 17 décembre 1908.)

L'interpellation de M. Rambourgt a été discutée le jour même, avant celle dont la Chambre des députés était saisie.

2. « *M. Ceccaldi.* — Au nom de mes amis MM. Girod et Betoulle, auteurs des amendements acceptés, je demande à M. le ministre de vouloir bien insister auprès de M. le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat pour que ces crédits soient rapportés et votés en même temps que la loi de finances et le Budget. En janvier seulement seraient discutés les crédits que la Chambre a accordés si l'action du Gouvernement ne s'exerce sérieusement. En effet, M. le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat a proposé de remettre l'examen des crédits qui ont été votés.

« *M. Paul Doumer, rapporteur général.* — Nous joignons nos instances à celles de notre honorable collègue et nous prions M. le ministre des Finances de vouloir bien faire effort pour qu'un certain nombre des crédits supplémentaires que nous avons votés, et notamment les crédits de secours qu'il est indispensable de pouvoir distribuer avant le 31 décembre, soient disjoints de l'ensemble de la loi des crédits supplémentaires et rapportés par M. le rapporteur de la Commission des Finances.

« Nous sommes convaincus que l'autorité de M. le ministre des Finances s'exercera dans ce sens et nous nous efforcerons d'agir avec lui pour que le résultat soit obtenu.

« *M. Caillaux, ministre des Finances.* — Je ne puis promettre à mes collègues d'intervenir auprès du Sénat que dans la mesure indiquée par M. le rapporteur général, c'est-à-dire en priant la Commission des Finances de rapporter certains crédits supplémentaires. Je ne puis pas lui demander qu'en quelques heures elle rapporte tout un cahier de crédits supplémentaires.

« *M. le rapporteur général.* — Ce n'est pas nécessaire, pour la plupart.

« *M. le ministre des Finances.* — Je ne puis pas ne pas me rappeler que *le rôle du Gouvernement est d'obtenir l'accord entre les deux Assemblées par les concessions réciproques qu'il juge raisonnables.* » (C. D. 22 décembre 1903.)

pas au Président le droit d'arrêter l'orateur, s'il attaque la procédure et les travaux de la Haute Assemblée[1].

Il serait, en effet, contraire à tous les principes constitutionnels que l'une des Chambres intervienne dans l'élaboration des lois confiées à la souveraine indépendance de l'autre Chambre. Le Sénat avait inscrit à son ordre du jour du mardi 15 juin 1909 une proposition concernant les retraites des employés de chemins de fer, proposition au sujet de laquelle la Commission des Finances du Sénat avait formulé un avis et des conclusions qui différaient sensiblement du texte adopté par la Commission des chemins de fer de la Haute Assemblée. Dans la séance de la Chambre des députés du lundi 14 juin 1909 — c'est-à-dire la veille du jour marqué par le Sénat pour l'inscription de l'affaire — M. Berteaux et un grand nombre de ses collègues avaient remis à M. le Président Brisson un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement à soutenir au minimum devant le Sénat les dispositions de la Commission des chemins de fer de cette Assemblée, en ce qui concerne les retraites des ouvriers et employés des voies ferrées. »

Dans sa forme cette proposition était irrecevable; elle ne tendait à rien moins qu'à placer à l'ordre du jour de la Chambre une question inscrite pour le lendemain à l'ordre du jour du Sénat. Bien plus, elle tendait à mettre en délibération et en parallèle devant la Chambre des documents législatifs dont la Chambre n'était pas encore régulièrement saisie, qui n'appartenaient qu'au Sénat seul puisqu'ils émanaient de ses propres Commissions; il est manifeste que le rapport de la Commission des chemins de fer et l'avis de la Commission des Finances du Sénat ne pouvaient être examinés et discutés par la Chambre avant d'avoir été examinés et discutés par le Sénat. Les documents parlementaires d'une Assemblée ne sauraient être traduits à la tribune de l'autre Assemblée que lorsque celle-ci a été saisie des textes par un renvoi officiel et réglementaire. S'il y a désaccord entre les deux Commissions d'une même Chambre, l'autre Chambre n'a aucun droit d'évoquer le conflit et de le trancher. Il y avait lieu, en outre, de considérer que le texte si sage par lequel les deux Chambres se sont interdit de discuter simultanément une même question recevrait une profonde atteinte s'il était permis à l'une des Assemblées de se prononcer sur les différents textes élaborés par les Commissions de l'autre Assemblée avant que celle-ci ait pu en délibérer.

M. le Président Brisson ne voulut pas opposer une fin de non-recevoir absolue au projet de résolution de M. Berteaux; mais, après en avoir donné lecture, il pria l'auteur de modifier un texte qu'il serait « peu correct de soumettre à la délibération de la Chambre ». M. Berteaux déclara qu'il allait s'empresser de donner satisfaction aux réserves du Président; après avoir sommairement exposé le but poursuivi par les signataires de la motion, il ajouta qu'il n'avait

1. *M. Ceccaldi.* — Chaque fois qu'une mesure financière quelconque est utile au prolétariat, les Commissions de l'autre Assemblée s'efforcent de la retenir dans les cartons.

« *M. le Président Brisson.* — Monsieur Ceccaldi, vous ne pouvez pas vous immiscer dans les travaux de l'autre Assemblée. Le Sénat a le droit comme nous-mêmes de discuter les projets et propositions de loi en toute liberté. » (C. D. 4 février 1909.)

jamais eu la pensée de manquer à la déférence due au Sénat et il déposa un nouveau projet de résolution qui était ainsi rédigé :

« La Chambre invite le Gouvernement à soutenir devant le Sénat, en ce qui concerne la question du personnel des ouvriers et employés de chemins de fer, les solutions qui se rapprochent le plus des votes précédemment émis à plusieurs reprises par la Chambre des députés, notamment le 14 novembre 1901. »

Après avoir constaté l'importance de ce changement de texte, le Président ouvrit la délibération qui ne portait plus sur une comparaison à établir entre les travaux des deux Commissions sénatoriales, mais sur le point de savoir si le Gouvernement donnerait tout son concours aux votes antérieurs de la Chambre.

Il est donc de tradition que l'on ne saurait voter dans une Chambre des motions ayant pour but de *critiquer* les travaux de l'autre Chambre; mais une motion qui tendrait simplement à marquer l'accord des deux Assemblées pourrait être reçue par le Président et votée par la Chambre. Dans la séance du 14 février 1902, la Chambre des députés a voté, sur l'initiative de M. Henri Brisson, un ordre du jour motivé contenant cette déclaration : « La Chambre, *adhérant* au principe de la proposition faite au Sénat et déjà favorablement accueillie par cette Assemblée pour l'abrogation de la loi Falloux, passe à l'ordre du jour ».

La procédure qui consiste à présenter des résolutions invitant le Gouvernement à soutenir les votes d'une Chambre devant l'autre Chambre n'est plus contestée, lorsque la formule de la motion n'a rien d'incompatible avec l'indépendance de l'Assemblée dont elle vise les travaux. Dans la séance de la Chambre des députés du 27 novembre 1906, M. Empereur et un grand nombre de ses collègues ont déposé le projet de résolution suivant :

« La Chambre invite M. le ministre de l'Agriculture à intervenir auprès du Sénat pour que la Haute Assemblée veuille bien mettre à son ordre du jour la loi votée par la Chambre le 12 avril dernier, ayant pour objet d'instituer une rétribution à payer par l'État en faveur des préposés forestiers communaux en raison de leurs services publics. »

Au cours du débat, M. Ruau, ministre de l'Agriculture, appuyant la motion de M. Empereur, a dit nettement : « Je me ferai, je puis en donner l'assurance à la Chambre, et aussitôt que je le pourrai, l'interprète de ses sentiments auprès de la Commission des Finances du Sénat. » La motion a été adoptée par la Chambre.

De même, la Chambre a voté, dans la séance du 11 mars 1907, sur l'initiative de M. Dalimier, la résolution suivante :

« La Chambre compte sur le Gouvernement pour faire toute diligence auprès du Sénat, à l'effet d'obtenir, dans le plus bref délai possible, l'inscription à son ordre du jour de la discussion de la proposition de loi votée par la Chambre, le 8 décembre 1898, relative aux salaires des ouvriers et à la suppression des amendes. »

Au moment du dépôt de cette résolution, M. Charles Benoist avait demandé la parole pour un rappel au règlement et avait contesté la régularité de la procédure :

« La Chambre, disait M. Charles Benoist, n'a pas à inviter le Gouvernement à remplir un

acte de sa fonction auprès d'une autre Assemblée. Il y a des précédents nombreux qui s'y opposent, et puisqu'ici on invoque toujours les précédents, je fais moi-même, aujourd'hui appel à l'autorité des précédents. »

M. le Président Brisson avait répondu : « Il y a aussi des précédents dans ce sens *dans les deux Assemblées* » ; et il avait maintenu la parole à l'auteur de la résolution. M. René Viviani, ministre du Travail, avait appuyé la motion en ces termes :

« L'honorable M. Dalimier prie le Gouvernement de hâter devant le Sénat la solution de la question. Si M. Dalimier avait bien voulu s'adresser à moi personnellement, je lui aurais répondu que j'allais me mettre à la disposition de la Commission sénatoriale et que je tenterais de hâter ses travaux. Mais je ne puis qu'être heureux de ce que l'autorité ministérielle soit accrue du poids de l'autorité de la Chambre, et c'est dans ces conditions que, dans un très court délai, je demanderai à la Commission sénatoriale de vouloir bien faire mettre à l'ordre du jour des délibérations sénatoriales le projet rapporté par l'honorable M. Maxime Lecomte.

La Chambre a également adopté, dans la séance du 10 juin 1909, un projet de résolution de M. Paul Constans qui était ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement à défendre devant le Sénat la proposition de loi tendant à assurer la liberté et la sincérité du vote, votée par la Chambre le 3 juin 1907. »

Avant le vote, M. Maujan, sous-secrétaire d'État de l'Intérieur, avait déclaré que le Gouvernement s'entendrait avec la Commission sénatoriale pour obtenir aussitôt que possible, la mise à l'ordre du jour de la proposition visée[1].

Dans la séance du 3 novembre 1903, M. le Président Léon Bourgeois a fait connaître que, dans son sentiment personnel, il considérait comme peu conforme aux principes de la Constitution d'inviter le Gouvernement, par un projet de résolution, à défendre devant le Sénat une proposition de loi votée par la Chambre; mais il a ajouté que les précédents ne lui permettaient pas d'opposer une fin de non-recevoir aux motions de cette nature[2] (V. n° 657).

1. La même motion a été renouvelée par M. Paul Constans, le 25 octobre 1909; en s'expliquant sur la motion, M. Aristide Briand, Président du Conseil, a déclaré « qu'avant de prendre une détermination, c'est-à-dire d'intervenir au Sénat pour lui demander, *avec la déférence que le Gouvernement doit à l'Assemblée siégeant au Luxembourg*, de mettre d'urgence cette discussion à son ordre du jour, il sollicitait quelques jours de répit. » — V. également la séance de la Chambre du 12 janvier 1910.

2. Ces précédents ont été rappelés dans le *Traité*. Voici le compte rendu de l'incident du 3 novembre 1903 :

« *M. le Président.* — M. Congy a déposé le projet de résolution suivant :

« La Chambre invite le Gouvernement à insister auprès du Sénat pour le vote d'urgence de la loi sur « le placement des ouvriers. »

« *M. Charles Benoist.* — C'est une motion inconstitutionnelle. Nous n'avons pas le droit d'inviter le Gouvernement à accomplir un devoir de sa fonction auprès d'une autre Assemblée.

« *M. le Président.* — Je suis personnellement de l'avis de M. Charles Benoist, mais comme la jurisprudence de la Chambre en ce sens est formelle, qu'un certain nombre de fois le dépôt de résolutions de ce genre a été permis, je donne la parole à M. Congy. »

La Chambre a voté la résolution de M. Congy.

La Chambre a également voté dans la séance du 23 juin 1905, sur l'initiative de M. Georges Berry, un texte auquel M. Paul Constans s'était rallié et qui était ainsi conçu :

« La Chambre invite M. le ministre de la Justice à faire toutes diligences pour obtenir, dans le plus bref délai possible, la discussion devant le Sénat de la proposition de loi votée par la Chambre, le 31 mars 1904, et accordant amnistie pleine et entière aux simples faillis pour les faits antérieurs au 1er janvier 1904. »

En déclarant, avant le vote, que le Gouvernement demanderait au Sénat la mise à l'ordre du jour du projet, dès que cela serait possible, M. Chaumié, Garde des Sceaux, avait fait les réserves suivantes :

« Je ne veux pas, et j'ajoute que je ne peux pas aborder les considérations que faisait valoir tout à l'heure M. Paul Constans, parce que ce serait toucher au fond même de la question : d'une part, je ne

La Chambre a même voté, dans la séance du 5 mars 1908, un ordre du jour motivé indiquant le délai dans lequel elle souhaitait que le vote du Sénat intervînt sur une proposition de loi[1].

Il résulte également d'un précédent que la Chambre peut renvoyer à l'examen d'une Commission un projet de résolution tendant à inviter le Gouvernement à demander à l'autre Assemblée le vote rapide d'une proposition adoptée par elle[2]; cette procédure ne peut être considérée que comme tout à fait exceptionnelle; il y aurait, en effet, de graves inconvénients à faire jouer le mécanisme normal du règlement au sujet de motions dont l'imprévu et la spontanéité masquent seuls le caractère inconstitutionnel; on n'aperçoit pas bien comment une Commission pourrait délibérer et faire rapport sur les meilleurs moyens à employer par le Gouvernement pour agir sur la liberté d'une Assemblée.

Il convient d'ailleurs de distinguer l'état de procédure de la question dont on invite le Gouvernement à hâter le vote devant le Sénat. Lorsqu'il s'agit d'une proposition dont le rapport est déjà déposé sur le Bureau du Sénat, le Gouvernement peut intervenir très régulièrement pour en demander la mise à l'ordre du jour; mais, lorsque la Commission n'a pas encore terminé son examen, il peut paraître excessif de réclamer l'action du Gouvernement. A la séance du 28 novembre 1903, M. Charles Bos avait déposé un projet de résolution invitant le ministre de l'Instruction publique « à demander au Sénat de discuter le plus promptement possible une proposition votée par la Chambre » et non encore rapportée. M. Chaumié, ministre de l'Instruction publique, présenta les observations suivantes :

« Véritablement, je n'ai aucune autorité ni sur le Sénat, ni sur une Commission du

puis soumettre à la Chambre des observations, soit favorables, soit défavorables au projet, puisqu'elle est dessaisie et qu'elle ne pourrait le modifier, et, d'autre part, *je ne puis de cette tribune m'adresser au Sénat*.

« C'est une question de principe. Elle n'est pas la seule.

« Il ne me paraît pas possible que la Chambre invite, soit sur ce point, soit sur tout autre, le Gouvernement à soutenir devant le Sénat le projet qu'elle a elle-même voté. *Ce serait enlever au Gouvernement son indépendance*, que je tiens à conserver absolue. »

M. Rouvier, Président du Conseil, disait également dans la séance de la Chambre du 16 décembre 1905 : « Vous m'avez signalé, il y a une quinzaine de jours, si j'ai bonne mémoire, le retard apporté par le Sénat à se prononcer sur l'amnistie pour les bouilleurs de cru. Le jour où vous m'avez signalé ce retard, j'ai écrit au Président de la Commission du Sénat pour lui demander instamment de vouloir bien faire rapporter le projet dont la Commission était saisie. Peu de jours se sont écoulés. Vous m'en avez reparlé depuis. M. le ministre de l'Agriculture, qui était d'accord avec moi, a constaté que le Président de la Commission était absent; il n'a pu parvenir à découvrir le rapporteur. Que pouvions-nous faire ?

« Je sais fort bien qu'il y a ici une école qui pense qu'en sommant le Sénat de faire sur l'heure les choses devant lesquelles il hésite, on obtient plus vite le résultat souhaité. Je suis de l'école opposée. Je crois que, pour obtenir le concours du Sénat, il faut y mettre des formes cordiales, correctes, susceptibles de maintenir la bonne harmonie entre les deux Chambres, et non pas de procéder par voie de sommation. »

Dans la séance du 30 novembre 1905, la Chambre des députés a voté à l'unanimité de 544 votants, un projet de résolution de MM. Fleury-Ravarin, Coulondre et Paul Coutant qui était ainsi conçu : « La Chambre, soucieuse de voir aboutir avant la fin de la présente Législature les réformes votées par elle, en 1897 et 1901, en faveur des travailleurs de la voie ferrée, invite le Gouvernement à demander au Sénat la mise prochaine à son ordre du jour des divers projets de loi concernant la réglementation du travail des mécaniciens, chauffeurs et agents des trains et les conditions de retraite du personnel des chemins de fer. »

1. Ordre du jour de MM. Millerand et Guieysse ainsi conçu :

« La Chambre, confiante dans le Gouvernement pour obtenir du Sénat *au cours de cette année* le vote favorable qui permettra la promulgation, avant la fin de la Législature, de la loi sur les retraites, et repoussant toute addition, passe à l'ordre du jour. »

2. C. D. 16 mars 1905 (Résol. de M. Jules-Louis Breton sur les périodes d'exercice); en l'espèce la Commission n'a pas fait rapport sur le fond même de la résolution et il n'y a pas eu de conclusion à mettre aux voix. (C. D. 21 mars 1905, Rapport de M. Maujan.)

Sénat, pour obtenir qu'elle hâte ses travaux, qu'elle fasse son rapport, le dépose et le distribue. Quand un rapport est déposé, le Gouvernement peut demander sa mise à l'ordre du jour pour la discussion; mais il m'est absolument impossible d'exercer — le mot que je vais employer dépasse évidemment la pensée même de l'auteur de la résolution — une pression quelconque sur les membres de la Commission. Je puis exprimer à M. le Président du Sénat le désir du Gouvernement; M. le Président du Sénat usera ensuite, comme il l'entendra, de l'autorité qui peut lui appartenir dans cette occasion. Mais la Commission est indépendante et maîtresse, et il m'est impossible de rien exiger d'elle. »

M. Charles Bos déclara que la promesse du ministre de saisir le Président du Sénat lui donnait une satisfaction suffisante, et il n'insista pas pour le vote de sa résolution.

Appliquant la même distinction de procédure, M. le Président Brisson a déclaré, dans la séance de la Chambre des députés du 10 novembre 1908, que, s'il est permis d'inviter le Gouvernement à solliciter du Sénat la mise à l'ordre du jour d'un projet déjà rapporté, il serait peu correct de voter une résolution qui ressemblerait à une injonction visant les travaux d'une Commission de la Haute Assemblée; toutefois, le Président a ajouté que les précédents ne l'autorisaient pas à opposer une fin de non-recevoir absolue aux résolutions de cette nature; la Chambre seule peut en décider. En conséquence, un projet de résolution de M. Empereur invitant « le Gouvernement à demander dans le plus bref délai à la Commission des Finances du Sénat d'étudier et de rapporter une proposition votée par la Chambre le 12 avril 1906 » a été mise aux voix par scrutin public; mais la Chambre, faisant droit aux réserves formulées par le Président et appuyées par le ministre des Finances[1], a repoussé la résolution par 272 voix contre 226.

De ce fait que les précédents autorisent l'une des Chambres à voter une résolution priant le Gouvernement de demander à l'autre Chambre l'examen d'une proposition adoptée par elle, il résulte que le Président du Conseil peut, dans une lettre officiellement adressée au représentant d'un Comité extra-parlementaire, annoncer son intention de soutenir devant le Sénat un projet émané de la Chambre des députés[2]. Il résulte des mêmes précédents que le Président du Conseil peut accepter de répondre devant l'une des Chambres à une question concernant l'examen d'un projet par l'autre Chambre[3].

1. « Je me permets d'insister, disait M. Caillaux, ministre des Finances, auprès de mon collègue M. Empereur, pour que, prenant acte de ce nouvel engagement et des démarches qui ont été faites et que je suis disposé à renouveler, il ne persiste pas à demander le vote d'une résolution qui a, je suis bien obligé de le dire, un double caractère un peu gênant. Il me semble difficile, en effet, de tracer ici certaines règles de travail à des Commissions d'une autre Assemblée. Nous avons tous le même souci des intérêts généraux du pays et l'unanime désir de prendre en considération les intérêts des petits fonctionnaires quand cela est justifié. Mais il n'est peut-être pas très digne d'une Assemblée comme la nôtre, que nous nous opposions, groupe à groupe, ni que nous nous comptions sur des motions se référant à ce qui se passe ailleurs. »

2. Le 3 octobre 1902, M. Combes, Président du Conseil, a fait parvenir à M. Cotte, secrétaire général de la Fédération des mineurs de France, une lettre qui contenait le paragraphe suivant :

« J'ai l'honneur de vous informer qu'en ce qui concerne la limitation des heures de travail, le Gouvernement se propose de soutenir énergiquement devant le Sénat le projet de loi voté, le 5 février 1902, par la Chambre des députés. La Commission nommée par le Sénat, pour examiner ce projet, a commencé ses études; à la rentrée des Chambres, le Gouvernement demandera au Président de réunir sans aucun retard la Commission et insistera auprès d'elle et auprès du Sénat pour que le projet soit rapporté et mis, dans le plus bref délai possible, à l'ordre du jour des délibérations. »

3. « *M. René Renoult.* — En résumé, ... je demande à M. le Président du Conseil s'il est disposé à intervenir, avec la discrétion qui s'impose en pareille occurrence, auprès du Sénat, pour hâter le dépôt du rapport et le vote définitif de la loi.

« *M. Emile Combes, Président du Conseil.* — ...Quant à mon intervention auprès du Sénat, l'honorable

Bien que chaque Chambre soit censée ignorer les incidents qui se produisent dans l'autre, rien n'interdit à une Commission de délibérer une communication à faire à un ministre au sujet de faits qui se seraient passés dans une autre Assemblée[1].

De même, une Commission peut prendre une résolution visant des communications faites par le Gouvernement à une Commission de l'autre Assemblée[2].

Il est à peine besoin de dire que le Président ne saurait permettre de critiquer à la tribune les actes accomplis par l'autre Chambre dans le plein exercice de sa souveraineté, par exemple la date fixée par elle pour la nomination de son Bureau et sa constitution définitive[3].

L'article 48 du règlement du Sénat italien stipule que « les orateurs doivent avoir un soin particulier de s'abstenir, si ce n'est par simple énonciation, de toute allusion directe aux choses faites ou dites dans la Chambre des députés ».

681. Il est de principe qu'une Chambre ne doit pas évoquer devant elle les travaux d'une autre Assemblée; cependant, comme il a été admis qu'on peut inviter le Gouvernement à user de son influence pour hâter le vote d'une loi pendante devant l'autre Chambre (V. *supra*, n° 680), il ne semble pas absolument interdit d'interroger un ministre sur l'état des délibérations d'une Commission nommée par l'autre Chambre[4]. Il est d'ailleurs désirable, pour la bonne harmonie des pouvoirs publics, que la nécessité de tels incidents se

M. Renoult lui-même vous a indiqué dans quelle mesure elle peut se produire : *ce n'est qu'à titre officieux*. Il n'entre pas dans sa pensée, pas plus qu'il ne pourrait entrer dans la mienne, d'intervenir sous forme d'injonction. D'autre part, il n'est pas d'usage que le Gouvernement s'immisce dans les travaux d'ordre intérieur d'une Assemblée. Donc, en réalité, ce que je peux faire, c'est d'agir individuellement auprès de mes collègues du Sénat, qui font partie de la Commission, pour leur demander de hâter l'examen de cette loi et de déposer le plus tôt possible le rapport sur le Bureau de la Haute Assemblée. Il y a bien aussi, assurément, une autre démarche à faire auprès de M. le Président du Sénat; je la ferai dans les limites que je viens d'indiquer. » (C. D. 26 juin 1902.) — *Sic*, C. D. 27 octobre 1904.

1. A la fin de la séance de la Chambre des députés du 4 novembre 1904, l'un des ministres avait été frappé par un membre (V. n° 1126); le lendemain, 5 novembre, la Commission des Finances du Sénat, réunie sous la présidence de M. Magnin, et sur la proposition de son Président, a décidé d'envoyer la lettre ci-après à M. le ministre de la Guerre : « Monsieur le ministre, Avant d'entendre M. le général directeur de l'artillerie, au sujet des crédits extraordinaires, la Commission des Finances du Sénat me charge de vous exprimer ses sympathies personnelles et sa vive réprobation contre l'attentat dont vous avez été victime à la séance d'hier à la Chambre des députés. Veuillez, etc. »

La Commission de l'armée du Sénat, réunie sous la présidence de M. de Freycinet, a également chargé son Président d'adresser au ministre de la Guerre la même communication.

2. Le 17 juin 1909, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés a voté et rendu public par la voie de la presse un ordre du jour motivé ainsi conçu :

« La Commission d'assurance et de prévoyance sociales, *après avoir pris connaissance de la lettre adressée au nom du Gouvernement au rapporteur général de la Commission sénatoriale des finances* et tendant à l'incorporation dans la proposition de loi des retraites à son retour devant la Chambre des dispositions financières; — Considérant que les Commissions précédentes, qui ont rapporté et fait aboutir devant la Chambre la proposition de loi des retraites, ont été d'accord pour estimer, avec du reste l'approbation du ministre des Finances, que c'était ajourner indéfiniment la réforme que prétendre résoudre dans un même débat et confondre dans le texte d'une même loi le problème technique et le problème financier; — Résolue à faire tout ce qui dépendra d'elle pour obtenir la promulgation de la loi des retraites avant la fin de la législature,

« Décide de rester fidèle à la méthode jusqu'ici adoptée. »

3. C. D. 12 janvier 1910.

4. « *M. Klotz.* — Hier, M. Jaurès a demandé à M. le ministre du Travail où en était la loi sur les retraites ouvrières. J'avais prévenu M. le ministre du Travail, il y a une quinzaine de jours, de mon intention d'agir de même, au nom de mes amis radicaux-socialistes; mais j'ai cru plus correct de ne pas intervenir hier matin, la Commission sénatoriale devant se réunir dans l'après-midi; — j'espérais d'ailleurs que, de cette réunion de la Commission sénatoriale, sortirait une décision dont nous pourrions tenir compte et que se produirait un fait nouveau. Hélas! il n'en a rien été.

« *M. Viviani, ministre du Travail.* — ...La Commission sénatoriale s'est emparée du projet de M. Cuvi-

révèle rarement, car il y a quelque chose de contraire au texte constitutionnel qui a établi deux Chambres complètement indépendantes, dans ce fait que les travaux d'une Commission se trouvent saisis et commentés devant une autre Assemblée[1]. S'il est déjà peu correct de traduire à la barre d'une Chambre les Commissions qu'elle-même a élues, ne paraît-il pas fort difficile d'admettre que les actes d'une Commission soit discutés au sein de la Chambre dont elle ne tient pas son mandat, devant laquelle il lui est impossible de se défendre, qui n'a même aucun moyen de connaître avec précision ce qu'elle a décidé?

Cependant il n'a pas été considéré comme interdit de discuter dans une Chambre, *par voie d'interpellation*, les détails et le mécanisme d'un projet de loi soumis à l'examen de l'autre Chambre mais non encore rapporté devant elle. Dans la séance du 14 février 1908, la Chambre des députés a commencé la discussion d'une interpellation de M. Charpentier concernant les retraites ouvrières sur lesquelles délibérait, à ce moment même, une Commission du Sénat[2].

Il a été également admis qu'au moment où la Chambre achève le vote du Budget de l'État, le rapporteur général peut exprimer, à la tribune, le vœu que le Sénat le sanctionne assez à temps pour que la nécessité des douzièmes provisoires soit évitée[3].

not qui tendait à la liberté, et après deux séances, l'aurait abandonné; elle aurait vu son auteur le retirer.

« Elle a ensuite abordé la proposition de M. Poirrier de laquelle je n'ai rien à dire *puisque je ne la connais pas officiellement*, mais dont il me semble qu'on puisse dire, si on l'a bien comprise, qu'elle contient en elle l'obligation et le principe du double versement avec participation de l'État.

« La Commission délibérait hier sur ce projet; et, comme l'a rappelé l'honorable M. Klotz — car nous avons partagé des espérances communes, — je pensais qu'hier une décision un peu plus nette aurait été prise, lorsqu'aussi surpris que l'a été notre collègue, j'ai appris que, sans interrompre tout de même la discussion sur le projet de loi, la Commission voulait adresser au Gouvernement une lettre.

« Cette lettre, messieurs, il est bien entendu que je la connais d'autant moins qu'elle n'a pas encore été envoyée et qu'elle n'a même pas encore été écrite; *je ne puis que me livrer à des hypothèses...* » (C. D. 27 novembre 1908). — V. également la question posée au ministre des Finances par M. Ceccaldi. (C. D. 4 février 1909.)

1. La citation précédente démontre comment des questions de cette nature peuvent amener une Chambre à pénétrer dans le plus intime des travaux non publics d'une autre Chambre; déjà il en avait été de même le 26 novembre 1908 :

« *M. Jaurès.* — Mon ami M. Groussier signalait tout à l'heure les très nombreux projets votés par la Chambre et qui se sont endormis au Sénat. Je ne veux pas examiner ni critiquer l'action de l'autre Assemblée, et surtout le travail intérieur de ses Commissions; mais je prie M. le ministre du Travail de nous dire très nettement où en est vraiment à cette heure la question des retraites ouvrières...

« *M. Viviani, ministre du Travail.* — ...A la rentrée d'octobre dernier, l'honorable M. Cuvinot a bien voulu me demander de chiffrer le projet d'un travail personnel qu'il désirait apporter devant la Commission sénatoriale. *J'ai nettement refusé de me prêter à ce calcul.* Je pense que, lorsqu'un Gouvernement apporte devant une Commission un projet, elle a le droit de le repousser, ou de l'adopter, ou de l'adopter à correction; mais que, tout de même, tant qu'elle n'a pas pris l'un de ces trois partis, elle ne peut pas laisser dans l'ombre la question posée et demander qu'on chiffre toutes les hypothèses auxquelles il lui plaît de s'attacher.

« Messieurs, le projet de M. Cuvinot, *si j'en crois les communications de la presse, car rien d'officiel n'ayant été accompli par la Commission sénatoriale, rien d'officiel n'a été porté à ma connaissance*, le projet de M. Cuvinot a été développé pendant deux séances et aurait été abandonné par son auteur.

« A ce projet est venu s'en substituer un autre, qu'on appelle le projet Poirrier, quoique ce ne soit pas pour nous une connaissance nouvelle, attendu que déjà la Chambre a eu à s'en préoccuper, il y a bien des années. *Je ne me prononcerai pas sur ce projet, d'abord parce que, officiellement, il n'a pas été porté à ma connaissance*, ensuite parce que ce n'est qu'après une délibération avec mes collègues que je pourrai le faire, enfin parce que ce n'est pas aujourd'hui le moment. » (C. D. 26 novembre 1908.)

2. V. *supra*, n° 680, l'ordre du jour voté dans la séance du 5 mars 1908.

3. *M. Paul Doumer, rapporteur général.* — Nous sommes arrivés à terminer la discussion du Budget, à le voter et à permettre son envoi au Sénat à une date qui n'avait jamais été atteinte dans les années antérieures.

« Nous connaissons suffisamment les sentiments du Sénat, et nous savons trop quel est son souci de l'intérêt public pour croire qu'il pourrait mettre en balance avec cet intérêt des considérations d'ordre secondaire ou des convenances personnelles; nous pouvons donc avoir la confiance, la certitude même, à l'heure présente, que le Budget de 1909 sera voté à sa date normale. » (C. D. 28 novembre 1908.)

Il n'y a rien ni dans les règlements ni dans les traditions qui interdise à une Assemblée d'ouvrir une enquête sur des faits qui ont déjà motivé, dans l'autre Chambre, la nomination d'une Commission d'enquête[1].

Il convient en principe que chaque Chambre soit saisie la première des projets modificatifs de la loi électorale qui la concerne spécialement[2]; mais cette procédure n'est consacrée par aucun texte écrit et le Président de la Chambre des députés ne pourrait opposer de réserve au dépôt d'une proposition tendant à transformer le mode d'élection du Sénat[3]; on trouve même un exemple d'une proposition présentée à la Chambre des députés en vue de modifier les délais de protestation contre la nomination des délégués sénatoriaux dans le moment où la période électorale pour le renouvellement du Sénat était déjà ouverte[4]. Ce que le Président de la Chambre des députés ne pourrait permettre, ce serait d'apporter à la tribune du Palais-Bourbon la critique d'une élection sénatoriale[5]; chaque Chambre est seule juge de la vérification des pouvoirs de ses membres.

682. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 28 mars 1907 (catastrophe de l'*Iéna*. — V. *supra*, n° 676.)
2. S. 30 novembre 1908.
3. C. D. 16 mars 1894.
4. C. D. 22 décembre 1908 (prop. de M. Jules Roche).
5. C. D. 18 janvier 1909.

LIVRE SIXIÈME

PROCÉDURE DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

PREMIÈRE SECTION

PROCÉDURE DE L'INITIATIVE

---

683. [*Sans modifications.*]

684. Lorsque le Gouvernement dépose un projet de loi, il use de son droit constitutionnel et aucun débat ne saurait s'engager, sauf sur la question d'urgence ou la compétence de la Commission à désigner; toutefois, un membre peut obtenir la parole à ce moment pour demander que la Commission à laquelle le projet est renvoyé hâte le dépôt de son rapport, et, si le Président de cette Commission est présent dans la salle, il lui appartient de prendre au nom de ses collègues l'engagement de procéder à un examen aussi rapide que possible [1].

Ce fait que les ministres sont tenus de déposer sur le Bureau de la Chambre, avec un décret présidentiel, les textes modificatifs des projets primitivement déposés par eux n'empêcherait pas un ministre de saisir par simple lettre et directement, le Président d'une Commission chargée d'examiner une proposition issue de l'initiative parlementaire, des modifications que le Gouvernement désire voir apporter aux articles élaborés par cette Commission [2] (V. *supra*, n° 59, et *infra*, n^os^ 706 et 773).

1. C. D. 14 janvier 1909. — V. *infra*, n° 685.

2. Au mois d'octobre 1902, M. le général André, ministre de la Guerre, a fait parvenir à M. de Freycinet, Président de la Commission de l'armée du Sénat, une lettre indiquant les modifications que le Gouvernement demanderait d'apporter à la proposition de loi sur la réduction à deux ans de la durée du service militaire. Dans cette lettre, le ministre proposait des amendements à presque tous les articles de la proposition et concluait même à la refonte totale d'un titre entier.

Au moment du dépôt d'un projet de loi sur le bureau, le Président ordonne qu'il soit imprimé et distribué; en France, il n'y a aucun délai pour cette distribution; on a vu certains projets distribués dans une session autre que celle où ils avaient été présentés. A la Chambre des députés d'Italie, la distribution doit avoir lieu dans les cinq jours de la présentation, sinon l'acte de dépôt devient caduc et il faut le renouveler.

685. Le dépôt des projets de loi par les ministres est l'exercice d'un droit constitutionnel; l'acte en lui-même ne peut être l'objet d'aucune observation; il n'ouvre à personne le droit de parole, sauf en ce qui concerne les motions d'urgence ou de renvoi aux Commissions. Toutefois, s'il arrive qu'une interruption amène le ministre qui dépose à prendre la parole, on peut lui répondre comme on répond à tout membre du Gouvernement [1]. Mais il ne saurait s'instituer un débat, et, la réponse entendue, le Président déclare l'incident clos.

686. [*Sans modifications.*]

687. En Russie, l'exercice de l'initiative parlementaire a été réglée de la manière suivante par les articles 54 à 57 de l'oukase du 19 août 1905 :

« ART. 54. — Les propositions tendant à modifier une loi existante ou à introduire des lois nouvelles doivent être présentées par les membres de la Douma à leur Président et par écrit.

« Ces propositions doivent être accompagnées par le texte des points principaux du changement de loi existante ou de la loi nouvelle avec explications des motifs; si la proposition est signée au minimum de trente membres, le Président la présente à la discussion des sections correspondantes (V. *infra*, n° 711).

« ART. 55. — Les dates de la discussion desdites propositions sont communiquées aux ministres ou chefs de ressort intéressés; ils reçoivent copie de la proposition avec tous les suppléments, au minimum un mois avant la discussion.

« ART. 56. — Si le ministre ou le chef de ressort, d'accord avec la Douma, est d'avis que la proposition justifie l'abrogation, la modification d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle, il se charge de conduire l'affaire en ordre législatif.

« ART. 57. — Si le ministre est en désaccord, mais si la section et la Douma siégeant *in plenum* à la majorité des deux tiers acceptent la proposition, l'affaire doit être présentée par le Président de la Douma au Conseil d'État par lequel elle est soumise à Sa Majesté, et, en cas d'ordre impérial de continuer l'affaire en ordre législatif, le ministre ou chef de ressort intéressé est chargé de l'élaboration définitive du projet. »

688 à **695.** [*Sans modifications.*]

696. De même que l'on ne peut pas, sous forme d'amendement, demander le maintien d'une loi encore en vigueur, on ne peut pas davantage déposer un amendement qui se référerait aux dispositions d'un projet de loi non encore promulgué.

Dans la séance de la Chambre des députés du 7 juillet 1904, M. Jules-Louis Breton avait déposé, avec demande d'urgence, une proposition de loi tendant à détacher d'un projet de recrutement encore soumis au Sénat les articles relatifs aux appels des réservistes et des territoriaux, afin de former, avec ces articles, une loi immédiate et distincte. M. Lasies avait déposé sur le bureau

1. C. D. 30 mars 1904. — V. *suprà*, n° 684.

un amendement à cette proposition, lequel visait le projet soumis au Sénat[1]; il fut reconnu qu'en cette forme l'amendement n'était pas recevable et qu'il ne pouvait être délibéré qu'à titre de proposition distincte, modifiant non point le texte soumis au Sénat, mais la loi de 1889 encore en vigueur.

Il n'y a aucune interdiction de demander, par voie d'amendement, qu'une disposition facultative inscrite dans une loi organique devienne obligatoire pour le fonctionnement d'une loi spéciale[2].

697. Dans la séance du 2 février 1904 la Chambre des députés a maintenu la règle qu'au cours de la discussion des projets de loi il ne peut être *statué* ni sur des ordres du jour motivés, ni sur des projets de résolution[3]. Les orateurs ont le droit d'annoncer leur intention de présenter un texte spécial qui, par sa formule, n'a pas le caractère législatif et qui échappe au vote de l'autre Chambre. Mais le Président ne met ce texte en délibération que lorsqu'il a été statué sur l'ensemble du projet en cours d'examen[4].

Ces principes ont été affirmés de nouveau dans la séance du Sénat du 7 décembre 1904. Au moment où se terminait la discussion générale du projet de loi approuvant l'accord franco-anglais, M. Jules Godin avait apporté un ordre du jour ainsi conçu : « Le Sénat, prenant acte des déclarations du Gouvernement, compte sur lui pour garantir et améliorer, au besoin par des négociations nouvelles, les intérêts des pêcheurs français. » M. le Président Fallières refusa d'introduire ce texte dans le débat en cours :

« Je demande, dit-il, à faire une observation au point de vue du règlement. *Il n'y a pas eu d'interpellation. Comment pourriez-vous, dès lors, clôturer la discussion générale d'un projet de loi par un ordre du jour?* Je ne crois pas que cela soit possible. »

M. Jules Godin ayant répondu qu'on pouvait toujours clôturer une discussion par un ordre du jour, le Président établit avec précision les deux modes distincts prévus par le règlement pour solutionner les débats purement législatifs et les débats purement politiques :

« Il ne faudrait pas, même avec les meilleures intentions, introduire de la confusion dans nos débats. Le règlement, qui a été fait précisément pour mettre de l'ordre dans nos

1. « *M. Lasies.* — M. Pierre vient de me faire remarquer que l'amendement que je désire proposer à la Chambre ne peut être introduit dans la proposition de M. Breton. Je le présenterai sous forme de proposition de loi spéciale, si celle de M. Breton est repoussée...

« *M. le Président Brisson.* — Comme on l'a dit très bien, il n'est pas possible d'amender une loi encore pendante devant le Sénat. » (C. D. 7 juillet 1904.)

2. L'article 14 de la loi du 24 mai 1872 sur l'organisation du Conseil d'État dispose que « le Gouvernement *peut* appeler à prendre part aux séances de l'Assemblée ou des sections, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion ». Le 30 janvier 1906, M. Charles Benoist a déposé l'amendement suivant aux propositions de loi sur les retraites ouvrières : « Pour l'élaboration des règlements d'administration publique prévus aux articles 41 et 42, et généralement pour les divers règlements d'administration publique prévus par la présente loi, le Conseil d'État procédera dans les formes déterminées à l'article 14 de la loi du 24 mai 1872. » Cet amendement a été examiné par la Chambre le 23 février 1906, sans que ni la Présidence ni la Commission lui oppose une fin de non-recevoir tirée de raisons juridiques; ce texte, en effet, n'excédait en rien les droits du pouvoir législatif.

3. *Sic*, C. D. 11 février 1904. (Résolutions concernant la réforme des justices de paix.) — C. D. 1er décembre 1904. (Résolution de M. Féron concernant les fraudes.) — C. D. 30 octobre 1905. (Résolution de M. Aldy sur l'amnistie.) — C. D. 27 février 1906. (Résol. de M. Gauthier de Clagny.) — C. D. 25 mars 1909. (Résolution de M. Paul Constans.) — C. D. 11 juin 1909. (Résol. de M. Félix Chautemps.)

4. Bien entendu, le renvoi à une Commission existante de ces ordres du jour motivés ou motions peut être réclamé (V. *supra*, n° 450).

discussions, porte qu'une interpellation peut être clôturée par un ordre du jour, parce qu'il faut une sanction à la discussion. Mais, quand il s'agit d'un projet de loi, *la sanction c'est l'adoption ou le rejet du projet de loi.* »

Conformément à la doctrine du Président, l'ordre du jour motivé ne fut pas soumis au vote du Sénat.

Il est à peine besoin de dire que le dépôt des projets de résolution qui est interdit au cours de l'examen des textes législatifs est interdit également après le vote de tous les articles, au moment où il ne s'agit plus que de statuer sur l'ensemble ; s'il arrivait qu'un orateur appelé à la tribune pour expliquer son vote entreprît de donner lecture d'un projet de résolution, le Président aurait le devoir d'arrêter d'office une telle infraction aux principes réglementaires[1], et, pour empêcher la lecture du projet de résolution, il n'aurait pas besoin de consulter la Chambre; c'est le règlement lui-même qui, en déterminant la procédure applicable dans les deux Chambres à l'examen des projets de lois, a implicitement écarté de tout débat législatif les résolutions dont le vote dépend d'une seule Chambre.

La tolérance en vertu de laquelle des projets de résolution peuvent être présentés au cours de la discussion des crédits inscrits à l'État A du Budget (V. n° 855) ne saurait s'étendre au cas où la Chambre examine les divers articles de la loi de finances[2]. En effet, l'on peut comprendre que des résolutions soient admises au moment où il s'agit de statuer sur les dépenses des différents ministères; bien que ce ne soit pas une bonne procédure, la Chambre peut juger nécessaire de préciser sa volonté lorsqu'elle est appelée à émettre un vote qui ne porte que sur un chiffre et un intitulé de chapitre; mais lorsqu'elle est en présence des articles de la loi de finances qui sont des textes législatifs, elle ne peut et elle ne doit exprimer sa pensée que sous une forme

1. « *M. Pierre Leroy-Beaulieu.* — Et maintenant, afin que la Chambre ne vote pas tout au moins cet impôt à l'aveuglette, en ignorant les répercussions si graves qu'il peut avoir, ne fût-ce que sur les impôts locaux, j'ai l'honneur de déposer sur le bureau la proposition de résolution suivante...

« *M. le Président Brisson.* — Monsieur Leroy-Beaulieu, on ne dépose pas de proposition de résolution sur l'ensemble d'un projet de loi.

« *M. Pierre Leroy-Beaulieu.* — Mais...

« *M. le Président.* — Je ne vous permettrai pas d'en donner lecture, ni même de l'annoncer. C'est la règle absolue.

« *M. Pierre Leroy-Beaulieu.* — Mais, monsieur le Président...

« *M. le Président.* — Je ne peux pas vous permettre de la déposer en ce moment.

« *M. Pierre Leroy-Beaulieu.* — Je pensais qu'on avait toujours le droit de déposer une proposition de résolution.

« *M. le Président.* — C'est une erreur. Le règlement s'y oppose.

« *M. Pierre Leroy-Beaulieu.* — Je m'incline devant l'autorité de M. le Président. Je déposerai ma proposition de résolution après le vote du projet de loi. » (C. D. 9 mars 1909.)

De même, dans la séance du Sénat du 23 décembre 1909, M. Couyba ayant terminé des explications de vote par le dépôt d'un projet de résolution tendant à prendre acte des déclarations du Gouvernement et à les approuver, M. le Président Antonin Dubost présenta les observations suivantes :

« Je ferai remarquer, ainsi que je l'ai déjà dit à M. Couyba, que le règlement ne comporte pas le vote d'une motion au cours de la discussion d'un projet de loi.

« La seule manière de donner satisfaction à M. Couyba serait, quand le projet de loi aura été voté, de considérer que, pendant la discussion, il y a eu un échange d'explications entre certains membres de l'Assemblée et le ministre des Travaux publics, qui équivaut à une véritable discussion sur interpellation. Je donnerais alors lecture au Sénat de l'ordre du jour proposé par M. Couyba, et je le mettrais aux voix, s'il n'y avait pas d'opposition. »

En conséquence, le Président mit aux voix l'ensemble du projet en délibération, et, après son adoption, il soumit au Sénat la résolution de M. Couyba.

2. M. le Président Paul Doumer a rappelé, dans les séances du 6 février 1905 et du 17 mars 1906, qu'il n'est pas permis de présenter des projets de résolution sur la loi de finances. — *Sic.* C. D. 5 mars 1906.

impérative, en modifiant ou en complétant les textes soumis à son examen. Ces principes sont, bien entendu, applicables à la loi sur les contributions directes comme à la loi de finances[1].

Nous avons vu dans quelle mesure, en France, le Président peut intervenir pour opposer une fin de non-recevoir aux amendements qu'il ne convient pas de mettre en délibération. Le droit du Président en cette matière est défini de la manière suivante par l'article 94 du règlement de la Chambre des députés d'Italie :

« Le Président a la faculté de refuser l'acceptation et le développement des ordres du jour, amendements ou articles additionnels qui sont formulés en termes inconvenants ou qui sont relatifs à des sujets tout à fait étrangers à l'objet de la discussion ; *il peut refuser de les mettre aux voix*. Si le député insiste et *si le Président juge opportun de consulter la Chambre*, celle-ci décide sans discussion par assis et levé. — Cette disposition s'applique au dépôt des questions, interpellations et motions[2]. »

On voit que ce texte consacre d'une manière non équivoque le pouvoir discrétionnaire du Président, puisqu'il l'autorise à refuser le dépôt d'un amendement, même sans consulter la Chambre.

698. Le règlement ne connaît pas les contre-projets, et, comme nous l'avons dit dans le *Traité* (n° 950), la Chambre a le droit de décider que le système de la Commission sera discuté avant le système formulé dans un contre-projet ; lorsque la question de priorité a été ainsi tranchée par un vote formel de la Chambre, l'auteur du contre-projet serait mal fondé à reprendre l'article 1er de son texte pour l'opposer au texte de l'article 1er de la Commission ; il ne suffit pas de changer de nom et de méthode pour obtenir un ordre de discussion qui a été repoussé ; ce serait entreprendre de substituer une volonté particulière à la volonté générale et demander à la Chambre de se déjuger. Toutefois le Président ne pourrait, en pareil cas, user d'une fin de non-recevoir absolue, mais la Chambre aurait le droit de prononcer la question préalable[3].

699. [*Sans modifications.*]

700. Tant que l'ensemble d'un projet de loi n'a pas été adopté, on peut déposer des dispositions additionnelles ; mais dès que le Président a posé la question du vote d'ensemble et que l'opération est commencée, il n'est plus possible d'apporter de nouveaux textes[4].

1. C. D. 10 juillet 1908.
2. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 368.
3. A. N. 25 mai 1850.
4. Dans la séance de l'Assemblée nationale du 16 juin 1871, au moment où l'ensemble d'un projet de loi était mis aux voix, un membre s'est plaint que le vote du dernier article eût été si rapide qu'il ne lui avait pas été possible de produire une disposition additionnelle. Après avoir permis quelques explications sur l'objet de cette disposition, le président Grévy a clos l'incident de la manière suivante :

« Je ne pouvais pas supposer que, pour une loi soumise à une délibération unique, on attendrait au dernier moment pour proposer un amendement qu'on n'a pas déposé sur le Bureau et qui n'est pas écrit... Il n'y a pas d'amendement déposé ; je ne peux pas retenir l'Assemblée plus longtemps sur cette question. C'est par condescendance que j'ai permis cette explication dans l'intervalle de deux épreuves. Je reprends le vote. »

701. Comme nous l'avons dit, les tolérances sont très grandes à l'égard de la reproduction d'un amendement rejeté ; il suffit qu'il y ait entre les textes successifs une légère différence, ou que ce qui avait été proposé à titre général ne soit plus proposé qu'à titre spécial et exceptionnel [1]. Mais lorsqu'un amendement remet nettement en question un principe rejeté par la Chambre, le Président est obligé d'intervenir pour en amener le retrait [2].

702 à **703.** [*Sans modifications.*]

704. Un ministre peut indiquer les modifications qu'il juge utile d'introduire dans un article; mais il ne peut pas, en sa qualité de ministre, déposer d'amendement, et, s'il ne se trouve pas de membre pour présenter le texte qu'il a défendu, ce texte n'existe pas devant la Chambre; le Président n'a aucun moyen de le mettre en délibération [3].

L'interdiction, pour les députés non validés, de déposer des propositions de loi s'étend au droit de signer des propositions déposées par d'autres membres; lorsque le nom de membres non encore validés se rencontre sur une proposition collective, il est supprimé par la Présidence. Mais, comme nous l'avons dit au *Traité*, l'interdiction ne s'étend pas aux amendements; le 20 novembre 1906, M. Pierre Leroy-Beaulieu, dont l'élection avait été soumise à enquête, a présenté un amendement sur le chapitre 75 du Budget des Finances pour l'exercice 1907; cet amendement a été discuté dans la séance du 1er décembre 1906, sans que son dépôt ait provoqué d'incident.

705. [*Sans modifications.*]

706. Dans la séance de la Chambre des députés du 28 mars 1902, la question s'est élevée de savoir si, au moment où la Chambre des députés délibère sur la loi de finances modifiée, il est possible de lui demander, par voie d'amendement, l'incorporation d'un projet de loi dont les articles ne figuraient pas au Budget primitivement voté. M. René Viviani d'une part, et M. Georges Berry de l'autre, avaient déposé des projets de résolution tendant à décider que le projet de loi sur les patentes serait incorporé dans le Budget de 1902 qui revenait amendé par le Sénat. Sans opposer une fin de non-recevoir absolue, M. le Président Deschanel fit remarquer qu'il ne paraissait pas très correct de discuter, à propos du Budget revenant du Sénat, des projets qui ne figuraient pas dans le texte primitif. M. Viviani répondit qu'en l'espèce il s'agissait de réclamer l'incorporation d'un projet qui avait été déjà examiné par le Sénat, qui revenait amendé par lui et qui était rapporté par la Commission du Budget. M. Caillaux, ministre des Finances, déclara que la procédure qui était soumise à la Chambre aurait pour conséquence, si elle était sanctionnée, de rendre très difficile le vote définitif du Budget. Le Président mit aux voix la motion de M. Viviani en faisant pour l'avenir les plus expresses réserves sur le droit réglementaire. La motion fut écartée par 277 voix contre 200.

1. C. D. 17 novembre 1902.
2. C. D. 16 juin 1905 (1re séance, Amendement de M. Augé); C. D. 26 juin 1905 (Amendement de M. Sénac).
3. C. D. 18 mai 1905.

De même, dans la séance de la Chambre des députés du 4 juillet 1903, M. Siegfried ayant déposé, sur une loi de douanes votée par le Sénat, une disposition additionnelle qui ne figurait pas dans le texte primitif, M. le Vice-Président Lockroy, qui occupait le fauteuil, fit observer qu'une telle procédure n'était pas dans les traditions de la Chambre. M. Mougeot, ministre de l'Agriculture, tout en déclarant que le Gouvernement était favorable au fond de l'amendement, déclara qu'il ne lui paraissait pas possible de l'introduire ainsi dans un projet déjà délibéré par la Chambre et modifié par le Sénat. M. Siegfried retira son amendement.

Dans la séance de la Chambre des députés du 21 décembre 1903, la question s'est élevée à nouveau de savoir s'il convient de mettre en délibération des amendements qui tendent à modifier un article adopté par le Sénat dans les mêmes termes que la Chambre. Il s'agissait de la réforme de la contribution des patentes. Le Président venait d'appeler un amendement de M. J. Thierry, lorsque le Président de la Commission, M. Merlou, présenta l'observation suivante :

« L'amendement de M. Thierry s'applique à une profession dont le tarif a déjà été voté par la Chambre et par le Sénat et par conséquent sur lequel il ne peut plus y avoir de débat; il est adopté définitivement et l'amendement de M. Thierry est forclos. »

M. J. Thierry fit observer que son droit ne pouvait être contesté, puisqu'il présentait un amendement au tableau A soumis aux délibérations de la Chambre. M. Rabier, rapporteur, défendit, en ces termes, la doctrine de la Commission :

« Ce qui est en discussion, c'est un tarif du tableau A, *mais non le tableau A tout entier.* A ce compte, il faudrait recommencer la discussion de tous les tarifs!... Il n'est pas admissible que la Chambre revienne maintenant sur tous les tarifs sur lesquels l'accord s'est fait entre elle et le Sénat. *Adopter une pareille méthode de travail serait manifester qu'on entend ne pas aboutir au vote de la loi.* »

Sur la question de droit, M. le Président Léon Bourgeois présenta les observations suivantes :

« Le devoir du Président est de constater qu'en effet il n'y a pas de disposition réglementaire formelle dans le sens indiqué par M. le rapporteur, mais qu'il y a une tradition constante et que l'usage s'est établi de ne pas mettre aux voix les modifications proposées à un texte qui a été déjà accepté par les deux Chambres. »

Après avoir rappelé les précédents, tels qu'ils sont analysés au *Traité*, le Président mit aux voix l'amendement de M. J. Thierry qui fut adopté par la Chambre.

Il demeure donc établi qu'en pareille matière le Président ne peut opposer une fin de non-recevoir aux amendements qui s'écartent de la règle générale et qui tendent à remettre en question des points sur lesquels l'accord s'était fait entre le Sénat et la Chambre. Mais il importe de constater les circonstances dans lesquelles s'est produit le précédent que nous venons de rappeler.

D'une part, ce projet de réforme des patentes qui revenait devant la Chambre avec des amendements du Sénat avait été, pour la première fois, délibéré par la précédente législature. On pouvait donc comprendre que la législature nouvelle, devant laquelle il y a table rase le jour de sa réunion (V. n° 690), se

crût le droit intégral d'examiner le projet tout entier. Ainsi s'explique comment la Commission elle-même, dans son rapport, avait fait brèche au principe qu'elle invoquait et avait modifié un texte qui n'avait pas été touché par le Sénat.

D'autre part, il n'y a aucun rapport à établir entre la loi des patentes et une loi de Budget; celle-ci doit être votée à date fixe; les divers chapitres de l'état des dépenses n'ont pas de répercussion réelle les uns sur les autres. Au contraire, il n'y a pas d'échéance fatale pour la promulgation d'une loi sur les patentes; mais, en revanche, il existe une espèce de solidarité entre les diverses professions qu'elle vise, et l'on peut très bien comprendre qu'un amendement introduit par le Sénat sur telle profession entraîne la Chambre à modifier le droit auquel est assujettie telle autre profession.

Dans la séance de la Chambre des députés du 19 avril 1905, il a été rappelé, à l'occasion des articles 53 *bis* et 56 de la loi de finances de 1905, qu'il serait irrégulier d'introduire des articles *nouveaux* dans le Budget modifié, mais que la situation n'est plus la même si l'article nouveau proposé n'est que la conséquence et le corollaire d'amendements votés par le Sénat au libellé de certains chapitres.

Dans cette même séance du 19 avril 1905 s'est posée la question de savoir si, lorsque le Budget revient du Sénat, un débat peut s'engager sur un chapitre *non modifié*, le débat portant alors non sur des chiffres ni des textes, mais sur les observations qui ont pu figurer au rapport de l'autre Assemblée; M. le Président Doumer s'est prononcé pour la négative, et il apparaît bien qu'un débat de cette nature serait incorrect; il n'y aurait aucun moyen de lui donner une sanction, car la Chambre ne peut voter aucune motion visant les rapports dont le Sénat a été saisi. Une sanction même serait superflue, car les Assemblées ne votent pas sur les motifs des rapports.

En tout cas, si la Chambre craignait que le rapport fait au Sénat n'induisît le Gouvernement à des actes contraires à sa propre volonté, elle n'aurait d'autre procédure à suivre que celle de l'interpellation; mais il serait aussi impossible de discuter que de voter à nouveau un chapitre non amendé.

On peut résumer ces divers précédents en disant que, tout au moins à l'égard des lois de finances, la Chambre entend s'interdire le droit d'amender les projets revenant du Sénat, sur des points qui n'ont amené aucun désaccord entre les deux Assemblées. Cette doctrine a été confirmée par un vote formel de la Chambre, le 27 février 1906 [1]. Sur un article des douzièmes provisoires que le Sénat avait disjoint et dont la Chambre venait de prononcer la réincorporation, un amendement nouveau avait surgi; M. le Président Paul Doumer posa nettement la question de procédure et demanda à la Chambre de décider si l'amendement était recevable; la Chambre se prononça pour la négative. Il est donc établi qu'en matière de lois de finances, qu'il s'agisse du Budget, de crédits, ou de douzièmes provisoires, les seuls points qui peuvent être remis en délibération après un retour du Sénat, sont ceux qui ont été modifiés par l'autre Assemblée; il ne saurait être présenté d'amendements nouveaux ni aux textes ratifiés par le Sénat ni à ceux qu'il a disjoints. S'il en

1. *Sic*, C. D. 23 mars 1906.

était autrement, si l'on pouvait tout recommencer *ab ovo*, ce ne seraient pas seulement les votes du Sénat qui seraient frappés de précarité, ce seraient aussi ceux de la Chambre elle-même; il n'y aurait jamais de résultat acquis, car le Sénat pourrait, à son tour, user du droit extrême que la Chambre se serait attribué, et l'on serait exposé à voir, en quelque jour de nervosité politique, la marche des services publics paralysée par une promulgation trop tardive.

Au cours de l'examen du Budget de 1909, des circonstances exceptionnelles ont amené les deux Chambres à confirmer solennellement ce principe que, lorsque le Budget revient devant la Chambre après avoir été modifié par le Sénat, il n'est plus possible de remettre en délibération les chapitres ou les articles qui n'ont pas été amendés par le Sénat et qui se trouvent, en fait, définitivement sanctionnés par les deux Assemblées; alors que le Budget de 1908 était déjà devant le Sénat, la promulgation de la loi concernant l'exploitation provisoire par l'État du réseau des chemins de fer de l'Ouest vint imposer la nécessité de modifier trois chapitres et quatre articles et d'introduire en même temps de nouveaux articles et un nouvel État; le Gouvernement indiqua officieusement à la Commission des Finances du Sénat les chapitres et les articles visés; celle-ci, afin de laisser les chapitres *ouverts*, afin de permettre à la Chambre d'opérer les rectifications nécessaires lorsque le Budget lui serait soumis de nouveau, opéra sur les chapitres intéressés une réduction de 100 francs; en prononçant cette réduction, le Sénat donnait à la Chambre le moyen légal d'opérer dans le chapitre ainsi amendé les modifications indispensables [1].

Une procédure identique a été suivie pour le chapitre 6 du Budget des Affaires étrangères de 1908, lequel se trouvait affecté par la promulgation d'une loi créant des attachés commerciaux, laquelle était postérieure au premier vote de la Chambre; le Sénat a tenu ce chapitre ouvert au moyen d'une réduction de 100 francs [2].

Cette procédure, organisée à la suite de conférences entre les Présidences des Chambres et les Commissions compétentes, ne laisse plus de doutes sur l'irrecevabilité d'amendements qui tendraient à remettre en question devant la Chambre des chapitres ou des articles ratifiés par le Sénat; ce qui n'était pas permis au ministre des Finances en présence d'un cas de force majeure, en présence d'une loi devenue exécutoire, ne saurait être permis à un membre abusant de son initiative personnelle.

Mais lorsqu'un chapitre a été modifié par le Sénat quant au chiffre, le Pré-

1. « La réduction de 100 francs sur le crédit voté par la Chambre a été effectuée par la Commission des finances du Sénat conformément aux indications données dans le rapport de M. Bienvenu-Martin sur le régime provisoire adopté pour l'exploitation du réseau de l'Ouest racheté, et ce, afin de permettre à la Chambre de mettre les différents chapitres intéressés par le rachat en concordance avec la réalité. » (S. 8 décembre 1908, rapport de M. Boudenoot sur le Budget des Finances.)

« La réduction de 100 francs opérée par le Sénat n'avait d'autre but que de laisser le chapitre 11 sans vote définitif des Chambres, et de nous permettre de le modifier pour tenir compte de la situation nouvelle résultant du vote de la loi d'exploitation provisoire du réseau des chemins de fer de l'Ouest et de la notification à la Compagnie du rachat à partir du 1er janvier. » (C. D. 21 décembre 1908; rapport de M. Paul Doumer.)

2. « La réduction faite par le Sénat vaut à titre d'indication. Elle a été effectuée, dit son rapporteur, « afin de permettre à la Chambre des députés d'y inscrire, en usant de son droit d'initiative, le crédit afférent *aux six emplois d'attachés commerciaux* créés par la loi du 10 décembre 1908. » (C. D. 21 décembre 1908; rapport de M. Paul Doumer.)

sident n'a aucun moyen d'empêcher le dépôt d'un amendement ayant pour but de modifier à la fois le chiffre et le libellé pour un objet autre que celui qui était primitivement prévu. Toutefois, le procédé n'est pas régulier; un amendement de cette nature introduit par la Chambre dans le Budget de 1909, sur le chapitre 16 de l'Intérieur, le 23 décembre 1908, a été repoussé par le Sénat le 24 décembre (V. *supra*, n° 520).

Il résulte d'un précédent de 1907 que, lorsque des événements imprévus surgissent entre le vote d'un projet de loi par la Chambre et son retour devant elle avec des amendements du Sénat, il est dans le droit de la Commission de la Chambre de proposer, sur l'initiative du Gouvernement, l'intercalation d'articles qui ne figuraient pas dans le texte primitif[1].

Dans la séance du Sénat du 22 février 1910 s'est posée, non plus au sujet d'une loi de finances, mais à l'occasion d'une loi organique, la question de savoir si la Haute Assemblée peut reprendre, par voie d'amendement, une proposition précédemment votée par elle et transmise à la Chambre des députés, pour l'incorporer dans une autre proposition encore pendante devant elle. En l'espèce, il s'agissait d'un amendement de M. Alexandre Bérard ayant pour objet d'ajouter à une proposition concernant le secret du vote sur laquelle délibérait le Sénat, tous les articles d'une proposition relative à la corruption électorale antérieurement adoptée par le Sénat et qu'une Commission de la Chambre avait déjà rapportée avec amendements; l'affaire était même inscrite à l'ordre du jour de la Chambre, sans toutefois que la délibération fût ouverte, ce qui aurait rendu l'amendement irrecevable.

Après avoir donné connaissance au Sénat de l'amendement déposé par M. Alexandre Bérard, M. le Président Antonin Dubost appela l'attention du Sénat sur le point de droit soulevé par cette demande d'incorporation :

« La question se pose de savoir si nous pouvons voter de nouveau *soit pour le confirmer, soit pour le modifier, un texte déjà renvoyé à l'autre Chambre et ainsi la dessaisir en quelque sorte d'une proposition qui lui a été régulièrement transmise.*

« C'est un point qui n'est réglé par aucune disposition du règlement. Jusqu'ici la question n'a même jamais été posée devant le Sénat.

« Mais, depuis un certain nombre d'années, la Chambre des députés a créé divers précédents à cet égard; plusieurs fois, récemment encore, elle a voté à nouveau des dispositions qu'elle avait transmises au Sénat, et dont le Sénat n'avait pas encore commencé la délibération. C'est ainsi que des lois de finances nous sont arrivées avec des dispositions dont nous avions été saisis déjà par des projets spéciaux votés par la Chambre des députés et qui avaient été votés une seconde fois par elle et incorporés à la loi du Budget.

« Je ne pouvais donc ouvrir la discussion des amendements de MM. Bérard et Flandin, sans exposer au Sénat la situation particulière où il se trouve au point de vue réglementaire, et sans le consulter sur sa manière de voir à ce sujet.

« Si le Sénat n'a pas d'objection à faire aux précédents créés par la Chambre des députés, je donnerai la parole aux auteurs d'amendements. Mais tout le monde reconnaîtra au moins, messieurs, que la question dont je viens de vous entretenir méritait de vous être soumise. »

M. Édouard Millaud, qui avait été rapporteur du règlement de la Haute

1. C. D. 8 juillet 1907. (Projet de loi concernant le renvoi anticipé de la classe 1903; article 3 nouveau visant les militaires du 17e d'infanterie qui avaient manqué aux appels du 21 juin 1907. — Rapport de M. Le Hérissé du 4 juillet 1907.) Il résulte même d'un rapport supplémentaire déposé sur la même question par M. Le Hérissé le 6 juillet 1907 que l'un des articles modifiés par le Sénat peut être complété par un paragraphe additionnel qui ne figurait pas dans la première délibération de la Chambre.

Assemblée en 1876, exposa que la reprise et le vote par le Sénat d'une proposition de loi déjà transmise à la Chambre des députés paraissait contraire aux principes constitutionnels établis pour les rapports des deux Chambres entre elles et constituerait en réalité une délibération nouvelle non prévue par le règlement. Il conclut en déclarant que l'amendement de M. Bérard devait être écarté.

Le Président du Sénat intervint à nouveau pour préciser la situation réglementaire :

« Si la question était résolue par le règlement, je n'aurais qu'à appliquer le règlement lui-même. Mais, je le répète, le règlement est muet à cet égard, alors qu'au contraire il s'explique très catégoriquement quand la discussion du texte soumis au Sénat est déjà commencée dans l'autre Assemblée; dans ce dernier cas, nous ne pourrions pas mettre aux voix les amendements qui nous sont présentés; notre règlement le défend. Mais pouvons-nous délibérer de nouveau sur un texte transmis à l'autre Chambre quand elle n'en a pas encore commencé la discussion? Jusqu'à présent le Sénat semble ne l'avoir pas pensé. Il paraît avoir cru qu'il n'en avait pas le droit, et que ce serait en quelque manière dessaisir l'autre Assemblée de la proposition qui lui a été transmise.

« Les précédents nouveaux de la Chambre des députés auraient-ils modifié ses dispositions à cet égard? Je l'ignore. Dans tous les cas la question est entière devant lui et je le prierai tout à l'heure de vouloir bien la trancher. »

Le rapporteur de la proposition dans laquelle on proposait d'introduire le texte précédemment voté par le Sénat ayant rappelé qu'à côté de la demande d'incorporation formulée par M. Bérard il existait un amendement nouveau déposé par M. Flandin qui tendait à modifier le texte primitif, le Président signala le danger pour une Assemblée d'adopter sur une même question deux textes successifs :

« Si le Sénat, après avoir transmis à la Chambre des députés une proposition sur un objet déterminé, venait à la modifier par des amendements ou à voter une autre proposition portant sur le même objet, la Chambre des députés se trouverait saisie de deux propositions différentes ayant le même objet et se demanderait tout naturellement quelle est l'opinion du Sénat, et quelle est l'attitude qu'elle doit avoir elle-même. C'est pour cette raison que s'est posée, en face du règlement lui-même, la question que je viens de soumettre au Sénat. »

Appuyant les observations du Président, M. Milliès-Lacroix dit que « remettre le texte voté en discussion, serait risquer de le voir modifier, et exposer l'autorité du Sénat à un amoindrissement devant la Chambre des députés. » M. Savary, ancien rapporteur de la proposition dont l'incorporation était réclamée, déclara que les précédents invoqués étaient mauvais :

« Il ne faut pas les fortifier, ajouta M. Savary; il ne convient pas de procéder à une nouvelle délibération. A mon avis, le *Sénat a épuisé son droit, quant à présent*, sur la proposition qui se trouve actuellement devant la Chambre des députés, à l'état de rapport et inscrite à l'ordre du jour. »

Devant les principes réglementaires si justement invoqués, les deux amendements présentés par MM. Alexandre Bérard et Flandin furent retirés. En conséquence, le Président n'eut pas à consulter le Sénat; mais le sentiment de la Haute Assemblée s'était manifestement dégagé; il demeure établi que le Sénat se considère comme dessaisi lorsqu'il a rendu son vote d'ensemble sur une proposition de loi et qu'il ne se reconnaît plus le droit de la renvoyer

une seconde fois devant la Chambre des députés, soit avec le même texte, soit avec un texte amendé.

707. En décidant que les amendements doivent être rédigés par écrit et indiquer l'article de loi auquel ils se rapportent, les règlements du Sénat et de la Chambre ont voulu qu'un contrôle sérieux pût être exercé par tout membre de l'Assemblée sur les votes émis en séance publique. Si le texte des amendements adoptés par la Chambre était simplement recueilli par la sténographie, comme les paroles de l'orateur, des contestations pourraient s'élever le lendemain sur le procès-verbal, et il n'y aurait, pour établir la matérialité du vote, que les souvenirs du Président ou les notes du Secrétaire général de la Présidence. Au contraire, avec une minute authentique signée de son auteur, nulle difficulté ne peut s'élever, et, dans la pratique, il ne s'en produit pas. Si, par suite d'une erreur d'impression, la formule de l'amendement voté n'est pas insérée au compte rendu *in extenso* telle qu'elle avait été lue en séance, le Président en ordonne la rectification d'office. Tout membre de la Commission, tout député qui croit qu'une erreur a été commise peut s'assurer, sur la minute même, de la réalité de ses doutes. Les minutes des amendements sont conservées au dossier de la séance jusqu'à la clôture de la session; elles sont ensuite versées aux archives. Ce n'est donc pas pour rendre plus compliqué le travail de leurs collègues que les Présidents insistent maintes fois sur la stricte application du règlement; c'est pour assurer aux votes de la Chambre toutes les garanties nécessaires. Il est certain que, dans la pratique, on tend trop souvent à diminuer ces garanties. Un usage s'est introduit, qui est contraire au règlement, c'est de modifier verbalement l'amendement déposé entre les mains du Président; lorsque les déclarations verbales ne sont pas appuyées par une rédaction remise au Bureau, il n'y a plus d'autre moyen de contrôler les votes de la Chambre que les feuillets de la sténographie et les notes de séance. Ce n'est pas là ce que les règlements ont voulu lorsqu'ils ont établi la procédure nécessaire pour faire une loi.

Les amendements sont enregistrés au Secrétariat général de la Présidence et imprimés avec la date de leur dépôt. Mais cette date n'a aucune importance au point de vue de la priorité du débat et du vote, laquelle se détermine par des raisons de texte (V. n° 945 et suiv.). Toutefois, entre deux amendements qui auraient exactement la même rédaction, la priorité devrait être réglée d'après la date du dépôt, et, si la date était la même pour les deux amendements, la priorité serait acquise à celui qui serait parvenu le premier aux mains du Président. L'ordre dans lequel parviennent les amendements est, en effet, constaté sur le registre d'inscription; il est, en outre, indiqué par le numéro porté sur le texte imprimé.

Après avoir été remis à la Présidence et même après avoir été imprimé et distribué, un amendement peut être légèrement modifié dans sa forme sans perdre le bénéfice de la date de son dépôt. Mais, si la modification avait pour conséquence de le confondre avec un amendement antérieurement déposé, le bénéfice de la date resterait acquis à l'amendement le plus ancien.

Le règlement n'a pas fixé de délai pour le dépôt des amendements, sauf en

matière d'augmentation de crédits (V. n° 708). Il est peut-être regrettable qu'il n'ait pas été possible d'établir sur ce point une formule limitative; les amendements improvisés en séance, qui ne sont connus ni de la Commission, ni du Gouvernement, ni de la Présidence, qui ne peuvent être étudiés ni au point de vue du classement, ni au point de vue de la discussion, troublent singulièrement le vote des lois. Aussi, en l'absence d'un texte réglementaire, les Présidents s'efforcent d'obtenir de la courtoisie de leurs collègues qu'ils veuillent bien déposer les amendements avant l'ouverture de la séance[1].

Un Président de Commission peut également adresser aux membres de l'Assemblée une lettre les priant de formuler leurs amendements assez à temps pour que la Commission puisse les examiner avant l'ouverture du débat[2].

De même que l'impression des amendements ne comporte pas d'exposé de motifs, elle ne comprend ni annexes ni tableaux justificatifs. Si les auteurs estiment que des documents de cette nature sont nécessaires pour la défense de leurs amendements devant la Commission, ils peuvent en opérer le dépôt à la Présidence qui les fait parvenir à la Commission compétente.

Lorsque les tableaux joints à un amendement ont le caractère législatif et sont destinés, en cas d'adoption par la Chambre, à devenir partie intégrante de la loi, ils peuvent être imprimés à la suite du texte.

Bien que les motions tendant à supprimer un article ou une partie d'article ne soient pas des amendements au sens propre du mot et se trouvent soumises, pour le vote, à une procédure spéciale (V. n° 974), il est d'usage de les imprimer et de les distribuer comme les autres amendements. Les questions de suppression ont en effet une grande importance dans l'élaboration des lois,

1. « *M. le Président Brisson.* — Permettez-moi, dans l'intérêt de tous les députés, d'adresser une observation aux auteurs des amendements. Il serait bien préférable que les amendements arrivassent à la Présidence avant le jour même de la séance et le commencement de la discussion.

« J'ai trois amendements sur l'article 1er; tous les trois me sont arrivés au cours de cette séance. Je les ai communiqués à la Commission et au Gouvernement. Mais je ne peux pas faire que tous nos collègues les connaissent avec quelque exactitude; ils ne les ont pas sous les yeux. Le rapport est du 22 mars. Vraiment, on aurait bien pu saisir la Présidence des amendements avant la séance d'aujourd'hui ! » (C. D. 2 juin 1904.)

« *M. le Président Brisson.* — Une fois de plus, je supplie mes collègues de me faire connaître à temps les amendements qu'ils ont l'intention de déposer. Le texte du projet de loi est distribué depuis longtemps et l'on attend jusqu'au moment du vote pour présenter de nouvelles rédactions ! » (C. D. 13 juin 1904.)

Un rapport déposé par M. Jean Cadet, le 20 février 1905, au nom de la Commission du règlement, concluait à l'adoption du texte suivant :

« Il ne peut être déposé, *en cours de séance*, aucun amendement sur des projets ou propositions dont le rapport est inscrit *en tête* de l'ordre du jour depuis plus de quarante-huit heures. »

La 8e Législature n'a pas statué sur cette disposition qui était de nature à protéger la clarté et la sincérité des débats sans nuire à aucun droit.

Déjà la Commission du règlement de la 7e Législature avait vainement proposé de prendre, contre les amendements improvisés, la garantie suivante :

« Tout amendement, tout article additionnel, doit être communiqué à la Commission, imprimé et distribué *un jour au moins avant d'être discuté.* »

2. Le 20 janvier 1909, afin de faciliter à la Chambre les travaux de revision du tarif général des douanes, M. Klotz, Président de la Commission des douanes, a eu l'heureuse idée d'envoyer à tous les députés la communication suivante :

« Mon cher Collègue, tous les rapports relatifs à la revision douanière étant distribués, la Chambre ayant fixé au 25 février prochain l'ouverture du débat, je me permets de vous prier, au cas où vous auriez une proposition de loi ou un amendement à déposer, de bien vouloir en effectuer le dépôt avant le 15 février, afin que la Commission puisse vous entendre et étudier la question soumise par vous avec le soin qu'elle mérite. Veuillez agréer, etc. *Le Président de la Commission des douanes*, L.-L. KLOTZ. »

et il est très nécessaire que toute la Chambre soit avertie d'avance de celles qui doivent être posées.

Les amendements peuvent être déposés collectivement, et le règlement ne limite pas le nombre de signatures que l'on a le droit de recueillir pour un même amendement; mais il n'est pas possible de déposer ni de défendre des amendements au nom d'un groupe [1].

Nous venons de dire que, sauf en matière de finances, il n'y a aucun délai pour le dépôt des amendements; tant que la question qu'ils visent n'a pas été réglée par la Chambre, les amendements sont recevables; mais les dispositions additionnelles ne peuvent plus être déposées après le vote de l'ensemble de l'article auquel elles se rattachent; il faut alors que leurs auteurs les présentent comme articles distincts. Au contraire, le règlement du Sénat italien décide que les additions peuvent être proposées même après l'adoption des articles dont elles doivent faire partie, pourvu que leur texte n'implique aucune contradiction avec les votes déjà émis par l'Assemblée. Le règlement de la Chambre des députés d'Italie fixe un délai minimum de vingt-quatre heures avant le débat pour le dépôt des amendements, exception faite pour les amendements qui portent la signature de cinq députés.

708. L'article 51 du règlement décide que les amendements au Budget, lorsqu'ils tendent à augmenter les dépenses, ne peuvent être déposés après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. Avant le vote de la résolution du 30 juin 1909, la Chambre ne se considérait pas comme tenue d'attendre trois séances après la distribution de chaque rapport spécial pour en ouvrir la discussion. Dans le délai de vingt-quatre heures prescrit par l'article 26 du règlement, qui ne contenait précédemment aucune clause applicable au Budget, la Chambre avait le droit de mettre à son ordre du jour un rapport de Budget, et l'on ne pouvait pas dire qu'en usant de ce droit, la Chambre manquait aux prescriptions de l'article 51; cet article 51 a été édicté non point dans l'intérêt des auteurs d'amendements, mais pour limiter l'abus des amendements tardifs. Ceux qui voulaient réclamer des augmentations de dépenses n'avaient que trois séances pour le faire après la distribution spéciale; mais le texte ne leur garantissait pas autrefois qu'ils auraient ces trois séances, et comme, en fait, ils avaient tout le temps qui s'écoule entre le dépôt du projet de Budget et le dépôt des rapports, on ne pouvait pas dire que leur liberté subissait une atteinte quelconque. En fait, et notamment au mois de décembre 1906, la Chambre a discuté des rapports de Budget qui étaient distribués depuis moins de trois séances [2]. Toutefois, en 1909, la Commission du règlement s'est préoccupée d'assurer d'une manière plus précise les droits des auteurs d'amendements en matière budgétaire; sur le rapport de M. Louis Marin, la Chambre a voté, le 30 juin 1909, une résolution qui modifie l'article 26 du règlement et aux termes de laquelle *les rap-*

1. C. D. 29 mai 1905. — V. *infra*, n° 908.

2. Dans la séance du 3 décembre 1906, une observation réglementaire avait été formulée au sujet du Budget des Postes dont le rapport n'était distribué que depuis quarante-huit heures; mais elle a été retirée par son auteur parce qu'elle ne s'appuyait pas valablement sur le texte de l'article 51.

ports du Budget doivent être distribués huit jours au moins arant la discussion. Il convient de noter que le nouvel article 26 réduit le délai à vingt-quatre heures en cas d'urgence déclarée; par conséquent, si la Chambre jugeait nécessaire de prononcer l'urgence à l'égard d'un Budget, elle ferait revivre la jurisprudence antérieure.

Le délai de trois séances imparti pour le dépôt des amendements tendant à augmenter les dépenses, ne saurait s'appliquer à la *reprise* d'un amendement retiré par son auteur[1]. Mais il s'appliquerait au dépôt en séance d'un amendement ayant le même but, avec un chiffre moindre, qu'un amendement rejeté[2].

Lorsqu'un amendement a pour but de réduire les crédits d'un chapitre pour affecter l'économie ainsi réalisée aux crédits d'un autre chapitre, le rejet, par la Chambre, de la réduction proposée pourrait avoir pour conséquence d'empêcher la mise aux voix du relèvement de l'autre chapitre, car alors on se trouverait en présence d'une demande d'augmentation qui, n'ayant plus son corrélatif dans une diminution égale, serait, à bon droit, considérée comme proposée séance tenante, c'est-à-dire en dehors du délai réglementaire des trois séances. Mais il n'en est plus de même lorsque le mécanisme de l'amendement connexe à deux chapitres est tel que l'augmentation du second chapitre a pour résultat de rendre inutilisable et de faire tomber en annulation une somme correspondante sur le chapitre antérieur[3].

Le délai des trois séances inscrit dans le dernier paragraphe de l'article 51 ne s'applique pas aux amendements qui se bornent à réclamer le rétablissement du chiffre primitif du Gouvernement; mais, lorsque la Chambre a refusé, par un vote formel, de prononcer ce rétablissement, tout chiffre nouveau proposé en élévation du chiffre de la Commission deviendrait une demande d'augmentation qui ne pourrait plus être introduite par voie d'amendement puisqu'elle se produirait en dehors du délai prescrit[4].

A la fin d'une première délibération, on ne peut plus déposer de dispositions additionnelles dès que le Président a annoncé que la Chambre va être consultée sur le passage à une deuxième délibération[5], lors même que, par tolérance, des observations générales auraient été admises sur la question de savoir si ce passage doit être ordonné (V. n° 825).

1. Dans la séance du 21 novembre 1904, le Président a considéré que M. Jumel avait le droit de reprendre un amendement d'augmentation sur le crédit des chemins vicinaux, amendement qui avait été discuté, puis retiré par le signataire, M. Gaffier. Le Président de la Commission avait émis un doute sur ce droit de reprise.

2. La question n'a pas été examinée en séance; mais, le 19 novembre 1904, pendant les débats sur un amendement de M. Congy, augmentant les crédits de la mutualité, le Président de la Chambre, d'accord avec la Commission du Budget, a considéré qu'il ne serait pas possible, en cas de rejet du chiffre proposé par cet amendement, d'apporter un autre amendement avec un chiffre inférieur.

3. C. D. 13 janvier 1910. (Amendement de M. Ruiberti demandant une réduction de 20,000 francs sur le chap. 29 du Budget du travail et la création d'un chap. 29 *bis* doté de 20,000 francs; rejet de la réduction et adoption du chap. 29 *bis*.)

4. Cette question n'a pas été examinée en séance, mais elle n'est pas douteuse, et, au cours de la discussion du Budget de 1910, après le rejet d'un amendement de M. Trouvé qui demandait, sur le chap. 37 du Budget de la Guerre, le rétablissement d'une somme de 460,000 francs supprimée par la Commission, la Présidence a refusé de recevoir un amendement nouveau qui proposait une augmentation de 400,000 francs. — V. *supra*, n° 66, *in fine*.

5. C. D. 11 décembre 1905. (Projet sur les fraudes des beurres; Amendement de M. Perroche.)

A la fin d'une délibération unique par suite d'urgence, lorsque le retrait de la déclaration d'urgence a été demandé, mis aux voix et repoussé, le Président ne peut plus recevoir de dispositions additionnelles; à ce moment de la procédure il ne reste qu'à statuer sur l'ensemble du projet de loi; en effet, le règlement décide que le retrait de la déclaration d'urgence peut être demandé *après* la discussion des articles et *avant* le vote sur l'ensemble; il serait donc contraire au règlement de revenir en arrière et de rouvrir le débat sur de nouveaux articles[1].

709. [*Sans modifications.*]

710. Lorsque la discussion d'un amendement est terminée et qu'il n'y a plus pour la Chambre qu'à statuer, l'auteur de cet amendement n'est pas libre de le soustraire à un vote immédiat en déclarant qu'il l'ajourne à un autre moment du débat. Il n'a qu'un droit, celui de retirer son texte; mais alors un autre membre peut le reprendre et le vote a lieu. Ces principes sont applicables aux motions préjudicielles comme aux textes législatifs[2].

Bien que le retrait d'un amendement fasse tomber toute la matière du débat, le Président peut donner la parole à l'auteur d'un amendement qui a déclaré *d'avance* vouloir le retirer[3]; le droit de parole ne comporte, en ce cas, que des explications sommaires sur les motifs du retrait, et il n'ouvre à personne le droit de réplique.

Lors même qu'un amendement n'est retiré qu'après avoir été développé, la déclaration de retrait arrête le débat et personne ne peut plus être autorisé à prendre la parole sous prétexte qu'il n'a pas été répondu aux considérations présentées par l'auteur de l'amendement[4].

Le membre qui n'a pas déclaré sa volonté de retirer son amendemant *avant* de monter à la tribune se trouve régulièrement en possession de la parole lorsque ses intentions sont connues de la Chambre, et rien, dans le règlement, ne permet plus de limiter les développements qu'il peut donner à sa pensée. Tout signataire d'amendement est libre de faire un discours avant de le retirer, et cela s'est vu. Le règlement de la Chambre des députés d'Italie a pris sur ce point une précaution qui n'est pas inutile; ce règlement décide que « celui qui retire un amendement a le droit d'en exposer les raisons pendant un temps n'excédant pas cinq minutes ».

Bien entendu, les auteurs d'amendements ne sont pas forclos par le fait du retrait; si la suite du débat le permet, ils peuvent reprendre les amendements auxquels ils avaient renoncé; ils peuvent même prier le Président de déclarer qu'ils ne retirent leurs textes que « provisoirement »[5].

Pour que le retrait d'un amendement collectif produise son plein effet, il faut que tous les signataires de cet amendement déclarent consentir à ce

1. S. 8 février 1906.
2. C. C. 21 mars 1905; C. D. 8 novembre 1909.
3. S. 30 novembre 1905.
4. A. N. 3 juillet 1874.
5. C. D. 8 novembre 1909. (Retrait provisoire des contre-projets concernant la réforme électorale opéré par tous les signataires afin de permettre à la Chambre de statuer immédiatement sur le principe de la représentation proportionnelle.)

retrait; le fait qu'un seul membre le maintient suffit à empêcher l'Assemblée d'être dessaisie, et tant qu'un vote n'est pas intervenu de nature à forclore cet amendement, le Président est obligé de lui rendre sa place dans le débat, lors même que l'examen d'un autre amendement serait déjà commencé [1].

1. « *M. le Président.* — C'est par une simple méprise que la discussion a été ouverte en premier lieu sur le nouvel amendement de MM. Codet et Maurice Faure. J'avais pensé que le premier amendement signé de MM. Codet, Maurice-Faure et un certain nombre de leurs collègues, parmi lesquels M. Bepmale, était retiré par tous ses signataires. Les observations présentées par M. Bepmale prouvent qu'il n'avait pas donné son assentiment à ce retrait. Dès lors, c'est le premier amendement de MM. Codet, Maurice-Faure et Bepmale qui devrait être en ce moment en discussion. » (S. 3 février 1910.)
Bien entendu, l'examen de l'amendement déjà mis en délibération ne pourrait être interrompu que par une décision de la Chambre. — V. *infra*, n° 945.

DEUXIÈME SECTION

PROCÉDURE DES TRAVAUX INTÉRIEURS

CHAPITRE PREMIER

DE LA PROCÉDURE DANS LES BUREAUX

711. La résolution du 17 novembre 1902 qui organise, dès le début de chaque législature, seize grandes Commissions permanentes (V. *infra*, n° 737), a sensiblement modifié le rôle et l'importance des Bureaux. Lorsqu'il avait été décidé après le rétablissement du régime parlementaire, en 1814, que l'examen détaillé de tout projet de loi serait précédé d'une discussion préliminaire dans les Bureaux, on poursuivait un double but. On voulait d'abord qu'avant d'être livrés à des Commissions dont les décisions pèsent d'un poids très lourd sur les débats publics, les projets fussent connus de tous les membres et étudiés par eux; on voulait dégager une sorte d'opinion générale sur les grandes lignes du texte et fournir aux travaux des Commissions une base à peu près certaine. La nécessité où se trouvait chaque député de lire et de juger un projet avant de se rendre dans son Bureau pour y produire ou y combattre des candidatures, permettait à la majorité de se révéler et de prendre conscience d'elle-même; les questions de principe se trouvaient fixées; le caractère du projet ne restait ignoré de personne; quand venait le rapport, la comparaison était rapidement faite entre le texte primitif et les amendements de la Commission; le débat public répétait les échos de la discussion qui avait eu lieu dans les Bureaux; il devenait ainsi plus clair et plus serré.

On avait également voulu, en créant les Bureaux, fournir à tous les membres, quel que fût le degré de leur talent oratoire, un moyen de concourir utilement par la parole à l'œuvre législative; ceux que la timidité naturelle ou un défaut de force physique écartait de la tribune trouvaient dans les Bureaux l'occasion de faire profiter la Chambre de leur expérience. D'autre part, ceux

qui possédaient le talent de la parole apprenaient dans les Bureaux à le fortifier et à le diriger; les Bureaux étaient pour eux une sorte d'école préparatoire aux âpres difficultés du débat public; ils y tâtaient leurs forces; ils y formaient leur jugement; ils y mesuraient le degré d'influence que leur parole pouvait exercer sur leurs collègues. Beaucoup de discours admirés en séance comme de brillantes improvisations avaient été ébauchés dans les Bureaux.

Enfin, la fréquence inévitable des réunions dans les Bureaux rapprochait les représentants des divers partis pour le plus grand bien des affaires de l'État; à force de se coudoyer dans l'intimité, les adversaires politiques les plus déterminés s'habituaient à s'apprécier et à s'estimer; il se formait là des sympathies et des amitiés qui naissent plus difficilement dans l'atmosphère enfiévrée des séances publiques.

Les conditions du travail dans les Bureaux ne sont plus aujourd'hui les mêmes. Bien que les Bureaux continuent d'être renouvelés chaque mois, et que chaque législature ait ainsi une trentaine de Bureaux différents, leur besogne est réellement épuisée en une seule fois. Lorsqu'ils ont élu, au mois de juin qui suit la constitution de la Chambre, les seize grandes Commissions permanentes, le tirage mensuel devient une opération à peu près vide de sens. En effet, les Bureaux de chaque mois n'ont à nommer que les quatre Commissions mensuelles des congés, des pétitions, d'intérêt local et d'initiative parlementaire; or la Commission des Congés et celle des pétitions sont bien souvent tirées au sort; la Commission d'intérêt local est décapitée depuis la réforme des octrois et les lois de décentralisation de 1898 et de 1902; enfin, la Commission d'initiative a peu d'occasions de se réunir puisque les propositions de loi sont presque toujours renvoyées d'office à l'une des seize Commissions permanentes, sans procédure de prise en considération. Il y aurait donc une économie de temps à décider que les Commissions mensuelles deviendront annuelles et ne seront renouvelées qu'au début de chaque législature; on n'aurait ainsi qu'un seul tirage et une seule réunion des Bureaux par an; leurs opérations prendraient dès lors plus d'intérêt et attireraient plus de membres.

Mais, tant que la Chambre ne croit pas pouvoir adopter le système anglais — et il y a pour cela des raisons très sérieuses — il importe de conserver le tirage au sort des Bureaux pour la formation des grandes Commissions permanentes. Cet appel au hasard n'a pas été imaginé seulement comme un instrument matériel de travail; il a été aussi considéré comme une précaution nécessaire pour prévenir ou briser les coalitions de personnes ou de partis. Il y a aujourd'hui autant de raisons qu'autrefois de maintenir ce moyen d'égaliser les chances des différentes candidatures, et cela est si vrai qu'à une date relativement récente, en 1894, la Chambre a jugé nécessaire de réduire à deux heures l'intervalle entre la nomination de la Commission du Budget et le tirage des Bureaux chargés de la désigner.

C'est d'ailleurs le sort qui, dans presque tous les Parlements étrangers, sert à répartir les membres pour l'élection des Commissions. Le Reichstag allemand est divisé par le sort en sept Sections ou Bureaux comptant, autant que possible, le même nombre de membres; mais les Sections ne sont pas renou-

velées d'office tous les mois; elles demeurent en fonctions jusqu'à ce que le Reichstag, *sur une demande appuyée par cinquante signatures*, décide leur renouvellement. La Chambre des députés d'Autriche est partagée en neuf Sections qui doivent avoir, autant que possible, le même nombre de membres et qui sont désignées par le sort au début de la session. Il y a également dans la Chambre des députés de Hongrie neuf Bureaux tirés au sort *pour la durée de la législature*. Au Sénat italien on attache une telle importance à l'action du hasard dans la formation des Bureaux que, pour la rendre plus absolue, on a organisé une procédure extrêmement compliquée; tous les noms des membres qui ne sont pas notoirement empêchés de faire acte de présence jusqu'au renouvellement des Bureaux sont placés dans une urne; l'un des secrétaires les tire un à un et les lit à haute voix; un autre secrétaire les inscrit sur cinq listes différentes et dans l'ordre suivant : le premier nom sorti de l'urne est porté sur la première liste, le second sur la deuxième, et ainsi de suite jusqu'à cinq; le sixième nom est alors porté sur la première liste, le septième sur la seconde, et l'on continue de même jusqu'à épuisement. Chaque liste donne la composition des cinq Bureaux entre lesquels se partage le Sénat italien; l'opération doit être faite en séance publique; toutefois, le Sénat a le droit de décider qu'elle aura lieu en comité secret, mais il faut qu'ensuite le résultat du tirage soit lu en séance publique. Les Bureaux du Sénat italien sont renouvelés *tous les deux mois;* les sénateurs absents au moment d'un tirage peuvent se faire inscrire avant le prochain tirage en s'adressant au Président qui les place dans les Bureaux comptant le moins de membres. La Chambre des députés d'Italie se partage, par la voie du sort, en neuf Bureaux qui sont renouvelés tous les deux mois, mais son règlement n'indique pas la procédure compliquée du Sénat italien. Dans les deux Chambres d'Espagne il y a sept Sections ou Bureaux tirés au sort; leurs pouvoirs sont mensuels à la Chambre des députés; mais au Sénat ils sont renouvelés *deux fois par mois*. Nous avons dit dans le *Traité* que la Chambre des représentants de Belgique se divise en six Sections renouvelées tous les mois par le sort, mais qu'au Sénat belge le mécanisme des Bureaux n'existe pas, puisque les Commissions y sont nommées en séance plénière. Aux Pays-Bas, la première Chambre a cinq Bureaux tirés au sort *tous les trois mois;* la seconde Chambre a également cinq Bureaux tirés au sort *tous les deux mois;* le Président tire en même temps que le nom de chaque membre un numéro d'ordre indiquant le Bureau dont il doit faire partie; la loi du sort est donc entourée d'une double garantie. La Chambre hellénique est divisée en huit Bureaux désignés par le sort. Le Conseil national de Suisse n'a pas de Bureaux; il procède à la nomination des Commissions en réunion plénière comme le Sénat belge. Si l'on compare les différentes dispositions que nous venons d'analyser, on constate que la plus pratique est celle du Reichstag qui subordonne le renouvellement des Bureaux à une décision de l'Assemblée provoquée par cinquante membres.

712 à **716**. [*Sans modifications.*]

717. Les règles antérieurement suivies à l'effet de pourvoir aux vacances qui se produisent dans les Commissions ont été modifiées par une résolution de la

Chambre en date du 15 février 1905. Autrefois, les députés nommés aux élections partielles n'avaient aucune place dans les Bureaux tirés au sort avant leur entrée dans la Chambre; par suite, ils ne pouvaient poser leurs candidature aux sièges vacants dans les Commissions nommées avant leur élection. Sous le régime des Commissions spéciales, dont le mandat était de courte durée, cette méthode présentait peu d'inconvénients. Mais, depuis le vote de la résolution du 17 novembre 1902 (V. n° 737) qui organisa, dès le début de chaque législature, seize grandes Commissions permanentes, il y avait injustice à frapper d'une sorte d'incapacité tous les membres qui n'étaient pas issus des élections générales [1]. En conséquence, la Chambre a décidé, sur l'initiative de M. Messimy et le rapport de M. Jules-Louis Breton, que l'article 12 de son règlement serait complété par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'il y a lieu de réunir d'anciens Bureaux pour compléter une Commission existante, les députés élus postérieurement à leur formation sont appelés à faire partie des Bureaux auxquels appartenaient leurs prédécesseurs.

« Les députés dont les prédécesseurs avaient disparu avant le tirage de ces Bureaux sont inscrits dans ceux qui comptaient le moins de membres. »

Le second paragraphe a été introduit dans la résolution du 15 février 1905 pour répondre au cas assez fréquent où des Commissions sont nommées par les Bureaux formés au moment où des sièges électoraux sont déjà vacants [2].

Il est à peine besoin de dire que la résolution de 1905 fait disparaître la vieille jurisprudence rappelée au n° 717 du *Traité*, d'après laquelle un député invalidé et réélu « ne pouvait reprendre sa position antérieure dans les travaux législatifs de la Chambre ». Les membres réélus après invalidation seront désormais réinscrits d'office dans les Bureaux dont ils faisaient partie avant la décision de la Chambre; ils auront également une place dans les Bureaux formés pendant la période comprise entre leur invalidation et leur réélection [3]; enfin, si des vacances viennent à se produire dans les Commissions nommées avant l'obtention de leur nouveau mandat, ils pourront être régulièrement candidats.

718. [*Sans modifications.*]

719. On sait que, pour la nomination de la Commission du Budget, l'article 22 du règlement exige un tirage spécial qui ne peut précéder la réunion que de deux heures (V. n° 767). S'il arrive que la Chambre ait à nommer dans ses Bureaux, le même jour que la Commission du Budget, une Commission élue au scrutin de liste sans débats (V. n° 731), elle peut décider que

1. Dans son rapport du 10 février 1905, M. Jules-Louis Breton faisait ressortir avec précision le vice de l'ancienne jurisprudence au regard de la nouvelle méthode de travail : « Un député, disait-il, envoyé à la Chambre quelques jours après la nomination des grandes Commissions permanentes, nomination qui réglementairement devra maintenant se faire *au début de chaque législature*, se verra exclu d'une façon absolue de toutes ces Commissions, quel que soit le nombre des vacances qui pourront se produire dans leur sein. »

2. « Cette circonstance, disait M. Jules-Louis Breton, a notamment de grandes chances de se présenter lorsqu'on nomme l'ensemble des grandes Commissions permanentes au début de la législature, en un moment où un assez grand nombre de députés se trouvent parfois éliminés, momentanément ou définitivement, de la Chambre par l'invalidation de leur élection. »

3. Ils seront affectés d'office par le Président aux Bureaux comptant le moins de membres.

les Bureaux spéciaux du Budget auront compétence pour l'opération[1]. Lorsque la Chambre siège le matin du jour où doit être nommée la Commission du Budget, il serait puéril de lui faire tenir une séance spéciale pour le tirage des Bureaux; le Président fait procéder au tirage à la fin de la séance du matin, et il importe peu que cette procédure étende d'une vingtaine de minutes le délai prescrit[2]. En pareil cas, d'ailleurs, la Présidence retarde l'affichage des Bureaux jusqu'au moment qui coïncide avec la volonté exprimée dans le règlement.

720 à **722**. [*Sans modifications.*]

723. Il est dans le droit de la Chambre d'ordonner une convocation *immédiate* des Bureaux, soit pour l'examen d'un projet urgent[3], soit pour la nomination d'une Commission d'enquête dont la création vient d'être décidée[4]. La réunion des Bureaux en pareil cas peut avoir lieu soit après la levée de la séance, soit au cours même de la séance, au moyen d'une suspension.

724. [*Sans modifications.*]

725. On a vu que, dans l'usage, les opérations des Bureaux ont lieu sans que la règle du *quorum* soit strictement observée. Mais lorsqu'il s'agit de vérification de pouvoirs, le fait qu'un Bureau statue sans être en nombre peut provoquer un incident de séance. Bien entendu, la parole, en pareille matière, ne saurait être refusée si l'incident se produit sous forme de rappel au règlement; toutefois, en cas d'absence du Président du Bureau dont les opérations sont contestées, aucune suite ne peut être donnée à l'incident[5] (V. n° 732).

On sait que le droit de vote est suspendu pour les membres dont l'élection a été *ajournée* par une décision de la Chambre (V. n° 1016). En 1902, la question s'est posée de savoir si le texte de l'article 6 du règlement qui édicte cette exception est applicable aux opérations des Bureaux. La raison de douter venait de ce que le même article traitant du droit de vote des députés *non validés* en ce qui concerne leur admission a eu soin de préciser et de l'interdire à la fois dans les Bureaux et en Assemblée générale; au contraire, le paragraphe concernant le droit de vote des membres *ajournés* n'a point visé les Bureaux; mais, de ce qu'il ne vise pas non plus la séance publique, on est conduit à penser qu'il a une portée générale et qu'il suspend tout exercice du droit de vote, dès qu'une mesure préjudicielle a été prise par la Chambre à l'encontre de la validité des pouvoirs. En conséquence, dans sa réunion du 24 juin 1902, le septième Bureau a pris la résolution suivante dont il a fait consigner le texte dans son procès-verbal : « Le Bureau décide que les députés soumis à l'enquête ne pourront participer aux scrutins du Bureau. »

726 à **730**. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 28 octobre 1902.
2. C. D. 29 juin 1909.
3. S. 7 février 1907; 25 juin 1907.
4. C. D. 28 mars 1907.
5. C. D. 1er juillet 1902.

731. Il est de principe, comme nous l'avons rappelé, qu'au cas de nomination d'une Commission au scrutin de liste par les Bureaux, ceux-ci délibèrent ou ne délibèrent pas avant de voter, suivant la volonté exprimée par la majorité de chaque Bureau[1]; en tout cas, un point n'est pas douteux, c'est que pour interdire aux Bureaux toute délibération, il faut une résolution prise par la Chambre avant la réunion[2].

On a vu que la question peut être discutée de savoir si, en cas de scrutin de liste dans les Bureaux, c'est le *quorum* spécial à chaque Bureau qui est applicable, ou bien le *quorum* général de l'article 95; mais lorsque la Chambre décide, comme elle l'a fait le 24 octobre 1902, que les Bureaux sont de simples sections de vote, aucun doute ne peut plus s'élever. C'est l'article 95 qui régit seul la matière.

Indépendamment de la procédure établie pour la nomination des Commissions dans les Bureaux, le règlement a prévu l'élection en séance publique. Il ne semble pas qu'en dehors des systèmes de nomination institués par le règlement, on puisse en présenter de nouveaux, pour la nomination d'une Commission déterminée, si les articles du règlement relatifs à la formation des Commissions n'ont pas été préalablement modifiés. C'est ainsi qu'une motion tendant à faire *tirer au sort* les membres d'une Commission serait directement contraire au règlement. Elle ne pourrait être ni déposée, ni mise aux voix, s'il s'agissait de l'une des Commissions qui rentrent dans le cadre normal des travaux législatifs et auxquelles s'appliquent nécessairement des textes réglementaires. Mais, si la proposition de tirage au sort s'appliquait à une Commission d'enquête que l'on institue par des résolutions spéciales, le Président pourrait consulter la Chambre, après avoir fait les réserves nécessaires[3].

Il résulte de l'article 11 *bis* du règlement de la Chambre que le droit, pour l'Assemblée, d'ordonner la nomination des commissaires par scrutin de liste est applicable aux grandes Commissions permanentes comme à toutes autres Commissions (V. *infra*, n° 737).

732. Tout membre peut, sous forme de rappel au règlement, saisir la Chambre d'un acte de procédure qui aurait été irrégulièrement accompli par un Bureau; mais, comme le Président de la Chambre ne préside pas les Bureaux, il est incompétent pour répondre sur la matérialité des faits apportés à la Chambre. Il faut donc, avant d'introduire un rappel au règlement concernant les opérations d'un Bureau, prévenir le Président de ce Bureau et s'assurer qu'il sera présent. En son absence, l'incident ne peut être soulevé. Néanmoins, en cas d'urgence, et s'il apparaît qu'il y ait danger de forclusion à ajourner le rappel au règlement, le Président de la Chambre peut autoriser

1. S. 29 novembre 1877. — A la Chambre des députés, le 11 mars 1890, pour la nomination de la Commission du Budget au scrutin de liste, neuf Bureaux ont voté sans délibérer; mais le cinquième Bureau a entendu dix orateurs et le onzième en a entendu treize.

2. Dans la séance du 24 octobre 1902, la Chambre, en ordonnant la nomination au scrutin de liste de la Commission des congrégations, a voté le texte suivant : « Par dérogation à l'article 15 du règlement, chaque Bureau sera considéré comme une simple section de vote. »

3 C. D. 10 juin 1904.

l'énoncé du fait, même en l'absence du Président du Bureau, sous réserve de ne soumettre aucune conclusion au vote de l'Assemblée[1].

733 à **735**. [*Sans modifications.*]

736. Un incident analogue à celui que nous avons rappelé (séance du 2 décembre 1898) s'est produit à la séance de la Chambre du 12 juin 1903; il montre que certaines tolérances sont admises dans l'application de l'article 27 du règlement qui limite le nombre de Commissions dont chaque député peut être membre. La question a été portée à la tribune, sous forme de rappel au règlement, par M. Amédée Reille. Après avoir donné lecture de l'article 27, M. Amédée Reille a présenté les observations suivantes :

« La question est très importante, puisqu'il s'agit de la constitution de la Commission de séparation des Églises et de l'État. Je pense pouvoir démontrer que cette Commission est constituée en violation flagrante de l'article 27 du règlement... Cet article est formel. D'autre part, la question a été portée plusieurs fois devant la Chambre, en 1898 notamment, par notre collègue M. Groussier. Avec un libéralisme dont je veux suivre aujourd'hui l'exemple, M. Groussier ne voulut pas pousser son droit jusqu'à ses dernières limites en réclamant la nullité des opérations électorales indûment faites, mais il demanda que les collègues qui faisaient partie, contrairement à l'article 27 du règlement, de plus de deux grandes Commissions, fussent mis en demeure de se conformer aux termes de cet article et que, par conséquent, ceux qui faisaient partie de trois Commissions fussent appelés à démissionner d'une d'entre elles.

« Plusieurs de nos collègues, élus membres de la Commission de séparation des Églises et de l'Etat, sont dans ces conditions. Certaines démissions, paraît-il, seraient déjà parvenues au Secrétariat général de la Présidence. Je demande que le Président de cette Assemblée veuille bien prendre les mesures nécessaires pour ramener ceux de nos collègues qui ne s'y conformeraient pas à l'observation stricte du règlement. »

M. le Vice-Président Jaurès, qui occupait le fauteuil, maintint la régularité des opérations accomplies par la Commission mise en cause, mais il ajouta que les Présidents des Bureaux compétents seraient avisés de la réclamation formulée devant la Chambre :

« Il n'est pas vrai de dire, déclara le Président, même si l'on interprète l'article 27 dans sa rigueur littérale, que la constitution de la Commission soit illégale, car rien n'oblige les députés à opter avant le choix qui a été fait d'eux par leurs collègues. La constitution de la Commission est donc parfaitement légale.

« Notre collègue sait, par des précédents nombreux, anciens, renouvelés, que l'article 27 a été interprété très largement par des Chambres diverses au profit d'hommes de tous les partis ; mais le texte de l'article demeure et, dans ces conditions, le Président de la Chambre ne peut qu'en rappeler l'existence aux Présidents des Bureaux. Il sera tenu compte des observations de notre collègue. »

Sous la monarchie de Juillet, l'article 78 du règlement décidait que l'auteur d'une proposition ne pouvait être élu membre de la Commission chargée de l'examiner[2]. Cette interdiction a depuis longtemps disparu; il est d'usage au contraire actuellement de nommer sans compétition le premier auteur d'une proposition lorsque la Chambre procède à la formation d'une Commission spéciale.

1. C. D. 1er juillet 1902.

2. Mais il lui permettait d'assister aux séances de la Commission sans voix délibérative ; la mesure avait été prise en vue des propositions signées par un grand nombre de membres; on craignait que, dans ce cas, il fût trop facile aux signataires d'avoir la majorité dans la Commission, ce qui n'aurait donné pour juges à la proposition que ses propres auteurs.

CHAPITRE II

DE LA PROCÉDURE DANS LES COMMISSIONS

737. [*Sans modifications.*]

737 *bis.* Comme on l'a vu dans le *Traité*, l'usage s'était introduit peu à peu de nommer des Commissions permanentes à compétence très étendue; ces élections que le règlement ne prévoyait pas et qui étaient ordonnées par des résolutions spéciales se faisaient sans ordre ni méthode. A plusieurs reprises, des efforts avaient été tentés pour faire inscrire dans le règlement de la Chambre une série de grandes Commissions avec compétence nettement définie. Dans une proposition du 19 novembre 1889, MM. Siegfried et Léon Bourgeois signalaient avec précision les vices d'un système qui privait la Chambre de tout esprit de suite, de toute vue d'ensemble dans la formation des Commissions[1] :

« Ces multiples Commissions spéciales, disaient les auteurs de la proposition, nommées au hasard de la composition des Bureaux, n'ayant aucune tradition, ne pouvant se livrer à aucune étude suivie dans un ordre d'idées déterminé, et dont les membres seront à bref délai disséminés dans d'autres Commissions ayant un objet absolument différent, présentent l'image d'un mécanisme très compliqué dont les rouages et les divers organes s'enchevêtrent les uns dans les autres et qui, pour une grande dépense de forces et de mouvements, ne donnent que des résultats insuffisants. Il nous serait facile de spécialiser nos critiques : nous pourrions signaler, par exemple, la réunion assez fréquente dans un même Bureau, par l'effet aveugle du tirage au sort, des membres les plus compétents pour l'examen de la question renvoyée, et par suite l'impossibilité pour la plupart d'entre eux d'être nommés commissaires; ou bien encore montrer deux Commissions saisies de deux projets ou propositions connexes, et les étudiant peut-être dans un esprit absolument opposé... Toutes ces critiques ont été faites; on paraît d'accord, depuis longtemps, pour reconnaître les vices du système, et cependant il n'a pas encore été modifié jusqu'ici. »

En 1898, la Commission du règlement, présidée par M. Ribot, conclut, sur le rapport de M. Georges Graux, à l'organisation réglementaire de grandes Commissions. Enfin, la question fut tranchée en 1902 sur l'initiative et le rapport de M. Jules-Louis Breton. Le système des grandes Commissions perma-

1. Au cours de la 6e Législature, il avait été nommé dix grandes Commissions permanentes qui entraient souvent en concurrence, sinon en conflit, avec 184 Commissions spéciales; les premières avaient été saisies de 550 affaires, et les secondes de 735.

nentes fut introduit dans le règlement de la Chambre des députés par une résolution du 17 novembre 1902. En voici le texte :

« Le règlement de la Chambre des députés est complété par l'adjonction en tête du chapitre III des articles suivants :

« ART. 11 *bis*. — Au début de chaque Législature la Chambre des députés se divise en seize grandes Commissions permanentes, sans préjudice des autres Commissions spéciales ou permanentes dont elle pourra décider la constitution. Ces Commissions prennent les dénominations suivantes :

« 1. — Commission des douanes;
« 2. — Commission du travail;
« 3. — Commission d'assurance et de prévoyance sociales;
« 4. — Commission de l'agriculture;
« 5. — Commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communication;
« 6. — Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle;
« 7. — Commission de l'armée;
« 8. — Commission de la marine;
« 9. — Commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies;
« 10. — Commission de l'enseignement et des beaux-arts;
« 11. — Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation;
« 12. — Commission du commerce et de l'industrie;
« 13. — Commission de la législation fiscale;
« 14. — Commission de l'hygiène publique;
« 15. — Commission des postes et télégraphes;
« 16. — Commission des économies.

« ART. 11 *ter*. — L'article 17 s'applique à la nomination de ces grandes Commissions. (V. n° 731.)

« ART. 11 *quater*. — Ces Commissions seront composées chacune de trente-trois membres. »

Le Sénat n'a point institué pour son règlement le système des grandes Commissions, mais il nomme chaque année quatre Commissions de 18 membres à compétence étendue, chargées de l'étude des questions qui concernent : 1° l'Armée; 2° la Marine; 3° les Douanes; 4° les Chemins de fer.

Le 1er paragraphe de l'article 11 *bis* du règlement de la Chambre réserve nettement le droit de nommer, pour l'examen de projets déterminés des Commissions spéciales qui viendraient concurrencer la compétence de l'une des Commissions permanentes. En d'autres termes, lorsqu'un projet est déposé, la Chambre n'est pas liée, et elle peut décider que ce projet sera renvoyé aux Bureaux pour la nomination d'une Commission nouvelle composée d'autant de membres qu'il lui plaît de l'ordonner, et cela, lors même que, par sa nature, le projet rentrerait dans les attributions de l'une des Commissions créées par la résolution du 17 novembre 1902. Mais ce que la Chambre ne paraît pas pouvoir faire, c'est confondre les compétences des grandes Commissions et renvoyer à l'une d'elles tel projet que la résolution a clairement classé dans les attributions d'une autre (V. *infra*, n° 755).

La nomination d'une Commission permanente qui ne serait prévue ni par le règlement ni par une résolution spéciale ne pourrait être ordonnée qu'après la procédure déterminée pour les projets de résolution, c'est-à-dire qu'un texte tendant à prescrire la formation de cette Commission nouvelle devrait être d'abord déposé sur le Bureau de l'Assemblée et renvoyé soit à la Commission

d'initiative, soit à la Commission du règlement, sauf le cas d'urgence déclarée et de discussion immédiate [1].

La création de grandes Commissions à compétence très étendue peut amener quelquefois des conflits d'attributions entre deux Commissions (V. *infra*, n° 755). C'est afin d'éviter ces conflits que l'on a organisé la procédure en vertu de laquelle un projet renvoyé pour le fond à une Commission peut être soumis pour avis à une autre Commission (V. n° 751). Les Commissions entre lesquelles des conflits de compétence pourraient se produire sont surtout la Commission des douanes, d'une part, et la Commission des affaires extérieures, des travaux publics ou de l'agriculture, d'autre part [2]; la Commission de la réforme judiciaire d'une part, et la Commission du commerce, d'autre part [3]; la Commission des postes et télégraphes, d'une part, et la Commission du Budget, d'autre part [4]. C'est à la Chambre qu'il appartient de trancher les points de désaccord [5]; la jurisprudence est d'ailleurs assez nettement établie aujourd'hui pour que des difficultés se produisent rarement en séance. Pourtant, la question de savoir si les projets visant des tarifs douaniers qui intéressent les denrées coloniales doivent être soumis pour avis à la Commission des affaires extérieures et des colonies a été soulevée devant la Chambre le 23 juin 1908. Une proposition de MM. Guislain et Delpierre rapportée par la Commission des douanes et tendant à établir un droit sur le manioc était en délibération. M. Chaumet avait demandé l'ajournement et avait ajouté :

> « Je demande qu'en présence de pareils risques, on consulte au moins la Commission des affaires extérieures et coloniales. La Commission des douanes a-t-elle pris son avis comme il est d'usage et comme il est absolument nécessaire de le faire ? »

Le rapporteur, M. Jean Morel, ayant répondu qu'il n'y avait aucun précédent à l'appui de la demande de M. Chaumet, M. François Deloncle avait insisté

1. S. 10 juillet 1908. C. D. 26 juin 1903; 14 juin 1906; 2 juillet 1906; 25 juin 1907; 19 janvier 1910.

2. Un traité de commerce et d'amitié avec l'Éthiopie a été renvoyé à la Commission des affaires extérieures, mais sous réserve de l'avis de la Commission des douanes.

Une proposition suspendant les droits d'entrée sur le blé a été renvoyée à la Commission des douanes, mais sous réserve de l'avis de la Commission de l'agriculture.

Un projet approuvant un protocole signé avec l'Empire ottoman pour élever les droits de douane frappant l'importation des marchandises en Turquie, a été renvoyé à la Commission des douanes, mais sous réserve de l'avis de la Commission des affaires extérieures.

Un projet approuvant une convention relative au chemin de fer d'Hazebrouck à la frontière belge, a été renvoyée à la Commission des affaires extérieures, mais sous réserve de l'avis de la Commission des travaux publics.

3. En ce qui concerne la réforme de nos codes, les projets concernant le Code de commerce sont renvoyés à la Commission du commerce, sauf dans le cas de pénalités à établir.

4. Les projets concernant l'amélioration des services postaux, télégraphiques et téléphoniques, ainsi que les projets approuvant des conventions pour l'exécution des services maritimes postaux sont en général renvoyés à la Commission des postes, mais sous réserve de l'avis de la Commission du Budget.

5. Par exemple, un projet concernant le contrat d'association aux colonies est renvoyé à la Commission de la réforme judiciaire, sous réserve de l'avis de la Commission des affaires extérieures. Des projets concernant la responsabilité des accidents agricoles sont renvoyés à la Commission d'assurance et de prévoyance sociales sous réserve de l'avis de la Commission de l'agriculture.

Un projet de loi portant approbation d'une Convention entre la France et l'Allemagne, pour protéger les œuvres artistiques et littéraires, est renvoyé à la Commission de l'enseignement, sous réserve de l'avis de la Commission des affaires extérieures.

pour que la question fût portée devant le Bureau[1]. M. Klotz, Président de la Commission, présenta les observations suivantes :

« Je considère que l'observation présentée par notre ami M. Deloncle est, tout au moins dans la circonstance, inopérante, car il ne s'agit pas de frapper aujourd'hui d'un droit un produit colonial. La loi, si elle est votée, consacrera au contraire une faveur tout à fait exceptionnelle au profit des colonies françaises... Si une de vos Commissions, en la circonstance, avait dû être appelée à donner un avis, c'est bien plutôt la Commission de l'agriculture que celle dont fait partie M. Deloncle.

« Il est de règle, lorsqu'il s'agit de tarifs de douane — c'est même pour cela qu'il y a une Commission des douanes — que c'est la Commission des douanes seule qui est saisie. Sinon, on pourrait tout aussi bien consulter et la Commission des affaires extérieures, et la Commission du commerce, et la Commission de l'agriculture, et la Commission du Budget :.. En conséquence, je revendique — faisant toutes réserves sur la proposition de M. Deloncle, et j'espère qu'il n'y aura pas de difficultés sur ce point — je revendique pour la Commission des douanes le droit d'examiner seule les questions de tarifs de douane et de les soumettre à la Chambre, quel que soit d'ailleurs le sort que la Chambre réserve à ses propositions. »

La Chambre ne fut pas directement consultée sur la question de savoir s'il y avait lieu de provoquer l'avis de la Commission des affaires extérieures et des colonies; mais elle se prononça implicitement pour la négative en écartant une motion de M. Chaumet qui tendait à ajourner le débat jusqu'au moment de la revision générale du tarif des douanes. Les droits proposés par la Commission des douanes à l'égard du manioc furent adoptés[2].

738. D'autres Assemblées pratiquent, comme notre Chambre des députés, le système des grandes Commissions permanentes. A la Chambre des communes d'Angleterre qui délibère le plus souvent en comité de toute la Chambre, il existe néanmoins deux Comités permanents : l'un a les attributions de notre Commission de réforme judiciaire, l'autre celle de notre Commission du commerce, mais, pour cette dernière, un peu plus étendues

1. M. *François Deloncle*. — Toutes les fois qu'on a légiféré en matière de denrées intéressant les colonies, on a consulté la Commission des affaires extérieures et coloniales. Je me borne à le rappeler en m'en remettant au Bureau et à M. Pierre du soin de faire connaître, s'il y a lieu, les nombreux précédents qui ont existé.

« Je ne veux pas, en l'espèce, demander qu'on prenne l'avis de la Commission des affaires extérieures et coloniales, mais je réserve le principe. Je le répète, de tout temps, toutes les fois qu'il s'est agi de frapper d'un droit quelconque des denrées coloniales intéressant les colonies françaises — et celle-ci intéresse les colonies françaises au premier chef — on a consulté la Commission des affaires extérieures et coloniales.

« M. le Président de la Commission des douanes connaît bien cette théorie; j'ai eu l'honneur de la lui exposer maintes fois. Je ne suis pas d'accord avec lui, je le sais, sur ce point, mais j'espère qu'un jour prochain le Bureau de la Chambre voudra bien nous départager. »

2. Il y a également lieu de considérer que, depuis le vote d'un texte réglementaire créant une Commission permanente des douanes, il serait difficile de suivre l'ancienne procédure en vertu de laquelle la Commission du Budget introduisait, dans la loi de finances, des modifications de tarifs. M. Klotz, Président de la Commission des douanes, a fait, sur ce point, les déclarations suivantes dans la séance de la Chambre des députés du 3 novembre 1909 :

« Si vous consultez, messieurs, le projet de Budget, vous constatez qu'un certain nombre de taxes douanières sont inscrites dans la loi de finances. La Commission des douanes a toujours protesté et proteste encore aujourd'hui contre l'incorporation dans la loi de finances de modifications au tarif douanier. Voici la raison de son opposition : la France ne fait pas de corrections à son tarif pour se procurer des ressources, ce n'est pas une raison de fiscalité qui la dirige. De plus, un grand nombre de nos amis et aussi de nos adversaires économiques se plaignent de l'instabilité douanière. Si donc vous permettiez que, tous les ans, on modifie les taxes, vous établiriez l'insécurité pour le commerce, l'industrie et l'agriculture.

« En conséquence, nous ne pourrions pas admettre et nous n'admettrons pas, lors de la discussion de la loi de finances, que des taxes douanières y soient insérées. A ce moment, la Commission des douanes demandera à la Chambre la disjonction des articles de la loi de finances portant modifications au tarif des douanes. J'ai tenu à faire connaître à la Chambre cette résolution de principe de la Commission des douanes, qui est d'ailleurs conforme à tous les précédents de la Chambre. »

et embrassant presque toutes les affaires qui chez nous sont réparties entre les Commissions du commerce, des travaux publics et de l'agriculture [1].

La Chambre des députés de Hongrie se divise, après sa constitution, en quatorze Commissions permanentes, dont les attributions sont ainsi définies : 1° Justice; 2° Finances; 3° Communications; 4° Instruction publique; 5° Pétitions; 6° Administration intérieure; 7° Revision du compte rendu; 8° Force armée; 9° Bibliothèque; 10° Immunités (V. *infra*, n° 1098); 11° Comptes; 12° Contrôle des comptes annuels; 13° Administration générale; 14° Économies publiques.

En Grèce, indépendamment d'une Commission du Budget et d'une Commission des finances, l'Assemblée qui est unique, nomme au début de chaque session et pour toute sa durée huit Commissions avec les attributions suivantes : 1° Intérieur; 2° Agriculture, Commerce, Industrie et Travaux publics; 3° Marine; 4° Instruction publique; 5° Cultes; 6° Justice; 7° Armée; 8° Affaires étrangères.

C'est manifestement la Chambre des représentants des États-Unis qui possède le plus grand nombre de Commissions permanentes; on n'y compte pas moins de 60 comités qui sont constitués au début de chaque Congrès et dont les attributions sont définies par des textes réglementaires. Il y a d'abord trois comités pour les élections, lesquels comprennent chacun 7 membres. On trouve ensuite 17 comités composés chacun de 17 membres; ce sont les comités : 1° des voies et moyens; 2° des dépenses de Gouvernement; 3° de la justice; 4° de la banque et du change; 5° des monnaies, poids et mesures; 6° du commerce entre les États-Unis et les nations étrangères; 7° des rivières et des ports; 8° de la marine marchande et des pêcheries; 9° de l'agriculture et des forêts; 10° des affaires étrangères; 11° des affaires militaires; 12° des affaires navales; 13° des postes; 14° des terres publiques; 15° des affaires indiennes; 16° des affaires insulaires; 17° du district de Colombie. Il y a un comité des bâtiments et terrains publics, un comité dès territoires, un comité des chemins de fer du Pacifique, un comité des pensions des invalides et un comité des pétitions ordinaires, comprenant chacun 15 membres. Les affaires suivantes sont réparties entre 15 comités de 13 membres : 1° chemins de fer et canaux; 2° manufactures; 3° mines et travail dans les mines; 4° digues et améliorations du Mississipi; 5° éducation; 6° travail; 7° milice; 8° brevets; 9° pensions; 10° pétitions spéciales à la guerre; 11° réclamations de terres privées; 12° revision des lois; 13° réformes des services civils; 14° arts industriels et expositions; 15° cens et répartition des représentants; 16° élection des Président, Vice-Président et représentants au Congrès. Quatre comités de 11 membres ont dans leurs attributions: 1° le trafic des liqueurs alcooliques; 2° l'irrigation des terres arides; 3° l'immigration et la naturalisation; 4° la ventilation et l'acoustique. L'examen des comptes de chaque département ministériel

1. Chacun de ces comités se compose d'au moins soixante et au plus quatre-vingts membres, nommés par le comité de choix, qui doit avoir égard aux catégories de bills confiés à ces comités, à la composition de la Chambre, et aux aptitudes des membres choisis, et qui a le pouvoir d'exempter des membres de siéger et d'en nommer d'autres, en remplacement de ceux exemptés. Le comité de choix a aussi le pouvoir d'ajouter à un comité permanent, en raison d'un bill qui est renvoyé à celui-ci, quinze membres au plus pour servir dans ledit comité pendant l'examen de ce bill. (Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 279.)

n'est pas confié à une Commission unique, mais à neuf Commissions de 7 membres. Il y a enfin un comité du budget du Congrès composé de 9 membres, un comité des règlements du Congrès composé de 5 membres, un comité pour la taxation des frais de voyage des représentants composé de 5 membres, etc. Tous ces comités, comme nous l'avons dit dans le *Traité*, sont désignés par le Président, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par la Chambre.

Dans les deux Chambres d'Espagne, il existe un certain nombre de Commissions permanentes dont les pouvoirs expirent avec la session; ce sont les Commissions des procès-verbaux d'élection; du gouvernement intérieur; du Budget de l'État; des comptes de l'État; de l'inspection de la dette publique; des pensions; des pétitions; de correction et de style. En dehors de ces Commissions dont la permanence est prévue par le règlement de chaque Assemblée, toutes les autres Commissions sont spéciales, élues pour un objet déterminé et dissoutes dès que leur œuvre est terminée.

Au Sénat italien, les Commissions des finances, de vérification des titres des sénateurs, des pétitions et des traités diplomatiques sont permanentes pour la session. A la Chambre des députés d'Italie, c'est le système des Commissions spéciales qui prévaut.

Le *Storthing* de Norvège nomme treize Comités permanents entre lesquels sont réparties les affaires suivantes : 1° Questions constitutionnelles et affaires extérieures; 2° Affaires ecclésiastiques et instruction publique; 3° Justice et police; 4° Douanes; 5° Affaires militaires; 6° Traitements et pensions; 7° Agriculture; 8° Banque et commerce; 9° Pêcheries, phares et balises, ports et pilotage; 10° Questions sociales; 11° Routes et postes; 12° Chemins de fer et télégraphes; 13° Budget et impôts. Les pouvoirs de ces Comités durent autant que la Législature, mais le *Storthing* a le droit d'en décider autrement; il peut également nommer des Comités spéciaux pour l'examen d'affaires déterminées.

En Russie, l'oukase impérial du 19 août 1905 (V. *supra*, n° 50) a prévu, dans ses articles 5 et 6, la division de l'Assemblée nationale (Douma) en Commissions ou *Sections*. La Douma ne doit pas avoir moins de quatre Sections et ne peut pas en avoir plus de huit; elle décide elle-même en combien de Sections elle entend se partager, et elle fixe le chiffre des membres de chaque Section; mais aucune Section ne doit compter moins de vingt membres. L'article 7 assigne un *quorum* aux délibérations des Sections; ce *quorum* est fixé à la moitié des membres qui composent la Section. Aux termes de l'article 11, chaque Section nomme son Président; les pouvoirs des Présidents de Section durent un an.

La Chambre des représentants du Japon a, comme la Chambre des Communes d'Angleterre, une « Commission générale » constituée avec tous les membres de l'Assemblée; elle nomme en outre quatre Commissions permanentes dont le mandat est limité à la durée de la session; la première, composée de 45 membres, est saisie du Budget; la seconde, composée de 27 membres examine les comptes définitifs des finances; la troisième, composée de 36 membres, est chargée des pétitions; la quatrième, composée de 18 membres, s'occupe des peines disciplinaires. Indépendamment de la Commission

générale, la Chambre des pairs du Japon a cinq Commissions permanentes qui comprennent 45 membres pour le Budget, 27 pour les comptes, 27 pour les pétitions, 9 pour les peines disciplinaires et 9 pour les vérifications de pouvoirs. Il résulte de cette organisation que le système des Commissions spéciales pour l'examen de projets déterminés est pratiqué par les deux Chambres du Japon plus largement qu'il ne l'est à la Chambre française depuis le vote de la résolution du 17 novembre 1902.

739. Afin d'éviter une perte de temps, la Chambre a décidé, dans la séance du 7 novembre 1902, sur la proposition de M. Codet, que les scrutins ayant pour objet la nomination de Commissions en Assemblée générale n'auraient plus lieu à la tribune, mais dans l'un des salons voisins de la salle des séances. Les débats se poursuivent pendant l'opération du vote. La résolution prise le 7 novembre 1902 complète de la manière suivante l'article 89 du règlement de la Chambre :

« Lorsqu'il sera procédé en Assemblée générale à des élections *autres que celles des membres du Bureau*, le vote aura lieu de la manière suivante :

« L'urne de vote sera placée dans l'un des salons voisins de la salle des séances, sous la surveillance de l'un des Secrétaires assisté de deux des scrutateurs tirés au sort. Chaque membre déposera son bulletin dans l'urne pendant le cours de la séance, qui ne sera pas suspendue par le fait de l'opération. Les scrutateurs émargeront les noms des votants. Le Président indiquera, après avoir consulté la Chambre, l'heure d'ouverture et de clôture du scrutin. Le dépouillement aura lieu dans la forme ordinaire[1]. »

Bien entendu, le *quorum* est nécessaire pour ces opérations comme pour celles qui ont lieu dans la salle même des séances[2].

Il résulte du § 1er de la résolution du 7 novembre 1902, que la Chambre nomme, d'après cette procédure, tous les membres que des lois diverses l'ont chargée de déléguer dans les Commissions extra-parlementaires (V. nos 104, 539, 542, 543, 545). Le règlement du Sénat ne prévoyant pas l'élection de Commissions en Assemblée générale, il n'y avait pas lieu pour le Sénat d'examiner s'il lui convenait d'appliquer à la formation de ses Commissions la procédure établie par la Chambre ; mais, par une résolution prise le 25 mai 1905 sur l'initiative de M. Milliès-Lacroix, le Sénat a décidé que le mode de votation hors séance sera désormais pratiqué comme à la Chambre toutes les fois qu'il y aura lieu de procéder « en assemblée générale, à l'élection de sénateurs qui, aux termes des lois en vigueur, doivent faire partie de Commissions extra-parlementaires ». Il est inutile de dire que ce texte exclut les membres du Bureau du Sénat, ceux de la Commission d'instruction de la Haute Cour, ainsi que le Vice-Président de la Haute Cour, lesquels continuent d'être élus en séance publique. La résolution ainsi votée par le Sénat a pris place dans l'article 57 du règlement de la Haute Assemblée ; elle est, pour le second paragraphe, identique au texte de la Chambre.

740 à **742.** [*Sans modifications.*]

1. Cette procédure a été appliquée pour la première fois aux nominations de Commissions en assemblée générale dans la séance du 14 novembre 1902.

2. C. D. 13 novembre 1902 ; 1er décembre 1902 ; 3 juillet 1902 ; 20 février 1905 ; 23 juin 1905.

743. Le règlement ayant statué que les Commissions nouvellement élues sont convoquées « sans retard », le Président de la Chambre auquel incombe la responsabilité de cette première réunion, a le droit, en cas d'urgence, de décider qu'une Commission se réunira à l'issue des Bureaux assemblés pour la nommer. Dans ce cas, le Président peut charger le Secrétaire général de la Présidence d'avertir par lettre les Présidents des Bureaux de cette convocation exceptionnelle, afin que les commissaires désignés soient prévenus au moment même de leur élection[1]. La convocation exceptionnelle d'une Commission le jour même de sa nomination peut être également ordonnée par le Président, si l'unanimité des membres de cette Commission lui en fait la demande; mais l'opposition ou l'absence d'un seul membre suffit pour empêcher de prendre cette mesure.

En France, le Président de la Chambre ne convoque les Commissions que lorsque tous les Bureaux ont achevé leurs opérations. Le règlement de la Chambre des députés d'Italie donne au Président de cette Assemblée la faculté d'autoriser la réunion d'une Commission dès que les deux tiers des Bureaux ont nommé leurs délégués.

Lorsque la Chambre vient d'être saisie d'un projet qui a un caractère d'extrême urgence et en a ordonné le renvoi « immédiat » à une Commission existante, le Président a le droit de convoquer cette Commission du haut du fauteuil et de l'inviter à se réunir pendant la séance[2].

744. Rien ne s'oppose à ce que le Président et plusieurs membres d'une Commission se rendent chez le ministre compétent pour échanger avec lui des vues sur la préparation d'un projet en cours d'examen. Mais les communications officielles du Gouvernement avec une Commission ne peuvent avoir lieu qu'au siège même de la Chambre, dans l'enceinte du Palais législatif, parce que les Commissions sont des organes réguliers du Parlement et qu'elles sont investies d'un mandat conféré par l'Assemblée[3].

1. « *M. Maurice-Binder.* — J'ai le droit de savoir quand la Commission s'est réunie.

« *M. le Président Brisson.* — Les Présidents des Bureaux de la Chambre avaient été prévenus par écrit par la Présidence que la Commission nommée se réunirait à l'issue des Bureaux pour procéder immédiatement à ses travaux. La Commission a donc été convoquée régulièrement et elle a délibéré régulièrement. Elle vous apporte son rapport.

. . . . . .

« *M. Klotz, Président de la Commission.* — Je tiens à ajouter que l'unanimité des commissaires élus dans les Bureaux était présente à la délibération et y a pris part. Jamais, en aucune circonstance, les choses ne se sont passées plus régulièrement. » (C. D. 26 juin 1906.)

2. « *M. le Président.* — J'interromps la discussion uniquement pour dire à MM. les membres de la Commission du Budget de 1875 que je les invite à se réunir dans le local du premier Bureau, afin d'examiner d'urgence la proposition de M. le Vice-Président du Conseil, tendant à accorder un secours immédiat de 100,000 francs aux inondés des départements du Midi. » (A. N. 24 juin 1875). — *Sic*, A. N. 28 juin 1875.

3. Ce principe a été confirmé au mois de février 1909 par une correspondance échangée entre M. Clemenceau, Président du Conseil, et M. Charles Benoist, Président de la Commission du suffrage universel de la Chambre des députés ; des polémiques s'étant élevées, dans la presse, sur le caractère d'une visite que le Président et divers membres de cette Commission avaient faite au Président du Conseil, celui-ci avait écrit au Président de la Commission que si une délégation de la Commission désirait conférer avec lui, il la recevrait le vendredi suivant ; après en avoir délibéré, dans sa réunion du 8 février, la Commission chargea son Président de remercier le ministre de sa communication, mais d'ajouter que, du moment où il s'agissait d'une conférence officielle avec le Gouvernement, elle ne pourrait avoir lieu qu'au Palais-Bourbon ; il était constaté dans cette réponse que les Commissions, émanation de la Chambre, ne peuvent se rendre chez les ministres. Le même jour, le Président du Conseil adressa

745. Autrefois, les travaux d'une Commission s'ouvraient toujours, après la nomination du Président et du Secrétaire, par un exposé que chaque membre devait faire des opinions émises dans son Bureau et du caractère du mandat à lui conféré. Cette formalité semble moins nécessaire aujourd'hui, puisque la plupart des Commissions ne sont plus nommées pour l'examen d'un projet déterminé, mais au début et pour la durée de la Législature avec une compé-

M. Charles Benoist une lettre dans laquelle il déclarait n'avoir jamais eu la pensée de méconnaître le principe invoqué par la Commission :

« Paris, 8 février 1909.

« Monsieur le Président,

« En réponse à votre lettre en date de ce jour, permettez-moi de vous dire qu'il y a certainement une confusion dans votre pensée.

« *L'idée ne pouvait me venir de convoquer une Commission de la Chambre au ministère de l'Intérieur.*

« Vous m'aviez, à plusieurs reprises, offert de venir place Beauvau pour plaider auprès de moi la cause de la représentation proportionnelle. Lors donc qu'une délégation, dont le rapporteur de la Commission du suffrage universel faisait partie, s'est présentée à mon cabinet pour m'entretenir de la représentation proportionnelle, j'ai dû considérer que je recevais la visite annoncée. Mais j'ai lu le lendemain dans les journaux que vous faisiez vos réserves à ce sujet. Par déférence pour votre personne et votre qualité, je me suis empressé de me mettre à votre disposition.

« Il vous a plu de convoquer la Commission du suffrage universel, ce que je ne vous avais en aucune façon demandé, et de lui soumettre une proposition qui vous était personnelle.

« *Je regrette que vos collègues et vous-même ayez pu ainsi être amenés à une interprétation absolument injustifiée d'une démarche de courtoisie. Je suis prêt à me rendre devant la Commission, si elle a une communication à me faire.* Vous comprendrez, d'autre part, que je lui demande à n'être entendu que lorsque je pourrai lui porter l'avis du Gouvernement, ce qui ne saurait tarder.

« Veuillez agréer, etc.

« *Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur,*
« G. CLEMENCEAU. »

Le Président de la Commission prit acte de cette réponse dans les termes suivants :

« Monsieur le Président,

« J'ai l'honneur de vous accuser réception — en m'excusant de n'avoir pu le faire dès hier soir — de votre réponse à ma seconde lettre. Vous voulez bien m'assurer qu'il y a eu certainement une confusion dans ma pensée et que l'idée ne pouvait pas vous venir de convoquer une Commission de la Chambre au ministère de l'Intérieur.

« Mais vous en conviendrez : après avoir lu dans votre lettre de dimanche cette phrase : « Je m'empresse de me mettre à votre disposition pour vous recevoir, vous et les membres de la Commission, vendredi matin à dix heures », il m'était difficile de conclure que votre aimable invitation m'était personnelle, et il était au contraire tout naturel que par les mots « vous et les membres de la Commission », j'entendisse la Commission elle-même.

« Voilà pourquoi j'ai cru devoir la réunir, non point parce que cela « m'a plu », mais parce que cela m'a paru convenable. Sans doute, monsieur le Président du Conseil, vous ne me l'aviez pas demandé; mais aviez-vous donc à le faire et avais-je à attendre que vous l'ayez fait ?

« Personne dans la Commission n'a du reste jamais songé à donner à ce qui, de votre part, avait voulu être une démarche de courtoisie, une interprétation défavorable. Quant à de la déférence, il ne saurait en être question de vous à moi, et c'est moi seul qui en dois à votre âge et à votre situation.

« Il est parfaitement exact que dans ce sentiment et à titre personnel, je me suis volontiers offert sinon à aller plaider auprès de vous la cause de la représentation proportionnelle (c'est devant la Chambre qu'elle peut être utilement et doit être publiquement plaidée), du moins à vous expliquer certains détails du fonctionnement de ce système sur lesquels vous me disiez être incomplètement renseigné.

« Ceux de mes collègues qui se sont joints l'autre jour à une délégation se sont présentés aussi à votre cabinet à titre purement personnel, et d'ailleurs ils avaient pris soin de le déclarer.

« De cet échange de vues, dont j'ai tant de raison de me féliciter, la Commission désire retenir seulement cette assurance que vous êtes prêt à vous rendre devant elle, si elle a une communication à vous faire. Vous connaissez de longue date ses décisions. Elle les a traduites en un texte qui forme le dispositif du rapport déposé par M. Etienne Flandin, le 22 mars 1907. Elles les a confirmées dans une délibération récente, après la nomination de son nouveau rapporteur, M. Varenne.

« Comme elle vous a, à plusieurs reprises depuis deux ans, manifesté le désir de vous entendre, — désir qu'elle m'a chargé de vous réitérer hier encore, — vous ne doutez pas, monsieur le Président, de l'intérêt que la Commission du suffrage universel prendra à connaître l'opinion du Gouvernement, quand il aura définitivement fixé ses résolutions, ce qui ne pourrait évidemment tarder, puisque la discussion a été, d'un commun accord entre vous et nous, prévue par la Chambre pour le courant du mois prochain.

« Veuillez agréer, etc.

« *Le Président de la Commission du suffrage universel,*
« CHARLES BENOIST. »

tence très étendue. Toutefois, comme il y a toujours devant chacune des grandes Commissions deux ou trois questions capitales, il ne serait pas inutile de maintenir la tradition et de faire faire par les commissaires élus un résumé de l'opinion de leurs Bureaux. Chaque Bureau ayant trois délégués dans les grandes Commissions, le résumé pourrait être présenté par un seul d'entre eux, lorsque tous les trois ont été nommés dans un même scrutin et par la même majorité.

Anciennement, le règlement de la Chambre ne prévoyait, pour le Bureau de chaque Commission, qu'un Président, un secrétaire et un rapporteur; mais au fur et à mesure que s'étendait le nombre des grandes Commissions, s'introduisait l'usage de nommer plusieurs Vice-Présidents, plusieurs secrétaires et même plusieurs rapporteurs. Cet usage a été consacré par la résolution du 16 juin 1903, qui a modifié l'article 25 du règlement de la Chambre[1].

Un membre qui fait partie de deux Commissions saisies de l'examen d'un même projet, l'une pour le fond, l'autre pour avis, peut être chargé simultanément par ces deux Commissions de présenter à la Chambre le rapport et l'avis (V. n° 751).

746. Nous avons indiqué la différence qui existe entre le règlement du Sénat et celui de la Chambre au point de vue des délibérations des Commissions. L'article 21 du règlement de la Chambre fixe un *quorum* pour la validité des délibérations; le règlement du Sénat, conforme à celui des anciennes Assemblées, est muet sur ce point. Dans la séance du Sénat du 13 juillet 1904, M. Peytral a porté à la tribune la question de savoir si une délibération prise par huit membres d'une Commission composée de vingt-deux membres pouvait être tenue pour valable. M. Peytral fondait sur cette insuffisance de présents l'un des motifs d'une demande d'ajournement dont il saisissait le Sénat. La question de droit n'a pas été résolue[2], ni même discutée après M. Peytral, mais le Sénat a repoussé la demande d'ajournement.

Lorsque la Chambre a ordonné le renvoi d'un même projet pour le fond à

1. Les deux premiers paragraphes de l'article 25 étaient d'abord ainsi rédigés :

« Les Commissions, convoquées sans retard, nomment un Président et un secrétaire, conformément à l'article 2.

« Elles élisent, en outre, dans les mêmes formes, un rapporteur chargé de rendre compte à la Chambre du résultat de leurs travaux. »

La résolution du 16 juin 1903 les a rectifiés de la manière suivante :

« Les Commissions convoquées sans retard nomment *leur Bureau* conformément à l'article 2.

« Elles élisent, en outre, dans les mêmes formes, *les rapporteurs* chargés de rendre compte à la Chambre du résultat de leurs travaux. »

2. M. Peytral proposait de lui appliquer, en l'élargissant, la procédure indiquée par le Président à la séance du 8 février 1850 et citée au n° 746 du *Traité;* M. Peytral disait : « Il a été décidé que la Commission serait composée de vingt-sept membres. Il est vrai que notre règlement n'indique pas combien de membres doivent être présents pour que les décisions prises par la Commission soient valables. Mais, cependant, si l'on se reporte à l'ouvrage de droit parlementaire de M. Pierre, on y voit que les Bureaux étant astreints à être composés de la majorité de leurs membres pour pouvoir prendre une décision qui soit valable, on peut en conclure qu'il doit en être de même pour les Commissions et on peut aller jusqu'à dire — c'est toujours d'après M. Pierre que je parle — que lorsque la moitié plus un des membres d'une Commission ne sont pas présents, les décisions prises par la Commission sont caduques. Il faut alors une seconde convocation, et ce n'est que dans le cas où un nombre suffisant pour faire la majorité viendrait à refuser de se rendre à cette convocation en donnant un refus motivé, que la Commission pourrait être appelée à prendre une décision qui, cette fois, serait valable. »

une Commission et pour avis à une autre Commission, ces deux Commissions peuvent décider qu'à un jour déterminé elles se réuniront dans un même local pour entendre simultanément les déclarations du Gouvernement. C'est un moyen d'épargner une perte de temps aux Commissions et aux ministres. Avis du jour et de l'heure des auditions peut être donné aux membres des deux Commissions par une lettre du Président de la Commission chargée du fond de l'affaire ; en cette circonstance la lettre doit avoir la forme d'une invitation et non d'une convocation, car le Président de chaque Commission a seul le droit de convoquer ses collègues[1].

747 à **748**. [*Sans modifications.*]

749. Indépendamment de leurs procès-verbaux, les Commissions permanentes de la Chambre des députés (V. n° 737) ont l'obligation d'établir un résumé de leurs travaux qui est rendu public. La résolution du 16 juin 1903 a introduit dans l'article 25 du règlement de la Chambre un paragraphe ainsi conçu :

« Chaque Commission permanente doit déposer, au début de chaque session, sur le Bureau de la Chambre un résumé sommaire de l'état de ses travaux, qui sera inséré au *Journal officiel*. »

Le texte ne stipule pas de délai formel pour cette publication, mais, dans la pensée de la Commission, elle devait avoir lieu dans les premiers jours de chaque session[2].

750. Nous avons dit qu'en France les séances des Comités étaient à l'origine publiques pour tous les membres de l'Assemblée, mais que, depuis longtemps, on a renoncé à cette procédure incompatible avec une bonne préparation des lois. A la Chambre des députés d'Autriche tous les membres ont le droit d'assister aux travaux des Comités élus pour l'examen du Budget et de la loi du recrutement; la Chambre peut également autoriser la publicité des travaux des autres Comités par décisions spéciales prises pour chacun d'eux; mais les Comités conservent la faculté de tenir des séances non publiques; il leur appartient de le décider aux deux tiers des voix. A la Chambre des seigneurs d'Autriche les réunions des Commissions ne sont pas publiques, seul le Président de l'Assemblée a le droit d'y assister. Les Commissions sont autorisées à s'adjoindre, avec voix délibérative, tels membres de la Chambre dont elles ugent la compétence utile à leurs délibérations.

Le règlement de la Chambre des députés de Hongrie décide que les

1. Par décision de la Chambre, la Commission de la réforme judiciaire avait été chargée de faire le rapport sur le projet de loi relatif à la suppression des Conseils de guerre, sous réserve de l'avis de la Commission de l'armée; le 23 janvier 1907, M. Jean Cruppi, Président de la Commission de la réforme udiciaire, a adressé aux membres des deux Commissions, la lettre suivante :

« Mon cher collègue, je m'empresse de vous faire connaître que la Commission de réforme judiciaire se réunira mercredi prochain, 30 janvier 1907, à 2 heures et demie, local du 8e Bureau, pour entendre, sur le projet de loi relatif à la suppression des Conseils de guerre et sur les propositions diverses qui concernent le même objet, M. le Président du Conseil et MM. les ministres de la Justice, de la Guerre et de la Marine. »

2. Comme conséquence de cette mesure, le Secrétaire général de la Présidence fait insérer dans l'*État des travaux législatifs* publié à l'ouverture de chaque session la nomenclature des rapports déposés par chacune des Commissions permanentes.

séances de toutes les Commissions, à l'exception de celles des immunités parlementaires (V. *infra*, n° 1098), sont publiques pour les membres de la Chambre; les Commissions peuvent faire appeler toute personne qu'elles jugent nécessaire d'entendre. Dans la Chambre des Communes d'Angleterre, les étrangers eux-mêmes sont admis aux Comités permanents concernant la justice et le commerce; mais chaque Comité a le droit d'ordonner le huis-clos.

Dans les deux Chambres qui composent la Diète Japonaise, les séances de la « Commission générale » (V. *supra*, n° 738) sont publiques même pour les étrangers; les membres de la Chambre peuvent assister aux séances de la Commission du Budget et de la Commission des comptes; mais la loi permet à chaque Commission d'ordonner le huis-clos si elle le juge nécessaire. Les ministres et les délégués du Gouvernement ont le droit d'assister, à n'importe quel moment, aux séances des différentes Commissions et d'y donner leur avis.

751. On a vu qu'à titre exceptionnel et par des résolutions spéciales, la Chambre peut autoriser deux Commissions à délibérer en commun sur un projet déterminé[1]; dans ce cas il y a fusion des deux Commissions. Il ne semble pas que la même procédure puisse être appliquée au cas où il s'agirait de charger deux grandes Commissions nommées pour la durée de la législature, non plus de procéder en commun à l'examen et au rapport d'un texte législatif, mais de faire une enquête permanente[2]. Dans cette espèce, en effet, la décision autorisant les deux Commissions à travailler en commun aurait pour conséquence de faire absorber définitivement l'une des Commissions par l'autre. Les enquêtes entraînent des opérations et des responsabilités qui ne sauraient être partagées; deux Commissions ainsi réunies devraient nécessairement se constituer un nouveau Bureau devant lequel disparaîtraient peu à peu les deux Bureaux distincts chargés de diriger les travaux de chaque Commission.

Par analogie avec les règles établies pour la compétence de la Commission du Budget (V. n° 774), la Chambre peut décider que l'*avis* d'une Commission spéciale sera demandé sur un projet ou une proposition de loi soumis, *pour le fond*, à une autre Commission spéciale [3]. La même règle est applicable aux grandes Commissions permanentes[4] et l'avis de deux grandes Commissions permanentes peut être provoqué sur un même projet [5]. Il est d'usage que cette

1. Les décisions de cette nature sont rarement prises parce qu'elles sont de nature à troubler l'organisme parlementaire. Au mois de janvier 1907, la Commission de la réforme judiciaire avait été chargée de rapporter le projet relatif à la suppression des Conseils de guerre, et la Commission de l'armée avait été chargée de donner son avis sur le même projet; les deux Commissions n'étaient pas autorisées à délibérer en commun; toutefois, les *Sous-Commissions* de chacune de ces deux Commissions, composées de 8 membres pour la première, et de 7 pour la seconde, ont procédé ensemble à l'examen préalable du projet de loi; mais leurs réunions n'avaient qu'un caractère officieux et n'étaient pas annoncées dans l'ordre du jour des convocations régulières.

2. C. D. 30 décembre 1904. (Question de savoir si la Commission du travail chargée d'organiser une enquête permanente sur le chômage devait être réunie pour cet objet à la Commission d'assurance et de prévoyance sociales. La motion a été abandonnée sur une observation du Président.)

3. C. D. 13 novembre 1905. (Question des warrants agricoles.) — C. D. 25 janvier 1906. (Question des demi-soldiers.)

4. C. D. 1er mars 1907; 7 mars 1907; 25 juin 1907.

5. Projet de loi sur la suppression des Conseils de guerre renvoyé, pour le fond, à la Commission de la réforme judiciaire, et simultanément pour avis à la Commission de l'armée et à la Commission de la marine.

procédure exceptionnelle ne soit introduite qu'après entente entre les deux Commissions; toutefois, il y a un exemple d'avis demandé à une Commission dont le Président avait repoussé le renvoi [1]. Dans tous les cas, le renvoi *pour avis* ne peut jamais avoir cette conséquence d'enlever l'examen du fond à la Commission primitivement saisie (V. *infra*, n^os^ 772 et 806).

752 à **754.** [*Sans modifications.*]

755. Il résulte de la résolution du 17 novembre 1902 (V. n° 737) par laquelle la Chambre a institué seize grandes Commissions permanentes que, dans certains cas, le Président pourrait se trouver empêché de consulter la Chambre sur la question de savoir s'il convient de renvoyer une proposition à telle Commission plutôt qu'à telle autre; lorsque la compétence d'une Commission est nettement déterminée par le texte réglementaire, le renvoi à cette Commission des affaires qui la concernent doit être prononcé d'office; le même principe est applicable à la compétence des Commissions créées en vertu de résolutions spéciales [2].

Dans les cas d'extrême urgence, une Chambre peut décider que l'une de ses Commissions sera exceptionnellement compétente pour examiner un projet de loi qui ne rentre pas dans ses attributions, s'il lui apparaît que cette Commission, par sa présence permanente, est en mesure de lui fournir un rapport en temps utile; c'est ainsi qu'un projet modifiant un point de détail dans une loi électorale peut être renvoyé à la Commission des finances [3].

Il en est des projets de résolution comme des propositions de loi en ce qui concerne leur renvoi à une Commission existante; ce renvoi n'est pas *de droit*, lors même que la Commission le demande, à moins qu'il n'y ait consentement unanime. L'auteur du projet, tout membre de la Chambre peut réclamer un vote de la Chambre en pareille matière [4].

Nous avons dit que la compétence des Commissions est limitée par les projets et propositions que la Chambre leur renvoie. Par conséquent, une Commission ne peut pas régulièrement prendre l'initiative de rapporter à la Chambre une affaire dont elle n'a pas été saisie, car ce serait dépasser les limites du mandat qu'elle a reçu; l'initiative doit toujours émaner ou du Gouvernement ou d'un membre de l'Assemblée. Mais lorsque la Chambre renvoie à une Commission, comme cela se pratique souvent, un amendement détaché d'un projet de loi dont elle n'avait pas été saisie (V. n° 833),

1. C. D. 30 novembre 1905. (Question du rachat des chemins de fer.)

2. « *M. le Président Brisson.* — M. Sénac se heurte en ce moment à la résolution que la Chambre a prise hier de nommer une Commission du suffrage universel... Je ne peux pas mettre aux voix le renvoi demandé par M. Sénac, pour deux raisons : d'abord, parce que nous ne pouvons considérer comme une réforme administrative une proposition de loi sur l'exercice du suffrage universel; en second lieu parce que la Chambre a décidé hier, je le répète, de nommer une Commission du suffrage universel, à laquelle doivent évidemment être renvoyées les propositions analogues à celle de M. Depasse. » (C. D. 3 juillet 1906.)

3. S. 30 novembre 1908 (Projet de loi modifiant l'article 6 de la loi du 9 décembre 1884 sur l'élection des sénateurs). — « *M. de Saint-Germain, rapporteur.* — Messieurs, le Gouvernement a déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi portant modification à la loi du 9 décembre 1884 sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs (Élection de l'Inde française). Ce projet, vu son urgence, a été renvoyé à l'examen de votre Commission des finances qui siège chaque jour depuis quelque temps déjà. Votre Commission des finances l'a examiné et lui a donné un avis favorable. » (S. 1^er^ décembre 1908.)

4. C. D. 7 juillet 1902.

la Commission a le droit de présenter sur cet amendement un rapport concluant au vote d'une proposition de loi [1].

Bien que les Commissions ne puissent proposer aucune affaire nouvelle, il ne leur serait pas interdit d'émettre l'avis qu'il y a lieu pour le Gouvernement de prendre l'initiative d'un projet déterminé, et elles pourraient transmettre officiellement cet avis au Cabinet [2].

756. [*Sans modifications.*]

757. Dans sa séance du 26 décembre 1906, le Sénat a confirmé les précédents desquels il résulte qu'une Commission dont les travaux sont terminés peut être de nouveau saisie d'un projet de loi ayant le même objet que celui pour l'examen duquel elle avait été nommée [3].

758. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 18 novembre 1903. (*Proposition de loi de la Commission des Postes et des Télégraphes* chargée d'examiner un amendement de MM. de Gailhard-Rancel, Duclaux-Monteil et plusieurs de leurs collègues au projet du Budget de 1903 et concernant la taxe des télégrammes privés.) — C. D. 15 novembre 1904. (*Proposition de loi de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales* chargée d'examiner un amendement de MM. Morlot et Congy au Budget de 1904, concervant les sociétés de secours mutuels.) C. D. 18 juin 1908 (*Proposition de la loi de la Commission de la réforme judiciaire* chargée d'examiner un amendement de MM. Jeanneney et Abel Lefère, à la proposition du Sénat modifiant l'article 310 du Code civil sur le divorce).

2. Le 24 janvier 1907, la Commission de l'armée de la Chambre des députés a communiqué à la presse le procès-verbal suivant :

« M. Berteaux, Président de la Commission de l'armée, a appelé l'attention de ses collègues sur la situation faite à certains officiers de réserve et de territoriale, et notamment à un des membres de la Commission, M. Joseph Reinach, qui ont été privés, en raison de la part qu'ils ont prise dans l'affaire Dreyfus, de leur grade d'officier.

« M. Berteaux et le Bureau de la Commission ont été chargés de demander au Gouvernement de prendre l'initiative des réintégrations qui s'imposent. »

Le projet ainsi demandé par la Commission de l'armée a été présenté à la Chambre par le ministre de la Guerre dans la séance du 22 mars 1907.

La Commission des affaires extérieures de la Chambre des députés a également voté, le 6 avril 1908, une résolution ainsi conçue :

« La Commission rappelant les engagements formels pris il y a un an par le Gouvernement, renouvelle sa résolution qu'un projet de loi soit déposé dans le plus bref délai possible en vue d'autoriser un contingent spécial de décorations à attribuer à la Commission de délimitation franco-siamoise et aux agents de France au Siam et en Indo-Chine qui ont collaboré au dernier traité entre la France et le Siam. »

3. « *M. Aristide Briand, ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes.* — J'ai l'honneur de déposer un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, concernant l'exercice public des cultes. Je prie le Sénat de vouloir bien le renvoyer à la Commission de la séparation des Églises et de l'État.

« *M. Le Cour Grandmaison.* — Il n'y a plus de Commission de séparation des Églises et de l'État. La loi a été votée. Dans ces conditions, la Commission a cessé d'exister, puisqu'elle n'avait été constituée absolument que pour le vote de cette loi. Or, la loi ayant été votée, il me semble que c'est à une Commission nouvelle qu'on doit renvoyer le projet de loi.

« *M. l'amiral de Cuverville...* — Il importe, à mon avis, que les Bureaux du Sénat examinent de près le projet de loi. Je demande donc que le projet de loi soit renvoyé aux Bureaux pour la nomination d'une nouvelle Commission.

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Messieurs, en faisant sa proposition de renvoyer aux Bureaux l'examen du projet, M. l'amiral de Cuverville ne fait qu'user de son droit. En ce qui concerne l'observation de M. Le Cour Grandmaison, je me borne à y répondre en faisant remarquer à l'honorable membre qu'il résulte de l'article 18 du règlement et des nombreux précédents qu'on peut invoquer que le Sénat a toujours le droit de renvoyer un projet à une Commission déjà formée, ***alors même que celle-ci a déjà rapporté les propositions dont elle avait été saisie.***

« Je vais mettre aux voix la proposition de M. le ministre.

« *M. le marquis de Carné.* — Jusqu'à quand subsistera-t-elle, cette Commission ?

« *M. le Président.* — M. de Carné, messieurs, me demande jusqu'à quand cette Commission subsistera ? Elle subsistera aussi longtemps que le Sénat le décidera.

« *M. le marquis de Carné.* — Il peut en être ainsi alors de toutes les Commissions !

« *M. le Président.* — Sans doute, messieurs, à la condition que le Sénat le décide. » (S. 26 décembre 1906.)

759. Au mois de novembre 1906, la Commission des douanes, qui n'avait pas encore les pouvoirs d'enquête (V. n° 590), a confirmé la tradition de laquelle il résulte que ces pouvoirs sont surtout nécessaires pour obtenir des dépositions, mais qu'ils ne sont pas indispensables pour faire parvenir des questionnaires à des citoyens ou même à des groupements et à des syndicats [1].

En Autriche, la loi du 12 mai 1873 portant règlement pour le Reichsrath donne aux Commissions et aux Comités des deux Chambres le droit, par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée, de réclamer aux ministres et aux chefs des administrations centrales les renseignements nécessaires, ainsi que de convoquer des experts ou témoins pour recueillir leurs dépositions.

760 à **761**. [*Sans modifications.*]

762. Les Commissions n'ont pas qualité pour prononcer le renvoi d'un projet de loi au Gouvernement (V. *Traité*, n° 771); une telle procédure serait en réalité la mise en échec du droit d'initiative dévolu au Président de la République. Mais les Commissions ont pleinement le droit de signaler au ministre compétent la nécessité de modifier divers articles d'un projet de loi. A plus forte raison, une Commission saisie d'un projet ayant pour objet d'approuver une convention avec des tiers peut demander au Gouvernement d'engager de nouvelles négociations en vue d'obtenir soit des avenants à cette convention, soit même une convention nouvelle [2]; il est d'autant plus nécessaire d'agir ainsi en pareil cas que ni la Commission ni la Chambre ne peuvent introduire d'amendements dans les conventions, sans avoir la certitude qu'ils sont acceptés par les parties avec lesquelles l'État a traité (V. n° 859).

Anciennement, lorsqu'une Commission avait déposé son rapport, on la con-

1. Le 22 novembre 1906, après en avoir référé au Président de la Chambre, M. Klotz, Président de la Commission des douanes, a envoyé la lettre suivante à toutes les Chambres de commerce, à tous les présidents de syndicats professionnels et à tous les groupements industriels et agricoles :

« Monsieur le Président, la Commission des douanes de la Chambre des députés procède en ce moment à l'étude des tarifs douaniers en vue de rechercher les meilleurs moyens de défendre la production nationale contre la concurrence étrangère, en particulier par des spécialisations nouvelles à inscrire au tarif de 1892. Je vous serai reconnaissant, pour permettre à la Commission de poursuivre son étude sur des bases précises et sérieuses, de m'envoyer, en quadruple exemplaire, une note relatant les desiderata de votre groupement et les motifs qui vous les font formuler. — Je serai très heureux de recevoir vos indications avant la fin du mois de janvier prochain. — Veuillez agréer, etc.

« *Le Président de la Commission des douanes,* L. L. KLOTZ. »

2. « Vous êtes saisis par le Gouvernement d'un projet de loi ayant pour objet d'approuver une convention passée le 29 décembre 1903 entre le ministre des Travaux publics et la Commision des chemins de fer du Sud de la France... Après un examen approfondi, votre Commission s'est prononcée pour la revision des conventions existantes, mais *il lui a semblé nécessaire de faire subir un certain nombre de changements à la convention proposée par le Gouvernement.* M. le ministre des Travaux publics a accepté ces changements, et le 9 mars 1904 *il a signé, avec la Compagnie des chemins de fer du Sud une nouvelle convention annulant celle du 23 décembre* 1903 et donnant satisfaction aux observations de votre Commission des travaux publics. » (Rapport déposé par M. Léon Janet sur le bureau de la Chambre des députés, le 29 juin 1904.)

Dans sa réunion du 11 novembre 1908, la Commission des travaux publics de la Chambre des députés a décidé qu'il y avait lieu d'inviter le Gouvernement à ouvrir de nouvelles négociations en vue de modifier une convention passée avec la Compagnie d'Orléans, et annexée à un projet déposé le 29 octobre 1908; en conséquence, le Président de la Commission, M. Léon Janet, a adressé au ministre des Travaux publics, le 12 novembre 1908, une lettre qui concluait ainsi : « La Commission a donc décidé à l'unanimité de vous demander, monsieur le ministre, d'engager avec la Compagnie d'Orléans de nouvelles négociations en lui proposant le remplacement de la convention unique du 29 octobre 1906 par deux conventions distinctes concernant la première les lignes neuves, la seconde les modifications d'ordre général apportées au réseau. »

sidérait comme momentanément dessaisie, et il fallait une décision de la Chambre pour l'autoriser à introduire des changements dans le texte arrêté par elle[1]. Aujourd'hui les Commissions ont pleine liberté de modifier leurs textes jusqu'à la dernière minute; tant que la Chambre n'a pas statué sur un article, elles peuvent apporter une rédaction nouvelle de cet article, sans avertir la Chambre autrement que par la distribution d'un rapport supplémentaire ou même par une explication verbale. Il serait peut-être désirable que, sans revenir aux précédentes rigueurs de la jurisprudence, le règlement prît quelques précautions contre des facilités excessives qui ne permettent pas toujours à la Chambre de connaître assez complètement les textes soumis à ses délibérations.

763. [*Sans modifications.*]

764. Ainsi que nous l'avons exposé, les Commissions ne sont pas liées par la *forme* dans laquelle les projets de loi sont déposés ; elles ont notamment compétence pour réunir en un seul texte les projets multiples dont elles sont saisies, lorsque ces projets ont un même but et peuvent être soumis à une discussion commune. Dans la séance de la Chambre des députés du 2 décembre 1902, le ministre de l'Intérieur avait déposé cinquante-trois projets de loi concernant des demandes en autorisation formées par cinquante-trois congrégations d'hommes[2]. La Commission des congrégations a groupé tous ces textes en deux projets comprenant, le premier, vingt-cinq articles, et le second, vingt-huit articles; dans le rapport déposé par M. Rabier le 6 février 1902, la Commission a conclu au refus de passer aux articles sur chacun des deux projets et il a été ainsi procédé par la Chambre dans les séances des 18 et 24 mars 1903. La même procédure a été suivie pour les congrégations enseignantes de femmes. Le Gouvernement avait déposé quatre-vingt-un projets de loi dans la séance du 5 juin 1903[3]; dans la séance du 15 juin 1903, la Commission a déposé un rapport formulant un projet de loi unique composé de quatre-vingt-un articles; le 26 juin 1903, la Chambre a décidé par un seul vote, qu'il ne serait pas passé à la discussion des articles de ce projet.

Les décisions des Commissions étant toujours provisoires tant qu'elles n'ont pas été sanctionnées par la Chambre, une Commission a le droit, même après la distribution de son rapport, de prendre des conclusions absolument contraires à celles qui figuraient dans ce rapport[4]; en ce cas, elle désigne un nouveau rapporteur, si le premier n'accepte pas la défense des conclusions modifiées ou s'il a cessé de faire partie de la Commission (V. *infra*, n° 784).

1. C. D. 21 mars 1838.

2. Il convient de noter que, dans l'espèce, le Gouvernement avait lui-même groupé ces cinquante-trois projets sous deux exposés de motifs.

3. Mais avec un seul exposé des motifs.

4. C. D. 22 octobre 1907 (rapport fait au nom de la Commission de la réforme judiciaire par M. Cruppi et concluant à l'abolition de la peine de mort); C. D. 25 juin 1908 (2e rapport fait au nom de la Commission de la réforme judiciaire par M. Castillard et concluant au maintien de la peine de mort ainsi qu'au rejet de toutes modifications dans l'échelle des peines afflictives et infamantes); C. D. 2 juillet 1908 (3e rapport fait au nom de la Commission de la réforme judiciaire par M. Castillard et concluant, avec le maintien de la peine de mort, à l'établissement d'une peine nouvelle).

765. C'est au moment où le Président annonce le renvoi d'un projet ou d'une proposition à une Commission existante que l'on peut contester utilement la compétence de cette Commission. Lorsque le renvoi a été prononcé par le Président avec l'assentiment de la Chambre, il est trop tard pour intervenir et pour réclamer un dessaisissement. Toutefois, comme la parole ne peut jamais être refusée pour un rappel au règlement, le membre qui conteste la compétence de la Commission saisie peut obtenir la parole en invoquant le rappel au règlement et donner ainsi des arguments en faveur du dessaisissement; mais il n'y a plus lieu de mettre la question aux voix; c'est au Président qu'il appartient d'établir la validité de la décision de la Chambre, et cette décision est maintenue, lors même qu'il n'y aurait eu qu'un simple assentiment, sans vote[1].

Lorsqu'un projet de loi a été déposé sur le Bureau et que le Président en a prononcé le renvoi, sans contestation, à la Commission compétente, on ne peut plus, quelques instants après, réclamer l'urgence et la discussion immédiate du projet, car ce serait dessaisir la Commission; et le fait qu'une interpellation vient d'être jointe au débat sur le projet ne supprime pas le droit de la Commission de présenter un rapport à la Chambre[2].

Une Commission saisie d'un projet ou d'une proposition réglant des questions d'ordre distinct et contenant des articles qu'elle estime n'être pas de sa compétence, peut décider que ces articles seront renvoyés à la Commission dont la compétence lui paraît établie, lors même qu'il s'agirait d'un texte émané de l'autre Assemblée. Mais sa délibération ne suffit pas pour entraîner le renvoi; il faut qu'il soit demandé à la Chambre et voté par elle. La demande et le vote peuvent intervenir avant tout débat, avant même le dépôt du rapport[3].

Une grande Commission permanente peut consentir à être dessaisie d'un projet quant au fond, et ne retenir que le droit de donner son avis[4] (V. *supra*, n° 751).

1. « *M. le Président Brisson.* — Le projet de loi déposé par le Gouvernement a été renvoyé très régulièrement, comme je vais le démontrer, à la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation qui porte le numéro 11 dans l'article 11 *bis* du règlement.

« Quand M. le ministre des Cultes a terminé sa lecture, il m'a tendu le projet de loi; le silence était profond dans l'Assemblée et j'ai dit à très haute et très intelligible voix : (*Oui! oui! à gauche.*)

« Le projet de loi sera imprimé, distribué et renvoyé à la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation. » (*Applaudissements à gauche et à l'extrême gauche.*)

« *A droite* — On n'a pas entendu! (*Si! si! à gauche.*)

« *M. le Président.* — Le renvoi a donc été effectué dans les conditions réglementaires. (*Applaudissements.*)

« J'ajoute que le 13 novembre, les 10 et 11 décembre, la Chambre a été saisie de trois propositions de loi ayant le même but — et l'une avait presque le même texte que l'un des articles du projet de loi déposé par M. le ministre de l'Instruction publique et des Cultes — et que ces propositions ont été renvoyées sans opposition à la Commission prévue par le règlement, la Commission de l'administration générale et des cultes. (*Applaudissements à gauche et à l'extrême gauche.*)

« *M. Ferdinand Buisson.* — Et cette Commission les a rapportées.

« *M. le Président.* — J'étais donc fondé, et en vertu du règlement et en vertu des précédents, à faire ce renvoi.

« Le renvoi a été prononcé. Il demeure. (*Vifs applaudissements à gauche et à l'extrême gauche.*) » (C. D. 15 décembre 1906.)

2. C. D. 23 mai 1907.

3. S. 12 décembre 1907. (Renvoi à la Commission de l'armée, sur la demande de la Commission des finances, des articles 52 et 53 introduits par la Chambre dans le Budget de 1908 et concernant la réduction des périodes d'exercice des réservistes et des territoriaux.)

4. C. D. 5 mars 1907.

Dans la séance du Sénat du 4 juillet 1905 a été confirmé ce principe que, lorsqu'un projet a été renvoyé à une Commission existante, l'Assemblée ne peut plus la dessaisir et ordonner la convocation des Bureaux sans l'assentiment préalable de cette Commission. Le Gouvernement avait déposé sur le Bureau du Sénat un projet d'amnistie qui avait été, au moment même du dépôt, le 27 juin 1905, renvoyé à une Commission déjà nommée pour examiner une proposition d'amnistie précédemment émanée de la Chambre des députés. Au début de la séance du 4 juillet, M. Ournac fit observer que le nouveau projet d'amnistie s'étendait aux condamnés de la Haute Cour et que la Commission antérieurement nommée ne lui paraissait pas avoir compétence pour étudier cette question; il ne demanda pas, d'ailleurs, que la Commission fût dessaisie par un acte d'autorité du Sénat :

« *Je crois*, dit-il, *qu'il ne nous appartient pas de nommer une nouvelle Commission si celle déjà saisie ne se dessaisit pas.* Mais je fais appel aux membres de cette Commission. S'ils se croient désignés par le Sénat pour s'occuper d'une question politique ayant trait aux condamnés de la Haute Cour, *qu'ils conservent leur mandat.* Si, au contraire, la Commission estime qu'elle n'a pas été nommée pour remplir cette mission, *qu'elle se dessaisisse.* C'est ce que je lui demande. Le Sénat appréciera. »

Après avoir rappelé les précédents qui, d'une part, sont contraires au dessaisissement des Commissions et qui, d'autre part, autorisent les Assemblées à étendre la compétence d'une Commission existante, M. le Président Fallières fit connaître que la Commission visée allait se réunir pour examiner la question, et il ajouta qu'il convenait d'attendre le résultat de sa délibération [1].

A la fin de cette séance du 4 juillet 1905, le Président avertit le Sénat que la Commission s'était prononcée contre le dessaisissement. M. Ournac n'insista pas pour que le Sénat fût consulté sur la question du renvoi aux Bureaux et le Président déclara l'incident clos.

766. On a vu qu'une Commission ne peut pas renoncer collectivement et en corps au mandat que la Chambre lui a confié [2]. Par conséquent, le fait par une Commission d'annoncer en séance que, si un texte lui est renvoyé, elle se retirera du débat n'empêche pas le Président de consulter l'Assemblée

1. M. le Président Fallières s'était exprimé en ces termes :

« En entrant en séance, j'ai été informé que la Commission qui devait en délibérer aujourd'hui, doit se réunir dans une demi-heure, c'est-à-dire à quatre heures. Je crois donc qu'il est naturel, *quelle que soit la décision à laquelle le Sénat veuille s'arrêter*, d'attendre que la Commission en ait délibéré et, au cours de cette séance même, vous serez appelés à vous prononcer. »

Soulignant les paroles du Président, M. Peytral avait invoqué le *summum jus* des Assemblées :

« Vous avez dit, je crois : « Si le Sénat y consent, quelle que soit la décision à laquelle s'arrêtera la Commission... » Il semble donc que vous reconnaissez, comme je l'avais souhaité moi-même, le droit du Sénat de se prononcer en dernier ressort, alors même que la Commission ne se dessaisirait pas. »

Le Président avait rétabli la situation en ces termes :

« Permettez-moi, messieurs, de compléter ma citation* :

« Après avoir dit ce que je viens d'indiquer, le commentaire ajoute : « La voie des mesures exception-« nelles demeure également ouverte, mais il convient d'y recourir avec une extrême prudence. »

« Laissez-moi vous dire ceci : la Commission va en délibérer, et si la Commission vient nous déclarer qu'elle ne veut pas se dessaisir, le Sénat verra s'il doit recourir à une mesure exceptionnelle et prononcer une mesure qui, quelle que soit la pensée de ceux qui la provoquent, pourrait être considérée comme une sorte de déchéance. »

2. Voy. *supra*, n° 676, la distinction à établir lorsqu'il s'agit d'une Commission saisie d'un projet dont elle avait antérieurement délibéré et qui lui revient avec des amendements de l'autre Chambre.

* L'analyse des précédents telle qu'elle figure au n° 765 du *Traité*.

sur ce renvoi et, s'il est prononcé, la retraite de la Commission a pour effet de suspendre la suite de la délibération, mais non point d'annuler le renvoi par un dessaisissement. Le Président ne donne pas acte de la déclaration de la Commission annonçant qu'elle entend résigner ses pouvoirs[1].

Les lettres par lesquelles des membres d'une Commission déclarent individuellement donner leur démission peuvent être motivées, mais le Président n'est pas tenu d'en donner connaissance à la Chambre[2].

Lorsque le Président a donné lecture d'une lettre par laquelle les membres d'une Commission déclarent individuellement se démettre de leur mandat, la parole peut être donnée à celui qui la réclame pour remercier la Commission disparue de ses travaux et de ses efforts[3]. Mais les démissions étant individuelles et les nominations des Commissions étant faites par les Bureaux, il ne semble pas qu'une motion puisse être introduite dans le but de refuser les démissions; la Chambre ne peut que décider une nouvelle convocation des Bureaux.

767. Lorsque la Chambre vient d'être intégralement renouvelée, elle n'a plus de Commission du Budget, et avant d'être saisie du Budget du futur exercice, elle reçoit un certain nombre de demandes de crédits supplémentaires qu'il lui faut examiner. Pour l'étude de ces projets de crédits, elle nomme une Commission de trente-trois membres dès qu'elle est constituée ; bien que cette Commission ait des pouvoirs analogues à ceux de la Commission du Budget, il résulte des précédents et du débat qui s'est élevé dans la séance du 19 juin 1902 que le § 2 de l'article 12 du règlement n'est pas applicable à la nomination de cette Commission et qu'il n'y a pas lieu de procéder à un tirage spécial des Bureaux. Ce sont les premiers Bureaux de la législature qui ont compétence pour procéder à cette nomination (V. n° 719).

Dans la séance du 6 juillet 1905, la Chambre des députés a confirmé le précédent du 29 juin 1899, duquel il résulte qu'au terme d'une législature il n'y a pas d'obstacle réglementaire à renvoyer le Budget du futur exercice à la Com-

1. « *M. le Président Fallières.* — Messieurs, il m'est impossible de poser la question comme le demande l'honorable Président de la Commission. M. Bérenger invite le Président à solliciter du Sénat un vote sur la première partie de l'article 1er. Or, je suis saisi d'une demande de renvoi à la Commission, question préjudicielle que je dois tout d'abord soumettre au Sénat.

« *M. Bérenger, Président de la Commission.* — La Commission déclare que si le renvoi est prononcé avant que le Sénat se soit prononcé sur la première partie de l'article 1er, elle le considérera comme un rejet.

« *M. Monis.* — Il s'agit de savoir comment le Sénat le considérera.

« *M. le Président.* — Je consulte le Sénat sur la demande de renvoi à la Commission.

. . . . . .

« (Le Sénat adopte le renvoi.)

« *M. le Président de la Commission.* — Ainsi que je l'ai annoncé, la Commission se retire.

« *M. le Président.* — Le Sénat n'a pas à en délibérer. » (S. 22 novembre 1904.)

2. Voy. dans le *Temps* du 13 août 1902, la lettre par laquelle trois membres de la Commission d'enquête sur l'élection de Montreuil (Pas-de-Calais) ont fait connaître leur volonté de ne plus prendre part aux travaux de cette Commission.

3. « *M. Bérenger.* — Messieurs, je ne crois pas qu'il soit possible que le Sénat, ou tout au moins ceux de ses membres dont le vote a entraîné la détermination dont il vient de vous être donné connaissance laissent se retirer la Commission si pleine de zèle qui a si longtemps soutenu devant vous le projet relatif à la responsabilité des accidents du travail, sans témoigner hautement des sentiments d'estime que la persévérance de ses efforts a excités parmi nous. Je tiens surtout à rendre hommage à son honorable rapporteur, qui a montré dans cette discussion si laborieuse une vaillance et un talent qui lui font le plus grand honneur. » (S. 3 février 1896.)

mission qui a connu et fait voter le Budget de l'exercice en cours[1]; bien qu'en principe le Gouvernement n'intervienne pas dans les travaux intérieurs des Assemblées, la motion de proroger les pouvoirs de l'ancienne Commission du Budget peut être sinon proposée, au moins suggérée par l'un des ministres (V. *infra*, n° 777).

Bien que l'initiative de la Chambre des députés puisse s'exercer même en matière de crédits (V. *Traité*, n° 66), il est de tradition constante que la nomination de la Commission du Budget ne soit pas mise à l'ordre du jour des Bureaux tant que le projet du ministre des Finances n'a pas été déposé et distribué. Procéder autrement, ce serait entraver l'action du Gouvernement dans l'exercice de sa prérogative la plus essentielle, qui est de préparer les moyens de faire mouvoir tous les ressorts de l'État. On a même considéré, à l'origine du régime parlementaire, lorsque la Constitution de 1875 n'existait pas encore et que, par conséquent, l'Assemblée nationale était souveraine, on a considéré qu'il y aurait empiétement sur les attributions du Pouvoir exécutif si l'on nommait une Commission de finances chargée de préparer les modifications imposées *au Budget en cours* par des événements exceptionnels. Le 3 mars 1871, MM. Guichard et Raudot avaient présenté une proposition tendant à faire nommer une Commission chargée de reviser le Budget de 1871; devant la Commission d'initiative, le ministre des Finances combattit énergiquement cette proposition, déclarant que le droit de présenter le remaniement complet d'un Budget appartenait exclusivement au Gouvernement qui était seul en possession des documents nécessaires pour apprécier avec précision l'état des charges et des ressources. La doctrine du ministre fut combattue, au sein de la Commission d'initiative, par les signataires de la proposition[2]; l'Assemblée n'eut pas à se prononcer sur le principe, un projet de Budget rectificatif ayant été apporté en temps utile par le Gouvernement.

768 à **769**. [*Sans modifications.*]

770. Depuis fort longtemps la Commission du Budget est dans l'usage de désigner des rapporteurs spéciaux pour chaque département ministériel; mais ces rapporteurs spéciaux ne peuvent s'écarter des principes admis par la Commission et résumés par le rapporteur général; si chaque rapporteur spécial pouvait prendre la défense des intérêts du Département ministériel dont il est chargé sans se préoccuper de ce qui a été décidé pour des intérêts similaires dans d'autres Départements, le plus fâcheux désordre se glisserait dans les délibérations financières. Le rapporteur général et le Président de la Commission ont donc le droit de prier les rapporteurs spéciaux de supprimer ou de modifier, dans leur œuvre, les considérations qui ne seraient pas en harmonie avec les décisions de la Commission; et, s'il arrive qu'après cette revision des doctrines contraires à celle de la majorité de la Commission soient exposées à la tribune par l'un des rapporteurs spéciaux, le rapporteur général a le droit

1. *Contra*. Le 18 juin 1909, la Chambre a repoussé une motion de M. Bignon tendant à confier à la Commission du Budget de 1909 l'examen du Budget de 1910.

2. A. N. 2 juin 1871.

d'intervenir pour préciser la véritable situation; en pareil cas, il reste au rapporteur spécial la faculté d'exposer *en son nom personnel* les théories qui n'ont pas été sanctionnées par la Commission[1] (V. n° 901).

Nous avons cité dans le *Traité* un précédent, duquel il résulte que la Chambre peut assigner un délai à la Commission du Budget pour le dépôt des rapports. A la Chambre des députés d'Italie, une disposition permanente du règlement oblige la Commission du Budget à présenter ses rapports dans le mois de mars; si la Commission laisse expirer ce délai sans produire ses rapports, le débat est ouvert d'office sur le Budget du Gouvernement.

771. La question de savoir si la Commission du Budget doit réaliser elle-même les économies qu'elle juge nécessaires ou mettre le Gouvernement en demeure de les lui proposer a été examinée dans le *Traité*. Une autre cause de conflit peut surgir entre la Commission et le Gouvernement, dans le cas où

1. *M. Caillaux, ministre des Finances.* — La Commission a délibéré sur ces points?

« *M. Cicéron, rapporteur du Budget des monnaies et médailles.* — La Commission n'a pas délibéré sur ces points, mais elle a autorisé son rapporteur à présenter à la bienveillance du Gouvernement les desiderata des ouvriers et du personnel de la Monnaie.

« *M. Poincaré, rapporteur général.* — L'honorable M. Cicéron parle évidemment *en son nom personnel, ce qui est son droit absolu.*

« *M. le ministre des Finances.* — C'est tout ce que je voulais savoir.

« *M. le rapporteur.* — Je tiens à faire remarquer à l'honorable rapporteur général qu'il n'a pas assisté à la lecture et à l'adoption de mon rapport, il peut donc ignorer ce qui s'est passé exactement au sein de la Commission. J'affirme que non seulement j'ai été autorisé à mettre dans mon rapport ce qui s'y trouve, *mais encore qu'il y a certaines parties de mon travail que la Commission a supprimées.*

« *M. le rapporteur général.* — Oui, et ce sont précisément celles que vous renouvelez à la tribune. J'ai donc le droit de dire que vous les renouvelez *en votre nom personnel.*

« *M. Maurice Rouvier.* — J'ai fait observer au rapporteur qu'il appartenait au Gouvernement d'étudier l'état de ses administrations, et de faire des propositions à la Commission, mais que c'était dénaturer notre rôle que d'entrer dans la voie où vous nous proposiez d'entrer. Vous avez alors demandé de faire ces observations *en votre nom personnel.* Je n'élève, à cet égard, aucune critique, car j'ai trop le respect pour chacun de nous de sa liberté de parole, mais je crois que ce serait exagérer ce qui s'est passé à la Commission des finances que de dire qu'elle s'est associée aux observations que vous présentez, en ce moment, au Sénat.

« *M. le rapporteur général.* — J'ajoute qu'il a été donné satisfaction à l'honorable M. Rouvier par le retranchement de la partie du rapport qu'il avait critiquée.

« *M. le rapporteur.* — Dans tous les cas, messieurs, je ne crois pas qu'il y ait eu abus de ma part à transcrire fidèlement ce qui s'est produit à la Commission.

« *M. le rapporteur général.* — Voulez-vous me permettre une simple observation? Le rapporteur général est malheureusement condamné à jouer, à l'égard de ses collègues de la Commission des finances, et notamment des rapporteurs particuliers, le rôle que M. le ministre des Finances joue vis-à-vis de ses collègues du Gouvernement. Les ministres se croient généralement obligés, en Conseil de Gouvernement, de défendre leurs administrations; il arrive trop souvent, il faut le reconnaître, que les rapporteurs spéciaux prennent un peu la même attitude.

. . . . . .

« Vous comprenez bien que si un rapporteur particulier, qui ne se trouve, par la force même des choses, en contact qu'avec l'administration dont il est chargé de faire le rapport, défend les intérêts des ouvriers de cette administration, il ne sait pas si, à la même heure, dans d'autres manufactures, ou dans d'autres ateliers, des ouvriers ne travaillent pas davantage. Il est dans l'impossibilité d'établir entre toutes ces demandes l'harmonie nécessaire. C'est la raison pour laquelle je ne crois pas qu'il convienne que la Commission des finances, par l'organe de ses rapporteurs particuliers, s'adresse au Gouvernement pour demander des augmentations de crédit.

« *M. de Lamarzelle.* — Faites ces observations à la Commission des finances et non pas ici. On n'a jamais vu un rapporteur d'un Budget quelconque en désaccord avec la Commission des finances. Je demande le renvoi à la Commission.

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Permettez, messieurs; M. Cicéron a déclaré tout à l'heure qu'il parlait *en son nom personnel, et de ce fait, son droit ne peut être contesté par personne.* Veuillez continuer, monsieur le rapporteur!

« *M. le rapporteur général.* — Nous sommes tous d'accord!

« *M. le rapporteur.* — Je me croyais autorisé à parler au nom de la Commission des finances, *elle a si bien accepté mon travail qu'elle en a supprimé une partie,* il me semblait que le surplus restait debout. (S. 16 décembre 1908.)

la Commission estime que les chiffres présentés par le Gouvernement sont trop faibles et doivent être majorés; ce cas s'est présenté en 1905, au sujet du Budget de la Guerre. Il résulte du rapport déposé par M. Klotz, dans la séance du 17 février 1905, que la Commission a le droit d'établir les relèvements qui lui paraissent indispensables, mais qu'il ne conviendrait pas de les maintenir à titre définitif devant la Chambre si le Gouvernement n'apportait pas les ressources correspondantes dont il peut seul faire l'évaluation[1]. Les chiffres transactionnels que le Gouvernement est amené à produire en pareille circonstance, n'ont pas besoin d'être déposés sur le Bureau sous forme de Budget rectifié; ils peuvent être communiqués directement à la Commission du Budget par la voie d'une lettre du ministre des Finances[2].

Il résulte de divers précédents qu'au cours de l'examen de la loi de finances la Commission du Budget peut voter des projets de résolution ou des ordres du jour motivés, qui sont portés à la connaissance du Gouvernement par son Président avant que la Chambre elle-même ait été appelée à en délibérer; de son côté, le Gouvernement, saisi par cette procédure exceptionnelle, peut délibérer et faire à la Commission des communications qui entraînent une rectification du Budget déposé sur le Bureau de la Chambre[3].

772. On sait que l'usage s'est introduit (V. n° 751) de charger les Commissions spéciales de donner leur avis sur des projets renvoyés pour le fond à d'autres Commissions, lorsque ces projets soulèvent plusieurs questions de compétence. Il ne serait pas interdit, avec l'assentiment préalable de la Commission du Budget, d'étendre cette mesure à des projets qui, par leur carac-

1. « Le Gouvernement seul peut prendre l'initiative de proposer de tels relèvements d'évaluations ou des recettes nouvelles, non votre Commission du Budget; et, dans les circonstances présentes, il n'a pas cru devoir relever ses prévisions d'un chiffre suffisant pour nous permettre de maintenir ici notre première proposition de dépenses. » (Rapport de M. Klotz, C. D. 17 février 1905.) — (V. *supra* n° 66, *in fine*.)

2. Lettre adressée par le Président du Conseil, ministre des Finances, le 8 février 1905 : « Monsieur le Président, je m'empresse de vous transmettre les propositions définitives du Gouvernement en ce qui concerne le Budget du ministère de la Guerre. Le total des crédits demandés s'élève à 684,000,000 de francs. inférieur de 8,716,743 francs à celui qui figure au rapport de l'honorable M. Klotz... » (V. le n° 773 du *Traité*.)

3. Dans sa séance du 28 juillet 1906, la Commission du Budget de l'exercice 1907 a voté, à l'unanimité, sur l'initiative de MM. Henry Chéron, Klotz, Cazeneuve et Salis, la motion suivante :

« La Commission du Budget, considérant comme un devoir strict l'application intégrale, à partir du 1er janvier 1907, de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards infirmes et incurables, remercie son Président de la communication qu'il lui a faite sur les pourparlers déjà engagés par lui avec le Gouvernement et le charge de les poursuivre. »

Le Conseil des ministres en a délibéré le 30 juillet, et le lendemain 31 juillet, le ministre des Finances a fait connaître officiellement à la Commission que le projet de Budget serait modifié conformément aux indications contenues dans la résolution. Ces faits ont été portés à la connaissance des Préfets, sous réserve bien entendu de l'approbation définitive des Chambres, par une circulaire de M. Clemenceau, ministre de l'Intérieur, en date du 1er août 1906; cette circulaire résumait ainsi la procédure suivie par la Commission et le Gouvernement :

« Monsieur le Préfet, je suis très heureux de vous faire connaître que, d'accord avec l'unanimité de la Commission du Budget de la Chambre, et après examen approfondi de la question au triple point de vue budgétaire, politique et social, le Conseil des ministres a décidé que, en dépit de l'article 33, la loi de 1905 sur l'assistance serait appliquée intégralement dès 1907.

« En conséquence, je me félicite de pouvoir annuler, par la présente circulaire, la dépêche du 10 juillet, par laquelle je vous annonçais qu'en raison de la situation budgétaire, je me trouvais contraint de ne donner mon approbation aux taux d'allocation mensuelle que jusqu'à concurrence de 5 francs.

« Sans restriction de cet ordre, mais aussi sans exagération imprudente, cette loi sociale produira donc, dès 1907, son plein effet, si, comme j'ai tout lieu de l'espérer, le Parlement ratifie les dispositions concordantes de la Commission du Budget et du Gouvernement... »

tère financier, appartiennent de droit à la Commission du Budget[1]. Mais il ne semblerait pas possible d'aller dans cette voie jusqu'à subordonner le vote d'un *crédit* à l'avis d'une Commission spéciale; ici, en effet, la compétence de la Commission du Budget est nécessairement exclusive. Au mois de février 1909, la Commission de la marine de la Chambre des députés avait pris une délibération tendant à être appelée à donner son avis sur la partie d'un projet de crédits supplémentaires qui concernait les dépenses du Département de la marine. Consultée sur la question, dans sa réunion du 9 mars 1909, la Commission du Budget a décidé qu'il ne lui était pas possible d'adhérer à cette procédure[2]; en effet, c'est à elle seule qu'il appartient d'examiner le point de savoir si une demande de crédit supplémentaire est ou non justifiée par des nécessités de service ; elle ne saurait partager avec d'autres Commissions les responsabilités qui lui incombent au regard de l'équilibre financier. Il y aurait en outre de réels inconvénients à permettre que des projets de crédits supplémentaires soient morcelés pour avis et s'en aillent par fragments faire des stages plus ou moins longs devant les diverses Commissions, qui n'ont de compétence qu'au point de vue de l'organisation technique des services; les crédits supplémentaires ont souvent un réel caractère d'urgence, et l'introduction d'une pareille procédure serait, en plus d'une circonstance, de nature à retarder d'une manière fâcheuse le payement des dettes contractées par l'État.

773. En principe, une fois que le Budget a été déposé sur le Bureau de la Chambre, le Gouvernement ne peut plus modifier ses propositions primitives que dans la forme établie pour la présentation, c'est-à-dire par voie de décret[3]

1. Au cours de la 9e législature, le projet de loi portant approbation d'une convention avec la Compagnie des Messageries maritimes dont la Commission du Budget avait été saisie pour le fond, a été successivement renvoyé pour avis à la Commission des affaires extérieures le 26 octobre 1908, à la Commission des postes et télégraphes le 10 décembre 1908, enfin à la Commission de la marine le 5 février 1909.

2. La décision de la Commission du Budget a été motivée en son procès-verbal dans les termes suivants :

« Les crédits supplémentaires ne constituent pas des projets particuliers, distincts ; ils se rattachent étroitement au Budget général dont ils ne sont que le complément. A ce titre, et pas plus que celui-ci, ils ne peuvent faire l'objet, pour leur ensemble ou l'une de leurs parties, d'avis émanant des Commissions spéciales. »

M. Paul Doumer, rapporteur général, disait également, dans la séance de la Chambre des députés du 27 février 1910 : « Nous ne pouvons pas nous engager dans la voie qui consisterait à demander des avis ou des rapports aux Commissions spéciales sur les multiples questions qui sont soulevées par les articles de la loi de finances. Faute d'une unité d'études, il serait absolument impossible d'arriver au vote de la loi de finances. »

M. Dron, président de la Commission des mines, a fait observer que cette doctrine ne pouvait être considérée comme absolue et sans restrictions :

« Je ne puis, dit-il, laisser passer l'observation de M. le rapporteur général sans faire des réserves. M. le rapporteur général nous dit sans ambages que la Commission du Budget entend à elle seule régler toutes les questions qui figurent dans la loi de finances, sans demander, je ne dis pas un rapport, mais même un avis aux Commissions compétentes. C'est là une prétention surprenante, que nul ici ne saurait admettre. La Commission du Budget ne peut pas demander à la Chambre de voter à l'aveuglette des dispositions que la Chambre ne connaît pas, qui soulèvent parfois des problèmes multiples et complexes et sur lesquels pourtant le rapport général ne donne aucun commentaire. Elle n'a pas le droit de refuser le concours des Commissions qui peuvent éclairer la Chambre sur la portée des votes qu'on lui demande. »

3. Néanmoins, dans la séance de l'Assemblée nationale du 24 juin 1874, il a été reçu des dispositions additionnelles à un Budget spécial sans décret, par voie de simple lettre du ministre compétent; la communication a eu lieu dans les formes suivantes :

« *M. le Président.* — M. le ministre de l'Agriculture et du Commerce m'a adressé la lettre suivante :

« Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous adresser, en vous priant de les soumettre à la sanction

(V. n° 684). En effet, des transmissions directement faites à la Commission du Budget de la Chambre ont l'inconvénient de laisser le Sénat et sa Commission des finances en dehors de toute communication officielle; or la Commission des finances du Sénat est nommée, en vertu du règlement de la Haute Assemblée, après la *distribution* du Budget; il faut donc que toute modification grave au Budget initial soit apportée à la Chambre dans les formes constitutionnelles.

Toutefois, lorsque le Budget a été entièrement examiné par la Commission du Budget et qu'un nouveau Cabinet s'est formé, le ministre des Finances qui vient de prendre fonctions peut faire connaître le sentiment du Gouvernement sur les modifications introduites par la Commission dans l'œuvre de son prédécesseur par la voie d'une simple lettre adressée au Président de la Commission du Budget. Mais, en pareil cas, la lettre doit être officiellement transmise au Président de la Chambre, qui la fait imprimer et distribuer aux membres des deux Assemblées, comme s'il s'agissait d'un projet de loi déposé sur le Bureau[4]. Il n'y a point d'obstacle constitutionnel à employer ce moyen de communication, lors même que le ministre des Finances du nouveau Cabinet transforme entièrement les articles fiscaux sur lesquels son prédécesseur avait établi l'équilibre du Budget et soumet à la Chambre un système d'impôts tout à fait différent. Si les lettres formulant cette espèce de Budget rectifié parviennent au Président de la Chambre pendant l'intersession, il a le droit

de l'Assemblée nationale, des dispositions additionnelles au projet de Budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Agriculture et du Commerce pour l'exercice 1875.

« Je vous serai infiniment obligé de vouloir bien proposer à l'Assemblée, dans la plus prochaine séance, le renvoi de ces dispositions à la Commission du Budget de 1875, afin qu'elles puissent être examinées avant le vote du Budget de mon ministère.

« Veuillez agréer, etc. *Le ministre de l'Agriculture et du Commerce*, L. GRIVART. »

« Les dispositions additionnelles seront imprimées, distribuées et, s'il n'y a pas d'opposition... (Non! non!), renvoyées à la Commission du Budget. »

1. Ainsi procédé au mois de novembre 1906, après la formation du Cabinet présidé par M. Clemenceau. L'examen du Budget de 1907 par la Commission de la Chambre était terminé; ce Budget avait été profondément remanié; le nouveau ministre des Finances M. Caillaux adressa à M. Henri Brisson, Président de la Chambre des députés, la lettre suivante :

« Paris, le 4 novembre 1906. Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint le texte d'une lettre destinée à M. le Président de la Commission du Budget et renfermant les nouvelles propositions du Gouvernement en ce qui concerne le Budget de l'exercice 1907. Je vous serais très obligé de vouloir bien la transmettre d'urgence à M. Berteaux. Agréez, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération. *Le ministre des Finances, Signé :* J. CAILLAUX. »

La lettre destinée au Président de la Commission du Budget comportait 13 pages et embrassait l'ensemble des modifications introduites par la Commission dans le projet primitif. Elle débutait ainsi :

« 4 novembre 1906. Monsieur le Président et cher Collègue, vous avez bien voulu me donner communication des décisions successives que la Commission du Budget a prises au sujet des prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice 1907, ainsi que des conclusions qu'elle formule pour assurer l'équilibre du prochain Budget. Vous avez, en même temps, manifesté le désir de connaître mon sentiment sur ces divers points et d'être, au besoin, saisi de mes propositions. Je tiens à vous présenter une réponse aussi complète que possible et, pour ne rien omettre des termes essentiels du problème budgétaire, je résumerai tout d'abord en quelques mots, afin d'en opérer le parallèle, le projet de mon prédécesseur et le projet de la Commission. »

Après avoir indiqué les points sur lesquels le Gouvernement adhérait aux amendements de la Commission, et ceux pour lesquels il formulait de nouvelles propositions, le ministre résumait en ces termes le caractère de sa communication :

« Telles sont, Monsieur le Président, les observations que le Gouvernement formule ou, si l'on préfère, les propositions qu'il présente à la Commission du Budget avec laquelle, suivant la tradition constante du ministère des Finances, il désire s'entendre et collaborer. »

Les deux lettres ont été officiellement distribuées, par ordre du Président de la Chambre, aux députés et aux sénateurs.

d'en saisir immédiatement la Commission afin de hâter ses travaux, sous réserve de prévenir l'Assemblée en opérant l'acte de dépôt [1].

La même procédure peut être suivie lorsque le Gouvernement constate, avant l'adoption de l'ensemble du Budget par la Chambre, la nécessité d'introduire, dans l'état d'un ministère dont les dépenses ont été déjà votées, *un chapitre nouveau*, et par suite, de modifier les évaluations de recettes [2] (V. n°s 538, 706 et 849); mais en pareil cas, il convient que la communication soit portée à la connaissance de la Chambre par le Président et annexée au procès-verbal.

774. Il est à peine besoin de dire que l'obligation, pour une Commission spéciale chargée de rapporter un projet affectant les dépenses de l'État, de consulter la Commission du Budget et d'obtenir son avis préalablement à tout vote, s'applique au cas où la réforme dont elle a été saisie se balance par un simple virement de crédit de chapitre à chapitre [3].

Aux termes de l'article 24 du règlement de la Chambre des députés, la déclaration d'urgence peut seule dispenser une Commission spéciale saisie d'un projet affectant les dépenses de l'État de provoquer l'avis de la Commission du Budget; le défaut d'avis constitue un vice de forme qui, sans entacher la validité du vote (V. *supra*, n° 451), peut provoquer une protestation de la Commission du Budget; si l'on constate, après l'adoption d'un projet de crédit rapporté par une Commission spéciale, que celle-ci n'avait pas demandé l'avis de la Commission du Budget, il convient de rechercher une procédure qui permette d'appeler la Chambre à prendre une délibération nouvelle [4].

Il est dans le droit de chaque Assemblée de se refuser à prononcer le renvoi à la Commission des finances d'une proposition qui ne contient *aucune imputation de crédit*, lors même qu'il serait établi que cette proposition doit être une source de charges nouvelles pour l'État [5].

1. C. D. 19 octobre 1909. (Lettre de M. Cochery, ministre des Finances, communiquée à la Chambre par le Président et annexée au procès-verbal.)

2. Au cours de la discussion du Budget de 1908, M. Caillaux, ministre des Finances, a fait parvenir au Président de la Chambre la communication suivante :

« Paris, le 20 novembre 1907. Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous adresser ci-jointe une lettre destinée à M. le Président de la Commission du Budget et tendant : d'une part, à l'ouverture d'un chapitre nouveau dans le Budget du ministère des Beaux-Arts *déjà voté par la Chambre des députés;* d'autre part, à l'inscription d'une évaluation supplémentaire de recette, au titre des produits domaniaux. Je vous serais très obligé de vouloir bien transmettre cette lettre à M. Berteaux. Agréez, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération. *Le ministre des Finances, Signé :* J. CAILLAUX. »

Cette lettre a été distribuée aux deux Chambres avec la communication qui était destinée à la Commission du Budget et qui développait les motifs des modifications réclamées par le ministre des Finances; les modifications ont été approuvées par la Commission du Budget (V. le rapp. de M. Buyat du 20 novembre 1907) et sanctionnées par la Chambre.

3. Ce principe a été reconnu à l'occasion du projet de réorganisation du service téléphonique de nuit qui avait été voté à tort, le 18 novembre 1908, sans avis de la Commission du Budget, sur le rapport de la Commission des postes, sous prétexte qu'il s'agissait simplement de transporter du chapitre 8 des Postes comprenant les indemnités au chapitre 5 comprenant les traitements un crédit d'égale somme. (V. ci-après et aussi le n° 451.)

4. Ainsi procédé à l'égard du projet de loi concernant le service téléphonique de nuit, voté le 18 novembre 1908, sur le rapport de la Commission des postes et télégraphes, sans avis de la Commission du Budget: la Présidence de la Chambre a prévenu la Présidence du Sénat qu'il y aurait peut-être lieu de retarder le vote du projet, afin qu'il devînt nul par l'expiration de l'année financière et qu'une présentation nouvelle pût avoir lieu au Palais-Bourbon; en fait, le projet fut rapporté devant le Sénat (S. 30 novembre 1908, rapp. de M. Gauthier de l'Aude), mais il ne fut pas mis en délibération (V. *supra*, n° 451).

5. C. D. 1er mars 1904. — S. 30 juin 1904. (Rejet d'une motion tendant à consulter la Commission des finances sur le projet de loi relatif à la suppression de l'enseignement congréganiste.)

Dans la séance du 29 février 1904, la Chambre a confirmé les interprétations antérieures de l'article 24 du règlement, à savoir que l'avis de la Commission du Budget, prévu par cet article, n'est *obligatoire* que lorsque le projet soumis aux délibérations de l'Assemblée et examiné par une Commission spéciale contient une *imputation de crédit*[1].

A l'ouverture de la discussion générale sur le projet de loi concernant l'enseignement congréganiste, M. Ripert avait déposé une motion préjudicielle ainsi conçue :

« La Chambre, considérant que le projet de loi sur la suppression de l'enseignement congréganiste aura pour principal effet d'augmenter gravement les dépenses de l'Etat, en ordonne le renvoi, aux fins d'examen, à la Commission du Budget. »

Aux arguments de fond par lesquels l'honorable membre motivait sa demande de renvoi, M. Ripert avait ajouté des arguments de droit; il soutenait que, si le renvoi n'était pas prononcé, « deux articles formels et impératifs du règlement » seraient ouvertement violés. Cette doctrine absolue aurait pour résultat d'étendre la compétence de la Commission du Budget à tous les travaux législatifs. Combien y a-t-il de lois qui n'aient pour conséquence directe ou indirecte, immédiate ou lointaine, d'augmenter les dépenses de l'État, des départements ou des communes ? La loi est l'instrument au moyen duquel la puissance publique traduit en actes les volontés de la majorité des citoyens. Il y a bien peu d'instruments qui puissent fonctionner sans qu'il en coûte de l'argent.

A la thèse du renvoi obligatoire M. Emile Combes, Président du Conseil, opposa la thèse du renvoi facultatif que la Chambre est libre de prononcer lorsqu'elle juge utile de supputer, avec le concours de la Commission du Budget, les charges qu'une loi nouvelle peut entraîner pour le pays. D'ailleurs, le fait seul qu'une motion était soumise à la Chambre démontrait que le renvoi n'était pas obligatoire ; s'il avait pu l'être, ce n'est pas sous forme de motion, mais sous forme de rappel au règlement que la question aurait dû être introduite.

La conclusion du débat fut donnée en termes précis par M. le Président Brisson :

« On demande l'avis du Président de la Chambre ? Le voici : le droit de la Chambre de renvoyer l'examen d'une proposition quelconque à la Commission du Budget n'est pas douteux et il n'est pas contesté. Ce qui est contesté, c'est la question de savoir si ce renvoi est obligatoire. Si vous voulez bien relire les articles 22, 23 et 24 et, en même temps, vous reporter aux précédents, vous verrez que le renvoi est obligatoire lorsque la proposition comporte une imputation de crédits. Ce n'est point le cas. Nous rentrons donc, non pas dans le cas obligatoire, mais dans le cas du droit de la Chambre qui n'est pas douteux, qui n'est pas contesté. »

Le renvoi à la Commission du Budget fut mis aux voix et repoussé par 252 voix contre 193.

Les députés ayant le droit d'initiative en matière de crédits par la voie de

1. Dans le même sens, S. 10 décembre 1903. (Renvoi à la Commission des finances, par un vote du Sénat, sur demande de cette Commission, du projet concernant les demi-soldiers de la marine.)

propositions de loi (V. n° 66), la Commission du Budget est saisie, au cours de chaque exercice, d'un très grand nombre de propositions tendant à ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires motivés soit par des sinistres agricoles, soit par des chômages exceptionnels. Pour le bon ordre des finances de l'État, la Commission du Budget a constamment suivi cette règle de ne pas faire de rapports spéciaux sur les demandes de crédits émanées de l'initiative parlementaire; elle les considère comme des indications qui lui servent de base pour étudier, de concert avec le Gouvernement, les besoins des populations éprouvées par des calamités imprévues; elle ne propose à la Chambre d'augmenter les crédits réservés aux secours que lorsque le Gouvernement, après enquête, en a pris l'initiative [1].

775. L'article 22 du règlement du Sénat et l'article 24 du règlement de la Chambre des députés assignent aux Commissions du Budget un délai de six jours pour donner leur avis sur les projets ou propositions affectant les recettes ou les dépenses de l'État qui leur sont renvoyés par des commissions spéciales ou par décision de l'Assemblée; en cas de renvoi ordonné en séance, le délai ne court pas du prononcé du renvoi, mais du jour où le rapport de la Commission spéciale a été effectivement et officiellement communiqué à la Commission du Budget qui ne peut délibérer sans textes [2].

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 13 janvier 1910, M. Paul Doumer a exposé avec beaucoup de précision les principes adoptés en cette matière par la Commission du Budget; nous croyons utile de reproduire ici les déclarations du rapporteur général :

« L'honorable M. Dansette vient de dire — et le fait est exact — que toutes les propositions présentées par nos collègues en vue d'ouvrir des crédits supplémentaires affectés à des secours ne sont pas rapportées par la Commission du Budget. Quelle est donc la signification de ces demandes de secours, qu'il s'agisse de chômages, de calamités agricoles ou autres ? C'est une sorte d'appel à la sollicitude du Gouvernement qui, seul, dispose des crédits généraux pour secours inscrits annuellement au Budget.

« Nos collègues, par leurs demandes de crédits supplémentaires, veulent appeler l'attention et la bienveillance de la Chambre et du Gouvernement sur les victimes de certaines calamités ou catastrophes; mais en fait, en vertu des règles heureusement tutélaires des finances publiques, *seul le Gouvernement a un droit d'initiative en matière de crédits supplémentaires;* les députés, en sollicitant l'ouverture de crédits de ce genre, ne font donc que lui signaler des misères spéciales. Leurs demandes de crédits sont renvoyées à la Commission du Budget, *qui attend que le Gouvernement use de son droit d'initiative. Ce n'est que lorsque le Gouvernement a pris l'initiative de demander des crédits supplémentaires que la Commission du Budget prend à son tour une décision.*

« Notre collègue nous a signalé deux cas spéciaux, et nous pourrions en citer quelques autres. Lorsqu'il s'est agi de calamités tout à fait exceptionnelles, le Gouvernement, estimant que les crédits généraux inscrits à son Budget ou les crédits supplémentaires s'appliquant à un chapitre déterminé ne seraient pas suffisants pour secourir les victimes de ces calamités, s'est rallié à des demandes de crédits spéciaux présentées par nos collègues. Mais *remarquez bien qu'il a fait siennes leurs propositions, et c'est dans ces conditions que la Commission du Budget a pu statuer sur ces propositions.* ... Telle est la règle suivie en matière de demandes de secours. A tout moment, des collègues représentant des régions éprouvées soit par le chômage, soit par des calamités particulières, viennent déposer à la tribune des demandes de secours. A tous, quel que soit le parti auquel ils appartiennent, nous faisons la même réponse : nous présenterons votre demande au Gouvernement et nous attendrons qu'il use de son droit d'initiative, en sa qualité de représentant de l'intérêt général. »

2. « *M. Louis Pichon.* — Dans votre séance du 17 juin dernier, vous avez renvoyé à la Commission des finances, en vue de son examen, le rapport présenté par M. Waddington au nom de la Commission de l'armée, relatif à l'augmentation de l'artillerie. Depuis, douze jours se sont écoulés, et le rapport n'a pas encore été, que je sache, déposé par la Commission des finances.

« *M. Raymond Poincaré, rapporteur général de la Commission des finances.* — Dans la circonstance actuelle, je répète que si nous sommes saisis, peut-être par le *Journal officiel*, nous le sommes d'une façon assez mystérieuse. Vous n'avez vous-mêmes le rapport entre les mains que depuis la séance d'aujourd'hui, et, quant à moi, je ne le connais que par la distribution faite au début de la séance. » (S. 29 juin 1909.)

776. [*Sans modifications.*]

777. Nous avons fait remarquer que le texte du règlement du Sénat qui concerne la durée des pouvoirs de la Commission des finances diffère de celui qui détermine à la Chambre la nomination de la Commission du Budget [1]; nous avons conclu de cette différence qu'au Sénat il serait plus difficile qu'à la Chambre de prendre une résolution prorogeant les pouvoirs de la Commission sur le rapport de laquelle a été voté le Budget du dernier exercice (V. *supra*, n° 767). Dans la séance du Sénat du 13 juillet 1905, M. le Président Fallières a interprété dans le même sens le texte règlementaire, mais, à raison des circonstances et de la proximité d'un renouvellement triennal, il n'a pas voulu opposer de fin de non-recevoir absolue à une motion ayant pour but de prolonger les pouvoirs de l'ancienne Commission des finances [2]; cette motion a été adoptée à titre exceptionnel.

778 à **779.** [*Sans modifications.*]

780. L'article 25 du règlement du Sénat et l'article 28 du règlement de la Chambre des députés ayant stipulé que les documents communiqués aux Commissions restent déposés aux archives après le vote des projets, une Commission ne pourrait décider, même dans un intérêt de service, la restitution au ministre compétent des dossiers par lui communiqués qu'après avoir obtenu l'assentiment de la Chambre [3].

Les pièces qui peuvent être communiquées aux Commissions par le Gouvernement à titre purement documentaire et qui ne se rattachent pas au dossier d'un projet déterminé ne sauraient être imprimées et distribuées par les soins

1. L'article 21 du règlement de la Chambre se borne à dire : « Une Commission de 33 membres, nommée par les Bureaux, est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses. » L'article 20 du règlement du Sénat porte : « Une Commission de 18 membres est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses. *Cette Commission, nommée par les Bureaux après la distribution de l'exposé des motifs du Budget de chaque exercice*, demeure en fonctions jusqu'à la nomination de la Commission suivante. »

2. La motion avait été faite par M. Merlou, ministre des Finances; avant de la mettre aux voix, M. le Président Fallières avait présenté les observations suivantes :

« Le Président est dans l'obligation de rappeler au Sénat, qu'aux termes de l'article 20 de son règlement, la Commission des finances est nommée par les Bureaux après la distribution de l'exposé des motifs du Budget de chaque exercice; et le règlement ajoute qu'elle demeure en fonctions jusqu'à la nomination de la Commission suivante. Mais cette disposition finale du § 2 de l'article 20, relative à la durée des pouvoirs de la Commission, a cette signification que ces pouvoirs sont liés au Budget même que la Commission nommée a surtout pour mission d'élaborer. « Ils finiront — dit M. Féral dans son rapport du 9 juillet 1888 — ils finiront le jour où un nouveau projet sera déposé pour l'exercice suivant. »

« Si néanmoins, et à raison des circonstances exceptionnelles où nous nous trouvons, le Sénat décide que les pouvoirs de sa Commission des finances seront prorogés, il doit être bien entendu qu'il s'agit d'une résolution également exceptionnelle.

« Sous ces réserves, je mets aux voix la motion qui a été faite de prolonger d'un exercice à l'autre les pouvoirs de la Commission des finances. »

3. En 1903, après le rejet des diverses demandes formées par les congrégations, la question s'est posée devant la Commission des associations, de savoir s'il n'y avait pas lieu de renvoyer au ministre de l'Intérieur les dossiers communiqués par l'Administration des cultes et constitués en vertu de la loi de 1901. Ces dossiers contenaient en effet un grand nombre de pièces que des tiers, et notamment des liquidateurs, devaient avoir, par la suite, besoin de consulter; or, il paraissait pratique de charger le Pouvoir exécutif, plutôt que l'Administration de la Chambre, du soin d'assurer les communications légales. Après avoir longuement examiné la question dans sa réunion du 6 avril 1903, la Commission des associations a décidé que l'article 28 serait appliqué purement et simplement et que les dossiers seraient conservés aux archives de la Chambre. — Voy. *supra*, n° 649.

de ces Commissions; elles demeurent la propriété du Gouvernement et c'est à celui-ci qu'il appartient d'en opérer la publication lorsqu'il y a lieu[1].

1. « *M. Paul Deschanel, Président de la Commission des affaires extérieures.* — Messieurs, mardi dernier, à quatre heures, ici même, j'ai reçu de M. le ministre de la Guerre, le rapport de M. le général d'Amade sur la journée du 15 mars. J'ai convoqué immédiatement pour le lendemain mercredi, à deux heures et demie, la Commission des affaires extérieures. La Commission a pris connaissance du rapport. Je lui ai proposé de demander au Gouvernement l'insertion de ce rapport au *Journal officiel*, afin que tout le monde pût le lire. Mercredi, à six heures, le ministère de la Guerre a été informé de l'avis de la Commission, et, le lendemain, le Gouvernement m'a fait savoir qu'en effet ce rapport serait publié au *Journal officiel.* » (C. D. 10 avril 1908.)

Le rapport du général d'Amade a été publié dans les annexes du *Journal officiel* du 11 avril 1908.

CHAPITRE III

RAPPORTS DES COMMISSIONS

781. Aucune règle n'est imposée pour la forme des exposés de motifs dans lesquels les Commissions rendent compte à la Chambre du résultat de leurs travaux. Le plus souvent les exposés des motifs sont divisés en deux parties, l'une consacrée à l'examen général des grandes lignes du projet et des principes qui lui servent de base, l'autre à la discussion détaillée des articles et des amendements qui s'y rattachent. Un rapport qui expose clairement l'économie du projet, qui indique avec précision la valeur et la portée de chaque article, ainsi que les raisons qui ont fait écarter certains amendements et ont permis d'en accepter d'autres, contribue puissamment au succès des décisions prises par la Commission; c'est pour la Chambre le meilleur instrument de travail.

Les rapports se terminent nécessairement par le texte auquel la Commission a donné son adhésion. Ils peuvent être complétés par le texte primitif du Gouvernement ou par celui de l'autre Chambre, mais cette reproduction n'est pas obligatoire. Lorsque les conclusions de la Commission sont négatives, c'est-à-dire lorsqu'elle propose de ne pas passer à la discussion des articles, il n'y a pas lieu de reproduire le texte qu'elle écarte.

Les Commissions ont le droit de choisir parmi les documents qui leur ont été communiqués ceux qui leur paraissent nécessaires pour éclairer les débats de la Chambre. Elles sont juges des pièces qu'il y a lieu de faire imprimer comme annexes des rapports[1]. Il importe que les Commissions exercent cette juridiction par elles-mêmes et ne s'en déchargent pas sur les rapporteurs, non seulement afin d'éviter l'insertion de documents dont l'état des affaires rendrait la publication inopportune ou même dangereuse, mais encore afin d'empêcher les rapports de se grossir de pièces dont l'utilité ne serait pas très réelle et dont l'impression grèverait lourdement le Budget de la Chambre. Les Bureaux des deux Chambres ont pris d'ailleurs, en termes à peu près identiques, des arrêtés qui précisent les droits et les devoirs des Commissions en cette matière.

1. C. P. 1er mars 1833.

Le 27 juin 1906, le Bureau de la Chambre des députés a pris l'arrêté suivant, qui est devenu l'article 23 du règlement intérieur :

« Les annexes ne sont insérées à la suite des rapports qu'en vertu d'une délibération prise *à la majorité absolue des membres composant la Commission compétente*, inscrite au procès-verbal et notifiée par écrit au Président de la Chambre[1]. »

De son côté, le Bureau du Sénat a pris un arrêté qui ne diffère de celui de la Chambre que par les conditions de majorité requise, et qui est devenu l'article 4 du règlement intérieur ; en voici le texte :

« Les annexes ne seront insérées à la suite des rapports qu'en vertu d'une délibérati n prise, par la Commission compétente *à la majorité des membres présents*, inscrite au procès-verbal et notifiée par écrit au Président du Sénat. »

Lorsqu'un rapport a été approuvé par la Commission sous réserve de certaines modifications, le rapporteur a le droit de se refuser à opérer le dépôt avant que les modifications prescrites aient été soumises à la Commission, et il ne serait pas possible à l'Assemblée d'imposer par un vote le dépôt immédiat[2].

Les lois étant devenues de plus en plus complexes par suite des problèmes économiques et sociaux qu'elles embrassent, il n'est pas toujours facile de suivre la vieille règle d'après laquelle les rapports doivent être approuvés *après lecture* en séance de Commission. Lorsque les rapports sont très étendus, ils sont imprimés d'avance et communiqués en épreuves aux membres de la Commission qui se réunissent ensuite en séance spéciale pour formuler leurs observations et réclamer les changements qui leur paraissent utiles. Bien entendu, il ne peut être ainsi procédé tant que le rapporteur n'a pas été définitivement désigné et tant que tous les articles n'ont pas été arrêtés ; c'est après l'achèvement de l'œuvre entière de la Commission que l'on peut avoir recours à cette mesure exceptionnelle. Le Président de la Chambre ne donne l'autorisation de composer un rapport avant son dépôt qu'après s'être assuré de l'état exact des travaux de la Commission et avoir constaté que l'impression anticipée du rapport ne sera pas inutile ou n'entraînera pas des remaniements onéreux.

Bien que ce soit généralement l'usage, les Commissions ne sont pas tenues de viser dans leurs rapports toutes les propositions dont elles ont été saisies sur un même objet. Mais l'absence de visa ne porte aucun préjudice au droit indiscutable des auteurs de ces propositions qui peuvent, lorsque le rapport auquel elles se réfèrent vient en délibération, développer leur propre texte et en réclamer la mise aux voix suivant la procédure adoptée pour les contre-projets[3].

1. Dans le rapport fait au nom de la Commission de comptabilité de la Chambre le 29 juin 1908, sur le Budget de l'Assemblée pour 1909, M. Pozzi a signalé « la nécessité d'appliquer rigoureusement » cette disposition. « Le chiffre élevé des frais d'impression, disait M. Pozzi, provient aussi du volume de certains rapports qui paraît parfois excessif, alourdi qu'il est d'annexes et de tableaux, quelquefois sans grande valeur probante et souvent publiés par ailleurs déja. »

2. A. N. 27 juillet 1874.

3. La Commission de l'armée de la huitième Législature avait été saisie d'une proposition de loi sur le recrutement, due à l'initiative du Sénat, et de nombreuses propositions émanées de l'initiative indivi-

La Chambre ne vote pas sur des motifs ni sur des considérants, mais sur des textes ou sur des chiffres ; en conséquence, il est établi que les explications contenues dans les rapports ne l'engagent pas. Au cours de la séance du 25 novembre 1904, M. Paul Doumer, Président de la Commission du Budget, a rappelé ce principe dans les termes suivants :

« Je dois dire que les arguments donnés par les rapporteurs — je l'ai fait observer à différentes reprises — n'engagent en aucune manière la Commission du Budget, qui ne discute que les conclusions budgétaires contenues dans les rapports. Je tiens par conséquent, à mettre complètement hors de cause la Commission du Budget, quel que soit le caractère que l'on veuille donner aux opinions exprimées par M. le rapporteur. »

Toutefois, les rapporteurs peuvent être interrogés en séance sur le point de savoir si toutes les opinions émises dans leur rapport ont été délibérées et sanctionnées par la Commission[1] (V. n° 855).

duelle. La proposition du Sénat, ayant été seule visée dans le rapport présenté par M. Berteaux au nom de la Commission de l'armée, l'incident suivant a été soulevé dans la séance du 17 mai 1904 :

« *M. Cunéo d'Ornano.* — A propos de la loi militaire, il va sans dire que toutes les propositions de loi sur le même objet seront mises à l'ordre du jour en même temps.

« *M. le Président Brisson.* — Les propositions auxquelles fait allusion M. Cunéo d'Ornano pourront venir, bien entendu, comme contre-projets.

« *M. Cunéo d'Ornano.* — Pardon ! Je demande la parole.

« *M. le Président.* — Où est la différence, monsieur Cunéo d'Ornano ?

« *M. Cunéo d'Ornano.* — Il y a une différence entre des contre-projets et des propositions de loi complètes. Je demande, — il me semble que cela va de soi, et c'est pourquoi je n'insisterai pas davantage, — je demande que les diverses propositions de loi militaire constituant un tout, comme celle que j'ai présentée au nom d'un certain nombre de mes collègues et au mien, soient mises à l'ordre du jour en même temps que la proposition plus spéciale rapportée par l'honorable M. Berteaux.

« *M. Marcel Sembat.* — Quelle différence faites-vous entre les contre-projets et les propositions ?

« *M. Cunéo d'Ornano.* — Je fais remarquer qu'au Sénat, par exemple, la proposition de loi militaire qui avait été présentée par M. Rolland avait été accompagnée d'autres propositions de loi et que ces diverses propositions ont été mises en même temps à l'ordre du jour.

« Je me ferais un reproche d'insister plus longuement sur la mise à l'ordre du jour des diverses propositions modifiant la loi militaire. Cela, je le répète, me paraît aller de soi.

« *M. le Président.* — Le Bureau ne pourra pas considérer ces propositions autrement que comme des contre-projets. Que vous importe, monsieur Cunéo d'Ornano, puisque votre contre-projet et les autres propositions seront appelés avant l'article 1er de la proposition de la Commission ? Vous y avez avantage.

« *M. Cunéo d'Ornano.* — Il va sans dire que, si ma proposition de loi était prise en considération par la Chambre, elle servirait de base à la discussion ultérieure ?

« *M. Fernand Dubief.* — Naturellement ! Il en est toujours ainsi.

« *M. le Président.* — C'est évident ! C'est ce qui arrive pour tous les contre-projets. Le Président consulte la Chambre sur le premier article du contre-projet, et, si la Chambre l'adopte, c'est le contre-projet qui devient la base de la discussion. »

1. « *M. Jaurès.* — C'est chose grave et qui engage singulièrement la responsabilité du Parlement tout entier, lorsque sa Commission du Budget, qui est son organe officiel, son organe légal, proclame, à l'occasion d'un crédit supplémentaire, que l'administration qui le réclame et à laquelle il s'applique conduit le service à une désorganisation grandissante et le met dans un état indigne d'un pays civilisé... Je n'accuse pas, je n'ai pas à accuser du tout la Commission du Budget. Il est fort possible qu'en écrivant ces paroles elle ait rempli son devoir. Ce qui est inadmissible, encore une fois, c'est que des déclarations de cet ordre puissent passer ici sans engager ou la responsabilité de la Commission ou celle du Gouvernement ou celle du Parlement.

« *M. le sous-secrétaire d'État des Postes et des Télégraphes.* — En réponse aux observations présentées par l'honorable M. Jaurès, je demande très nettement à M. le rapporteur général de vouloir bien dire si la Commission du Budget a émis un vote de blâme à l'adresse de l'administration des Postes et des Télégraphes, ou si ce blâme, contenu dans son rapport, n'est pas simplement l'expression du sentiment personnel de M. Doumer.

« *M. le rapporteur général.* — Il n'y a eu aucun vote de la Commission du Budget.

« *M. Normand.* — Et alors, au nom de qui parlez-vous ?

« *M. le rapporteur général.* — Au nom de la Commission.

« Je réponds à la question précise que me pose l'honorable M. Simyan et je dis que la Commission n'a nullement émis — sinon le débat aurait pris une autre forme — un vote de blâme à l'adresse de l'administration. Ses membres présents ont été unanimes à blâmer les conditions dans lesquelles — et c'est là l'objet précis de leur délibération — les crédits sur lesquels nous venons de discuter tout à l'heure ont été ouverts par des décrets à la veille de la rentrée des Chambres. » (C. D. 17 décembre 1908.)

Les députés élus sénateurs conservent tous les pouvoirs qu'ils tiennent de leur mandat législatif tant qu'ils n'ont pas saisi la Chambre de leur démission (V. nos 313 et 1017); par conséquent, tout député qui aurait été chargé du rapport d'une Commission peut valablement déposer ce rapport sur le Bureau de la Chambre, même après son élection au Sénat [1].

782. Il n'est pas nécessaire que les rapports soient déposés à la tribune; la plupart des rapports sont remis au Président qui les annonce à la Chambre.

Un rapport ne peut être déposé à la tribune que lorsqu'il n'y a rien en délibération; au moment où la Chambre discute la question du renvoi d'un projet à une Commission, le rapporteur d'une autre Commission ne pourrait pas obtenir la parole pour lire son rapport, sous prétexte qu'il a un lien avec le débat en cours [2].

783. Les délais impartis pour la distribution des rapports ont été notablement étendus a la Chambre des députés par une résolution du 30 juin 1909. Le 2e § de l'article 26 du règlement décidait précédemment que tout rapport devait être imprimé et distribué *vingt-quatre heures* au moins avant la discussion et il supprimait tout délai en cas d'urgence déclarée; en outre il laissait les rapports de la Commission du Budget sous le régime du droit commun. Le nouveau texte inséré dans la résolution du 30 juin 1909 porte à *trois jours* le délai de vingt-quatre heures [3] et il maintient ce dernier délai même en cas d'urgence déclarée, sauf bien entendu lorsque fonctionne l'article 71 relatif à la discussion immédiate (V. n° 883); enfin il établit, pour les rapports de la Commission du Budget, un délai spécial de *huit jours* (V. n° 845). L'article 26 est ainsi rédigé :

« Le rapport de la Commission sur un projet de loi ou une proposition est déposé en séance publique; il en est donné lecture si la Chambre le décide.

« Ce rapport est imprimé et distribué trois jours au moins avant la discussion, sauf pour les rapports du Budget qui doivent être distribués huit jours au moins avant la discussion; en cas d'urgence déclarée par la Chambre le délai est réduit à vingt-quatre heures. »

Il est de pratique constante à la Chambre que l'insertion des rapports au *Journal officiel*, à la suite du compte rendu *in extenso*, tient lieu de distribution, sous réserve de déclarer l'urgence avant l'ouverture de la discussion; mais, au Sénat, il a été fait des réserves, par ce motif que les membres qui n'assistent pas à la séance où l'insertion exceptionnelle d'un rapport à l'*Officiel* est ordonnée peuvent négliger de consulter le journal le lendemain matin [4].

La distribution à domicile suffit pour faire courir le délai prescrit par le

1. C. D. 18 janvier 1909. (Rapport fait au nom de la Commission de la marine par M. Antide Boyer, élu sénateur mais non encore démissionnaire à la Chambre.)

2. A. N. 18 mai 1875.

3. Dans le rapport fait au nom de la Commission du règlement le 6 juillet 1907, M. Louis Marin a motivé la mesure dans les termes suivants :

« La Commission estime que l'expérience a montré surabondamment qu'un délai de vingt-quatre heures était non seulement trop restreint, pour l'étude attentive de la plupart des projets, mais même souvent insuffisant pour que les documents puissent parvenir matériellement entre les mains des destinataires. »

4. S. 25 novembre 1902.

règlement avant toute fixation de débat, et, le jour même où a eu lieu l'envoi d'un rapport à domicile, la Commission peut demander à l'Assemblée de décider la date de son inscription[1].

784. Lorsqu'un rapport a été déposé et distribué, il ne peut plus être retiré sans que la Chambre soit avertie de la décision de la Commission ; la Chambre peut être prévenue par une lettre adressée au Président de la Chambre et par lui communiquée en séance publique. Si la Commission substitue immédiatement au rapport annulé un nouveau rapport, l'acte du retrait doit être donné au nom de la Chambre, par le Président, avant que le dépôt du nouveau rapport soit effectué sur le Bureau[2] ; il ne saurait, en effet, coexister deux rapports d'une même Commission portant sur le même objet et superposés l'un à l'autre.

Le cas n'est plus le même lorsque l'auteur d'un premier rapport cesse d'être l'organe officiel de la Commission par suite de sa nomination comme ministre ; la Commission, obligée de désigner un nouveau rapporteur, peut alors, sans procéder au retrait du premier rapport, en produire un second, lors même que celui-ci modifierait les conclusions primitives[3] ; la Chambre est suffisamment avertie que le premier rapport est non avenu par le fait que son auteur n'est plus membre de la Commission.

785. [*Sans modifications.*]

786. Le délai de *trois mois* qui était imparti aux Commissions spéciales de la Chambre des députés pour le dépôt de leurs rapports a été porté à *six mois* par la résolution du 16 juin 1903 ; en même temps, le point de départ du délai a été changé et une sanction a été introduite contre les retards dans le dépôt des rapports[4]. La résolution du 16 juin 1903 a modifié comme suit le § 4 de l'article 25 du règlement de la Chambre :

« Tout projet ou proposition de loi renvoyé à une Commission doit être rapporté dans le délai maximum de six mois à dater du jour du renvoi à la Commission, faute de quoi son auteur a le droit de demander directement sa mise à l'ordre du jour[5] .»

1. S. 3 novembre 1905.

2. C. D. 14 décembre 1908.

3. C. D. 2 juillet 1908. (2e rapport sur la question de la peine de mort.) — V. *supra*, n° 764.

4. Il y avait plus de soixante-dix ans que la mesure était réclamée. Dans la séance de la Chambre des députés du 14 novembre 1817, M. de Serre se plaignait de l'indépendance absolue des Commissions qui constituait une entrave à la marche des affaires : « La Commission, disait-il, se réunit quand elle peut, quand elle veut ; rien ne limite le temps dans lequel elle devra nommer son rapporteur, le temps dans lequel celui-ci devra faire son rapport. Il arrive qu'il dépend de la Commission ou du rapporteur de garder si longtemps la proposition dans leurs mains que la session s'écoule, se termine sans que la loi proposée par le Gouvernement ait été soumise à la délibération de la Chambre. Il faut que la Chambre conserve toujours la main sur ses Commissions, qu'elle prescrive le temps dans lequel elles doivent faire leur rapport. » Duvergier de Hauranne écrivait également en 1826 : « La Chambre s'est mise sous la dépendance de ses Commissions ; aucun délai ne leur est fixé pour faire leur rapport ; elles paralysent les délibérations de l'Assemblée quand elles le veulent... Neuf personnes substituent leur volonté à celle du roi et des Chambres... On fera bien à l'avenir, après la nomination des Commissions, de fixer un délai dans lequel le rapport sera fait, sauf à prolonger ce délai, si cela est nécessaire. »

5. Le bénéfice de cette disposition a été invoqué, sous forme de demande de discussion immédiate, par M. Jules Coutant (Seine) et par M. Marcel Sembat, dans la séance du 11 mars 1904. La Chambre a repoussé la discussion immédiate par 276 voix contre 183. Il ne semble pas d'ailleurs que la nouvelle disposition se puisse combiner avec l'ancien article 71 ; cette disposition prévoit « la demande de mise à l'ordre du jour » ; elle ne prévoit point la discussion immédiate ; elle est exceptionnelle ; il est peut-être prudent de l'appliquer *in sensu stricto*. Lorsqu'il n'y a point de rapport de Commission, n'est-ce point un minimum de garanties que d'imposer une inscription à l'ordre du jour, afin que tous les membres soient prévenus ?

Bien entendu, le délai ne court pas durant les périodes d'intersession[1], mais la sanction est applicable aux Commissions permanentes[2] comme aux Commissions spéciales.

Le Sénat est entré, à son tour, dans la même voie ; par une résolution délibérée dans les séances des 3 et 10 décembre 1903, il a fixé des délais aux travaux de ses Commissions. La résolution du Sénat constitue l'article 63 *bis* de son règlement ; elle est plus étendue que celle de la Chambre et paraît d'une application plus certaine et plus pratique ; elle fixe le point de départ du délai, non point comme disait le premier texte, à dater du jour de la nomination du rapporteur — lequel est le plus souvent inconnu, qui dépend d'ailleurs de la seule volonté des Commissions, — non point comme dit le nouveau texte, à dater du jour du renvoi — lequel est fictif puisqu'il s'écoule parfois plus d'un mois entre le dépôt et la distribution d'un projet, mais *à partir du jour où la Commission a été saisie*, c'est-à-dire à partir du moment où la Commission peut réellement délibérer. Le Sénat a stipulé que les délais cesseraient de courir quand il n'est pas en session, et il a distingué les délais suivant que le projet a été, ou non, déjà examiné par la Chambre. Enfin il a introduit dans sa résolution une sanction analogue à celle que la Chambre a votée dans la séance du 16 juin 1903, avec cette différence qu'à la Chambre l'auteur de la proposition non rapportée dans le délai réglementaire a seul le droit de réclamer la mise à l'ordre du jour, tandis qu'au Sénat, ce droit est étendu à tous les membres.

Le texte de l'article 63 *bis* du règlement du Sénat est ainsi libellé :

« Le rapport de tout projet ou proposition de loi devra être déposé sur le Bureau du Sénat dans un délai maximum de six mois, à partir du jour où la Commission en a été saisie. Le délai ne sera que de trois mois au maximum pour les projets ou propositions de lois modifiés par la Chambre des députés et renvoyés au Sénat. La durée des intersessions ne sera pas comptée. A l'expiration du délai, tout sénateur pourra appeler le Sénat à délibérer sur la mise à l'ordre du jour. Toutefois, sur la demande motivée du rapporteur ou du Président de la Commission, le Sénat pourra accorder et fixer un nouveau délai. »

Il résulte d'une décision du Sénat en date du 30 novembre 1909, que le droit pour tout membre de réclamer et pour l'Assemblée d'ordonner la mise à l'ordre du jour d'un projet, même sans rapport, après le délai de six mois, peut s'exercer lorsque le rapport a été déposé mais n'a pas été distribué.

Le Président de l'Assemblée a naturellement qualité pour conférer avec les Présidents des Commissions dont les rapports sont en retard, et, si des réclamations se produisent en séance publique, il lui appartient de fournir des indications sur l'état des travaux de ces Commissions[3].

Les règlements des Chambres ayant déterminé le délai dans lequel doivent être déposés les rapports des Commissions spéciales, des observations relatives au retard apporté dans le dépôt d'un rapport peuvent être produites à la

1. C. D. 21 novembre 1902. (Rapport fait au nom de la Commission du règlement par M. Jules-Louis Breton.)

2. V. en outre, n° 749, l'obligation imposée aux Commissions permanentes de rendre compte de l'état de leurs travaux.

3. S. 18 octobre 1904.

tribune, sous forme de rappel au règlement[1]. Il a été ainsi procédé dans la séance de la Chambre du 14 novembre 1902 et dans celle du Sénat du 13 février 1908[2]; mais ces incidents ne comportent pas de vote, car un vote, en pareille matière, constituerait une injonction à la Commission mise en cause et serait peu conforme aux principes qui régissent les travaux parlementaires. Il est d'ailleurs de tradition que les Présidents ne laissent se produire ces rappels au règlement qu'après avoir averti la Commission intéressée.

Nous estimons que les rappels à l'application du règlement en matière de délai pour le dépôt des rapports ne comportent pas de vote, parce qu'il ne serait guère correct d'introduire la procédure des ordres du jour motivés à l'égard des travaux des Commissions; mais le Président de l'Assemblée a le droit de dégager le sentiment de ses collègues et de donner, du haut du fauteuil, la conclusion d'une discussion provoquée par un rappel au règlement. Dans la séance du Sénat du 10 décembre 1908, M. Regismanset avait développé un rappel au règlement visant les délibérations de la Commission saisie de la proposition de loi sur les retraites ouvrières; un assez long débat s'en était suivi auquel avaient pris part M. Cuvinot, Président de la Commission mise en cause, M. Viviani, ministre du Travail, et M. Flaissières. M. le Président Antonin Dubost mit fin à l'incident par ces paroles, que le Sénat sanctionna d'applaudissements unanimes :

« La conclusion qu'il convient de tirer de ce débat, c'est que le Sénat et le Gouvernement désirent discuter promptement cet important projet et qu'ils comptent sur la Commission qui, comme le Gouvernement lui-même, a déjà tant travaillé pour les mettre en mesure d'en délibérer dans le plus bref délai possible. »

Le règlement du Sénat espagnol autorise les membres de l'Assemblée à poser des questions soit au Bureau, soit aux Commissions elles-mêmes sur l'état des affaires qui ne sont pas encore rapportées.

Le règlement de la Chambre des députés d'Italie décide que le Gouvernement ou tout député peut demander à la Chambre de fixer un délai à une Commission pour le dépôt de son rapport. Si la Commission ne présente pas de rapport dans le délai déterminé, la Chambre peut ordonner l'ouverture immédiate du débat. Cette procédure est applicable aux projets du Gouvernement comme aux propositions émanées de l'initiative parlementaire.

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 20 novembre 1902, M. Georges Berry avait déposé un projet de résolution invitant la Commission saisie de la question du gaz à Paris à déposer son rapport avant le 25 novembre. Au nom de la Commission, le rapporteur, M. de Pressensé, déclara qu'il repoussait cette sommation, mais il ajouta que le rapport serait déposé au début de la semaine suivante. La motion fut retirée. — M. Georges Berry avait également déposé, dans la séance du 17 février 1905, un projet de résolution invitant la Commission du suffrage universel à déposer son rapport sur le scrutin de liste avant le 1er mai ; à la suite des observations de M. Guyot-Dessaigne, Président de la Commission, cette motion a été retirée.

2. Dans cette séance du 13 février 1908, M. Victor Leydet a posé devant le Sénat, sous forme de rappel au règlement, une question sur la nécessité de hâter le dépôt du rapport concernant les retraites ouvrières. M. Cuvinot, Président de la Commission compétente, a répondu en donnant lecture d'un rapport sur l'état des études suivies par la Commission et sur la nature des documents réclamés par elle au Gouvernement. Le ministre du Travail et le Président du Conseil ont été successivement entendus ; l'auteur du rappel au règlement a pris acte des efforts communs du Gouvernement et de la Commission pour aboutir à la réalisation de la réforme, et l'incident a été clos sans aucun vote.

TROISIÈME SECTION

PROCÉDURE DES DÉBATS

CHAPITRE PREMIER

DES RÉUNIONS EN ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

787 à **788.** [*Sans modifications.*]

789. Le fait que les journalistes ont entrée dans des tribunes qui leur sont exclusivement réservées ne les dispense pas de s'astreindre aux règles de silence qui sont imposées à tout le public pendant la durée des débats. Les dispositions du règlement en cette matière sont applicables aux tribunes de la presse comme aux autres[1].

En Russie, les séances de la Douma (V. *supra*, n° 50) ne sont pas publiques, en ce sens qu'il n'est pas délivré de billets aux personnes qui veulent assister aux travaux de l'Assemblée par simple curiosité, comme on va au spectacle. Mais le Président de la Douma donne entrée aux représentants de la presse ; le nombre de ces entrées est limité à un seul rédacteur par journal[2].

1. C. D. 24 juillet 1894; 23 décembre 1903. Un bruit parti des tribunes de la presse n'entraîne pas nécessairement l'évacuation s'il n'a pas produit de trouble grave; le Président a sur ce point un pouvoir discrétionnaire; il peut se borner à faire avertir l'un des syndics de la presse. C'est ainsi qu'il a été procédé le 9 juillet 1908, à la suite d'un murmure protestant contre une prolongation possible de la session. L'orateur, M. Camille Pelletan, avait d'ailleurs fait connaître qu'il ne désirait point l'application du règlement; il s'était borné à railler spirituellement les interrupteurs :

« J'entends en ce moment certaines interventions qui ne viennent pas, je crois, des bancs des députés. Ce n'est pas moi qui m'en plaindrai. Je ne puis oublier, et je tiens à honneur de rappeler que j'ai passé dans la tribune des journalistes de longues années pour connaître la vie parlementaire, et que, bien souvent, nous-mêmes nous nous laissions aller à intervenir, un peu plus peut-être qu'il n'eût été correct, dans les luttes que nous voyions se dérouler au-dessous de nous. Mais il y avait une différence. Quand nous nous laissions entraîner ainsi, nous étions poussés par la passion des grandes idées politiques qui étaient en conflit, et non pas par le désir de terminer plus tôt notre besogne. Les caractères changent avec le temps. »

2. Oukase du 19 août 1905, articles 41 et 42.

Les cartes d'entrée dans les couloirs de la salle des séances étant délivrées par le Président qui a seul la police de l'Assemblée, le chef du cabinet d'un ministre ne pourrait, sans enfreindre les privilèges de la Chambre, intimer à l'un des fonctionnaires de ce cabinet, régulièrement muni d'une carte, l'ordre de se retirer[1]. La procédure à suivre en pareil cas est de faire présenter au Président, par le ministre compétent, une demande de retrait de la carte délivrée; il est à peine besoin de dire d'ailleurs que les cartes réservées aux ministres pour le service de leur cabinet ne sont attribuées qu'aux fonctionnaires désignés par eux; mais les titulaires ainsi investis n'entrent que sur l'ordre du Président auquel il est indispensable de s'adresser de nouveau pour toute mutation reconnue nécessaire. Pour les mêmes raisons, aucune carte ne peut être prêtée ni transférée sans l'autorisation préalable de la Présidence.

790. [*Sans modifications.*]

791. Par une résolution en date du 13 mars 1902, complétée le 2 avril 1909, le Bureau de la Chambre des députés a codifié et complété les résolutions antérieures du 5 mai 1893 et du 22 juin 1901 concernant l'attribution des places dans la salle des séances; cette résolution est ainsi conçue :

« En cas de renouvellement intégral de la Chambre des députés, les membres réélus restent en possession des places qu'ils occupaient dans la salle des séances, à moins qu'ils ne demandent eux-mêmes une mutation et jusqu'à ce que la mutation ait été opérée suivant leur désir. S'il y a concurrence de demandes pour une même place devenue libre, la préférence est donnée : 1° entre les anciens députés, au plus ancien; 2° entre les anciens et les nouveaux députés, aux anciens; 3° entre députés ayant le même droit, à celui dont la demande est parvenue la première à la Questure. Les demandes qui ne sont pas faites en personne, peuvent être adressées à la Questure par lettre, par dépêche ou par mandataire dûment autorisé. Elles sont enregistrées à la Questure dans l'ordre de leur réception jusques et y compris le deuxième jour qui suit les opérations du second tour de scrutin,

1. « *M. Dalimier.* — Messieurs, c'est sans passion aucune et sans haine contre qui que ce soit; ce n'est pas davantage en homme qui cherche le bruit ou qui veut faire éclater le scandale que je monte à cette tribune. Si je me suis décidé à le faire, c'est parce que j'ai pensé répondre au sentiment unanime de la Chambre qui ne pouvait pas, sans compromettre sa dignité, passer sous silence les incidents qui se sont produits ce matin... Je vous demande, monsieur le ministre, de rappeler à des hommes qui, aux heures difficiles et tragiques où ils pourraient se trouver, devraient garder tout leur calme et tout leur sang-froid, de vouloir bien se souvenir qu'ici, à la Chambre, ils ne sont plus au ministère de la Guerre où ils commandent, mais dans une Assemblée où on les reçoit, où on les accueille, et que si une conversation est engagée entre un membre du Parlement et un de vos collaborateurs, nanti d'une carte régulière pour vous représenter ici, il est inadmissible que, dans des termes que je ne veux pas qualifier, qui sont indignes d'un chef parlant à un subordonné, la conversation soit brutalement interrompue entre ce député et cet officier, à la suite d'une intervention comme celle que vous connaissez.

« Je ne veux pas en dire davantage, je ne veux pas prolonger cet incident. Il devait nécessairement avoir une sanction; cette sanction, monsieur le ministre de la Guerre, je l'attends de votre bouche; car je suis sûr que, autant que moi, vous aurez le souci de défendre ici la dignité de cette Chambre.

« *M. le général Brun, ministre de la Guerre.* — Messieurs, permettez-moi de ne pas grossir outre mesure un incident que je déplore profondément, surtout quand il touche un officier général qui, pendant six mois, a été mon collaborateur extrêmement dévoué.

« Toutefois, je suis trop respectueux des prérogatives de la Chambre pour admettre que qui que ce soit, placé sous mon autorité, puisse donner des ordres dans cette enceinte ou prononcer des paroles qui ne doivent pas y être portées. J'ai donc le devoir d'annoncer à la Chambre que, dès maintenant, le général Toutée ne fait plus partie de mon cabinet.

« *M. le Président.* — J'ai reçu de MM. Dalimier, Malvy, Lenoir et Couesnon, l'ordre du jour suivant :

« La Chambre, approuvant les déclarations du Gouvernement et confiante dans le ministre de la Guerre, passe à l'ordre du jour. »

« Je mets aux voix cet ordre du jour.

« (L'ordre du jour, mis aux voix, est adopté). » (C. D. 7 février 1910.)

et l'attribution définitive des places devenues libres est opérée le lendemain. Au cours d'une législature, les places devenues libres par suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, sont attribuées au plus ancien, et, en cas d'ancienneté égale, au plus âgé des députés en exercice qui en ont fait la demande à la Questure dans les huit jours qui suivent la déclaration de vacance par le Président durant les sessions ou la notification officielle de la vacance pendant les intersessions.

« Les cessions ou échanges de places qui ont lieu entre les membres de la Chambre ne peuvent ni empêcher ni modifier les attributions effectuées en vertu des règles ci-dessus établies[1]. »

Des dispositions analogues ont été adoptées au Sénat ; la circulaire des Questeurs du Sénat en date du 20 décembre 1908 expose, dans les termes suivants, les règles établies pour l'attribution des places dans la salle des séances de la Haute Assemblée :

« A chaque renouvellement triennal du Sénat, les places occupées dans la salle des séances par les sénateurs non réélus et celles devenues vacantes par suite de mutations, sont définitivement attribuées deux jours après l'élection et dans l'ordre suivant : 1° au sénateur le plus ancien ; 2° en cas d'égalité dans la durée du mandat, au sénateur le plus âgé ; 3° entre sénateurs élus pour la première fois, à celui dont la demande, par lettre ou dépêche, est parvenue la première à la Questure.

« Pendant les trois ans qui suivent le renouvellement partiel, ce délai de deux jours est porté à huit, à dater de la déclaration de vacance par le Président en temps de session ou de la notification officielle de la vacance pendant les intersessions. Ce délai expiré, le siège déclaré ou devenu vacant, pour lequel il n'existera aucune inscription, sera attribué au sénateur qui en fera le premier la demande. »

L'usage qui assigne aux ministres un banc spécial en face de la tribune doit être appliqué et interprété avec le sens que lui donne l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Aux termes de cet article, « les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres » ; par conséquent, tous les ministres peuvent pénétrer dans les travées où siègent les députés, et il n'y a pas de distinction à établir sur ce point entre ceux qui appartiennent à la Chambre et ceux qui appartiennent au Sénat.

Dans la séance de la Chambre des députés du 28 mai 1903, M. le baron Amédée Reille a soulevé la question sous forme de rappel au règlement. Il s'est plaint que le Président du Conseil, qui était sénateur, eût quitté son banc pour aller dans le fond de la salle parler à un collègue. M. le Président Léon Bourgeois a rappelé à M. Amédée Reille « que la Constitution donne formellement aux ministres l'entrée dans les deux Chambres et qu'il y a entière égalité entre eux et les membres de l'Assemblée ». M. Reille ayant alors fait observer que les députés qui quittent leur place pendant le débat pour aller interpeller des collègues sont rappelés à l'observation du règlement, le Président maintint le droit des ministres fondé sur la loi constitutionnelle[2].

En Norvège, les députés prennent place à l'Assemblée plénière du Storthing et à l'Odelsthing d'après l'ordre alphabétique des districts électoraux qu'ils représentent, et au Lagthing d'après le nombre des voix obtenues. Au Congrès

1. Ce dernier paragraphe a été introduit en vertu de la résolution du Bureau du 2 avril 1909.

2. Et sur la tradition. Comme le disait, avec beaucoup d'esprit, M. le Président Bourgeois, « il est d'un usage constant que les ministres montent au milieu des députés et causent avec nos collègues. Je dirai que c'est un usage aussi constant que celui qui amène souvent quelques députés à s'asseoir au banc des ministres ».

des États-Unis, les places sont tirées au sort au début de chaque Législature; aucun nouveau tirage ne peut être autorisé pendant la durée d'un même Congrès. A la Chambre des représentants du Japon, l'ordre des sièges est fixé par un tirage au sort qu'on renouvelle au début de chaque session.

792 à **793.** [*Sans modifications.*]

794. Il est de principe qu'aucun fonctionnaire de l'État, quel que soit son rang dans la hiérarchie, si grands que puissent être les services par lui rendus au pays, ne peut correspondre directement avec les Chambres. Les communications concernant l'un quelconque des services publics ne doivent parvenir aux Assemblées que par les ministres responsables. Les Présidents n'auraient donc pas à communiquer aux Chambres la lettre par laquelle un général en chef leur adresserait des remerciements pour des paroles prononcées par eux en séance publique[1]; comme nous l'avons indiqué dans le *Traité,* la procédure la plus conforme aux règles constitutionnelles serait d'ordonner le dépôt de la lettre aux archives de la Chambre, après l'avoir rendue publique par la voie de la presse.

795. [*Sans modifications.*]

1. Le 3 février 1896, M. Henri Brisson, Président de la Chambre des députés, avait reçu du général Duchesne, commandant en chef le corps expéditionnaire de Madagascar, la lettre suivante :

« Tananarive, le 4 décembre 1895.

« Monsieur le Président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai porté, par la voie de l'ordre, à la connaissance du corps expéditionnaire, les paroles que vous avez bien voulu prononcer à l'ouverture de la session de la Chambre et que le *Journal officiel* nous apporte.

« Soyez assuré qu'en vous faisant l'interprète de la reconnaissance des représentants de la Nation, vous avez donné la plus belle et la plus désirée des récompenses à tous les vaillants enfants de la France, « qui « font définitivement flotter ses trois couleurs sur la Grande Ile ».

« Veuillez agréer, Monsieur le Président, avec mes remerciements personnels les plus sincères, l'assurance de ma très haute considération et de mes sentiments les plus dévoués. — CH. DUCHESNE. »

Après examen de la question, le Président de la Chambre estima qu'il n'y avait pas lieu de lire cette lettre en séance publique; elle fut par ses ordres communiquée à tous les journaux avec la mention suivante : « Le Président a fait déposer la lettre du général Duchesne dans les Archives de la Chambre des députés. »

Bien qu'une lettre analogue ait été lue dans la séance du Sénat du 3 février 1896, la procédure adoptée par le Président de la Chambre est préférable. La lettre du général Duchesne n'avait pas été transmise par la voie hiérarchique; quel est le fonctionnaire dont la parole puisse être portée publiquement devant une Assemblée, si, verbale, elle n'émane pas d'un Commissaire du Gouvernement, si, écrite, elle n'est pas couverte par la signature du ministre compétent, seul responsable? D'autre part, le premier et le plus essentiel principe de l'organisation constitutionnelle de 1875 a été de séparer l'armée du Parlement, de suspendre, pour les militaires en activité de service, l'exercice des droits politiques; pendant la durée de leur présence sous les drapeaux, ils ne sont ni électeurs ni éligibles. Comment l'un d'eux, quel que soit l'éclat de ses services, pourrait-il s'adresser directement à la Chambre pour la remercier? Par voie de conséquence, ne faudrait-il pas admettre l'hypothèse d'un général en chef qui, pressé de nécessités urgentes, se servirait de la même voie inconstitutionnelle pour obtenir soit des subsides, soit des encouragements?

En effet, une communication faite en séance publique peut provoquer des motions. Que serait-il arrivé si, dans l'espèce, la lettre du général Duchesne avait été lue au moment où des interpellations auraient été produites sur la question de Madagascar? Ne serait-elle pas devenue un élément du débat? Des orateurs n'auraient-ils pas pu être tentés de s'en servir pour séparer le général du Gouvernement de la République et pour déplacer les responsabilités en opposant au chef suprême de l'armée, c'est-à-dire au ministre de la Guerre, celui qui doit obéir sans qu'il lui appartienne de discuter s'il a obtenu tout le mandat ou toutes les forces qu'il croit nécessaires?

En fait, d'ailleurs, la lettre adressée par le général Duchesne aux Présidents des deux Chambres n'était pas conçue dans la forme que doivent revêtir les communications destinées au Parlement. Ces communications doivent toujours être identiques pour le Sénat et pour la Chambre. Or, la lettre lue au Sénat le 3 février 1896 différait très sensiblement, sinon dans le fond, au moins dans les termes, de celle qui avait été reçue par le Président de la Chambre. Il convient d'ajouter qu'au Sénat la Présidence s'était assurée qu'aucune motion ne se serait produite et qu'elle aurait refusé de recevoir un dépôt quelconque.

796. Lorsque la suspension de la séance a été ordonnée par un vote de la Chambre, la parole ne peut plus être donnée à personne avant l'heure marquée pour la reprise. Toutefois, si un membre réclame la parole pour un fait personnel, le Président peut la lui accorder avant de séparer l'Assemblée en quittant le fauteuil, parce qu'il est juge du moment où il convient d'autoriser le fait personnel à se produire[1] (V. *Traité*, n° 904). Mais en pareil cas, le Président doit prévenir la Chambre, et, si le fait personnel provoque d'autres demandes d'explications, il est obligé de les ajourner à la reprise de la séance.

Le fait qu'un orateur se trouve atteint à la tribune même d'une indisposition grave qui oblige à l'emporter hors de la salle, n'entraîne pas nécessairement une suspension de séance. Il suffit que le Président exprime les regrets de la Chambre et réserve les droits du membre dont le discours a été interrompu[2].

Le Président lève la séance après avoir réglé la séance, mais il ne le fait jamais sans avoir prononcé cette formule : « Quelqu'un demande-t-il la parole? » Lorsque le Président a levé la séance, personne ne peut plus prendre la parole; rien de ce qui se dit n'est recueilli dans les comptes rendus. La Chambre ne peut plus accomplir aucun acte valable, et il ne peut plus être déposé aucune pièce sur le Bureau.

797. La Chambre est dans l'usage de lever sa séance lorsqu'elle apprend la mort de son doyen; mais, si l'urgence de ses travaux l'exige, elle peut tenir une seconde séance dans la même journée[3].

La séance peut être également levée en signe de deuil lorsque le Président de la République ou le Président de l'Assemblée sont frappés par la mort de l'un des membres de leur famille[4]. Lorsque la séance a été levée pour un deuil du Président de l'Assemblée, les remerciements du Président sont transmis à la Chambre, au début de la séance suivante, par le Vice-Président qui occupe le fauteuil[5] (V. *supra* n° 634).

1. « *M. le Président.* — J'ai usé d'une tolérance, qui n'était point réglementaire, qui était contraire même aux prescriptions du règlement, en permettant à M. Philippoteaux de prendre la parole à la tribune au moment où la séance venait d'être suspendue. J'ai cédé aux instances de l'honorable M. Philippoteaux; mais il n'est pas possible qu'après son discours, je donne la parole à un autre membre. La séance est suspendue et la suspension ne peut pas cesser à la volonté de chacun. » (A. N. 15 novembre 1873.)

2. C. D. 16 janvier 1903.

3. C. D. 4 mars 1904.

4. C. D. 19 juin 1903; C. D. 16 janvier 1905; S. 17 janvier 1905.

5. C. D. 10 juin 1903. — En France, les séances ont été rarement levées pour la mort de souverains étrangers. (Voy. les précédents rappelés au n° 797 du *Traité*.) En Belgique, la mort du pape Léon XIII a donné lieu à des incidents résumés de la manière suivante par le journal *le Temps* du 24 juillet 1903 :

« A la Chambre des représentants, réunis ce matin, M. le Président Schollaert, après avoir prononcé l'éloge du souverain pontife, a proposé de lever la séance en signe de deuil, et M. de Favereau, ministre des Affaires étrangères, a ratifié ses paroles en appuyant la motion. M. Paul Janson a protesté tout en proclamant la déférence de la gauche pour les regrets des catholiques. Mais il a fait observer qu'on n'a pas levé la séance pour la mort de Pie IX, survenue cependant au temps d'un gouvernement catholique. On n'a pas levé la séance non plus lors de l'assassinat du Président Carnot, et, si on l'a fait pour la reine Victoria, c'était en témoignage de sympathie à l'adresse d'une nation garante de la Belgique. Mais dans un pays qui ne connaît pas de religion d'Etat, on ne doit pas ces manifestations au chef d'une Église et non d'une nation. La séance du matin a été levée, mais reprise l'après-midi.

« Au Sénat, la même motion a été faite par M. Simonis, premier Vice-Président, devant la droite debout et la gauche demeurant assise. Au nom de ce groupe, M. Dupont a protesté contre une mesure anti-cons-

Les Chambres lèvent leur séance en signe de deuil à la nouvelle de la mort d'un ancien Président de la République; la levée de la séance a lieu sur la proposition du Président qui s'abstient de faire donner lecture du procès-verbal; le Gouvernement seul, si l'un des ministres est présent, a la parole pour associer le Pouvoir exécutif aux paroles du Président[1].

C'est également sur la proposition du Président qu'a lieu la levée de la séance lorsqu'un deuil frappe l'armée de terre ou de mer[2].

Les Chambres lèvent leur séance en signe de deuil à la nouvelle de la mort d'un ministre; mais si des questions urgentes sont inscrites à l'ordre du jour, elles peuvent tenir une nouvelle séance le même jour, quelques minutes après la levée de la première[3].

Il est dans le droit du Président de prendre l'initiative d'une proposition tendant à lever la séance en signe de deuil à la nouvelle de la mort d'un grand citoyen[4]; si l'on oppose à cette proposition une demande de simple suspension, c'est la suspension qui a la priorité[5]. La levée de la séance en signe de deuil ne fait pas obstacle au vote d'un crédit pour les funérailles de l'homme que la Chambre veut honorer[6].

Une motion tendant à ce que la Chambre lève sa séance en signe de deuil se produit tardivement lorsque l'ordre du jour est déjà commencé et qu'un orateur a été appelé à la tribune; il n'est plus possible alors de mettre la question aux voix[7].

798. Au cours d'une session, les motions de permanence ne sont pas contraires à la Constitution et elles peuvent être mises aux voix; mais, dans la séance du 18 février 1903, la Chambre a écarté une motion tendant à lui faire décider qu'elle siégerait « en permanence jusqu'à la fin de la discussion du Budget[8] ».

799. A la Chambre des communes d'Angleterre, les étrangers ne sont admis qu'en vertu d'une tolérance; les séances sont, en vertu d'une fiction parlementaire, censées non publiques. Par conséquent, le comité secret peut, en tout

tltutionnelle, et M. Libioulle, sénateur socialiste, s'est rangé à cette manière de voir. La levée de la séance a été votée ensuite par la droite, la gauche déclarant s'abstenir. »

Il n'est pas d'usage de lever la séance pour les deuils de famille qui frappent les souverains étrangers même lorsque ces deuils sont la conséquence d'un attentat; la note suivante a été publiée par le *Temps* du 21 février 1905 :

« MM. G. Berry, Ferratte, le général Jacquey, le docteur Cachet et l'amiral Bienaimé ont eu l'intention de déposer le projet de résolution suivant : « A l'occasion de l'attentat dont a été victime le grand-duc « Serge, la Chambre des députés prie M. le ministre des Affaires étrangères d'être son interprète auprès de « S. M. l'Empereur de Russie, pour lui faire parvenir l'hommage de ses plus vives sympathies. » Après en avoir conféré avec un certain nombre de leurs collègues, M. Georges Berry et ses cosignataires ont décidé de ne pas déposer leur motion. » — Voy. *supra*, n° 643, la procédure suivie lors du décès de souverains étrangers.

1. S. et C. D. 12 mars 1907. (Décès de M. Casimir-Périer, V. *infra*, n° 917.)
2. S. et C. D. 14 mars 1907. (Catastrophe de l'*Iéna*.)
3. S. 31 décembre 1907 (1re séance levée à 11 heures moins 20 du matin; 2e séance ouverte à 11 heures); C. D. 31 décembre 1907 (1re séance levée à 1 heure 20; 2e séance ouverte à 2 heures 1/2).
4. S. et C. D. 19 mars 1907. (Décès de M. Berthelot.)
5. C. D. 19 mars 1907. (Motion de M. Suchelet.)
6. S. et C. D. 19 mars 1907. (Crédit pour les funérailles de M. Berthelot.)
7. C. D. 3 février 1908.
8. V. *Traité* (éd. de 1902), n° 497.

temps, être ordonné. Il suffit qu'un membre fasse observer au Président qu'il y a des étrangers dans la salle pour que celui-ci ordonne de les expulser; le Président a également un pouvoir discrétionnaire pour expulser les étrangers de sa propre initiative.

La Chambre des députés d'Autriche peut se former en comité secret sur la proposition du Président ou sur la demande de dix membres; c'est à huis-clos seulement qu'il est statué sur la question de savoir si la délibération aura lieu en comité secret. A la Chambre des députés de Hongrie, le Président a également le droit d'initiative en matière de comité secret; à défaut du Président vingt membres peuvent réclamer le huis-clos; dans l'un et l'autre cas, c'est la Chambre qui statue.

Au Sénat espagnol la procédure des comités secrets est réglée avec beaucoup de précision par les articles 104, 105 et 106 du règlement[1]; en voici le texte :

« ART. 104. Des séances secrètes seront tenues dans les cas suivants :
« 1° Pour traiter des sujets dont rend compte la Commission du Gouvernement;
« 2° Sur la demande du Gouvernement;
« 3° Sur l'ordre du Président;
« 4° Quand le Sénat l'ordonne en vertu d'une demande signée par sept sénateurs;
« 5° Chaque fois qu'une délibération et une résolution doivent avoir lieu sur des sujets relatifs à l'honneur du Sénat ou de ses membres.
« ART. 105. Bien qu'une affaire ait été d'abord examinée en séance publique, le Sénat, sur la proposition du Président ou d'un sénateur, peut ordonner que le débat sur cette affaire se poursuive en séance secrète.
« Pour saisir le Sénat de la demande prévue au paragraphe précédent, et pour que le Sénat décide avec ou sans discussion, le Président suspend la séance publique et fait évacuer les tribunes.
« ART. 106. De même, si la discussion d'une affaire a été commencée en séance secrète, et si le Sénat estime que la discussion peut être continuée sans inconvénient en séance publique, il en sera ainsi ordonné. »

Le point le plus important de ces textes du règlement applicable au Sénat espagnol, c'est la définition d'un certain nombre de cas où le comité secret doit avoir lieu d'office, sans qu'il y ait lieu de consulter l'Assemblée. L'article 103 du règlement de la Chambre des députés d'Espagne décide également que le comité secret doit avoir lieu : 1° pour l'examen des questions dont la Commission du Gouvernement intérieur rend compte; 2° pour l'examen de toute demande signée de sept députés et tendant au huis-clos; 3° pour la discussion des questions qui touchent à l'honneur de la Chambre ou de ses membres.

Au Conseil national de Suisse, les demandes de comité secret peuvent être formulées soit par le Conseil fédéral, soit par dix députés. Les tribunes doivent être évacuées pendant que le Conseil délibère sur la question de savoir si le comité secret sera ordonné. A la première Chambre du Riksdag de Suède, le comité secret est de droit sur la demande de six membres; à la deuxième Chambre, c'est l'Assemblée qui statue sur la demande d'un seul membre.

En Russie, le comité secret peut être ordonné soit par l'Assemblée elle-même, soit par le Président. Il appartient au Président d'ordonner le comité secret dans le cas où le ministre dans les attributions duquel rentre

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 27.

l'affaire en délibération déclare que cette affaire constitue un secret d'État [1].

Au Japon, l'article 48 de la Constitution du 11 février 1889 décide que « les délibérations des deux Chambres sont secrètes à la demande du Gouvernement ou en vertu d'une résolution de la Chambre ». Elles sont donc secrètes de *plein droit* lorsque le Gouvernement prend l'initiative de la demande. En vertu de l'article 37 de la loi du 12 février 1889 sur les Chambres, l'initiative parlementaire de la proposition du comité secret peut être prise soit par le Président, soit par dix membres au moins; lorsqu'une proposition est régulièrement déposée dans ce but, les tribunes doivent être immédiatement évacuées et la Chambre procède au vote sans débats.

En Turquie, l'article 79 de la Constitution de 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, porte que la Chambre peut se former en comité secret si la proposition en est faite par les ministres, ou par le Président, ou enfin par quinze membres, *et si cette proposition est votée en Comité secret*.

800. Ni la loi constitutionnelle ni les règlements des Chambres n'ont fixé le moment auquel peut être déposée une demande de comité secret. Il apparaît donc bien que ces demandes puissent être produites à toute heure du débat, quel que soit, en certains cas, l'inconvénient de poursuivre à huis-clos une affaire déjà publiquement engagée; il arriverait ainsi en effet que l'attaque serait connue du pays et que la défense lui demeurerait cachée. Mais il est facile de concevoir que c'est précisément l'attaque qui peut révéler le péril de continuer publiquement un débat. En 1871, le Gouvernement avait paru émettre l'avis qu'une demande de comité secret ne peut être valablement déposée en cours de débat; mais le Président Grévy ne s'était pas arrêté à cette objection, et avait saisi l'Assemblée d'une demande présentée dans ces conditions; si la demande n'avait pas été librement retirée, la question de savoir s'il y avait lieu de prononcer le comité secret aurait été mise aux voix [2].

Les textes relatifs aux comités secrets n'ont jamais été appliqués par aucune des deux Chambres. Il n'est pas sans intérêt de les étudier dans leurs détails, car, s'il survenait une nécessité de les mettre en mouvement, certaines hésitations pourraient se produire, d'autant que la question est à la fois d'ordre constitutionnel et d'ordre réglementaire. Le texte du règlement ne saurait être appliqué en contradiction du texte constitutionnel, et il semble utile d'examiner théoriquement comment ils se complètent sans se heurter.

L'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a commencé par dire que « chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres fixé par le règlement ».

A ne prendre que ce texte, il semblerait que, du moment où le nombre de membres déterminé par le règlement est atteint dans une demande, toutes conditions soient remplies et que le comité secret devienne obligatoire. Cette interprétation aurait paru d'autant plus admissible que la loi constitutionnelle ajoute : « Elle (la Chambre) décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. »

1. Oukase du 19 août 1905, art. 43.
2. A. N. 18 mai 1871.

On pouvait donc penser que ce serait en comité secret que les Chambres seraient appelées à décider si la délibération serait secrète ou publique. La procédure paraissait la suivante : le Président annonce qu'il a reçu une demande valable de comité secret; il ordonne la formation de ce comité et fait sortir le public. Puis, une fois les tribunes évacuées, il déclare la Chambre constituée en comité secret et met aux voix la question de savoir si la séance sera reprise en public sur le sujet qui a motivé la demande de comité secret. Dans cette procédure, l'utilité du comité secret pouvait être discutée à huis-clos.

Mais les règlements n'ont pas interprété ainsi le texte constitutionnel. Après avoir fixé le nombre de signatures nécessaires pour valider une demande de comité secret, — cinq au Sénat, vingt à la Chambre, — les règlements ont décidé que la demande serait immédiatement soumise à la sanction de l'Assemblée.

Il n'y a rien là de contraire au texte constitutionnel. Du moment où la loi s'en était remise aux Chambres du soin de fixer le chiffre de membres nécessaire pour une demande de comité secret, leurs règlements auraient pu exiger la majorité absolue. Ils ont préféré procéder en deux étapes; c'était le droit des Chambres; cinq ou vingt membres prennent l'initiative; puis la majorité décide. Le seul inconvénient de cette procédure est de donner au public, qui n'est pas encore sorti, le spectacle de l'agitation inévitable au moment d'un vote grave. Et l'agitation serait plus longue à la Chambre qu'au Sénat, car le scrutin public interdit au Luxembourg ne l'est pas au Palais-Bourbon. Sans doute on pourrait imaginer que le Président, par une application extrême du texte constitutionnel, prononçât le comité secret sur le simple vu de la demande et pour procéder ensuite au vote; mais cette interprétation ne paraît pas autorisée par les textes réglementaires qui sont d'accord pour dire : « Le Sénat (ou la Chambre) peut décider qu'il se formera en comité secret. » Donc, tant qu'il n'y a pas eu de vote, la séance reste publique. Il est d'ailleurs évident que, si les auteurs des règlements avaient voulu attribuer un effet de décision même provisoire, aux demandes de comité, ils ne se seraient pas contentés de demander cinq ou vingt signatures.

Ajoutons qu'ils se sont conformés à l'esprit de la loi constitutionnelle en stipulant que le vote aurait lieu sans débats. C'est ce que la loi de 1875 avait voulu en paraissant placer le vote après une formation automatique du comité. Du moment où un certain nombre de membres estiment qu'il est nécessaire de délibérer en secret, il y aurait péril à discuter publiquement leurs raisons.

Les Chambres ne pouvant, aux termes de leur règlement, se former en comité secret qu'après un vote formel, il n'y a plus lieu d'appliquer, dans sa littéralité, la fin du texte constitutionnel : « Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance..., etc. » Une fois la Chambre formée en comité secret, le Président passe à l'ordre du jour et ouvre le débat. Il n'y aurait aucune raison de consulter la Chambre deux fois de suite; mais si, au cours du débat, certains membres estiment qu'il y a intérêt à reprendre la séance en public, ils peuvent le proposer, et alors la motion peut être discutée puisque la Chambre est en comité secret. Nous ne pensons pas, en effet, que le texte final

des règlements : « Si le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le Président consulte la Chambre... » fasse à l'Assemblée une obligation absolue d'épuiser l'ordre du jour du comité secret avant de reprendre la séance publique. Il peut, au contraire, résulter des débats la preuve qu'il y aurait inconvénient pour le pays à continuer le huis-clos, et la Chambre doit être libre de l'interrompre quand elle le juge utile ; cette liberté résulte du texte constitutionnel.

Il y a un autre cas où le dernier paragraphe de l'article 5 de la loi de 1875 pourrait être appelé à fonctionner, c'est celui où l'on aurait lieu de craindre que des questions discutées en comité secret et ne devant pas sortir du comité fussent portées à la tribune après la reprise de la séance publique. En pareil cas, on aurait le droit de demander que le texte constitutionnel fût appliqué dans toute sa rigueur; il porte que la Chambre décide si la séance doit être reprise en public « sur le même sujet ». Par conséquent, la position de la question ne peut être modifiée. Ce qui devrait être mis aux voix, c'est le point de savoir si la séance serait reprise en public sur le sujet qui a motivé le comité secret. Dans le cas où la Chambre répondrait négativement, aucun membre ne pourrait, ni dans la séance suivante, ni dans les séances ultérieures, ni par voie de proposition, ni par voie de discours, apporter en public aucune des questions ayant fait l'objet du comité secret. Armé par le vote de la majorité, le Président arrêterait tout membre qui tenterait d'enfreindre l'ordre de la Chambre.

On peut même se demander si, en dehors de toute motion individuelle, il n'y aurait pas lieu pour le Président, à la fin d'un comité secret, d'appeler d'office l'Assemblée à se prononcer sur ce point. C'est au Sénat surtout que le doute peut naître. En effet, les deux règlements commencent par dire, en termes identiques : « Si le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le Président consulte le Sénat (ou la Chambre) sur la reprise en public de la séance ». Le règlement de la Chambre s'arrête là; mais celui du Sénat ajoute : « aux termes de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 », ce qui semblerait impliquer la nécessité de poser la question de savoir « si la séance doit être reprise en public sur le sujet qui a motivé le comité secret ». Si le motif a cessé, le vote n'a plus d'autre sens que celui dont nous parlions, la nécessité d'assurer le Président contre toute tentative de violation du comité secret.

L'article 5 de la loi constitutionnelle dit que ces décisions sont prises à la « majorité absolue ». Résulte-t-il de cette formule obligation de voter au scrutin ? Sans doute, le scrutin seul permet de dégager d'une façon nette et indéniable l'existence de la majorité absolue. Mais il y a des cas où le vote par assis et levé est si peu douteux qu'il équivaut à un scrutin. D'autre part, le scrutin, s'il était reconnu nécessaire, n'aurait pas toutes les sanctions qui l'accompagnent en séance. Comme nous l'avons dit (n° 801), les listes des votants ne seraient pas insérées au *Journal officiel*, puisque les actes des comités secrets ne sont pas publics. Or la Chambre demeure en comité secret tant que le résultat du vote ordonnant la reprise en public de la séance n'a pas été proclamé.

801. [*Sans modifications.*]

802. Nous avons dit qu'il est dans le droit de la Chambre de décider, à la suite d'un comité secret, que le procès-verbal des délibérations de ce comité sera imprimé et distribué. Dans ce cas, tous les journaux pourraient le reproduire. Mais les journaux qui, par une série d'indiscrétions, trouveraient le moyen de reconstituer et de publier le compte rendu d'un comité secret ne seraient plus couverts par l'immunité prévue à l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (V. n° 1114); cet article ne vise en effet que le compte rendu « des séances publiques » [1].

En Russie, l'article 45 de l'oukase du 19 août 1905 a réglé de la manière suivante la question des comptes rendus des séances de la Douma délibérant en comité secret :

> « Les comptes rendus des séances à huis-clos ne peuvent être publiés, entièrement ou partiellement, qu'en vertu d'une permission soit du Président de la Douma si la séance à huis-clos a eu lieu par son ordre, soit du ministre ou du chef de ressort si la séance à huis-clos a eu lieu sur sa demande. » (V. *supra*, n° 799.)

L'article 44 interdit toute autre publication des comptes rendus des comités secrets.

Dans les deux Chambres des Pays-Bas, le règlement prescrit de tenir sur un registre spécial les procès-verbaux des comités secrets; le procès-verbal d'un comité secret est lu et approuvé soit séance tenante, soit dans une séance ultérieure qui est tenue à huis-clos.

Au Japon, les procès-verbaux des comités secrets ne sont pas publics. L'article 41 du règlement de la Délégation hongroise décide qu'il n'est pas tenu procès-verbal des comités secrets. L'article 223 du règlement de la Chambre des députés d'Autriche porte également : « Aucune décision n'étant prise en comité secret, il n'est pas tenu de procès-verbal. »

1. La question ne s'est jamais posée; mais M. Esmein, qui l'a examinée en théorie, la résout avec raison dans ce sens. Voy. *Éléments de droit constitutionnel*, 2e éd., p. 677.

CHAPITRE II

DE L'ORDRE DU JOUR

803. Aux termes du règlement, l'ordre du jour est fixé directement par la Chambre, en séance publique, sur la proposition du Président. Ces dispositions n'interdisent pas à une Commission de délibérer d'avance sur une question de mise à l'ordre du jour, lors même qu'il ne s'agirait pas d'un projet de loi soumis à son examen, mais d'une interpellation dont le fond échappe à sa compétence[1].

Le Président étant chargé de préparer l'ordre du jour, il lui appartient d'avertir la Chambre des inconvénients que peuvent avoir, pour la bonne marche de ses travaux, certaines inscriptions réclamées, notamment lorsque ces inscriptions lui paraissent de nature à retarder le vote de projets urgents; le Budget étant la question la plus pressante pour une Assemblée, le Président n'excède pas son droit s'il développe, du haut du fauteuil, les raisons qui doivent faire ajourner tout débat susceptible de retarder l'examen de la loi de finances[2].

Il résulte du règlement que l'ordre du jour n'est fixé qu'à la fin de la séance; ce serait une cause de trouble que d'admettre des discussions sur l'ordre du jour à d'autres moments; la seule méthode pour travailler utilement c'est de faire chaque chose à son heure. Toutefois, lorsqu'il y a consentement unanime, le Président peut autoriser un rapporteur qui est obligé de s'éloigner à faire statuer sur une inscription à l'ordre du jour dès le début de la séance; quant à interrompre le cours de la séance pour débattre une question d'ordre du jour, cela ne se peut faire que dans des cas exceptionnels et après un vote spécial de la Chambre[3]. Bien entendu, l'on ne peut pas introduire une demande

1. Après la clôture de la session ordinaire de 1907, trois demandes d'interpellation avaient été adressées au Président de la Chambre sur la question du Maroc et les événements de Casablanca. A l'ouverture de la session extraordinaire de 1907, le 22 octobre, devait se poser la question de savoir si ces interpellations seraient discutées sans délai, avant la distribution d'un *livre jaune* annoncé par le ministre des Affaires étrangères. La veille de la réunion de la Chambre, le 21 octobre, la Commission des affaires extérieures s'est réunie et a émis l'avis qu'il y avait lieu d'attendre la communication du *livre jaune*. Le lendemain, elle s'est réunie de nouveau, avant l'ouverture de la séance, a entendu le ministre des Affaires étrangères et a confirmé à l'unanimité l'avis émis par elle. En séance publique, la Chambre a statué de même; toutefois le Gouvernement n'a pas fait état devant elle de la résolution de la Commission. Mais le Président de la Commission des affaires extérieures, M. Paul Deschanel, a indiqué à la Chambre le sentiment de ses collègues.

2. A. N. 25 avril 1850.

3. A. N. 28 mai 1875.

de fixation d'ordre du jour dans un débat sur l'urgence d'une proposition de loi, mais, si la Chambre y consent, on peut faire trancher une question d'ordre du jour implicitement liée à la demande d'urgence, dès que l'incident sur l'urgence a été vidé par un vote ou par un retrait, lors même que ce serait au début de la séance[1].

Il n'est pas permis, à propos du règlement de l'ordre du jour, de discuter le fond des projets dont l'inscription est réclamée[2]; le membre qui s'écarte de la question d'ordre du jour doit y être rappelé par le Président, autrement le temps de la Chambre serait consommé en pure perte et il serait porté préjudice au droit des orateurs inscrits; sous prétexte de parler sur l'ordre du jour, il deviendrait facile d'anticiper une discussion générale.

Tout membre peut apporter à la tribune des motions concernant l'ordre du jour, mais le devoir imposé au Président par le règlement de préparer l'ordre du jour l'oblige à ne laisser se produire ces motions qu'après en avoir été prévenu; autrement ce serait le désordre et le chaos. Le règlement de la Chambre des députés de Hongrie contient une sage disposition d'après laquelle toute demande tendant à modifier l'ordre du jour doit être communiquée *par écrit* au Président; ce règlement a eu également la prévoyance de limiter à quatre le nombre des orateurs qui peuvent être entendus sur la fixation de l'ordre du jour[3].

Le devoir imposé au Président de préparer l'ordre du jour l'autorise, en matière de fixation d'interpellations, à prier la Chambre de lui confier le mandat de s'entendre avec les interpellateurs et avec les ministres afin de pouvoir proposer en séance un ordre préalablement accepté[4]. Il peut également, lorsque des questions demeurent trop longtemps en suspens, prévenir la Chambre qu'il a fait auprès des Commissions les efforts nécessaires pour hâter le dépôt des rapports[5].

Il est de principe que le Président doit se refuser à mettre aux voix une question dont l'adoption entraînerait la Chambre à se déjuger. Mais, la Chambre étant toujours maîtresse de son ordre du jour, il a été constamment admis que l'on peut, à des intervalles peu éloignés, la consulter plusieurs fois sur le renvoi au lendemain de la suite d'un débat[6].

1. C. D. 29 octobre 1908.
2. A. N. 22 février 1875.
3. Une disposition analogue avait été présentée par la Commission de règlement de la 8e Législature; le rapport déposé par M. Jean Codet, le 20 février 1905, concluait à l'adoption du texte suivant :

« Les demandes d'inscription à l'ordre du jour seront déposées par écrit entre les mains du Président, avant qu'il appelle la Chambre à régler l'ordre du jour de la séance suivante. Le Président communique ces demandes à la Chambre dans l'ordre où elles lui ont été remises. Lorsque l'ordre du jour a été antérieurement réglé, le maintien de cet ordre du jour a la priorité. » La Chambre n'a pas statué sur cette réforme du règlement.

4. C. D. 17, 20 et 26 mai 1904. (Fixation d'un ordre entre les interpellations déposées.)
5. S. 18 octobre 1904.
6. « *M. le Président Grévy.* — On demande la remise à demain.

« *M. le marquis de Mornay.* — On a déjà voté là-dessus!

« *M. le Président.* — Je ferai remarquer à M. de Mornay que nous avons voté, avant le développement de l'amendement, sur la demande de renvoi à demain, et que cette demande se reproduit de nouveau... Je consulte l'Assemblée sur le renvoi à demain. (Non! Non! — Aux voix l'amendement!) Est-ce que vous voulez, messieurs, lorsqu'une demande comme celle-là est formulée, que je prenne sur moi de la trancher sans vous?

« *M. le comte de Juigné.* — On vient de voter!

« *M. le Président.* — Non, monsieur : il y a eu un discours dans l'intervalle, et la demande se repro-

Le principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour ne lui permettrait pas, après avoir décidé que la suite du débat en cours sera renvoyée au lendemain, d'en ordonner la continuation immédiate, car il y aurait non seulement contradiction entre les deux votes, mais grief aux droits des membres qui seraient partis après le premier vote [1]. Le cas n'est plus le même lorsque, pendant un pointage, la Chambre s'est bornée à vider une question de concurrence entre le débat en cours et un autre débat, à décider, par exemple, que le débat en cours sera maintenu à l'ordre du jour du lendemain, nonobstant la demande d'inscription faite en faveur d'un projet différent; la Chambre peut alors être valablement consultée sur le point spécial de savoir si elle entend continuer la présente séance; toutefois, il appartient au Président de rappeler la première décision qui a pu éloigner de l'Assemblée un certain nombre de membres [2].

Par voie de conséquence, des motions d'ajournement peuvent être successivement présentées tant qu'elles ne sont pas nettement contradictoires. C'est ainsi qu'au cours d'une séance ayant déjà dépassé minuit, après le rejet d'une motion tendant à renvoyer la séance au lendemain, on peut encore déposer une motion tendant à suspendre la séance jusqu'à deux heures de l'après-midi [3].

Le principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour lui permet également, lorsqu'elle n'a fixé la veille qu'une seule séance du matin, de décider, à la fin de cette séance du matin, qu'elle tiendra une nouvelle séance dans l'après-midi. Toutefois, le Président a le devoir de faire des réserves à l'égard des membres absents qui ne peuvent être prévenus par dépêche de cette seconde séance, et les réserves sont surtout justifiées lorsqu'il s'agit, après avoir siégé le dimanche matin, d'ordonner une nouvelle séance pour l'après-midi du dimanche, ce qui a un caractère tout à fait exceptionnel et imprévu [4].

duit. Est-ce que vous ne comprenez pas que, lorsqu'une demande de renvoi à demain a été faite à six heures, on puisse la renouveler à six heures un quart?

« Je consulte l'Assemblée sur le renvoi de la discussion à demain.

(Une première épreuve a lieu et est déclarée douteuse. — Le renvoi à demain est prononcé après une seconde épreuve par assis et levé.) » (A. N. 31 juillet 1871.)

1. Le même principe est applicable au cas où la Chambre a fixé sa prochaine séance pendant le pointage d'un scrutin et où l'on vient lui demander de changer le jour, quand presque tous les membres sont partis; le Président a le devoir alors de s'opposer à un acte de surprise; dans la séance de l'Assemblée nationale du 15 juillet 1875, M. le Vice-Président Audren de Kerdrel disait avec raison :

« Je ne suis disposé à mettre la question aux voix que si l'Assemblée est en nombre pour émettre un vote, comme s'il s'agissait d'une question ordinaire, attendu qu'un grand nombre de nos collègues sont partis, et qu'il pourrait y avoir pour eux une surprise si l'on changeait l'ordre du jour qui a été réglé. Si vous voulez bien considérer que tout à l'heure, pendant le dépouillement du scrutin, ainsi que vous le verrez consigné au compte rendu, j'ai indiqué l'ordre du jour de demain, que plus de 600 membres étaient présents et que personne n'a réclamé, vous comprendrez que ce n'est pas maintenant, alors que nous sommes si peu nombreux, qu'il est possible de revenir sur cette question. »

2. C. D. 7 décembre 1908.

3. C. D. 23 mars 1904.

4. « *M. le Président.* — Je suis saisi de deux demandes différentes : l'une pour le renvoi à demain matin, l'autre pour le renvoi à ce soir. La proposition d'une séance l'après-midi du dimanche étant exceptionnelle, c'est à elle que je donnerai la priorité.

« Je ne puis pas ne pas faire remarquer, au nom des absents, qu'un grand nombre de nos collègues n'ont pu, à la lecture du feuilleton ou du *Journal officiel*, se douter qu'il y aurait une séance cet après-midi.

« La Chambre statuera; mais il est de mon devoir absolu de faire cette réserve. » (C. D. 16 décembre 1906).

En fait, la seconde séance du dimanche a été ordonnée par 415 voix contre 85.

Lorsque la Chambre siège exceptionnellement le matin, elle règle la veille l'ordre du jour du matin et celui de l'après-midi afin que tous les membres soient avertis, en temps utile, des matières inscrites. Elle ne peut donc plus, à la fin de la séance du matin, modifier l'ordre du jour de la séance de l'après-midi puisque la Présidence n'a plus aucun moyen d'envoyer les dépêches nécessaires. Toutefois, elle peut décider qu'un débat commencé le matin se poursuivra l'après-midi, sous la réserve que la Présidence ait recueilli l'assentiment de tous les intéressés inscrits tant pour la première que pour la seconde séance[1].

Il est un cas où la souveraineté de la Chambre en matière d'ordre du jour doit s'arrêter devant les droits des orateurs régulièrement inscrits, c'est le cas où un projet de loi a été placé à l'ordre du jour « sous la réserve qu'il n'y aurait pas débat ». En ce cas, les membres qui avaient antérieurement demandé la parole[2] ou qui la demandent après avoir eu connaissance de l'ordre du jour, ont le droit absolu de s'opposer à ce que l'affaire inscrite sous la réserve d'un assentiment unanime soit retenue par l'Assemblée. A la Chambre, il est de règle constante que le Président retire *d'office* tout projet inscrit à l'ordre du jour sous réserve qu'il n'y aura pas débat, dès qu'un membre réclame la parole. La même règle est observée au Sénat[3].

On sait quel trouble apporte parfois dans les délibérations le principe que la Chambre est absolument maîtresse de son ordre du jour; il détourne trop souvent des séances tout entières de la question qui devait y être discutée[4]. A différentes reprises, des efforts ont été faits pour donner un peu plus de fixité à l'ordre du jour. La Commission du règlement de la 7e Législature[5], présidée par M. Ribot, avait proposé de compléter de la manière suivante les dispositions qui concernent l'ordre du jour :

« A la dernière séance de chaque semaine, la Chambre inscrit à son ordre du jour les projets et propositions de loi qu'elle entend discuter *la semaine suivante*.

« Cet ordre du jour ne peut être modifié que par un vote de la Chambre, *sur la demande du Gouvernement ou de quarante membres dont la présence sera constatée*. »

1. Et cet assentiment doit être constaté par le Président du haut du fauteuil. (C. D. 19 novembre 1909.

2. D'ailleurs, la Présidence a pour tradition de refuser l'inscription des affaires sous réserve, lorsqu'elle est avisée qu'il y a des orateurs inscrits.

3. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Monsieur Monis, si vous entendez contester à la tribune la prise en considération de la proposition de loi, la question serait naturellement renvoyée à la suite de l'ordre du jour, car elle n'a été placée en tête de l'ordre du jour qu'à la condition expresse qu'il n'y aurait pas de débat.

« *M. Borne.* — Je demande la parole.

« *M. Brager de La Ville-Moysan.* — Je la demande également.

« *M. le Président.* — Dans ces conditions, je suis obligé de suspendre la discussion et de reporter la question à la suite de l'ordre du jour. » (S. 9 juillet 1908.)

4. « *M. le Président Brisson.* — Messieurs, il ne s'agit que de l'urgence. Et puisqu'il a été parlé de méthode, la Chambre me permettra peut-être de lui rappeler ce que je lui ai fait observer trop de fois, et je m'en excuse : c'est que le commencement de la méthode serait de respecter l'ordre du jour qui a été établi.

« Nous avons fixé une discussion pour aujourd'hui; M. le Président du Conseil, M. le ministre des Affaires étrangères, M. le ministre de la Guerre sont présents à leur banc; des collègues désirent prendre part à une discussion déterminée; or je suis saisi de deux demandes d'urgence en faveur d'une proposition de loi et d'une proposition de résolution, et je me demande à quelle heure pourra commencer la seule discussion qui soit à l'ordre du jour. » (C. D. 15 janvier 1909.) (V. n° 880).

5. Rapport de M. Georges Graux du 12 juillet 1898.

Au cours de la 8e Législature, la Commission du règlement avait été également d'avis qu'il importe de protéger l'ordre du jour contre de fâcheux bouleversements; elle avait présenté à la Chambre un texte qui se rapprochait beaucoup du précédent :

« Immédiatement après l'adoption du procès-verbal, le Président est tenu d'appeler l'ordre du jour, tel qu'il a été réglé à la précédente séance. Cet ordre du jour ne peut être ni retardé, ni modifié, sauf par une décision de la Chambre, prise *au scrutin public et sans débats, sur la demande de quarante membres, ou sur la proposition du Gouvernement*[1]. »

Les deux Législatures qui avaient été saisies de ces projets de réforme se sont séparées sans avoir statué; il est permis de le regretter; des mesures qui avaient pour but de mettre l'ordre du jour à l'abri des fantaisies individuelles et des tentatives d'obstruction ne pouvaient que rendre le travail parlementaire plus régulier, partant plus fécond. Mais la Chambre a voté, le 30 juin 1903, une résolution qui, sans présenter toutes les garanties contenues dans les textes précités, rendra plus rares les modifications de l'ordre du jour, puisque, désormais, l'urgence ne pourra plus être réclamée qu'en fin de séance, sauf sur une demande signée par 40 membres présents (V. *infra*, n° 880).

Au Storthing de Norvège, l'ordre du jour établi ne peut être modifié que sur l'avis du Président et avec l'assentiment de l'Assemblée, ou si l'Assemblée le décide *à la majorité des deux tiers des voix*.

804. Le principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour ne lui interdirait pas de prendre une résolution portant qu'aucune autre proposition que celles portées à l'ordre du jour fixé ne sera soumise à ses délibérations avant une date déterminée. En pareil cas, le Président ne pourrait plus proposer l'inscription d'affaires nouvelles, même non sujettes à débat, sans consulter la Chambre sur la question de savoir si sa résolution est applicable aux dites affaires[2].

Nous avons dit que la Chambre peut prendre des résolutions portant que certains jours désignés d'avance seront spécialement affectés à des discussions déterminées. Dans la séance du 22 mars 1904, la Chambre a voté deux résolutions décidant qu'elle consacrerait une semaine par mois à la discussion des lois ouvrières, et que cette semaine serait la première de chaque mois[3].

Le règlement ayant décidé, dans les deux Chambres, qu'avant de prononcer la clôture de la séance le Président consulte l'Assemblée « sur le jour, *l'heure* et les objets de discussion de sa prochaine séance », il ne serait pas possible de mettre aux voix une motion portant que toutes les séances seront closes, d'une manière invariable, à une heure déterminée, par exemple à six heures du soir; il faudrait commencer par modifier le règlement. Le principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour n'est pas applicable en

1. Rapport de M. Jean Codet du 20 février 1905.
2. A. N. 26 et 28 juillet 1873.
3. Pour donner une sanction pratique à cette résolution, la Chambre a décidé, le 17 mai 1904, qu'à partir du 1er juin deux séances supplémentaires auraient lieu chaque semaine, le matin, pour l'examen des lois ouvrières.

l'espèce; le Président l'avait constaté dans la séance de l'Assemblée nationale du 6 juillet 1875, alors que le règlement, moins précis que les règlements actuels, se bornait à dire que l'Assemblée doit être consultée « sur l'ordre du jour de la séance suivante ». D'ailleurs, la mesure qui consisterait à assigner une limite ferme à toutes les séances serait absolument incompatible avec la nature des travaux parlementaires. La Chambre doit toujours demeurer libre de renvoyer ou de continuer la séance, suivant le point d'avancement du débat. Dès qu'une séance est courte, on le reproche volontiers aux Assemblées sans tenir compte des séances tardives que maintes fois les circonstances leur imposent, sans tenir compte de ce fait que l'œuvre législative exige avant tout de la prudence, et que, lorsqu'un délai de réflexion s'impose, il serait aussi dangereux de prolonger la séance que de la lever quand arrive la nécessité de statuer.

En Angleterre, c'est une résolution permanente des *Standing orders* de la Chambre des communes qui réserve des séances déterminées à certaines affaires; celles qui émanent du Gouvernement sont inscrites de droit et en tête de l'ordre du jour à toutes les séances, sauf le mardi soir, le mercredi soir et le vendredi. Le règlement du Reichsrath autrichien porte également que, « pour la fixation de l'ordre du jour, les projets du Gouvernement ont la priorité sur tous les autres objets dont la délibération n'est pas en cours[1] ». De même, au Japon, les projets du Gouvernement figurent en tête de l'ordre du jour. Cette distinction entre les projets du Gouvernement et les propositions de loi ne serait pas possible en France; l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire sont pour ainsi dire confondues chez nous; beaucoup de projets ne sont déposés que pour compléter ou ratifier des propositions de loi, et réciproquement, il y a presque toujours des propositions liées aux projets du Gouvernement. En Angleterre, la priorité dévolue en certains jours aux projets du Gouvernement entraîne des restrictions à notre principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour; c'est ainsi que pour les séances réservées par la Chambre des communes aux affaires du Gouvernement, celui-ci est absolument libre de les inscrire dans l'ordre qu'il juge le meilleur[2]; en France, au contraire, même à l'égard des projets du Gouvernement, c'est la Chambre qui règle l'ordre dans lequel ils seront discutés, et souvent elle repousse l'ordre que les ministres lui proposent[3].

805. En matière de règlement d'ordre du jour, on ne vote pas nécessairement par propositions séparées comme en matière de projets de loi. Des questions complexes peuvent être mises aux voix tant que la division n'est pas demandée. Par exemple, lorsqu'il s'agit de déterminer l'ordre dans lequel viendront différentes séries d'interpellations, plusieurs groupements peuvent

1. Loi autrichienne du 12 mai 1873, art. 5. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 417.

2. La priorité dévolue en Angleterre aux projets du Gouvernement aboutit, en fait, à annuler presque complètement l'initiative parlementaire; il est très difficile qu'un membre arrive à trouver, pour sa proposition, assez de place à l'ordre du jour pour aboutir. Le but que poursuivent les membres de la Chambre des Communes en déposant des propositions de loi est surtout de susciter l'initiative gouvernementale.

3. A. N. 16 mai 1874; C. D. 16 janvier 1908.

être mis aux voix ensemble et faire l'objet d'un vote unique, lors même que l'initiative de ces groupements aurait été prise par le Président du Conseil. Mais, si quelque membre réclame la priorité pour une interpellation déterminée, cette question de priorité doit être vidée d'abord, conformément à l'article 91 du règlement [1].

De même, lorsque le Président constate qu'il n'y a pas un assentiment unanime dans la Chambre sur une question d'ordre du jour qui lui paraît complexe, il a le droit de la décomposer et de pratiquer la division d'office en mettant successivement aux voix les différentes motions qui se sont produites en vue de modifier l'ordre du jour [2]. L'usage le plus généralement suivi et celui qui paraît le mieux respecter tous les droits, c'est de mettre les demandes d'inscription aux voix dans l'ordre où elles se sont produites. Toutefois, il est arrivé de considérer une demande concurrente et postérieure comme un amendement à la première, surtout lorsque celle-ci émanait du Gouvernement.

Lorsque plusieurs demandes d'ordre du jour sont annoncées, il est souvent préférable de les solutionner au fur et à mesure qu'elles se produisent [3].

Il est définitivement entré dans les règles de la Chambre qui ne sont plus sujettes à contestation que le *maintien* de l'ordre du jour précédemment réglé a la priorité de plein droit. Par conséquent, lorsqu'une motion est faite dans le but d'inscrire exceptionnellement un débat législatif à l'ordre du jour du vendredi qui est la séance consacrée aux interpellations, le maintien de l'ordre du jour a la priorité, et, s'il est voté, il signifie que les interpellations seront discutées le vendredi [4]. Par les mêmes raisons, lorsqu'une interpellation nouvelle est apportée au début de la séance du vendredi, avec demande de discussion immédiate, le maintien de l'ordre du jour a la priorité, et son adoption écarte le débat sur l'interpellation nouvelle [5].

Le principe que le maintien de l'ordre du jour a toujours la priorité a été appliqué même dans le cas où la demande de maintien de l'ordre du jour se trouvait en concurrence avec une demande d'ajournement [6].

Lorsque le maintien de l'ordre du jour a été opposé à une première demande de modification, et qu'il a été écarté par la Chambre, il peut être une seconde fois proposé et mis aux voix s'il se produit une nouvelle demande de modification à l'ordre du jour [7].

En matière de règlement d'ordre du jour, lorsqu'une date ferme est proposée pour un débat, l'ajournement de la décision à prendre sur cette date a

1 C. D. 18 octobre 1904.
2. A. N. 30 mai 1874.
3. A. N. 1er juin 1874.
4. C. D. 9 février 1904.
5. C. D. 10 novembre 1905.
6. C. D. 25 juin 1907.
7. « *M. Jules Coutant* (Seine). — Nous demandons le maintien de l'ordre du jour.
« *M. Charles Benoist.* — L'ordre du jour n'existe plus.
« *A droite.* — Évidemment, puisque la Chambre s'est prononcée contre le maintien.
« *M. le Président Brisson.* — Je vous demande pardon. Par exception, la Chambre a mis en tête de l'ordre du jour de demain l'interpellation de M. Bos, mais elle entend respecter la fixation générale faite le 26 mai. M. Thierry demande qu'il y soit fait une modification : plusieurs de nos collègues réclament le maintien des inscriptions telles qu'elles sont fixées. C'est cette dernière proposition que je mets aux voix. » (C. D. 9 juin 1904.)

la priorité sur l'ajournement indéfini du débat lui-même [1]. En effet, soit que la Chambre adopte, soit qu'elle repousse l'ajournement de la fixation de la date, le droit demeure entier de proposer encore l'ajournement indéfini du débat lui-même; au cas d'ajournement de la fixation, c'est au jour déterminé pour la fixation que revient la demande d'ajournement du fond; au cas de rejet de l'ajournement de la fixation, il est immédiatement statué sur la demande d'ajournement du fond.

Le principe que les séances *exceptionnelles* du mercredi et du samedi ont la priorité sur la date la plus éloignée a été confirmé dans les séances de la Chambre des députés des 20 et 27 mai 1904; de même, le principe que *l'heure exceptionnelle* peut avoir la priorité d'office a été admis dans les séances de la Chambre des 29 et 30 mars 1903.

Lorsqu'une demande de séance exceptionnelle pour le lendemain matin se trouve en concurrence avec une proposition d'ajournement, c'est la question de séance exceptionnelle qui a la priorité [2], non seulement parce qu'elle est exceptionnelle, mais encore parce qu'elle réserve tous les droits. En effet, au début ou au cours de cette séance, si elle est ordonnée, la demande d'ajournement peut se produire à nouveau, et ainsi les droits de ceux qui veulent une prorogation sont respectés, tandis que l'ajournement, s'il était mis aux voix d'abord et voté, empêcherait ceux qui sont partisans d'une séance exceptionnelle d'exprimer leur opinion.

Bien que l'ajournement *sine die* soit la formule la plus large en matière d'ordre du jour, le Président peut mettre aux voix une date fixe proposée par le rapporteur lorsque le ministre compétent a réclamé le retrait pur et simple de l'ordre du jour [3]; d'une part, en effet, la proposition du rapporteur devient l'amendement au regard de celle du ministre, et, d'autre part, la Chambre étant souveraine en matière d'ordre du jour, il n'est guère dans les usages d'attribuer, en cette matière, la priorité aux demandes du Gouvernement. De même, lorsqu'un projet est inscrit à l'ordre du jour, que la Chambre va en aborder l'examen et que le Gouvernement propose de l'ajourner à la prochaine session, la motion d'un membre réclamant le maintien de l'ordre du jour a la priorité [4].

Il n'est pas possible d'opposer un ordre du jour motivé à une demande d'inscription à l'ordre du jour. Sans doute, et malgré les termes du règlement qui ne prévoit les ordres du jour motivés qu'en matière d'interpellations, l'usage s'est introduit de présenter des ordres du jour motivés ou des projets de résolution en des circonstances assez diverses (V. nos 450 et 855). Mais les questions de règlement de l'ordre du jour de la séance échappent, par leur nature même, à cette contagion de motions motivées qui peu à peu s'étend à tous les actes de la vie parlementaire. Il y a antinomie absolue entre le fait d'arrêter la liste des projets de loi qui devront occuper les débats de la future séance et le fait de présenter des résolutions motivées sur le caractère ou la valeur de

1. C. D. 23 février 1904.
2. C. D. 21 avril 1905.
3. S. 20 octobre 1908.
4. C. D. 23 décembre 1908.

ces projets de loi. De telles motions anticiperaient sur le droit des orateurs inscrits; elles obligeraient la Chambre à se prononcer implicitement sur des textes avant de les avoir régulièrement examinés. Elles rendraient en outre très long et très compliqué le règlement de l'ordre du jour qui est déjà fort laborieux. Elles seraient d'ailleurs contraires à deux articles du règlement; l'article 111 définit en ces termes la procédure de fixation de l'ordre du jour : « Le Président consulte la Chambre sur le jour, l'heure et les *objets de discussion* de sa prochaine séance ». Il y a là trois questions précises dont aucune ne comporte des considérants, et rien ne ressemble moins à un *objet de discussion* qu'une résolution motivée. D'autre part, l'article 42 décide que l'ordre du jour pur et simple a toujours la priorité; or, le règlement des matières de la future séance, c'est l'ordre du jour pur et simple ; il n'est donc pas possible de lui substituer un ordre du jour motivé. La Chambre l'a formellement décidé à la fin de la séance du 21 novembre 1905. M. Buyat ayant demandé l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi relatives au rétablissement du scrutin de liste, M. Jules-Louis Breton avait proposé d'écarter cette demande par une résolution ainsi rédigée :

« La Chambre, considérant l'impossibilité de faire aboutir avant la fin de la législature une transformation profonde de la loi électorale, considérant par suite qu'une discussion forcément stérile de cette question absorberait inutilement plusieurs séances qui seraient perdues pour la réalisation des nombreuses réformes qui s'imposent à son examen immédiat, repousse la mise à l'ordre du jour des différentes propositions concernant le scrutin de liste et la représentation proportionnelle et laisse à la prochaine législature le soin d'en poursuivre l'étude. »

M. Klotz avait combattu cette manière de procéder :

« Je demande à M. Breton de vouloir bien retirer une motion qui, par son caractère, me paraît très dangereuse pour la marche régulière des débats parlementaires. Il est inadmissible qu'à propos du règlement de l'ordre du jour, on vienne, par une motion motivée, écarter des questions qui, dans le fond, peuvent être gênantes pour certains collègues. Il y a là pour tous les partis, surtout pour les partis de minorité, un péril que je me contente de leur signaler.

« D'ailleurs, cette procédure est ici sans précédent. Devant la Chambre, il n'y a qu'une manière de fixer l'ordre du jour : ou l'on y inscrit un projet dont on réclame la discussion, ou on repousse cette inscription. Mais il est inadmissible de motiver d'une façon quelconque cette décision.

« Ah ! je comprends que lorsqu'il s'agit d'un projet de résolution adressant une invitation au Gouvernement, la Chambre tienne à lui faire connaître les motifs de sa volonté; mais ici, c'est la Chambre elle-même qui décide et elle n'a pas, j'imagine, à préciser dans un texte pourquoi elle ordonne ou refuse telle ou telle inscription à l'ordre du jour..... *Voulez-vous donc voir se produire chaque jour, en fin de séance, des débats qui ressembleront à de véritables interpellations que la Chambre s'adressera à elle-même ?* Ce spectacle sera lamentable et entraînera une perte de temps bien plus grande encore que celle que redoute notre collègue M. Breton. »

M. le Président Paul Doumer s'était prononcé contre la recevabilité de la motion :

« Je dois faire connaître à la Chambre que lorsque l'honorable M. Breton m'a remis son ordre du jour motivé, je lui ai dit qu'il ne me paraissait pas possible de le mettre aux voix.

« Je ne crois pas, en effet, que le règlement permette de régler l'ordre du jour de la Chambre par voie de motions motivées. Non seulement le règlement ne prévoit pas les motions en cette matière, mais il n'y a pas de précédent; il faudrait donc, pour introduire

cette procédure nouvelle, que la Chambre décidât, par un vote formel, qu'elle renonce à ses traditions.

« J'indique à la Chambre la difficulté qu'elle aurait à régler ses ordres du jour si elle était ainsi amenée, par une motion motivée, à statuer sur le fond même des questions. J'ajoute qu'elle se trouverait en présence d'une impossibilité absolue, car on a toujours le droit d'opposer l'ordre du jour pur et simple à un ordre du jour motivé. Quelle serait alors la situation si, lorsqu'il s'agit de fixer l'ordre du jour d'une séance, on répondait à un ordre du jour motivé par le vote de l'ordre du jour pur et simple? La Chambre se trouverait dans l'impossibilité de statuer.

« Il n'est donc pas possible à la Chambre de régler son ordre du jour par voie de motion »

M. Jules-Louis Breton avait répondu qu'à son avis, le projet de résolution n'avait rien d'anti-réglementaire :

« Je reconnais, ajoutait M. Breton, que le règlement ne prévoit pas le cas, mais il ne prévoit pas davantage le cas des projets de résolution qui surgissent pourtant maintenant à tout moment dans nos discussions. Qu'une chose ne soit pas prévue par le règlement, on ne peut en déduire qu'elle est par là même interdite d'une façon absolue. »

M. Breton ayant insisté pour la mise aux voix de sa motion, le Président mit aux voix la question de principe; il consulta la Chambre *sur la question de savoir si un ordre du jour motivé peut être déposé en matière de règlement d'ordre du jour*. La Chambre se prononça pour la négative.

806. L'urgence déclarée abrège les *délais* de distribution (V. n° 880), mais *elle ne dispense pas de la distribution elle-même;* il est nécessaire qu'un projet puisse être connu de l'Assemblée tout entière avant d'être mis en délibération; par conséquent, la lecture à la tribune du rapport fait sur un projet ayant obtenu le bénéfice de l'urgence ne suffirait pas pour permettre l'inscription immédiate à l'ordre du jour si le projet lui-même n'était pas distribué[1]. En pareil cas, le ministre peut suppléer au défaut de distribution par la lecture de l'exposé des motifs et du texte de son projet.

Il est également dans les usages de la Chambre d'ordonner, sur la demande expresse de la Commission compétente, l'insertion des projets ou rapports non distribués à la suite du compte rendu *in extenso;* cette formalité équi-

1. « *M. le Président d'Audiffret-Pasquier.* — Le projet de loi sur lequel M. de Bastard vient de lire un rapport a-t-il été distribué ?

« *M. le comte Octave de Bastard.* — Ce projet de loi a été apporté hier à l'Assemblée par M. le ministre de la Guerre.

« *M. le ministre de la Guerre* fait un signe confirmatif.

« *M. le Président.* — Mais il n'est encore ni imprimé ni distribué?

« *M. Billy.* — Monsieur le Président, les sommes dont il s'agit sont dues depuis cinq ans. C'est un simple virement qui est demandé.

« *M. Claude (Meurthe-et-Moselle).* — Ce projet de loi présente un caractère d'extrême urgence, et il est nécessaire qu'il soit voté avant les vacances.

« *M. le Président.* — Je ferai observer à mes honorables collègues que je ne juge pas la question au fond. Je ne dois ici que faire appliquer le règlement, et c'est pourquoi je demande si le projet de loi a été distribué. Le règlement est formel à cet égard. Le projet de loi a été déposé, j'en suis persuadé, puisque M. le ministre de la Guerre l'affirme; mais a-t-il été distribué? non! Eh bien, le règlement s'oppose à ce qu'un projet de loi dont le texte n'a pas été distribué soit mis en délibération.

« *M. Ganivet.* — Quand l'urgence est déclarée, le règlement le permet.

« *M. le Président.* — Je vous demande pardon.

« L'urgence déclarée ne suffit pas.

« L'urgence supprime les trois délibérations ou plutôt réduit les trois délibérations à une seule; mais elle ne dispense pas de la distribution des projets de loi. Il n'est pas possible d'enfreindre le règlement. Nous ne pouvons aujourd'hui que donner acte du dépôt et de la lecture du rapport. Quant au vote, il sera soumis demain à l'Assemblée. » (A. N. 19 mars 1875.)

vaut à la lecture et permet l'inscription à l'ordre du jour de la séance qui suit le jour de l'insertion, sous réserve de la déclaration préalable de l'urgence, si l'insertion ne remonte pas à trois jours[1].

La règle qu'un projet ne peut être inscrit à l'ordre du jour *avant la distribution du rapport* ne saurait être méconnue, lors même qu'il s'agirait d'une inscription proposée par le Gouvernement et dans un rang tellement éloigné que la distribution avant l'ouverture du débat ne pourrait faire aucun doute[2].

A plus forte raison, convient-il d'appliquer ces principes aux projets non encore rapportés; il ne serait pas possible à la Chambre de prendre une résolution ordonnant l'inscription, même à l'ordre du jour d'une séance indéterminée, d'un projet dont le rapport n'a pas été déposé sur le Bureau[3].

Lorsqu'un projet a été renvoyé pour avis à une Commission autre que celle qui est saisie du fond (V. *supra*, n° 751), la distribution du rapport sur le fond ne suffit pas pour autoriser l'inscription à l'ordre du jour[4]; il faut également que l'avis de la Commission à laquelle la Chambre a donné une compétence accessoire soit imprimé et distribué, ou tout au moins inséré au *Journal officiel*. Dans le cas d'extrême urgence, l'avis peut être donné verbalement à la tribune au moment où le débat va s'ouvrir.

807 à 808. [*Sans modifications.*]

809. Autrefois, le règlement de la Chambre portait que l'urgence pouvait être demandée au moment de la présentation d'une proposition; mais il n'en résultait pas que la Chambre, qui est toujours maîtresse de son ordre du jour, fût tenue de laisser troubler par des demandes d'urgence l'ordre du jour précédemment réglé (V. n^{os} 686 et 880). Par conséquent, lorsqu'un membre apportait une demande d'urgence qui menaçait de retarder les travaux de la Chambre, le maintien de l'ordre du jour pouvait être proposé, et, comme il avait la priorité (V. n° 805), il ne restait plus, s'il était adopté, qu'à donner date pour le développement de l'urgence ainsi ajournée[5]. Aujourd'hui l'urgence d'une proposition d'initiative parlementaire ne peut plus être discutée qu'à la fin de la séance, sauf le cas où 40 membres présents la réclament; il semble bien que, même en ce cas, la souveraineté de la Chambre en matière d'ordre du jour lui

1. Anciennement, à la Chambre, le débat pouvait avoir lieu le jour même de l'insertion ; cela n'est plus permis depuis le vote de la résolution du 30 juin 1909 (V. *infra*, n° 880); il reste le recours à l'article 71 qui fixe la procédure de la discussion immédiate (V. *infra*, n° 883).

2. « *M. Clemenceau, Président du Conseil.* — Pour ce qui est des projets de loi, nous vous proposerions de discuter dès jeudi le projet sur la dévolution des biens ecclésiastiques; ensuite pourrait venir le projet de loi relatif aux conseils de guerre; en troisième lieu, le projet de loi relatif au statut des fonctionnaires, dont le rapport doit être déposé aujourd'hui ou demain.

. . . . . .

« *M. le Président Brisson.* — M. le Président du Conseil a demandé que le projet de loi sur le statut des fonctionnaires soit inscrit à l'ordre du jour après le projet sur les conseils de guerre. La Chambre pourra procéder à cette inscription après la distribution du rapport. » (C. D. 20 octobre 1907.)

Toutefois, le droit de réclamer la mise à l'ordre du jour directe d'un projet déposé depuis plus de six mois, nonobstant l'absence de rapport, peut s'exercer lorsqu'un rapport déposé sur le Bureau *n'a pas été distribué* (V. *supra*, n° 786).

3. C. D. 22 mars 1909. (Présentation et retrait d'une motion de M. Lasies.)

4. V. toutefois, dans le *Traité* (éd. de 1902, p. 921), en ce qui concerne les avis de la Commission du Budget, un précédent de la Chambre en date du 18 octobre 1886.

5. C. D. 7 novembre 1903.

permettrait d'appliquer la jurisprudence antérieure, s'il était constaté que l'interruption de l'ordre du jour conduirait à de fâcheux résultats.

Il est de principe qu'une fois commencé, l'ordre du jour de la Chambre ne peut plus être interrompu, sinon par la volonté de la Chambre elle-même; par conséquent, le Président ne pourrait donner lecture d'un projet de résolution qui lui parviendrait au moment où il a déjà appelé l'ordre du jour, et il ne pourrait pas même faire cette communication lorsque la matière de l'ordre du jour vient à changer par l'adoption d'un projet de loi et la mise en délibération d'un autre projet; toutefois, il avait été admis que l'auteur de la résolution pouvait saisir l'intervalle de deux affaires pour déposer entre les mains du Président une demande d'interruption de l'ordre du jour et qu'il n'y avait pas d'obstacle à consulter la Chambre sur cette demande[1]. Cette procédure ne paraît plus conciliable avec la résolution du 30 juin 1909 qui renvoie à la fin de la séance toutes les demandes d'urgence; il n'y aurait lieu de l'appliquer qu'au cas où la demande d'interruption de l'ordre du jour serait signée par 40 membres présents (V. *infra*, n° 880).

Le principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour ne lui interdirait pas de prendre une résolution décidant qu'à la séance suivante aucune proposition ne pourra être discutée avant celle qui est inscrite[2]. Pareille décision, lorsqu'elle est prise, empêche aussi bien l'introduction d'une question à un ministre que de toute autre affaire non inscrite[3].

Le principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour ne saurait s'appliquer, sans les plus graves inconvénients, aux séances *exceptionnelles* que la Chambre ordonne pour l'examen d'une question déterminée; il y aurait surprise pour les membres et pour le Gouvernement si l'on pouvait apporter au début ou à la fin d'une séance exceptionnelle des propositions qui n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour. Dans la séance du vendredi matin 15 décembre 1905, M. le Président Paul Doumer a nettement établi qu'en s'imposant des séances spéciales à une heure où beaucoup de membres peuvent être absents, la Chambre a pris pour règle absolue de ne pas modifier l'ordre du jour établi (V. *infra*, n° 880).

Rien ne s'oppose à ce que la Chambre inscrive à l'ordre du jour de l'une des séances exceptionnelles du matin la discussion des conclusions d'un Bureau sur une élection contestée[4].

On sait qu'en France la priorité dévolue par le règlement aux demandes d'ordre du jour et le principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour permettent d'introduire trop souvent en séance des questions qui n'avaient pas été inscrites la veille[5]. A la Chambre des communes d'Angle-

1. C. D. 15 mars 1909; en fait la Chambre a décidé, au scrutin public, que l'ordre du jour ne serait pas interrompu.

2. C. D. 28 mai 1903.

3. C. D. 29 mai 1903.

4. C. D. 17 février 1902. (Élect. de Valognes.)

5. Mais lorsqu'il s'agit d'une affaire sur laquelle il existe des orateurs inscrits et des amendements déposés, le Président a le devoir de rappeler à la Chambre que la discussion immédiate ne saurait avoir lieu sans l'assentiment préalable des inscrits; et, si la discussion immédiate est ordonnée, le Président peut, d'office, suspendre la séance afin d'avoir le temps de prévenir tous ceux qui ont un droit de parole. (C. D. 30 octobre 1905.)

terre, des motions d'ordre du jour peuvent être également faites en cas d'urgence, mais des précautions sont prises pour protéger le rôle des affaires inscrites. Ces motions peuvent être faites aux séances de l'après-midi, après les questions et *avant que l'ordre du jour soit entamé*. Le membre qui fait une telle motion doit la rédiger par écrit, en indiquant l'objet précis de sa demande; il remet son texte au Président qui en donne lecture s'il le juge régulier. Le Président invite alors les membres qui appuient la motion à se lever; s'ils sont plus de quarante, l'auteur de la motion est admis à la développer. S'ils sont moins de quarante, mais plus de dix, la Chambre est consultée, et il est voté par division s'il y a lieu. S'il est admis que la motion sera posée, elle est inscrite le même jour à la séance du soir. *Il ne peut être présenté qu'une seule motion de cette nature dans chaque séance*. Chaque motion ne peut se rapporter qu'à une seule affaire. Aucune motion ne peut faire renaître un débat qui a déjà eu lieu dans la même session. Une motion ne peut toucher à une affaire qui a été précédemment fixée par la Chambre. La motion ne doit pas soulever une question de privilège. La discussion de ces motions ne doit soulever aucune des questions qui, d'après les règles de la Chambre, ne peuvent être examinées que sur une proposition spéciale et après avis donné au rôle.

Le règlement de la Chambre des députés d'Italie contient également de très sages dispositions pour protéger l'ordre du jour; il décide que la Chambre *ne peut ni discuter ni délibérer sur des matières qui ne sont pas à l'ordre du jour*, à moins qu'il n'en ait été décidé autrement par un vote au scrutin secret et *à la majorité des trois quarts des voix*.

810. [*Sans modifications.*]

811. Lorsque le Cabinet a fait connaître son intention de remettre sa démission au Président de la République et que l'un des ministres demande à la Chambre de s'ajourner à une date ultérieure, une motion peut être déposée tendant à ce que la Chambre s'ajourne *sine die*, et remette à son Président le droit de la convoquer en temps utile[1]. A plus forte raison, la même procédure peut être suivie, lorsque le Cabinet est officiellement démissionnaire[2].

Dans la séance du Sénat du 30 juin 1908 a été confirmé ce principe que le Président d'une Assemblée a le droit de convoquer exceptionnellement ses collègues et de fixer une séance publique avant celle qui avait été décidée au moment du règlement de l'ordre du jour, lorsque la demande lui en est faite par le Gouvernement. Le Président a sur ce point un mandat implicite et permanent; il peut en user sous réserve d'en justifier devant la Chambre, lors même qu'avant de se séparer ses collègues ne lui auraient pas donné de délégation expresse[3].

1. C. D. 17 janvier 1905.

2. S. 19 janvier 1905.

3. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Messieurs, à l'issue de notre dernière séance, où vous avez renvoyé à jeudi la suite de l'ordre du jour, j'ai reçu du Gouvernement la lettre suivante :

« Paris, le 26 juin 1908. Monsieur le Président, M. Poincaré, rapporteur général de la Commission des finances, a déposé hier 25 juin, sur le Bureau du Sénat, le rapport concernant : 1° l'ouverture et l'annu-

Ce qu'un Président ne pourrait pas faire, lors même que le Gouvernement le lui demanderait, ce serait d'ajourner une séance dont la date aurait été fixée par la Chambre.

En fixant la date de leur prochaine séance, les Chambres peuvent donner à leur Président mandat de les convoquer plus tôt si les circonstances l'exigent[1] et le droit d'avancer le jour de la séance implique naturellement le droit d'en avancer l'heure[2].

En Hongrie, lorsque la Chambre des députés s'est ajournée à une date fixe, le Président est tenu de la convoquer par anticipation, si la demande en est faite par vingt membres. La demande peut être formulée verbalement, si elle est présentée au Président de la Chambre le jour même de l'ajournement; sinon elle doit être formulée par écrit, signée de chacun des membres qui en prennent la responsabilité, et accompagnée d'un exposé des motifs. La demande ne peut être repoussée à raison des motifs invoqués. Chaque signature doit être datée; dans les deux semaines qui suivent la date de la plus ancienne signature, quatre des auteurs de la demande en font personnellement le dépôt entre les mains du Président. Lorsque la Chambre, en s'ajournant, a indiqué un délai jusqu'à l'expiration duquel aucune séance ne doit avoir lieu, le Président fixe la date de la convocation de manière qu'une séance soit tenue à l'un quelconque des dix jours qui suivent celui où il a été saisi de la demande de réunion. Sauf ce cas, la convocation doit avoir lieu dans les quatre jours de la demande.

812. Dans les séances des 2 juillet 1903, 12 juillet 1904 et 13 décembre 1906, la Chambre a confirmé ce principe qu'au terme d'une session il n'est pas possible de régler l'ordre du jour de la première séance de la future session[3]. Procéder autrement, ce serait établir une sorte de permanence contraire à la Constitution. Ce serait, d'autre part, introduire inutilement le trouble dans les travaux parlementaires; la Chambre se trouverait insensiblement amenée à prendre une série d'engagements qu'elle ne serait pas en mesure de tenir; il est déjà difficile de régler dans le cours d'une semaine des ordres du jour fermes; il serait impossible, d'une session à l'autre, d'engager la

lation de crédits sur l'exercice 1907; 2° l'ouverture et l'annulation de crédits sur l'exercice 1907 au titre du Budget général et l'ouverture de crédits sur l'exercice 1907 au titre des Budgets annexes. Les lois relatives à ces crédits devant être votées par le Parlement au plus tard le 30 juin courant, date de la clôture de l'exercice, il y aurait un sérieux intérêt à ce que le Sénat se réunisse avant la date du 2 juillet qu'il vient de fixer. J'ai, en conséquence, l'honneur de vous prier de vouloir bien, si cela vous paraît possible, convoquer la Haute Assemblée lundi ou mardi prochain. Agréez, etc. *Le ministre des Finances*, J. Caillaux. »

« Conformément à de nombreux précédents, et vu l'urgence de la discussion des deux projets que rappelle la lettre ministérielle, j'ai cru devoir déférer à la demande du Gouvernement et convoquer extraordinairement le Sénat; il m'a semblé que la nécessité n'en pouvait pas être contestée. » (S. 30 juin 1908.)

1. S. 21 juillet 1909; C. D. 22 juillet 1909.

2. Séance du Sénat du 27 juillet 1909 primitivement fixée à trois heures et reportée à deux heures par décision de M. le Président Antonin Dubost (V. *supra*, n° 643).

3. « *M. Maurice-Binder.* — Dans ces conditions, je prie la Chambre d'accepter la proposition de M. le rapporteur général et de M. le ministre des Finances qui tend à fixer la discussion de la loi des patentes au jour même de la rentrée.

« *M. le Président.* — Comme la Chambre rentrera à l'automne, en vertu d'une convocation par décret, c'est à sa rentrée seulement qu'elle pourra fixer réglementairement l'ordre du jour; et M. Maurice-Binder

liberté de l'Assemblée dont les délibérations sont subordonnées à la marche des affaires publiques.

Bien entendu, le principe qu'on ne peut pas régler d'avance l'ordre du jour d'une session non encore ouverte s'applique à la session obligatoire de janvier comme aux sessions extraordinaires qui dépendent du Pouvoir exécutif[4]. Mais l'interdiction de fixer des dates précises dans le cours d'une session à venir n'empêche pas le vote d'une résolution affirmant la volonté de la Chambre d'examiner une question déterminée au début de la plus prochaine session[2] ou de discuter sans interruption un projet déterminé dans la future session[3].

est réduit, je lui en demande pardon, à se contenter de l'engagement moral de ses collègues. » (C. D. 2 juillet 1903.)

« *M. Albert Congy.* — Je demande le renvoi de la suite de la discussion à la première séance d'octobre.

« *M. Edmond Lepelletier.* — En tête de l'ordre du jour !

« *M. le rapporteur.* — Nous ne pouvons pas fixer l'ordre du jour de la session extraordinaire...

« *M. Adrien Veber.* — Pourquoi pas ?

« *M. le rapporteur.* — ...Mais nous pouvons prendre une sorte d'engagement mutuel.

« *M. le Président.* — Nous ne pouvons pas régler l'ordre du jour d'une session pour laquelle nous ne sommes pas convoqués.

« *M. Adrien Veber.* — J'appuie la proposition de M. Congy. Je demande la fixation de la suite de la discussion à la première séance qui suivra la rentrée.

« *M. le Président.* — Ce que nous pouvons faire, messieurs, c'est de remettre la suite de la discussion à l'une des premières séances qui suivra la première réunion de la Chambre.

« *M. Adrien Veber.* — Pourquoi ne pas inscrire cette discussion en tête de l'ordre du jour de la première séance de la rentrée ?

« *M. le Président.* — Nous ne le pouvons pas, parce qu'à la première séance de la session extraordinaire il n'y a pas d'ordre du jour, et que c'est précisément dans cette première séance que la Chambre règle son ordre du jour.

« *M. Adrien Veber.* — Je propose de décider que le projet de loi concernant la régie du gaz à Paris soit discuté et voté par la Chambre avant d'aborder la discussion de l'impôt sur le revenu.

« *M. le Président.* — La Chambre réglera cela à la rentrée, elle ne peut pas se prononcer actuellement sur une motion de ce genre.

« Si vous voulez bien, messieurs, nous mettrons la suite de la discussion du gaz en tête de l'une des premières séances qui suivront la rentrée.

« Il n'y a pas d'opposition ?

« Il en est ainsi ordonné. » (C. D. 12 juillet 1904.)

« *M. Argeliès.* — Je sais que *la règle ne permet pas qu'au cours de la session extraordinaire la Chambre fixe l'ordre du jour de sa session ordinaire;* aussi je ne demande pas dès maintenant la fixation d'une date.

« Mon intention est de déposer au début de la session prochaine une demande d'interpellation. Je prie à l'avance mes collègues de vouloir bien se rappeler avec bienveillance que cette interpellation, une première fois déposée, il y a près de six mois, a été jointe avec mon agrément à la discussion générale du Budget. Il y aura lieu alors de la fixer au plus tôt, c'est-à-dire à l'un des premiers vendredis après la rentrée.

« *M. le Président de la Commission du Budget.* — C'est une question *moralement* entendue.

« *M. le Président Jean Cruppi.* — Vous avez raison, mais, comme vous le reconnaissez vous-même, *la Chambre ne peut pas prendre d'engagement pour une session qui n'est pas ouverte.*

« *M. Guillemet.* — J'aurais mauvaise grâce à ne pas suivre l'exemple de mon collègue et ami M. Argeliès..... Je sais, d'autre part, que, dans une session extraordinaire, on ne peut pas régler l'ordre du jour d'une session ordinaire suivante. Mais il est bien entendu qu'il y aura une sorte d'engagement moral de la Chambre et du ministre des Finances pour fixer la discussion de cette interpellation à l'une des premières séances de la prochaine session.

« *M. le Président.* — Dans ces conditions, l'accord est fait sur l'ajournement des deux interpellations. » (C. D. 13 décembre 1906.)

1. C. D. 13 décembre 1906. — S. 13 décembre 1907.

2. Résolution prise par la Chambre le 13 juillet 1904, et débutant ainsi : « La Chambre, résolue à discuter l'impôt sur le revenu *dès la rentrée d'octobre*, prend acte, etc... » — *Sic*, C. D. 15 juillet 1909. (Ordre du jour motivé concernant la réforme électorale.)

3. C. D. 10 juillet 1908.

CHAPITRE III

DE LA DÉLIBÉRATION

§ 1er. — Du nombre de délibérations requises

813. [*Sans modifications.*]

814. Lorsque la Chambre examine un projet en deux délibérations, elle a le droit absolu, en deuxième lecture, de modifier complètement tous les articles adoptés en première lecture[1]. Mais, au moment où elle décide de passer à une deuxième délibération, on ne peut pas lui demander de faire des réserves; les textes votés sont votés, et la Chambre ne peut que les sanctionner provisoirement dans leur ensemble par le passage à une deuxième lecture, ou les rejeter définitivement par le refus d'ordonner la deuxième lecture. Il n'y a pas de moyen terme; on ne peut ordonner la deuxième lecture avec des réserves ni, en conséquence, par un ordre du jour motivé[2].

815. Il résulte d'un précédent analysé au *Traité* que, lorsqu'une Chambre est appelée à délibérer de nouveau sur un projet précédemment soumis par elle à la formalité des deux lectures, elle peut statuer en une seule délibération sur le texte amendé par l'autre Chambre. En effet, les règlements exigent deux délibérations, sauf le cas d'urgence, mais ils n'en exigent pas quatre; or, si la Chambre qui a déjà procédé à deux délibérations sur un projet en faisait encore deux à la suite des modifications introduites par l'autre Assemblée, il y aurait une surabondance de formalités de nature à retarder l'achèvement de l'œuvre législative. Toutefois, cette interprétation du règlement, qui avait prévalu à la Chambre des députés en 1877, n'a rien d'obligatoire; en conséquence, elle n'a pas été suivie par le Sénat lorsque la proposi-

1. Dans la séance de l'Assemblée nationale du 4 mars 1850 — il existait alors trois délibérations — le Président Dupin a défini avec précision la portée du vote qui prescrit l'ouverture d'une nouvelle délibération :

« Je crois nécessaire, disait-il, de maintenir les droits de l'Assemblée, en fixant le caractère de son vote lorsqu'elle passe d'une délibération à une autre. Quand la Constitution a exigé trois épreuves, ce sont trois épreuves solidaires, si je puis m'exprimer ainsi; c'est afin qu'à la deuxième délibération, si on a mal fait à la première, on puisse se corriger; ce droit dure jusqu'à la fin de la loi, jusqu'à la dernière extrémité; à la troisième délibération, on peut encore effacer tout ce qui a été fait dans les deux autres. Par conséquent, l'Assemblée, quand elle passe à une deuxième délibération, ne s'engage qu'à ceci : à examiner de nouveau en toute liberté. »

2. S. 18 mars 1904.

tion de loi sur le service de deux ans est revenue devant lui, le 28 janvier 1905, après avoir été amendée par la Chambre; les deux lectures n'ont été évitées que par la déclaration d'urgence.

Lorsque le premier article d'un projet de loi en contient tout le principe et qu'il est rejeté en première lecture, la Chambre peut dispenser le Président de lui soumettre les autres articles qui n'ont plus d'objet (V. *Traité*, n° 834); en pareil cas il ne semble pas, malgré un précédent contraire[1], qu'il y ait lieu de consulter la Chambre sur la question de savoir si elle entend passer à une seconde délibération.

816. La tradition qui dispense des deux lectures les lois d'impôt par interprétation du texte qui accorde ce privilège aux lois budgétaires est applicable lors même qu'il s'agirait d'un projet d'ensemble tendant à la refonte totale de tous les impôts directs, contenant un article stipulant qu'un an devra s'écouler entre la promulgation et la mise en vigueur du nouveau système et ne présentant en conséquence aucun des caractères généralement attribués à l'urgence[2].

Au cours de l'examen du projet de loi portant revision des patentes, en décembre 1903, la Commission a examiné, de concert avec la Présidence de la Chambre, la question de savoir si, après le vote de tous les articles, il serait possible d'obtenir une seconde délibération. Le projet n'avait pas été déclaré d'urgence; on ne pouvait donc songer à la procédure du retrait de l'urgence prévue par l'article 76 du règlement. Le projet avait été dispensé des deux délibérations en vertu de la jurisprudence constante de la Chambre, d'après laquelle les lois d'impôts sont assimilées, pour la procédure, aux lois de finances prévues dans l'article 60.

La Présidence, consultée, rappela le précédent du Sénat qui a été analysé dans le *Traité*. Elle fit observer que, s'il s'agissait de l'une des lois directement désignées dans l'article 60, il ne serait pas possible de demander à la Chambre d'ordonner une deuxième délibération; ce serait, en effet, lui demander une résolution contraire au règlement. Mais les lois d'impôts ne sont pas dénommées dans l'article 60; la Chambre est toujours maîtresse de modifier sa jurisprudence. Elle a donc le droit, après le vote des articles d'un projet dispensé des deux lectures par la tradition, de décider que cette tradition sera momentanément interrompue et que le projet sera exceptionnellement soumis à une seconde délibération.

Une décision de cette nature ne porte préjudice à aucun droit. Sans doute, il restitue à chacun la faculté d'amendement, et l'on pourrait dire que ceux qui ont voté un article ou un amendement dans la pensée que l'adoption était définitive, se trouvent de nouveau livrés à l'inquiétude de voir remettre en question l'article ou l'amendement. Mais, tant que l'ensemble d'un projet n'est

1. A. N. 2 février 1850; dans l'espèce, la Chambre a repoussé le passage à une nouvelle délibération, et elle ne pouvait faire autrement, puisqu'il ne restait rien; le seul argument en faveur de la thèse qui consiste à provoquer un vote, en apparence inutile, c'est que, s'il était affirmatif, il signifierait, pour la Commission, qu'il y a lieu de préparer un nouveau texte.

2. C'est ainsi qu'au cours des années 1907, 1908 et 1909, la Chambre des députés a discuté, en une seule lecture, sans déclaration d'urgence, le projet d'impôt sur le revenu.

pas adopté, les votes émis par la Chambre n'ont jamais qu'un caractère provisoire. Si la Chambre se trouvait, à la fin d'une loi votée en une seule lecture, en présence d'articles contradictoires ou incohérents et de nature à rendre impossible l'application de cette loi, elle aurait le droit de rejeter l'ensemble. Dans ce cas tout serait à recommencer, et les membres qui auraient cru émettre un vote définitif sur les articles n'auraient pas à protester.

Le fait d'ordonner une seconde délibération, lorsque cela paraît possible, serait une procédure moins grave que celle qui consisterait à tout rejeter au vote d'ensemble. Dans l'espèce que nous venons de rappeler, la question n'est pas venue jusqu'à la tribune. Elle a été seulement indiquée par M. Augé, le 23 décembre 1903, avant le vote d'ensemble. Mais, pour éviter une perte de temps, la Commission a renoncé à consulter la Chambre sur le point de savoir s'il y aurait lieu de prescrire une seconde délibération.

Dans la séance de la Chambre des députés du 5 mars 1909, au moment où le Président venait de faire voter le dernier article du projet d'impôt sur le revenu, M. Lasies a déposé et développé une motion tendant à ce qu'il soit ordonné une seconde délibération; cette motion n'a provoqué aucun incident réglementaire; elle a d'ailleurs été repoussée par la Chambre.

817 à **818**. [*Sans modifications.*]

819. On sait qu'en France les règlements des deux Chambres décident que, pour les projets soumis à une seule lecture, le renvoi à la Commission peut être prononcé avant le vote d'ensemble, pour que le texte soit revisé et coordonné.

Rien n'est plus sage qu'une telle disposition; cependant elle n'est jamais appliquée. On la retrouve avec plus de précision dans les règlements des parlements étrangers. Dans les deux Chambres qui constituent les Cortès d'Espagne, le règlement prévoit une Commission de « correction et de style » qui est nommée pour toute la durée de la session. Cette Commission revise les textes adoptés avant le vote d'ensemble; son mandat l'oblige à ne pas s'écarter des votes exprimés par la Chambre; son travail de revision est rendu public vingt-quatre heures avant la mise aux voix de l'ensemble, afin que tous les membres puissent le contrôler et s'assurer qu'il n'est pas en désaccord avec les résolutions de l'Assemblée. De même, le règlement du Sénat d'Italie décide qu'après le vote de tous les articles, un projet peut être renvoyé, par décision de l'Assemblée, soit au Bureau, soit à la Commission compétente, pour que la rédaction des textes soit revue, coordonnée, et que les erreurs matérielles, s'il y en a, soient rectifiées; sauf décision contraire du Sénat, une nouvelle lecture des articles revisés doit avoir lieu avant le vote d'ensemble; le Bureau ou la Commission informe l'Assemblée des modifications introduites dans la rédaction; le Sénat peut également décider que le nouveau texte sera imprimé et distribué. La lecture du texte revisé ne peut donner lieu à de nouveaux débats, sauf le droit de critiquer les modifications et corrections introduites par le Bureau ou la Commission.

Le règlement du Conseil national Suisse décide qu'après l'achèvement de la discussion des articles, l'Assemblée peut renvoyer le projet à la Com-

mission pour qu'il soit revu et coordonné ; le renvoi est de droit si la Commission le demande.

Le règlement de la deuxième Chambre des Pays-Bas prévoit une procédure spéciale après la modification des articles d'un projet de loi, procédure qui permet d'introduire de nouveaux amendements et, par suite, de rétablir l'harmonie entre les textes qui pourraient se heurter ; l'article 78 de ce règlement[1] est ainsi conçu :

« Lorsqu'un projet de loi a été amendé au cours de la discussion, le vote d'ensemble sur le projet en son entier est remis à une séance suivante, à moins que la Chambre n'en décide autrement. Dans l'intervalle, des amendements peuvent être proposés, par écrit seulement, par les membres de la Chambre. Il peut être, à moins de décision contraire de la Chambre, délibéré sur les amendements, *les changements proposés par le Gouvernement, et les articles connexes avant le vote d'ensemble. Il ne peut plus alors être proposé d'autres nouveaux amendements que ceux qui ont été rendus nécessaires par les amendements adoptés ou le rejet de certains articles.*

« Si au cours de cette dernière discussion, des amendements ont été adoptés, le vote d'ensemble est encore remis à une séance ultérieure, sauf décision contraire de la Chambre. La réouverture des débats ne peut plus avoir lieu. »

820. Le droit conféré au Président de la République de demander aux deux Chambres, dans le délai fixé pour la promulgation, une nouvelle délibération sur une loi définitivement votée est une prérogative constitutionnelle qui ne peut donner lieu à aucun débat tant qu'elle ne s'est pas exercée. Le Président ne saurait permettre que l'on vienne exposer à la tribune les raisons politiques ou les mouvements d'opinion qui pourraient déterminer le Président de la République à user de son droit ; plus ce droit est grave, plus il importe de lui conserver son caractère et de le soustraire à toute discussion inconstitutionnelle. Dans la séance de l'Assemblée nationale du 31 mai 1850, le Président Dupin, invoquant l'article 58 de la Constitution de 1848 qui était analogue à notre texte, s'est opposé à ce qu'avant le vote de l'ensemble d'une loi on fît appel à la suprême prérogative du Président de la République :

« C'est précisément parce qu'il s'agit de la prérogative de M. le Président de la République que vous n'avez pas à délibérer. Cette prérogative est fixée par la Constitution ; M. le Président la connaît comme vous ; il saura l'exercer dans les termes que la Constitution lui assigne en deçà et non pas au delà. C'est là son droit pour lequel personne n'a besoin de stipuler. Nous n'aurions à nous en mêler que si on voulait y porter préjudice. » (V. *infra*, n° 909).

L'article 74 du règlement du Sénat et l'article 33 du règlement de la Chambre des députés ayant décidé qu'en cas de nouvelle délibération demandée sur une loi, le message du Président de la République doit être examiné et rapporté par une Commission, il ne serait pas possible, en pareil cas, d'appliquer les dispositions qui permettent d'ordonner une discussion immédiate.

821. [*Sans modifications.*]

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 474.

§ 2. — De la discussion générale

822. La discussion générale ne saurait être supprimée ni par un vote ni par une manifestation de la Chambre ; sans doute, avant l'ouverture de la discussion générale, le rapporteur a le droit de monter à la tribune et d'exposer les raisons qui paraissent devoir déterminer les orateurs à renoncer à la parole ; mais cette communication n'est suivie d'aucun vote ; le Président n'en est pas moins tenu d'appeler successivement tous les membres inscrits, et la discussion générale ne peut être considérée comme close que si tous renoncent volontairement à leur droit de parole[1].

L'examen des articles ne peut commencer tant que la Chambre n'a pas terminé la discussion générale. Toutefois, à l'ouverture d'une discussion générale, la Commission a le droit d'annoncer les modifications qu'elle compte introduire dans le texte des articles annexés à son rapport, et cette déclaration peut amener entre divers membres un court échange d'observations[2].

Si le Gouvernement est saisi, pendant le cours d'une discussion générale, de documents qui se rattachent au projet soumis à la Chambre, il a le droit d'en donner immédiatement lecture à la tribune ; cette communication suspend nécessairement la discussion générale et interrompt le tour des orateurs inscrits. Elle peut provoquer une demande de suspension du débat assez longue pour permettre à la Commission compétente de délibérer sur les documents et de formuler son avis[3]. En pareil cas, le rapport supplémentaire peut être lu avant que la discussion générale soit reprise, mais il convient d'ajourner toute conclusion jusqu'à la fin de la discussion générale[4] puisqu'il est de principe qu'aucun vote ne doit intervenir pendant cette discussion.

823. Lorsqu'au cours d'une délibération unique, la Chambre prononce le renvoi à la Commission d'un amendement qui entraîne la nomination d'un nouveau rapporteur et le dépôt d'un deuxième rapport, la délibération peut être rouverte par une discussion générale[5]. Bien entendu, il n'y a plus lieu, dans ce cas, à la formalité du passage à la discussion des articles, et, immédiatement après la clôture de cette seconde discussion générale, le Président appelle l'amendement qui s'écarte le plus du nouveau texte de la Commission.

824. [*Sans modifications.*]

825. La disposition des articles 59 et 75 du règlement de la Chambre, qui porte qu'avant le vote sur l'ensemble d'un projet « tout député » peut présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet, signifie simplement qu'à l'heure où il n'y a plus qu'à voter, la parole peut être encore

1. C. D. 19 mai 1909.
2. C. D. 11 décembre 1905. (Proposition sur des coopératives agricoles.)
3. S. 16 juin 1908.
4. S. 18 juin 1908.
5. A. N. 17 mars 1875.

réclamée et qu'elle doit être donnée au moins à un orateur. Mais cette disposition ne porte aucun préjudice au droit de la Chambre de prononcer la clôture en cette matière comme en toute autre, dès qu'un orateur a été entendu [1].

Les considérations sur l'ensemble ne sont prévues par le règlement qu'après le vote de tous les articles, soit *à la fin de la deuxième délibération*, soit au terme de la discussion d'urgence. Toutefois, comme il a été dit au *Traité*, certains précédents autorisent le Président à donner la parole, par tolérance et avec l'assentiment de la Chambre, aux membres qui veulent présenter des observations *à la fin de la première délibération*, avant qu'il soit statué sur le passage à une deuxième lecture [2].

Le droit de présenter des considérations générales pour l'adoption et le rejet d'un projet de loi avant le vote sur l'ensemble, n'implique pas le droit de demander le renvoi à la Commission (V. *infra*, n° 934).

§ 3. — Du passage aux articles

826. Une confusion tend parfois à s'établir sur le droit de parole, lorsque la Chambre a prononcé la clôture de la discussion générale et que le Président annonce le vote « sur le passage aux articles ». A ce moment, il arrive que des membres se lèvent et réclament la parole « contre » le passage aux articles. Le Président ne peut la leur donner, parce que le règlement l'interdit. C'est la discussion générale qui constitue précisément le débat sur la question de savoir si l'on passera ou non à la discussion des articles. Ceux qui veulent combattre le passage aux articles doivent parler dans la discussion générale; dès que celle-ci est close, ils ne peuvent plus être entendus que pour expliquer leur vote si la Chambre y consent (V. n° 1011). Nous avons déjà rappelé dans le *Traité* que les précédents sont absolument conformes au texte du règlement; nous avons cru devoir revenir sur la difficulté parce que le doute renaît facilement et qu'en effet il semble logique au premier abord d'avoir le droit de parler « contre » le passage aux articles au moment où il va être mis aux voix. Mais ce qu'on oublie, c'est que la question du passage aux articles est posée devant la Chambre à partir du moment où la discussion générale est ouverte, et qu'en réalité il n'y a pas d'autre question posée dans cette discussion. La discussion générale n'aurait aucune raison d'être si elle ne servait à éclairer la Chambre sur le point de savoir s'il convient d'examiner un projet de loi dans ses détails, c'est-à-dire dans ses articles. La meilleure preuve, c'est que, pour les projets à l'égard desquels tout le monde est d'accord qu'il y a nécessité d'en examiner les articles, la discussion générale est fréquemment supprimée.

D'ailleurs, les textes réglementaires sont formels. Les articles 89 et 90 du règlement du Sénat, les articles 59, 72 et 73 du règlement de la Chambre font

1. C. D. 28 mars 1904.
2. C. D. 11 décembre 1905. (Projet de loi sur la fraude des beurres.)

une obligation au Président de consulter l'Assemblée sur le passage aux articles après la délibération qui porte sur l'ensemble du projet, et la discussion ne « continue » que si le passage aux articles est ordonné. Donc, entre la clôture de la discussion générale et le vote sur le passage aux articles, aucun débat ne peut se placer.

On ne peut pas demander à la Chambre de voter deux fois sur la même question; par conséquent, s'il arrive qu'une résolution *motivée* tendant au refus de passer à la discussion des articles ait été exceptionnellement mise en discussion (V. *infra*, n° 828), le rejet de cette résolution équivaut à une décision de la Chambre ordonnant qu'il sera procédé à la discussion des articles[1], et après la proclamation du scrutin, le Président appelle *de plano* l'article premier.

Le vote sur le passage à la discussion des articles est, en vertu du règlement comme par sa nature même, absolument indivisible; nul n'a le droit, pas même la Commission, de demander que ce vote préjuge indirectement la suite du débat; par exemple, s'il arrive que le texte de la Commission soit la négation complète du texte du Gouvernement, il n'est pas possible de donner à la décision de passer aux articles, ce sens qu'il sera passé spécialement aux articles du projet de la Commission. En ordonnant le passage aux articles, la Chambre décide simplement que toutes les questions posées devant elle méritent d'être examinées dans leur détail et suivant l'ordre réglementaire; son vote signifie donc que l'on discutera successivement les amendements individuels, la rédaction de la Commission et enfin le projet primitif qui constitue le fond du débat[2].

827. [*Sans modifications.*]

828. Dans la séance du 3 décembre 1902, sur le rapport de sa Commission d'intérêt local, la Chambre des députés a refusé, par une résolution *motivée*, de passer aux articles du projet approuvant une convention de la Ville de Paris avec la Compagnie du Gaz. La nature spéciale du projet explique cette procédure exceptionnelle qui ne saurait être étendue, sans de graves inconvénients, aux projets d'ordre général et politique. Il a été également mis en délibération devant la Chambre, le 9 juillet 1909, un projet de résolution motivé de M. Vaillant tendant à refuser le passage à la discussion des articles de la proposition de loi portant revision du tarif général des douanes; mais par son texte, ce projet de résolution équivalait à une motion d'ajournement[3]; il a d'ailleurs été repoussé par la Chambre.

829. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 9 juillet 1909. (Rejet de la motion de M. Vaillant portant refus de passer à la discussion des articles du tarif général des douanes.)

2. C. D. 18 novembre 1908.

3. Le projet de résolution de M. Vaillant était ainsi conçu :

« La Chambre, ne voulant pas procéder à la revision des tarif et régime douaniers avant que la consultation du pays entier aux élections législatives de 1910 lui ait indiqué en quel sens cette revision doit être opérée, refuse de passer à la discussion des articles. »

§ 4. — Discussion des articles et des amendements

830. [*Sans modifications.*]

831. Nous avons dit qu'il n'y a pas de règle absolue sur le point de savoir si, dans la discussion des articles, les auteurs d'amendements doivent parler avant les orateurs inscrits. La pratique la plus généralement suivie, celle qui ménage le mieux le temps de la Chambre, est de donner la parole d'abord aux auteurs d'amendements (V. n° 896). Un point hors de doute, c'est que, dans l'examen des chapitres du Budget, ceux qui ont déposé des amendements ou des résolutions doivent être entendus avant les membres inscrits pour présenter de simples observations[1], sinon chaque chapitre du Budget pourrait donner prétexte à une sorte de discussion générale et l'on n'aboutirait jamais. Par suite, les membres qui demandent la parole sur un amendement, même en cours de débat, doivent être entendus avant les orateurs inscrits sur le chapitre lui-même[2].

L'examen des articles ne doit pas entraîner la réouverture de la discussion générale; s'il arrive qu'un membre veuille introduire sur un article une déclaration qui vise toute la loi en cours, le Président peut l'inviter à se réserver pour le moment où l'Assemblée sera appelée à voter l'ensemble[3] (V. n° 825).

Lorsque plusieurs amendements ont été joints pour un examen d'ensemble et que la Chambre a prononcé la clôture du débat, le fait par un membre qui avait régulièrement développé son amendement de produire un nouvel amendement ne lui donne pas droit à la parole[4]; le vote de la clôture deviendrait en pareil cas illusoire, s'il pouvait suffire de modifier ou de transformer les amendements déjà défendus par leurs auteurs pour imposer à la Chambre la réouverture du débat[4].

1. C. D. 10 novembre 1903. (Amendement de M. Gellé en concurrence avec une demande de parole de M. Suchetet.)

2. C. D. 24 novembre 1909. (La parole est donnée à M. du Halgouet sur un amendement avant M. Quilbeuf, orateur inscrit sur le chapitre.)

3. « *M. Louis Legrand*. — Messieurs, à l'occasion de l'article final de la loi, j'apporte à la tribune une déclaration qui sera l'explication sommaire du vote de quelques-uns de nos collègues à la fois sur cet article et par avance sur l'ensemble du projet de loi.

« Républicains et libéraux, attachés au principe de la suprématie du Pouvoir civil...

« *M. le Président Fallières*. — Monsieur Legrand, si vous m'aviez demandé la parole pour faire cette déclaration, je ne vous l'aurais pas donnée sur l'article 44.

« *M. Louis Legrand*. — Monsieur le Président, si j'ai demandé à faire cette déclaration à propos de l'article 44, c'est qu'elle porte sur l'abrogation des lois et décrets réglant les rapports des Églises et de l'État.

« *M. le Président*. — Votre déclaration porte aussi sur l'ensemble de la loi, et elle ne perdait rien à venir au moment du vote sur l'ensemble du projet de loi.

« *M. Louis Legrand*. — Monsieur le Président, je ne tiens pas absolument à la formuler maintenant; mais je persiste à croire qu'elle devait venir sur le premier paragraphe de l'article 44.

« *Voix nombreuses*. — Lisez ! lisez !

« *M. le Président*. — Puisqu'on demande la continuation de la lecture, si le Sénat n'y voit pas d'inconvénient, je vais maintenir la parole à M. Legrand.

« Je me permets cependant d'ajouter que je devais formuler mon observation par respect pour le règlement. » (S. 5 décembre 1905.)

4. C. D. 24 novembre 1909. (Réclamation de M. Gulpin.)

832. [*Sans modifications.*]

833. Il va de soi que le renvoi d'un article à la Commission est de droit, si cette Commission le demande ; bien que le principe n'ait pas été inscrit dans le règlement, on ne saurait refuser à une Commission le moyen d'examiner de nouveau un article dont le débat lui a fait apparaître les imperfections ; en retenant l'article malgré le vœu de la Commission, la Chambre s'engagerait dans une voie sans issue. Mais il convient de bien préciser la manière dont ces renvois d'articles peuvent être obtenus ; il n'y a pas lieu d'appliquer ici les dispositions du règlement qui concernent les renvois d'amendements ; la volonté du rapporteur seul ne suffit plus pour que le renvoi soit de droit, parce qu'il ne s'agit pas d'un texte émané de l'initiative individuelle, mais de l'œuvre même de la Commission que le rapporteur ne saurait abandonner sans son avis. Si donc la majorité de la Commission ne réclame pas le renvoi ou si cette majorité n'a pas pu se former en cours de séance, ce qui est fréquemment le cas, la Chambre doit être consultée sur le renvoi demandé par le rapporteur, à moins que, sans le demander, les membres de la Commission déclarent ne pas s'y opposer[1].

Le renvoi d'un projet à la Commission ne peut pas être proposé par un membre lorsque tous les articles ont été adoptés (V. *infra*, n° 934) ; mais, si ce renvoi est demandé par la Commission, il est de droit parce que la Commission qui a une responsabilité plus spéciale au regard de l'œuvre accomplie peut constater la nécessité d'apporter un article additionnel, ce qui est toujours possible tant que l'ensemble n'est pas voté[2].

Non seulement il est admis qu'en cours de débat des amendements peuvent être renvoyés à des Commissions autres que celle sur le rapport de laquelle la Chambre délibère, mais encore on a prononcé ainsi le renvoi d'un amendement à une Commission dont la création était ordonnée, mais qui n'était pas encore nommée[3].

Le texte de la Commission constitue le fond du débat, et il ne peut disparaître que par un vote direct et précis. Par conséquent, lorsque la Chambre a adopté un amendement qui se substitue à l'un des articles de la Commission, cet article n'est pas pour cela définitivement rejeté, et si la Chambre, après avoir accepté des additions à l'amendement adopté, en repousse ultérieurement l'ensemble, on revient *de plano* à la rédaction de la Commission, rédaction que celle-ci conserve d'ailleurs le droit de modifier en cours de débat[4].

834. [*Sans modifications.*]

835. Un amendement accepté par la Commission devient partie intégrante du projet soumis à la Chambre ; mais il n'est point, par cela même, adopté ; il faut encore qu'il soit directement mis aux voix par le Président et adopté

1. A. N. 16 juillet 1873 ; 17 juillet 1873.

2. S. 13 juin 1907.

3. C. D. 4 décembre 1903. (Renvoi d'un amendement de M. Cunéo d'Ornano à la Commission qui doit être nommée pour la revision de la loi sur les pensions civiles.) — V. n° 849.

4. Ainsi procédé par la Chambre le 2 mars 1909. (Rejet de l'ensemble de l'article 98 du projet d'impôt sur le revenu constitué par un amendement de M. Magniaudé. Retour à l'article 98 de la Commission.)

par l'Assemblée. Après avoir déclaré en séance qu'elle accepte un amendement, la Commission n'est plus fondée à en demander la disjonction (V. n° 933) et le Président est autorisé à mettre cet amendement aux voix comme texte de la Commission [1].

836 à **837**. [*Sans modifications.*]

838. Il a été établi que les amendements qui tendent à reproduire un texte *abandonné* par le Gouvernement ne sont pas soumis à la prise en considération; mais s'il s'agit d'un article qui, après avoir fait partie d'un projet primitif du Gouvernement, n'a pas été voté par la Chambre saisie la première, la situation n'est plus la même au regard de la Chambre qui délibère en second lieu; dans ce cas, l'amendement reproduisant le texte primitif qui n'a pas fait partie des articles présentés, peut donner lieu à la formalité de la prise en considération, bien qu'en fait il soit connu de la Commission [2].

On a vu que, dans les deux Chambres, les amendements présentés *en cours de débat* ne sont pas soumis à la prise en considération si la Commission déclare les avoir examinés [3]. L'auteur d'un amendement pense quelquefois avoir intérêt à réclamer le vote préliminaire de prise en considération, lors même que la Commission déclare avoir délibéré sur son amendement; à la Chambre, il n'est pas d'usage de refuser aux signataires d'amendements le bénéfice de cette formalité lorsqu'ils la réclament. Au Sénat, il est d'usage de provoquer le vote au fond, lorsque la Commission déclare avoir délibéré sur l'amendement [4], mais, pour cela, il faut qu'elle ait pu, *matériellement*, connaître le texte de l'amendement; il ne suffit pas qu'elle ait été amenée à examiner, d'une manière générale, la question soulevée par l'amendement [5]. Bien entendu,

1. S. 20 décembre 1904.

2. S. 2 février 1904. (Amendement de M. Franck-Chauveau reproduisant devant le Sénat l'article 2 d'un projet relatif au département de la Seine, article qui avait été présenté à la Chambre des députés par le Gouvernement, mais que celle-ci n'avait pas voté.)

3. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Est-ce que la Commission a examiné l'amendement ?

« *M. Audiffred.* — Je fais partie de la Commission; elle n'a pas été convoquée et n'a pas examiné, par conséquent, l'amendement.

« *M. le Président.* — Le Sénat comprend bien la portée de mon observation : si la Commission déclare qu'elle n'a pas examiné l'amendement, il est soumis à la prise en considération. Si, au contraire, la Commission avait examiné l'amendement, on pourrait le discuter au fond, et je pourrais donner la parole à tous ceux qui la demanderaient; autrement, je ne le pourrais pas.

« *M. le rapporteur.* — La Commission n'a été saisie de l'amendement qu'au début de la séance. Quelques-uns de ses membres se sont réunis pour l'examiner et je crois pouvoir dire que, pour ne pas retarder le vote de la loi, nous sommes d'accord pour proposer au Sénat de ne pas l'adopter.

« *M. Audiffred.* — Comment ! Mais la Commission n'a pas été convoquée !

« *M. le rapporteur.* — Il n'était pas possible de la convoquer.

« Nous n'avons été saisis — j'en appelle à l'honorable M. Guillier — de son amendement qu'il y a quelques instants, dans la salle des conférences.

« *M. le Président.* — Bref, la Commission n'a pas examiné l'amendement. Par conséquent, l'amendement est soumis à la prise en considération. » (S. 17 février 1910.)

4. S. 12 novembre 1907; S. 10 juillet 1908.

5. *M. le Président Fallières.* — La Commission ayant déclaré tout à l'heure qu'elle avait examiné l'amendement et qu'elle l'avait repoussé, c'est sur le fond et sur l'amendement lui-même que je consulte le Sénat. J'ai reçu une demande de scrutin public.

« *M. Halgan.* — Je demande la parole pour un rappel au règlement. Aux termes de l'article 51 du règlement, il ne peut pas y avoir de scrutin sur une prise en considération.

« *M. le Président.* — La question est précisément de savoir si l'amendement doit être ou non soumis à la prise en considération. Dans le cas actuel, c'est l'article 91 qu'il s'agit d'appliquer. Or, cet article 91 s'applique aux articles additionnels ou aux amendements qui n'ont pas été examinés par la Commission, et

lorsque la Commission déclare qu'elle a suffisamment examiné un amendement et demande qu'il soit statué au fond, il reste pour l'auteur et pour chacun des membres le droit de demander le renvoi à la Commission, lequel a nécessairement la priorité [1] (V. *infra*, n° 934).

Le rejet du renvoi entraîne la nécessité de voter au fond, à moins que l'auteur ne renonce à son texte.

Lorsque le Président a mis un amendement aux voix, au fond, dans la pensée que la Commission avait pu l'examiner, et que celle-ci réclame contre la procédure, la question peut, comme nous l'avons dit, être soumise à la Chambre sous la forme d'une demande de renvoi ; le Président peut aussi assimiler le premier vote à une prise en considération et mettre de nouveau l'amendement aux voix au fond [2].

Comme nous l'avons dit au *Traité*, un amendement qui a été présenté dans les délais réglementaires peut être *modifié en cours de débat* par son auteur sans être nécessairement soumis à la prise en considération ; par exemple, dans la discussion d'une loi d'impôt, un amendement de principe dont le

il dispose que, la Commission n'ayant pas examiné l'amendement, l'amendement doit être d'abord pris en considération pour lui être renvoyé à fin d'examen. Or, M. le rapporteur a déclaré tout à l'heure que la Commission l'avait examiné et rejeté.

« *M. Halgan.* — Je suis l'auteur de l'amendement. Je me suis décidé à le formuler hier seulement, et jamais je n'ai été entendu par la Commission.

« *M. le Président.* — Je ne sais pas à quel moment précis vous avez déposé cet article additionnel, mais le Sénat a entendu tout à l'heure, au nom d'une de ses Commissions, le rapporteur déclarer à la tribune que la Commission l'avait examiné et qu'elle s'était prononcée contre. Dans ces conditions, il m'a paru qu'il pouvait être statué au fond sur l'amendement ; il n'était pas soumis à la prise en considération. C'est même pour ce motif que j'ai donné la parole à M. de Chamaillard qui n'aurait pas eu le droit de parler, s'il s'était agi d'une prise en considération.

« *M. Halgan.* — Il est impossible que la Commission ait pu examiner un amendement que je viens de déposer seulement tout à l'heure, je le répète.

« *M. le Président.* — Nous ne pouvons nous arrêter à des subtilités. Je demande à M. le rapporteur si l'amendement a été oui ou non examiné par la Commission.

« *M. le rapporteur.* — M. de Pontbriand, qui fait partie de la Commission, a fait devant elle une proposition semblable à celle que M. Halgan vient de soumettre au Sénat.

« *M. le marquis de Carné.* — Ce n'était pas du tout la même proposition ; cela n'a aucun rapport.

« *M. le comte de Pontbriand.* — Il se produit en ce moment un malentendu qu'il importe de dissiper. Je fais partie de la Commission, comme l'a rappelé M. le rapporteur, et il est très exact qu'au cours de la discussion qui s'est engagée devant elle sur l'amnistie, *j'ai déclaré qu'un amendement serait probablement déposé dans le sens de l'article additionnel de M. Halgan. Mais je n'ai présenté aucun texte* et on ne peut dire en conséquence que l'amendement ait été en réalité déposé. J'ai simplement annoncé mon intention de le déposer et je n'ai pas été plus loin. On ne peut donc dire que l'article additionnel qui est soumis au Sénat ait été déposé et, à plus forte raison, examiné par la Commission.

« *M. le Président.* — Il semble résulter des observations de M. de Pontbriand qui ne sont pas contredites par M. le rapporteur que la Commission a discuté le fond de la question, mais qu'en fait *elle n'a pas examiné l'amendement signé par M. Halgan.* Dans ces conditions, il ne s'agit plus d'un vote sur le fond mais sur la prise en considération. » (S. 8 décembre 1903.)

1. « *M. le rapporteur.* — La Commission s'oppose au renvoi. Elle estime que l'amendement de M. Touron a été examiné comme il devait l'être. Elle y a passé une grande partie de l'après-midi d'hier. L'honorable M. Touron n'a pas été entendu ; je ne sais pas jusqu'à quel point il tenait à l'être. S'il y avait bien tenu, il nous l'aurait demandé. Dans ces conditions, nous demandons au Sénat de voter au fond sur l'amendement.

« *Voix diverses.* — Le renvoi à la Commission !

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Je fais remarquer au Sénat que la déclaration de la Commission n'enlève à personne le droit de demander le renvoi à la Commission.

« L'amendement n'est pas, d'après la jurisprudence constante, soumis à la prise en considération ; mais il reste pour chacun d'entre vous, je le répète, le droit de demander le renvoi à la Commission. Si donc il est réclamé, je vais le mettre aux voix. S'il ne l'est pas, je mettrai aux voix l'amendement au fond.

« *Plusieurs sénateurs.* — Nous demandons le renvoi !

« *M. le Président.* — La demande de renvoi étant maintenue, je vais consulter le Sénat ». (S. 12 novembre 1907.)

2. C. D. 30 juin 1903.

chiffre seul est modifié conserve le bénéfice acquis par la date de son dépôt; il est mis aux voix au fond[1] (V. *infra*, n° 997).

Dans la séance de la Chambre des députés du 10 juin 1909, M. le Président Brisson a confirmé la règle d'après laquelle le Président est juge du point de savoir s'il convient de soumettre à la prise en considération un amendement tendant à la *suppression* d'un article ou même d'une portion d'article; il est manifeste que cela dépend de l'importance du litige[2].

839. Le règlement ayant décidé que les amendements doivent être développés *sommairement*, il est dans le droit du Président de rappeler au respect du règlement les orateurs qui s'en écartent; mais, comme le règlement n'a pas établi de sanction, le Président ne peut retirer la parole aux auteurs d'amendements qui donnent à leur pensée un développement trop étendu[3]; quelle que soit l'impatience de la Chambre, il ne peut agir que par des observations et il ne serait armé que si l'orateur s'écartant du sujet en discussion se faisait rappeler à la question.

Par exemple, il ne saurait être permis de défendre un amendement soumis à la prise en considération en introduisant des considérations de politique générale qui constitueraient une véritable interpellation[4].

Un ministre peut demander et obtenir plusieurs fois la parole sur un amendement soumis à la prise en considération, parce que les ministres doivent toujours être entendus quand ils le demandent. Bien entendu, l'intervention nouvelle du ministre en pareil cas, ouvre à l'auteur de l'amendement ou à tout autre membre un nouveau droit de parole, parce que le droit de répondre aux membres du Gouvernement est imprescriptible[5].

1. Ainsi procédé dans la séance de la Chambre des députés du 1er mars 1909 (Amendement de M. Magniaudé à l'article 98 du projet d'impôt sur le revenu; dégrèvement pour charges de famille); et il ne suffit pas, pour que l'amendement modifié soit soumis à la prise en considération, que le rapporteur invoque cette modification, il faut encore qu'après les explications de l'auteur et du Président, la Chambre le considère comme un amendement réellement nouveau. (A. N. 12 juillet 1875.)

2. Dans l'espèce précitée du 10 juin 1909, le Président a mis aux voix la prise en considération d'un amendement tendant à supprimer ces mots « ou en cas d'état de siège », parce que la simple suppression de ces mots aurait empêché les conseils de guerre de fonctionner en cas de déclaration d'état de siège.

3. « *M. le Président Grévy.* — La disposition réglementaire qui prescrit aux auteurs d'amendements, improvisés au cours de la dernière délibération, de les développer sommairement, n'a pas de sanction dans le règlement; elle n'en a que dans la conscience de l'orateur, dans son esprit du devoir et dans les sentiments de l'Assemblée.

« Le Président n'a guère de moyen d'action sur les orateurs qui, comme celui qui descend de la tribune, — je regrette d'être obligé de le dire, — oublient cette disposition. Il ne peut leur retirer la parole.

« Je répète que le Président ne peut leur retirer la parole; il n'en a pas le droit, et vous ne devez pas vous en plaindre, messieurs! c'est le respect de la liberté de chacun de vous.

« Je puis lui adresser des avertissements. Le tumulte au milieu duquel l'orateur a parlé ne m'a pas permis de me faire entendre, et je n'avais pas d'autre moyen de le ramener au respect du règlement. Tout ce que je puis faire, c'est de rappeler particulièrement tous mes collègues à l'étude et au respect des dispositions du règlement qui n'ont d'autre sanction que le sentiment du devoir accompli et, à son défaut, les impressions manifestées par l'Assemblée. » (A. N. 9 août 1871.)

4. « *M. le Président Buffet.* — L'Assemblée sait que le règlement ne permet pas la discussion des amendements qui sont présentés au cours du débat. Ces amendements doivent être développés sommairement; c'est-à-dire que l'orateur doit indiquer, lorsqu'il s'agit du Budget, les raisons budgétaires, financières ou administratives qui peuvent déterminer la réduction ou l'augmentation d'un crédit. Il est clair que si, à propos d'un amendement introduit subitement dans la discussion, un orateur pouvait faire un discours politique, il placerait le Gouvernement dans une situation singulière, car il serait impossible d'y répondre le jour même. Je ne saurais donc admettre que des critiques générales sur l'institution des sous-secrétaires d'État puissent être considérées comme faisant nécessairement partie du développement sommaire d'un amendement soumis à la prise en considération, et relatif au chapitre 1er du ministère de l'Instruction publique. » (A. N. 13 décembre 1873.)

5. S. 7 juillet 1908

840. Pour demander le renvoi d'un amendement, le rapporteur n'est pas tenu de consulter la Commission ; il n'est pas tenu davantage d'expliquer les motifs de la demande de renvoi[1]. Il exerce souverainement le droit que le règlement a mis dans ses mains parce qu'il est le plus directement intéressé à la bonne marche du débat. En conséquence, il ne suffit pas que le renvoi d'un amendement à la Commission soit accepté par le Président ou le Vice-Président de la Commission pour que le Président de la Chambre le prononce d'office et déclare la délibération suspendue; si le rapporteur déclare qu'il ne demande pas le renvoi, celui-ci n'est pas de droit; il faut que la Chambre soit consultée[2]. Cela ne veut pas dire qu'un rapporteur se puisse mettre en opposition avec le sentiment de la Commission et repousser un renvoi que ses collègues réclament; si, en fait, une Commission avait eu la possibilité de délibérer en séance sur une question de renvoi, le rapporteur serait amené à confirmer et à défendre la décision de la majorité ou à résigner son mandat; mais, dans la pratique, les Commissions ne peuvent pas statuer séance tenante sur chacune des questions qui se posent devant la Chambre, surtout lorsque ces questions ont un caractère préjudiciel comme les demandes de renvoi; ce sont là des moyens de procédure qui ne peuvent être appréciés que par celui qui a la charge de défendre l'œuvre de la Commission à travers toutes les phases du débat; le règlement de la Chambre a donc sagement fait de remettre aux mains d'un seul membre, qui est le rapporteur, le droit de prononcer, lorsqu'il y a lieu, la parole décisive qui arrête toute délibération.

Le renvoi d'un amendement à la Commission est de droit, lorsqu'il est demandé par le rapporteur, lors même que cet amendement serait purement négatif et se bornerait à proposer la suppression d'un ou de plusieurs articles[3].

Lorsque le renvoi d'un amendement à la Commission est demandé

1. A. N. 29 janvier 1875.

2. « *M. le Président.* — La Commission demande-t-elle le renvoi?
« *M. Guillaume Chastenet.* — La Commission l'accepte.
« *M. le rapporteur.* — ...En vérité, renvoyer à la Commission...
« *A l'extréme gauche.* — Le Vice-Président de la Commission a accepté le renvoi.
« *M. Charles Benoist.* — Je demande la parole pour un rappel au règlement.
« *M. le rapporteur.* — ...Mais renvoyer à la Commission...
« *M. Charles Benoist.* — Il y a une décision prise.
« *M. Gaston Galpin.* — M. Chastenet a parlé au nom de la Commission.
« *M. Lenoir.* — La Commission vient d'accepter le renvoi.
« *M. Charles Benoist.* — Il n'y a plus rien en délibération, puisque la Commission accepte le renvoi.
« *M. le rapporteur.* — Je considère, messieurs, que nous avons tout intérêt à éviter un malentendu et je prie l'honorable M. Charles Benoist de formuler son observation.
« *M. Charles Benoist.* — Cette observation est bien simple. M. le Président de la Commission ayant parlé et accepté le renvoi à la Commission, et la Chambre s'étant prononcée, il n'y a plus rien en discussion.
« *M. le Président.* — Le renvoi n'est de droit que lorsque le rapporteur le demande.
« *M. Guillaume Chastenet, Vice-Président de la Commission.* — Je croyais être d'accord avec M. le rapporteur; il s'est produit une confusion.
« *M. Charles Benoist.* — Monsieur le Président, je me permets de vous demander si le texte du règlement porte « le rapporteur ».
« *M. le Président.* — Voici le texte du règlement : « L'amendement est renvoyé de droit à l'examen de la Commission, si un ministre ou le rapporteur le demande. »
« *M. le rapporteur.* — Il n'est pas possible que le rapporteur prononce la parole qui implique le renvoi de droit à la Commission. Cette parole, ayant qualité pour la prononcer, je ne la prononce pas. La Chambre sera appelée à statuer sur la prise en considération des amendements. » (C. D. 1er avril 1909.)

3. C. D. 7 juillet 1908. Et, dans l'espèce, le renvoi est de droit, même dans le cas où la Commission ne le réclamerait que pour apporter une rédaction différente des articles dont la suppression est réclamée.

simultanément par son auteur et par le rapporteur, mais dans un but différent, il peut y avoir intérêt à ne pas prononcer le renvoi d'office, mais, au contraire, à consulter la Chambre sur le renvoi, afin de savoir dans quel sens et avec quelles indications le renvoi est prononcé[1] (V. *infra*, n° 934).

Le renvoi d'un amendement à la Commission est de droit, lorsque le rapporteur le demande, même après deux épreuves douteuses; mais comme personne à ce moment ne peut prendre la parole, pas même le rapporteur, il faut que la demande de la Commission soit faite directement au Président, qui avertit la Chambre[2].

841 à **842**. [*Sans modifications.*]

843. L'auteur d'un amendement soumis à la prise en considération a le droit de le développer sommairement avant que la Chambre soit consultée. Mais il va de soi que ce droit ne peut plus être exercé, si la Commission ou le Gouvernement demande le renvoi avant tout développement[3]. En effet, il est de principe qu'une Assemblée ne doit pas ouvrir de discussions inutiles, qui ne peuvent avoir aucun résultat ni être suivies d'aucun vote. Du moment où le renvoi est acquis par la volonté du Gouvernement ou de la Commission, il n'y a plus lieu d'en indiquer la nécessité à la tribune. Toutefois, si le développement de l'amendement est déjà commencé lorsque la Commission ou le Gouvernement se détermine à demander le renvoi, le Président ne peut le prononcer immédiatement, parce que l'orateur qui est en possession de la parole ne doit jamais être interrompu.

Il résulte de l'article 60 du règlement de la Chambre, combiné avec le 2e paragraphe de l'article 55, comme de l'article 71 du règlement du Sénat combiné avec le 2e paragraphe de l'article 69, que, hors les cas d'urgence, les amendements pris en considération et renvoyés à la Commission « ne peuvent être votés le jour même où ils ont été présentés. » Dans la pratique, cette disposition restrictive n'est appliquée que s'il convient à la Commission de bénéficier du délai réglementaire; dans le cas contraire, il suffit à la Commission de déclarer qu'elle est prête à rapporter son propre texte modifié pour que l'interdiction de statuer le jour même ne soit pas invoquée[4].

844. Le droit de parole prévu par le règlement sur l'ensemble des projets de lois (V. n° 825), ne saurait être étendu à l'ensemble des articles. Lorsque tous les paragraphes d'un article ont été successivement adoptés, il n'y a plus rien en délibération et le Président n'a plus le droit de donner la parole sur cet article. Autrement les débats ne finiraient jamais. C'est avant l'examen des amendements et des paragraphes d'un article qu'il faut demander la parole

1. S. 25 novembre 1902.
2. A. N. 11 juin 1874.
3. A. N. 8 août 1871.
4. Cette méthode est depuis longtemps appliquée; s'il en était autrement, l'examen des lois de finances qui sont régies par l'article 60 subirait quelquefois des retards incompatibles avec la bonne marche des affaires. On trouve la première trace de l'interprétation *in sensu lato* dans la séance de l'Assemblée nationale du 21 février 1874; elle n'a jamais été contestée depuis lors. — V. S. 12 novembre 1907.

contre l'ensemble de cet article[1]. S'il arrive que, par exception, le Président autorise un membre à interroger la Commission sur le sens d'un article déjà voté, l'incident doit être bref et ne saurait se transformer en débat contradictoire[2]. Mais les membres du Gouvernement ayant toujours la parole quand ils la réclament, un ministre peut intervenir, au moment du vote sur l'ensemble d'un article, pour inviter la Chambre à rejeter cet article; en pareil cas, l'exercice de la prérogative constitutionnelle a pour conséquence de rouvrir le débat[3].

§ 5. — Règles spéciales aux lois de finances.

845. Comme nous l'avons dit dans le *Traité*, l'examen des dépenses des ministères peut commencer dès que le rapport général a été distribué et avant que la Chambre ait reçu tous les rapports partiels[4]. En pareil cas, il convient de reporter la discussion générale à la loi de finances[5] (V. *infra*, n° 845).

Anciennement, les Budgets des différents ministères pouvaient être mis en discussion vingt-quatre heures après la distribution du rapport spécial qui en expose les détails; une résolution du 30 juin 1909, qui est venue modifier le § 2 de l'article 26 du règlement de la Chambre, décide que les rapports du Budget doivent être distribués *huit jours au moins avant la discussion*[6];

1. C. D. 13 novembre 1907. La tolérance exceptionnellement admise dans la séance du 15 janvier 1883 ne s'est pas renouvelée parce que les Chambres ont jugé qu'elle était tout à la fois contraire au règlement et nuisible à la bonne marche des débats.

« *M. Gauthier (de Clagny).* — La Chambre sera-t-elle appelée à voter sur l'ensemble de l'article 3 ? Je voudrais, sur l'ensemble de l'article, traiter une question qui ne se rapporte pas immédiatement à la discussion en cours.

« *M. le Président Brisson.* — On ne parle pas sur l'ensemble des articles; mais vous pourrez demander la parole sur l'ensemble du projet de loi. » (C. D. 21 décembre 1907.)

2. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Monsieur le rapporteur, la question qui vous est posée est celle de savoir si, en ce qui concerne les listes d'émargement, il est changé quelque chose aux habitudes actuelles.

« *M. le rapporteur.* — Rien du tout, puisque le texte est muet.

« *M. le Président.* — S'il n'est rien changé aux habitudes actuelles en ce qui concerne les listes d'émargement, ceux qui demandaient une explication à la Commission ont complète satisfaction.

« *M. Le Breton, de sa place.* — Monsieur le Président, ne pourrait-on pas dire...

« *M. le rapporteur.* — Le texte est voté.

« *M. le Président.* — On ne peut rien dire, le texte est voté. Vous pouvez demander à M. le rapporteur quelle est son interprétation du texte voté, mais vous ne pouvez pas demander la modification de celui-ci.

« Or, en ce qui concerne l'interprétation que vous lui demandiez, il vient de vous la donner, et c'est pourquoi j'ai pris la liberté de la répéter moi-même. » (S. 20 décembre 1907.)

3. C. D. 2 mars 1909. (Discours de M. Caillaux, ministre des Finances, pour proposer le rejet de l'article 98 de l'impôt du revenu.)

4. Sur les cas de concurrence entre le droit de parole des auteurs d'amendements aux chapitres du Budget et celui des orateurs inscrits à l'occasion des crédits des chapitres, V. *supra*, n° 831.

5. C. D. 29 octobre 1907. En l'espèce, deux rapports partiels seulement avaient été distribués, celui de l'Intérieur et celui de la Justice.

6. Dans son rapport du 6 juillet 1907, M. Louis Marin a motivé, par les raisons suivantes, la réforme introduite dans l'article 26 du règlement :

« La Commission a été amenée à considérer que, à cause de l'étendue, du nombre et de la complexité des questions qui y sont traitées, des réflexions que nécessite l'étude des incidences délicates présentées toujours par les questions financières, de l'obligation pour tous les représentants d'un examen indivduel, il serait préférable que les rapports de la Commission du Budget soient distribués plus longtemps avant la discussion que ceux des autres Commissions. La Commission du règlement s'autorise, pour proposer à la Chambre de prescrire cette condition particulière aux rapports de la Commission du Budget, de la situation spéciale de la Commission du Budget vis-à-vis des autres Commissions.

« La Commission du règlement est encouragée dans sa proposition en constatant les conditions, souvent

mais le texte ajoute que, « en cas d'urgence déclarée par la Chambre, le délai est réduit à vingt-quatre heures ». Il ne paraît pas que rien puisse faire obstacle à ce que la Chambre applique la déclaration d'urgence au Budget d'un Département spécial dont le rapport aurait subi des retards de distribution (V. *supra*, n° 708). D'autre part, comme il importe que la Chambre soit avertie d'avance de l'ordre dans lequel seront examinées les dépenses des divers Départements, le Budget d'un ministère peut être inscrit à l'ordre du jour immédiatement après la distribution du rapport qui le concerne, sous réserve que la discussion n'en soit pas ouverte avant l'expiration du délai réglementaire; dans ce cas, et afin qu'aucune erreur ne se produise, la Présidence prévient la Chambre, par une note insérée à l'ordre du jour, de la date à laquelle doit expirer le délai prescrit[1].

Il serait trop rigoureux d'exiger que le délai des trois séances soit appliqué aux rapports supplémentaires que la Commission du Budget est amenée à faire distribuer, en cours de débat sur la loi de finances, et qui contiennent, à côté de quelques textes nouveaux, un grand nombre d'articles déjà connus de toute la Chambre[2]. Une interprétation trop étroite en pareille matière pourrait amener, sans profit pour personne, des retards regrettables dans le vote définitif du Budget.

Une interpellation peut être jointe à la discussion générale du Budget; mais, si les ordres du jour motivés présentés comme conclusion de cette interpellation tendaient à mettre la Chambre en demeure de se prononcer d'avance et en bloc contre les articles de la loi de finances établissant des impôts, ces ordres du jour devraient être condamnés au nom des principes les plus certains du régime parlementaire. La Chambre n'a pas le droit d'écarter *a priori*, sans les discuter, des textes qui lui ont été présentés par le Gouvernement et qui sont rapportés par la Commission du Budget; l'article 94 du règlement décide, d'ailleurs, que les projets de loi sont votés par articles. D'autre part, l'article 51 accorde à tout membre le droit d'amendement. Enfin, le droit d'initiative du Gouvernement est inscrit dans l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Il n'y aurait plus ni procédure, ni droit d'amendement, ni droit d'initiative constitutionnelle s'il était permis de rejeter, par voie d'interpellation, tout ou partie d'un projet de loi régulièrement déposé sur le Bureau. C'est avant le dépôt du Budget que l'on peut, par voie d'interpellation, donner au Gouvernement des indications sur la volonté de la Chambre; une fois le Budget présenté et rapporté, cette volonté ne peut plus se manifester qu'après la discussion des divers articles, par leur adoption, leur modification ou leur rejet.

Cette doctrine a été longuement examinée à l'occasion du Budget de 1910. La Chambre avait joint à la discussion générale de ce Budget une interpellation de M. Lasies « sur le projet de loi frappant d'impôts nouveaux les eaux-de-vie ». Cette interpellation fut développée dans la séance du 9 novembre

peu favorables, de hâte et de rapidité sous l'empire desquelles les Budgets sont enclins à être discutés et auxquelles il serait facile d'obvier pour une part en portant à huit jours le délai minimum de distribution des rapports du Budget. Elle propose donc à la Chambre d'accepter la création de ce délai spécial, exceptionnel, de huit jours entre la distribution des rapports du Budget et leur discussion. »

1. V. les feuilletons des séances du 9 et du 22 novembre 1909.
2. C. D. 25 février 1910.

1909; comme conclusion, M. Lasies déposa un ordre du jour motivé ainsi conçu :

« La Chambre, affirmant que les charges de l'impôt doivent être équitablement réparties sur l'ensemble des citoyens, invite le Gouvernement à ne pas faire supporter les déficits budgétaires par les producteurs d'alcool. »

M. Georges Cochery, ministre des Finances, intervint pour rappeler à la Chambre la nécessité de protéger le bon ordre des discussions budgétaires et les règles nécessaires à l'équilibre des finances :

« De tout temps, dit-il, pour tous les Budgets, on a commencé par discuter les dépenses, et c'est quand les dépenses ont été arrêtées, que la Chambre, dans sa pleine et entière liberté, a choisi les recettes nécessaires pour faire face aux dépenses. Si, dans tous les pays, sous tous les régimes, il a été procédé comme je viens de l'indiquer, c'est probablement parce qu'il y a là une règle nécessaire. Je me demande vraiment qui pourrait soutenir qu'on peut exclure, par avance, du Budget, un certain nombre de recettes pour se trouver ensuite en face de dépenses inévitables auxquelles on ne pourrait pas pourvoir : ce serait le dogme du déficit.

« J'insiste donc auprès de la Chambre, et avec la plus grande énergie, pour qu'elle ne se laisse pas entraîner à sanctionner une pareille innovation. Ce serait le gâchis financier. Si aujourd'hui, à la demande de M. Lasies, vous déclarez intangibles, *avant tout débat*, les droits sur l'alcool, demain, à la demande d'un autre de nos collègues, vous voterez que les successions sont également intangibles et aussi peut-être les valeurs mobilières. Vous vous trouverez alors dans l'impossibilité de faire face aux dépenses. »

En présence de ces justes protestations, la Chambre décida de surseoir à statuer jusqu'après la clôture de la discussion générale du Budget. Cette clôture fut prononcée à la séance du 19 novembre 1909. Dans l'intervalle, M. Lasies avait modifié son ordre du jour de manière à échapper aux objections réglementaires et constitutionnelles que soulevait le premier texte; la nouvelle rédaction était ainsi conçue :

« La Chambre, désireuse d'aboutir le plus tôt possible à un accord entre le Gouvernement et la Commission pour établir l'équilibre budgétaire autrement que par les impôts nouveaux sur l'alcool et les boissons, décide de discuter sans interruption le Budget des dépenses, et passe à l'ordre du jour. »

Le Président du Conseil, M. Aristide Briand, déclara que, malgré « les modifications heureuses et les atténuations agréables » apportées aux conclusions primitives, le Gouvernement avait le devoir d'appeler l'attention de la Chambre sur le caractère réel de l'invitation qui lui était adressée :

« Ce qu'on vous demande, ce qu'on vous demandait hier surtout, à vous, législateurs, dont la prérogative essentielle est de contrôler minutieusement les finances de ce pays, *c'est de renoncer à tout ou partie de la mission qui vous incombe.*

« On vous disait : « Le Budget que le Gouvernement vous soumet contient des propositions de dépenses et de recettes. Les dépenses, il vous faudra les voter, c'est une nécessité peut-être douloureuse, mais à laquelle il ne vous sera pas possible de vous soustraire. Quant aux recettes, *dès maintenant et sans attendre que le moment normal de les examiner soit venu, nous vous adjurons de vous interdire à vous-mêmes de les discuter.* »

« Voilà le problème tel qu'il se pose effectivement; voilà les conditions de procédure *tout à fait exceptionnelles et sans précédent* que l'on voudrait vous faire adopter.

« *Une telle méthode est inacceptable* et c'est déjà trop qu'il soit venu à la pensée de quelques-uns de nos collègues de vous la proposer. »

En conséquence, l'ordre du jour pur et simple fut réclamé; il n'y eut pas lieu de le mettre aux voix parce que les ordres du jour motivés, puis l'interpel-

lation elle-même furent successivement retirés ; ces retraits consacrèrent l'irrégularité de la procédure primitivement engagée.

Il résulte de ces principes que la Présidence ne pourrait accepter le dépôt d'un ordre du jour motivé déclarant en termes exprès que divers articles de la loi de finances sont rejetés en bloc[1].

Lorsque la Chambre a décidé que les articles d'un projet de loi spécial seraient incorporés dans la loi de finances, le vote d'incorporation ne dépouille pas les orateurs inscrits dans la discussion générale de ce projet de leur droit de parole, et cette discussion générale se poursuit dans les conditions normales jusqu'à ce que la clôture intervienne[2].

Il n'y a rien dans le règlement qui interdise d'apporter au cours de la discussion du Budget des questions ou des amendements qui n'ont aucun lien avec les finances publiques (V. *infra* n. 851); il a même été d'usage, dans toutes les Assemblées, de profiter du Budget pour soulever des problèmes législatifs ou politiques qui n'avaient pu trouver leur place dans l'ordre du jour; il a été également admis que des interpellations peuvent être jointes à la discussion générale des dépenses des divers Départements ministériels. Mais l'usage est devenu, avec le temps, un abus, et l'encombrement des questions parasites a été tel en 1906 que la Commission du Budget a cru devoir signaler la nécessité d'établir une procédure plus ferme pour la discussion et le vote des lois de finances. Après avoir constaté, dans son rapport du 21 février 1906, que sur 47 séances attribuées officiellement à la discussion du Budget de 1906, 14 seulement avaient été consacrées à son examen, le rapporteur général, M. Pierre Baudin, concluait en ces termes :

« Il apparaît à tous aujourd'hui que la méthode ordinaire de travail de la Chambre ne peut plus s'appliquer à la discussion du Budget. Il est permis d'espérer que la Chambre prochaine saura tirer profit des leçons qui se dégagent de nos difficultés actuelles, et qu'elle abordera prochainement l'étude de nouvelles dispositions réglementaires qui mettraient plus de suite et d'ordre dans ses délibérations les plus utiles. »

846. [*Sans modifications.*]

847. On sait que l'ordre de discussion des Budgets des différents ministères est arrêté, en séance publique, de concert avec la Commission du Budget et le Gouvernement; il est publié au feuilleton; une fois cet ordre arrêté, il convient de ne pas le modifier sans des motifs graves, ni surtout sans que les orateurs inscrits puissent être prévenus en temps utile[3]. Il est surtout de principe, lorsque la Chambre discute le Budget matin et soir, de ne pas changer à la séance du matin l'ordre arrêté la veille pour la séance de l'après-midi, sinon

1. Au cours du débat que nous venons de rappeler, M. Compère-Morel et plusieurs de ses collègues avaient apporté au Bureau un ordre du jour motivé qui se terminait par une formule invitant la Chambre à « *repousser en bloc et sans vouloir les discuter* : la taxe d'ouverture pour les débits de boissons; la surtaxe sur l'alcool, etc. ». La Présidence déclara qu'un ordre du jour ainsi rédigé n'était pas recevable comme contraire au texte formel de l'article 94 du règlement. Les signataires de l'ordre du jour n'insistèrent pas, mais transformèrent leur motion en une déclaration collective dont M. Compère-Morel donna lecture au moment des explications de vote.

2. C. D. 6 décembre 1907. (Discussion générale du projet de réforme de l'évaluation des propriétés non bâties incorporé dans la loi de finances de 1908.)

3. S. 23 mars 1903.

les orateurs et les auteurs d'amendements pourraient se plaindre d'être surpris. Dans tous les cas, les demandes de modification à l'ordre des Budgets doivent toujours être soumises à l'approbation de l'Assemblée, suivant le principe d'après lequel l'ordre du jour établi par elle ne saurait être changé sans son assentiment [1].

Lorsqu'une interpellation jointe à la discussion générale du Budget d'un ministère en est disjointe après avoir été développée (V. *supra*, n° 664), la décision de disjonction ne saurait avoir pour conséquence d'ajourner d'office la discussion générale de ce Budget au jour où les débats seront repris sur l'interpellation; tous les orateurs qui s'étaient spécialement inscrits sur la discussion du Budget auquel l'interpellation avait été jointe conservent leur droit de parole, et ils ne peuvent être reportés à la date fixée pour l'interpellation que de leur libre consentement [2]; la Chambre ne pourrait prendre, à leur égard, une décision d'ajournement sans porter atteinte à la liberté de la tribune; il lui reste la faculté d'ordonner la clôture après avoir entendu au moins un orateur.

848. [*Sans modifications.*]

849. On ne peut pas, au cours de la discussion du Budget, réclamer la mise aux voix d'un amendement qui prescrirait la suppression d'une ambassade ou le rappel d'un ambassadeur. L'une et l'autre mesure doivent être, en effet, précédées de négociations diplomatiques qu'il appartient au Gouvernement, d'après la Constitution, de conduire seul et dans lesquelles il doit s'engager les mains libres (V. n° 550). Mais on peut proposer, soit la suppression du crédit affecté à une ambassade[3], soit à titre d'indication, une réduction sur le chiffre du crédit[4]. Il est bien certain que, dans le régime parlementaire, la suppression ou même la réduction du crédit obligerait le Gouvernement à ouvrir immédiatement des négociations en vue de donner satisfaction aux volontés de la Chambre. Mais l'atteinte portée à son droit constitutionnel ne serait pas aussi directe que si le vote d'une résolution impérative de suppression ou de rappel lui enlevait tout moyen de discussion, toute recherche d'un *modus vivendi* avec la puissance à l'égard de laquelle la rupture diplomatique aurait été législativement prononcée.

Nous avons rappelé (V. n° 833) que l'usage s'est peu à peu introduit de prononcer en séance le renvoi d'amendements à des Commissions qui ne sont point partie au débat et sur le rapport desquelles la Chambre ne délibère pas. Cette procédure d'un caractère exceptionnel n'est évidemment pas favorable au droit des auteurs d'amendements qui peuvent avoir intérêt à provoquer un vote ferme sur le fond de leur texte. Elle a été cependant appliquée, même en cours de débats budgétaires, à des amendements qui portaient réduction de crédits.

Dans la séance du 21 janvier 1903, au cours de l'examen du Budget de l'Intérieur, la Chambre a disjoint et renvoyé à la Commission de décentrali-

1. S. 20 décembre 1907.
2. C. D. 21 novembre 1908. (Discussion générale du Budget des Conventions.)
3. C. D. 29 janvier 1903; 24 novembre 1903.
4. S. 23 mars 1903.

sation, par 375 voix contre 135, un amendement de M. Paul Constans, ainsi libellé : « Diminuer de 2,242,000 francs le chapitre 6, en vue de la suppression du traitement des Sous-Préfets et de la suppression des Conseils de préfecture ». La Commission du Budget avait déclaré qu'il s'agissait là d'une réforme impossible à opérer par voie budgétaire: « Il ne suffit pas, disait le rapporteur, M. Morlot, pour supprimer l'organe, de supprimer le crédit qui sert à payer les fonctionnaires qui en assurent le fonctionnement ». Pour les mêmes motifs, un amendement de M. Audiffred, tendant à réduire le crédit de 100,000 francs, fut renvoyé à la Commission de décentralisation; mais alors, M. Paul Constans, soulevant une question réglementaire, demanda une réduction de 100 francs, ajoutant qu'en matière de Budget, la Chambre ne pouvait pas se refuser à statuer sur une diminution de crédit. Toutefois, M. Paul Constans ayant déclaré que sa demande de réduction n'était formulée qu'à titre « d'indication pour la suppression des Sous-Préfets et des Conseils de préfecture », le Président du Conseil fit la déclaration suivante :

« La question vient d'être tranchée par la Chambre. En renvoyant les amendements à la Commission de décentralisation, elle a coupé court par cela même à tous les amendements de même nature qui peuvent se produire à titre indicatif ou autrement. »

Le rapporteur appuya l'interprétation donnée par le Gouvernement aux votes de la Chambre : « Si la Chambre, dit-il, ne veut pas empiéter sur la liberté d'examen de la Commission qu'elle vient de saisir, elle ne peut pas indiquer la solution à l'avance ». M. le Vice-Président Lockroy, qui occupait le fauteuil, déclara que la disjonction était la conséquence des votes antérieurs et il prononça le renvoi à la Commission de décentralisation. Néanmoins, s'il y avait eu réclamation du signataire de l'amendement, un troisième vote aurait été nécessaire. Ce qui est établi par le précédent, c'est que la Chambre n'est pas absolument tenue de statuer sur les questions de chiffres qui lui sont posées en cours de Budget lorsqu'il est constaté qu'elles n'ont pas simplement un caractère financier.

Cette procédure a été l'objet de critiques et de réserves, dans la séance de la Chambre des députés du 5 novembre 1903[1]. Il y aurait, suivant nous, une distinction à établir lorsque ces demandes de renvoi exceptionnelles se produisent au cours d'une discussion budgétaire. Si l'amendement dont le renvoi est demandé à une Commission autre que celle du Budget n'est pas, dans la réalité, un amendement purement financier, s'il tend, sous la forme d'une demande en

1. Sur le chapitre 13 du Budget de la Justice, M. Dejeante avait demandé une réduction de 100 francs à titre d'indication, pour inviter le Garde des Sceaux à faire enlever les emblèmes religieux de tous les prétoires. M. Péret avait fait connaître que la Commission de la réforme judiciaire était saisie de la question et déposerait prochainement son rapport. Le renvoi de l'amendement à la Commission de la réforme judiciaire ayant été proposé, M. le Président Léon Bourgeois déclara qu'il avait la priorité. M. Marcel Sembat présenta les observations suivantes :

« Existe-t-il une procédure permettant de renvoyer à une Commission un amendement tendant à une réduction de chiffre? Un membre de cette Chambre n'a-t-il pas toujours le droit de demander la réduction d'un crédit ?

Le Président répondit : « Je reconnais qu'il peut paraître singulier qu'à l'occasion d'une réduction de crédit, on demande le renvoi à une Commission autre que la Commission du Budget. Je me borne à rappeler que nous sommes d'un libéralisme extrême en matière de procédure parlementaire. La Chambre a déjà admis des renvois de cette nature ; je ne peux refuser de la consulter. »

En fait, le renvoi à la Commission de la réforme judiciaire a été repoussé par la Chambre.

réduction de crédit, à modifier le fonctionnement d'une loi organique, son renvoi à une Commission compétente nous paraît pouvoir être légitimement réclamé et obtenir la priorité. Lorsque la Chambre discute la loi de finances, elle examine simplement la question de savoir si les crédits proposés sont conformes aux nécessités des services publics. Il ne saurait dépendre de la volonté d'un seul membre de l'obliger à se prononcer séance tenante, sans examen, sans rapport, sur des réformes administratives, sur des modifications aux lois existantes[1].

Mais si l'auteur de l'amendement justifie qu'il le présente dans un but d'économie, s'il démontre que la réduction de crédit proposée ne saurait avoir pour conséquence d'empêcher le fonctionnement d'une loi ou d'un service, il semble difficile de soustraire son amendement au vote direct de la Chambre. Pendant l'examen du Budget, c'est le droit de tout membre de mettre l'Assemblée en demeure de dire si les crédits réclamés sont proportionnés aux nécessités légales.

Le libellé d'un chapitre peut être l'objet d'amendements comme les crédits mêmes inscrits au chapitre. Mais les modifications introduites dans les libellés doivent être purement indicatives de l'emploi des crédits; elles ne sauraient avoir pour conséquence de tenir en échec le fonctionnement d'une loi existante. En effet, le titre ou l'intitulé d'un chapitre n'a de valeur légale qu'au regard de la comptabilité et de l'ordonnancement de dépenses; il ne possède aucune force abrogatoire à l'égard des lois avec le texte desquelles il se trouverait en contradiction. S'il arrive qu'un amendement voté au libellé d'un chapitre atteigne une loi en vigueur, il est nécessaire de lui donner sa sanction en introduisant une disposition spéciale dans la loi de finances[2].

Tout membre a le droit de s'inscrire sur l'un des chapitres du Budget pour présenter des observations au ministre; mais ces questions improvisées ne placent pas le ministre dans la nécessité de répondre immédiatement; on ne peut pas, à propos d'un chapitre de l'état A, mettre le Gouvernement en demeure d'ouvrir un débat étranger à l'emploi des crédits proposés. C'est seulement au cours des questions acceptées par un ministre ou des interpellations fixées par la Chambre, que le Gouvernement est tenu de fournir les explications qui lui sont demandées[3].

A titre exceptionnel, la Chambre peut décider que des amendements législatifs, classés comme additionnels à la loi de finances, seront examinés et votés au cours de la discussion de l'état des dépenses[4].

Il est de tradition constante qu'avant d'apporter ses rapports à la Chambre la Commission du Budget s'entende avec les ministres, et les chiffres inscrits aux tableaux des dépenses sont presque toujours le résultat de transactions consenties par le Gouvernement. Mais, lorsque la Commission propose des réductions qui paraissent au Gouvernement de nature à compromettre la

1. Voy. en ce sens, la disjonction des amendements de MM. Breton et Colliard prononcée dans la séance de la Chambre des députés du 2 mars 1905.

2. C. D. 5 février 1906. (Amendement de M. Viollette.)

3. C. D. 12 février 1906. (Question de M. Auffray sur le Budget de l'instruction publique.)

4. C. D. 30 novembre et 2 décembre 1907. (V. *infra*, n° 851.)

marche des services, le ministre compétent conserve le droit d'en appeler directement à la Chambre. Ce droit de réclamer le relèvement d'un crédit diminué par la Commission existe pour le Gouvernement en tout état de cause; toutefois, il ne serait pas correct d'en faire usage pour des crédits à l'égard desquels un accord préalable au débat public est intervenu entre le Gouvernement et la Commission [1].

Le ministre des Finances ayant la responsabilité de l'équilibre du Budget, il ne serait pas possible que l'un des ministres déclarât en séance adhérer au relèvement d'un crédit proposé par voie d'amendement sans avoir obtenu d'abord l'assentiment de son collègue des Finances [2].

Les ministres n'ont pas le droit d'amendement (V. *Traité*, n° 704); en con-

1. Cette question a provoqué, dans la séance de la Chambre du 21 novembre 1907, un incident qu'il nous paraît utile de rappeler parce qu'il fixe nettement une procédure qui échappe aux textes du règlement :

« *M. le Président de la Commission du Budget.* — Je demande la permission de faire remarquer à la Chambre combien il sera difficile d'aboutir utilement dans la discussion du Budget, si lorsque des chiffres ont été arrêtés d'un commun accord entre le Gouvernement et la Commission, l'une des parties revient sur les décisions qui ont été prises. Je tiens à faire dès maintenant cette observation parce que, si la collaboration du Gouvernement et de la Commission du Budget est nécessaire, cette collaboration doit être absolument loyale et complète. Il n'est pas admissible que lorsque le Gouvernement a accepté des chiffres devant la Commission du Budget, il en demande d'autres à la Chambre.

« *M. le ministre des Finances.* — Je ne voudrais pas que l'incident pût prendre une tournure irritante.

« Je crois qu'il est très aisé de mettre d'accord et M. le sous-secrétaire d'État des Postes et des Télégraphes et M. le Président de la Commission du Budget.

« Quelle est la procédure en pareille matière ? Le Gouvernement dépose d'abord ses demandes de crédit, et après que la Commission du Budget les a examinées et leur a fait subir les retranchements qu'elle a jugé à propos, il présente ses observations.

« Il va de soi, que, lorsque l'entente n'a pu complètement s'établir, il conserve le droit, sur les points à propos desquels il a fait des réserves, de demander à la Chambre d'adopter ses propositions.

« Il est désirable, j'en conviens avec M. le Président de la Commission du Budget, qu'une entente complète s'établisse entre le Gouvernement et la Commission, et je connais trop l'esprit conciliant de M. le sous-secrétaire d'État pour ne pas être assuré qu'il cherchera à réduire les désaccords au minimum.

« En ce qui le concerne, le ministre des Finances, qui exprime ici l'opinion du Gouvernement, apportera tous ses soins à les limiter.

« Mais il me paraît naturel, cependant, que M. le sous-secrétaire d'État des Postes et Télégraphes, lorsqu'il estime, après l'avoir déclaré à la Commission, qu'une réduction mettrait ses services en souffrance, puisse venir solliciter de la Chambre le maintien des crédits qu'il avait demandés.

« *M. le Président de la Commission.* — Il ne peut entrer, bien entendu, dans l'esprit de la Commission du Budget d'engager la Chambre; elle est toujours maîtresse de ses décisions. Nous ne sommes qu'un organe de préparation du travail, mais ce travail comporte une série de tractations avec le Gouvernement. Sur certains points nous accordons au Gouvernement les relèvements de crédits qu'il demande; sur d'autres, au contraire, dans l'intérêt même de l'équilibre du Budget et pour ne pas obliger la Chambre à voter des impôts nouveaux, nous sommes obligés de ne pas accepter les demandes quand elles nous paraissent trop considérables. C'est l'œuvre de la Commission du Budget. Or, contrairement à ce qu'a dit tout à l'heure M. le sous-secrétaire d'État, aucune réserve n'a été faite en ce qui concerne ce chapitre.

« *M. le sous-secrétaire d'État.* — Je vous demande pardon. J'en ai fait.

« *M. le Président de la Commission.* — Aucune réserve n'a été faite en ce qui concerne ce chapitre. La Commission du Budget vous a entendu, comme c'était son devoir. Vous avez fait sur certains autres chapitres les observations que vous aviez à présenter; la Commission du Budget a statué ensuite, les chiffres vous ont été communiqués, ils l'ont été au Gouvernement et, par conséquent, nous sommes en droit de considérer que l'accord le plus complet existe entre la Commission et le Gouvernement.

« *M. le sous-secrétaire d'État.* — J'ai demandé au contraire à être entendu à nouveau par la Commission du Budget.

« *M. le Président de la Commission.* — Je le reconnais. Après les vacances, alors que la Commission du Budget avait repris ses travaux, alors que, d'accord avec le Gouvernement, elle avait établi l'équilibre, alors que le rapport général était rédigé et imprimé, vous avez demandé à être entendu; on vous a répondu qu'il était trop tard. A ce moment, en effet, il était trop tard : il aurait fallu faire cette demande plus tôt...

« *M. le sous-secrétaire d'État.* — Je l'ai demandé très souvent.

« *M. le Président de la Commission.* — Je ne puis que faire, pour ma part, une très légitime et très nette protestation. Il ne se peut pas que sur chacun des chapitres des dépenses le ministre intéressé sollicite ou accepte des relèvements de crédits en désaccord avec la Commission du Budget. »

2. « *M. Caillaux, ministre des Finances.* — M. le ministre de l'Agriculture m'a demandé des crédits pour la répression des fraudes; je n'ai pas diminué d'un centime le chiffre qu'il m'a proposé. A l'ins-

séquence, un ministre ne pourrait, au cours de la discussion du Budget, proposer le relèvement de l'un des crédits de son Département sans présenter un décret portant rectification des chiffres du projet primitif[1]. Mais il est admis que les ministres peuvent adresser à la Commission du Budget des lettres signalant la nécessité d'augmenter un ou plusieurs chapitres (V. *supra*, 773). Si la Commission fait sienne l'augmentation proposée, le chiffre nouveau est directement soumis à la Chambre par le Président; si la Commission refuse de présenter ce chiffre, un membre peut l'introduire par voie d'amendement, à moins qu'il ne s'agisse de l'un des crédits sur lesquels le droit d'initiative est interdit aux députés par l'article 51 *bis* du règlement (V. *supra*, n° 66).

850 [*Sans modifications*].

851. Il n'y a point de texte réglementaire qui interdise de présenter et de voter sur les chapitres de l'état A des amendements tendant à réduire les crédits dans une mesure telle que certaines dispositions légales ne puissent plus fonctionner. Mais de pareils votes sont dépourvus de sanction; tant qu'une loi

tant, comme on me signalait qu'il pourrait y avoir une utilité à y apporter une légère augmentation, je l'ai acceptée.

. . . . . .

« *M. Ruau, ministre de l'Agriculture.* — Je me garderai bien de soutenir l'amendement de M. Bouveri. Les considérations d'équilibre général que M. le ministre des Finances a fait valoir tout à l'heure m'ont fortement touché. Je ne puis oublier la responsabilité qui m'incombe de ce chef... Entrant dans une voie d'amélioration progressive, je me retourne vers la Commission du Budget et vers mon collègue des Finances et je leur dis : « Accordez-nous pour commencer un crédit. » (C. D. 10 novembre 1908.)

« *M. Barthou, Garde des Sceaux.* — Vous me demandez de proposer un crédit. Vous savez très bien que l'initiative ne peut pas venir de moi seul. *Il faut que j'aie l'adhésion de M. le ministre des Finances.* Or soyez sûrs que je ne l'obtiendrai qu'en lui apportant un projet complètement étudié et mis au point. Il ne l'est pas à l'heure actuelle. » (C. D. 21 décembre 1909.)

1. Le 11 novembre 1908, peu de jours avant que fût appelé le Budget des colonies, le chef de ce Département avait saisi la Commission du Budget, par voie de lettre approuvée en Conseil des ministres, d'une demande de relèvement des crédits affectés au chapitre 1er. La Commission n'ayant pas adhéré à cette demande, la Chambre se trouva, le 16 novembre, en présence du crédit primitif de 811.487 francs; sa mise aux voix donna lieu aux incidents suivants :

« *M. Milliès-Lacroix, ministre des Colonies.* — Il est de mon devoir de faire la Chambre juge, je ne dis pas d'un conflit, mais d'un désaccord, que je croyais dissipé, entre la Commission du Budget et moi-même. Le crédit du chapitre 1er, tel que le Gouvernement l'avait proposé, s'élève à 811.487 francs... Je demande qu'on veuille bien, en échange du personnel militaire que je remettrai à la disposition du ministère de la Guerre, m'accorder trois ou quatre rédacteurs pour faire le travail. La mesure comportera une réduction de crédit de 23.000 francs au chapitre 2 et un transport de 19.000 francs au chapitre 1er.

« Repousser cette proposition que M. le ministre des Finances a transmise avec un avis favorable à la Commission serait un désaveu pour moi et constituerait à mes yeux une marque de défiance absolue.

« *M. Paul Doumer, rapporteur général.* — ...Je demande à la Chambre de persister dans cette manière de voir et de repousser cette augmentation de 22.000 francs qui n'est appuyée, d'ailleurs, par aucun document régulier.

« *Je ne sais même pas si, réglementairement, la Chambre pourrait voter ce crédit. Au projet de Budget, seule pièce officielle en présence de laquelle nous nous trouvons, le crédit demandé pour le chapitre 1er s'élève à* 811.487 *francs*. Nous n'avons pas d'autre proposition à considérer. » (C. D. 16 novembre 1908.)

« *M. le Président.* — Je mets aux voix le chapitre 1er.

« *M. le ministre des Colonies.* — Pardon, monsieur le Président, mais je serais reconnaissant à la Commission du Budget de me faire connaître quelle suite elle entend donner à l'incident d'hier soir.

« *M. le rapporteur général.* — La Commission du Budget a pensé qu'elle n'avait pas à tenir compte de l'incident d'hier soir... Il a paru à la Commission qu'il ne lui était pas possible d'accepter les augmentations que vous lui demandiez et qu'elles avaient besoin d'être examinées de beaucoup plus près... Nous vous prions donc de ne pas insister, puisqu'il n'y a pas d'incident. L'incident ne peut même pas naître. *Les ministres n'ont pas le droit d'amendement.* M. le ministre des Finances le sait mieux que personne. *Il n'y a donc pas là une question qui puisse se poser utilement, législativement devant la Chambre.* Ce serait une interpellation à la Commission du Budget et les rôles seraient renversés. Ce ne saurait être autre chose, puisque vous ne pouvez pas demander le relèvement du crédit. » (C. D. 17 novembre 1908.)

existe, le Gouvernement est obligé de l'appliquer[1]. Lorsque la volonté de la Chambre de refuser les crédits nécessaires à l'application d'une loi devient manifeste, la seule procédure efficace est de lui proposer de délibérer avant le vote de ces crédits sur les amendements de principe qui ont pour but de modifier la loi existante[2].

En effet, le Gouvernement qui est chargé de faire appliquer les lois, toutes les lois en vigueur, n'aurait pas le droit de laisser tomber une loi en désuétude sous le prétexte que les Chambres lui auraient refusé les crédits nécessaires à son fonctionnement. Cette question a été très nettement posée dans la séance de la Chambre des députés du 2 mars 1906; MM. Breton et Colliard avaient déposé sur le chapitre 14 du Budget de la Guerre un amendement tendant à réduire les crédits de ce chapitre en vue de supprimer les périodes d'instruction des territoriaux et de ramener de quatre semaines à 15 jours la période des réservistes; mais ces périodes étaient prescrites par l'article 41 de la loi sur le recrutement du 21 mars 1905. Une proposition adoptée par la Chambre et modifiant l'article 41 n'avait pas encore été sanctionnée par le Sénat; en conséquence, M. Étienne, ministre de la Guerre, déclara que, quel que fût le vote de la Chambre sur la réduction des crédits, il lui serait impossible de s'abstenir de convoquer les réservistes et les territoriaux dans les conditions prévues par la loi de 1905. L'amendement fut repoussé par 267 voix contre 239.

Lorsque la Chambre adopte une proposition de loi dans le temps même où elle discute le Budget, il ne lui serait pas possible, après avoir voté l'ensemble de cette proposition, de décider que les articles dont elle se compose devront être incorporés dans la loi de finances. En effet, aux termes du règlement, le vote de l'ensemble d'une proposition oblige le Président de la Chambre à en faire la transmission au Sénat. Quelques jours après l'accomplissement de cet acte de procédure, l'incorporation dans la loi de finances du texte dont le Sénat vient d'être saisi, et sur lequel il ne lui a pas encore été possible de délibérer, aurait le caractère d'une mise en demeure véritablement inconstitutionnelle; ce serait déclarer d'avance qu'on lui mesure le temps de son examen, et que la transmission opérée en vertu du règlement a changé de caractère.

Toutefois, après l'adoption des divers articles d'une proposition de loi, il ne serait pas interdit de demander à la Chambre de ne pas procéder au vote d'ensemble afin qu'il n'y ait pas transmission au Sénat; dans ce cas, et si la Chambre décidait de ne rendre aucun vote d'ensemble, les articles adoptés

1. *M. Maurice Berteaux, Président de la Commission du Budget.* — J'ai en même temps indiqué — et là je touche au fond même de la question qui m'amène à la tribune — que ce n'était pas par une réduction de crédits que nous pouvions aboutir à un résultat quelconque. Messieurs, si vous en vouliez une preuve irréfutable, je la trouverais précisément dans votre vote de l'an dernier. Vous avez opéré l'année dernière une réduction indicative sur les crédits, et vous voyez à quoi cela vous a conduit; à rien! vous êtes aussi avancés que si vous n'aviez opéré aucune réduction. Pourquoi? parce qu'en pareille matière vous vous trouvez en présence d'un texte impératif de la loi qui lie le ministre de la Guerre. Le ministre, quelque réduction de crédit que vous opériez, n'a pas le droit de ne pas obéir aux prescriptions de la loi qui l'oblige à convoquer les territoriaux et les réservistes pendant vingt-huit et treize jours; il les convoque donc et doit leur payer en conséquence la solde correspondant aux journées qu'ils passent sous les drapeaux. C'est l'évidence même. » (C. D. 30 novembre 1907.)

2. Ainsi procédé par la Chambre, le 2 décembre 1907, en vertu de la décision prise le 30 novembre, pour les amendements tendant à réduire les périodes d'exercice des réservistes et des territoriaux.

pourraient être incorporés dans la loi de finances. Une motion a été faite, en ce sens, par M. Jules-Louis Breton, d'accord avec la Commission de l'armée, dans la séance du 28 février 1906 ; mais elle a été repoussée par la Chambre sur la demande du Président du Conseil [1].

On voit par ces divers précédents que depuis longtemps il est d'usage d'introduire dans la loi de finances des textes qui n'ont qu'un rapport très lointain avec le Budget et qui en retardent le vote (V. *supra*, n° 845). Afin de réagir contre cette mauvaise méthode de travail, la Chambre a voté, dans la séance du 16 décembre 1906, sur l'initiative de M. Charles Chabert, la résolution suivante :

« La Chambre invite M. le ministre des Finances à étudier un projet de loi portant que désormais la loi de finances ne pourra comprendre que des articles ayant trait à la perception ou au rendement des impôts à l'exclusion de toutes autres questions. »

M. Joseph Caillaux, ministre des Finances, s'est associé au vote de la résolution sous les réserves suivantes :

« Je fais simplement observer que la formule de M. Chabert est peut-être un peu restrictive. La loi de finances n'est pas uniquement destinée à contenir les dispositions relatives à la perception et au rendement des impôts; il est d'autres dispositions financières importantes qui peuvent aussi y prendre place. Mais si j'ai bien saisi la pensée de notre collègue, il désire qu'on n'inscrive dans les prochains Budgets que des dispositions ayant un caractère financier. Sur ce point, le ministre des Finances est complètement d'accord avec lui. »

Il n'a encore été présenté aucune mesure législative pour régler cette question qui est certainement délicate, mais dont la solution simplifierait les débats budgétaires.

Dans les *Standing orders* de la Chambre des lords, sous le n° 59 on trouve le principe suivant :

« L'adjonction de clause ou clauses à un bill d'aide ou de subside, dont la matière est étrangère à, et différente de la matière dudit bill d'aide ou de subside, est contraire aux usages parlementaires, et tend à détruire la constitution de ce Gouvernement [2]. »

852 et **853**. [*Sans modifications.*]

854. Dans la séance du 2 février 1904, la Chambre a confirmé ce principe qu'il n'est pas possible de présenter, par voie d'amendement à un projet de crédits supplémentaires, une demande tendant soit à voter un chapitre pour lequel le Gouvernement ne signale pas d'insuffisances, soit à créer un chapitre nouveau non inscrit dans le Budget primitif. Toute autre procédure serait la des-

1. M. Rouvier, Président du Conseil, avait fait du rejet de cette procédure insolite une question de confiance ; il avait combattu la motion avec des arguments tirés du pouvoir constitutionnel attribué à chacune des deux Chambres :

« Le Gouvernement, disait-il, ne peut accepter la proposition de l'honorable M. Breton. Il lui paraît, en effet, qu'on fausserait le régime constitutionnel en usant jusqu'à l'abus, du système qui consiste à introduire dans la loi de finances des dispositions qui ne sont pas inhérentes à cette loi. Il devient manifeste à tous les yeux que ce que l'on cherche c'est moins la solution rapide des questions que la Chambre a à examiner qu'une procédure tendant à contraindre le Sénat à subir une pression inconstitutionnelle. Je dis une pression inconstitutionnelle, parce que la loi militaire et les dispositions relatives aux périodes d'appel des réservistes et des territoriaux forment une loi organique indépendante des crédits prévus par la loi de finances ».

2. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I. 112.

truction du Budget. Le Gouvernement qui est chargé, par la Constitution, d'appliquer la loi de finances comme toutes les lois, a le droit de venir demander à la Chambre, sous des formes régulièrement déterminées, les crédits supplémentaires dont la nécessité lui est révélée par le fonctionnement des services et auxquels il estime que le rendement des impôts lui permet de faire face. Mais, s'il était loisible à chaque membre de venir proposer des augmentations au cours des crédits supplémentaires comme au cours du Budget primitif, il n'y aurait plus aucune garantie pour le bon ordre des finances publiques. Lorsque la Chambre établit le Budget, elle vote les impôts après les dépenses; elle peut donc créer des ressources pour répondre aux augmentations qu'elle a consenties sur l'initiative de ses membres. Rien de pareil lors du vote des crédits supplémentaires; l'état des recettes n'est plus devant la Chambre; il n'y a plus à modifier les impôts autorisés pour l'année en cours. On ne peut donc voter que les suppléments de dépenses auxquelles le Gouvernement a déclaré se trouver en mesure de faire face avec les disponibilités de l'exercice.

Si évidentes que soient ces vérités, il n'y a pas de texte réglementaire qui permette au Président d'opposer une fin de non-recevoir absolue aux augmentations réclamées à propos des projets de crédits supplémentaires, mais il lui appartient de faire les réserves consacrées par les précédents, et lorsque les auteurs des amendements d'augmentation en ont développé les motifs, la Chambre statue sur leur recevabilité, à moins qu'ils ne soient retirés, soit purement et simplement, soit pour être transformés en propositions de loi spéciale et renvoyés à la Commission du Budget. C'est ainsi qu'il a été procédé le 2 février 1904.

Il a été procédé de même dans la séance du 17 décembre 1908; la Chambre se trouvait alors en face d'une espèce différente de celles que nous venons d'étudier; on ne lui demandait plus d'introduire dans un projet de crédits supplémentaires des chapitres que le Gouvernement n'y avait pas inscrits; on voulait, par voie d'amendements, augmenter des crédits dont l'insuffisance avait été reconnue par le Gouvernement; cinq amendements tendaient à relever les chiffres proposés par le ministre des Finances pour le chapitre 38 de l'Intérieur qui concerne les subventions aux institutions de bienfaisance; d'autre part, quatre amendements avaient pour but de majorer les chiffres proposés au chapitre 11 de l'Agriculture qui vise les secours pour indemnités. Dans le silence du règlement, il importait d'établir des principes capables d'enrayer un élan dangereux pour l'équilibre du Budget. Avant de mettre en délibération les amendements qui avaient été d'ailleurs imprimés et distribués, M. le Président Brisson présenta à la Chambre les observations suivantes :

« Nous rencontrons sur le chapitre 38 cinq amendements, qui tendent tous à augmenter le crédit proposé par le Gouvernement. Il n'échappera pas à la Chambre — et l'observation en a été faite plusieurs fois par mes prédécesseurs — que, lorsque nous sommes appelés à délibérer sur des demandes de crédits supplémentaires déposées par le Gouvernement, la situation n'est plus du tout la même que lorsque nous sommes appelés à voter le Budget.

« Actuellement le Budget de 1908 est voté; il appartient au Gouvernement d'apprécier les insuffisances de crédits qui peuvent se révéler; lui seul connaît les ressources qui permettent de faire face à de nouveaux crédits; or, l'état des recettes n'est plus en ce moment soumis à la Chambre, et, si nous augmentions par notre initiative les crédits supplémentaires, cette balance qui constitue le Budget disparaîtrait; on pourrait presque dire qu'il n'y aurait plus de Budget. »

Les réserves du Président furent appuyées avec force par M. Caillaux, ministre des Finances :

« Monsieur le Président, permettez-moi d'appuyer en quelques mots les observations très justes que vous venez de présenter. En effet, il n'y aurait plus de Budget si la Chambre entrait dans la voie où quelques-uns de nos collègues voudraient l'engager.

« La demande de crédits supplémentaires constitue un droit, peut-être exorbitant, mais un droit concédé au Gouvernement en raison de certaines nécessités. Si l'exercice de ce droit n'était pas corroboré par l'apport de recettes équivalentes aux dépenses proposées, on aboutirait à détruire tout l'équilibre d'un Budget.

« Quand on propose d'augmenter les dépenses au cours de la discussion du Budget, ce danger n'existe pas, parce que la Chambre prend la responsabilité de cette augmentation et qu'ensuite, en votant les recettes, elle sait dans quelle mesure elle doit également les augmenter.

« Il en est tout autrement, on le conçoit, si, au moment de l'examen des cahiers de crédits supplémentaires, nous sommes saisis à tout instant de demandes d'augmentation de crédits. Je ne sais véritablement pas comment pourrait être réalisé l'équilibre nécessaire. Je me demande, en outre, quel avantage aurait la Chambre à enlever au Gouvernement une responsabilité qui lui appartient entièrement. »

La Commission du Budget, par l'organe de son rapporteur général, s'associa pleinement à la doctrine du Président et du ministre des Finances; l'auteur de l'un des amendements, M. Klotz, en reconnut le bien fondé; de son côté, le ministre, constatant que depuis le dépôt du projet gouvernemental des sinistres nouveaux s'étaient produits, prit l'initiative de proposer un relèvement des chiffres primitifs; tous les amendements furent successivement retirés.

Il résulte de ces débats que, sur les projets de crédits supplémentaires, des amendements d'augmentation peuvent être déposés et distribués [1], mais qu'ils constituent pour le Gouvernement des *indications* et que leurs auteurs abuseraient de leurs droits s'ils réclamaient un vote alors que le ministre des Finances déclare que l'état des recettes ne permet pas d'augmenter les dépenses au delà des limites indiquées par le Gouvernement. Il ne serait pas possible, en effet, d'introduire dans un cahier de crédits supplémentaires des augmentations d'impôts, et d'ailleurs il ne paraîtrait pas constitutionnel de créer des taxes en cours d'exercice. L'article final de la loi de finances qui autorise la perception des impôts signifie qu'ils ne seront plus modifiés avant l'année suivante; chaque citoyen établit son budget d'avance comme l'État établit le sien; on n'aurait pas le droit d'accroître les charges des contribuables par une sorte de surprise et avant l'ouverture d'un nouvel exercice.

Les raisons qui s'opposent à l'introduction de nouvelles demandes de crédits dans les projets de crédits supplémentaires présentés par le ministre des Finances, ne sont plus de même nature lorsqu'il s'agit d'amendements ayant pour but non d'augmenter les dépenses, mais d'abaisser une taxe fiscale. Toutefois, il est manifeste qu'il serait d'une mauvaise procédure de profiter des insuffisances budgétaires révélées par un projet de crédits pour voter un texte réduisant les ressources. Dans la séance de la Chambre des députés du 1er décembre 1905, M. Massabuau avait présenté, à propos d'un projet de crédits supplémentaires, un amendement relatif à la taxe postale des

1. La Présidence peut même, en s'appuyant sur les principes, s'abstenir de faire distribuer des amendements d'augmentation aux crédits supplémentaires, sauf à fournir devant la Chambre les explications nécessaires. (C. D. 24 décembre 1909; amendement de MM. Ceccaldi, Girod et Betoulle.)

écrits électoraux ; M. Pierre Baudin, rapporteur général du Budget, fit observer qu'un amendement de cette nature ne pouvait trouver sa place dans un cahier de crédits, et, d'accord avec l'auteur, l'amendement fut renvoyé à la Commission des Postes et Télégraphes.

855. Le dépôt de projets de résolution au cours de la discussion du Budget des dépenses résulte de l'usage, non d'un droit[1]. Dans la séance de la Chambre des députés du 8 décembre 1907, MM. François Fournier et Marcel Sembat avaient défendu un article additionnel à la loi de finances qui tendait à consacrer par un texte législatif les projets de résolution ; cet article était ainsi conçu :

« Dans l'exposé des motifs du projet de Budget, le ministre des Finances fera inscrire chaque année le texte des propositions de résolution adoptées par la Chambre au cours de la discussion du précédent Budget. »

M. Caillaux, ministre des Finances, ayant déclaré qu'il publierait ses résolutions dans les annexes du Budget, l'amendement ne fut pas mis aux voix[2] ; il valait mieux, en effet, éviter de donner une existence légale à cette procédure qui est, pour ainsi dire, en marge du règlement et même de la Constitution.

Les projets de résolution joints au Budget n'échappent pas à la règle générale qui veut que toutes les pièces destinées à provoquer un vote soient d'abord déposées entre les mains du Président et communiquées par lui à la Chambre ; il ne serait pas correct d'apporter directement à la tribune une résolution inconnue du Président[3]. L'observation de cette formalité peut seule empêcher le dépôt de résolutions contraires au règlement ou à la Constitution ; c'est également une mesure protectrice des droits de tous, car le Président ne saurait établir la priorité des différents textes s'ils sont jetés dans le débat sans lui être préalablement communiqués ; enfin l'on ne doit pas oublier que les projets de résolution ont surtout pour but d'amener les ministres à s'expliquer devant la Chambre ; comment pourraient-ils le faire à l'égard des projets que la Présidence n'a pas été mise en état de leur notifier ?

Les projets de résolution rattachés par leurs auteurs à l'un des chapitres du Budget, n'étant point prévus par le règlement, ne sont point traités comme des amendements dont ils n'ont d'ailleurs à aucun degré le caractère. En conséquence, à la Chambre des députés, ils ne sont ni imprimés ni distribués ; ils sont simplement communiqués à la Commission du Budget et au Gouvernement ; lorsqu'ils sont improvisés en cours du débat, ils sont dispensés de la formalité de la prise en considération parce que l'Assemblée les considère comme des vœux qui n'engagent les ministres que dans une mesure très restreinte.

Au Sénat, la même procédure a été longtemps suivie ; elle a été modifiée le

1. L'usage s'étend aux chapitres compris dans les projets de crédits supplémentaires (C. D. 24 décembre 1909) ; mais il ne saurait être invoqué au moment du vote des articles législatifs de ces mêmes projets. — V. *supra*, n° 697.

2. La première application de la mesure acceptée par M. Caillaux a eu lieu lors de la présentation du Budget de l'exercice 1909.

3. C. D. 23 et 24 novembre 1908.

10 avril 1906, sur l'initiative de M. le Président Antonin Dubost. Le Sénat s'est abstenu d'adopter un texte donnant aux projets de résolution une existence réglementaire, mais il a sanctionné par son vote les explications données par le Président et desquelles il résulte que désormais les projets de résolution déposés sur les chapitres des divers ministères, devront être présentés en temps utile pour être imprimés et distribués comme les amendements; ceux qui se produiront au cours du débat seront astreints, comme les amendements à la formalité de la prise en considération [1]. Il n'y a donc plus, devant le Sénat, aucune différence de procédure entre les amendements et les projets de résolution; ces deux moyens pour le législateur d'exprimer sa volonté ne se distinguent plus, dans la Haute Assemblée, que par le résultat, mais c'est encore quelque chose [2].

1. Le Sénat, comme nous venons de l'expliquer, n'a voté aucun texte réglementaire; nous croyons donc utile de reproduire *in extenso* le compte rendu de la séance du 10 avril 1906, dans laquelle il a fixé ce point de la procédure :

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Nous pourrions peut-être profiter de cette occasion, messieurs, pour déterminer provisoirement la procédure qui pourrait être suivie en ce qui concerne les projets de résolution qui sont présentés au cours du vote des Budgets. Si le Sénat n'y voyait pas d'inconvénient, en attendant qu'il ait tranché ce point dans son règlement, il pourrait être entendu que tout projet de résolution devrait être déposé et imprimé comme un amendement, et serait soumis à l'examen préalable de la Commission des finances. (*Approbation sur un grand nombre de bancs. — Très bien! très bien!*)

« *M. Gaudin de Villaine.* — Ce serait pour l'avenir, monsieur le Président. Ce ne serait pas exécutoire actuellement, pour la présente discussion, car nous sommes pris au dépourvu.

« *M. le Président.* — Bien entendu, la résolution ne serait pas exécutoire dès aujourd'hui.

« *M. Gaudin de Villaine.* — Ni demain?

« *M. le Président.* — Ni demain; je ne vois pas d'inconvénient à remettre l'application de cette mesure à la prochaine discussion du Budget. (*Très bien! très bien!*)

« *M. le rapporteur général.* — Nous ne saurions trop remercier M. le Président du Sénat de l'initiative qu'il vient de prendre et nous demanderons au Sénat de vouloir bien adopter provisoirement la procédure qui vient de lui être indiquée.

« *M. Magnin, Président de la Commission des Finances.* — Et nous l'appliquerons dès demain!

« *M. Gaudin de Villaine.* — M. le Président vient de nous dire qu'elle ne serait appliquée que dans l'avenir.

« *M. le Président.* — Bien entendu, monsieur Gaudin de Villaine, il ne peut pas s'agir de gêner l'initiative des membres du Sénat; au contraire, c'est un moyen de la fortifier. (*Très bien! très bien!*)

« *M. Dominique Delahaye.* — Messieurs, dans la proposition qui vous est faite, il y a une partie qui semble très sage, c'est celle qui concerne l'impression des projets de résolution; il est bon, en effet, que chacun des membres de cette Assemblée puisse savoir de quoi on va l'entretenir. Mais l'autre partie, qui implique le renvoi à la Commission des finances, pourrait être en certaines circonstances tout à fait gênante et prendre même le caractère d'une entrave à la liberté des membres du Sénat. Ces projets de résolution sont généralement accompagnés de brèves explications. Nous n'avons qu'une occasion de les présenter au cours de l'année, au moment de la discussion du Budget. Je demande qu'il ne soit apporté aucune espèce d'entrave à cette liberté des membres du Sénat.

« *M. le Président.* — Je crois, messieurs, que les termes dont je me suis servi sont une garantie suffisante pour chacun des membres du Sénat. (*Très bien! très bien!*)

« En effet, je suppose que l'un de vous veuille prendre l'initiative d'un projet de résolution au cours même du débat; il sera dans la même situation que s'il voulait présenter un amendement. (*C'est cela! sur un grand nombre de bancs.*)

« Ce projet de résolution, comme l'amendement lui-même, serait soumis à la prise en considération. Si la prise en considération était votée, le projet de résolution, comme l'amendement, serait renvoyé à la Commission compétente. C'est, en résumé, une assimilation complète avec notre procédure relative aux amendements dont personne ne s'est plaint jusqu'à présent et qui paraît garantir toutes les initiatives et tous les droits de tous les membres du Sénat. (*Assentiment général. Très bien! — très bien!*)

« *M. le Président de la Commission des Finances.* — Elle garantit en même temps l'utile examen des propositions qui se produisent.

« *M. le Président.* — Je consulte le Sénat sur la nouvelle procédure que nous lui proposons en matière de projets de résolution déposés au cours du vote du Budget.

« Le Sénat adopte cette procédure. »

2. En présence des résolutions d'autant plus nombreuses qu'elles ont moins de sanctions, n'est-il pas permis de rappeler ces paroles de Démosthène dans sa troisième Philippique : « Des vœux! oh! qu'il est aisé, Athéniens, de presser dans une courte formule tous les objets de nos désirs! Mais choisir un parti dans les délibérations publiques, voilà ce qui est moins facile. Quand tout ne peut être donné, préférons du moins ce qui nous sert à ce qui nous flatte. »

Les projets de résolution ne faisant point partie des moyens réguliers de procédure, il ne serait pas d'un bon exemple, malgré quelques précédents contraires, que la Commission du Budget présentât elle-même une de ces motions ; de même que les rapporteurs des projets de loi ont le droit de parler et de déposer des amendements en leur nom personnel, un rapporteur du Budget peut déposer, en son nom personnel, un projet de résolution se rattachant à l'un des chapitres du Budget qu'il a été chargé d'examiner[1]. Il importe, en pareil cas, que la Chambre soit avertie que le projet de résolution n'émane point de la Commission du Budget. Le rapporteur spécia. d'un Département ministériel peut également présenter à la tribune, comme conclusion de son discours, un projet de résolution qui n'aurait pas été annexé au rapport de la Commission[2].

Bien que la Chambre ne vote pas sur les motifs des rapports (V. n° 781) et que chaque membre puisse être déterminé dans ses décisions par des raisons toutes différentes de celles qui sont exprimées par les Commissions, il ne serait pas interdit de présenter, sur l'un des chapitres du Budget, un projet de résolution prenant acte d'une réduction de crédit opérée par la Commission du Budget et des explications fournies dans le rapport à l'appui de cette réduction[3]. Il ne nous paraît pas que cette procédure puisse être étendue aux projets purement législatifs (V. n° 697) ; elle aurait alors de sérieux inconvénients. S'il est déjà parfois difficile de réunir une majorité autour d'un texte précis, qu'arriverait-il s'il était permis de mettre la Chambre en demeure de voter sur les motifs invoqués dans les rapports?

Lorsque des amendements ayant un caractère législatif ont été déposés sur la loi de finances, il ne serait pas correct de les introduire sous forme de projets de résolution dans la discussion des chapitres ; ce serait une atteinte au droit des auteurs de ces amendements et aussi une cause de trouble pour les travaux de la Chambre ; en pareil cas, le Président aurait le devoir d'intervenir[4].

Bien que la forme des résolutions présentées au cours du Budget ne soit déterminée par aucun texte, il y a des cas où une résolution ne pourrait être mise aux voix par le Président. Les ministres, par exemple, étant chargés par la Constitution d'exécuter les lois, on ne pourrait décider, par une simple

1. C. D. 5 mars 1906. — *Sic*, C. D. 29 novembre 1907 et 25 novembre 1908. (Projet de résolution déposé sur le chapitre 1er du Budget de la marine par M. Chaumet, bien que M. Chaumet fût rapporteur de ce Budget. — C'est par suite d'une erreur matérielle qu'au *Journal Officiel* du 30 novembre 1907, M. Chaumet, s'expliquant sur son projet de résolution, a été porté comme rapporteur ; cette qualification, inexacte à ce point du débat, a été rectifiée dans les Annales.) — V. également, C. D. 26 janvier 1910, projet de résolution déposé en son nom personnel par M. Buyat, rapporteur du Budget des Beaux-Arts ; observations de M. Paul Doumer, rapporteur général.

2. C. D. 5 décembre 1907 et 26 novembre 1908. (Projet de résolution déposé par M. Paul Deschanel, rapporteur du Budget des Affaires étrangères.)

3. Dans la séance de la Chambre des députés du 2 décembre 1903, sur le chapitre 1er du Budget des Finances, et à propos de la question de suppression des majorats, M. Charles Chabert a présenté et fait voter la résolution suivante :

« La Chambre *prend acte de la signification donnée par la Commission du Budget*, d'accord avec le Gouvernement, à la réduction de 50,000 francs opérée au chapitre 1er du Budget des Finances, et compte sur l'engagement pris par le ministre des Finances de faire disparaître au cours de l'année 1904 la législation d'exception qui régit les majorats. »

4. C. D. 15 novembre 1904.

résolution, qu'un ministre est autorisé à faire tel ou tel paiement[1]. De deux choses l'une, en effet, ou le paiement visé correspond à une dette de l'État, pour laquelle un crédit est régulièrement ouvert, et le ministre doit effectuer ce paiement sous peine de manquer à son devoir, ou la dette n'existe pas, ou bien encore il n'y a pas de crédit ouvert, et, dans ces derniers cas, une résolution ne suffit pas; il faut une loi.

Ce principe que les projets de résolution sont soumis, comme les amendements, à la nécessité de respecter les textes constitutionnels a été appliqué dans la séance de la Chambre des députés du 29 novembre 1907. M. Chaumet et plusieurs de ses collègues avaient déposé sur le chapitre 1er du Budget de la Marine un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre, convaincue qu'il est nécessaire et urgent de procéder à une réforme d'ensemble de l'institution maritime, invite le Gouvernement à présenter dans le plus bref délai, *avec le concours d'une Commission extra-parlementaire*, un projet de loi organique de la marine militaire. »

M. le Vice-Président Étienne, qui occupait le fauteuil, fit observer qu'il n'était pas possible de limiter, par une résolution, les pouvoirs du Gouvernement en matière d'initiative législative. Le Président de la République a, comme chacun des membres des deux Chambres, la plénitude du droit d'initiative, sans autre concours que celui des ministres; il n'est pas possible de lui imposer la collaboration d'une Commission quelconque. Les ministres préparent et présentent les lois sous leur seule responsabilité ; ils ont le droit de s'entourer de tous les conseils qu'ils jugent utiles[2] ; mais ils ne sauraient être liés à cet égard par aucun texte, tant que les lois constitutionnelles n'ont pas été revisées. Voici dans quels termes le Président a formulé ses réserves :

« Notre honorable collègue M. Chaumet me permettra de lui faire observer que sa proposition de résolution contient une indication qui est contraire au texte constitutionnel. En effet, il invite le Gouvernement à préparer un projet de loi « avec le concours d'une Commission extra-parlementaire » ; cette formule serait une limitation du droit d'initiative, dont l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 a investi le Gouvernement sans aucune réserve.

« Je prie donc M. Chaumet de vouloir bien renoncer aux mots « avec le concours d'une Commission extra-parlementaire. »

M. Chaumet s'étant rendu à l'observation du Président, la Chambre a voté

1. Dans la séance du 1er décembre 1903, M. le Président Léon Bourgeois a déclaré qu'il ne pouvait pas mettre aux voix une formule de résolution ainsi conçue : « La Chambre autorise le ministre de la Marine à payer le général Lasserre. »

2. C'est ainsi que par un arrêté du 1er août 1909, M. Georges Cochery, ministre des Finances, avait institué une Commission chargée d'organiser un régime de garantie fiscale pour les vins des régions délimitées, mais le ministre n'avait créé cette Commission qu'avec un caractère purement consultatif; elle n'avait pas à statuer ; son mandat consistait simplement à donner des avis et des conseils. Dans une interview publiée par le *Temps* du 28 août 1909, le ministre avait tenu à bien établir qu'il gardait toute son initiative et toute sa responsabilité :

« Certaines personnes ont parlé d'un projet que j'aurais soumis à l'examen de la Commission. C'est une confusion. Elle a été réunie non pour discuter un projet, mais pour en élaborer un. A la demande de quelques membres, l'Administration des contributions indirectes avait précisé sur le papier certaines bases de discussions, mais je n'avais même pas voulu les examiner, car je n'entendais pas réunir un Parlement viticole, mais faire de la Commission un collaborateur actif de l'Administration des finances, et statuer en toute liberté, après l'avoir entendue. En somme, j'ai simplement consulté les intéressés pour m'éclairer. Il n'a pas été voté de projet; on a simplement admis des principes. La liberté du Gouvernement reste entière. »

la résolution dépouillée de l'injonction qui heurtait directement une disposition précise des lois constitutionnelles.

Les projets de résolution qui sont présentés au cours de la discussion du Budget et qui, tout en visant un ministère spécial, ne s'appliquent pas à un chapitre déterminé, sont mis aux voix après la discussion générale du Budget de ce ministère [1] et au moment de l'examen du chapitre 1er. Dans la séance du 12 décembre 1906, M. le Président Brisson a maintenu le principe qu'aucun projet de résolution ne peut être mis aux voix dans le cours de la discussion générale du Budget d'un ministère. En effet, la discussion générale n'implique pas de vote, et, si vague que puisse être le texte d'un projet de résolution, il faut, pour que la Chambre statue en connaissance de cause, qu'il soit rattaché au chiffre ou au libellé d'un chapitre. D'autre part, le droit des orateurs serait singulièrement troublé si des projets de résolution pouvaient s'intercaler dans la discussion générale; la conséquence d'une telle procédure que la Chambre n'a jamais admise, et qui se trouverait d'ailleurs en contradiction avec le règlement, serait que chaque projet de résolution introduit dans la discussion générale formerait un débat spécial dans cette discussion et en suspendrait la marche; il faudrait nécessairement vider toutes ces petites séries de débats spéciaux, c'est-à-dire entendre les contradicteurs, le Gouvernement et la Commission, avant de pouvoir donner la parole aux orateurs régulièrement inscrits. Les membres qui produisent dans la discussion générale des dépenses d'un Département ministériel des projets de résolution ne peuvent les soumettre au vote de la Chambre qu'en les rattachant à un chapitre déterminé du Budget, et, bien qu'ils aient été développés au cours de la discussion générale, le Président les ajourne d'office jusqu'à ce que les chapitres qu'ils visent arrivent en délibération [2]. Si leurs auteurs ne découvrent pas de chapitre spécial auquel ils puissent être inscrits, l'usage leur permet, comme nous venons de le dire, d'en réclamer le vote au moment de l'examen du chapitre 1er. Bien entendu, cette procédure est applicable à la discussion générale de l'ensemble du Budget comme à celle de chaque Budget particulier; au cours de la discussion générale aucune résolution n'est recevable, par l'excellente raison qu'on ne peut pas faire deux choses à la fois et que discuter n'est pas voter; d'ailleurs, le règlement interdit implicitement de statuer à cette heure sur une motion quelconque, puisqu'il ne prévoit qu'un seul vote comme conséquence de la discussion générale, c'est, après la clôture de cette discussion, celui qui ordonne le passage aux articles.

Si deux ordres du jour motivés ou projets de résolution sont en concurrence, le vote de l'un écarte l'autre implicitement, comme en matière d'in-

1. Dans la séance du 21 mars 1903, après la discussion générale du Budget des Cultes, le Sénat a voté un ordre du jour motivé approuvant les déclarations du Gouvernement. Dans la séance de la Chambre des députés du 29 novembre 1905, M. le Président Paul Doumer a rappelé que la discussion générale ne comporte aucun vote et il a rattaché d'office au chapitre 1er du Budget de Travaux publics une résolution déposée au cours de la discussion générale de ce Budget. — *Sic*, C. D. 26 octobre 1908. (Discussion générale du Budget des Finances; résolution de M. Chastenet rattachée d'office au chapitre 4 dudit Budget, sur l'observation de M. le Président Brisson.) — C. D. 23 novembre 1908. (Discussion générale du Budget des Postes; résolution de M. de Folleville de Rimorel.)

2. *Sic*. C. D. 8 et 14 novembre 1907; 5 novembre 1908.

terpellation[1]. Mais il n'est pas interdit de faire suivre le vote de la motion qui a obtenu la préférence de la Chambre par le vote sur une motion distincte qui soulève des questions d'ordre différent[2].

S'il arrive que sur l'un des chapitres du Budget soient apportés des projets de résolution ayant un caractère politique et sans lien aucun avec la question du chiffre des crédits, il est dans le droit du Président de la Commission du Budget de demander à la Chambre, pour le bon ordre du débat, d'en ordonner le renvoi après l'achèvement de la loi de finances[3].

Aucun projet de résolution ne pouvant être admis au cours de la discussion générale, le membre qui veut obtenir une sanction immédiate de ses observations sans attendre l'examen des chapitres, n'a d'autre ressource que de déposer entre les mains du Président une demande d'interpellation; si le ministre accepte la discussion immédiate et si la Chambre l'ordonne, le Président est autorisé à suspendre le débat en cours et à donner lecture d'un ordre du jour motivé qui peut, alors, être mis aux voix[4].

Cette procédure exceptionnelle ne saurait évidemment être introduite que dans les circonstances graves où tout le monde est d'accord pour trouver sans retard un moyen de voter et de dégager la volonté de la Chambre.

De ce que la Chambre a admis le dépôt de projets de résolution sur les divers chapitres du Budget, il ne s'ensuit pas que ces projets puissent être discutés sans ordre ni méthode. Un projet de résolution visant un chapitre autre que celui qui est en délibération ou concernant un ministère autre que celui dont la Chambre examine le Budget ne pourrait pas être reçu par le Président; par exemple, il ne serait pas réglementaire d'apporter à propos du Budget de l'Instruction publique une motion contenant des injonctions adressées au Gouvernement en général ou à divers ministres[5]; outre que cela jetterait de la confusion dans le débat, le ministre dont le Budget est en discussion peut seul être mis en cause.

M. Henri Brisson a d'ailleurs fait observer avec beaucoup de finesse, dans la séance du 28 novembre 1903, qu'il importe plus aux députés de déposer des propositions de loi que des résolutions; parlant en qualité de Président de la Commission de l'enseignement, à laquelle de nombreux projets de résolution

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 23 novembre 1903, M. Hubbard avait déposé, sur le Budget des Affaires étrangères, un projet de résolution ainsi conçu : « La Chambre invite le Gouvernement à se concerter avec les Gouvernements étrangers au sujet de la limitation des charges militaires. » M. Gerville-Réache avait opposé à ce texte un ordre du jour ainsi conçu : « La Chambre, approuvant les déclarations du Gouvernement, passe à l'ordre du jour. » La rédaction de M. Gerville-Réache ayant obtenu la priorité, M. Hubbard présenta, avant le vote du fond, les réserves suivantes :

« Je veux faire observer à la Chambre que la présentation, dans un débat, d'un ordre du jour approuvant un certain nombre de déclarations, n'exclut pas du tout la consultation de la Chambre sur un projet de résolution... Je demande à la Chambre de vouloir bien procéder à un vote sur le fond de ma proposition, d'exprimer son opinion très nettement sur le texte que je lui ai soumis et de ne pas paraître l'écarter par un faux-fuyant et une équivoque. »

Après le vote au fond de l'amendement de M. Gerville-Réache, la résolution de M. Hubbard ne fut pas mise aux voix.

2. Dans la séance du 23 novembre 1903, après le vote d'un ordre du jour général concernant la politique extérieure, la Chambre a statué sur un ordre du jour spécial de M. Jaurès concernant la politique au Maroc.

3. C. D. 5 mars 1906. (Observations de M. Georges Cochery, Président de la Commission du Budget.)

4. C. D. 30 décembre 1909. (Suspension de la discussion générale des crédits supplémentaires; dépôt d'une interpellation et d'un ordre du jour motivé de M. Jaurès sur les affaires du Maroc.)

5. C. D. 27 novembre 1903.

venaient d'être renvoyés au cours du débat sur le Budget de l'Instruction publique, M. Brisson disait :

« Messieurs, au cours de cette discussion, on a ordonné un très grand nombre de renvois à la Commission de l'enseignement. Je suis convanicu d'exprimer ici le sentiment de celle-ci en remerciant nos collègues des multiples témoignages de confiance dont ils ont bien voulu l'honorer, mais je crois que j'exprimerai aussi sa pensée en priant les auteurs des vœux, des motions de résolutions, des invitations, en d'autres termes les auteurs de ces manifestations diverses, de vouloir bien, quand elles comportent des modifications de la législation actuelle, saisir d'abord la Chambre et ensuite la Commission de l'enseignement de propositions de loi régulières, car la Commission de l'enseignement craindrait, si elle se donnait la charge de rédiger la pensée de nos collègues, de ne pas la traduire avec fidélité. »

Nous avons constaté dans le *Traité* que l'ordre du jour pur et simple peut être opposé aux projets de résolution présentés sur les chapitres du Budget[1]. De même, un projet de résolution ou un ordre du jour motivé peut être opposé au texte dont la Chambre a été saisie en premier lieu[2]; si la Chambre donne la priorité au second texte, puis l'adopte au fond, le projet qui avait été d'abord déposé se trouve définitivement écarté, comme il arrive dans la procédure des interpellations[3]. Le nom, d'ailleurs, ne change rien à la nature des choses. En réalité, les projets de résolution présentés à propos des crédits budgétaires ne sont que des ordres du jour motivés invitant les ministres à faire un acte de leur compétence ou à étudier une réforme, exactement comme les motions qui servent à clore les interpellations. On ne comprendrait donc pas que la Chambre fût dépouillée du droit que lui attribue l'article 43 du règlement de statuer sur les questions de priorité et de donner la préférence au texte qui exprime le mieux sa pensée.

Lorsque la Chambre a écarté par l'ordre du jour pur et simple une résolution déposée sur un chapitre du Budget, ce vote n'interdit pas l'examen d'une résolution nouvelle portant sur le même chapitre, mais ayant un objet *différent* de celle sur laquelle il a été statué[4].

Les Chambres ne motivant pas leurs votes (V. *Traité*, n° 1012), l'auteur d'un amendement ayant pour objet de modifier le chiffre d'un crédit ne serait pas admis à le faire précéder de *considérants*[5], mais la question se pose de savoir si le membre qui réclame le changement du chiffre d'un chapitre peut déposer, sur le même chapitre, un projet de résolution. Dans la séance de la Chambre des députés du 28 décembre 1909, le rapporteur général, M. Paul Doumer, s'est prononcé pour la négative :

« La Chambre, disait-il, ne peut retenir à la fois l'amendement et la proposition de résolution. Si abusive que soit l'habitude prise de déposer des propositions de résolution,

1. Procédure confirmée dans les séances des 10, 16 et 18 novembre 1903, du 22 décembre 1909, et du 14 février 1910. — V. également, *supra*, n° 450.

2. C. D. 23 novembre 1908. (Ordres du jour de M. Modeste Leroy et de M. Sarraut opposés à une résolution de M. Charles Dumont.)

3. C. D. 23 novembre 1903.

4. C. D. 10 novembre 1903. (Chapitre 47 de l'Agriculture.)

5. Un amendement de réduction précédé de motifs avait été remis à la Présidence le 28 décembre 1909, par M. Allemane; la Présidence fit observer que, dans cette forme, il était irrecevable; en conséquence M. Allemane déposa un amendement de réduction pure et simple; mais il formula, concurremment avec, cet amendement, un projet de résolution, et c'est la question de concomitance qui va être examinée.

celles-ci, en tout cas, ne peuvent intervenir que là où leurs auteurs n'ont pas le droit de demander, par voie d'amendement, une modification au crédit du chapitre visé. On ne peut pas employer simultanément les deux méthodes : il faut opter pour l'une ou pour l'autre. Les propositions de résolution se sont introduites abusivement, je le répète, dans nos discussions ; je ne crois pas que ce soit une heureuse manière de procéder, parce que nous sommes Chambre législative et non consultative ; nous délibérons, nous n'émettons pas des vœux. Si le vœu a pu s'introduire, c'est uniquement parce qu'en vertu de l'amendement Berthelot, le droit d'initiative budgétaire du député est limité ; mais là où son initiative reste entière, il me semble inutile d'avoir recours à un projet de résolution. Je demande à M. Allemane de choisir entre une proposition de résolution, qui visera l'avenir et un amendement qui vise le présent. »

M. Allemane n'ayant pas insisté pour la mise aux voix de son projet de résolution, la Chambre n'a pas été appelée à statuer sur le point de droit. Il y a sans doute un abus de la tolérance qui s'est établie dans la discussion du Budget à produire simultanément sur un même chapitre un projet de résolution et un amendement ayant, dans le fond, un même but. Cependant, puisque la tolérance est inscrite dans les usages, il serait bien difficile à la Présidence d'opposer, en pareil cas, l'irrecevabilité absolue. C'est une question d'espèce. Il peut se présenter des cas où l'auteur d'un amendement budgétaire juge indispensable de mettre la Chambre en mesure de statuer, par l'adoption ou le rejet d'un projet de résolution, sur la thèse qu'il a développée à la tribune. Il ne faut pas oublier que le vote d'un chiffre est, par soi seul, un acte qui n'a pas toujours une signification très précise ; c'est un vote muet dont les conséquences lient faiblement le ministre, puisque la loi de 1871 consacre le droit absolu de virement entre les divers articles d'un chapitre. C'est pour ce motif que, longtemps avant les restrictions apportées à l'initiative parlementaire par l'article 51 *bis* du règlement, la Chambre a autorisé des projets de résolution en matière de crédits. Si critiquable que soit cette procédure, elle se justifie, dans une certaine mesure, par la nécessité où se trouve parfois la Chambre d'indiquer au Gouvernement la manière dont elle entend que soit dépensé l'argent qui lui a été demandé et qu'elle accorde.

Au cours de l'examen des chapitres de l'état A du Budget, le renvoi d'un projet de résolution à une Commission autre que la Commission du Budget a la priorité sur le vote du fond[1] (V. *supra*, n° 450).

Dans la séance du 7 juillet 1902, avant l'adoption des articles du projet de loi fixant les contributions directes de 1903, la Chambre a voté un ordre du jour motivé « prenant acte de l'engagement du Gouvernement, de déposer, avant la fin de l'année, un projet d'impôt sur le revenu ». Mais, après le vote de tous ces articles, un nouveau projet de résolution, qui visait l'équilibre du Budget de 1903, ayant été déposé par M. Théodore Denis, le Président de la Commission, M. Paul Doumer, a fait observer qu'il ne lui paraissait pas possible de suspendre le vote sur l'ensemble d'un projet dont chaque article venait d'être adopté séparément. M. le Président Léon Bourgeois a présenté sur le point de droit les observations suivantes :

« La question que soulève M. le Président de la Commission des crédits a été très souvent soulevée dans les Chambres précédentes. Peut-on, par des ordres du jour, des motions, des propositions de résolution, suspendre le cours régulier d'un débat et retarder le vote

1. C. D. 21 décembre 1904.

d'une loi? A cet égard, la Chambre, je suis obligé de le reconnaître, a varié dans sa jurisprudence; mais, en toutes circonstances, et toutes les fois qu'il lui a semblé pouvoir le faire, elle a cherché à revenir *à la règle parlementaire qui est de ne pas mêler le vote des motions ou des projets de résolution à la discussion même des projets de loi.*

« Je fais cette observation sans chercher en aucune façon à entreprendre sur le droit d'initiative de nos collègues, mais en appelant l'attention de la Chambre sur les inconvénients qu'il y a pour tous les partis, dans le régime parlementaire, à ne pas suivre rigoureusement les règles de notre jurisprudence.

« Je n'ai point fait d'observation de ce genre sur certaines propositions présentées au début de la discussion parce qu'elles visaient des articles mêmes du projet des quatre contributions et tendaient à remplacer dans le vote de la loi les quatre contributions par une imposition assise différemment. Par conséquent, il m'avait semblé que ces propositions étaient bien des propositions de modification plus ou moins directes au texte même du projet en discussion.

« Maintenant, si M. Denis insiste, je suis décidé à être aussi large que possible dans l'interprétation du droit de mes collègues; mais encore une fois je pense qu'il vaudrait mieux que cette motion suivît le vote de l'ensemble, et je suis convaincu que la Chambre ne se refuserait pas alors à statuer. Ce serait conforme à la bonne règle parlementaire. »

L'auteur du projet de résolution n'ayant pas insisté, l'ensemble du projet de loi fut mis immédiatement aux voix, conformément à la procédure indiquée par le Président, et c'est après la proclamation du vote que la Chambre fut appelée à statuer sur la résolution.

Les raisons qui font écarter de toute délibération législative les projets de résolution (V. n° 697) ne permettraient pas de les admettre au cours de la loi de finances sans de graves inconvénients[1]. Il peut sembler, dans une certaine mesure, assez logique d'autoriser le dépôt de projets de résolution ou d'ordres du jour motivés lorsque la Chambre examine les crédits inscrits à l'état A du Budget; on peut comprendre qu'en accordant au Gouvernement les ressources qu'il lui demande, la Chambre juge utile de joindre à son vote l'indication de la manière dont elle entend qu'il dépense l'argent ou qu'il prépare le programme des crédits du futur exercice. Un chiffre, par lui-même, ne dit rien, et le libellé des chapitres est quelquefois assez obscur pour avoir besoin d'être complété par une résolution motivée.

Il n'en va plus de même lorsque la Chambre est en face de la loi de finances. Là, elle rencontre des textes législatifs; si ces textes lui paraissent incomplets ou mal rédigés, il lui appartient de les rectifier; elle a tout pouvoir pour changer les articles qui lui sont soumis. Mais il serait tout à fait incorrect d'accompagner le vote d'un article du vote d'un projet de résolution. Quel serait, en pareil cas, le texte impératif? celui qui recevrait la sanction du Sénat comme article de loi, ou celui qui ne serait adopté que par la Chambre comme résolution? Si tel article de la loi de finances amenait des contestations devant les tribunaux judiciaires ou administratifs, quelle confusion pourrait se produire si les parties rencontraient, à côté du texte promulgué, une motion non promulguée.

Dans la séance de la Chambre des députés du 23 décembre 1903, M. le Vice-Président Lockroy a présenté, contre l'introduction des ordres du jour motivés dans la loi de finances, de très fortes objections :

« Avant de donner lecture du projet de résolution de M. Lasies, je fais observer à mon honorable collègue que ces motions, qui se comprennent très bien et que la Chambre

1. Et le Président en refuse le dépôt : C. D. 17 mars 1906.

d'ailleurs a accueillies avec une grande libéralité quand il s'agit du vote de crédits, ne se justifient pas de la même manière en présence de textes législatifs.

« En effet, quand il s'agit de crédits, il est naturel que la Chambre veuille indiquer au Gouvernement, par un projet de résolution, de quelle manière elle entend que ces crédits soient employés dans les Budgets futurs. Mais lorsque nous nous trouvons en présence d'un texte législatif, les projets de résolution, outre qu'ils pourraient prolonger inutilement les débats, placeraient la Chambre dans la situation des Conseils généraux, c'est-à-dire qu'ils l'inviteraient purement et simplement à formuler des vœux. Or, ce sont des textes législatifs que la Chambre doit voter. »

A la suite de ces observations, le projet de résolution de M. Lasies n'a pas été mis aux voix; il a été simplement renvoyé à la Commission du Budget (V. *supra*, n° 450). Le même principe a été appliqué par M. le Vice-Président Jaurès dans la séance de la Chambre des députés du 23 décembre 1903, au sujet d'un projet de résolution de M. Mirman, qui se présentait au cours du débat sur la réforme des patentes et dont l'examen a été ajourné jusqu'après le vote de l'ensemble du projet.

Les projets de résolution votés par l'une des Chambres au cours de la discussion des chapitres du Budget ont le même caractère que les ordres du jour motivés qui clôturent les interpellations [1]. Ils n'ont, au regard du Gouvernement, qu'une valeur indicative, nullement impérative; ils ne sauraient avoir la force exécutoire des lois qui ont subi la procédure constitutionnelle, c'est-à-dire qui ont été adoptées par les deux Chambres et promulguées par le Président de la République. Les résolutions approuvées simplement par l'une des deux Chambres sont assimilables aux vœux émis par les Conseils généraux; elles ne lient le Gouvernement que s'il a pris l'engagement formel de les exécuter; s'il s'est borné à promettre d'étudier les moyens de les réaliser, il est tenu de faire loyalement tout ce qui dépend de lui pour que le désir manifesté par l'Assemblée reçoive satisfaction; mais, s'il n'y parvient pas, s'il rencontre quelqu'une de ces difficultés matérielles que l'on ne saurait prévoir au cours d'un débat sommaire et souvent imprévu, il ne saurait être accusé d'avoir manqué à ses devoirs.

Dans la séance de la Chambre des députés du 27 février 1905, M. Maurice Rouvier, Président du Conseil, s'est expliqué sur ce point avec une absolue netteté et une grande énergie :

« Les dernières paroles de M. Veber m'empêchent de maintenir l'adhésion, même conditionnelle, que j'avais essayé d'esquisser tout à l'heure, à son projet de résolution. S'il entend donner ainsi un ordre impératif, et si, la question vue encore de plus haut, il prétend que la Constitution donne le droit à une Chambre de contraindre un ministre à exécuter la volonté qu'elle a exprimée, je lui réponds : non.

« J'ai dit à M. Defontaine que la Chambre a le moyen de contraindre un ministre à exécuter une loi. Qu'est-ce qu'une loi? C'est une disposition promulguée après délibération des deux Chambres. Mais il ne peut pas vous échapper, messieurs, que, si vos résolutions avaient force exécutive et impérative au regard du Gouvernement, vous nous ramèneriez au régime de la Chambre unique. Je ne vois pas comment, lorsque la Chambre aurait donné une impulsion dans un sens, vous empêcheriez le Sénat d'en donner une en sens contraire. On n'a jusqu'ici accordé qu'une valeur d'indication, une valeur purement morale à ces sortes de résolutions. L'habitude a été prise de les adopter presque sans examen.

« Je crois être le défenseur de la dignité, du sérieux des débats parlementaires quand

1. Voy. dans le *Traité*, n°s 674 *bis*.

j'essaye de réagir contre un mode de procéder qui, je le répète, n'a constitutionnellement aucune puissance légale. »

Cette doctrine a été rappelée dans la séance de la Chambre du 22 novembre 1907. On a vu (*supra*, n° 66) que des résolutions peuvent être adoptées dans le but d'inviter le Gouvernement à prévoir dans le Budget du futur exercice les crédits nécessaires à l'amélioration du sort du personnel de l'État. Ces motions n'ont, comme tous les textes votés par une seule des deux Chambres, qu'une valeur morale et une portée politique ; elles ne sont pas exécutoires nécessairement et à date fixe. Si le ministre des Finances constate, en préparant le Budget de l'exercice touché par une résolution, que les forces contributives du pays ne lui permettent pas de réaliser immédiatement toutes les améliorations réclamées, il a le droit de surseoir, sauf à expliquer devant la Chambre les motifs de son abstention[1].

856 à **857**. [*Sans modifications.*]

§ 6. — Règles spéciales aux conventions avec des tiers.

858. Dans les négociations engagées entre le ministre des Finances, représentant l'État et la Banque de France, en vue d'une convention qui doit être soumise au vote des Chambres, les deux parties contractantes traitent sur le pied d'une parfaite égalité. Mais la Banque abuserait de son droit si, dans un document destiné à la publicité, elle appuyait ses conditions en blâmant les actes du Pouvoir législatif, en accusant, par exemple, les décisions prises de porter atteinte au crédit de l'État[2].

859. Dans la séance du Sénat du 26 novembre 1903, M. le Président Fallières a confirmé ce principe que les Chambres ont le droit de voter des amendements aux conventions ou cahiers des charges qui sont soumis à leur approbation, mais que les amendements adoptés ne peuvent être définitivement incorporés dans les textes qu'après négociation du Gouvernement avec les tiers qui ont signé la convention.

1. « *M. Ceccaldi.* — Du moment où un projet de résolution est adopté par la Chambre, il semblerait que le Gouvernement a le devoir d'en tenir compte au moment de la préparation du Budget et qu'il devrait inscrire dans ce Budget le crédit qui répond au vœu exprimé dans le projet de résolution.

« *M. Joseph Caillaux, ministre des Finances.* — Les projets de résolution n'ont pas cette portée ; ils sont une invitation adressée au Gouvernement d'avoir à étudier une question, mais ils ne peuvent pas le lier. Sinon, ce serait la Chambre et non le Gouvernement qui ferait le Budget, et ce serait à elle seule qu'appartiendrait toute l'autorité législative. » (C. D. 22 novembre 1907.)

Dans le rapport déposé sur le Bureau du Sénat le 8 décembre 1908, M. Raymond Poincaré a signalé en ces termes les dangers que peut présenter, pour les finances publiques, l'abus des projets de résolution :

« Une déplorable habitude s'est notamment introduite dans les dernières discussions du Budget. Au lieu de proposer immédiatement des augmentations de dépenses, qui seraient combattues par la Commission du Budget et par le Gouvernement, on rédige des projets de résolution, d'apparence inoffensive, qui ne provoquent pas le vote actuel d'un crédit. Mais, ces projets une fois adoptés, les administrations s'en emparent pour prétendre que la Chambre elle-même les a invitées à majorer leurs crédits et, l'année suivante, on voit apparaître, au Budget, des dépenses nouvelles. »

2. A. N. 4 août 1874.

860 à **862.** [*Sans modifications.*]

§ 7. — Règles spéciales aux traités diplomatiques.

863. Dans la séance de la Chambre des députés du 12 novembre 1904, il a été admis que l'article 32 du règlement n'interdirait pas de déposer, en matière de Convention diplomatique, une motion approuvant le principe de la Convention, mais invitant le ministre des Affaires étrangères à poursuivre des négociations complémentaires au sujet de cette Convention[1]. Toutefois, M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, a fait observer que le vote d'une motion ainsi rédigée équivaudrait au rejet de la Convention, et la Chambre, ratifiant les observations du ministre, a refusé d'adopter la motion.

La formalité de la prise en considération prévue par le règlement en matière d'amendements tendant à l'ajournement de la ratification des clauses d'un traité, est principalement établie pour protéger le Gouvernement et la Commission contre toute surprise. Par conséquent, lorsque la Commission et le Gouvernement déclarent connaître la demande d'ajournement, et qu'ils l'ont discutée au fond, la procédure de prise en considération peut être évitée; cette interprétation permet au Sénat, quand la question se pose devant lui, de statuer immédiatement par scrutin public[2].

Bien que l'article 73 du règlement du Sénat et l'article 32 du règlement de la Chambre décident que l'opposition aux clauses d'un traité se produit « sous forme de demande de renvoi à la Commission », il a été admis que l'on peut présenter des motions d'ajournement visant les parties du traité qui motivent l'opposition; mais la demande de renvoi pur et simple à la Commission a la priorité, lors même que les motions auraient été déposées et distribuées longtemps d'avance[3].

1. Cette motion, signée de M. Robert Surcouf et plusieurs de ses collègues, était ainsi conçue :

« La Chambre, approuvant le principe de l'arrangement franco-anglais et la politique de paix et d'amitié dont il est l'expression, désireuse par là même de supprimer toute cause de difficultés pour l'avenir, invite M. le ministre des Affaires étrangères à poursuivre les négociations complémentaires sur l'article 2 de la Convention franco-anglaise relative à Terre-Neuve. »

La Chambre a écarté cette motion par 377 voix contre 166. — Une motion rédigée dans les mêmes termes a été également considérée comme recevable par le Sénat dans la séance du 7 décembre 1904; mais elle a été rejetée par 218 voix contre 57.

Déjà, dans la séance de l'Assemblée nationale du 30 décembre 1875, il avait été présenté comme contre-projet à une loi approuvant la Convention internationale sur le régime des sucres, un amendement qui invitait le Gouvernement à rouvrir des négociations en lui indiquant les résultats à poursuivre :

« Le Gouvernement est invité à rouvrir des négociations avec la Belgique, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, ayant pour but d'établir dans leur législation relative au régime des sucres une réciprocité ou une équivalence plus complète.

« Le Gouvernement est invité en outre à ouvrir des négociations avec les autres Puissances européennes productrices de sucres pour les engager à prendre part à la Convention qui sera établie entre les Puissances sus-désignées. »

Cet amendement avait été repoussé par 428 voix contre 188.

2. S. 7 décembre 1904. — On sait qu'au Sénat les demandes de scrutin public ne sont pas admises en matière de prise en considération.

3. C. D. 12 février 1906. Convention de commerce avec la Russie. Trois motions avaient été déposées et distribuées; la première, de M. Camuzet et plusieurs de ses collègues, était ainsi conçue :

« La Chambre, considérant que la Convention franco-russe frappe de droits prohibitifs les vins de France

Lorsque la ratification d'une Convention de commerce doit être la conséquence d'une modification du tarif des douanes, on a le droit de déposer sur le projet douanier une motion préjudicielle visant l'acte diplomatique. Dans la séance du 21 novembre 1906, le Sénat délibérait sur un projet de modification du tarif des douanes qui devait être suivi de l'examen d'un projet d'approbation de la Convention de commerce conclue avec la Suisse. Avant le passage aux articles du premier projet, MM. Méline, Fougeirol et Frogier de Ponlevoy ont déposé une motion d'ajournement ainsi conçue :

« Le Sénat, désireux d'obtenir pour la production française des conditions plus équitables et plus en rapport avec les relèvements considérables de droits des nouveaux tarifs suisses, exprime le vœu que le Gouvernement continue les négociations avec la République helvétique. »

864. [*Sans modifications.*]

865. Lorsque les Chambres examinent un traité diplomatique, elles sont obligées de tenir compte des délais impartis pour la ratification; en effet, si leur vote n'intervenait pas avant l'expiration de ces délais, l'œuvre des négociations deviendrait caduque. Toutefois, leur liberté de délibération ne saurait être enchaînée, et s'il arrive qu'une Commission de la Chambre déclare ne pas se trouver en mesure de déposer son rapport en temps utile, il convient que le Gouvernement prenne l'initiative de négocier une prolongation du délai de ratification; en pareil cas, la Chambre peut être avertie par le Président du nouveau délai qui a été fixé [1].

866. [*Sans modifications.*]

à leur entrée en Russie, appelle de nouveau l'attention du Gouvernement sur le n° 28 du tarif russe et l'invite à engager de nouvelles négociations tendant à obtenir la diminution des tarifs sur les vins, et surseoit, en conséquence, à donner l'autorisation de ratifier. »

Une deuxième motion, signée de MM. Cazeaux-Cazalet, Videau et Cazeauvieilh, était rédigée en ces termes : « La Chambre, appelant de nouveau l'attention du Gouvernement sur le n° 28 du tarif russe et considérant que la Convention franco-russe frappe de droits prohibitifs à leur entrée en Russie tous les vins de France et notamment ceux qui titrent 13 degrés et au-dessus, invite le Gouvernement à ouvrir de nouvelles négociations dans le but d'obtenir un abaissement des droits qui frappent ces vins, et des règlements plus précis pour les protéger à leur entrée en douane, et surseoit, en conséquence, à l'autorisation de ratifier. »

La troisième motion, de M. Chastenet, portait : « La Chambre invite le Gouvernement à reprendre la discussion d'un traité de commerce avec la Russie sur les bases de moindres droits à acquitter par les vins français et les pétroles de Russie. »

En quatrième lieu et le jour même du vote, M. Gaston Doumergue avait déposé une demande d'ajournement ainsi formulée : « La Chambre décide de renvoyer la Convention franco-russe à la Commission des douanes. » Cette formule a eu, de plein droit, la priorité.

1. A. N. 19 janvier 1850.

CHAPITRE IV

DE LA QUESTION PRÉALABLE

867. Certains règlements ne prévoient pas la question préalable, mais admettent le vote de l'ordre du jour qui permet d'écarter, après un court débat, les propositions dangereuses ou inconstitutionnelles. C'est ainsi que le règlement de la Chambre des députés d'Autriche contient la disposition suivante : « Si une motion est faite pour le passage pur et simple à l'ordre du jour, il doit être voté d'abord sur cette motion. » L'article 52 du règlement du Landtag prussien est ainsi conçu :

« La motion de passer à l'ordre du jour peut être faite à tout moment avant la clôture du débat, et elle n'a pas besoin d'être appuyée. La Chambre statue après avoir entendu un orateur *pour* et un orateur *contre*. Une motion d'ordre du jour écartée par la Chambre ne peut être représentée dans le cours de la même délibération. Les motions d'ordre du jour motivé [1] doivent être mises aux voix avant les amendements. Il ne peut être passé à l'ordre du jour sur les propositions du Gouvernement. »

Des dispositions identiques à celles de la Chambre de Prusse figurent dans l'article 53 du règlement du Reichstag allemand.

Dans les autres Assemblées la question préalable est prévue; les règlements des deux Chambres de Belgique sont rédigés sur ce point à peu près dans les mêmes termes que ceux des Chambres françaises. A la Chambre des députés d'Italie, la question préalable peut être proposée par un seul membre tant que le débat n'est pas ouvert; une fois la discussion commencée, la question préalable ne peut être réclamée qu'avec la signature de quinze députés. Deux députés seulement, y compris l'auteur de la proposition, peuvent parler pour la question préalable et deux contre. Le règlement de la Chambre de Grèce ne paraît admettre la question préalable qu'à l'égard des propositions inconstitutionnelles.

A la Chambre des représentants des États-Unis la question préalable peut être proposée en toute matière, même sur plusieurs motions ou amendements à la fois. C'est ce qui amenait Jefferson à dire, dans son Manuel, que la question préalable ne doit être invoquée que dans les matières délicates qui touchent aux personnes ou dont l'examen public pourrait avoir des suites fâcheuses; il ajoute :

« L'emploi de cette question a été abusivement étendu à d'autres cas; mais alors elle devient une forme de procédure embarrassante; il vaudrait mieux la remplacer par d'autres

1. C'est-à-dire que cette sorte de question préalable peut accompagner des considérants.

moyens parlementaires plus simples. En conséquence, loin de la trop favoriser, on doit la restreindre dans des limites aussi étroites que possible. »

868. [*Sans modifications.*]

869. On a vu que les raisons qui interdisent de réclamer la question préalable sur un projet déposé par le Gouvernement au moment où les ministres exercent au nom du Président de la République leur prérogative constitutionnelle, n'existent plus lorsque le projet a été rapporté par une Commission et vient régulièrement en délibération[1]. C'est ainsi que dans la séance de la Chambre des députés du 29 février 1904, à l'ouverture du débat sur le projet de la loi relatif à l'enseignement congréganiste, la question préalable a été réclamée, développée et mise aux voix.

Au contraire, dans les Cortès d'Espagne, le règlement de chacune des deux Chambres interdit formellement de proposer la question préalable dans la discussion des projets de loi.

870. Il est à peine besoin de dire que la question préalable peut être opposée à une motion motivée d'ajournement et qu'elle a de plein droit la priorité, malgré le caractère préjudiciel des demandes d'ajournement[2].

Le droit pour tout membre de développer l'amendement qu'il a régulièrement déposé se trouve anéanti lorsque la question préalable est réclamée avant que la parole ait été donnée à l'auteur d'un amendement; en effet, l'intérêt général doit ici primer l'intérêt individuel, et il est de l'intérêt général d'une Assemblée qu'il puisse être statué sur la question préalable au moment même où elle est proposée; c'est dans le texte même d'un amendement, dans les arguments qui servent à le motiver, que se rencontrent les causes de trouble ou de désordre auxquelles le règlement a voulu parer lorsqu'il a institué la question préalable[3]. Bien entendu, la question préalable ne peut plus être opposée aux développements d'un amendement lorsque son auteur est déjà en possession de la parole; il faut alors attendre qu'il ait terminé son discours.

871 à **873.** [*Sans modifications.*]

874. Dans la séance de la Chambre des députés du 26 mars 1903, au moment où un membre réclamait la parole pour combattre la question préalable, d'autres membres l'ont demandée pour un rappel au règlement, faisant observer qu'on ne peut discuter la question préalable[4]. Le Président du Conseil s'étant alors présenté à la tribune a obtenu la parole en vertu de son privilège constitutionnel. Après cette intervention, il n'y avait plus d'intérêt à examiner le point de droit réglementaire, puisque la parole ne peut être

1. A. N. 2 juin 1874.

2. C. D. 26 mars 1903. Sur le point de savoir si la question préalable peut être opposée à une demande en autorisation de poursuites, V. *infra*, n° 1106.

3. A. N. 15 mars 1850; 30 mai 1850.

4. Dans la séance de la Chambre des députés du 15 décembre 1908, la parole a été accordée à plusieurs orateurs sur la question préalable et le débat a même dévié sur le fond sans qu'il se soit élevé de réclamation de procédure; mais il s'agissait de donner à un vote spécial toute sa portée; la Chambre était saisie d'une demande de *referendum* sur l'indemnité législative.

refusée après un ministre. M. le Président Léon Bourgeois en fit l'observation et s'abstint de trancher la difficulté. Il résulte néanmoins de cet incident que, malgré les cas assez nombreux où des orateurs ont été entendus sur la question préalable, il y a encore, par suite du silence du règlement, beaucoup d'incertitude sur le point de savoir si la question préalable doit être votée sans débats[1].

875. [*Sans modifications.*]

876. Le principe que la question préalable a pour conséquence nécessaire de supprimer complètement la proposition qui en est l'objet a été confirmé dans la séance de la Chambre du 15 décembre 1908; après avoir proclamé le scrutin écartant par la question préalable une proposition de referendum, le Président s'est abstenu de prononcer la formule ordonnant l'impression et la distribution; en conséquence, la proposition n'a pas été annexée au procès-verbal et n'a pas figuré dans les documents parlementaires de la session. Toute autre solution serait en contradiction avec le caractère que le règlement assigne à la question préalable; puisqu'il n'y a pas lieu de délibérer, il ne saurait y avoir lieu de distribuer, c'est-à-dire de réserver pour un examen ultérieur le texte définitivement écarté par la Chambre.

1. Dans la séance de l'Assemblée législative du 12 juillet 1849, le Président Dupin dont l'opinion, sur ce point, a déjà été citée dans le *Traité*, disait : « La question préalable a pour but d'empêcher toute discussion. Ce moyen manquerait tout à fait son objet si on pouvait le discuter; car discuter pour savoir si on doit discuter, ce serait déjà discuter. Si l'Assemblée ne veut pas qu'on discute, elle en est maîtresse; si elle veut qu'on discute, la discussion s'ouvrira après qu'elle aura prononcé et repoussé la question préalable. » En fait la question préalable fut mise aux voix sans débats et rejetée.

CHAPITRE V

DES CAS D'URGENCE

877. La nécessité de consulter la Chambre sur l'urgence d'une proposition que l'autre Chambre a votée après déclaration d'urgence existe en vertu du règlement; le Président est donc tenu de mettre l'urgence aux voix, lors même que la Commission serait opposée à cette déclaration[1].

Dans la séance du Sénat du 26 novembre 1903, M. le Président Fallières a confirmé ce principe que l'urgence ne peut plus être demandée lorsque la discussion des articles est commencée[2].

Aux termes du règlement, la procédure de l'urgence n'est applicable qu'aux projets de résolution déposés sur le Bureau dans la forme prévue pour les propositions de loi. Par conséquent, le signataire d'un projet de résolution déposé dans la forme des amendements et rattaché par son auteur à l'un des chapitres de l'état A du Budget ne serait pas fondé à demander que le Président consulte la Chambre sur l'urgence de ce projet[3].

Ainsi que l'établissent de nombreux précédents, il ne serait pas conforme aux principes de la procédure de réclamer l'urgence d'une proposition soumise à l'examen d'une Commission spéciale[4]; on ne peut pas, en effet, déplacer en séance publique l'état d'une question dont la Chambre s'est momentanément dessaisie par le renvoi à une Commission; tant que le rapport n'est pas déposé, la Chambre ignore les conséquences de l'examen qu'elle a chargé sa Commission de faire; par une déclaration d'urgence intempestive, elle pourrait jeter le trouble dans les travaux de cette Commission et se prononcer d'avance dans un sens tout contraire aux conclusions qui seront apportées devant elle après l'achèvement de l'étude réglementaire et l'adoption du rapport. Toutefois, lorsque le Président d'une Commission a été préalablement consulté, et

1. S. 6 novembre 1902.

2. « *M. le Président Fallières.* — L'urgence ne peut être votée qu'avant la discussion des articles. En effet, si on pouvait la déclarer au cours ou à la fin de la discussion des articles, les sénateurs qui auraient l'intention de présenter des amendements entre les deux délibérations se trouveraient forclos. Je le répète, l'urgence peut être proposée et votée jusqu'au moment où on passe à la discussion des articles. »

3. C. D. 21 décembre 1904.

4. Au début de la séance du 9 juillet 1906, M. Paul Constans avait annoncé à la Présidence son intention de réclamer l'urgence sur une proposition de crédit que la Chambre avait renvoyée à la Commission du Budget. Sur l'observation faite par la Présidence qu'il n'est pas correct d'introduire devant la Chambre une demande d'urgence en faveur d'une proposition qui est régulièrement soumise à l'examen d'une Commission, M. Paul Constans n'a pas insisté, et l'affaire n'est pas venue à la tribune.

avec son assentiment, l'auteur d'une proposition déjà renvoyée à une Commission peut en demander l'urgence à la Chambre avant le dépôt du rapport; mais, en pareil cas, il importe que le Président fasse des réserves sur les règles de procédure[1].

Il n'est pas d'usage de déposer des projets de résolution tendant à faire voter l'urgence avec des motifs à l'appui. Cette procédure heurterait l'idée même de la déclaration d'urgence qui implique une certaine hâte de délibérer; or, en pareille matière, des résolutions motivées seraient une cause de retard. Toutefois, dans la séance du Sénat du 25 juin 1908, il a été déposé une motion tendant à faire voter l'urgence avec des motifs; mais la même motion contenait une décision d'ajournement; en conséquence, le Gouvernement a demandé la division qui était de droit, et l'urgence a été votée purement et simplement sans commentaires.

Lorsqu'une Commission demande la déclaration d'urgence, elle ne peut pas séparer les propositions rapportées par elle du projet dont elle avait été saisie, lors même que son texte serait en désaccord absolu avec le texte primitif et constituerait un système tout différent[2]. L'urgence, en pareil cas, est indivisible (V. *Traité* et *infra*, n° 997); il n'y a aucun moyen réglementaire de la prononcer en faveur d'un système au détriment de l'autre; elle ne crée aucun préjugé pour la suite du débat; elle s'applique indistinctement à tout le dossier de l'affaire pendante devant la Chambre; elle signifie qu'il sera procédé en une seule lecture et rien d'autre.

878 à **879**. [*Sans modifications.*]

880. On sait que, depuis longtemps, le règlement du Sénat contient une disposition fort sage qui établit une procédure spéciale pour les demandes d'urgence, lorsqu'elles s'appliquent à des propositions émanées de l'initiative parlementaire; tandis qu'à l'égard des projets du Gouvernement, la Haute Assemblée autorise la demande d'urgence au moment du dépôt, elle la renvoie en fin de séance lorsqu'il s'agit d'une proposition d'initiative parlementaire.

Au cours de la 9e Législature, ce principe a été emprunté au règlement du Sénat par la Commission du règlement de la Chambre des députés; sur un rapport déposé par M. Louis Marin, le 6 juillet 1907, la Chambre a voté, le 30 juin 1909, une résolution qui modifie de la manière suivante l'article 70 du règlement :

« La demande ayant pour objet de faire déclarer l'urgence est précédée d'un exposé des motifs.

« La demande d'urgence sur une proposition émanant de l'initiative parlementaire est déposée par écrit entre les mains du Président qui en donne connaissance à la Chambre au commencement de la séance.

« Sauf dans le cas où la demande est signée de quarante membres dont la présence à la séance peut être constatée par appel nominal, le vote sur l'urgence n'a lieu qu'à la fin de la séance, avant la fixation de l'ordre du jour.

« La Chambre, consultée, décide s'il y a lieu de donner suite à la demande de l'urgence[3] ».

1. C. D. 11 avril 1905.
2. C. D. 18 novembre 1908.
3. Au cours de la 8e Législature, la Commission du règlement de la Chambre avait déjà proposé

Le rapport de M. Louis Marin motive en ces termes la réforme sanctionnée par la résolution du 30 juin 1909 :

« La Commission estime, d'une part, que donner à la Chambre, au début d'une séance, connaissance d'une demande d'urgence motivée, et lui laisser, au cours de la séance, le moyen de prendre le temps de la réflexion, c'est donner au bien-fondé de l'urgence une double garantie. Elle estime, d'autre part, que le projet, en précisant que le vote devra avoir lieu avant la fixation de l'ordre du jour, assure aux auteurs de la demande d'urgence la certitude légitime d'être entendus.

« Elle envisage aussi comme un avantage ainsi obtenu indirectement, mais de très haut prix, la possibilité d'empêcher par ce procédé *l'ordre du jour d'être troublé fréquemment par les propositions inopinément déposées aux débuts de séance*, au point qu'on a vu parfois la Chambre ne pouvoir aborder son ordre du jour. Or, le respect de l'ordre du jour, sauf dans les cas d'extrême urgence maintenus par l'article 71 (V. *infra*, n° 883), serait un premier avantage indirect, assurant incontestablement la bonne conduite du travail parlementaire. »

Pour saisir la Chambre d'une demande d'urgence au début de la séance, le Président n'est pas tenu de donner lecture des articles de la proposition; il suffit qu'il énonce l'objet de cette proposition en termes suffisamment clairs pour que tout le monde soit averti du caractère de la discussion qui doit s'ouvrir en fin de séance. Le ministre compétent doit être avisé en même temps par les soins de la Présidence, s'il n'est pas présent; comme nous le rappellerons plus loin, le nouveau texte ne fait pas brèche au principe qui veut que les ministres assistent ou soient mis en mesure d'assister aux discussions d'urgence qui intéressent leur Département.

Si la séance au début de laquelle une demande d'urgence a été annoncée se prolonge jusqu'à une heure tardive, l'auteur de la proposition n'est pas obligé d'user de son droit le jour même; il est légitime de lui permettre de respecter la fatigue de l'Assemblée; la formalité prescrite par le § 2 de l'article 70 ayant été accomplie, le droit du signataire de la demande d'urgence demeure tout entier pour la fin de la séance suivante ou même d'une séance snbséquente.

Au termes du § 3 du nouvel article 70, on revient à la précédente procédure lorsque la demande d'urgence est signée par quarante membres « dont la présence à la séance *peut* être constatée par appel nominal ». Il résulte de ce texte qne l'appel nominal n'est pas obligatoire; il suffit, en pareil cas, que le Président signale les termes du règlement, et, si personne n'insiste pour l'appel, le débat est immédiatement ouvert sur l'urgence. Il est manifeste que la réclamation d'un ou de plusieurs membres ne suffirait pas pour obliger le Président à faire l'appel; il faudrait encore que la Chambre en manifestât la volonté.

Bien que l'urgence n'engage pas le fond d'une proposition, il est de tradition à la Chambre que la Présidence communique au ministre compétent une disposition très sage en vue de protéger l'ordre du jour contre les retards que lui font subir les demandes d'urgence improvisées au début de chaque séance; le rapport déposé par M. Jean Codet, le 20 février 1905, tendait à modifier comme suit l'article 70 du règlement :

« Toute proposition pour laquelle l'urgence est demandée peut être déposée à la tribune. — L'auteur de la proposition *doit se borner à en énoncer l'objet*. Il remet au Président son exposé des motifs qui est inséré à la suite du compte rendu *in extenso* de la séance. — A l'ouverture de la séance suivante, le Président consulte la Chambre sur l'urgence. — *Nul ne peut parler plus de vingt minutes* sur la question d'urgence. — Lorsque l'urgence est demandée par le Gouvernement, il peut être statué séance tenante. »

La 8e Législature avait pris fin sans qu'il eût été statué sur ce texte.

les demandes d'urgence avant qu'elles ne se produisent à la tribune. Lorsque cette formalité n'a pu être accomplie, et que le ministre compétent n'est pas présent dans la salle, le Président le constate et invite l'auteur de la proposition à surseoir à sa demande d'urgence[1]. S'il arrivait que l'urgence eût été prononcée sur une proposition en l'absence du ministre compétent et sans que celui-ci eût été prévenu, il aurait le droit de protester au début de la séance suivante[2].

Il serait contraire aux traditions de la Chambre comme au respect des droits de tous, de présenter une demande d'urgence au cours des séances exceptionnelles qui sont établies avec un ordre du jour spécial et qui sont tenues à une heure très matinale[3]. Lorsqu'il y a présomption qu'un certain nombre de membres seront absents et lorsque les présents ne sont venus que pour un débat déterminé, on ne doit pas apporter à la tribune des questions imprévues qui ne peuvent pas rencontrer de contradicteurs; malgré les nouvelles prescriptions du règlement, il n'est pas possible de dire que la Chambre est avertie par ce fait que le Président annonce à neuf heures du matin une demande d'urgence (V. *supra*, n° 809).

Nous avons dit qu'avant le vote de la résolution du 30 juin 1909 la Chambre avait le droit de ne pas laisser troubler son ordre du jour en admettant toutes les demandes d'urgence qui venaient à se produire au début des séances; elle pouvait renvoyer, soit à la fin de la séance[4], soit même à une date ultérieure[5] les demandes d'urgence qui lui paraissaient intempestives. Il semble que cette jurisprudence pourrait encore être invoquée au cas où la Chambre se trouverait en présence d'une demande qui, bien que signée par quarante membres, lui semblerait de nature à troubler gravement ses travaux. Il est bon également de rappeler un précédent duquel il résulte que lorsque la Chambre a déjà décidé, en votant le maintien de l'ordre du jour, qu'elle n'entendrait pas la demande d'urgence d'un projet de résolution, le Président ne peut plus autoriser le développement de l'urgence d'une proposition de loi; en refusant la parole dans ce cas, le Président se borne à faire respecter la décision de la Chambre qui le lie comme elle lie l'Assemblée elle-même[6].

881. La déclaration d'urgence permet à la Chambre de voter un crédit séance tenante, sans renvoi à la Commission du Budget, par application du § 2 de l'article 71 du règlement; mais l'intérêt supérieur de l'équilibre des finances publiques exige que la Chambre applique le plus rarement possible aux demandes de crédits supplémentaires ces dispositions exceptionnelles[7].

Lorsqu'une demande de crédit paraît avoir un caractère d'urgence, la Chambre peut le déclarer; mais il importe qu'ensuite elle prononce le renvoi à la Commission du Budget qui, seule, connaît l'état des ressources dispo-

1. C. D. 9 juillet 1904 ; 24 décembre 1904.
2. A. N. 15 juin 1875.
3. C. D. 15 décembre 1905.
4. C. D. 21 mars 1907.
5. Voy. les précédents rappelés au *Traité* (éd. de 1906), p. 1027, note 2.
6. C. D. 5 novembre 1907.
7. C. D. 22 avril 1905.

nibles. En fait, c'est presque toujours ainsi qu'il a été procédé[1], même à l'égard de crédits demandés par le Gouvernement pour des sinistres[2]. La Chambre a même refusé, le 11 juillet 1907, de voter séance tenante une proposition de crédit dont elle venait de déclarer l'urgence, que la Commission du Budget déclarait avoir connue d'avance et à laquelle elle ne faisait pas d'obstacle; mais il n'y avait pas de rapport, et le renvoi à la Commission du Budget a été prononcé par 483 voix contre 86.

882. [*Sans modifications.*]

883. Le renvoi à la Commission compétente ayant toujours un caractère préjudiciel peut être mis aux voix de nouveau, après avoir été repoussé une première fois à l'égard d'une proposition dont l'urgence a été déclarée et sur laquelle va s'engager la discussion immédiate. En effet, dès le début d'une discussion immédiate, la Chambre peut constater qu'elle a eu tort de renoncer aux garanties d'un examen préalable par la Commission, et ce n'est pas lui demander de se déjuger que de lui proposer un renvoi qu'elle avait écarté lorsqu'elle ignorait encore toutes les conséquences de la proposition portée devant elle à l'improviste; en pareil cas, la Commission compétente peut prendre l'engagement de faire son rapport dès le lendemain[3].

Le fonctionnement de l'article 71 du règlement de la Chambre des députés, lequel concerne les cas de discussion immédiate, a été implicitement modifié, *en ce qui concerne les propositions issues de l'initiative parlementaire*, par

1. « *M. Jules Coutant.* — J'ai l'honneur de déposer une demande de crédit extraordinaire de 25.000 francs pour venir en aide aux familles des grévistes de la Compagnie générale parisienne des tramways. Nous demandons la déclaration d'urgence et la discussion immédiate.

« *M. le Président Brisson.* — Monsieur Coutant, vous pouvez demander l'urgence, mais non la discussion immédiate. De tout temps, le droit de la Commission du Budget a été réservé en matière d'ouverture de crédits. » (C. D. 5 février 1907.)

2. « *M. le ministre de l'Intérieur.* — J'ai l'honneur de déposer un projet de loi ayant pour objet d'ouvrir un crédit de 100,000 francs pour secours aux victimes des inondations du Midi. Je demande l'urgence.

« *Plusieurs voix.* — Votons tout de suite! tout de suite.

« *M. Gambetta.* — La Commission du Budget est réunie en ce moment : on pourrait lui renvoyer immédiatement le projet de loi.

« *M. le Président.* — Il faut d'abord que l'Assemblée se prononce sur l'urgence.

« (L'urgence est mise aux voix et déclarée à l'unanimité.)

« *De divers côtés.* — Le renvoi à la Commission du Budget! Le renvoi immédiat!

« *M. le Président.* — Le projet de loi sera renvoyé immédiatement à la Commission du Budget. » (A. N. 24 juin 1875.)

3. « *M. le Président Brisson.* — Je mets l'urgence aux voix sur la proposition de M. Jules Roche.

(L'urgence est déclarée.)

« *Voix diverses.* — La discussion immédiate!

« *M. Jules Roche.* — On demande la discussion immédiate; j'accepte.

« *A gauche.* — Nous demandons le renvoi à la Commission du suffrage universel.

« *M. le Président.* — J'entends demander la discussion immédiate et le renvoi à la Commission du suffrage universel. »

Cette dernière proposition a la priorité.

(La Chambre consultée, ne prononce pas le renvoi à la Commission.)

« *M. le Président.* — La discussion immédiate a été demandée.

« *M. Jeanneney.* — Il me paraît tout à fait impossible que la Chambre statue ainsi en fin de séance, et presque en fin de session, sur la proposition de M. Jules Roche, sans même en avoir le texte sous les yeux... Si M. Jules Roche doit persister à demander qu'on statue immédiatement sur sa proposition, je demanderai à la Chambre de la rejeter purement et simplement.

« *M. Charles Benoist, Président de la Commission du suffrage universel.* — Permettez-moi de proposer une solution transactionnelle. Je propose de convoquer d'urgence la Commission et d'apporter un rapport demain.

« *M. le Président.* — Il n'y a pas d'opposition à cette proposition?...

« *M. le Président.* — La proposition de M. Jules Roche sera imprimée, distribuée et renvoyée à la Commission du suffrage universel. » (C. D 22 décembre 1908.)

une résolution du 30 juin 1909 (V. *supra*, n^os^ 783 et 880). Aux termes de cette résolution qui vise les articles 26 et 70 du règlement, un délai de vingt-quatre heures est maintenu, *même en cas d'urgence déclarée*, entre la distribution d'un rapport et sa mise en délibération, mais le nouveau texte laisse subsister, sans y rien changer, les dispositions de l'article 71 qui autorisent la Chambre à ordonner la discussion immédiate dès que l'urgence a été prononcée; toutefois, s'il s'agit d'une proposition émanée de l'initiative parlementaire, l'urgence ne peut plus être discutée et votée qu'à la fin de la séance, sauf dans le cas où la demande d'urgence est signée par quarante membres dont la présence peut être constatée par appel nominal. Donc, pour qu'une proposition de loi puisse être discutée séance tenante, sans renvoi dans les Bureaux, à l'heure même où elle est déposée, il faut désormais une demande signée de quarante membres présents.

Lorsque toutes les formalités du nouvel article 70 ont été accomplies (V. *supra*, n° 880), c'est-à-dire lorsque la demande d'urgence a été annoncée par le Président au début de la séance et qu'à la fin de la séance cette urgence a été régulièrement prononcée, la Chambre peut-elle, avant de se séparer, ordonner la discussion immédiate en vertu de l'article 71? A ne consulter que les termes de l'article 71, aucun doute ne semble possible. Cet article 71 ne requiert qu'une seule et unique condition pour que la discussion immédiate puisse être ordonnée, c'est la déclaration préalable de l'urgence. Or, dans notre espèce, l'urgence vient d'être déclarée. Nous sommes en fin de séance, c'est vrai; mais la Chambre, toujours maîtresse de son ordre du jour, est libre, si elle le juge nécessaire, de prolonger la séance pour procéder à la discussion immédiate.

Toutefois, il convient de constater que la Commission du règlement a paru n'admettre le fonctionnement de l'article 71 du règlement au regard des propositions dues à l'initiative parlementaire que dans le cas où quarante membres le demandent. Dans son rapport du 6 juillet 1907, M. Louis Marin a donné les explications suivantes :

« Une quatrième modification complète l'article 71 : pour le cas d'extrême urgence où il est nécessaire que la Chambre statue immédiatement, le projet de résolution supprime la dernière des conditions énumérées dans le § 2 de l'article 26, c'est-à-dire la garantie consistant à reporter en fin de séance le vote sur la question d'urgence demandée au début.

« Le projet supprime également *le délai de vingt-quatre heures entre la distribution du rapport et la discussion*, délai prescrit par l'article 26, puisqu'il accepte implicitement, avec le principe de la discussion immédiate, l'absence de rapport.

« Mais il remplace ces conditions par la condition suivante : nécessité de *la signature de quarante membres présents à la séance*. Cette condition nouvelle *s'ajoute à la condition actuellement imposée déjà par l'article* 71 et maintenue, c'est-à-dire la nécessité d'*un vote spécial de la Chambre décidant cette extrême urgence.* »

Cette déclaration semblerait assez concluante; mais plus loin, le rapporteur ajoute :

« La Commission propose à la Chambre *de transporter à l'article* 70 la modification demandée à l'article 71 par le projet de résolution. D'une part, elle estime *qu'il est nécessaire de réserver la possibilité à la Chambre de prononcer l'urgence et de statuer immédiatement dans des cas d'extrême urgence*, c'est-à-dire, comme il a été dit plus haut, en se privant, en vue de la célérité imposée par les événements, des garanties normales présentées par l'examen des Bureaux ou des Commissions, par les rapports et par les délais. »

En conséquence, l'article 71 est demeuré *sans aucune modification;* il semble donc impossible de ne pas continuer de l'appliquer comme il l'a toujours été. Il est vrai que le rapporteur insiste, en terminant, sur la nécessité d'une *superposition* des garanties applicables aux cas de discussion immédiate :

« La Commission juge insuffisante, pour les propositions d'initiative parlementaire, la seule condition actuelle d'une décision spéciale d'urgence et de discussion immédiate. Cette décision peut être prise par la Chambre alors que celle-ci est représentée seulement par un petit nombre de membres au moment précis où elle est consultée; la Chambre peut céder d'autant plus facilement à l'habitude négative de ne pas s'opposer à l'urgence demandée que, dans les votes à mains levées, aucune responsabilité personnelle n'est officiellement engagée.

« La Commission du règlement pense donc qu'il est nécessaire d'ajouter *la garantie offerte par quarante membres présents prenant, par l'acquiescement de leur signature, la responsabilité publique de l'initiative de cette demande.* »

On serait donc assez fondé à soutenir, contre l'application littérale de l'article 71, qu'en présence des formalités nouvelles prévues à l'article 70, le fait que le Président annonce le dépôt d'une demande d'urgence au début de la séance ne serait plus un acte suffisant pour avertir régulièrement la Chambre qu'en fin de séance un débat s'ouvrira sur le fond. Quoi qu'il en soit, nous ne pensons pas qu'il puisse naître, de ces doutes, une difficulté sérieuse. Si la Chambre était résolue, même en fin de séance, à ordonner la discussion immédiate d'une proposition dont elle viendrait de déclarer l'urgence, il est probable qu'elle n'imposerait pas à son Président la nécessité d'ouvrir une controverse de procédure et de la consulter sur l'interprétation de l'article 71; il se rencontrerait facilement quarante membres prêts à affirmer, par leur signature, la volonté de faire sortir tous ses effets au vote de l'urgence.

Il est à peine besoin de rappeler que la nouvelle réglementation n'est pas applicable aux projets du Gouvernement dont la discussion immédiate peut toujours être prononcée dès que l'urgence a été admise.

L'urgence acquise à un projet ou à une proposition de loi produit ses effets jusqu'à ce que l'Assemblée qui l'a prononcée en ait édicté le retrait (V. nº 885). Par conséquent, lorsqu'un projet a été voté par la Chambre avec déclaration d'urgence, et qu'il revient devant elle après avoir été modifié par le Sénat, il n'y a pas lieu de mettre l'urgence aux voix de nouveau, lors même que le Sénat, après avoir déclaré l'urgence de son côté, en aurait ensuite prononcé le retrait; la déclaration d'urgence est un acte de procédure intérieure qui regarde chaque Chambre, et le retrait prononcé dans l'une ne saurait affecter la déclaration prononcée dans l'autre[1].

884. Nous avons dit qu'il existait une disposition peu connue, en vertu de laquelle l'urgence pouvait être attribuée ou retirée à un projet ou à une proposition de loi sans un vote explicite de l'Assemblée. Cette disposition n'existe plus à la Chambre des députés. Le § 2 de l'article 18 du règlement de la Chambre a été abrogé par une résolution prise le 15 juin 1903 sur l'initiative de M. Jules-Louis Breton. Cette abrogation est la conséquence de la création

1. C. D. 21 mars 1902. (Projet de loi sur la marine marchande, amendé par le Sénat qui avait retiré l'urgence après l'avoir déclarée.)

des grandes Commissions. Depuis le vote de la résolution du 17 novembre 1902 (V. n° 737), les Commissions ont une compétence très étendue qui dure quatre années. Il n'aurait pas été admissible que le renvoi d'un projet avec urgence au début des travaux d'une Commission pût avoir pour conséquence de faire attribuer l'urgence d'office à tous les projets ultérieurement renvoyés à cette Commission.

885. Les règlements ont décidé que, lorsque l'une des Chambres a voté une proposition après déclaration d'urgence, l'autre Chambre doit être consultée d'office sur la question d'urgence (V. n° 877); mais le fait que celle-ci aurait également prononcé l'urgence à l'ouverture du débat ne lui enlèverait pas le droit, avant le vote d'ensemble, de délibérer sur le retrait de l'urgence, si la demande en était faite[1].

Le retrait de l'urgence prononcé au moment où la discussion générale va s'ouvrir sur un projet ou une proposition de loi n'entraîne pas d'office le retrait de l'ordre du jour. Au contraire, la première délibération doit commencer immédiatement, à moins que, par un second vote, la Chambre ne prononce l'ajournement[2].

886. [*Sans modifications.*]

887. Le règlement de la Chambre des députés d'Italie prévoit, comme le règlement du Sénat français, deux cas d'urgence, celui d'urgence simple et celui d'extrême urgence. Le ministre compétent pour un projet de loi présenté par lui, un membre pour la proposition qu'il a déposée, peuvent réclamer soit l'urgence simple, soit l'extrême urgence. En dehors de ce cas, il faut une demande écrite et signée par dix membres pour l'urgence simple, par vingt membres pour l'extrême urgence. L'urgence simple ne dispense que des délais de distribution imposés aux projets ou propositions, aux rapports et aux amendements; l'extrême urgence a pour effet de réduire les délais établis entre chaque lecture dans la proportion que décide la Chambre; ces intervalles peuvent même être complètement supprimés, et toutes les opérations peuvent s'accomplir en un seul jour. Lorsque la demande de déclaration d'extrême urgence a pour but de réduire de plus de moitié les délais établis entre les délibérations, la Chambre est tenue de statuer au scrutin secret; la motion ne peut être adoptée qu'aux *deux tiers des votants*. En outre, si la déclaration d'extrême urgence a pour but de faire voter le projet en un seul jour, *la demande n'est pas recevable si trente députés s'y opposent*.

1. S. 24 mars 1905. (Dans l'espèce, le retrait de l'urgence a été repoussé.)
Sur le point de savoir si, par une interprétation extensive du texte qui permet de prononcer le retrait de l'urgence quand tous les articles d'un projet ont été adoptés, on pourrait décider qu'il sera procédé à une seconde délibération sur un projet dispensé des deux lectures par son caractère financier. V. *supra*, n° 816.
2. A. N. 25 juin 1874.

CHAPITRE VI

DE LA PAROLE

888. [*Sans modifications.*]

889. Il est de principe que les Secrétaires d'une Chambre ne peuvent prendre la parole du siège qu'ils occupent au Bureau; ils doivent monter à la tribune ou descendre à leur place de député. Ce principe est applicable lors même que le débat ou les incidents engagés concerneraient des opérations du Bureau[1]; il y aurait quelque chose d'incorrect et une cause de trouble grave dans ce fait que des observations s'échangeraient entre le Bureau et la salle; d'ailleurs, lorsque le Bureau est attaqué, c'est au Président qu'il appartient d'expliquer et de défendre la manière dont il a rempli ses devoirs; et pour cela, bien entendu, le Président ne doit pas quitter le fauteuil, puisqu'il accomplit précisément alors l'un des mandats dont la Chambre l'a chargé.

890. Nous avons vu dans le *Traité* qu'en France les tentatives faites pour limiter la durée des discours ont échoué, sauf en ce qui concerne les débats sommaires et l'interdiction prévue par le règlement du Sénat de ne pas parler plus de deux fois sur la même question (V. *infra*, n° 898). Le règlement de la Chambre des députés de Hongrie a décidé que tout discours commencé doit être terminé *dans le cours de la même séance;* il n'est pas permis de le continuer à la séance suivante. Toutefois, l'orateur qui est appelé à la tribune un quart d'heure avant l'heure fixée pour la clôture de la séance a le droit de demander soit la prolongation de la séance, soit le renvoi de la totalité de son discours à la séance suivante; la Chambre statue sans débats. Les discours écrits sont interdits. En Espagne, les règlements des Cortès stipulent également qu'un discours ne peut se prolonger pendant plus d'une séance sans l'assentiment préalable de la Chambre.

891 à **893.** [*Sans modifications.*]

894. D'office, le Président donne la parole à tous les orateurs inscrits; mais il est d'usage qu'il ne nomme pas à haute voix les membres qui ne se

1. Toutefois, lorsque des interpellations sont adressées au Bureau, un Secrétaire a le droit, sans quitter son siège, de prier le Président à haute voix d'inviter les interrupteurs à formuler leurs accusations à la tribune. (A. N. 7 juin 1849.)

trouvent pas dans la salle des séances au moment où arrive leur tour de parole. Procéder autrement, ce serait faire constater, sans profit pour personne, l'absence de collègues qui peuvent avoir eu des motifs de renoncer à leur droit. En tout cas, le membre qui était absent à l'heure où l'ordre des inscriptions l'amenait à prendre la parole, ne serait pas fondé à introduire un rappel au règlement par ce fait qu'il n'aurait pas été publiquement appelé à la tribune[1].

Le Président a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si le droit de parole d'un membre est forclos; l'auteur d'un amendement qui se présente dans la salle quelques minutes après que la Chambre a statué sur cet amendement n'est pas fondé à prétendre qu'il a été irrégulièrement procédé par suite de son absence; mais le Président peut l'autoriser à présenter quelques observations, si la Chambre n'a pas encore entamé l'examen d'une question différente de celle qui était soulevée dans l'amendement, et pourvu que l'orateur se soumette à la nécessité de ne pas remettre en cause la décision prise[2].

895. Il résulte des articles 42 et 117 du règlement du Sénat, 107 et 118 du règlement de la Chambre, que nul ne peut interrompre le membre qui est en possession de la parole. Toutefois une tradition s'est établie d'après laquelle le Président autorise les interruptions que l'orateur lui-même a permises. En conséquence, lorsqu'un membre demande à faire une observation à l'orateur, le Président se penche vers celui-ci et lui demande s'il donne son consentement. Mais cette pratique, suivie dans toutes les Assemblées, a de graves inconvénients; les interruptions, trop facilement autorisées par l'orateur, font dévier le débat et peuvent amener des incidents confus ou tumultueux. Aussi, lorsque le Président juge qu'il y a des inconvénients à permettre une interruption, il peut l'interdire malgré le consentement de l'orateur[3].

Comme nous l'avons dit dans le *Traité*, la règle qu'un orateur en possession de la parole ne peut plus être interrompu excepté de son plein consentement, est applicable aux ministres comme à tout membre de la Chambre; si l'orateur refuse à un membre du Gouvernement l'autorisation de produire une rectification de fait avant la fin de son discours, le Président est obligé de protéger le droit de l'orateur et d'ajourner la demande de rectification[4].

1. C. D. 24 novembre 1905.

2. C. D. 27 novembre 1908.

3. « *M. le Président.* — Monsieur Chautemps, vous n'avez pas la parole.
« *M. Émile Chautemps.* — Je demande à répondre à une interruption que je viens d'entendre et qui met en cause un homme honorable.
« *M. le Président.* — Vous ne pouvez avoir la parole en ce moment. Vous n'avez pas été nommé...
« *A gauche.* — L'orateur le permet.
« *M. le Président.* — Il n'est pas possible, quand une interruption se produit sur un banc, qu'on y réponde immédiatement d'un autre banc.
« *M. Émile Chautemps.* — L'orateur le permet, laissez-moi m'expliquer...
« *M. le Président.* — Si vous voulez continuer à parler, monsieur Chautemps, inscrivez-vous.
« *M. Émile Chautemps.* — Monsieur le Président, il y a des interruptions auxquelles il faut répondre tout de suite.
« *M. le Président.* — Ce n'est pas possible. Vous parlerez après l'orateur qui occupe la tribune. » (C. D. 12 juillet 1904.)

4. « *M. le Président du Conseil.* — Je demande à donner une explication
« *M. le Président, à M. Gambetta.* — Permettez-vous à M. le ministre de faire une courte observation?

Le fait qu'un orateur ne peut pas être interrompu ne permettrait pas au Président de consulter la Chambre sur le renvoi au lendemain de la suite du débat, avant d'avoir obtenu l'assentiment du membre qui occupe la tribune[1].

Comme nous l'avons dit dans le *Traité*, le Président ne doit pas permettre qu'un orateur qui est en possession de la parole soit obligé d'y renoncer par une manifestation quelconque de ses collègues; si long que puisse être un discours, le Président est tenu de protéger le droit de l'orateur tant que celui-ci ne s'écarte pas de la question; nul ne peut proposer contre l'orateur qui occupe la tribune soit le rappel à la question, soit la clôture, soit le renvoi du débat. Mais lorsque l'orateur lui-même a demandé la remise à une séance ultérieure et ne l'a pas obtenue, il peut considérer ce vote comme une indication du sentiment de la Chambre et renoncer à poursuivre son discours, sans que pour cela une atteinte soit portée à la liberté de la tribune[2].

On a vu que le droit pour l'orateur de n'être pas interrompu prime le droit des ministres d'être entendus quand ils le demandent. En Autriche ce principe fait l'objet d'une disposition législative; l'article 6 de la loi du 12 mai 1873, portant règlement pour le Reichsrath, décide que les ministres ne peuvent ni parler ni déposer des projets tant qu'un orateur est en possession de la parole. En France, ce conflit entre deux droits ne crée jamais de difficultés; les ministres n'interviennent que lorsque la tribune est libre. Si d'ailleurs ils avaient à faire une communication tellement urgente qu'elle ne pût souffrir de retard, l'émotion de l'Assemblée prouverait à l'orateur que son intérêt lui commande de céder momentanément la parole au Gouvernement.

« *M. Gambetta.* — Tout à l'heure, quand j'aurai fini.

« *M. le Président.* — Du moment que Gambetta ne le permet pas, je ne puis pas accorder la parole à M. le ministre. » (A. N. 15 juillet 1875.)

« *M. le sous-secrétaire d'État des Postes et des Télégraphes.* — Je voudrais bien m'expliquer très nettement sur ce point...

« *M. Charles Dumont.* — Ce n'est pas de vous que je désire une explication sur ces incidents. M. le ministre des Travaux publics aura la parole dans un instant, s'il le veut bien.

« *M. le sous-secrétaire d'État.* — Il n'est pas possible...

« *M. Charles Dumont.* — Je ne vous ai pas interrompu une seule fois. Je vous prie de me laisser continuer ma démonstration.

« *M. le sous-secrétaire d'État.* — Mais enfin je n'ai jamais refusé à un collègue...

« *M. Petitjean.* — Plusieurs de nos collègues ont interrompu pendant que M. Simyan était à la tribune! (*Très bien! très bien! sur divers bancs.*)

« *M. le Président Berteaux.* — Je suis obligé de rappeler à la Chambre que le Président ne peut pas permettre de répondre à l'orateur qui est en possession de la parole, tant que l'orateur lui-même n'y consent pas. » (C. D. 19 mai 1909.)

1. S. 22 juin 1908.

2. « *M. le Président Brisson.* — Je vais poser à la Chambre la question que l'orateur m'a prié de lui poser. M. Sénac demande le renvoi à une séance ultérieure de la suite de la discussion.

« *M. Sénac.* — Monsieur le Président, j'accepte la décision de la Chambre. Je me retire. Je tâcherai de trouver une autre circonstance pour présenter les développements que je me proposais de lui soumettre.

« *M. le Président.* — Monsieur Sénac, il n'est pas possible que vous descendiez de la tribune, au milieu d'un discours que vous prononcez, sans qu'une proposition de remise de la suite de la discussion ait été votée ou repoussée.

« Je consulte la Chambre sur la question de savoir si elle entend remettre la suite de la discussion à une autre séance.

(La Chambre, consultée, se prononce contre le renvoi.)

« *M. Sénac.* — Messieurs, je vous remercie de la décision que vous avez prise... Actuellement, je ne veux pas abuser de la patience de la Chambre. » (C. D. 22 janvier 1909.)

896. Des cas de conflit assez délicats en matière d'ordre de parole peuvent se produire lorsque des amendements tendant les uns à la disjonction, les autres à la suppression de certains textes, ont été déposés et qu'en outre des inscriptions ont été recueillies sur la discussion générale de ces textes. Il résulte d'un précédent établi dans la séance de la Chambre des députés du 10 février 1903 que, suivant les principes généraux d'après lesquels la disjonction est ce qu'il y a de plus large, de réellement préjudiciel à tout (V. n° 933), il convient de donner d'abord la parole aux orateurs qui ont réclamé la disjonction. En effet, une disjonction n'est pas identique à une suppression ou à un rejet. Après la disjonction prononcée, la question peut revenir devant la Chambre et alors le droit se rouvre pour les orateurs qui voulaient réclamer le rejet définitif de s'expliquer dans la discussion générale.

Lorsqu'un amendement ayant pour but la suppression pure et simple d'un article ou d'un paragraphe d'article se trouve en concurrence avec un amendement qui tend à modifier le texte de la Commission, l'auteur de la demande de modification peut avoir la parole le premier[1], car il est légitime que la Chambre connaisse d'abord les améliorations proposées au projet primitif. Dans tous les cas, si l'auteur de la demande de suppression obtenait la parole le premier, il ne serait pas possible de statuer sur la suppression (V. *infra*, n° 974) avant que l'amendement de modification eût été défendu.

Dans la discussion générale d'un Budget, comme dans celle de tout projet de loi, les orateurs parlent suivant le rang que leur donne leur inscription; le Président ne peut pas intervertir les tours de parole sous prétexte qu'un orateur répond plus directement à un autre ou même au ministre[2], et le droit de répondre aux membres du Gouvernement n'implique pas la faculté de s'inscrire spécialement pour répondre à un ministre; le fait, par un orateur, de déclarer en quittant la tribune qu'il se réserve de répondre au ministre ne lui permet pas de réclamer la parole immédiatement après le ministre s'il reste encore des collègues inscrits avant lui[3]. Dans le cas où le membre qui veut répondre au ministre, après avoir épuisé son tour, obtiendrait exceptionnellement la parole, il ne serait pas possible à la Chambre de méconnaître ensuite le droit du premier inscrit d'être également entendu.

Lorsque des interpellations ont été jointes à la discussion des conclusions du rapport d'une Commission d'enquête, il convient de donner d'abord la parole aux orateurs inscrits sur les conclusions de la Commission, puis à chacun des auteurs d'interpellations, et enfin aux orateurs inscrits sur ces interpellations[4].

1. S. 9 décembre 1909.

2. C. D. 3 décembre 1906; 9 et 12 novembre 1908. — V. *infra*, n° 899. — Sur la question des concurrences de parole entre les auteurs d'amendements et les orateurs inscrits, V. *supra*, n° 831.

3. « *M. Vesin.* — Je demande la parole !
« *M. le Président.* — Ce n'est pas à vous qu'appartient la parole.
« *M. Vesin.* — Avant de descendre de la tribune, j'ai demandé à répondre au ministre.
« *M. le Président.* — C'est impossible !
« *M. Vesin.* — J'en appelle à l'Assemblée !
« *M. le Président.* — C'est une affaire de règlement. Vous dites que vous avez demandé la parole avant de descendre de la tribune; alors vous concentreriez toute la discussion entre vous et le ministre. Vous avez épuisé votre droit à la tribune, et la réplique ne peut vous arriver qu'après ceux qui ont demandé la parole. Ce n'est pas avec moi que vous avez à lutter, c'est avec les autres orateurs. » (A. N. 2 janvier 1850.)

4. C. D. 16 octobre 1908.

Au cours de l'examen du Budget, les interpellations jointes à la dis cussion des crédits d'un ministère sont appelées avant le vote des chapitres (V. n° 664); il peut donc y avoir conflit entre le droit des orateurs inscrits dans la discussion générale du ministère et celui des interpellateurs comme aussi avec le droit des inscrits sur les interpellations. Dans ce cas, il paraî logique de donner d'abord la parole aux auteurs des interpellations, puis aux orateurs inscrits sur les interpellations, enfin, en troisième lieu, aux membres qui s'étaient réservés pour la discussion générale du Budget.

Une espèce toute spéciale s'est présentée dans la séance de la Chambre des députés du 10 mars 1903. Cinq interpellations avait été précédemment jointes au Budget des Affaires étrangères; puis, lorsque ce Budget avait été appelé, la discussion générale en avait été réservée pour être jointe à celle des interpellations. Sur la proposition de M. le Président Bourgeois, la Chambre a décidé que les interpellateurs parleraient d'abord, puis les orateurs de la discussion générale et enfin les membres inscrits sur les interpellations.

897. Les rapporteurs n'ont pas la faculté de céder leur tour de parole comme des simples inscrits, car il n'est pas possible de transférer ce qui est un droit attaché au mandat[1]. On voit d'ailleurs sans peine quel trouble pourrait apporter à l'ordre du débat ce fait qu'après avoir réclamé et obtenu d'office la parole, le rapporteur déclarerait s'en dessaisir au profit d'un collègue dont l'intervention immédiate lui paraîtrait nécessaire; les tours de parole seraient ainsi modifiés par la volonté d'un seul, et les droits des orateurs régulièrement inscrits se trouveraient méconnus (V. *infra*, n° 901).

898. L'interdiction inscrite dans le règlement du Sénat de ne pas parler plus de deux fois sur la même question existe avec plus de rigueur dans le règlement de la Chambre des députés de Hongrie où chaque orateur ne peut prononcer qu'un seul discours sur chaque point, tant dans la discussion générale que dans celle des articles; exception est faite pour les rapporteurs et les auteurs des propositions ou des contre-projets qui peuvent être entendus une seconde fois après la clôture; les auteurs d'amendements qui n'ont pas le caractère de contre-projets ne peuvent pas prendre deux fois la parole.

899. Bien que les ministres aient toujours la parole quand ils la réclament, le Président ne peut la leur donner, à l'occasion du procès-verbal, que pour rectifier leurs propres paroles (V. *infra*, n° 953). S'ils profitent de leur présence à la tribune pour rentrer dans le débat de la séance précédente, cette incorrection n'ouvre pas le droit de réponse, tout au moins tant que le procès-verbal n'a pas été adopté. Si les Présidents permettaient de poursuivre une discussion sur le procès-verbal, le plus détestable désordre s'introduirait dans les travaux des Assemblées[2]. Bien entendu, s'il arrive qu'un ministre, après avoir obtenu la parole sur le procès-verbal, entreprenne de répondre à l'un des orateurs de la précédente séance et que le Président ne puisse l'arrêter, le droit demeure, dès que le procès-verbal a été adopté, de soulever un inci-

1. C. D. 7 juillet 1909.
2. Voy. le précédent du 28 mars 1881, rapporté dans le *Traité* (2e éd., p. 1042.)

lent, soit sous la forme de fait personnel, soit par voie d'interpellation, afin que le principe qu'on peut toujours répondre à un ministre ne subisse aucune atteinte. Mais, lors même que le ministre insisterait pour qu'il lui soit répondu avant l'adoption du procès-verbal, le Président n'y saurait consentir; seul, un vote formel de l'Assemblée pourrait autoriser cette dérogation aux règles les plus essentielles des Assemblées délibérantes[1].

Le droit de parole attribué aux membres du Gouvernement par les textes constitutionnels et réglementaires permet à un ministre de prendre la parole pour développer des considérations générales sur l'ensemble d'un projet de loi au moment où les explications de vote sont déjà commencées; mais l'intervention du ministre a pour conséquence de rouvrir le débat; non seulement un orateur a le droit absolu de répondre au ministre, mais plusieurs orateurs peuvent être successivement entendus sur l'ensemble, à moins que la Chambre ne prononce la clôture. En pareil cas, l'exercice du droit de réponse n'appartient pas aux membres inscrits pour expliquer leur vote, mais à ceux qui, pendant le discours du ministre, ont demandé à lui répliquer. Les explications de vote se trouvent, en fait, interrompues; elles reprennent lorsque le débat ouvert par l'intervention du ministre est terminé[2] (V. *infra*, n° 927).

Le droit de répondre aux ministres s'exerce suivant l'ordre des inscriptions de parole. Un membre ne serait pas fondé à demander l'interversion des tours de parole sous prétexte que l'orateur qui succède directement au ministre parle dans le même sens que lui et, dans la réalité, ne lui répond pas[3]. Toutefois, cette circonstance peut être un argument de nature à déterminer la Chambre à ne pas prononcer la clôture.

1. « *M. le Président Grévy.* — J'ai dû donner la parole à M. le ministre des Affaires étrangères, à l'occasion du procès-verbal. Nous sommes encore dans la question du procès-verbal, et l'Assemblée sait qu'il n'est pas d'usage de laisser rouvrir des discussions à l'occasion du procès-verbal. Je vais la rendre juge de la situation. Je dois d'abord la lui faire connaître.

« Je ne puis pas permettre qu'on rouvre, à l'occasion du procès-verbal, la discussion d'hier; ce serait un mauvais précédent. Ni le règlement, ni les précédents, ni l'ordre de nos délibérations ne le permettent, et *si l'Assemblée ne m'y contraint pas*, je n'accorderai pas la parole à M. de Valon.

« *Un membre.* — On parle toujours après un ministre.

« *M. Jules Favre, ministre des Affaires étrangères.* — Je ne m'oppose pas à ce que M. de Valon me réponde.

« *M. le Président. — Il ne s'agit pas de l'intérêt de M. le ministre des Affaires étrangères. Aux termes du règlement, je ne dois pas laisser rentrer dans une discussion qui a été fermée, sous prétexte que l'on parle toujours après un ministre.*

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — Je demande que M. de Valon ait la parole pour me répondre, monsieur le Président.

« *M. le Président.* — Il ne s'agit pas, je le répète, de l'intérêt de M. le ministre des Affaires étrangères. Sa loyauté demande que M. de Valon réponde ; mais je consulte le règlement et ensuite l'autorité de l'Assemblée. *Je dis que moi, Président, je ne puis pas donner la parole dans ces circonstances à M. de Valon, et que si le sentiment de l'Assemblée ne se manifeste pas d'une manière contraire, je ne lui accorderai pas la parole...*

« *Voix nombreuses.* — Laissez parler!

« *M. le Président.* — Il y a réclamation : l'Assemblée va juger.

« Il n'y a pas d'article formel du règlement : autrement, je vous déclare que je ne mettrais pas la question aux voix; mais l'autorité de l'Assemblée est au-dessus de l'autorité du Président. C'est pourquoi je vais demander à l'Assemblée son avis sur le point de savoir si M. de Valon peut avoir ou non la parole, puisqu'il y a eu des manifestations de sentiments contraires.

« *M. Audren de Kerdrel.* — Il s'agit d'un fait personnel!

« *M. le Président.* — Laissez-moi consulter l'Assemblée.

« L'Assemblée, consultée, décide que M. de Valon sera entendu. » (A. N. 17 juin 1871.)

2. C. D. 8 mars 1909 : — « *M. le Président Brisson.* — Le débat ouvert par M. le ministre des Finances est clos.

« Nous reprenons la liste des membres qui ont demandé à expliquer leur vote. » (C. D. 9 mars 1909.)

3. C. D. 20 novembre 1906. — V. *supra*, n° 896.

Le seul fait par un ministre de déclarer que le Gouvernement n'est pas engagé par l'orateur qui descend de la tribune suffit pour empêcher de réclamer la clôture et pour ouvrir le droit de réponse[1].

Lorsqu'un orateur est à la tribune et qu'une interruption se produit, un ministre ne peut y répondre qu'avec l'assentiment de l'orateur; mais, s'il le fait, il ouvre par là même à l'interrupteur le droit de réplique[2].

Les membres du Gouvernement ayant toujours le droit d'être entendus quand ils demandent la parole (V. *supra*, n° 639), un ministre peut être entendu pour rectifier des assertions qui se sont produites la veille[3]; il peut également donner à la Chambre des explications sur un fait allégué au cours d'une interpellation vidée dans une précédente séance; mais il appartient au Président de rappeler que l'incident était clos, et, si le ministre persiste néanmoins à user de sa prérogative constitutionnelle, son intervention ouvre nécessairement à l'auteur de l'interpellation un droit de réponse; dans le cas où l'intervention du ministre se serait produite en l'absence du membre intéressé, le droit de réponse pourrait s'exercer à la séance suivante[4].

Une communication officielle faite par le ministre des Affaires étrangères pour annoncer à la Chambre le décès d'un souverain étranger n'ouvre aucun droit de réponse, parce qu'il n'y a rien en délibération[5].

L'intervention d'un ministre qui déclare ne pas prendre la parole comme membre du Gouvernement, mais en son propre nom, ne suffit pas pour ouvrir le droit de réponse; mais, si le fait spécial sur lequel il s'explique est d'ordre politique et ne concerne pas exclusivement sa personne, on a le droit de lui répondre; lorsqu'un membre a parlé après un ministre entendu dans ces conditions, il n'est plus possible de s'opposer à la demande de clôture en invoquant ce motif qu'il n'aurait été répondu que sur le fait spécial[6].

900. [*Sans modifications.*]

901. En concédant aux rapporteurs le privilège d'être entendus quand ils le demandent, les articles 36 du règlement du Sénat et 103 du règlement de la Chambre n'ont pas seulement voulu leur donner le droit d'interrompre les tours des orateurs inscrits; ils ont voulu aussi leur réserver la faculté de prendre la parole à l'heure qu'ils jugent la plus favorable pour la bonne marche des débats et pour la défense des travaux de la Commission. Par conséquent, on ne peut pas faire obstacle à la clôture de la discussion générale sous prétexte que le rapporteur n'a pas été entendu dans cette discussion. Une Commission a le droit absolu de donner mandat à son rapporteur de ne pas intervenir dans la discussion générale et de réserver ses explications pour l'article 1er[7] (V. *supra*, n° 897).

Les rapporteurs ont, comme les ministres, la parole quand ils la réclament;

1. A. N. 18 mars 1874.
2. C. D. 10 novembre 1905.
3. C. D. 19 novembre 1908; dans ce cas, bien entendu, le droit de réponse est absolu.
4. A. N. 2 et 4 mars 1850.
5. C. D. 3 février 1908.
6. A. N. 4 décembre 1873.
7. S. 30 juin 1904.

mais ils sont, comme les ministres, libres de parler à l'heure qu'ils jugent utile. Le droit qui leur est conféré ne saurait se retourner contre eux et les contraindre de répondre à toutes les injonctions qui se produisent. Lorsqu'ils ne sont pas interrogés sur un point précis du projet qu'ils ont été chargés de défendre, ils ne sont pas obligés de refaire à la tribune l'exposé des motifs contenu dans leur rapport. Si la demande en est formulée par quelques membres, ils ne sont pas tenus d'y donner satisfaction, du moment où leur rapport a été distribué dans les délais réglementaires et où l'urgence n'est pas déclarée [1].

Personne ne peut avoir la parole après un scrutin sur la matière qui en a fait l'objet, puisque le vote de la Chambre clôt définitivement la délibération ; et le Président a le devoir de faire supprimer toutes les interruptions qui peuvent se produire au moment de la proclamation du résultat d'un scrutin. Toutefois, le règlement ayant décidé que les rapporteurs ont la parole quand ils la réclament, le Président peut, après le vote, autoriser un rapporteur à expliquer pourquoi il n'a pas pris la parole dans le débat [2].

Le règlement n'a dispensé que les rapporteurs de la nécessité de se faire inscrire pour obtenir la parole ; mais, dans la pratique, les Chambres entendent également hors tour les Présidents de Commissions [3] ; un Président de Commission peut même être entendu immédiatement après le rapporteur, s'il se trouve dans la nécessité de préciser ou de rectifier certaines déclarations du rapporteur qui ne concordent pas entièrement avec les décisions de la majorité de la Commission (V. *infra*, n° 922).

Il est de principe que les Commissions n'interviennent qu'au cours des débats engagés sur les rapports déposés par elles ; néanmoins, s'il se produit devant la Chambre une affaire qui intéresse plus ou moins directement leurs

1. « *M. le comte de Pontbriand.* — Pourquoi changer la date de la réunion des Conseils généraux ?
« *M. Savary, rapporteur.* — Mon rapport a été distribué hier. Si l'on veut le combattre, je répondrai, mais je ne crois pas, *a priori*, avoir à répéter ce qui s'y trouve.
« *M. Dominique Delahaye.* — Ce ne serait peut-être pas inutile, parce que je crois bien que personne ne l'a lu.
« *M. le rapporteur.* — Il m'est indifférent qu'on ne l'ait pas lu. Mais je n'ai aucune envie de le recommencer à la tribune ; qu'on me questionne et je répondrai.
« *M. le marquis de Carné.* — Peut-être l'auteur de la proposition pourrait-il nous fournir quelques explications ; elles ne seraient pas inutiles.
« *M. le rapporteur.* — Nous sommes en première lecture. Je m'en tiens à mon rapport.
« *M. le marquis de Carné.* — Généralement, quand l'un de nous demande des explications soit à l'auteur, soit au rapporteur d'une proposition quelconque, ceux-ci se font un plaisir de nous les donner...
« *M. le comte de Pontbriand, de sa place.* — Les dispositions sont facultatives, si j'ai bien compris le projet de loi ? Vous pourriez répondre au moins à cette question, monsieur le rapporteur.
« *M. le rapporteur.* — Je répondrai à tout ce que vous voudrez. J'ai dit, messieurs, que je n'avais pas assez de confiance dans mon éloquence pour imposer un discours au Sénat le lendemain du jour où a été distribué mon rapport. Si cette distribution datait d'un mois, je serais monté à la tribune pour rappeler ce dont il s'agit — cela m'arrive quelquefois, — mais, mon rapport étant distribué d'hier, je ne pouvais pas supposer, l'ayant fait si court, qu'on ne connût pas aujourd'hui la question.
« J'ai dit que je répondrais à toutes les observations qui me seraient présentées ; eh bien, je réponds à celle de mon honorable collègue. » (S. 27 décembre 1906.)

2. C. D. 29 novembre 1906.

3. Au cours de la discussion générale sur la représentation proportionnelle, dans la séance de la Chambre des députés du 28 octobre 1909, alors que de nombreux orateurs étaient encore inscrits et avaient informé la Présidence qu'ils tenaient à user de leur droit, le Président de la Commission du suffrage universel a obtenu la parole hors tour, sans qu'aucune réclamation se soit élevée ; il convient de noter qu'en l'espèce le rapporteur de la Commission avait été déjà entendu dans cette discussion générale.

4. A. N. 22 juillet 1873.

travaux, il ne leur est pas interdit de faire connaître leur sentiment par l'organe de leur Président ou de leur rapporteur[1]; pour cela, il faut, bien entendu, qu'il y ait eu délibération préalable de la Commission.

Lorsque la clôture est demandée après le rapporteur, il est dans le droit du Président d'insister pour qu'il soit permis à un orateur de répondre au représentant de la Commission[2].

La minorité d'une Commission n'a pas d'organe officiel; elle ne peut donc produire ses observations qu'au moment où le représentant qu'elle a fait inscrire obtient régulièrement la parole. Toutefois le membre qui parle au nom de la minorité d'une Commission ou d'un Bureau peut obtenir exceptionnellement la parole hors tour, après que la demande en a été faite à la Chambre et accueillie par elle, et pourvu, bien entendu, que tous les orateurs inscrits y consentent[3].

On sait qu'un rapporteur peut parler en son nom personnel; mais, s'il soulève des questions qu'il n'a pas reçu mandat de traiter, il doit avertir la Chambre qu'il n'est pas, sur ce point, l'organe de la Commission, et le Président peut l'inviter à abréger ses explications[4].

Aux deux Chambres du Reichsrath d'Autriche, le rapporteur a le droit de parler même après la clôture du débat; le dernier mot lui appartient toujours, même si les ministres veulent de nouveau prendre la parole[5].

902. [*Sans modifications.*]

903. Lorsque l'auteur d'une interpellation en a produit le développement à la tribune, il a épuisé son droit de parole; il ne peut plus être entendu qu'à la condition de prendre un tour et de se faire inscrire comme les membres qui ne sont pas interpellateurs. Il n'a point de privilège sur les orateurs inscrits. Il ne peut, par exemple, réclamer, au détriment des inscrits, le droit de répondre au ministre[6].

Cette règle s'applique même au membre qui aurait été empêché, par un incident de séance, de développer complètement son interpellation; du moment où il a obtenu la parole à son rang et où il a volontairement quitté la

1. Le 22 juin 1904, la Commission chargée par la Chambre de faire une enquête sur l'affaire des Chartreux a décidé, après une longue discussion, par 20 voix contre 13, qu'elle se prononcerait pour l'ajournement d'une interpellation au cours de laquelle pouvaient être relevés certains faits se rattachant à l'objet de son enquête. La motion d'ajournement avait été substituée à une première motion tendant à faire intervenir la Commission dans le débat immédiat; plusieurs membres avaient combattu cette première motion en faisant observer qu'une Commission et surtout une Commission d'enquête ne saurait intervenir dans un débat public tant que ses travaux ne sont pas complètement terminés.

2. C. D. 22 avril 1905. — Comme nous l'avons indiqué dans le *Traité*, le droit de répondre au rapporteur ne résulte pas du règlement ni même de précédents formels, mais d'une tradition à peu près constante.

3. « *M. le Président.* — D'après l'ordre des inscriptions reçues au Bureau, la parole appartiendrait en premier lieu à M. le vicomte de Lorgeril, mais M. Joubert, membre de la minorité de la Commission, demande à parler le premier. Ce n'est pas un droit pour M. Joubert, et je ne pourrais lui accorder la parole en ce moment qu'avec le double assentiment de l'Assemblée et de M. de Lorgeril. M. de Lorgeril consent-il?

« *M. le vicomte de Lorgeril.* — Oui, monsieur le Président.

« *M. le Président.* — L'Assemblée n'y met pas d'opposition? (Non! non!) M. Joubert a la parole. (A. N. 13 juillet 1875.)

4. C. D. 13 février 1905.

5. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 441 et 464.

6. C. D. 21 novembre 1900.

tribune, son droit est épuisé. Toutefois, s'il invoque les circonstances exceptionnelles dans lesquelles il s'est trouvé, il peut être admis à compléter les développements de son interpellation avant que la Chambre n'entende les orateurs inscrits; mais il faut qu'aucun de ceux-ci n'y fasse obstacle[1].

Bien entendu, le premier signataire d'une interpellation a seul un droit de parole assuré avant les orateurs inscrits; ses cosignataires ne peuvent obtenir la parole que s'ils prennent la précaution de se faire inscrire.

904. Le rapporteur d'une Commission dont les travaux ont été mis en cause d'une manière inexacte au cours d'un débat ne peut apporter de rectification sur le procès-verbal; mais, après l'adoption du procès-verbal, il peut obtenir la parole pour un fait personnel[2].

Il n'y a que les incidents de séance qui puissent justifier une demande de parole pour un fait personnel; on ne peut pas produire à la tribune, sous prétexte de fait personnel, des propos tenus an sein d'une Commission[3]; le membre mis en cause *devant une Commission* pour des paroles prononcées par lui en séance ne serait pas autorisé à s'en expliquer devant la Chambre. Il ne pourrait qu'adresser une lettre au Président de la Commission devant laquelle ses paroles ont été attaquées[4].

Lorsqu'un membre insiste pour avoir la parole pour un fait personnel, alors que le Président vient d'expliquer qu'il n'y a eu aucun fait personnel, l'Assemblée peut être consultée sur la question de savoir s'il sera passé immédiatement à l'ordre du jour; et lorsque la Chambre a décidé de reprendre son ordre du jour, rien de ce que peut dire le membre qui avait invoqué le fait personnel ne doit être recueilli dans les comptes rendus[5].

Le membre qui fait partie d'un Conseil général dont les actes ont été attaqués à la tribune ne peut pas invoquer le fait personnel pour obtenir la parole hors tour; il ne peut être entendu que dans le débat et à son rang d'inscription[6].

Il n'y a aucun fait personnel dans une allusion aux alliances que les partis peuvent conclure en vue des élections; c'est de la politique générale[7]. Mais le fait personnel existe dès que le membre est nommé ou clairement désigné; peu importe qu'il le soit à raison d'actes étrangers à son mandat; son droit de s'expliquer n'en est pas moins absolu[8].

1. C. D. 27 novembre 1905.
2. C. D. 3 mars 1904.
3. A. N. 16 janvier 1875.
4. C. D. 17 juin 1904.
5. « *M. le Président.* — L'Assemblée reprend son ordre du jour. Vous n'avez plus la parole.
« *M. Lagrange, s'adressant aux sténographes.* — Écrivez, messieurs, je vous somme d'écrire !
« *M. le Président.* — N'écrivez pas; l'Assemblée a prononcé; nul n'a plus droit de parler sur l'incident. » (A. N. 21 novembre 1849.)
6. A. N. 21 juillet 1875.
7. C. D. 2 décembre 1903.
8. Dans la séance de la Chambre des députés du 21 octobre 1902, un membre a demandé la parole pour un fait personnel en exposant qu'il était administrateur d'une compagnie que l'on venait d'accuser de falsifier ses bilans. Un autre membre ayant fait observer qu'un député n'avait pas à parler comme administrateur d'une société, M. le Président Léon Bourgeois maintint dans ces termes l'application de l'article 104 du règlement :
« Je rappelle à la Chambre que M. Basly — il le reconnaîtra lui-même — a nommé M. Plichon. En s'adressant ainsi à lui personnellement, il lui a donné le droit de lui répondre, pourvu que notre honorable collègue se tienne dans les limites d'une rectification de fait. Ce droit est légitime et doit être admis par la Chambre comme il l'a été par le Président. »

Un membre est suffisamment désigné quand l'orateur a parlé d'un acte accompli par le député de tel arrondissement; cette indication très claire ouvre le droit de parole pour fait personnel[1].

C'est le Président qui est juge des développements que peut donner à sa pensée le membre qui a obtenu la parole pour un fait personnel; le règlement ne contient à cet égard aucune limitation. Il est évident, par exemple, que si le fait personnel est motivé par des citations de discours ou d'articles, le membre dont on a reproduit la pensée devant la Chambre et qui estime qu'on l'a inexactement reproduite, a droit de refaire les mêmes citations en les augmentant des parties qui avaient été négligées par l'orateur. Le fait personnel en ce cas peut prendre l'apparence d'un petit discours[2]. S'il en résulte que l'orateur dont les citations sont ainsi rectifiées demande à s'expliquer, il en a le droit, mais seulement en réclamant la parole pour un fait personnel[3].

Le membre qui a obtenu la parole pour un fait personnel ne saurait en profiter pour attaquer le collègue dont les paroles ont amené son intervention, et le Président a le devoir de rappeler que le fait personnel ne dispense pas l'orateur de se soumettre aux prescriptions du règlement qui interdit toute interpellation de collègue à collègue[4].

Lorsque le membre qui a obtenu la parole pour un fait personnel met en cause un ministre, celui-ci peut s'expliquer avant la clôture de l'incident; mais son intervention n'ouvre aucun droit de réponse parce qu'il n'y a rien en délibération et qu'il est impossible de laisser transformer en un débat l'incident né d'un fait personnel. Il reste d'ailleurs la faculté de déposer une demande d'interpellation, si les explications du ministre paraissent s'être écartées du fait personnel. Mais si le ministre, en s'expliquant sur le fait personnel, a produit une citation où figure le nom d'un membre, ce membre a le droit d'invoquer à son tour le fait personnel pour prendre la parole, et le Président peut la lui donner avant de clore le premier incident[5].

Il est dans le droit du Président de déterminer le moment auquel doivent être admises les explications pour un fait personnel. Ces explications sont généralement ajournées à la fin du débat ou même à la fin de la séance; en effet, elles ne peuvent amener aucun vote et ne touchent point aux conclusions que la Chambre est appelée à prendre, puisqu'elles ont et doivent garder un caractère strictement personnel. Néanmoins le Président peut accorder la parole pour un fait personnel au cours même du débat, lorsqu'il lui apparaît qu'un lien existe entre le fait personnel et les questions sur lesquelles la Chambre va être appelée à statuer; dans ce cas, bien entendu, il faut, s'il y a des orateurs inscrits, que le premier inscrit consente à cette interversion des tours de

1. C. D. 20 octobre 1902.

2. « *M. Camille Fouquet.* — Ce n'est plus une rectification au procès-verbal, monsieur le Président. Jamais vous ne nous laisseriez faire de rectifications semblables.

« *M. le Président Léon Bourgeois.* — Monsieur Fouquet, je suis sûr que de sang-froid vous regretterez ce que vous dites avec tant d'animation en ce moment. Il ne s'agit plus du procès-verbal. M. Aynard a lu une citation d'un discours de M. Buisson : M. Buisson demande à replacer sa citation dans l'ensemble de son texte; il n'est pas un d'entre vous auquel le Président ne devrait donner le même droit. » (C. D. 16 octobre 1902.)

3. C. D. 16 octobre 1902.

4. S. 1er février 1906.

5. A. N. 26 novembre 1875.

parole[1]. Dans la séance du 4 mars 1904, M. le Président Brisson a rappelé et maintenu le principe que le membre qui réclame la parole pour un fait personnel ne peut pas interrompre l'ordre des inscriptions et que le respect dû au droit de parole des orateurs régulièrement inscrits oblige à renvoyer en fin de séance des explications concernant le fait personnel.

Le membre qui a réclamé la parole pour un fait personnel au cours d'un débat et auquel le Président l'accorde à la fin de ce débat est libre d'attendre la fin de la séance s'il le préfère[2].

Le fait personnel ne saurait avoir pour conséquence de rouvrir un débat clos; par conséquent, il est de règle qu'il se produise au cours même de la séance qui l'a fait naître. Cependant, au cours de la séance du Sénat du 1er décembre 1905, la parole a été donnée pour un fait personnel qui se rattachait à un incident né dans la séance du 25 novembre; mais il convient de noter qu'en l'espèce il s'agissait de permettre à un membre de communiquer à l'Assemblée des rectifications qu'il avait reçues d'une personne étrangère au Sénat (V. *infra*, n° 1117).

Le fait personnel doit être en effet immédiat et actuel; il ne peut être invoqué au sujet des incidents qui se sont produits à une séance antérieure, sauf le cas où le membre nommé se trouvait soit absent, soit empêché par le bruit de saisir les paroles qui le visaient[3]. Le membre qui est mis en cause soit par la citation d'un document, soit pour un acte de sa vie privée ou publique et qui veut s'expliquer devant la Chambre doit réclamer la parole séance tenante; s'il a besoin d'un délai pour produire les pièces nécessaires à sa défense, il lui appartient de demander à la Chambre l'autorisation de n'user de son droit de parole qu'à la séance suivante; mais, lorsqu'un débat a été clos sans qu'il se soit produit, de la part des membres présents, aucune réclamation pour fait personnel, le droit de parole prévu dans le règlement est prescrit; s'il en était autrement, on pourrait, sous prétexte de fait personnel, rouvrir par la volonté d'un seul une discussion que la Chambre avait fermée[4].

1. « *M. le Président.* — Vous avez demandé la parole pour un fait personnel, monsieur Millerand; la voulez-vous maintenant ou après la clôture des débats sur la date ?

« *M. Millerand.* — S'il vous plaît maintenant, monsieur le Président.

« *M. le Président.* — La parole est à M. Millerand.

« *M. Paul Constans* (Allier). — Je constate qu'on crée un précédent en faveur de M. Millerand. Quand il s'agit de nous, on nous renvoie à la fin de la séance.

« *M. le Président.* — On a fait l'un et l'autre suivant les circonstances; un orateur inscrit, qui se trouvait au pied de la tribune, a visiblement cédé son tour de parole.

« *M. Paul Constans* (Allier). — Je ne récrimine pas, je constate. » (C. D. 1er juillet 1904.)

2. A. N. 22 juin 1875.

3. C. D. 22 mars 1909.

4. Le 1er février 1909, M. de Pressensé avait demandé la parole à M. le Président Brisson pour un fait personnel en alléguant que, dans la précédente séance, M. Clemenceau, Président du Conseil, l'avait deux fois mis en cause : 1° par la lecture d'une pièce concernant la Ligue des droits de l'homme dont M. de Pressensé était le Président; 2° par une interruption visant un duel dans lequel M. de Pressensé avait été l'un des adversaires; le Président constata que M. de Pressensé, qui développait une interpellation dans la séance même où les incidents s'étaient produits, ne pouvait ultérieurement revendiquer un droit créé par le fait personnel. En conséquence, M. de Pressensé ne put obtenir la parole à la séance de la Chambre du 1er février qu'en déposant une demande d'interpellation; le Président en saisit la Chambre dans ces termes :

« M. de Pressensé avait demandé la parole pour un fait personnel; le règlement et les usages ne m'ont pas permis de la lui accorder. En conséquence, M. de Pressensé m'a remis la demande d'interpellation suivante :

« Je demande à interpeller le Gouvernement sur les procédés de discussion dont use devant la Chambre M. le Président du Conseil. »

La discussion immédiate fut ordonnée, et, au cours du débat, M. Sembat rappela que M. de Pressensé avait demandé la parole pour un fait personnel (V. *supra*, n° 657).

Le 21 mars 1902, le Président de la Chambre des députés avait reçu, de l'un de ses collègues, une lettre contenant des explications personnelles sur un incident de la précédente séance; le membre qui avait signé cette lettre demandait qu'elle fût lue après l'adoption du procès-verbal. Le Président a répondu « qu'il ne lui était pas possible d'en donner communication à la Chambre, parce qu'aux termes du règlement et d'après tous les précédents, les explications pour fait personnel doivent être apportées verbalement à la tribune ».

Le même principe est applicable au cas où le membre qui adresse au Président une réclamation pour fait personnel se trouverait matériellement empêché de se rendre à la séance[1].

905. L'ouverture d'un vote enlève à tous le droit de parler, et, tant que le vote n'est pas proclamé, la parole ne peut être accordée. En conséquence, au moment où les Secrétaires font connaître au Président qu'il y a lieu à l'opération du pointage, nul ne saurait être admis à présenter des observations au sujet du pointage[2].

Lorsque le scrutin est ouvert, nul ne peut plus prendre la parole, *pas même le Président*. Toutefois, s'il arrive, pendant la circulation des urnes, que plusieurs membres déclarent n'avoir pas compris la position de la question, le Président a le droit, sans interrompre l'opération du vote, de demander le silence à toute la Chambre et d'indiquer à nouveau la manière dont il a posé la question et le sens que doivent avoir les bulletins *blancs* et les bulletins *bleus*[3]. Bien entendu, cette répétition du formulaire du vote ne peut donner matière à aucun échange d'explications, et, s'il arrivait que le Président lui-même constatât que la question, dans les termes où elle a été posée, n'est pas assez claire pour tous les membres, il n'aurait plus le droit de la poser autrement qu'il ne l'avait fait avant l'ouverture du scrutin.

1. Le 16 mai 1899, M. Déroulède, détenu à la Conciergerie, avait adressé au Président de la Chambre une lettre dans laquelle il protestait contre une allégation formulée à son égard par M. Charles Bos, au cours de la précédente séance; M. Déroulède priait le Président en ces termes de donner à la Chambre lecture de sa lettre :

« Monsieur le Président, je fais appel à votre loyauté pour vous demander de transmettre à la Chambre ma protestation contre une affirmation deux fois erronée... Convaincu que vous comprendrez l'importance de cette double rectification et que vous ferez droit à la requête d'un prisonnier qui, réglementairement, n'a plus, à l'heure actuelle, que ce moyen de se défendre devant la Chambre, j'ai l'honneur de vous prier d'agréer, monsieur le Président, avec mes remerciements pour la communication faite, l'assurance de ma haute considération. Paul DÉROULÈDE, député de la Charente. »

Par une lettre en date du 17 mai, le Président de la Chambre fit connaître à M. Déroulède que le fait personnel doit être porté en personne à la tribune et que cette règle ne souffre pas d'exception :

« Monsieur le député et cher collègue,

« Je viens de recevoir la lettre par laquelle vous me priez de communiquer à la Chambre une rectification personnelle qui se rattache à la dernière séance.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'aux termes du règlement les explications pour faits personnels ne sauraient se produire sous cette forme.

« Les précédents sont d'ailleurs conformes au texte du règlement.

« Je ne peux donc que vous exprimer mes regrets d'être empêché de donner satisfaction au désir que vous aviez manifesté.

« Agréez, etc. *Le Président de la Chambre des députés*, Paul DESCHANEL. »

2. C. D. 8 mars 1904. — V. *infra*, n° 1044.

3. C. D. 30 octobre 1903. La position de la question peut être également expliquée par le Président si, après une première épreuve, un grand nombre de membres déclarent n'avoir pas compris le vote. (C. D. 10 novembre 1905.)

Lorsqu'il a été procédé à une première épreuve par assis et levé, mais que le Bureau constate que presque personne n'a voté parce que la question n'avait pas été comprise, le Président peut accorder la parole sur la position de la question en considérant que l'opération a été nulle faute de votants[1]. — V. *infra*, n° 924.

Personne ne peut obtenir la parole entre deux épreuves (V. *infra*, n° 906); mais les tours successifs d'un scrutin d'élection ne sont pas les épreuves d'un même vote au sens de l'article 80 du règlement, et le Président ne peut pas refuser la parole au membre qui la demande après la proclamation d'un résultat entraînant soit la nécessité d'un second tour de scrutin, soit celle d'un scrutin de ballottage[2]. Il faut bien que l'on puisse proposer à la Chambre soit l'ouverture immédiate du nouveau scrutin, soit son renvoi à une autre séance; et, si les raisons données en faveur de la motion faite n'obtiennent pas l'assentiment de tous, un débat contradictoire peut s'élever.

Bien entendu, lorsqu'un scrutin sur un article de loi a été déclaré nul pour défaut de *quorum*, la Commission peut avoir la parole pour indiquer à quel moment elle demande que soit fixé le deuxième tour de scrutin, mais elle ne saurait en profiter pour fournir des explications complémentaires sur la question soumise à la Chambre[3].

Nul n'a le droit de critiquer ni de commenter un vote de la Chambre au moment où il vient d'être émis[4]. Après la proclamation du résultat d'une épreuve par assis et levé ou d'un scrutin public, le Président ne peut donner la parole à personne sur la question qui a été tranchée. La proclamation du vote fait tomber toute la matière du débat, et les comptes rendus ne recueillent aucune des interruptions provoquées par la décision de la Chambre, laquelle impose à tous un égal respect (V. n° 463). Les votes d'une Assemblée ne peuvent être attaqués et discutés que lorsqu'il est permis de proposer qu'ils soient rapportés, et ce n'est point le cas à l'heure où ils viennent d'être rendus. S'il arrive qu'un membre profite du règlement de l'ordre du jour pour présenter des observations sur le dépouillement d'un scrutin qui vient d'être proclamé, le Président a le devoir de l'arrêter[5].

906. Un ministre ne peut obtenir la parole au moment où une épreuve est commencée[6], ni entre les deux parties d'une épreuve[7] (V. *supra*, n° 905).

1. A. N. 18 juin 1875.
2. A. N. 21 février 1874. — V. n° 433 du *Traité*.
3. « *M. le Président Brisson.* — Le quorum n'est pas atteint. En conséquence, il y a lieu de procéder à un autre tour de scrutin. La Chambre sait qu'en pareil cas le second tour de scrutin doit être remis à une autre séance.

« *M. Camille Pelletan, Président de la Commission de la législation fiscale.* — Je demande la parole.

« *M. le Président.* — La parole est à M. le Président de la Commission.

« *M. le Président de la Commission.* — Il n'est pas inutile d'éclaircir la situation. La Commission avait d'abord proposé...

« *M. le Président.* — Pardon, monsieur le Président de la Commission; vous avez seulement la parole sur la question de savoir quand aura lieu la prochaine séance. » (C. D. 24 février 1909.)

4. C. D. 22 février 1906. — « *M. le Président Brisson.* Vous savez, messieurs, qu'on ne doit pas commenter les votes. Aucune des paroles qui viennent d'être prononcées ne figurera au *Journal officiel* » (C. D. 15 janvier 1909.)

5. C. D. 14 juin 1909.

6. C. D. 4 mars 1903. (V. n° 1018.)

7. C. D. 10 novembre 1905.

907. Les députés non validés ayant le même droit de parole que ceux qui sont admis[1], nul ne doit se permettre de contester leur qualité lorsqu'ils montent à la tribune[2].

Il est un cas où des membres, même validés et en possession de la plénitude du pouvoir législatif, ne pourraient cependant obtenir la parole, c'est celui où l'Assemblée les aurait autorisés, de leur plein consentement, à remplir pendant la session leurs obligations militaires (V. n° 342). L'article 3 de la loi du 20 juillet 1895 décide formellement que « les membres du Parlement faisant un service militaire ne peuvent participer aux *délibérations* ni aux votes de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent ».

Ces mots « participer aux délibérations » doivent-ils s'interpréter dans le sens d'une interdiction absolue de paraître dans la salle des séances? Il semble que le membre qui, muni d'une permission de l'autorité militaire, assisterait à une séance de l'Assemblée n'enfreindrait pas le texte de la loi; mais il ne pourrait prendre la parole, et, en cas de vote par assis et levé, il se verrait sans doute obligé de se retirer pour quelques instants (V. n° 1018).

Il est de principe que les dispositions qui interdisent de pénétrer dans un collège électoral avec des armes quelconques sont applicables à toute Assemblée délibérante. Par conséquent, le membre qui accomplirait une période d'exercice ne pourrait entrer en armes dans la salle, et l'article 108 du règlement du Sénat, comme l'article 135 du règlement de la Chambre, donnerait au Président des pouvoirs suffisants à cet égard. Mais il n'y a pas de texte interdisant de se présenter en uniforme.

L'article 4 de la loi du 20 juillet 1895 a décidé que les dispositions de l'article 3 que nous venons d'examiner ne s'appliqueraient pas aux officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et aux officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général. Par conséquent, ces officiers généraux auraient le droit de prendre part aux délibérations de l'Assemblée dont ils feraient partie, même dans le temps où ils seraient chargés d'un commandement militaire.

908. Les délibérations intérieures d'une Commission ne doivent pas être portées à la tribune[3]; mais, s'il arrive qu'une Commission soit mise directement en cause, il appartient au Président de la Chambre ou au rapporteur de la Commission de rétablir la vérité des faits[4].

Les Commissions sont une délégation officielle de la Chambre; elles ont un mandat qu'elles tiennent du règlement, et, lorsqu'un membre dirige contre leur œuvre des attaques qui dépassent les limites de la critique parlementaire, qui revêtent un caractère personnel et blessant, il appartient au Président de la Chambre d'intervenir avant même que le Président de la Commission ait

1. Les membres dont l'élection a été renvoyée au Bureau ou soumise à enquête ont également le droit de prendre part aux débats. Les interdictions prévues à l'article 6 du règlement de la Chambre sont de droit étroit et ne peuvent s'étendre par voie d'interprétation.
2. C. D. 12 juin 1902.
3. S. 5 juillet 1907.
4. S. 23 juin 1904.

fourni à la Chambre les explications nécessaires[1]. Il n'est pas possible que les travaux d'une Commission soient attaqués à la tribune en l'absence du Président de cette Commission; si le fait se produit, le Président de l'Assemblée a le devoir de prendre l'initiative d'une demande d'ajournement[2].

Il n'est pas permis de provoquer en séance des réunions de groupes, pas plus que de faire appel aux décisions prises par des groupes existants[3].

En séance publique, il ne peut y avoir, pour la défense des projets de loi, que des Commissions régulièrement constituées; la Chambre ne peut connaître ni groupes ni délibérations de groupes se produisant devant elle avec une autorité collective. A côté du rapporteur de la Commission, qui parle au nom d'une délégation de la Chambre, il n'y a que des membres qui usent individuellement de leur droit d'initiative et qui peuvent s'entendre pour signer ensemble un texte commun, lequel ne saurait être considéré comme l'expression des volontés d'un groupe[4].

Les interpellations de collègue à collègue étant interdites par le règlement (V. *Traité*, n° 463), le Président a le droit de clore, en vertu de son autorité propre, tout débat qui dégénère en discussion personnelle[5].

Le Président est seul juge des limites qu'il convient d'apporter à la liberté de la tribune, et lorsque des membres se plaignent à tort des vivacités de l'orateur, le Président a le droit de leur rappeler que, dans une Assemblée, il faut savoir supporter les attaques de ses adversaires[6].

909. Le Président de la République ne doit jamais être mêlé aux débats;

1. « *M. le Président Berteaux.* — Je ne peux pas vous permettre de tenir un pareil langage; il serait extrêmement blessant pour notre collègue, si tout le monde ne rendait hommage à la fois à sa force de travail et à sa haute intelligence... Vos explications n'atténuent pas la gravité du reproche dirigé contre le travail de la Commission.

Il appartient au Président de la Chambre — et je ne faillirai pas à ce devoir — de défendre l'œuvre de la Commission, et lorsque, comme dans la circonstance actuelle, le rapporteur de la Commission est un homme à la compétence, au labeur duquel tout le monde ici rend hommage, l'accusation formulée paraît d'autant plus regrettable. » (C. D. 7 décembre 1906.)

En l'espèce, un membre avait dit que, s'il était bien renseigné, le rapporteur n'aurait pas eu le temps matériel d'écrire son rapport. Après l'intervention de M. le vice-Président Berteaux qui occupait le fauteuil, M. Léon Janet, Président de la Commission des travaux publics, considéra qu'il était également obligé de défendre les travaux de la Commission :

« En présence des accusations qui viennent d'être formulées contre le rapporteur de la Commission, j'ai le devoir de mettre la Chambre exactement au courant de ce qui s'est passé.

« M. Aimond a lu son rapport à la Commission huit jours après avoir été nommé rapporteur. Il aurait sans doute préféré avoir plus de temps, mais il a su bien utiliser celui qui lui était accordé. Le manuscrit m'a été soumis par son auteur avant l'impression, et j'y ai fait quelques corrections de détail; il était de l'écriture de M. Aimond.

« J'ajoute que le remarquable travail du rapporteur lui a valu, de la part de la Commission, des félicitations unanimes. »

L'incident fut clos, d'ailleurs, par une déclaration spontanée du membre qui l'avait fait naître et qui vint affirmer la haute considération et l'unanime sympathie dont le rapporteur de la Commission était entouré dans la Chambre.

2. C. D. 16 décembre 1909. — V. *supra* n° 665.

3. C. D. 18 mai 1905. — V. n° 430.

4. C. D. 29 mai 1905.

5. « *M. le Président Buffet.* — Il est grand temps, messieurs, de sortir des personnalités. Je ferme complètement, sans même consulter l'Assemblée, tous les incidents personnels. Si quelqu'un veut parler sur des questions générales, sur des questions qui touchent aux intérêts vitaux du pays, je lui donnerai la parole; mais tous ces échanges de personnalités ne sont propres qu'à déconsidérer dans l'opinion publique le régime parlementaire. » (A. N. 21 janvier 1874.)

6. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Monsieur l'amiral de Cuverville, vous réclamez souvent la liberté de la parole. Eh bien, la liberté de la parole ne va pas sans certains ennuis qu'il faut savoir subir pour jouir de ses bienfaits. » (S. 20 décembre 1906.)

il n'est pas permis de le mettre en cause même pour faire appel à ses prérogatives constitutionnelles, car le Président de la République ne peut exercer les attributions qui lui sont conférées par les lois constitutionnelles que sur l'initiative et sous la responsabilité de ses ministres[1]; toutefois le Président de la Chambre n'aurait pas à intervenir si, dans une question d'ordre personnel, un membre du Gouvernement citait à la tribune des paroles échangées entre lui et le Président de la République au cours d'un entretien particulier[2]. De même il ne serait pas possible d'empêcher que le nom du Président de la République fût prononcé au cours d'une interpellation provoquée par des publications concernant soit un membre de sa famille, soit un officier de sa maison militaire[3].

Bien que la direction des débats appartienne au Président et qu'il soit seul juge des écarts de langage qu'il importe de réprimer, les nécessités et les convenances de la politique extérieure peuvent obliger le Président à laisser le ministre des Affaires étrangères intervenir le premier, lorsqu'un orateur juge à la tribune des événements accomplis chez une nation amie et alliée[4] (V. n° 463).

1 « *M. le général Billot.* — Et s'il le fallait, je me rappellerais que de par la Constitution même que j'ai eu l'honneur de voter, toute espérance ne serait pas encore perdue, alors même que la Chambre des députés aurait voté votre loi ; car le chef de l'État a le pouvoir de provoquer une nouvelle délibération.

« *M. le Président Fallières.* — Monsieur le général Billot, il ne m'est pas possible de vous laisser prononcer ces paroles. Il ne faut pas faire intervenir le chef de l'État dans cette discussion, ni surtout faire appel à lui contre la volonté des Chambres.

« *M. le général Billot.* — J'espère, monsieur le Président, que les termes de la Constitution que j'ai votée sont encore assez présents à ma mémoire pour me permettre de ne m'écarter en rien des égards que je dois à tous ; mais en émettant le vœu, d'abord, que la Chambre des députés examine votre loi, la contrôle et vous la renvoie améliorée, en entrevoyant encore cette autre espérance et en émettant le vœu que le Président de la République, en cas de péril — et le péril pour moi est extrême — use des pouvoirs qui lui sont dévolus...

« *M. le Président.* —Il n'est pas possible, je le répète pour la seconde fois, et quel que soit le respect que nous ayons tous pour la Constitution, de l'interpréter à cette tribune et de faire intervenir dans cette discussion la personne du Président de la République. » (S. 16 février 1905.) — V. *supra*, n° 820.

2. C. D. 10 juin 1904. — Voy. également le projet de résolution déposé par M. Maurice Spronck dans la séance de la Chambre des députés du 13 juin 1904.

3. C. D. 23 décembre 1904. (Interpellation de M. Lannes de Montebello.)

4. « *M. Gustave Rouanet.* — ...C'était au lendemain de l'assassinat... de l'exécution du grand-duc Serge... (*Réclamations sur divers bancs. — Très bien! très bien! à l'extrême gauche. — Mouvements divers.*)

« *M. Rudelle.* — Laissez le mot « assassinat » ; vous aviez bien dit !

« *M. Gustave Rouanet.* — Messieurs, je suis maître de ma définition. Je ne prétends pas vous imposer mes opinions.

« *M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires étrangères.* — Ceci n'est pas une opinion. Vous ne pouvez pas dire à la tribune qu'un assassinat est une exécution. (*Applaudissements à gauche et au centre. — Bruit à l'extrême gauche.*)

. . . . . .

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — Non ; il m'est impossible de laisser dire...

« *M. Marcel Sembat.* — Vous pensez comme nous là-dessus.

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — ...Qu'un assassinat, commis dans quelque pays que ce soit...

« *M. Edouard Vaillant.* — Il s'agissait là d'une exécution !

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — ...N'est pas une chose abominable, réprouvée par la conscience publique... (*Applaudissements.*)

« *M. Edouard Vaillant.* — Non ! non !

« *M le ministre des Affaires étrangères* — ...Et qu'il peut être assimilé à un jugement et à une exécution. (*Nouveaux applaudissements.*)

« *M. le Président Brisson.* — Monsieur Rouanet, je vous prie de ne pas insister et de ne pas continuer dans cette voie. La protestation de M. le ministre des Affaires étrangères demeure avec toute sa force morale. (*Applaudissements.*) » (C. D. 7 février 1907.)

« *M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires étrangères.* — Il m'est impossible de ne pas protester encore contre cette intervention permanente dans la politique intérieure d'un autre pays. (*Vifs applaudissements sur un grand nombre de bancs. — Bruit sur plusieurs bancs à l'extrême gauche.*)

. . . . . .

« *M. le ministre des Affaires étrangères.* — Je suis persuadé que si, à la tribune d'un Parlement étran-

Mais il appartient au Président de réprimer, par son intervention, des paroles qui pourraient constituer une injure à l'égard d'une nation étrangère et amie[1].

S'il arrive que des protestations se produisent sur divers bancs au moment où le Président du Conseil engage la parole de la France à l'égard d'une nation amie et alliée, le Président de la Chambre a le droit de rappeler que, seul, le chef du Cabinet « peut parler au nom du Gouvernement et par conséquent au nom de la France[2] ».

En vertu du principe qui ne permet pas à aucune Assemblée de discuter les affaires intérieures d'une autre nation, le Président a le droit d'arrêter l'orateur qui attaque à la tribune la politique suivie par un gouvernement étranger[3]. Et cette intervention présidentielle peut très légitimement s'exercer pendant un débat ouvert sur des crédits motivés par une visite du Président de la République au chef de l'État dont la politique intérieure est irrégulièrement mise en cause[4] (V. *supra*, n^os^ 450 et 657).

Le Président est chargé d'assurer, dans l'enceinte parlementaire, le respect

ger, un orateur s'exprimait de la même manière sur la politique intérieure française, vous seriez les premiers à protester avec indignation. (*Vifs applaudissements sur les mêmes bancs à gauche, au centre et à droite.*)

« Je ne m'acquitte pas seulement d'un devoir patriotique conforme aux obligations de ma charge en protestant comme je le fais, je m'acquitte également d'un devoir que tous ici nous devrions remplir. (*Nouveaux applaudissements.*)

« *M. Maurice-Binder.* — Continuez, monsieur Willm ; vous êtes couvert par le Président !

« *M. le Président Brisson.* — J'ai assez montré que, quand mon intervention était commandée, j'intervenais ; mais, en cette occasion, j'ai laissé, comme c'était mon devoir, à M. le ministre des Affaires étrangères et au Gouvernement le soin d'intervenir. » (C. D. 8 février 1907.)

1. C. D. 25 mars 1904. (Paroles de M. le Président Brisson.) ; — C. D. 2 juillet 1909. (Intervention de M. le Président Brisson précédant celle de M. Pichon, ministre des Affaires étrangères.)

2. C. D. 4 décembre 1905.

3. C. D. 21 janvier 1909.

4. « *M. le Président Brisson.* — Monsieur Vaillant, la Chambre vous a manifesté déjà le désir de vous voir vous conformer davantage au principe des Assemblées françaises, qui est de ne pas s'ingérer dans l'examen de la politique intérieure des autres pays... (*Vifs applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

« *M. Jaurès.* — C'est le voyage qui est une ingérence.

« *M. le Président.* — Je vous prie donc de vouloir bien rester dans la question, qui est l'examen des crédits. (*Très bien ! très bien !*)

. . . . . .

« *M. le Président.* — Si nous n'en pouvons rien savoir, monsieur Vaillant, à quoi bon apporter cette question à la tribune? (*Applaudissements et rires à gauche et au centre.*)

« Et comment pouvez-vous demander à la Chambre française d'intervenir dans de pareils événements? (*Nouveaux applaudissements.*)

« Encore une fois, veuillez rentrer dans la question des crédits. (*Vifs applaudissements sur un grand nombre de bancs.*) (C. D. 29 juin 1908.)

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Monsieur Flaissières, je vous ferai remarquer qu'il n'est pas d'usage dans nos Assemblées délibérantes, ni même dans la politique la plus ancienne du parti républicain français, de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre peuple. (*Vifs applaudissements sur un très grand nombre de bancs.*)

« C'est cependant ce que vous venez de faire en un langage d'autant plus critiquable, permettez-moi de vous le dire, que, dans la circonstance actuelle, il s'agit d'un événement dont le but est de resserrer encore, dans l'intérêt des deux nations (*Très bien ! très bien !*), le pacte d'alliance et d'amitié qui a été — vous l'avez reconnu vous-même — si utile à la paix du monde. (*Très bien ! très bien ! et vifs applaudissements sur un très grand nombre de bancs.*)

. . . . . .

« *M. le Président.* — Monsieur Flaissières, nous ne sommes pas ici une académie ; nous sommes une Assemblée politique, et y critiquer les lois constitutionnelles d'un autre pays, n'est-ce donc pas s'immiscer dans ses propres affaires ? (*Très bien ! très bien ! et vifs applaudissements sur un grand nombre de bancs.*)

« Je vous invite formellement à revenir à l'objet du projet en discussion. (*Approbation générale.*) » (S. 9 juillet 1908.)

des lois en vigueur[1]; il ne peut donc pas permettre à un orateur de dire qu'une loi non abrogée est devenue « caduque, qu'elle a cessé d'exister »; en pareil cas, il a le devoir d'intervenir avant le ministre chargé de faire appliquer la loi, parce qu'il s'agit là d'une question d'ordre intérieur[2].

910. Nous avons dit dans le *Traité* que les Présidents ont pour tradition de rappeler aux orateurs qu'ils doivent produire à la tribune leurs arguments personnels et non point des articles de journaux. Dans la séance du 12 juillet 1902, M. le Président Bourgeois a fait également observer qu'il est toujours imprudent d'apporter à la tribune des articles de journaux et que ce sont des éléments d'appréciation qui ne conviennent pas aux débats d'une Assemblée.

911 [*Sans modifications.*]

912. Le Président qui est chargé de la direction des débats a le droit d'inviter les orateurs à ne pas produire devant la Chambre des accusations dont le ministre visé n'a pas eu préalablement connaissance; une discussion ne serait plus loyale ni sincère si l'on apportait à la tribune des allégations sur lesquelles il serait matériellement impossible au Gouvernement de s'expliquer[3].

913. Les attaques, même violentes, dirigées contre la magistrature, ne tombent pas sous l'application du règlement; mais il est dans le droit du Président d'intervenir du haut du fauteuil pour protéger la magistrature contre des imputations blessantes[4].

914. Le Président étant chargé de la direction des débats a le droit d'interrompre un orateur qui parle dans la discussion générale d'un Budget, pour lui

1. « *M. le Président d'Audiffret-Pasquier.* — Monsieur du Temple, je vous ferai observer que, si je dois faire respecter la liberté de l'orateur qui est à la tribune, je ne peux pas laisser attaquer une loi qui a droit au respect de tous. » (A. N. 22 juin 1875.)

2. C. D. 2 juillet 1909.

3. « *M. le Président Brisson.* — Je suppose que ces articulations ont été communiquées à M. le Garde des Sceaux?

« *M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — Pas le moins du monde, monsieur le Président.

. . . . . .

« *M. le Président.* — Tout à l'heure, remplissant mon devoir, je suis intervenu quand on interpellait M. le Garde des Sceaux sur des détails. J'ai bien le droit de demander si la cause est égale, si tous ceux qui vont parler devant la Chambre sont égaux, si M. le Garde des Sceaux a été mis en mesure de répondre.

« *M. Maurice-Binder.* — Cela ne regarde pas le Président! L'orateur est maître de sa discussion.

« *M. le Président.* — Cela regarde le Président en ce sens qu'il est chargé d'assurer la sincérité et la loyauté des débats.

« J'ajouterai que je prie l'orateur de ne pas continuer à prendre à partie ses collègues comme il l'a fait déjà deux fois depuis un instant.

« Vous ne le permettriez à personne, messieurs, et si le Président ne remplissait pas son devoir en cette circonstance, c'est vous qui l'y rappelleriez. » (C. D. 22 février 1907.)

« *M. le Président Brisson.* — Je renouvelle à la Chambre et à tous mes collègues le conseil que j'ai si souvent donné, de communiquer préalablement les pièces dont ils font état aux ministres intéressés, surtout quand il s'agit de pièces aussi graves. » (C. D. 5 juillet 1907.)

4. « *M. de Lamarzelle.* — Je dis donc que les autorités savaient, par des précédents indiscutables, que l'impunité pour les fauteurs de désordres était commandée à la police et même aux magistrats de Lorient.

« *M. le Président Fallières.* — Monsieur de Lamarzelle, laissez-moi vous dire que les magistrats n'ont d'ordre à recevoir de personne et n'obéissent qu'à leur conscience. » (S. 9 juin 1904.)

rappeler que la question soulevée par lui doit intervenir à un autre moment et qu'il n'est pas possible d'empiéter sur les interpellations ou les projets de loi réservés par la Chambre pour des séances ultérieures [1].

Le fait d'introduire dans un débat ouvert sur des crédits demandés par le ministre des Affaires étrangères une interpellation sur la politique intérieure du Gouvernement entraîne le rappel à la question, et, en cas de résistance de l'orateur aux injonctions du Président, l'interdiction de la parole [2].

Lorsque la Chambre, par une décision spéciale, a prescrit un ordre de délibération entre divers systèmes qui lui ont été soumis (V. *Traité*, n° 950), les orateurs sont tenus de se conformer à cet ordre ; ils ne pourraient pas développer le système qui a été classé au dernier rang lorsque la Chambre n'a pas encore terminé l'examen de celui qui avait obtenu la priorité ; en pareil cas, le Président aurait le devoir d'user du rappel à la question [3].

Bien que cela ait été contesté, il n'est pas douteux que le membre qui, après avoir été deux fois rappelé à la question, se voit interdire la parole par la Chambre, perd complètement son tour d'inscription et ne peut plus intervenir dans le débat en cours pendant le reste de la séance ; on ne saurait admettre une interprétation captieuse, repoussée d'ailleurs par le Président, et de laquelle il résulterait que l'interdiction de la parole s'applique seulement au sujet que la Chambre a considéré comme étranger à la question [4].

Nul n'a le droit de proposer le rappel à la question ; mais lorsqu'il se produit des marques d'impatience dans la Chambre, le Président peut développer les raisons pour lesquelles il juge qu'il n'y a pas lieu de rappeler l'orateur à la question [5].

Le Président seul rappelle à la question, et la Chambre statue *sans débats* sur l'interdiction de la parole après deux rappels demeurés sans effet ; en conséquence, il n'est pas possible d'accorder la parole au membre qui invoque le rappel au règlement pour être entendu au moment où le Président annonce qu'il va consulter la Chambre sur l'interdiction de la parole [6].

1. C. D. 29 octobre 1907.

2. A. N. 1er mars 1850.

3. « *M. le Président.* — Je suis obligé de demander à l'orateur de se conformer à l'ordre de discussion qui a été fixé par l'Assemblée.

« L'Assemblée a décidé hier que l'on discuterait d'abord les impôts et qu'on en viendrait ensuite, si les impôts étaient rejetés, à examiner les autres combinaisons au moyen desquelles on peut établir l'équilibre du Budget.

« Je comprends très bien que l'orateur dise quelques mots sur ces autres moyens, mais il n'est pas possible de mêler les deux discussions... Ce n'est pas une opinion, un sentiment personnel, que je soutiens ; ce sont les décisions de l'Assemblée que je considère comme de mon devoir de faire exécuter.

« Je comprends très bien que, quand on discute un impôt, il soit presque inévitable de dire quelques mots des autres moyens d'équilibrer le Budget. Mais je dis que, quand l'Assemblée a résolu qu'on discuterait d'abord l'impôt du sel, venir se livrer à de grands développements sur les conventions passées avec les Compagnies de chemins de fer, c'est s'écarter de la question... Si l'Assemblée veut revenir sur sa décision antérieure, elle peut le faire ; sinon, je la ferai exécuter, et je retirerai la parole aux orateurs qui sortiront de la question. » (A. N. 14 juillet 1874.)

4. Dans la séance du 27 mai 1850, l'Assemblée nationale a interdit la parole à un membre qui traitait la question du socialisme à propos de la loi électorale ; l'orateur ayant allégué que le vote de l'Assemblée avait uniquement pour conséquence de l'empêcher de continuer à parler du socialisme, mais ne lui enlevait pas le droit de discuter la loi électorale, le Président maintint l'application intégrale du texte réglementaire et fit appeler à la tribune un autre membre.

5. C. D. 22 janvier 1909.

6. A. N. 1er mars 1850.

Si l'orateur auquel la Chambre vient d'interdire la parole persiste à rester à la tribune, le Président se couvre et suspend la séance. A la reprise de la séance, le Président invite une dernière fois l'orateur à déférer aux ordres de la Chambre; si celui-ci quitte la tribune, l'incident est clos[1]. Dans le cas contraire, le respect de la décision de la Chambre ne pourrait être obtenu que par le vote de la censure avec exclusion temporaire.

D'autres Assemblées ont donné à leur Président des pouvoirs plus étendus en cette matière qui intéresse grandement le bon ordre des délibérations. Nous avons indiqué dans le *Traité* les attributions du Speaker de la Chambre des communes et celles du Président de la Chambre des députés d'Autriche. Le règlement de la Chambre des députés de Hongrie décide également qu'après deux rappels à la question, c'est au Président qu'il appartient de retirer la parole. Toutefois, au Reichstag de l'Empire allemand, la procédure est la même qu'en France, mais le membre qui trouble gravement l'ordre peut être exclu de la séance par le Président; par conséquent, le Président n'est pas obligé de consulter de nouveau l'Assemblée si le membre auquel la parole a été interdite persiste à vouloir continuer son discours.

915. [*Sans modifications.*]

916. Lorsque l'urgence a été déclarée sur une proposition, son auteur ne peut plus avoir la parole, à moins qu'il ne réclame la discussion immédiate; il ne saurait prétexter de l'urgence prononcée par la Chambre pour mettre la Commission en demeure de présenter son rapport sans délai; le renvoi à la Commission succédant à l'urgence fait tomber momentanément toute la matière du débat[2].

917. Bien que le Président ne prenne pas la parole dans les débats ouverts devant la Chambre, il a le droit, en appelant un projet de crédit qui contient des secours pour les victimes d'un grand sinistre, de signaler à l'Assemblée l'acte de solidarité nationale qui lui est demandé[3].

Le Président n'est pas obligé de quitter le fauteuil, même pour s'expliquer sur des actes auxquels il a concouru hors de la Chambre, s'il ne s'agit que d'une courte rectification de fait[4]; il peut également, sans paraître intervenir dans le débat, préciser du haut du fauteuil le caractère d'une délibération ministérielle à laquelle il a participé et dont l'orateur attaque la

1. C. D. 13 février 1903.

2. « *M. le Président Brisson.* — Vous aviez demandé la parole sur la discussion immédiate. Puisque vous y renoncez, je ne peux vous maintenir la parole. Il n'y a plus rien en délibération. » (C. D. 15 janvier 1909.)

3. « *M. le Président Brisson.* — Messieurs, dans le projet de loi soumis présentement à la Chambre, la Commission du Budget a bien voulu insérer le crédit extraordinaire que le Gouvernement avait demandé pour venir en aide aux populations du Midi si cruellement éprouvées par le dernier tremblement de terre.

« Votre Président est persuadé qu'en constatant cette ouverture de crédit il répond au sentiment unanime de la Chambre, qui tient à donner cette première marque de sa profonde sympathie pour les malheurs dont notre Provence vient d'être frappée. (*Vifs applaudissements.*) » (C. D. 9 juillet 1909.)

4. C. D. 12 juin 1902. (Déclaration de M. le Président Bourgeois relative à la Conférence de La Haye.) C. D. 17 novembre 1905 et 2 février 1906. (Explications de M. Paul Doumer concernant la Commission extra-parlementaire de la marine.)

portée politique[1]. Par suite, il lui est permis d'expliquer à la Chambre l'état d'une affaire examinée par une Commission dont il avait précédemment dirigé les délibérations[2]. A plus forte raison, il a le droit de rendre hommage du haut du fauteuil, aux efforts et aux travaux d'une Commission de la Chambre[3].

S'il arrive que l'un des Vice-Présidents occupe le fauteuil au moment où la Chambre aborde un amendement signé de lui, il n'est pas tenu de se faire remplacer pour mettre l'amendement en délibération ; mais il ne peut, bien entendu, prendre part aux débats que cet amendement soulève. Il a simplement le droit de déclarer, avant la mise aux voix, qu'il modifie son texte, si les observations échangées lui en font apparaître la nécessité[4].

Le Président a le droit d'intervenir du haut de son fauteuil pour affirmer l'unité de la Patrie[5].

Le décès d'un ancien Président de la République n'est pas annoncé aux Chambres par le Gouvernement, mais par le Président de l'Assemblée qui prononce une courte allocution et lève la séance[7] (V. *supra*, n° 797).

C'est naturellement au Président du Conseil ou à l'un des membres du Gouvernement qu'il appartient d'annoncer le décès d'un ministre à l'Assemblée dont il ne faisait pas partie. Mais si le ministre décédé a succombé dans le Palais même de l'Assemblée, c'est au Président de cette Assemblée qu'incombe

1. « *M. le Président Léon Bourgeois.* — Je demande à M. Gauthier (de Clagny), la permission de parler non pas comme Président de la Chambre, mais comme ancien Président du Conseil et comme témoin. Dans la réunion à laquelle fait allusion notre collègue je ne me rappelle en aucune façon avoir entendu proposer au Président du Conseil le moindre acte contraire à la légalité, le moindre acte de violence. Il s'agissait seulement de savoir quel était, constitutionnellement, le droit du Gouvernement appuyé sur la majorité de la Chambre. Ce sont des questions de droit constitutionnel qui ont été débattues et personne n'a eu l'idée d'aller mettre la main sur la bride du cheval d'un général. » (C. D. 28 mai 1903.)

2. C. D. 26 février 1905. (Intervention de M. Paul Doumer, ancien Président de la Commission du Budget, dans la question des fortifications de Paris.)

3. C. D. 8 février 1906.

4. C. D. 9 juin 1904. (Amendement de M. Gerville-Réache.)

5. « *M. Bedouce.* — Dans les villes voisines des départements fédérés.
« *M. le Président Brisson.* — Il n'y a pas de départements fédérés en France.
« La Révolution, quand elle a créé les départements, a fait l'unité de la patrie. Il ne faut pas y toucher. » (C. D. 25 juin 1907.)

7. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Mes chers collègues, nous venons d'apprendre la mort de M. Casimir-Perier, ancien Président de la République.
« Le Sénat voudra s'associer à l'émotion douloureuse produite par la disparition prématurée d'un homme qui a joué un grand rôle dans notre histoire politique, et qui continuait à mettre, de la manière la plus noble, au service du pays, les plus hautes qualités d'honneur, de courage et d'intelligence. (*Très bien! très bien! et applaudissements.*) Qu'il soit permis à votre Président d'exprimer en même temps la douleur d'une amitié personnelle détruite, mais qui lui donne le droit de témoigner que nul ne fut plus digne de la France, de la République et de la démocratie.
« Je propose au Sénat de lever sa séance en signe de deuil.
« Le Sénat voudra sans doute remettre sa prochaine séance à jeudi, à trois heures, avec l'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui.
« Il n'y a pas d'opposition? Il en est ainsi décidé. La séance est levée » (S. 12 mars 1907.)
« *M. le Président Brisson.* — La Chambre connaît la triste nouvelle de la mort de M. Jean Casimir-Perier.
« Grandement honoré au début de sa vie par sa belle conduite dans les combats sous les murs de Paris et, à la fin, par les œuvres utiles et fécondes qu'il avait fondées ou auxquelles il se consacrait, M. Jean Casimir-Perier avait été élevé par l'Assemblée nationale à la Présidence de la République.
« La Chambre l'avait élu pour son Président. Je pense qu'elle sera d'avis de lever la séance en signe de deuil. (*Assentiment.*)
« *M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.* — Le Gouvernement s'associe à l'hommage rendu à M. Jean Casimir-Perier par M. le Président.
« *M. le Président.* — Séance, jeudi, à deux heures, avec le même ordre du jour. La séance est levée. » (C. D. 12 mars 1907.)

le devoir de parler le premier. Le Président du Conseil prend ensuite la parole pour remercier le Président de l'Assemblée au nom du Gouvernement [1].

Au sein de la Chambre dont le ministre décédé faisait partie, le Président de la Chambre parle également le premier puisqu'il s'agit d'annoncer la perte d'un collègue. Le Président du Conseil est entendu ensuite [2] (V. *infra*, n° 1145).

Il n'est pas d'usage que des sessions extraordinaires s'ouvrent par des allocutions présidentielles. Néanmoins, s'il s'est produit, pendant l'absence des Chambres, des événements qui aient retenti profondément au cœur du pays, il est naturel que les Présidents des Chambres, en ouvrant la session, expriment les sentiments de la nation [3].

On a vu dans le *Traité* que le Président est l'interprète naturel de ses collègues lorsqu'il y a lieu d'exprimer l'émotion de la Chambre en présence d'une grande catastrophe et d'envoyer aux familles des victimes un témoignage de sympathie; toutefois, après l'allocution présidentielle, des membres peuvent déposer une résolution pour affirmer les sentiments de l'Assemblée [4] (V. *supra*, n° 450). Un membre peut également prendre la parole, après l'allocution présidentielle, pour associer les populations qu'il représente aux sentiments exprimés du haut du fauteuil [5].

Lorsque la Chambre est saisie de motions qui n'ont pas un caractère législatif, mais dont le seul but est d'exprimer ses sentiments en présence d'un événement qui a ému le pays tout entier, le Président peut intervenir du haut du fauteuil. S'il s'agit, par exemple, d'un fait d'armes glorieusement accompli, et si, pour des raisons politiques, des textes différents sont déposés qui menacent de diviser la Chambre, bien qu'ils soient tous animés d'une même

1. S. 31 décembre 1907. (Décès de M. Guyot-Dessaigne, député, Garde des Sceaux.)

2. C. D. 31 décembre 1907.

3. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Avant de terminer, il nous reste encore, messieurs, un double devoir à remplir. Le Sénat voudra envoyer le patriotique hommage qui lui est si légitimement dû à notre vaillante armée, qui soutient sans défaillance sur les côtes d'Afrique l'honneur de notre drapeau. (*Applaudissements unanimes.*)

« Il voudra aussi témoigner à ceux de nos concitoyens si cruellement éprouvés par le fléau des inondations, de nos sentiments de solidarité et de la part que nous prenons au malheur qui les frappe. (*Nouveaux et vifs applaudissements.*) (S. 22 octobre 1907.)

M. le Président Brisson. — Messieurs et chers collègues, durant notre séparation, nos cœurs se sont unis dans des anxiétés communes.

« Les événements du Maroc, les catastrophes du Midi nous ont fait sentir toute la puissance des liens de la solidarité nationale. (*Très bien! très bien!*)

« Au Maroc, d'odieux massacres nous ont imposé d'inéluctables devoirs. Je suis certain d'interpréter vos sentiments en adressant un salut respectueux à ceux qui sont morts là-bas pour défendre la cause de l'humanité et de la civilisation. (*Applaudissements.*)

« En votre nom, messieurs, j'adresse aux officiers, sous-officiers et soldats de nos troupes de terre et de mer les remerciements de la nation. (*Nouveaux applaudissements.*) Elle a reconnu chez ses fils ce courage et cette endurance qui ne se démentent ni dans l'ardeur du combat ni dans l'énervante fatigue des camps, cette discipline intelligente et active fondée sur la confiance des uns et sur la bonté des autres, cet élan et cette gaieté dans le péril qui couronnent si fièrement les vertus de notre race. (*Vifs applaudissements.*)

« Au moment presque où nous allions reprendre nos travaux, un de ces terribles fléaux que la science ne peut encore ni prévoir ni maîtriser est venu fondre sur plusieurs de nos régions et notamment sur ces chères et vaillantes populations du Midi qu'une crise si douloureuse avait récemment éprouvées. Elles ont déjà reçu un éclatant témoignage de l'affection du Gouvernement de la République. Celui-ci, par ses propositions, la Chambre par ses votes, prouveront que leurs souffrances sont les douleurs de la France entière. (*Applaudissements.*)

« La patrie est une et indivisible dans ses tristesses comme dans ses grandeurs. (*Applaudissements prolongés.*) » (C. D. 22 octobre 1907.)

4. C. D. 12 mars 1906; S. 13 mars 1906. (Explosion des mines de Courrières.)

5. S. 12 février 1910 et C. D. 14 février 1910. (Naufrage du *Général-Chanzy*.)

pensée, le Président peut proposer à ses collègues de s'élever au-dessus des considérations de parti et de s'unir d'un élan unanime pour voter sur les paroles du Président traduisant les sentiments qui sont dans tous les cœurs. En pareil cas, le Président devient, suivant l'expression anglaise, « la bouche de la Chambre » ; mais cette unanimité ne peut s'exprimer que dans un vote par assis et levé ; si le scrutin est réclamé, on doit craindre des divergences ou des abstentions qui empêcheraient l'effort du Président d'atteindre son résultat nécessaire. En pareil cas, il faut revenir à la procédure réglementaire et consulter la Chambre sur les questions de priorité [1].

Les Présidents de Chambres prennent la parole lorsqu'un accident grave frappe une partie de l'armée de terre ou de mer [2].

1. C. D. 29 octobre 1903.

2. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Après avoir payé ce juste tribut d'hommages et de souvenirs à nos deux collègues disparus, vous m'approuverez certainement, messieurs, d'associer également vos pensées à la mémoire des vaillants officiers et marins du *Lutin*, engloutis dans les flots et ensevelis dans l'instrument même qu'ils préparaient pour la défense du pays.

« En votre nom, je les salue respectueusement, et adresse à leurs familles nos sincères condoléances. » (S. 25 octobre 1906.)

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs et chers collègues, la Chambre voudra sans doute que la première parole prononcée ici, au moment de la reprise de ses travaux, soit un salut adressé en son nom aux malheureux marins du *Lutin* et à leurs familles.

« Qui de nous ne s'est senti le cœur serré à la nouvelle de cette plongée sinistre d'où nul ne devait revenir ? Qui de nous ne se sent encore étreint d'une douleur amère en songeant à ces jeunes Français faits pour la bataille et qu'une mort obscure a couchés sournoisement au fond des mers ?

« Au moment où je laissai tomber le journal qui m'annonçait l'effroyable drame, mon regard rencontrait au-dessus de ma table de travail une vignette où se trouve représentée l'héroïque fin des marins du *Vengeur*.

« Ceux-là périssent dans l'ivresse du combat, sous le ciel qu'ils prennent à témoin de leur amour passionné pour la patrie. Ainsi reçue, la mort est une joie et le poète a pu dire :

Heureux celui qui mourut dans ces fêtes !

« La patrie ne distingue point entre les héros éclatants et les martyrs obscurs. Les uns et les autres ont péri pour elle ; le devoir accompli les fait égaux. La France inscrit leurs noms à tous sur son livre d'or. Et le jour, jour espéré, où la science ne servira plus que la civilisation et l'humanité, les heureux de ces temps futurs se souviendront avec orgueil de ceux qui seront tombés le long des voies douloureuses et leur auront frayé les nouveaux chemins.

« Pour nous, messieurs, élevons nos cœurs au niveau de ces tragédies. Sachons honorer les vertus nécessaires à notre temps ! Rendons un pieux hommage à nos marins tombés, eux aussi, au champ d'honneur. Adressons à leurs familles l'expression de notre solidarité dans leur douleur !

« Remercions enfin les marines étrangères qui nous ont, dans cette infortune, prêté leur concours et témoigné de leur sympathie ! Puissent les nations trouver dans ces graves leçons de la vie et de la mort des raisons de rapprochement ! » (C. D. 25 octobre 1906.)

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Mes chers collègues, la Marine et le pays sont plongés dans une égale tristesse par une nouvelle catastrophe plus douloureuse encore que les précédentes, car, aux pertes matérielles que notre patriotisme saura vite combler, vient s'ajouter l'irréparable destruction de nombreuses et précieuses vies humaines.

« Que les officiers et marins, morts sur l'*Iéna*, reçoivent notre suprême hommage : ils sont tombés au champ d'honneur !

« Que les survivants et tous leurs camarades de la flotte reçoivent aussi le témoignage de notre admiration et de notre reconnaissance, puisque les formidables engins dont ils ont la garde exigent, pour leur service de chaque jour, le même dévouement et le même héroïsme que les champs de bataille !

« Au nom du Sénat, j'adresse aux familles des victimes nos sympathies émues et respectueuses. » (S. 14 mars 1907.)

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs et chers collègues, à l'occasion de l'effroyable sinistre de Toulon, j'ai reçu hier soir de M. le Président de la Chambre des députés d'Italie le télégramme suivant :

« Dans la séance de ce jour, je me suis fait l'interprète du grand chagrin que toute l'Italie éprouve pour le désastre affreux qui a plongé dans le deuil la vaillante Marine française ainsi que la noble nation amie. Après les touchantes déclarations du Président du Conseil des ministres et du ministre de la Marine, la Chambre s'est associée à l'unanimité à ces sentiments en me chargeant de vous manifester notre profonde sympathie en cette occasion et notre hommage aux victimes du courage et de l'honneur. J'y joins l'expression de mes sentiments personnels. Le Président, MARCORA. »

« Je ferai part, messieurs et chers collègues, à M. le Président de la Chambre des députés d'Italie, de l'accueil reconnaissant fait par la Chambre française aux condoléances qu'il nous adresse au nom des

En pareil cas, comme nous l'avons déjà dit au *Traité*, des communications et des dépêches peuvent être directement échangées entre les Présidents et les Parlements étrangers et portées par eux à la connaissance des Assemblées sans qu'il soit nécessaire de recourir à la voie diplomatique[1].

Si la communication d'un Parlement étranger arrive après la clôture de la session, le Président peut la faire insérer au *Journal officiel*, dans la partie spécialement réservée aux actes des Assemblées[2].

Les Présidents prennent également la parole du haut du fauteuil pour exprimer les sympathies des Chambres en présence d'une catastrophe qui met en deuil une nation voisine et amie; en pareil cas, ils parlent les premiers, avant toute communication du Gouvernement[3]; ce cas est distinct de celui où

représentants d'une grande nation amie; leur ton si chaleureux et si élevé nous touche au delà de ce que je pourrais dire.

« S'il était une consolation en de pareils malheurs, nous la trouverions dans ces témoignages qui nous viennent de toutes parts, des Gouvernements, des Parlements, de la presse de tous les pays. Les journaux étrangers nous prodiguent les marques de la sympathie des peuples; la presse de l'univers a fait aussi cette remarque que la Marine d'aucun État n'échappe aux catastrophes; elle a surtout mis en lumière l'héroïsme de l'équipage et des officiers de l'*Iéna*. Elle n'a pas ménagé son admiration pour ces marins et ces ouvriers du port, courant au feu, ouvrant les écluses, inondant le bassin, bravant la chaleur de l'incendie et le risque d'explosions nouvelles. Qui ne se sentirait les yeux trempés de larmes et le cœur plein de fierté patriotique à la vue de cet enseigne de vaisseau, M. Roux, échappé à la mort, qui de nouveau la brave et qui la trouve, hélas ! en essayant d'ouvrir les vannes; au spectacle de ces ouvriers chauffeurs s'obstinant, dans les ténèbres et durant plus d'un quart d'heure, à éteindre les feux, en proie à la vapeur brûlante et à la fumée qui les étouffaient, ne remontant au jour qu'à demi asphyxiés, après avoir accompli tout le devoir, ne songeant qu'à sauver le navire, et, pour eux-mêmes, dédaigneux du péril ?

« Me pardonnerez-vous, mes chers collègues, d'avoir cédé tout d'abord à la noble impression causée par ces vertus éclatantes, avant même d'avoir parlé de la douleur où nous plongent la perte de tant de vies humaines, le deuil de tant de familles ?

« Et pourquoi taire le cri de déchirement que nous arrache ici la contradiction des choses ?

« Vous me permettiez, il y a bien peu de temps, après le désastre du *Lutin*, d'appeler de vos vœux et des miens le jour, jour espéré, où la science ne servira plus que la civilisation et l'humanité ! Et voici qu'en quelques semaines nous est donné une fois de plus le spectacle de nations que pousse à des élans de sympathie, j'ai presque dit de tendresse réciproque, le sentiment profond de la solidarité et de la fraternité humaines, nations qui pourtant...

« Mais laissons là ces contradictions douloureuses. Saluons dans ces élans les premiers germes d'une humanité future meilleure, surtout plus maîtresse d'elle-même et de ses destinées ! Adressons le témoignage de notre reconnaissance aux Gouvernements et aux peuples qui nous assistent de leur sympathie ! Rendons hommage à ces enfants de la France que nous avons perdus et à ceux dont le courage a montré comment ils sauraient la servir et la défendre. Aux uns et aux autres, aux martyrs et aux héros du devoir, la patrie adresse ses remerciements. La Chambre prie leurs familles de recevoir le tribut de la douleur et de l'admiration nationales. » (C. D. 14 mars 1907.)

1. S. et C. D. 5 novembre 1906; S. 8 mars 1907; S. et C. D. 14 mars 1907; C. D. 15 et 20 mars 1907; S. 22 mars 1907; C. D. 6 juillet 1907.

2. *J. O.* 14 juillet 1907. (Lettre adressée à M. Antonin Dubost, Président du Sénat français, par M. Tancrède Canonico, Président du Sénat italien.)

3. S. 11 avril 1906; C. D. 12 avril 1906. (Éruption du Vésuve.)

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Mes chers collègues, les nouvelles officielles ne permettent plus de douter qu'une terrible catastrophe vient d'atteindre l'île anglaise de la Jamaïque.

« L'Angleterre est en deuil. La France ressent vivement son malheur et sa tristesse.

« En votre nom, j'associe le Sénat aux condoléances émues que le Président de la République a déjà adressées à S. M. le roi de la Grande-Bretagne et au peuple anglais.

« *M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires étrangères.* — Messieurs, je ne puis que répéter ce que j'ai eu l'honneur de dire il y a quelques instants à la Chambre des députés. J'associe profondément le Gouvernement aux paroles émues qui viennent d'être prononcées par M. le Président du Sénat et au deuil qui vient d'atteindre un pays auquel nous sommes attachés par les liens de la plus sincère et de la plus cordiale amitié. » (S. 18 janvier 1907.)

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs, les dernières dépêches reçues par M. le ministre des Affaires étrangères confirment malheureusement la gravité de la catastrophe qui vient de frapper la belle colonie anglaise de la Jamaïque.

« Je serai certainement l'interprète des sentiments de la Chambre tout entière en exprimant l'émotion que nous cause ce terrible désastre et en disant la part que nous prenons au deuil d'une nation voisine et amie.

« En votre nom, le Président priera notre Gouvernement de transmettre au Gouvernement de la Grande-

le Gouvernement a mission d'annoncer aux Assemblées le décès d'un chef d'État (V. *supra*, n° 643).

Il appartient aux Présidents de prendre la parole au moment du vote d'une résolution ayant pour objet d'associer les Chambres aux manifestations d'une nation amie[1] (V. *supra*, n° 450), afin que le Gouvernement puisse faire, au nom du pays, les déclarations qu'il juge utiles. Si le fauteuil est occupé par le doyen d'âge, au moment où parvient la nouvelle d'un événement extérieur qui motive l'intervention présidentielle, il n'y a pas lieu d'attendre la proclamation du Président élu; c'est au Président d'âge qu'incombe le devoir de prononcer l'allocution nécessaire[2].

Lorsque les Chambres sont séparées et qu'un grand deuil frappe une nation amie, les Présidents ont le droit de se faire l'interprète des sentiments de leurs collègues et d'adresser directement une dépêche de sympathie aux Présidents des Assemblées de cette nation, sans être tenus de recourir à la voie diplomatique[3]. En pareil cas, et bien que ces dépêches aient déjà reçu la publicité par la voie de la presse, il appartient à chaque Président d'en communiquer offi-

Bretagne l'assurance de notre profonde sympathie. Nous adressons aux familles des victimes nos sincères condoléances.

« *M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires étrangères.* — Messieurs, le Gouvernement s'associe entièrement aux paroles que M. le Président de la Chambre a prononcées avec la haute autorité qui lui appartient. Il prend une part profonde au deuil qui frappe le peuple anglais et il ne manquera pas de transmettre au Gouvernement britannique l'expression des sympathies que la Chambre a manifestées pour les victimes de la catastrophe de la Jamaïque. » (C. D. 18 janvier 1907.)

1. « Motion de M. Magnien (Saône-et-Soire) concernant le centenaire de la naissance de Garibaldi :

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Le Sénat permettra sans doute que je transmette, en son nom, au Sénat italien le témoignage de souvenir reconnaissant et de sympathie cordiale dont il vient d'entendre la noble expression.

« Soldat glorieux de la liberté et de l'indépendance nationale, ayant donné tout son cœur et tout son concours à la France menacée par l'étranger, Garibaldi est pour les patries italienne et française comme un héros commun, et en honorant sa mémoire les deux nations resserreront encore l'amitié qui les unit déjà. » (S. 5 juillet 1907.)

« Motion de M. Charles Beauquier concernant l'anniversaire de la naissance de Garibaldi :

« *M. le Président Brisson.* — Le Président de la Chambre est assuré d'être l'interprète de ses sentiments en déclarant que la proposition de M. Charles Beauquier est adoptée par la Chambre des députés.

« Le Président s'empressera de transmettre cet hommage rendu à une nation amie en la personne de Garibaldi. La fraternité redoublée des champs de bataille ne pouvait qu'enfanter cette entente amicale dont M. le ministre des Affaires étrangères vient de parler. » (C. D. 5 juillet 1907.)

2. C. D. 1er juin 1906. — V. *Traité*, n° 413.

3. Le 29 janvier 1908, au moment où la nouvelle des tremblements de terre de la Sicile est parvenue à Paris, la session extraordinaire de 1908 était close, et la session ordinaire de 1909 ne devait s'ouvrir que le 12 janvier. Sans attendre la réunion des Chambres, les Présidents du Sénat et de la Chambre des députés de France ont envoyé des dépêches aux Présidents du Sénat et de la Chambre des députés d'Italie, après avoir prévenu le ministre des Affaires étrangères. Voici le texte de ces dépêches :

« *A. S. E. M. le Président du Sénat italien, Rome.* — La nation italienne est à nouveau frappée par une épouvantable catastrophe qui jette dans la désolation et la ruine deux de ses plus magnifiques provinces. Nous en sommes profondément émus. Je suis sûr d'être l'interprète du Sénat, en ce moment hors session, en l'associant à votre douleur et en transmettant nos condoléances attristées au Sénat italien, aux populations éprouvées, à l'Italie tout entière.

« ANTONIN DUBOST,
« Président du Sénat. »

« *A. S. E. M. le Président de la Chambre des députés d'Italie, à Rome.* — Fidèle à toutes nos traditions, j'ai l'honneur d'exprimer à Votre Excellence les sentiments de profonde sympathie qu'éveille dans la France entière la nouvelle catastrophe qui vient de jeter la désolation dans l'une des plus belles provinces de l'Italie.

Je suis certain de traduire l'émotion de mes collègues en associant la Chambre française au deuil de la nation voisine et amie et en priant Votre Excellence d'assurer la Chambre italienne que ses douleurs ne cesseront jamais d'être les nôtres et qu'aujourd'hui comme toujours le cœur des deux pays bat à l'unisson.

« *Le Président de la Chambre des députés,*
HENRI BRISSON. »

ciellement le texte à l'Assemblée dès que les séances sont reprises; ils donnent en même temps lecture des réponses qui leur sont parvenues[1].

Les Présidents n'ont pas pour mandat d'associer les Chambres aux actes diplomatiques dont la conduite et les responsabilités appartiennent au Gouvernement; en conséquence, il n'est pas d'usage qu'ils prennent la parole à la suite du voyage en France d'un souverain étranger[2]. Il est fait exception à cette règle, lorsque les Présidents ont à communiquer aux Chambres les remerciements du souverain qui a été l'hôte de la France[3], ou lorsqu'un attentat criminel s'est produit au cours du voyage[4].

Il est, en effet, dans la tradition que le Président prenne l'initiative d'exprimer les sentiments de la Chambre, lorsqu'un attentat a été dirigé contre la vie d'un souverain étranger[5]; mais le ministre des Affaires étrangères est toujours averti de l'heure où le Président doit prendre la parole.

918. Nous avons vu qu'en France la clôture peut être demandée et prononcée après le discours d'un seul orateur. Les règlements applicables au Sénat et à la Chambre des députés d'Espagne décident qu'aucune discussion ne peut être close tant que l'Assemblée n'a pas entendu trois orateurs contre s'ils ont demandé la parole, et un nombre égal d'orateurs pour.

919. La clôture est une arme placée entre les mains des Chambres pour leur permettre de vaincre l'obstruction systématique et d'accomplir l'œuvre législative. Elle n'est pas toujours suffisante. En 1904, la Chambre des députés de Hongrie a voté, sur l'initiative de M. Daniel, et à la demande du Gouvernement, une motion établissant ce qu'on pourrait appeler « la clôture automatique ». Cette motion, adoptée le 16 novembre 1904, ne devait d'ailleurs avoir qu'une durée d'un an, car elle était sur certains points d'une extrême rigueur ; en voici le texte :

« En ce qui concerne la discussion préalable des projets de loi soumis par le Président, la Chambre décide par simple vote, après avoir entendu *deux orateurs tout au plus* et fixé un délai à la présentation du rapport de la Commission chargée de délibérer sur lesdits projets. Au début de la discussion des projets ou au cours de cette discussion, sur une proposition écrite et signée par cinquante députés, la Chambre peut fixer, par simple vote, *le temps à consacrer à la discussion* des projets ci-dessus ; *passé ce délai, il n'y aura plus lieu à délibération;* toutes les décisions seront prises par simple vote, et la séance ne pourra être levée tant que le projet n'aura pas été discuté même dans ses détails. Chaque séance commencera par la discussion du projet à l'ordre du jour, *cette discussion ne pouvant, sous aucun prétexte, être interrompue. Le Président pourra retirer la parole à ceux qui l'auront demandée avec l'intention manifeste de prolonger la durée des séances.* »

En Russie, l'article 53 de l'oukase du 19 août 1905 paraît avoir été inspiré par la motion Daniel ; il donne à l'Empereur une prérogative extrême pour briser l'obstruction ; cet article est ainsi conçu :

« Si l'Empereur trouvait trop lente la discussion par la Douma de l'affaire à elle soumise, le Conseil de l'Empire fixerait le terme extrême auquel devrait être formulée la con-

1. C. D. 14 janvier 1909.
2. Septembre 1901 (Voyage de l'empereur de Russie); mai 1903 (Voyage du roi d'Angleterre); octobre 1903 (Voyage du roi d'Italie).
3. C. D. et S. 27 octobre 1896; C. D. 5 juin 1905; et S. 6 juin 1905.
4. C. D. 5 juin 1905 et S. 6 juin 1905.
5. S. et C. D. 1er juin 1906.

clusion de la Douma. Si la Douma ne communiquait pas sa conclusion dans le délai fixé, le Conseil de l'Empire pourrait discuter l'affaire sans que l'avis de la Douma fût nécessaire. » (V. *supra*, n° 50).]

920. On a vu que la clôture ne peut pas être demandée tant qu'un orateur est à la tribune; il suffit, par conséquent, que le Président ait donné la parole à un orateur et que celui-ci soit monté à la tribune pour qu'il devienne impossible de formuler utilement une demande de clôture, lors même que le discours de l'orateur ne serait pas encore commencé[1].

La clôture peut être proposée en matière préjudicielle comme en toute autre; lorsqu'une demande d'ajournement a été introduite dans le cours d'une délibération et qu'une demande de clôture intervient, le Président fait statuer d'abord sur la clôture du débat relatif à l'ajournement[2], et le vote de la clôture n'empêche pas la délibération de se poursuivre sur le fond si l'ajournement n'est pas prononcé.

921. Les discours écrits ne sont pas interdits par le règlement (V. *Traité*, n° 890); mais il ne serait pas correct de venir combattre la clôture avec un discours écrit; ce serait la preuve matérielle d'une volonté arrêtée de violer le règlement et d'entrer dans le fond du débat à propos de la clôture; en pareil cas, le Président aurait le droit d'intervenir et de rappeler à l'orateur les limites qui lui sont imposées[3].

Les Assemblées, impatientes de conclure, reprochent souvent à leur Président de ne pas retenir l'orateur dans la question, lorsque la parole a été donnée pour combattre une demande de clôture. Il est bien certain que le droit d'être entendu contre la clôture n'entraîne pas le droit d'apporter de nouveaux arguments de fond; mais il y aurait une atteinte à la liberté de la tribune si l'on ne permettait pas à l'orateur qui repousse la clôture d'indiquer la nature des arguments ou l'ordre des considérations qu'il compte produire si la clôture n'est pas prononcée[4].

Bien qu'un seul orateur puisse être entendu contre la clôture, la parole ne saurait être refusée au membre qui la demande pour un rappel au règlement, après que la clôture a été déjà combattue[5] (V. *supra*, n° 453).

Par le seul fait qu'un orateur parlant contre la clôture a obtenu de la Chambre l'autorisation de rester à la tribune pour parler sur le fond, la discussion continue, et lorsque cet orateur a terminé, le Président appelle d'office le membre qui doit lui succéder dans l'ordre des inscriptions, à moins que la clôture ne soit de nouveau réclamée; dans ce cas, on peut encore combattre la clôture parce que la situation s'est modifiée et que la Chambre est réellement en face d'une nouvelle demande[6]. La même règle est applicable lorsque la clôture a été repoussée par un vote après avoir été combattue par un orateur;

1. C. D. 22 mars 1907.
2. A. N. 18 juillet 1874.
3. A. N. 9 avril 1850.
4. A. N. 27 juin 1873.
5. C. D. 24 novembre 1909.
6. A. N. 2 juin 1874; C. D. 20 décembre 1899.

un second orateur a dès lors le droit d'être entendu contre une seconde demande de clôture.

Lorsqu'un membre obtient la parole pour un fait personnel au moment où la clôture est réclamée, il a le droit, quand le fait personnel est vidé, de parler encore contre la clôture[1].

Lorsque la clôture est demandée avant que toutes les opinions aient pu se produire, le Président de la Commission a le droit de prier la Chambre de ne pas prononcer la clôture et de maintenir la plus large liberté de parole. L'autorité d'une loi est d'autant plus grande que tous les arguments de ses adversaires ont pu se produire; le Président et le rapporteur d'une Commission n'abandonnent donc rien du mandat qu'ils ont reçu lorsqu'ils interviennent pour que les débats soient prolongés[2].

922. Les membres du Gouvernement ayant toujours la parole quand ils la réclament, un ministre a le droit d'être entendu le premier, au début d'une discussion générale, avant tout orateur inscrit. Mais, lorsqu'il a quitté la tribune, si la motion est faite de limiter le débat aux explications du ministre, cette demande de clôture anticipée ne peut être mise aux voix qu'avec l'assentiment des orateurs inscrits ou après qu'un orateur au moins a été entendu; la clôture mise aux voix sous forme de motion préjudicielle, avant que l'une de ces deux conditions ait été remplie, serait contraire au règlement; mais il n'y aurait rien d'incorrect à la prononcer, si le seul orateur partisan de la continuation du débat déclarait s'en rapporter à la volonté et à la responsabilité de la Chambre[3].

Les Présidents de Commission n'ont aucun privilège de parole, aux termes du règlement, mais il est dans la tradition de les traiter avec la même faveur que les rapporteurs. En conséquence, lorsqu'un Président de Commission demande la parole au moment où la clôture est réclamée, le Président peut la lui accorder avec l'assentiment de la Chambre[4] (V. *supra*, n° 901).

923. Les questions touchant à l'ordre de la discussion ont nécessairement la priorité sur les demandes de clôture; en effet, la Chambre doit être consultée dans la forme qui respecte le mieux la liberté de tous. Or, il est manifeste que lorsqu'il se produit, en concurrence avec une demande de clôture, une motion tendant à ce que le débat engagé embrasse des motions qui primitivement n'y étaient pas comprises, ceux qui sont partisans d'un examen d'ensemble n'ont pas la liberté nécessaire pour se prononcer sur la clôture. D'autre part, si, en pareil cas, la clôture était mise aux voix d'abord et si elle était adoptée, la Chambre pourrait avoir pris une décision vaine, car une

1. A. N. 16 janvier 1875.

2. « *M. Klotz, Président de la Commission des douanes.* J'insiste auprès de mes collègues pour que le renvoi à demain soit décidé et que la clôture ne soit pas prononcée ce soir. Dans une matière aussi grave et aussi délicate, il est tout à fait naturel que les représentants des différents intérêts français puissent librement défendre ces intérêts; or, aucun représentant de la ville de Lyon n'a pu encore faire entendre sa protestation.

« Je demande donc à nos collègues, par un sentiment de courtoisie et par respect du droit des minorités, de vouloir bien accepter le renvoi à demain. » (C. D. 15 novembre 1906.)

3. C. D. 16 décembre 1905.

4. A. N. 18 juin 1874.

majorité pourrait ensuite se former pour l'examen immédiat des questions non comprises dans le débat primitif, ce qui annulerait tous les effets de la clôture prononcée[1].

En décidant qu'au cas de doute après deux épreuves la discussion continue, les règlements ont interdit de réclamer le scrutin public sur une demande de clôture dès qu'il est procédé au vote par assis et levé. Mais, avant que ce vote ne soit commencé, rien n'empêche de demander le scrutin public (V. *Traité*, n° 1038); cette faculté peut sembler en contradiction avec le caractère des demandes de clôture qui touchent souvent à des questions de personnes et pour lesquelles le scrutin public ne paraît pas d'une bonne procédure. Toutefois, dans le silence du règlement, les demandes de scrutin public sont admises au moment où la clôture est proposée et avant que le Président n'appelle la Chambre à voter par assis et levé[2].

924. Nous avons dit qu'après la clôture d'une délibération, un débat contradictoire peut s'engager sur la position de la question; il est utile qu'il en soit ainsi, car c'est le Président qui pose les questions et, si sa manière de procéder rencontre des contradicteurs, il faut aussi qu'elle puisse être défendue par des membres de l'Assemblée; si grande que soit l'autorité du fauteuil, il importe de ne pas la laisser seule aux prises avec les attaques soulevées par ce problème parfois très délicat de la position de la question. D'ailleurs, le Président, qui est placé au-dessus des partis, n'est pas toujours libre de donner les arguments capables de déterminer la Chambre à voter suivant la meilleure méthode. Dans le règlement de la Chambre des députés de Hongrie il est dit formellement que le point de savoir comment la question sera posée peut faire, avant le vote, l'objet d'un nouveau débat (V. *supra*, n° 905).

Le membre qui, après clôture, a obtenu la parole sur la position de la question doit s'abstenir d'entrer dans la question elle-même, sinon il s'exposerait à se voir retirer la parole[3]; il peut examiner la manière dont la Chambre doit être consultée, mais il ne peut pas discuter le point engagé dans le texte soumis au vote.

On s'est demandé quelquefois s'il y a lieu de donner la parole sur la position de la question lorsqu'il s'agit d'un vote dont la formule est déterminée par le règlement et qui ne prête à aucune alternative[4]. Il est certain que les demandes de parole sur la position de la question sont trop souvent un moyen indirect de rentrer dans le débat clos, mais les termes du règlement sont trop précis pour que le Président puisse refuser la parole sur la position de la

1. A. N. 14 juillet 1874. (Dans l'espèce, l'élargissement du débat a été repoussé par l'Assemblée.)

2. C. D. 17 juin 1887; 22 janvier, 21 février et 4 mars 1901; 8 juillet 1908; 22 octobre 1908.

3. A. N. 28 janvier 1875.

4. « *M. Léon Say.* — Je demande la parole.
« *M. le Président Buffet.* — Il ne peut pas y avoir de débat sur la prise en considération.
« *M. Léon Say.* — Je ne dirai pas un mot de l'amendement; je ne veux parler que sur la position de la question.
« *M. le Président.* — Il ne peut pas y avoir de position de question. Si vous dites un mot, un autre dira un autre mot : ce sera une discussion.
« Il n'y a pas, je le répète, de position de la question, car je ne puis faire qu'une chose : c'est de demander à l'Assemblée si elle prend l'amendement en considération. On ne peut pas plus, en ce moment,

question, sauf à user de son droit d'interdire toute digression étrangère au vote lui-même.

Le règlement décide qu'une fois la clôture prononcée la parole n'est plus accordée que sur la position de la question. Cela ne veut pas dire que si, au moment où le Président appelle un amendement, le débat s'engage sur la position de la question, la clôture s'ensuive de plein droit[1].

925 à **926**. [*Sans modifications.*]

927. Lorsque le débat a été clos et que la parole n'est plus accordée que pour des explications de vote, un ministre peut-il obtenir la parole au cours de ces explications ? Dans la séance de la Chambre des députés du 15 janvier 1903, M. le Président Léon Bourgeois a fait des réserves et a engagé le Président du Conseil à ne pas intervenir dans les explications de vote. Il suffirait en effet que, sous prétexte d'expliquer son vote, un membre provoquât l'intervention du ministre pour que le débat fût rouvert; le droit de réponse serait, dans ce cas, incontestable (V. *supra*, n° 899).

On a vu qu'en France, malgré de nombreuses contestations, il est assez difficile de refuser la parole au ministre qui la demande après clôture et qui invoque son droit constitutionnel ; le règlement de la Chambre des députés d'Italie reconnaît le droit du ministre d'être entendu après la clôture prononcée ; il ajoute naturellement qu'en ce cas le débat est rouvert de plein droit.

928 à **929**. [*Sans modifications.*]

présenter contre cet amendement de considérations de forme que de considérations de fond. Il ne s'agit que de savoir si l'Assemblée veut ou non le prendre en considération.

« *M. Léon Say*. — Il s'agit de savoir aussi à quelle Commission il doit être envoyé.

« *M. le Président*. — Cet amendement étant relatif à un projet dont une Commission de 1875 se trouvait saisie, qu'elle a rapporté et qui est l'objet de la discussion actuelle, il n'est pas douteux que c'est à cette Commission que l'amendement serait renvoyé s'il était pris en considération.

« Quant à présent, je ne peux donc consulter l'Assemblée que sur la prise en considération. » (A. N. 17 juillet 1874.)

1. A. N. 31 juillet 1875.

CHAPITRE VII

DE LA PRIORITÉ

930 à **931**. [*Sans modifications.*]

932. La demande de renvoi d'un vote au lendemain a la priorité sur l'opération du vote ; elle peut se produire tant que le vote n'est pas commencé. Lors même qu'il s'agirait d'un scrutin public à la tribune et que l'appel des quarante noms aurait eu lieu, le renvoi de l'opération au lendemain peut être demandé, mis aux voix et prononcé, pourvu que le Président n'ait pas déclaré le scrutin ouvert [1] (V. *infra*, n° 1041).

Dans les séances du 27 novembre 1907 et du 7 décembre 1908, la Chambre a confirmé cette règle que la constatation de la validité d'une demande de scrutin public à la tribune est une opération distincte du scrutin lui-même ; l'appel obligatoire des quarante signataires dont la présence est requise n'a pas pour effet d'ouvrir le vote. En conséquence, après l'appel des noms, il est encore temps de demander que le scrutin soit renvoyé à la séance suivante, et, cette motion ayant le caractère préjudiciel, doit être mise aux voix d'abord ; mais si la motion se produit avant que la validité de la demande de scrutin à la tribune ait été constatée par l'appel des quarante signataires, le Président surseoit à consulter la Chambre jusqu'après cette opération [2].

Les précédents desquels il résulte que le renvoi d'un scrutin public à la séance suivante peut être régulièrement réclamé et prononcé seraient-ils applicables au cas de vote par assis et levé ? Il semble bien qu'ici l'opération soit indivisible du débat lui-même. Bien que le règlement ne contienne aucun texte qui interdise de renvoyer au lendemain toute espèce de vote, on peut dire que le caractère du vote par assis et levé est de faire trancher la question par les membres qui sont présents et qui viennent d'assister à la délibération. En renvoyant au lendemain un vote par assis et levé, on s'exposerait à faire statuer par une Assemblée composée différemment, et sans avoir les garanties que comporte le scrutin public. Il paraît manifeste que se lever pour ou contre une motion soit un acte que l'on ne puisse logiquement séparer de la clôture du débat sur cette motion ; le vote par assis et levé est pour ainsi dire une manifestation spontanée, par conséquent immédiate, et qui n'a plus de sens si on l'ajourne. Nous estimons, en conséquence, qu'il convient d'étendre au cas de

1. A. N. 28 janvier 1875 ; C. D. 10 et 16 février 1903 ; 29 février 1904.
2. C. D. 7 décembre 1908.

vote par assis et levé les précédents qui établissent qu'après deux épreuves douteuses il n'est pas possible de poser la question de renvoi du scrutin public au lendemain (V. *Traité*, n° 1033).

933. L'ajournement pouvant être proposé de vive voix, le Président n'est pas tenu de nommer les membres qui le réclament avant de le mettre aux voix[1].

Il n'est pas possible d'étendre, par voie d'interprétation, les mesures exceptionnelles inscrites dans le règlement. C'est ainsi que l'on ne saurait appliquer aux demandes de renvoi d'une discussion la faveur prévue pour les demandes de clôture. En cas de doute, après deux épreuves douteuses sur la clôture, la discussion continue; mais, en cas de doute sur une demande de renvoi, la discussion ne continue pas de plein droit; il faut un scrutin public pour départager la Chambre[2].

L'ajournement ayant toujours la priorité lorsqu'il est réclamé, on peut demander à la Chambre de surseoir à la discussion générale d'un projet qui est à l'ordre du jour, et, bien qu'aux termes du règlement l'examen de tout projet doive s'ouvrir par une discussion générale, la motion d'ajournement a la priorité[3].

L'ajournement peut être réclamé à toutes les phases d'une discussion, par exemple au moment même où la Chambre vient d'ordonner le passage aux articles[4]. Il n'y a rien de contradictoire entre la décision de discuter les articles d'un projet et la décision de surseoir à leur examen jusqu'à plus ample informé. L'ajournement saisit d'ailleurs la question dans l'état où elle se trouve, et, lorsque l'ajournement est levé, on ne peut plus ni recommencer la discussion générale, ni remettre aux voix le passage aux articles. Mais, lorsque l'ajournement d'un projet est réclamé *au début* d'une délibération, il n'est pas possible de substituer à cette motion préjudicielle une demande tendant à détacher certains articles du projet et à réserver les autres[5]. D'une part, en effet, l'ajournement du projet tout entier est la mesure la plus générale et a nécessairement la priorité; d'autre part, c'est seulement au fur et à mesure de l'examen des divers articles d'un projet que l'on peut prononcer la disjonction des uns et l'adoption des autres.

L'ajournement pur et simple *sine die* a nécessairement la priorité, comme plus éloigné, sur l'ajournement jusqu'à la réalisation d'une circonstance déterminée[6]. De même, une demande de renvoi pure et simple a la priorité sur une demande de renvoi motivée[7].

1. A. N. 5 août 1874.
2. A. N. 22 février 1875.
3. Dans la séance du Sénat du 23 juin 1904, il a été mis en délibération une motion préjudicielle de M. Ponthier de Chamaillard qui était ainsi rédigée :

« Le Sénat, constatant que le Gouvernement peut user, sous le contrôle du Parlement, du droit qui lui est conféré par l'article 13 de la loi du 1er juillet 1901 pour fermer par décret les établissements congréganistes, dans la mesure des crédits qui seront annuellement affectés à leur remplacement, décide qu'il n'y a pas lieu de passer à la discussion générale. »

4. A. N. 11 juillet 1873.
5. A. N. 19 mars 1875.
6. C. D. 29 juin 1908.
7. C. D. 7 juillet 1909; 8 novembre 1909.

Il ne serait pas correct de proposer l'ajournement d'un débat jusqu'à la reprise des travaux législatifs, lorsque la Chambre n'a pas encore décidé qu'elle suspendrait ses travaux; ce serait en effet demander que l'on tranche par un seul vote deux questions distinctes, celle de l'ajournement d'un débat déterminé et celle de l'interruption des séances; on ne peut, en pareil cas, que prononcer l'ajournement *sine die*[1].

Lorsque l'ajournement d'un projet de loi à une session ultérieure est réclamé par divers membres, la Commission peut lui opposer une demande de renvoi, et, dans ce cas, il n'y a plus lieu de voter sur l'ajournement. Le renvoi du projet à la Commission est de droit, lorsqu'il est demandé par le rapporteur au nom de la Commission, même dans le cas où la Chambre n'a pas encore ordonné le passage aux articles[2].

S'il arrive qu'une demande de disjonction soit en concurrence avec une demande d'ajournement du débat, c'est la demande d'ajournement qui a de plein droit la priorité, lors même que le prononcé de l'ajournement aurait pour conséquence de faire venir immédiatement en délibération le texte dont la disjonction avait été réclamée[3].

Nous avons dit dans le *Traité*[4] qu'il y a des cas où, malgré son caractère préjudiciel, une demande d'ajournement peut n'être point recevable. Aux espèces que nous avons citées, il convient d'ajouter le cas où une demande d'ajournement serait en contradiction formelle avec un vote acquis. Il est manifeste que l'on ne pourrait pas proposer un ajournement dans le seul but de mettre la Chambre en demeure de se déjuger et de déclarer nul un vote définitivement rendu par elle. En pareil cas, la question de recevabilité se pose nécessairement comme préjudicielle à l'ajournement, et il appartient à la Chambre, sur l'initiative de son Président, de maintenir les décisions prises[5].

On ne peut pas demander la disjonction d'un ou de plusieurs articles d'un projet de loi avant que la Chambre ait ordonné le passage aux articles[6]; en effet, la disjonction est bien distincte de l'ajournement; on peut surseoir à la suite d'un débat, en quelque point d'avancement qu'il se trouve; c'est une mesure vague, générale, qui ne vise aucun texte en particulier. Mais il n'est pas possible de saisir un article et de l'extraire de la loi avant d'être en présence de cet article.

Nous avons rappelé dans le *Traité* divers cas de demandes d'ajournement

1. A. N. 24 juillet 1874.
2. C. D. 1er juillet 1908.
3. Dans la séance du Sénat du 27 février 1906, une première motion avait été déposée dans les termes suivants :

« Le Sénat, confiant dans le Gouvernement, prononce, dans un intérêt purement financier, la disjonction de l'article relatif au dégrèvement postal. »

Une seconde motion avait été ensuite apportée au Bureau; elle était ainsi rédigée :

« Les soussignés, demandent l'ajournement momentané de la discussion sur les douzièmes provisoires pour permettre au Sénat de se prononcer immédiatement sur le projet de loi relatif à la réforme postale. »

On était à ce moment dans la discussion générale des douzièmes provisoires; M. le Président Antonin Dubost déclara que la seconde motion avait un caractère préjudiciel et devait avoir la priorité. Il fut ainsi procédé et le Sénat adopta la motion d'ajournement. Il est clair que, si elle n'avait pas été votée ou que si le projet de réforme postale avait été repoussé, les auteurs de la demande de disjonction auraient eu le droit de réclamer sa mise aux voix.

4. V. *Traité*, éd. de 1902, p. 1077 et 1078.
5. C. D. 11 novembre 1907. — V. *infra*, n° 1177.
6. C. D. 8 juillet 1909.

motivées[1]. Dans la séance de la Chambre des députés du 25 février 1904, il a même été mis en délibération une motion d'ajournement qui, par sa rédaction, avait le caractère d'un véritable ordre du jour[2]. Les demandes de renvoi à la Commission peuvent être motivées comme les demandes d'ajournement[3]. Les motions motivées d'ajournement peuvent se produire lors même que la discussion est déjà ouverte et que la Chambre est entrée dans l'examen des articles[4], mais elles ne peuvent être introduites au cours de la discussion générale[5]. Les ajournements *motivés* diffèrent en cela des demandes d'ajournement pur et simple; on le conçoit sans peine. Il est dans le droit de la Chambre de suspendre sa discussion générale quand il lui plaît de la renvoyer à la date qui lui convient, mais sans porter un jugement anticipé sur un projet dont l'examen général n'est pas terminé. Une résolution *motivée* d'journement présentée au cours de la discussion générale ferait grief à ce principe que la Chambre ne peut pas voter quand elle n'est appelée qu'à discuter; elle porterait en outre préjudice aux orateurs inscrits qui n'ont pas encore été entendus, puisqu'elle permettrait à la Chambre de prendre des décisions sans connaître leurs arguments.

S'il arrive qu'avant le passage à la discussion des articles d'une proposition de loi, des projets de résolution soient déposés dans le but d'indiquer à la Commission une nouvelle base d'étude, la Commission peut demander que ces résolutions lui soient renvoyées, et alors le renvoi est de droit; le privilège de la Commission s'exerce en cette matière comme lorsqu'il s'agit d'amende-

1. *Sic*, C. D. 29 février 1904; 8 et 9 juillet 1909; 8 novembre 1909.

2. Cette motion était ainsi conçue :

« La Chambre, résolue à ne voter aucune réforme électorale partielle à la veille des élections municipales parisiennes, invite le Gouvernement à déposer au lendemain des élections un projet de loi portant réorganisation du Conseil général de la Seine, ainsi que du Conseil municipal de Paris, et passe à l'ordre du jour. »

Cette motion a été mise aux voix avant l'ouverture de la discussion générale de la proposition à laquelle elle s'opposait. Elle a été repoussée par la Chambre.

Déjà, dans la séance de l'Assemblée nationale du 17 mars 1875, M. Tirard avait déposé une motion d'ajournement qui contenait des considérants rédigés en forme d'ordre du jour : « L'Assemblée, convaincue que les formalités légales en matière de pensions civiles accordées à titre exceptionnel, n'ont été que très imparfaitement remplies, surseoit à statuer sur le crédit qui lui est demandé et invite le Gouvernement à soumettre à un nouvel examen la liquidation des pensions pour lesquelles un crédit a été demandé. » Le Président n'avait pas opposé de fin de non-recevoir à cette motion, mais, sur la demande du ministre des Finances, M. Tirard consentit à retirer les considérants.

3. C. D. 8 mars 1904.

4. Dans la séance de la Chambre des députés du 13 juin 1907, au cours de la discussion du projet de loi sur le mouillage des vins, alors qu'il avait été déjà statué sur divers amendements à l'article 1er, M. Lucien Cornet a déposé la motion suivante :

« Je demande l'ajournement de la discussion du projet de loi tendant à prévenir le mouillage des vins et les abus du sucrage, jusqu'au moment où le Gouvernement aura fait connaître à la Chambre les mesures qu'il compte prendre en présence des événements du Midi. »

5. Dans la séance de la Chambre des députés du 22 juin 1909, au cours de la discussion générale sur le monopole de pavillon entre la France et l'Algérie, MM. Bouisson et Cadenat avaient remis au Président une motion d'ajournement motivé ainsi conçue :

« La Chambre, se référant à son vote d'arbitrage pour solutionner le conflit de Marseille, décide de surseoir à la discussion du projet de loi. »

Le Président l'annonça sans en donner lecture, et avec les réserves suivantes :

« Je dois annoncer à la Chambre que je suis saisi d'une motion tendant à surseoir à la discussion du projet de loi.

« Mais la présidence ne peut pas mettre en délibération, ni soumettre au vote cette proposition de sursis avant la fin de la discussion générale, à moins que la Chambre ne renvoie la suite de la discussion à une prochaine séance. »

La discussion générale ayant été close peu d'instants après, le Président donna lecture de la motion.

ments qui touchent au fond même des articles. Le Président n'a pas de vote à solliciter de la Chambre; il déclare que le renvoi est prononcé, et la suite du débat se trouve suspendue[1]. C'est en réalité un ajournement d'office imposé par la Commission.

La disjonction d'un article ou du paragraphe d'un article *voté par l'une des Chambres* ne peut pas résulter, dans l'autre Chambre, de ce fait que la Commission n'a pas inséré dans son texte la partie dont elle propose la disjonction; il convient de consulter l'Assemblée sur la disjonction, et, s'il arrivait, dans la rapidité des votes, que l'article dont un paragraphe avait été déjà disjoint par la Commission fût adopté sans que la Chambre eût été appelée à dire si elle entend disjoindre, le Président pourrait mettre directement aux voix la disjonction, nonobstant le vote de l'article[2].

Dans la séance de la Chambre des députés du 10 février 1903, la question s'est posée de savoir si la discussion générale d'une série d'articles budgétaires liés ensemble et ayant un but commun peut avoir la priorité sur la discussion d'une demande de disjonction de tous ces articles. La question avait, dans l'espèce, un intérêt très sérieux parce qu'il existait deux listes d'orateurs; les uns s'étaient inscrits dans la discussion générale des articles eux-mêmes; les autres dans la discussion de la demande de disjonction. La Chambre a donné la priorité au débat sur la demande de disjonction, mais en réservant le droit des orateurs inscrits dans la discussion générale de parler sur la disjonction s'ils le désiraient.

Dans les votes de textes législatifs, les demandes de *disjonction* ont la priorité sur les demandes de *suppression*[3]. La même règle doit-elle être appliquée aux lois de crédits? Il est certain qu'en matière de Budget, ce qui s'éloigne le plus du texte soumis à la Chambre c'est l'amendement qui propose la *suppression* totale d'un crédit. Néanmoins, une motion tendant à *ajourner* le vote du crédit jusqu'à une date déterminée ou jusqu'à des explications à fournir par le Gouvernement a nécessairement la priorité sur la demande de suppression[4]. En effet, celui qui veut ajourner parce qu'il n'est pas suffisamment éclairé serait forclos si l'on mettait tout d'abord aux voix la suppression; après l'adoption ou le rejet de la demande de suppression, il n'y a plus de place pour l'ajournement, tandis que ceux qui réclament

1. C. D. 26 janvier 1904.

2. « *M. le Président.* — L'article 61 est adopté.

« *M. le rapporteur général.* — Monsieur le Président, je dois faire une courte observation quoique l'article soit voté. La Commission des finances, conformément à un vote du Sénat, a disjoint la deuxième partie de cet article adoptée par la Chambre des députés, qui portait que le reliquat disponible du crédit ci-dessus était annulé.

« *M. le Président.* — Il serait peut-être plus régulier, quoique l'article soit voté, de consulter le Sénat sur la disjonction du second paragraphe demandée par le Gouvernement et la Commission.

« *M. le rapporteur général.* — Parfaitement, monsieur le Président.

« *M. le Président.* — Je mets aux voix la disjonction du second paragraphe de l'article 61.

(La disjonction est prononcée.) » (S. 27 avril 1893.)

3. « *M. le Président Fallières.* — La question me paraît se poser de la manière suivante : deux de nos collègues demandent par amendement *le rejet pur et simple* des derniers mots du § 1er. M. Expert-Besançon, moins radical, si je puis employer cette expression, n'en demande pas le rejet, mais *la disjonction.*

« Ce n'est pas la première fois que le Sénat a l'occasion de se prononcer sur une question de cette nature. La proposition de M. Expert-Bezançon est d'ordre préjudiciel, puisqu'elle ne touche pas au fond, et je crois appliquer exactement le règlement en la mettant aux voix la première. » (S. 30 mars 1904.)

4. C. D. 24 novembre 1903.

la suppression peuvent encore l'obtenir quand l'ajournement a été vidé.

Bien entendu, lorsque la demande de disjonction d'un article se trouve en concurrence avec un amendement qui tend à modifier cet article, c'est la disjonction de l'article qui a la priorité[1].

La disjonction d'un amendement a pour conséquence d'entraîner son renvoi à la Commission compétente sans retarder le vote définitif du projet auquel l'amendement avait été rattaché. Elle signifie que le débat en cours n'est pas suspendu par le renvoi et qu'un rapport spécial sera fait ultérieurement sur l'amendement disjoint[2].

Nous avons dit qu'il n'y a pas d'obstacle réglementaire à mettre aux voix *simultanément* l'ajournement ou la disjonction de *plusieurs* amendements[3]; mais, si les auteurs des divers amendements protestent contre cette procédure et réclament des votes distincts, il n'est pas possible que le Président refuse de mettre *successivement* aux voix la disjonction de chacun des textes déposés[4].

La disjonction de *plusieurs articles* peut être votée en bloc dans le but de scinder en deux un projet que le Gouvernement a présenté et que la Commission a rapporté comme projet unique. Dans ce cas, les articles disjoints ne peuvent plus revenir en délibération devant la Chambre qu'avec un nouveau rapport de la Commission[5].

Dans la séance du Sénat du 30 mars 1904, il a été considéré que les demandes de *disjonction* peuvent s'appliquer à un certain nombre de mots contestés dans un article. Ce précédent a son importance, parce qu'à l'origine la disjonction semblait s'appliquer exclusivement aux textes complets que l'Assemblée entendait réserver pour un plus ample examen. La procédure de *disjonction* associée à la procédure de *division* peut amener la première à n'être plus qu'une formule de rejet.

On peut proposer l'ajournement d'une interpellation, lors même que cette interpellation est à l'ordre du jour, car les demandes d'ordre du jour ont nécessairement la priorité; mais si le Président a déjà donné la parole à l'auteur de l'interpellation, la demande d'ajournement ne peut plus se produire que lorsque l'orateur a quitté la tribune[6]. En pareil cas, la motion d'ajournement peut entraîner le vote d'un ordre du jour[7].

On ne peut pas, sous prétexte de motiver la nécessité d'ajourner une interpellation, entrer dans le fond du débat, et, si l'auteur de la demande d'ajournement se laisse entraîner à développer l'interpellation elle-même, le Président doit le rappeler à la question[8].

1. S. 9 juillet 1903.
2. C. D. 7 juin 1904. (Amendement Julien Goujon.)
3. C. D. 14 mars 1887; 19 mars 1895; 20 mars 1906.
4. C. D. 28 novembre 1902.
5. C. D. 22 juin 1907.
6. C. D. 27 mai 1904; C. D. 19 novembre 1905.
7. C. D. 10 novembre 1905. (Motion de M. Jaurès tendant à surseoir à la suite du débat sur l'interpellation relative aux bourses du travail; vote d'un ordre du jour de M. Steeg.)
8. « *M. le Président Brisson.* — Vous développez l'interpellation, vous développez un ordre du jour motivé. Permettez-moi de vous rappeler que, pour la discussion de l'interpellation, dont vous ne proposiez pas alors l'ajournement, vous étiez inscrit le dixième et que vous aviez déposé un ordre du jour. En ce

Il a été quelquefois admis, en matière de projets de loi, des ajournements *motivés;* mais cette tolérance qui n'est pas d'une excellente procédure, ne saurait à aucun degré s'étendre aux interpellations. En effet, les motions par lesquelles on viendrait proposer à la Chambre d'ajourner une interpellation seraient en réalité des ordres du jour motivés. Or, il résulte du règlement que les ordres du jour motivés sont la conclusion des interpellations; par conséquent, ajourner une interpellation par un ordre du jour motivé, ce serait intervertir toutes choses et placer la conclusion du débat avant même que le débat ait pu avoir lieu. D'une part, le droit légitime des auteurs d'interpellation se trouverait singulièrement menacé par cette procédure insolite; d'autre part, le droit de la Chambre de renvoyer à un mois toute interpellation sur la politique intérieure et d'ajourner *sine die* les interpellations sur la politique extérieure ne pourrait plus s'exercer librement. On opposerait à la demande d'ajournement des motions par le vote ou le rejet desquelles la Chambre serait obligée d'exprimer son opinion séance tenante, ce que le règlement lui reconnaît le droit de ne pas faire au moment du dépôt d'une interpellation. Donc, toutes les fois que l'on réclame la remise d'une interpellation, le Président ne peut mettre aux voix que l'*ajournement pur et simple*[1] (V. n° 666).

934. Dans la séance de la Chambre des députés du 14 janvier 1904, M. le Président Brisson a confirmé ce principe que, dans le cas où une demande de renvoi à une Commission existante se trouve en concurrence avec une demande d'urgence, c'est le renvoi qui a la priorité[2], mais que rien ne

moment, vous exercez un droit tant que vous vous bornez à demander l'ajournement à une date que je vous prie de fixer. Lorsque vous demeurez à la tribune pour développer un ordre du jour, pour développer l'interpellation, c'est au droit de tous vos collègues que vous attentez... Je prie l'orateur de ne pas sortir de la question et je l'y rappelle une première fois. » (C. D. 27 mai 1904.)

1. « *M. le Président Brisson.* — La parole est à M. Lasies pour demander l'ajournement de la discussion. C'est le droit de M. Lasies. Ce à quoi je me suis opposé, c'est à ceci : M. Lasies a fait parvenir entre mes mains la motion préalable suivante :

« La Chambre, estimant qu'il serait contraire à la prudence et à la dignité parlementaires de discuter « sur un incident provoqué par une blâmable indiscrétion diplomatique; affirmant qu'elle ne saurait « admettre l'ingérence d'un pouvoir étranger quelconque dans la politique extérieure ni intérieure de la « nation, décide de surseoir à la discussion et passe à l'ordre du jour. »

« Je fais remarquer à M. Lasies et à la Chambre que cette motion préalable est un véritable ordre du jour et que, de même qu'en prenant maintenant la parole, M. Lasies ferait tort au droit de ceux de ses collègues qui sont inscrits avant lui, de même il supprimerait et le droit des auteurs des divers ordres du jour parvenus entre les mains du Président et le droit de la Chambre de choisir entre ces ordres du jour.

. . . . . .

« *M. le Président.* — Je vais consulter la Chambre sur l'ajournement...

« *M. Lasies.* — Monsieur le Président, mettez ma motion aux voix!

« *M. le Président.* — Monsieur Lasies, je vous ai expliqué et j'ai dit à la Chambre pourquoi je ne mettrai pas aux voix votre motion qui est un ordre du jour motivé. » (C. D. 27 mai 1904.)

2. *Sic,* C. D. 30 novembre 1906; 25 juin 1907. Et cette priorité est surtout justifiée lorsque le ministre que la proposition concerne n'est pas présent et n'a pas été prévenu de la demande d'urgence. (C. D. 20 novembre 1903.)

Il en est ainsi, lors même que tout le monde serait d'accord pour ne pas réclamer la discussion immédiate et, par conséquent, pour accepter le renvoi à la Commission :

« *M. le Président Brisson.* — Il y a deux questions, le renvoi et l'urgence.

« Le renvoi a la priorité; c'est lui que je vais mettre aux voix.

« *M. Jaurès.* — Je demande la parole.

« *M. Georges Berry.* — Le renvoi est de droit, il n'y a pas besoin de voter. Si le vote sur le renvoi a une signification, je demande quel sens on y attache.

« *A l'extrême gauche.* — Pourquoi voter sur le renvoi?

« *M. le Président.* — Le renvoi a été demandé d'abord sur les bancs et ensuite à la tribune par M. Maujan.

« *M. Gustave Rouanet.* — Pourrions-nous ne pas renvoyer à la Commission la proposition de M. Berry?

fait obstacle, après le prononcé du renvoi, à ce que la Chambre soit consultée sur l'urgence. Lors même qu'après le renvoi, l'auteur de la proposition renoncerait à l'urgence, elle doit être mise aux voix si elle est reprise par un autre membre[1]. En effet, le vote sur l'urgence n'a pas seulement pour but de dispenser une proposition de la formalité des deux lectures, mais encore et surtout de dégager le sentiment de la Chambre sur la portée de la proposition et de donner ainsi aux travaux de la Commission saisie d'utiles indications.

Lorsqu'une demande de surseoir à statuer a été opposée à une demande de discussion immédiate, la demande de renvoi à la Commission, si elle se produit, a nécessairement la priorité, parce qu'elle constitue une formule d'ajournement plus large et qu'au cas où elle serait rejetée, on pourrait revenir encore à la motion de surseoir[2].

Lorsqu'une demande de renvoi aux Bureaux d'un projet dispensé de la Commission d'initiative se trouve en concurrence avec une demande de renvoi

Si nous ne pouvons pas ne pas lui renvoyer la proposition de M. Berry, il y a lieu de voter non pas sur le renvoi, mais bien sur l'urgence.

« *M. le Président.* — Dans les mêmes circonstances, le renvoi a été fréquemment demandé et il y a toujours eu un vote.

« Je ne peux pas supprimer les propositions de mes collègues.

« *M. Paul Constans.* — Dans tous les cas, ce vote n'aura aucune signification, et c'est pour cela que nous nous abstiendrons. Le seul vote qui ait une signification, c'est celui sur l'urgence. » (C.D. 20 novembre 1906.)

1. « *M. Georges Berry.* — Auteur de la demande d'urgence, reprise par M. Jaurès, je désire donner quelques explications à la Chambre.

« Nous avons retiré notre demande d'urgence parce que nous avons considéré qu'après le renvoi à la Commission du travail de ma proposition de loi avec le sens qu'ont attaché à ce renvoi et M. Maujan et M. Labori, nous avions satisfaction. A l'heure actuelle, la demande d'urgence reprise par M. Jaurès n'est qu'un piège : nous n'y tomberons pas et je demande à mes amis de s'abstenir.

« *M. Viviani, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.* — Pour les raisons très nettes que j'ai exposées au début de cette séance et qui, malgré sa longueur, sont, je l'espère, présentes à l'esprit de nos collègues, je demande à la Chambre de repousser l'urgence.

« *M. Charles Benoist.* — L'urgence a un sens parlementaire très clair. Cela veut dire simplement qu'il n'y aura pas deux délibérations.

« *M. Gauthier (de Clagny).* — J'ai demandé la parole pour un rappel au règlement, non pas que je trouve mauvais le procédé inventé par nos collègues de l'extrême gauche...

« *M. le Président Brisson.* — Non, pas inventé !

« *M. Gauthier (de Clagny)* — ...pour pouvoir se compter dans une question qui passionne à juste titre tous les partis; mais je tiens à faire remarquer que, depuis de longues années que je siège à la Chambre, c'est la première fois que je vois employer cette procédure. Il m'est souvent arrivé de déposer des propositions, qui sans doute étaient mauvaises, puisque la Chambre ne les acceptait pas (*On rit.*); mais un certain nombre de mes collègues, préférant ne pas avoir à s'expliquer directement sur la question posée, trouvaient plus commode de recourir au procédé que nous venons d'employer nous-mêmes, le renvoi à la Commission, parce que, jusqu'à ce jour, le renvoi à la Commission substituait un vote à un autre et qu'on ne votait jamais sur l'urgence.

« Cette observation faite, je ne m'oppose pas à ce que l'urgence soit mise aux voix. Je constate seulement que M. le Président ouvre une porte plus large aux initiatives personnelles qui voudront se manifester à l'avenir.

« *M. le Président Brisson.* — Il y a deux erreurs dans ce que vient de dire M. Gauthier (de Clagny) : la première porte sur le procédé dont il attribue l'invention à M. Jaurès. Ce procédé est parfaitement normal. Il est arrivé assez fréquemment que des membres de cette Chambre ont repris des propositions abandonnées par leurs auteurs, et notamment des demandes d'urgence.

En second lieu, je pourrai, quand il le désirera, citer à M. Gauthier (de Clagny) nombre de cas où, après avoir statué sur la demande de renvoi à une Commission, la Chambre a néanmoins procédé à un vote sur l'urgence.

« *M. Gauthier (de Clagny).* — On peut aller loin avec cette procédure.

« *M. le Président.* — Cette procédure est peut-être critiquable, mais elle existe; et ce que vous me demanderiez en ce moment, ce serait de détruire tous les précédents existants.

« *M. Charles Benoist.* — Ce ne serait pas un mal.

« *M. le Président.* — Je ne puis pas me le permettre tant que le règlement n'aura pas été modifié. » (C. D. 20 novembre 1906.)

2. C. D. 22 octobre 1909.

à une grande Commission permanente, le renvoi aux Bureaux peut avoir la priorité comme étant la procédure exceptionnelle et la plus éloignée du but poursuivi par la Chambre lors de la création des Commissions permanentes[1].

A raison de leur caractère préjudiciel, les demandes de renvoi peuvent être formulées en tout état de cause. Par exemple, rien n'interdit de demander le renvoi d'un amendement que la Commission déclare avoir déjà examiné et qu'elle repousse[2]; si la Chambre prononce le renvoi, cela signifie que, sous réserve de modifications à introduire dans le texte, la Commission est tenue de s'inspirer du principe posé dans l'amendement (V. *supra*, n° 838). En vertu des mêmes règles, il y a lieu de consulter la Chambre sur la demande de renvoi d'un article à la Commission, lors même que la Commission déclare ne pas accepter le renvoi[3].

Bien qu'une demande de renvoi à la Commission ait un caractère préjudiciel, on ne saurait l'opposer au vote de l'ensemble d'une loi. Lorsque tous les articles d'un projet ont été successivement adoptés et qu'il ne reste plus qu'à statuer sur l'ensemble, le renvoi à la Commission ne peut plus être réclamé par un membre, et le Président doit refuser de le mettre aux voix[4]. Ce cas est distinct de celui où le renvoi est réclamé *d'office* par la Commission (V. *supra*, n° 833).

935 à **936.** [*Sans modifications.*]

937. A la Chambre des députés de Hongrie les règles de priorité qui fonctionnent en France depuis 1789 sont complètement inversées; cette Assemblée a décidé d'examiner le projet initial, le rapport et les amendements dans un ordre qui nous paraît mettre en péril les droits individuels de chaque député et qui semble donner une écrasante autorité au texte de la Commission :

« Le projet de la Commission centrale, dit l'article 212 du règlement[5], ou de la Commission particulière, est mis aux voix *en premier lieu*, puis, à défaut ou en cas de non-adoption de ce projet, le projet ou la proposition originaire; viennent ensuite successivement *les amendements qui s'en rapprochent le plus*, et enfin la contre-proposition et les amendements s'il y a lieu. »

938. [*Sans modifications.*]

939. S'il arrive qu'au cours du débat sur un article mis aux voix par division, le Président soit amené à reconnaître que, pour la clarté des votes, il conviendrait de mettre aux voix une partie du texte de la Commission avant

1. C. D. 8 mars 1904. C. D. 7 février 1907. (Renvoi du projet d'impôt sur le revenu.) Toutefois, dans la séance de la Chambre des députés du 18 décembre 1903, et dans celle du Sénat du 30 mars 1904, le renvoi à la Commission existante a été mis aux voix d'abord, parce qu'il avait été demandé en premier lieu; mais, s'il y avait eu contestation, on aurait pu être amené à la procédure exposée ci-dessus.

Dans la séance du Sénat du 26 décembre 1906, c'est le renvoi à la Commission existante qui a eu la priorité, bien que la proposition en eût été faite par le Gouvernement; mais il convient de noter que, dans l'espèce, cette proposition pouvait être considérée comme ayant un caractère exceptionnel, puisqu'il s'agissait de faire revivre les pouvoirs d'une Commission dont l'œuvre était achevée (V. *supra*, n° 757).

2. A. N. 4 mars 1874; A. N. 26 juillet 1875; S. 9 décembre 1909.

3. A. N. 9 juillet 1875.

4. S. 12 décembre 1905.

5. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 589.

un amendement individuel, il a le droit d'exposer à la Chambre cette question de priorité; mais il ne peut ni la trancher lui-même ni la faire trancher par l'Assemblée; les droits de l'auteur de l'amendement sont absolus, et la priorité ne peut être donnée au texte de la Commission que si l'auteur de l'amendement déclare y consentir, et si personne, dans la Chambre, ne s'y oppose[1].

940. Lorsque l'article 1er d'un contre-projet a été adopté et que l'article 2 de ce contre-projet comporte un texte identique à celui de la Commission, les amendements déposés sur la rédaction primitive reprennent nécessairement la priorité sur l'article 2 du contre-projet[2].

941. Il est de principe constant[3] que le texte d'un projet de loi présenté par le Gouvernement et maintenu par lui ne saurait être repris par un membre à titre d'amendement individuel. La conséquence de cette règle est que les amendements greffés par leurs auteurs sur le projet du Gouvernement et édigés de telle sorte qu'ils n'auraient aucun sens si on tentait de les appliquer

. « *M. le Président Antonin Dubost.* — A partir de ce point, les deux textes diffèrent, et, par suite, *au de vue du règlement*, je devrais mettre aux voix le texte de l'amendement de M. Lintilhac qui tend à se substituer à celui de la Commission. Cependant, l'autre jour M. le ministre des Travaux publics, notamment, a dit et moi-même j'ai répété après lui qu'il serait peut-être plus clair de voter tout d abord sur le texte de la Commission : « ...et les agents des trains... ». Évidemment, on peut le faire, mais, *cela n'est possible que si l'auteur de l'amendement y consent et si personne dans le Sénat n'insiste pour le vote immédiat sur le texte de l'amendement de M. Lintilhac.*

« De telle soete que si personne ne réclamait à l'heure qu'il est le vote sur l'amendement de M. Lintilhac, je pourrais mettre aux voix par exception, étant ainsi en quelque sorte autorisé par vous à enfreindre le règlement, je pourrais mettre aux voix le texte de la Commission.

« Je reconnais, je le répète, que cette manière de procéder serait plus claire. Mais je ne peux procéder ainsi que si personne ne s'y oppose, car, après ces mots « les chauffeurs et mécaniciens » se place naturellement le texte de M. Lintilhac qui diffère de celui de la Commission et tend à se substituer à lui.

« *M. Eugène Lintilhac.* — Il est certain que, m'armant de la lettre du règlement, je pourrais demander que le texte de mon amendement restât seul sur le Bureau et qu'aucun autre texte ne vînt à la traverse. Mais, dans l'état actuel du débat, l'attention du Sénat est tellement orientée, braquée sur les agents des trains, que l'en détourner serait nuire à la clarté de ce débat. Je renonce donc à un droit dont l'exercice serait si inopportun, si indigne de l'importance de cette discussion, et vraiment contraire à sa logique.

« *M. le Président.* — Si donc personne ne s'y oppose, je vais mettre aux voix le texte de la Commission. » (S. 23 juin 1903.)

2. C. D. 10 mars 1908.

3. Sans revenir sur les précédents rappelés au n° 941 du *Traité*, nous croyons utile de citer ici une partie des explications très complètes données par M. le Président Buffet dans la séance de l'Assemblée nationale du 25 mars 1874 :

« Plusieurs de nos collègues, membres de la minorité de la Commission, favorables, par conséquent, au projet du Gouvernement, ont demandé si, pour soutenir leur opinion, ils devaient reprendre, à titre d'amendement, le projet du Gouvernement. Je leur ai répondu négativement.

« Et, en effet, tant que le Gouvernement maintient son projet, ce projet subsiste; mais il ne vient en discussion qu'après les amendements au projet de la Commission et après le projet même de la Commission. Par conséquent, je mettrai d'abord en délibération les amendements relatifs au projet de la Commission, ensuite le projet de la Commission.

« Dans le cas où ce dernier projet ne serait pas adopté, l'Assemblée se trouverait en présence du projet du Gouvernement, sur lequel elle aurait à se prononcer après avoir examiné les amendements qui s'y rapporteraient... Tous les précédents et tous les principes sont d'accord avec la marche que j'ai indiquée. Toutes les lois constitutionnelles ont reconnu, dans tous les temps, au Gouvernement un droit d'initiative dont on ne peut pas le dépouiller. Quand le Gouvernement a présenté un projet et qu'il le maintient, il n'est pas possible de changer, contre la volonté du Gouvernement, qui a droit d'initiative, un projet de loi présenté au nom du Président de la République, pour en faire un simple amendement individuel. Voilà le premier principe. Le second, qui n'est pas moins incontestable, c'est que les Commissions ne décident absolument rien. Elles ne peuvent donc pas écarter un projet du Gouvernement; elles proposent à l'Assemblée, qui seule décide, de repousser ou de modifier un projet du Gouvernement, mais l'Assemblée seule prononce. »

M. le Président d'Audiffret-Pasquier disait également, dans la séance de l'Assemblée nationale du 28 juin 1875 : « Il y a une première rédaction de la Commission, une seconde rédaction du Gouvernement, maintenue par lui, et l'amendement présentée par M. Duréault aussi bien que celui qui est présenté par

au texte de la Commission, ne peuvent être mis en délibération que, si le projet de la Commission étant repoussé, la Chambre passe à l'examen du projet du Gouvernement[1].

942 à **943**. [*Sans modifications.*]

944. Dans la séance de la Chambre des députés du 7 juin 1904 a été confirmé ce principe qu'il n'est pas possible de reprendre devant la Chambre un texte émané de l'initiative du Sénat pour lui faire donner la priorité sur la rédaction de la Commission de la Chambre. Ce serait, en effet, contraire à l'article du règlement qui veut que les amendements soient mis aux voix avant la question principale. Le texte qui vient du Sénat est la question principale; il est le fond du débat; la Commission nommée par la Chambre a mandat de l'examiner et de l'amender si elle le juge utile. Donner la priorité au texte du Sénat, ce serait dépouiller la Commission de la Chambre et, par suite, la Chambre elle-même de son droit d'amendement[2]. En conséquence, le texte du Sénat ne peut être mis aux voix qu'après le rejet des amendements présentés par la Commission de la Chambre; ces amendements ont, de plein droit, aux termes du règlement, une priorité qui ne peut leur être enlevée et sur laquelle la Chambre ne saurait être consultée[3]. Seuls les textes dus à l'initiative individuelle ou collective des membres de la Chambre et absolument *distincts du texte du Sénat* doivent être mis aux voix avant la rédaction de la Commission (V. *infra*, n° 1003.)

Ce principe a été également maintenu par le Sénat dans les séances du 9 et du 14 février 1905[4]. M. le Président Fallières a même déclaré très nettement,

MM. Boullier et Cherpin ne sont autre chose que *la reproduction du texte du Gouvernement. Je ne peux donc pas les considérer comme des amendements provenant de l'initiative personnelle et ayant, à ce titre, la priorité.*

« Votre règlement veut que l'on délibère d'abord sur les amendements qui sont dus à l'initiative personnelle, ensuite sur le projet de la Commission, qui est considéré comme un amendement au projet du Gouvernement, et enfin, si ces divers amendements sont écartés, sur le projet du Gouvernement lui-même.

« Je ne vois donc dans les conditions de priorité que l'amendement de M. Martenot, qui présente un système absolument différent des projets de la Commission et du Gouvernement. C'est celui-là que je vais mettre en discussion. Ensuite, vous aurez à délibérer sur le projet de la Commission; et enfin, si le projet de la Commission n'est pas adopté, sur le projet du Gouvernement maintenu par lui. »

1. A. N. 25 mars 1874.

2. La Chambre était appelée à délibérer sur une proposition de loi concernant le recrutement de l'armée et provenant de l'initiative du Sénat. La Commission de la Chambre ayant apporté au texte sénatorial un certain nombre de modifications, M. Klotz déposa, sous forme d'amendement, un contre-projet qui était la reprise pure et simple de tous les articles votés par le Sénat. Au moment où ce contre-projet allait être appelé, M. le Vice-Président Guillain donna, sur le point de droit, les explications suivantes :

« Nous arrivons au contre-projet de M. Klotz qui reproduit intégralement le texte du Sénat et qui pourrait dès lors, au point de vue de la priorité, soulever une question de procédure; mais notre honorable collègue s'en est préoccupé et il m'a fait savoir qu'il n'avait jamais eu l'intention de reprendre en bloc le texte du Sénat, que, d'autre part, *il ne revendiquerait aucune priorité*.

« M. Klotz se réserve de prendre la parole sur le texte de la Commission de la Chambre chaque fois qu'apparaîtront des différences entre son texte et celui adopté par le Sénat.

« C'est sur l'article 2 que se produit la première différence et c'est au sujet de cet article que M. Klotz développera ses observations. »

3. C. D. 30 décembre 1907.

4. « *M. le Président Fallières.* — Cette rédaction constitue, je le répète, un amendement à la proposition principale qui est, dans l'espèce, le texte de la Chambre des députés. Je dois donc mettre d'abord aux voix la rédaction de votre Commission. » (S. 14 février 1905.)

« *M. le Président Fallières.* — Voici comment j'appellerai le Sénat à se prononcer. Si tous les amendements sont retirés, je mettrai aux voix non pas le texte de la Chambre des députés, *qui est la proposition*

dans la séance du 9 février 1905, qu'il ne suffit pas de changer quelques mots dans le texte de l'autre Chambre pour le transformer en amendement et lui faire donner la priorité sur la rédaction de la Commission.

Les principes que nous venons de rappeler sont nécessairement applicables aux projets émanés de l'initiative gouvernementale. Lorsque ces projets votés par l'une des Chambres et amendés par l'autre reviennent devant l'Assemblée qui avait statué la première, c'est le texte de la Commission qui a de plein droit la priorité sur le texte adopté par l'autre Chambre; il n'est pas possible de reprendre celui-ci à titre d'amendement, *lors même que le Gouvernement aurait déclaré l'abandonner* dans l'exposé des motifs qui accompagne la transmission[1].

945. L'ordre de priorité entre les amendements dépend de la place qu'ils sont destinés à prendre dans la loi, en cas d'adoption; mais, lorsque le débat sur un amendement est déjà commencé, il ne dépendrait pas d'un membre de l'interrompre en apportant un autre amendement qui serait de nature à être classé le premier; le débat entrepris doit se poursuivre et s'achever. En revanche, lorsque, dans une séance, un amendement a été annoncé, mais que son auteur ne l'a pas encore développé, le Président a le droit, à la séance suivante, d'appeler avant cet amendement un autre amendement qui s'est produit dans l'intervalle et qui par son texte a nécessairement la priorité; le fait, pour un amendement, d'avoir été posé devant la Chambre ne lui donne aucun droit de priorité tant que son examen n'est pas matériellement commencé[2].

Le retrait présumé d'un amendement classé le premier, a naturellement pour conséquence de faire mettre en délibération l'amendement qui avait le deuxième rang; mais, s'il résulte des débats que tous les signataires du pre-

principale, mais le texte de la Commission, et *ceux qui voudront voter pour le texte de la Chambre commenceront par voter contre le texte de la Commission;* si ce texte est repoussé, le Sénat se prononcera ensuite sur le texte de la Chambre.

« *M. Félix Martin.* — C'est une procédure bien compliquée, monsieur le Président. Elle exige plusieurs votes. Pour permettre au Sénat de voter immédiatement sur le texte de la Chambre des députés, je propose d'y apporter une légère modification. Je me borne à modifier légèrement le texte de la Chambre des députés, afin de vous permettre de soumettre ce texte au vote du Sénat avant la rédaction de la Commission.

« *M. le Président.* — Mais enfin, messieurs, il n'est pas possible de faire un règlement spécial à l'usage de chacun des membres du Sénat; et ce n'est pas parce qu'on changera un mot ou une virgule dans un texte qu'on aura modifié le fond des choses. Nous nous trouvons, à l'heure actuelle, en présence de deux textes : celui de la Commission qui maintient sa rédaction, *laquelle constitue un amendement au texte de la Chambre des députés,* et le texte de la Chambre des députés. *C'est sur la proposition de la Commission que je dois réglementairement consulter le Sénat.*

« *M. Félix Martin.* — Il est arrivé maintes fois qu'on a repris le texte de la Chambre des députés à titre d'amendement, en y changeant seulement un mot. On en faisait ainsi un texte nouveau qui pouvait être mis aux voix avant la rédaction de la Commission. Il me semble qu'il serait plus rapide de procéder de la sorte; il n'y aurait qu'un vote et mon droit serait ainsi réservé.

« *M. le Président.* — Votre droit sera parfaitement respecté, monsieur Félix Martin, soyez-en assuré. Vous demandez au Sénat de se prononcer sur le texte de la Chambre en modifiant un mot. Ceux de nos collègues qui ne voudront pas accepter le texte de la Commission voteront contre et, lorsque nous arriverons au texte de la Chambre des députés, si vous voulez y changer un mot, vous en ferez la proposition. Il me semble, messieurs, qu'il ne peut pas y avoir d'autre procédure. » (S. 9 février 1905.) — *Sic,* S. 14 décembre 1905.

1. C. D. 10 novembre 1905. (Projet de loi sur le régime du gaz à Paris; texte amendé par le Sénat, abandonné par le Gouvernement et repris par M. Georges Berry; priorité accordée d'office au texte présenté par la Commission de la Chambre.)

2. C. D. 20 juin 1905.

mier amendement n'avaient pas consenti au retrait, il appartient au Président d'avertir la Chambre que cet amendement reprend son rang de priorité; toutefois, il ne serait pas possible, en pareil cas, de suspendre, sans une décision de l'Assemblée, la discussion déjà ouverte sur le second amendement[1].

Tout membre a le droit de présenter un texte additionnel à un amendement que la Chambre vient de voter; mais, si les auteurs de cet amendement entendent que leur texte constitue un article distinct, ils peuvent saisir la Chambre de la question; dans ce cas, la Chambre décide, par un vote préjudiciel, si le texte additionnel sera mis aux voix avec ce caractère ou avec le caractère d'un article distinct[2].

Les amendements sont appelés dans l'ordre où ils s'éloignent le plus non point du texte des lois en vigueur, mais du texte proposé pour la Commission[3]; c'est le projet élaboré par la Commission qui constitue la base du débat, et pour classer les amendements il n'y a pas à tenir compte des dispositions législatives que la Commission propose de modifier ou d'abroger. La loi existante qui a donné naissance au projet primitif et au rapport de la Commission ne saurait, en aucune façon, servir de critérium pour déterminer la priorité entre les divers amendements; en effet, pour être intelligible, la priorité doit se régler sur des textes précis que la Chambre est appelée à sanctionner ou à repousser; or le texte de la loi qu'il s'agit de remplacer ou de modifier n'est pas soumis au vote de la Chambre.

946. La règle que nous avons exposée dans le *Traité* et d'après laquelle les amendements de *suppression* n'ont pas la priorité sur les amendements de *modification* est moins rigoureusement observée qu'autrefois par la Chambre des députés; notamment en 1905, au cours du débat sur la séparation des Églises et de l'État, les amendements de *suppression* ont eu presque toujours la priorité (V. *infra*, n° 974). L'introduction de cette procédure exceptionnelle s'explique par la complexité toujours croissante des travaux législatifs; lorsqu'un article se trouve criblé d'amendements très nombreux, il est plus expédient pour la Chambre de trancher d'abord la question de suppression; c'est une manière de déblayer le terrain et d'élaguer d'un seul coup plusieurs amendements dont les auteurs peuvent être amenés à renoncer devant la volonté manifestée par la Chambre d'aboutir au texte de la Commission. Mais lorsque les signataires d'amendements estiment que cette procédure fait grief au droit qu'ils ont de réclamer la modification, l'amélioration du texte élaboré par la Commission, il convient de revenir à l'ancienne règle qui donne aux questions positives la priorité sur les pures négations.

947 à **948**. [*Sans modifications.*]

949. On a vu qu'en matière de Budget, la pratique la plus générale est de mettre aux voix d'abord le chiffre le plus élevé sans considérer s'il est proposé par le Gouvernement, par la Commission ou par un membre. Toutefois,

1. S. 3 février 1910.
2. C. D. 12 novembre 1901.
3. C. D. 28 février 1906.

lorsque l'auteur d'une demande de *réduction* invoque la priorité réservée aux amendements, il n'est pas impossible de mettre aux voix d'abord la réduction. Cette procédure est admise notamment en matière de crédits supplémentaires, parce que, dans ce cas, il ne peut y avoir en concurrence que des amendements de *réduction* et que la liberté des votes demeure entière. Il convient d'ailleurs, d'avertir la Chambre de la dérogation aux usages et de prendre l'avis de la Commission du Budget[1].

Dans la séance du Sénat du 23 mars 1903, le principe qu'en matière de Budget il est logique de donner la priorité au chiffre le plus élevé a été strictement maintenu. Il s'agissait d'une question délicate. M. Clemenceau avait réclamé une réduction de 1 franc sur le chapitre 4 du Budget des Affaires étrangères, à titre d'indication de la nécessité de rappeler notre ambassadeur auprès du Vatican. M. Clemenceau avait réclamé la priorité pour son amendement. M. le Président Fallières a fait observer qu'il était obligé de mettre d'abord aux voix le chiffre le plus élevé, c'est-à-dire celui de la Commission, et c'est ainsi qu'il a été procédé[2].

Dans la séance de la Chambre des députés du 28 décembre 1903, le principe que le chiffre le plus élevé a la priorité a été appliqué au cas où un crédit ayant été relevé par le Sénat (V. *supra*, n° 532), la Commission du Budget et le Gouvernement demandaient à la Chambre de sanctionner ce relèvement. Deux amendements avaient été déposés qui tendaient à la reprise du chiffre primitivement voté par la Chambre sur le chapitre 63 du Budget de l'Intérieur. Le chiffre le plus élevé qui avait été présenté par le Gouvernement et voté par le Sénat a été mis aux voix le premier ; il a été adopté.

La tradition suivie en France est consacrée par un texte formel dans le règlement de la Délégation hongroise ; l'article 38 décide que « pour les propositions financières, la somme la plus forte est toujours mise aux voix ». L'article 235 du règlement applicable à la Chambre des députés de Hongrie établit la procédure en termes encore plus précis : « En matière de dépenses, la somme la plus élevée est mise aux voix d'abord ; les sommes inférieures proposées sont ensuite soumises à la Chambre dans l'ordre de leur importance[3]. »

Lors de la revision du tarif général des douanes, en 1909, le principe que les droits les plus élevés doivent toujours avoir la priorité, lors même qu'ils auraient été proposés par la Commission, a été nettement confirmé[4]. Toute autre procédure conduirait à une confusion inextricable ; en effet, lorsqu'il se rencontre plusieurs amendements proposant des taux différents, dans quel ordre le Président pourrait-il les soumettre à la Chambre, s'il ne suivait invariablement la règle des droits les plus élevés? Il ne saurait prendre pour

1. C. D. 2 février 1904. — Pour les questions de *suppressions* de crédits, Voy. dans le *Traité* le n° 974. — C. D. 21 novembre 1909. (Priorité donnée à la demande de suppression d'un chapitre.)

2. *Sic*, S. 23 décembre 1903. (Chapitre 35 du Budget de la Guerre. Priorité donnée d'office au chiffre de la Chambre, soutenu par le Gouvernement et supérieur au chiffre proposé par la Commission du Sénat. — Chapitre 43 du même Budget : trois chiffres en présence ; celui de la Commission vient le dernier parce qu'il est le moins élevé ; un amendement individuel n'est mis aux voix qu'après le chiffre de la Chambre parce que celui-ci est le plus élevé.) — V. également les déclarations de M. le Président Brisson dans la séance de la Chambre des députés du 21 novembre 1909.

3. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 405 et 589.

4. C. D. 27 octobre 1909.

base l'échelle ascendante et commencer par le droit le plus faible, car ce serait une méthode contraire au bon sens, à la liberté des votes, et qui ramènerait d'ailleurs très souvent l'obligation de donner la priorité aux propositions de la Commission. Il faudrait donc suivre aveuglément l'ordre du dépôt des amendements, et la Chambre se trouverait ainsi acculée à une série de votes sans lien entre eux, sans clarté; il lui faudrait passer tour à tour d'un droit très élevé à un droit très faible, pour revenir à un droit plus élevé. Elle statuerait pour ainsi dire en zigzag, ce qui n'est pas le meilleur moyen d'aboutir à un résultat.

La règle qu'en matière de douanes, le tarif le plus élevé doit obtenir la priorité d'office a été appliquée même dans le cas où il n'y avait, en regard des droits proposés par la Commission, qu'un seul amendement concluant à l'*exemption* totale[1]; cependant, en l'espèce, on pouvait hésiter, car l'amendement d'exemption équivalait à la suppression du tarif et semblait résumer le système le plus éloigné de celui de la Commission, un système net et précis qui ne laissait place à aucune obscurité pour les votes. Néanmoins, il a été jugé meilleur de ne pas s'écarter de la règle, car il fallait prévoir le cas où, à côté de l'amendement d'exemption, se produisent d'autres amendements proposant des chiffres différents de ceux de la Commission[2]; en pareil cas, la priorité accordée à la demande d'exemption totale ferait grief aux membres partisans de chiffres intermédiaires entre ceux de la Commission et la franchise absolue, car ces membres ne pourraient pas voter librement. En effet, celui qui demande un droit plus faible que celui de la Commission est obligé de voter pour l'exemption, si elle est mise aux voix d'abord, dans la crainte que le rejet de l'exemption ne fasse triompher le système de la Commission. D'autre part, en matière de tarifs douaniers, la situation n'est plus du tout la même qu'en matière de textes législatifs. Lorsque, dans l'examen d'un projet de loi, la Chambre rencontre un amendement qui tend à la suppression pure et simple d'un article, elle peut lui accorder exceptionnellement la priorité (V. *infra*, n° 974) parce qu'après la suppression du texte de la Commission, pleine liberté demeure de proposer des rédactions nouvelles; au contraire, après le vote de l'exemption de tous droits de douane, il n'est plus possible de proposer aucun tarif; les partisans de chiffres transactionnels sont forclos brutalement et d'un seul coup.

950. On a vu que la Chambre peut être saisie de motions tendant à intervertir l'ordre de discussion des articles d'un projet de loi. Il résulte d'un précédent que ces motions peuvent être motivées[3] comme peuvent l'être les demandes d'ajournement (V. n° 933).

1. C. D. 18 juin 1891; C. D. 2 juillet 1891; C. D. 16 juillet 1891; C. D. 4 novembre 1909; 10 novembre 1909.

2. C. D. 4 juillet 1891.

3. Dans la séance de la Chambre des députés du 21 mars 1904, M. Lasies a déposé une motion préjudicielle ainsi conçue :

« La Chambre, décidant de passer immédiatement à la discussion de l'article 3 de la loi sur l'enseignement, surseoit à l'examen de l'article 2 jusqu'à ce que le ministre des Affaires étrangères ait fait connaître

Après avoir décidé qu'un amendement présenté par ses auteurs comme contre-projet ne sera examiné que comme disposition additionnelle, la Chambre peut, à la fin du débat, ordonner que cette disposition additionnelle sera disjointe pour former une proposition de loi spéciale[1].

Bien que la Chambre soit souveraine en matière de priorité, le Président ne pourrait pas la consulter sur le point de savoir si elle entend discuter *avant* le texte de la Commission un amendement dont le but est de créer des exceptions aux règles prévues par ce texte[2]; en pareil cas, l'amendement vient nécessairement comme disposition additionnelle.

Nous avons cité dans le *Traité* des espèces où la Chambre s'est trouvée obligée de trancher des questions de priorité exceptionnelles en bloc, pour ainsi dire, en indiquant, avant de commencer aucun débat, dans quel ordre seraient classés les systèmes contradictoires soumis à son examen. Cette manière de procéder est consacrée par un texte dans le règlement de la Chambre des députés d'Autriche : « Si plusieurs textes complets ont été proposés, la Chambre décidera lequel d'entre eux servira de base à la discussion détaillée. » Le règlement de la Chambre des députés d'Italie autorise également le dépôt d'ordres du jour visant un projet de loi, « en déterminant ou en modifiant l'idée de manière à servir d'instructions pour les Commissions ». Par une clause qui nous paraît bien large et qui pourrait être exploitée en cas d'obstruction, le règlement italien autorise le dépôt de ces ordres du jour même pendant la discussion générale avant la clôture de laquelle ils doivent être votés. On peut leur opposer l'ordre du jour pur et simple qui a naturellement la priorité.

son opinion et les résultats que, d'après lui, le vote de cet article pourrait avoir sur l'influence et les intérêts français à l'étranger. »

Sans tirer d'objection de ce fait que la demande d'interversion était motivée, M. le Président Brisson a constaté que, par son texte, M. Lasies semblait présenter une sorte d'interpellation et que, d'ailleurs, le Gouvernement était présent dans la personne du Président du Conseil et prêt à donner son opinion sur la question. La motion a été écartée par la Chambre.

1. C. D. 23 juin 1903.

2. S. 14 mars 1905. (Amendement de M. Expert-Besançon appelé comme additionnel, malgré les réserves de l'auteur, parce qu'il ajoutait au texte de la Commission une série d'exceptions précédées de ces mots : « ... Sauf en ce qui concerne, etc. »)

CHAPITRE VIII

DU PROCÈS-VERBAL ET DES COMPTES RENDUS

951. [*Sans modifications.*]

952. Lorsqu'une Chambre tient deux séances par jour, le droit de réclamer à l'occasion du procès-verbal de la veille peut s'exercer au début de la séance de l'après-midi comme au début de la séance du matin. Mais lorsque la Chambre tient dans la même journée une seule séance ouverte le matin et suspendue à midi pour être reprise à deux heures, le Président peut, avec l'assentiment de l'Assemblée, ne faire donner lecture du procès-verbal qu'après la suspension, à la reprise de la séance, lorsque tous les membres sont en possession du compte rendu *in extenso*[1].

Les rectifications apportées à l'occasion du procès-verbal ne peuvent être que des rectifications de fait; elles ne sauraient donner lieu à aucun débat, à aucune réponse. Un commissaire du Gouvernement ne pourrait obtenir la parole sur le procès-verbal, lors même qu'un membre de la Chambre l'aurait mis en cause à tort, sous prétexte de rectifier le procès-verbal[2].

Un orateur dont les paroles ont été critiquées au sein d'une Commission de la Chambre ne peut s'autoriser de cet incident pour venir, à l'occasion du procès-verbal, rectifier ou expliquer ses paroles si d'ailleurs elles ont été exactement reproduites[3].

953. Le nombre des membres qui peuvent prendre la parole au cours d'un débat engagé sur la rédaction du procès-verbal n'est pas limité par le règlement; la clôture seule pourrait terminer une telle discussion. En fait, les incidents soulevés à l'occasion du procès-verbal n'ont jamais provoqué de multiples interventions. Toutefois le cas pourrait se produire; on s'en est préoccupé à la Chambre des députés de Hongrie dont le règlement stipule que quatre orateurs au plus peuvent parler sur l'approbation du procès-verbal.

1. S. 22 janvier 1907 et suiv. — V. n° 954 du *Traité*.
2. S. 19 février 1903.
3. C. D. 17 juin 1904.

Lorsqu'un ministre modifie une partie de son discours à laquelle il avait été répondu, l'auteur de la réponse a le droit, le lendemain, de prendre la parole sur le procès-verbal, et de déclarer que sa riposte aurait été différente si le langage tenu par le ministre à la tribune avait été conforme au texte de l'*Officiel*[1].

Le Président est obligé de retirer la parole au membre qui, sous prétexte de rectification au procès-verbal, essaye de critiquer la manière dont le règlement a été appliqué au cours de la précédente séance[2].

Une protestation contre des paroles prononcées à la précédente séance ne constitue pas une rectification au procès-verbal, et lorsqu'un membre qui a demandé la parole sur le procès-verbal, rentre ainsi dans le débat clos, le Président est obligé de lui déclarer qu'il ne peut recevoir sa rectification. Le Président est également obligé de retirer la parole au membre qui profite du procès-verbal pour établir qu'à la précédente séance on a contesté sans raison l'exactitude d'une citation par lui faite[3].

Une erreur dans l'indication des mouvements qui ont marqué un discours peut être l'objet d'une rectification au procès-verbal et la rectification n'a pas besoin d'être faite par le membre qui avait prononcé le discours. En ce cas, il appartient au Président, pour bien établir la réalité des faits, d'exposer que l'erreur n'existe pas dans les deux comptes rendus; l'*analytique* et l'*in extenso* sont à cet égard un moyen de contrôle et comme deux témoins que l'on met en présence pour dégager l'exacte vérité. Il en est de même si des contestations s'élèvent au sujet d'un texte voté[4].

Les explications de vote sont autorisées avant le vote, non après (V. n° 1011), car une fois proclamée la décision de la Chambre il n'y a plus de place pour aucun débat. Par conséquent, nul, en rectifiant son vote au procès-verbal, ne saurait être admis à dire pourquoi il a voté de telle manière plutôt que de telle autre[5] ni à critiquer la décision prise[6]. Il ne serait pas davantage permis, à l'occasion du procès-verbal, d'expliquer que l'on a voté dans un sens déterminé sous l'influence des déclarations du Gouvernement et de constater ensuite que le Gouvernement a eu le tort de s'abstenir. Des explications de cette nature doivent être arrêtées par le Président qui a le droit, si elles se prolongent, d'annoncer qu'elles ne figureront pas dans le compte rendu[7].

Comme nous l'avons dit dans le *Traité*, les déclarations de ceux qui rectifient leur vote au procès-verbal ne peuvent être mises en doute par personne, et s'il arrivait qu'un membre crût devoir invoquer le témoignage de collègues à l'appui de sa réclamation, il appartiendrait au Président d'arrêter l'incident en rappelant que la parole d'un député suffit[8].

1. S. 1er avril 1909.
2. C. D. 25 novembre 1909.
3. 1re *espèce*, C. D. 24 novembre 1903. — 2e *espèce*, S. 29 décembre 1909.
4. 1re *espèce*, C. D. 28 mars 1904. — 2e *espèce*, C. D. 14 février 1906.
5. C. D. 3 juillet 1906; 12 mars 1909.
6. C. D. 16 octobre 1908; et il appartient au Président de supprimer des comptes rendus tout ce qu excède le droit de parole de l'orateur en pareille matière.
7. C. D. 3 décembre 1907; 12 mars 1909.
8. A. N. 30 juillet 1874.

La réclamation formulée par un membre qui se plaint d'avoir été tardivement convoqué à une réunion de Bureau (V. *Traité*, n° 723), ne peut se produire à l'occasion du procès-verbal, car il n'y a pas là un fait de séance, mais un incident d'ordre intérieur[1]. Les réponses provoquées par la réclamation d'un ministre qui se plaint de n'avoir pas été prévenu d'une demande d'urgence (V. *supra*, n° 880) ne peuvent se produire sur le procès-verbal[2]; tout cela ne saurait former que la matière de faits personnels (V. n° 904.)

Bien que les ministres et les sous-secrétaires d'État aient toujours la parole quand ils la réclament, ils ne sauraient l'obtenir sur le procès-verbal que dans les mêmes conditions que les membres de la Chambre, c'est-à-dire pour rectifier ce qu'ils auraient pu constater d'inexact dans le procès-verbal; s'ils veulent au contraire soulever un incident ou rentrer dans un débat clos en répondant à des opinions émises la veille, ils ne peuvent le faire qu'après l'adoption du procès-verbal[3] (V. *supra*, n° 899).

Il n'est pas possible de formuler, à l'occasion du procès-verbal, la critique des modes de votation, ni d'apporter à la tribune des demandes de modification du règlement, lors même qu'elles seraient la conséquence des rectifications faites aux scrutins de la dernière séance[4].

Au Conseil national de Suisse, les rectifications au procès-verbal ne se produisent pas en séance; elles doivent être adressées par écrit au chancelier du Conseil qui les soumet au Bureau de l'Assemblée; le Bureau prononce sous réserve de l'appel au Conseil. Le procès-verbal reste déposé dans la salle des séances pendant toute une journée; passé ce délai, le procès-verbal est approuvé. Le procès-verbal de la dernière séance d'une session est approuvé par le Bureau, sans dépôt préalable. En ce qui concerne l'exactitude du Bulletin sténographique[5], les difficultés sont tranchées par le Bureau du Conseil.

Une procédure analogue est établie au Storthing de Norvège. Le procès-verbal est déposé au secrétariat de l'Assemblée; si, avant la fin de la séance suivante, aucune réclamation ne s'est produite, le procès-verbal est considéré comme adopté. Le Président seul a la parole sur les observations faites à l'occasion du procès-verbal; l'Assemblée décide sans débats s'il y a lieu de faire les rectifications demandées.

A la deuxième Chambre du Riksdag suédois, le procès-verbal n'est lu que le sixième jour après la séance dont il rend compte si l'Assemblée se trouve réunie ce jour-là, ou, dans le cas contraire, à la plus prochaine séance qui suit le sixième jour. Pendant ce temps, le texte des discours prononcés reste déposé au secrétariat de la Chambre. Les orateurs ont trois jours pour corriger leurs discours. Lors de la lecture du procès-verbal, tout membre a le droit de réclamer contre l'exactitude du texte de ces discours ou contre l'abus des corrections faites.

1. A. N. 24 mai 1875.
2. A. N. 15 juin 1875.
3. C. D. 19 novembre 1908; S. 17 juin 1909.
4. A. N. 30 juillet 1874; C. D. 3 novembre 1904.
5. Au Conseil national, lorsqu'un débat a été sténographié, le procès-verbal n'en donne pas l'analyse.

954. Les erreurs du compte rendu *analytique* peuvent motiver des réclamations au procès-verbal comme celles du compte rendu *in extenso* puisqu'il a un caractère officiel et qu'il est placé sous l'autorité du Président; mais, lorsque des rectifications de cette nature se produisent, le Président a le droit de rappeler que la rapidité avec laquelle doit être rédigé le compte rendu *analytique* ne permet pas une revision aussi minutieuse que celle à laquelle est soumise le compte rendu *in extenso*[1].

Le *Bulletin sommaire* de la Chambre, inséré au *Journal officiel* le lendemain de chaque séance, peut être l'objet de rectifications au procès-verbal comme les comptes rendus analytique et sténographique, parce qu'il est comme eux rédigé sous l'autorité du Président par des fonctionnaires de l'Assemblée[2].

Lorsque la Chambre tient deux séances par jour, il est dans le droit absolu de tout membre de présenter, à l'ouverture de la seconde séance, des rectifications visant les procès-verbaux des deux séances tenues la veille[3]; le même droit existe lorsque des circonstances exceptionnelles ont empêché l'*Officiel* d'être distribué avant l'ouverture de la séance[4].

955. Les interruptions qui troublent l'ordre étant interdites par le règlement et frappées de peines disciplinaires, c'est sans droit qu'un membre vient demander le rétablissement au procès-verbal d'interruptions que le Président aurait dû réprimer s'il les avait entendues. Lorsqu'une demande de rectification de cette nature vient à se produire, elle entraîne le rappel à l'ordre; en outre, on peut saisir la Chambre d'une motion tendant à décider que la rectification ne sera pas opérée et que les interruptions contraires à l'ordre ne seront pas rétablies. Une motion en ce sens a été déposée à la séance de la Chambre des députés du 2 décembre 1904; divers membres l'ont contestée comme dépassant le droit de la Chambre; mais M. le Vice-Président Étienne qui occupait le fauteuil l'a déclarée recevable et l'a mise aux voix. Après un scrutin nul pour défaut de *quorum*, cette motion a été retirée, mais pour des raisons étrangères au règlement. En effet, il ne saurait être contraire au règlement de reconnaître à la Chambre le droit de dire qu'elle ne rétablira pas à son procès-verbal des paroles violentes qui n'ont été ni entendues ni réprimées par le Président au moment où elles ont été proférées.

On n'a pas le droit, au moment de l'adoption du procès-verbal, d'expliquer une interruption faite à la précédente séance[5], lors même que cette interrup-

1. S. 25 décembre 1907. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Messieurs, j'ai permis à M. Delahaye de présenter des observations sur le compte rendu analytique, conformément à l'usage qui s'est établi dans les deux Chambres; mais M. Delahaye n'ignore pas que, pour être distribué en temps utile, le compte rendu analytique est rédigé avec une rapidité telle qu'il est inévitable qu'il s'y glisse quelques erreurs du genre de celles qu'a signalées notre collègue. (*Approbation générale.*) » (S. 13 mars 1908.)

2. C. D. 17 juin 1902.

3. C. D. 18 janvier 1910.

4. S. 11 février 1910.

5. « *M. Henri Ricard* (*Côte-d'Or*). — Ces paroles de M. Brousse ont provoqué, de la part de mon ami M. Antoine Perrier et de ma part, une interruption que je demande à expliquer d'un mot. L'explication sera facile...

« *M. le Président Brisson.* — Monsieur Ricard, ce n'est pas une rectification au procès-verbal que vous

tion aurait été consignée dans les comptes rendus avec des mouvements indiquant qu'une partie de la Chambre avait réclamé des explications[1].

S'il arrive qu'après avoir rectifié une interruption faite par lui et inexactement reproduite aux comptes rendus, un membre veuille l'expliquer ou la commenter, le Président a le droit de décider que la rectification sera seule insérée au procès-verbal ; en conséquence, les comptes rendus ne recueillent rien de ce qui est ajouté par l'orateur[2].

956. Comme nous l'avons dit, le Président a le droit de faire des rectifications au procès-verbal, et il convient qu'il use de ce droit pour signaler des erreurs matérielles commises dans un scrutin[3], au préjudice d'un ou de plusieurs de ses collègues[4] ; s'il arrive que ces erreurs soient découvertes après l'adoption du procès-verbal, le Président seul peut les porter à la connaissance de la Chambre et en demander la rectification, car nul ne peut avoir la parole sur des faits constatés par un procès-verbal déjà lu et approuvé ; mais à la suite de la déclaration du Président, les membres dont le vote a été rétabli peuvent être admis à présenter quelques observations[5]. Le Président peut également, en dehors du procès-verbal, ordonner la rectification d'un texte du compte rendu annonçant d'une manière erronée une décision de la Chambre[6].

Lorsqu'une erreur matérielle s'est glissée dans le compte rendu *in extenso* et que de sa rectification dépend la fin d'un malentendu qui s'est élevé entre deux membres de la Chambre, il appartient au Président de faire lui-même la rectification, au lieu et place du membre intéressé, afin d'éviter tout incident personnel[7].

957. On sait qu'aucune rectification de vote ne peut modifier un vote acquis (V. n° 1054) ; mais lorsque de nombreuses rectifications se produisent à l'égard d'un scrutin très important, le Président peut consulter la Chambre sur l'adoption du procès-verbal, afin de donner plus d'autorité à la proclamation de ce scrutin[8].

apportez, mais une observation qui serait mieux placée au cours de la discussion. Vous ne pouvez en ce moment expliquer une interruption...

« *M. Henri Ricard (Côte-d'Or).* — Monsieur le Président, je n'ai qu'à donner lecture d'un article du projet de la Sous-Commission.

« *M. le Président.* — Ce n'est pas possible en ce moment. Vous ne pouvez pas faire une rectification dans ce sens à l'occasion du procès-verbal. Vous demanderez la parole pour un fait personnel, si vous le voulez, quand la discussion sera reprise.

« *M. Ricard.* — Je m'incline devant l'observation de M. le Président, et lorsque la discussion sur la réforme de l'impôt des boissons reprendra, je demanderai la parole pour un fait personnel et j'expliquerai l'interruption à laquelle je fais allusion. » (C. D. 1er juin 1895.)

1. A. N. 7 juillet 1849.
2. C. D. 29 janvier 1909 ; C. D. 20 décembre 1909.
3. S. 27 mai 1909.
4. S. 1er décembre 1905 ; C. D. 22 octobre 1908.
5. C. D. 25 janvier 1905.
6. C. D. 28 février 1910.
7. C. D. 30 novembre 1907.
8. « *M. le Président.* — Le procès-verbal, encore une fois, constate ce qui s'est passé ; il ne peut pas constater autre chose. Le procès-verbal constate qu'après la vérification du scrutin le Président a déclaré que le nombre des votants était de 686, qu'il y avait 345 bulletins dans un sens et 341 dans un autre. Le procès-verbal est donc parfaitement exact. (Nouvelles réclamations sur plusieurs bancs à droite.)

« Je le mets aux voix.

« *Voix à droite.* — Le procès-verbal contient des erreurs matérielles ! — Nous voterons contre !

« (Le procès-verbal est mis aux voix et adopté.) » (A. N. 25 mars 1874.)

Sauf les cas exceptionnels où, comme nous l'avons rappelé, un membre se trouverait empêché par la volonté de la Chambre d'exercer son droit de réclamer contre le procès-verbal, la parole ne peut être donnée à personne sur un procès-verbal déjà adopté, et nul ne peut s'autoriser de son absence pour critiquer l'opération de la lecture du procès-verbal [1]. A la séance du 9 novembre 1903, M. Paul Bourgeois (Vendée) avait présenté une rectification de vote et avait loyalement ajouté que, bien qu'elle se rattachât à un procès-verbal antérieurement approuvé par la Chambre, il espérait que le Président l'autoriserait. M. le Vice-Président Jaurès, qui occupait le fauteuil, répondit: « Votre rectification sera inscrite; mais, en vertu de la règle qui ne permet que les rectifications sur le procès-verbal actuellement soumis à la Chambre, elle ne sera inscrite qu'à la suite de la séance [2]. »

Le membre qui, par la faute du service postal, n'aurait pas reçu le *Journal officiel* en temps utile pour présenter une rectification au procès-verbal, pourrait être admis, le lendemain, à se plaindre d'un retard apporté à la distribution du compte rendu *in extenso;* mais si, à cette occasion, il introduisait sa rectification au procès-verbal précédemment adopté, le Président ne pourrait lui en donner acte [3], à moins que, le retard ayant été général, la Chambre n'eût pris une décision exceptionnelle (V. *supra*, n° 954).

Le caractère intangible du procès-verbal adopté ne souffre aucune exception, pas même lorsqu'il s'agit de l'exercice de la prérogative constitutionnelle des ministres. Le Président ne pourrait autoriser un ministre à porter à la tribune des réclamations concernant les scrutins d'une séance dont le procès-verbal a été déjà approuvé. D'une part, en effet, le droit de parole conféré aux ministres ne saurait aller jusqu'à la destruction des principes établis par la Chambre pour assurer la régularité de ses actes de procédure; d'autre part, les ministres ne votent pas parce qu'ils sont ministres, mais quoique ministres et en qualité de députés; ils ne peuvent donc produire leurs rectifications de vote que dans les formes et au moment où le règlement l'a prévu pour tous les députés [4].

Nous avons dit qu'en France, au cas de contestation sur le procès-verbal, le scrutin public peut être demandé. Le règlement de la Chambre des députés d'Italie décide que le vote sur le procès-verbal doit avoir lieu par assis et levé.

958 à **964.** [*Sans modifications.*]

1. A. N. 10 juillet 1849.

2. L'incident ne figure pas au compte rendu *in extenso*, parce qu'il n'y pouvait figurer qu'à la condition de violer la règle même dont le Président proclamait l'absolue nécessité.

3. S. 23 novembre 1905.

4. Au début de la séance du 15 avril 1905, M. Ruau, ministre de l'Agriculture, avait demandé à M. le Président Paul Doumer l'autorisation de faire une rectification de vote se rattachant à la séance du 13 avril dont le procès-verbal avait été adopté le 14. Après examen du règlement et des précédents, il fut reconnu qu'il était impossible de donner la parole, même à un ministre, au sujet d'un procès-verbal adopté. En conséquence, M. Ruau écrivit au Président la lettre suivante qui a été reproduite par les journaux :

« Monsieur le Président, Je regrette vivement d'avoir été retenu hier au Sénat par les devoirs de ma fonction et de m'être trouvé empêché de monter à la tribune au moment de l'adoption du procès-verbal de la deuxième séance de jeudi.

« Je tenais à faire connaître à la Chambre que, dans le scrutin sur l'amendement de M. Sibille, j'avais voté contre et que, par suite d'une erreur matérielle, j'ai été porté dans la liste des membres qui se sont abstenus.

« J'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir ordonner la rectification nécessaire.

« Veuillez, etc. »

961. La franchise postale attribuée aux suppléments des journaux en vue de faciliter la reproduction des débats et des rapports des Chambres, est aujourd'hui consacrée par le § 4 de l'article 3 de la loi du 29 avril 1908 qui remplace, sur ce point, l'article 6 de la loi du 6 avril 1878[1].

963. [*Sans modifications.*]

964. Lorsque les comptes rendus ont inséré des paroles qui n'étaient pas parvenues jusqu'au Bureau et qui auraient dû être réprimées si elles avaient été entendues, il appartient au Président de déclarer qu'elles ont été reproduites à tort et qu'elles ne peuvent devenir la matière d'un incident sur le procès-verbal[2].

Les interruptions étant interdites par le règlement, le Président a le droit de déclarer à la Chambre qu'il ne laissera pas reproduire dans les comptes rendus des interruptions réitérées qui n'ont d'autre but que de fatiguer l'orateur et de troubler le débat[3].

Le principe que les comptes rendus ne doivent reproduire que ce qui a été entendu par le Président et par le Bureau, ne permettrait pas à un orateur d'introduire dans son discours des citations ou des textes qu'il n'aurait pas réellement lus à la tribune. La sténographie n'enregistre aucun document dont il n'a pas été matériellement donné lecture à l'Assemblée.

Par suite, le Président ne pourrait pas autoriser un orateur à prévenir la Chambre que, pour lui épargner une perte de temps, il fera insérer au compte rendu sténographique le texte complet de documents dont il se borne à donner l'*analyse* à la tribune[4]; en pareil cas, le compte rendu ne pourrait publier que l'analyse, car il ne doit reproduire que ce qui a été dit ou lu à la tribune[5]. Aucun document non communiqué à la Chambre en séance, fût-il de pure forme, ne saurait être inséré dans les comptes rendus.

Ce principe a une telle rigueur qu'en Belgique la Chambre des représentants n'a pas voulu inscrire dans son règlement un texte autorisant l'insertion

1. Le paragraphe 4 de l'article 3 de la loi du 29 avril 1908 est ainsi conçu :

« Est considérée comme supplément à un journal ou à un écrit périodique toute feuille détachée, paraissant périodiquement ou constituant une addition occasionnée par l'abondance des matières ou servant à compléter, à commenter ou à illustrer le texte du journal.

« Le supplément doit satisfaire, de même que la feuille principale, aux conditions de la loi sur la presse et porter l'indication imprimée : « Supplément », le titre et la date ou le numéro du journal.

« Tout supplément est pesé avec la feuille principale et le port est perçu d'après le poids total.

« Est exempt de la taxe, pour son parcours sur le territoire de la métropole et sur le territoire colonial, tout supplément ne dépassant pas, en dimension et en étendue, la feuille principale et dont la moitié au moins de la superficie est consacrée à la reproduction des débats législatifs, des exposés des motifs, des projets de loi, des rapports de Commissions, des actes et documents officiels et des cours, officiels ou non, des halles, bourses et marchés. »

2. A. N. 27 janvier 1875.

3. C. D. 11 novembre 1908; C. D. 18 janvier 1910. — De même dans la séance de la Chambre des députés du 29 janvier 1909, le Président Brisson a déclaré, à un membre qui d'ailleurs était inscrit, mais qui voulait présenter des observations avant son tour de parole, que ses interruptions ne figureraient pas aux comptes rendus; les interruptions n'ayant pas été recueillies, la décision du Président n'a pas été maintenue à l'*Officiel*.

4. « *A gauche.* — Lisez la lettre concernant la complicité des intendants.

« *M. Lachaud.* — Cette lecture allongerait trop le débat; je la ferai paraître au *Journal officiel*.

« *M. le Président Brisson.* — Le *Journal officiel* n'insérera aucun document qui n'ait été lu à la tribune. » (C. D. 5 juillet 1907.)

5. C. D. 19 et 21 novembre 1904. (Incident relatif au discours de M. Gauthier de Clagny.)

aux *Annales*, sans lecture préalable, des réponses faites par les ministres aux questions qui leur sont posées. Il a été décidé que, pour pouvoir être publiées dans le compte rendu *in extenso*, les réponses des ministres devraient avoir été lues par eux en séance publique[1].

Il est également de toute évidence qu'un membre qui n'était pas présent à la séance ou qui, étant présent, n'a pas pris la parole, n'a aucun droit de faire insérer dans les comptes rendus une observation, si courte qu'elle puisse être. La Présidence a toujours maintenu cette règle qui est, pour la Chambre entière, l'unique garantie de la sincérité des comptes rendus. Il est facile de comprendre qu'en faisant intervenir, par voie d'interpolation aux comptes rendus, des membres qui n'ont pas été entendus, on s'exposerait à insérer des déclarations qui provoqueraient le lendemain de légitimes protestations; ce serait d'ailleurs un abus contraire à la loi constitutionnelle qui prescrit la publicité des séances.

Lorsqu'un membre prend la parole de sa place sans y être autorisé sur une décision déjà prise par la Chambre et alors que l'incident n'a aucun lien avec la délibération en cours, il appartient au Président de *faire* disparaître des comptes rendus tout ce qui a été dit[2].

Il a été longtemps d'usage de ne pas noter au compte rendu *in extenso* les mouvements qui peuvent se produire lorsqu'un membre nouvellement élu entre pour la première fois dans la salle des séances, parce que ces mouvements n'ont aucun rapport avec le discours de l'orateur. Cette tradition est abandonnée depuis quelque temps, et la sténographie constate les applaudissements qui soulignent l'arrivée d'un député, comme aussi les interruptions qu'elle provoque[3].

Comme la démission des ministres ne peut, sous aucune forme, être donnée directement à la Chambre (V. n° 99), le fait qu'un ministre quitte son banc durant le discours du Président du Conseil ne saurait être noté dans les comptes rendus, lors même qu'il aurait provoqué une vive émotion. Mais, si le Président du Conseil relève lui-même l'incident et le porte à la tribune, il devient nécessaire de le mentionner dans les comptes rendus de la séance[4].

965. Nous avons dit que le Président a le droit de faire disparaître des comptes rendus officiels de la séance des paroles qui peuvent entraîner une

1. Voy. le compte rendu de la séance de la Chambre des représentants de Belgique en date du 28 mars 1901.

2. Au début de la séance du 8 novembre 1909, la Chambre venait d'adopter les trois articles puis l'ensemble du projet de résolution fixant son Budget pour 1910, et le Président avait déjà presque achevé la mise aux voix d'un autre projet concernant la ville de Brest, lorsqu'un membre apporta au Bureau une demande de scrutin sur l'article 1er de la résolution relative au Budget de la Chambre. Cette demande n'ayant pu être reçue, l'auteur de la demande protesta de son banc, à plusieurs reprises; comme l'incident n'avait aucun rapport avec le projet de loi sur la ville de Brest qui était alors seul en délibération, le Président se contenta de déclarer que les paroles prononcées ne seraient pas reproduites.

3. C. D. 22 juin 1903 et 29 janvier 1904. Sur le point de savoir s'il y a lieu, pour les comptes rendus, de mentionner le départ collectif des ministres, V. *supra*, n° 98.

4. « *M. Clemenceau, Président du Conseil.* — J'ai parlé ici avec une grande liberté; mais jamais il n'avait pu entrer dans mon esprit qu'une parole pût m'échapper qui fût de nature à blesser mon honorable collègue et ami M. Briand (*Applaudissements à gauche.*)... Le parti républicain lui doit de nombreux services et le Gouvernement de plus grands encore. Du haut de cette tribune, je tiens à l'en remercier, et c'est en votre nom, messieurs les membres de la majorité, comme au mien, que je vais de ce pas lui dire

rencontre entre deux membres. A plus forte raison peut-il user de son droit de suppression lorsque les paroles ne sont pas parvenues jusqu'au Bureau et n'ont été recueillies que par les sténographes [1].

Au début de la 9e Législature, le Président a usé plusieurs fois de son droit de faire disparaître des comptes rendus les paroles violentes et les incidents proscrits par le règlement. Il a ainsi procédé lorsque des protestations se sont élevées après la proclamation de scrutins sur des vérifications de pouvoirs; il a également décidé que les comptes rendus officiels ne reproduiraient pas l'incident qui a éclaté au cours de la séance du 13 juillet 1906 et qui a amené une rencontre entre deux députés [2] (V. *infra*, n° 1126).

Un incident maintenu à l'*analytique* peut être supprimé à l'*in extenso* si le Président estime que cette suppression peut éviter la nécessité d'une rencontre [3].

Le droit du Président de faire disparaître des comptes rendus les incidents de nature à amener une rencontre, s'est plusieurs fois exercé lors même que des

que sa place est plus que jamais au milieu de nous dans la bataille et que je compte sur lui comme il a le droit de compter sur moi. (*Vifs applaudissements sur les mêmes bancs.*)

« *M. le Président.* — La parole est à M. Paul Meunier. (*Bruit.*)

« *M. Paul Meunier.* — Je ne vois pas M. le Président du Conseil au banc du Gouvernement. (*Bruit prolongé.*)

« (*M. le ministre de l'Instruction publique et des Cultes, qui avait quitté la salle des séances reprend, accompagné de M. le Président du Conseil, sa place du banc du Gouvernement. — Vifs applaudissements à gauche, à l'extrême gauche et sur divers bancs au centre.*) » (C. D. 30 janvier 1907.)

1. Ainsi procédé le 12 novembre 1903. Le compte rendu *in extenso* constate que MM. Berteaux et Berthoulat avaient prononcé des paroles qui n'étaient pas parvenues jusqu'au Bureau, ce qui était exact. Mais, *après l'incident*, M. le Vice-Président Lockroy avait été averti que M. Berthoulat avait chargé deux de ses collègues de se mettre en rapport avec deux membres représentant M. Berteaux. En même temps, il avait retrouvé, sur les feuillets sténographiques, le texte des paroles prononcées par M. Berteaux; il donna l'ordre de ne pas les insérer et les témoins n'élevèrent aucune réclamation contre la décision présidentielle. Voici d'ailleurs le procès-verbal qui fut rédigé et communiqué aux journaux :

« A la suite d'incidents qui se sont produits au cours de la séance de ce jour entre M. Berthoulat et M. Berteaux, M. Berthoulat a chargé MM. le lieutenant-colonel Rousset et Georges Grosjean de se mettre en rapport avec MM. Doumer et Marcel Sembat, représentant M. Maurice Berteaux :

« Les quatre témoins se sont mis d'accord sur les faits de l'incident :

« M. Berthoulat ayant adressé à M. Berteaux des paroles qui ont paru à ce dernier l'écho de bruits faussement répandus contre lui, M. Berteaux répliqua par un démenti conçu en des termes qui ont rendu une rencontre inévitable.

« Le choix des armes a été attribué à M. Berthoulat, qui a choisi le pistolet. La rencontre aura lieu samedi aux environs de Paris; deux balles seront échangées au commandement, à la distance de vingt-cinq pas.

« Fait en double à Paris, le 12 novembre 1903.

« Pour M. Berthoulat :
« L. ROUSSET.
« GEORGES GROSJEAN.

Pour M. Berteaux
PAUL DOUMER,
M. SEMBAT. »

2. Dans cette séance, un membre qui avait adressé au Gouvernement des paroles injurieuses avait été frappé par le sous-secrétaire d'État de l'Intérieur; les comptes rendus officiels ont enregistré l'incident par une note ainsi conçue : « A ce moment un violent tumulte se produit au pied de la tribune. — Agitation prolongée. — M. le Président se couvre et suspend la séance. » Par une lettre adressée au Président le 15 juillet 1906, et insérée dans les journaux du 16 juillet, M. Pugliesi-Conti s'est plaint du texte des comptes rendus : « Dans l'*Officiel* de samedi dernier, 14 juillet, disait-il, se trouvent volontairement omises les paroles par moi prononcées à la séance précédente. »

3. A la suite de la séance de la Chambre des députés du 23 janvier 1903, M. le Vice-Président Étienne, qui avait occupé le fauteuil, a donné l'ordre à une heure du matin de faire disparaître du compte rendu *in extenso* un incident qui avait été recueilli à l'*analytique* et qui avait donné lieu au procès-verbal suivant :

« A la suite d'un incident survenu au cours de la séance d'aujourd'hui 23 janvier 1903, M. Lasies a prié deux de ses amis, MM. de Dion et d'Elva, de demander à M. Colin des explications sur une interruption que lui aurait adressée M. Colin pendant qu'il était à la tribune.

« M. Lasies ayant cru entendre prononcer les mots « votre clientèle », et la phrase exacte de M. Colin étant « une clientèle politique », les quatre témoins, d'un accord unanime, déclarent l'incident clos.

« Pour M. Colin :
« THOMSON.
« KLOTZ.

Pour M. Lasies :
DE DION,
D'ELVA. »

témoins avaient été déjà échangés [1]. Dans la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1903, un incident s'était produit entre deux membres et avait amené un échange de témoins. Les feuillets de la sténographie ayant été réclamés par les témoins, le Président se les fit présenter avant de les communiquer et réduisit le compte rendu de l'incident aux paroles qui avaient été entendues par le Bureau. Les feuillets furent ensuite remis aux témoins qui, d'un commun accord, décidèrent qu'il n'y avait aucune suite à donner à cet incident [2].

En général, le Président use de son droit d'ordonner la suppression des incidents qui pourraient provoquer un duel sans avertir la Chambre; toutefois, lorsque les incidents ont un caractère de gravité exceptionnelle, il peut

1. C. D. 6 décembre 1902. (Incident entre M. Vallé, Garde des Sceaux, et M. Syveton, député.) — C. D. 5 juin 1903. (Incident entre MM. Berteaux et Guyot de Villeneuve.) Dans cette dernière affaire, il y a eu duel, le 6 juin. Les deux comptes rendus étant muets sur l'incident, celui-ci n'a pas été relaté au procès-verbal des témoins; le procès-verbal signé par MM. le Dr Chapuis et Paul Doumer pour M. Berteaux, par MM. le Dr Cachet et de Ludre pour M. Guyot de Villeneuve portait simplement ceci :

« M. Maurice Berteaux, député de Seine-et-Oise, s'étant jugé offensé par une interruption à son discours faite par M. Guyot de Villeneuve, député de la Seine, a chargé ses collègues MM. Chapuis et Doumer de lui demander une rétractation ou une réparation par les armes.

« M. Guyot de Villeneuve a prié MM. Cachet et de Ludre, députés, de le représenter.

« Les quatre témoins soussignés, après avoir examiné l'incident, ont considéré qu'une rencontre était inévitable. »

Les journaux du 24 mars 1905 ont également publié un procès-verbal de témoins constitués au sujet de paroles qui ne figuraient dans aucun des comptes rendus; voici le texte de ce procès-verbal :

« A la suite d'un échange de paroles prononcées à la première séance du 23 mars 1905, à la Chambre des députés, entre MM. Lasies et Krantz, M. Lasies, se jugeant offensé, a prié MM. le général Jacquey et de Dion de demander à M. Krantz de les mettre en rapport avec deux de ses amis. M. Krantz a désigné MM. Sibille et Paul Coutant (Marne), députés. Ces messieurs se sont réunis à cinq heures au Palais-Bourbon. Après avoir examiné avec le plus grand soin les phrases prononcées de part et d'autre, ils ont reconnu d'un commun accord qu'il n'était nullement dans l'intention de M. Krantz d'offenser M. Lasies. Dans ces conditions, ils ont déclaré l'incident clos.

« Pour M. Krantz :
« SIBILLE,
« PAUL COUTANT (Marne).

Pour M. Lasies :
Général JACQUEY,
DE DION. »

2. Voici le texte du procès-verbal qui fut communiqué à la presse :

« A la suite d'un incident de séance, M. Lasies a chargé ses collègues, MM. de La Rochethulon et Ginoux-Defermon, de demander des explications à M. Chapuis.

« Celui-ci a constitué pour témoins, MM. Paul Doumer et Maurice Berteaux.

« Les quatre témoins soussignés, connaissance prise de la sténographie relative à cet incident, n'ayant trouvé dans les paroles prononcées par M. Chapuis aucun caractère d'offense ou de provocation, ainsi que M. Chapuis l'a d'ailleurs spontanément déclaré, ont estimé d'un commun accord qu'il n'y avait pas lieu à rencontre.

« Fait à Paris, le 27 octobre 1903.

« Pour M. Lasies :
« G. DE LA ROCHETHULON,
« GINOUX-DEFERMON.

Pour M. Chapuis :
PAUL DOUMER,
MAURICE BERTEAUX. »

Le droit du Président de supprimer d'office, dans les comptes rendus, tout incident qui pourrait donner lieu à rencontre s'est également exercé au cours de la séance de la Chambre des députés du 10 novembre 1909; le procès-verbal suivant a été communiqué à la presse :

« A la suite d'un incident survenu à la Chambre des députés au cours de la séance du 10 novembre entre M. Klotz, député de la Somme, et M. d'Elissagaray, député de la Gironde, celui-ci a prié MM. Dior, député de la Manche, et Louis Marin, député de Meurthe-et-Moselle, de demander en son nom des éclaircissements à M. Klotz. — M. Klotz les a mis aussitôt en rapport avec MM. Jean Morel, député de la Loire, et Plichon, député du Nord. — Les quatre témoins, immédiatement réunis au Palais Bourbon, *ont examiné les feuillets sténographiques de la séance; ceux-ci ne contenant aucune trace d'interruptions*, les témoins, après avoir reconstitué les paroles entendues par eux, ont constaté que, de part et d'autre, aucune de ces paroles n'avait eu d'intention blessante et reconnu, d'un commun accord, que l'affaire ne comportait pas d'autre suite.

« Paris, le 10 novembre 1909.

« Pour M. Klotz :
« J. MOREL,
« J. PLICHON.

Pour M. d'Elissagaray :
LUCIEN DIOR,
LOUIS MARIN. »

déclarer à la Chambre, séance tenante, qu'il usera de son droit et que les comptes rendus ne recueilleront rien de ce qui s'est dit. Au cours de la séance de la Chambre des députés du 15 janvier 1904, des paroles très vives avaient été échangées entre deux membres au sujet de l'ordre des inscriptions; un duel devenait inévitable. Sans provoquer aucune mesure disciplinaire, M. le Président Brisson présenta les observations suivantes que la Chambre fut unanime à ratifier :

« Je prie la Chambre de me laisser donner une explication en essayant non seulement de mettre fin à l'incident, mais même de le supprimer. On croit souvent avoir demandé la parole le premier parce qu'en effet on l'a demandée de son banc le premier, mais on n'est pas informé — comme c'est le cas actuellement — qu'un autre collègue est monté au fauteuil et a demandé la parole soit à M. le Secrétaire général, soit à moi. C'est un incident de ce genre qui s'est produit aujourd'hui et cela me permet de demander à la Chambre l'autorisation de supprimer tout ce qui vient de se passer. »

Les applaudissements de la Chambre ayant sanctionné les paroles du Président, l'incident disparut complètement de tous les comptes rendus[1]. En conséquence, les témoins des membres entre lesquels l'incident s'était élevé rédigèrent un procès-verbal qui concluait ainsi :

« Les quatre témoins soussignés ont été unanimes à constater que les paroles échangées sont le résultat d'un malentendu, et *qu'après les explications données par le Président de la Chambre*, il n'y a pas lieu de donner suite à l'incident[2]. »

Un nouvel incident s'étant élevé entre les mêmes membres à la fin de la même séance, le Président le fit également disparaître; mais la reprise de l'incident obligea les témoins à se réunir de nouveau, et, cette fois, une rencontre fut jugée nécessaire[3].

Il est à peine besoin de dire que les suppressions non justifiées qui seraient faites dans l'un des comptes rendus obligeraient le Président à déclarer que les responsabilités de la faute commise seront recherchées et que des sanctions seront données[4]. Ni les sténographes, ni les secrétaires-rédacteurs, n'ont le droit de permettre une modification des discours prononcés à la tribune.

1. Les paroles du Président n'ont même pas été insérées.

2. Voy. le *Siècle* du 16 janvier 1904.

3. « ...Un nouvel incident survenu entre les deux députés a nécessité une seconde entrevue. — Après avoir longuement examiné la situation, les quatre témoins soussignés ont reconnu que toute tentative de conciliation était impossible, et, en conséquence, ils ont arrêté de la façon suivante les conditions de la rencontre... » (Voir le *Temps* du 17 janvier 1904.) — Sur l'intervention du Président en cas de duel provoqué par des incidents de séance, V. *Traité* et *Supplément*, n° 435.

4. « *M. Ournac.* — J'ai demandé la parole à M. le Président pour appeler son attention sur un fait relatif à la confection des procès-verbaux de nos séances. J'ai toujours pensé que le procès-verbal d'une séance devait être la reproduction exacte de ce qui s'y était dit, de ce qui s'y était fait. Or, à la dernière séance, on a supprimé du procès-verbal deux parties qui me paraissaient avoir un certain intérêt. Je n'y attache assurément aucune importance, mais je tiens à appeler l'attention du Sénat et de M. le Président sur ces suppressions qui, certainement, se font sans son autorisation, et je souhaiterais que nos collègues qui travaillent à se faire des notices voulussent bien le faire en respectant la vérité.

« *M. Charles Riou.* — Quelles sont ces suppressions?

« *M. Ournac.* — Lisez le *Journal officiel* et le compte rendu analytique, vous verrez la différence!

« *M. le Président Antonin Dubost.* — Messieurs, notre collègue M. Ournac m'a déjà entretenu de la question qu'il vient de soumettre au Sénat. Je lui ai promis de me faire rendre compte de la manière dont les suppressions dont il se plaint ont pu être opérées et d'appliquer, s'il y a lieu, dans cette circonstance, comme j'ai toujours l'habitude de le faire, toute la rigueur du règlement. » (S. 17 février 1910.)

966. En Russie, les comptes rendus des séances plénières de la Douma (V. *supra*, n° 50) sont rédigés par des sténographes assermentés[1]. Ils sont soumis à l'approbation du Président avant d'être communiqués à la presse[2].

967. [*Sans modifications.*]

1. Les membres de la Douma doivent eux-mêmes prêter serment.
2. Oukase du 19 août 1905, article 44.

QUATRIÈME SECTION

PROCÉDURE DES VOTATIONS

CHAPITRE PREMIER

DE LA POSITION DES QUESTIONS

968. [*Sans modifications.*]

969. Le Président met aux voix les textes dont il a donné lecture à la Chambre; lorsque ces textes ont été modifiés en cours de séance soit par leurs auteurs, soit par la Commission, le Président donne à la Chambre une nouvelle lecture du texte modifié. Il n'est pas tenu d'indiquer toutes les modifications opérées[1], — et dans la pratique, ce serait difficile; il suffit qu'avant le vote tous les membres aient connaissance de la rédaction qui va être définitivement mise aux voix.

970 à **971.** [*Sans modifications.*]

972. Comme nous l'avons dit au *Traité* (V. nos 697, 938, 940 et 950), le règlement ne connaît pas les *contre-projets*. Les textes en plusieurs articles auxquels leurs auteurs donnent le titre de contre-projets ne sont que des amendements comme les autres, mais il serait contraire aux principes de poser devant la Chambre des questions complexes; au moment du vote, le Président ne peut donc pas mettre un contre-projet aux voix *en bloc*; c'est sur

1. « *M. le rapporteur.* — Monsieur le Président, je demande la permission de présenter une observation relative à l'article 16, bien que cet article ait été voté. Il s'agit des mots « les pouvoirs donnés aux mandataires des parties » *qui ont été supprimés par la Commission*,

« *M. le Président.* — Je n'en ai pas donné lecture.

« *M. le rapporteur.* — Je le sais, monsieur le Président; mais il me paraît utile d'indiquer au Sénat les raisons pour lesquelles ces mots ont été supprimés, sur la demande de M. le ministre des Finances. » (S. 21 juin 1904.)

le premier article du contre-projet que la question est jugée ; si ce premier article est adopté, les votes se poursuivent sur les autres articles du contre-projet ; dans le cas contraire, il est considéré comme rejeté dans son ensemble, sauf le droit pour son auteur de reproduire, sur les articles ultérieurs de la Commission, les parties qu'il veut maintenir. L'épreuve est concluante sous cette forme, lors même que l'article 1er du contre-projet serait emprunté à un texte de la Commission portant un numéro différent[1] ; ce fait que la disposition commune aux deux textes a été placée ailleurs par la Commission signifie, en cas de rejet de l'article 1er du contre-projet, que la Chambre entend suivre la rédaction de la Commission. Si l'article 1er du contre-projet et l'article 1er de la Commission se confondent, une difficulté s'élève pour la position de la question. Le Président peut alors proposer à l'Assemblée de joindre, pour le vote, l'article 2 du contre-projet à l'article 1er ; il peut aussi, ce qui est plus correct, mettre aux voix l'article 1er commun aux deux textes, en faisant observer que son adoption ne préjugera rien quant au sort définitif du contre-projet ; il peut enfin, — et c'est la procédure la plus ordinairement suivie — consulter la Chambre sur le renvoi du contre-projet à la Commission.

974. La procédure qui consiste à mettre directement aux voix les amendements tendant à la suppression d'un chapitre de loi de finances est applicable en matière de crédits supplémentaires comme en matière de Budget[2]. Mais, lorsqu'aucun amendement n'a été formulé et que des membres se sont bornés à prier la Chambre de repousser le crédit proposé, c'est le crédit lui-même qui est mis aux voix[3] ; un amendement n'existe que s'il est déposé par écrit et le Président ne consulte pas la Chambre sur des opinions, mais sur des textes.

Dans les séances de la Chambre des députés du 12 avril, du 16 et du 18 mai 1905 a été appliquée, sans contestation, la procédure exceptionnelle qui permet de consulter l'Assemblée sur la suppression d'un article ou du paragraphe d'un article[4] avant de la consulter sur les amendements qui tendent à modifier le texte lui-même (V. *supra*, n° 946). Dans la séance du Sénat du 29 novembre 1905, M. le Président Fallières avait rappelé et maintenu le principe que les suppressions ne se mettent pas aux voix, et qu'en cas de demande de suppression, c'est sur le texte contesté qu'il convient de consulter l'Assemblée[5] ; mais, dans la séance du Sénat du 21 mai 1909, M. le Président Antonin Dubost a été amené, par la situation du débat, à faire observer que rien dans le règlement n'interdit de voter directement sur une demande de suppression et qu'il faut bien recourir à ce moyen de procédure insolite, lorsque, d'une part, il assure la liberté des opinions, et lorsque, d'autre part, il

1. A. N. 25 juin 1873.
2. C. D. 28 octobre 1907.
3. C. D. 29 octobre 1907.
4. Sur la question de prise en considération en matière d'amendement tendant à la suppression, V. *supra*, n° 838.
5. V. également, dans le même sens, les observations de M. le Président Antonin Dubost, rappelant au Sénat, le 9 décembre 1909, qu'en principe les suppressions ne sont pas mises aux voix.

est nécessaire pour protéger les droits des divers auteurs d'amendements[1]. Il est certain que le vote direct d'une demande de suppression est difficile à éviter quand il existe plusieurs amendements sur les divers paragraphes d'un article; on ne peut pas, en effet, mettre aux voix *de plano* le texte de l'article dont la suppression est réclamée, car alors les auteurs d'amendements seraient forclos sans avoir pu se défendre; et, d'autre part, il n'est pas juste d'empêcher ceux qui veulent la suppression totale d'exprimer leur opinion.

L'article 77 du règlement du Sénat italien interdit formellement de mettre les suppressions aux voix; cet article est ainsi conçu : « La suppression d'un article ou d'une partie d'un article n'est pas mise en délibération, mais bien l'article lui-même ou la partie d'article dont la suppression est demandée. »

Lorsqu'un amendement voté intégralement dans son texte n'est pas nécessaire au fonctionnement de la loi et peut se traduire par la suppression pure et simple du texte de la Commission auquel il se substitue, il n'y a pas d'obstacle réglementaire à procéder ainsi; mais cela ne saurait se faire sans une déclaration très nette du Président et sans l'adhésion formelle de la Chambre. Nul, en effet, n'a le droit d'interpréter les votes de l'Assemblée; ni la Commission ni la Présidence ne pourraient, de leur autorité propre, remplacer un texte régulièrement adopté par une négation, c'est-à-dire par la suppression de tout texte[2].

975 à **977.** [*Sans modifications.*]

1. Dans cette séance du Sénat du 21 mai 1909, M. Sébline avait contesté, en ces termes, la doctrine du Président : « Il me semble que la conclusion logique des observations qui viennent d'être présentées par M. le Président de la Commission, c'est de voter sur l'article 3, adopté à l'unanimité par la Commission. Cela sera beaucoup plus clair que de voter sur une suppression. De quoi le Sénat est-il saisi en ce moment? De l'article 3, adopté à l'unanimité par la Commission, et, M. le Président de la Commission vient de le dire, à la suite d'une transaction entre les membres de cette Commission. Sur quoi devons-nous donc voter? Sur l'article 3. Je demande en conséquence, comme une application du règlement, que l'article 3 soit mis aux voix. »

M. le Président Antonin Dubost avait répondu en invoquant la nécessité de respecter le droit des auteurs d'amendements qui voulaient, non pas faire disparaître totalement l'article, mais simplement le modifier :

« J'en demande pardon à mon honorable collègue M. Sébline, mais si nous adoptions sa proposition, il ne peut pas lui échapper que les auteurs d'amendements seraient forclos de leur droit. Il est bien évident, en effet, que si le texte de la Commission était purement et simplement adopté, je n'aurais plus aucun moyen de mettre aux voix l'amendement proposé par M. Gaudin de Villaine. Cela tombe sous le sens. (*Approbation générale.*) J'ajoute qu'il est conforme aux précédents de voter comme je l'ai proposé. »

En conséquence, la suppression de l'article contesté a été mise directement aux voix.

2. C. D. 15 février 1906. (Amendement de M. Quilbeuf aux retraites ouvrières.)

CHAPITRE II

DU QUORUM ET DE LA MAJORITÉ

978. En Russie, l'article 7 de l'oukase du 19 août 1905 décide que, pour la validité des séances plénières de la Douma (V. *supra*, n° 50), il faut la présence du tiers au moins des membres dont l'Assemblée se compose; l'article 52 prévoit les conséquences du défaut de *quorum* :

« Dans le cas où la séance de la Douma ne peut être tenue à cause du nombre insuffisant des membres présents, l'affaire inscrite à l'ordre du jour de cette séance est renvoyée à une séance ultérieure qui doit avoir lieu dans le délai maximum de deux semaines. Si, à l'expiration de ce délai, l'affaire ne peut encore être discutée à cause du nombre insuffisant des membres présents, le ministre compétent a la droit de soumettre l'affaire au Conseil de l'Empire, sans que la sanction de la Douma soit nécessaire. »

L'article 46 de la Constitution du Japon décide également, comme nous l'avons indiqué dans le *Traité*, « qu'il ne peut être procédé *à aucune délibération ni à aucun vote* dans les deux Chambres de la Diète impériale en dehors de la présence d'un tiers au moins du nombre total des membres de chaque Chambre »; par nombre total on entend comme chez nous nombre « légal. » On voit, par ce texte que le *quorum* est requis même pour délibérer.

979[1]. [*Sans modifications.*]

980. La Chambre étant toujours en nombre pour délibérer (V. n° 988), le fait que le Bureau ne serait pas unanime à déclarer qu'elle est en nombre ne suffirait pas à entraîner le scrutin à la tribune, si d'ailleurs aucune question n'était actuellement posée; et le fait de poser la question du renvoi de la séance au lendemain ne suffirait pas non plus à rendre le scrutin à la tribune obligatoire dans les termes de l'article 95, puisque la Chambre est toujours en nombre pour régler l'ordre du jour[2].

981. C'est la présence et non la participation au vote de la majorité légale des membres qui est nécessaire pour la validité des votes. Aux termes du règlement, le Bureau constate le nombre des présents. Lors donc qu'un scrutin public à la tribune n'a pas donné un chiffre de votants égal ou supérieur au *quorum*, le Président consulte le Bureau pour savoir si la Chambre est en nombre. Dans le cas où le Bureau n'est pas unanime, le Président ne peut que proposer à la Chambre de fixer la date de sa prochaine séance[3]. Dans le cas

1. La 10e Législature comptant 597 membres, son *quorum* s'est élevé à 299.
2. C. D. 29 mars 1904.
3. C. D. 23 mars 1904.

où le Bureau est unanime à déclarer que la Chambre est en nombre, le Président constate que le scrutin est valable; il fait procéder à son dépouillement et en proclame le résultat, quel que soit le chiffre des votants[1].

982. [*Sans modifications.*]

983. Lorsqu'au moment de procéder à un vote, la Chambre paraît n'être pas en nombre, et qu'une demande de scrutin public à la tribune est déposée, le Président a le droit de consulter d'abord le Bureau sur la question de savoir si la Chambre est en nombre. Il n'y a pas lieu, en effet, de procéder à des opérations inutiles et, s'il est manifeste que la Chambre n'est pas en nombre, il serait oiseux d'ouvrir un scrutin à la tribune. En pareil cas, lorsque le Bureau, consulté, est unanime à déclarer que la Chambre n'est pas en nombre, le Président ne peut plus mettre aux voix que la date et l'ordre du jour de la prochaine séance[2].

984 à **987.** [*Sans modifications.*]

988. Le *quorum* n'est pas nécessaire pour délibérer; mais, s'il arrive qu'au début d'une séance, les membres présents veuillent profiter de ce que la Chambre est peu nombreuse pour faire prononcer la levée de cette séance, le Président a le droit de prononcer d'office une simple suspension, afin de permettre aux absents d'arriver[3]; en agissant ainsi, le Président remplit un devoir impérieux; c'est à lui en effet qu'il appartient de faire respecter les décisions de la Chambre, et, lorsqu'une séance a été ordonnée, même pour un jour exceptionnel, il faut que le travail législatif s'accomplisse.

989. L'ajournement d'un débat est, comme nous l'avons dit, une simple question d'ordre du jour que la Chambre peut trancher sans être en nombre. S'il arrive qu'après avoir invoqué l'absence de *quorum* et réclamé la consultation du Bureau pour une demande d'ajournement, un membre transforme la question, au moment du vote, en une demande de renvoi à la Commission, le Président peut passer outre, parce qu'il est alors manifeste que la Chambre se trouve en face d'une tentative d'obstruction[4].

La question de savoir si la Chambre tiendra une séance exceptionnelle étant une question d'ordre du jour, il n'est pas nécessaire d'être en nombre pour la résoudre[5].

990. Il va de soi que le *quorum* est nécessaire pour statuer en matière de vérification de pouvoirs[6].

991 à **994.** [*Sans modifications.*]

1. Indépendamment des précédents rappelés au *Traité*, Voy. la séance de la Chambre des députés du 25 mai 1905.
2. C. D. 16 mars 1904.
3. C. D. 17 octobre 1908.
4. C. D. 10 novembre 1904.
5. Dans la séance du 21 novembre 1904, la Chambre a décidé, au scrutin public à la tribune par appel nominal, qu'elle tiendrait une séance exceptionnelle le 23 novembre, à neuf heures du matin; 247 membres seulement étaient présents et avaient répondu à l'appel de leur nom. — *Sic*, C. D. 25 janvier 1898; S. 26 mars 1903.
6. C. D. 7, 9 et 10 mars 1896; 3 et 4 juillet 1903.

CHAPITRE III

DE LA DIVISION ET DE L'ENSEMBLE

995. [*Sans modifications.*]

996. La division étant toujours de droit quand elle est réclamée, il ne serait pas possible d'admettre une demande de division *motivée;* en effet, si la demande de division était accompagnée de considérants, il faudrait discuter ces considérants; mais il serait impossible ensuite de les mettre aux voix, puisque la division s'impose d'office; or, on ne saurait comprendre une délibération non suivie de vote; une Chambre ne doit rien faire d'inutile, et là où il n'y a pas lieu de statuer, il n'y a pas lieu de discuter[1].

997. Il est dans l'usage de ne pas procéder par division lorsqu'il s'agit de voter *sur la prise en considération* d'un amendement; la division n'a en effet sa raison d'être qu'au moment du vote sur le fond; cependant, il n'y a pas d'obstacle réglementaire à ce que la division ait lieu sur une simple prise en considération, et, comme la division est toujours de droit, le Président ne peut refuser de l'admettre lorsque ceux qui la réclament insistent pour qu'il y soit procédé[2] (V. *Traité*, n° 1001).

Le Président n'est pas tenu d'opérer d'office la division dans un texte contenant deux résolutions que les mêmes membres peuvent approuver dans leur ensemble et dont la réunion ne gêne aucunement la liberté des votes. Par exemple, une motion prononçant à la fois l'urgence d'une proposition et son renvoi à une Commission existante peut être mise aux voix sans division, si personne ne réclame le vote par division[3].

998. La division est toujours de droit quand elle est réclamée, mais elle ne peut être introduite que sur les questions posées et actuellement pendantes devant la Chambre; il ne serait pas possible de demander la division sur les conclusions d'un rapport qui n'est pas en délibération, lors même que ce rapport aurait été lu à la tribune[4]; c'est seulement à l'heure du vote qu'il y a place pour la division.

1. Ces principes, qui ne sont pas douteux, n'ont pas été examinés à la tribune; mais, au cours de la séance de la Chambre du 17 juillet 1909, une demande de division motivée qui avait été remise à la Présidence a été immédiatement retirée sur l'observation faite qu'elle n'était pas recevable.

2. A. N. 10 mars 1874.

3. C. D. 20 mai 1903. (Motion de M. Hubbard ainsi conçue : « La Chambre renvoie, avec urgence déclarée, à la Commission des associations, les propositions sur la séparation des Églises et de l'État de MM Dejeante, de Pressensé et Ernest Roche. »)

4. A. N. 5 octobre 1849.

999 à **1001**. [*Sans modifications.*]

1002. Bien que la prise en considération des amendements soit un vote essentiellement provisoire et qui ne comporte aucune adoption de texte, il serait peu conforme aux principes de mettre simultanément aux voix la prise en considération de deux ou plusieurs amendements tendant au même but, mais par des moyens distincts et avec des rédactions non communes. Toutefois, si les auteurs, la Commission et le Gouvernement étaient d'accord pour demander une telle procédure, le Président pourrait l'admettre en se bornant à consulter la Chambre sur la question de savoir s'il y a lieu de prononcer le renvoi à la Commission des divers amendements [1].

1003. Nous avons rappelé que les Chambres procèdent à des votes d'ensemble lorsque plusieurs articles de la loi de finances réglant une question spéciale ont été *discutés à part*. Dans la séance de la Chambre des députés du 27 février 1903 a été examinée la question de savoir si les précédents demeurent applicables à des articles qui n'ont pas été *discutés à part*. La Chambre venait de terminer l'examen des articles 17 à 24 du Budget de 1903 concernant le régime des bouilleurs de cru ; ces articles avaient fait partie du Budget primitif déposé par le Gouvernement ; ils avaient été rapportés à leur place par la Commission du Budget ; ils avaient été discutés à leur place en séance publique ; ils n'avaient pas été l'objet d'un vote sur le passage aux articles. M. Castillard demanda qu'ils fussent soumis à un vote d'ensemble. M. Gauthier (de Clagny) ayant fait observer que la motion lui paraissait contraire au règlement, M. le Vice-Président Étienne, qui occupait le fauteuil, résuma les précédents et exposa la situation dans les termes suivants :

« Il y a, en effet, des précédents de votes portant sur l'ensemble d'un certain nombre d'articles faisant partie de la loi de finances ; mais ces précédents ne sont pas tout à fait identiques à l'espèce en présence de laquelle nous nous trouvons.

« Lorsque la Chambre a voté sur l'ensemble des articles relatifs, soit au régime des boissons, soit aux patentes, soit à la réforme de la loi des droits de successions, ces questions avaient été discutées à part ; elles avaient été l'objet d'un vote sur le passage aux articles,

« Rien de pareil ne s'est produit ici ; les articles 15 à 24 ont été présentés dans le Budget initial et discutés à leur place dans le rapport de la Commission du Budget. »

Le Président ajouta que, si M. Castillard insistait, il consulterait la Chambre sur la question de procédure. Le Président de la Commission du Budget, M. Paul Doumer, déclara qu'en présence des précédents, la Commission ne croyait pas pouvoir s'opposer au vote d'ensemble qui était réclamé. M. Rouvier, ministre des Finances, insista sur la non-identité des précédents : « Il s'agissait alors, dit-il, de lois déposées à l'état de projets spéciaux, qui furent introduites ensuite dans la loi de finances, et qui pouvaient, aux yeux de la Chambre, conserver le caractère de lois spéciales. Ici, il n'en est pas de même. »

M. Jaurès déclara qu'on ne pouvait pas découper arbitrairement la loi de finances en groupes divers, que, si la motion était maintenue, un vote d'ensemble plus restreint serait réclamé et annulerait le but poursuivi par une

1. C. D. 22 juin 1908.

procédure insolite. Dans ces conditions, la motion tendant à un vote d'en semble a été retirée.

Lorsque l'incorporation dans la loi de finances d'un projet *rapporté par une Commission spéciale* a été ordonnée par un vote de la Chambre, il n'y a pas obligation, après l'adoption des divers articles de ce projet, de procéder à un vote d'ensemble, si le débat a eu lieu *au cours même de la loi de finances*. Le vote d'ensemble qui termine le Budget vaut pour ces articles comme pour tous ceux qui constituent la loi de finances[1].

Comme on l'a vu (n° 944), lorsque la Chambre délibère sur une proposition de loi provenant du Sénat et amendée par la Commission, c'est le texte de la Commission qui a nécessairement la priorité sur le texte du Sénat. En conséquence, lorsque les divers articles présentés par la Commission ont été adoptés et qu'il ne reste plus à statuer que sur l'ensemble de la proposition, un membre peut demander le rejet de l'ensemble afin que la Chambre revienne au texte du Sénat. En effet, le texte du Sénat est le fond du débat; il constitue la question principale, c'est pourquoi il ne peut jamais obtenir la priorité sur les amendements de la Commission; l'adoption des divers amendements de la Commission ne peut faire disparaître le texte du Sénat que s'ils sont sanctionnés par un vote d'ensemble; dans le cas où les divers articles composant la proposition de la Commission se trouveraient écartés au vote d'ensemble, on reviendrait de plein droit à l'examen des articles composant la proposition du Sénat[2].

1004 à **1006**. [*Sans modifications.*]

1007. Dans la séance du Sénat du 14 mars 1905, M. le Président Fallières a maintenu ce principe qu'il convient de mettre aux voix d'office l'ensemble d'une proposition de loi composée d'un article unique, lorsque des dispositions additionnelles ont été présentées à cet article et rejetées par l'Assemblée.

Le fait que la Chambre n'a modifié qu'un seul chiffre dans un article qui en comportait deux ne suffit pas à la dispenser d'un vote sur l'ensemble de cet article, du moment où il a été statué séparément sur chacun des chiffres[3].

1. C. D. 6 décembre 1907. (Articles du projet relatifs à l'évaluation des propriétés non bâties.)

2. Dans la séance de la Chambre des députés du 3 juin 1907, au moment où tous les articles présentés par la Commission pour la proposition relative au secret du vote venaient d'être adoptés, M. Chion-Ducollet a demandé la parole sur l'ensemble; il a invité la Chambre à renoncer au texte de la Commission et à revenir au texte du Sénat. M. Charles Benoist, Président de la Commission, ayant fait observer que c'était impossible, puisque le vote de tous les articles était acquis, M. le Président Brisson a donné les explications suivantes :

« La motion de M. Chion-Ducollet implique nécessairement la procédure suivante : il faudrait qu'après le vote de tous les articles auquel elle a procédé, la Chambre rejetât l'ensemble de la proposition de loi; elle pourrait alors seulement ordonner la mise à l'ordre du jour de la proposition telle qu'elle nous a été transmise par le Sénat. »

En fait, l'ensemble des articles proposés par la Commission et déjà votés a été adopté par la Chambre.

3. « *M. Fernand de Rumel.* — On nous dit que nécessairement il faut voter sur l'ensemble de l'article, voulant ainsi amener la Chambre, dans un vote nouveau sur l'ensemble, à se déjuger et à repousser par voie indirecte la prime de 75 centimes que nous avons proposée et qu'elle vient de voter. Je conteste formellement cette procédure et je fais juge la Chambre de l'interprétation qu'il y a lieu de donner à l'article 34 du règlement. Cet article est ainsi conçu : « Les propositions et les projets de loi sont votés par articles. La délibération est toujours terminée par un vote sur l'ensemble. »

« Ici, nous sommes en présence d'un seul article, d'un seul paragraphe. Il est vrai que cet article, que

Un vote d'ensemble n'est pas nécessaire sur une motion motivée d'ajournement, lorsque la Chambre, après avoir adopté les considérants, repousse le prononcé de l'ajournement[1]; des considérants n'ont, en effet, rien d'impératif ni d'exécutoire; ils n'ont donc pas besoin d'être sanctionnés par un second vote.

L'intercalation d'une phrase dans le paragraphe d'un article ou d'un amendement entraîne nécessairement un vote d'ensemble, et, si le vote d'ensemble est négatif, la disposition intercalée ne peut plus reprendre place dans la loi que par un nouveau vote de l'Assemblée[2].

1008. [*Sans modifications.*]

1009. Dans la séance du Sénat du 24 novembre 1905, M. le Président Fallières a très nettement établi que, pour respecter la liberté de chacun, il importe de mettre aux voix l'*ensemble* d'un article qui a déjà été voté, si, après son adoption, l'Assemblée a repoussé une ou plusieurs dispositions additionnelles; après avoir proclamé le vote sur l'ensemble de l'article 6 du projet de loi sur la séparation des Églises et de l'État, M. le Président Fallières a présenté les observations suivantes :

« Je voudrais, messieurs, donner une explication d'ordre réglementaire au Sénat. Quelques-uns de mes honorables collègues ont paru étonnés d'être appelés à voter deux fois sur l'article 6. C'est l'application pure et simple d'une jurisprudence, je ne dirai pas qui date de ma présidence, mais que j'ai toujours appliquée; et, d'un mot, elle se justifie.

« Pourquoi, après avoir voté le texte de la Commission et avoir rejeté l'amendement de M. Ponthier de Chamaillard, ai-je considéré comme un devoir de vous faire voter sur l'ensemble de l'article? C'est uniquement parce que certains de nos collègues peuvent n'avoir voté la première partie que dans la pensée que la disposition additionnelle serait adoptée.

« En sollicitant un nouveau vote du Sénat, les choses sont remises en état, et chacun se décide véritablement alors en pleine connaissance de cause. »

Cette jurisprudence est également celle de la Chambre; elle n'est pas toujours très rigoureusement suivie dans une Assemblée où l'habitude s'est glissée de présenter des dispositions additionnelles qui n'ont pas un lien étroit avec

ce paragraphe porte sur le chiffre de la prime et sur la durée de la prime. Mais en ce qui concerne la durée, aucune modification n'a été apportée par la Chambre aux textes du Gouvernement et de la Commission qui nous sont proposés; par conséquent l'article est intact, sauf sur un point, sur le montant de la prime qui, de 60 centimes — projet de Gouvernement — est portée à 75 centimes.

« En conséquence, l'article n'est modifié que sur un point par mon amendement. Lorsqu'un seul article, en un seul paragraphe, est proposé par la Chambre et est amendé sur une disposition unique, je demande s'il y a lieu de procéder à un vote d'ensemble. A cela je réponds non. Il n'y a pas lieu à un vote d'ensemble, parce qu'il n'y a qu'un article et qu'une disposition amendée.

« *M. le Président Brisson.* — Il ne peut s'élever en l'espèce aucune difficulté sur l'application du règlement. Au début de la séance, j'ai fait connaître que, pour plus de clarté, les deux questions que comporte l'article 1er seraient discutées et votées séparément : d'abord la question du taux de la prime, ensuite la question de la durée de cette prime. C'est ainsi qu'il a été procédé. Or, tout ce qui a été divisé doit être réuni. Chaque fois qu'un article a été voté en plusieurs parties, il doit être statué sur l'ensemble. Je vais donc mettre aux voix l'ensemble de l'article 1er. » (C. D. 19 mai 1909.)

1. C. D 8 juillet 1909. — V. *supra*, n° 668, *in fine*.

2. « *M. le Président Antonin Dubost.* — J'entends dire que la disposition de M. de Tréveneuc a été déjà votée. Sans doute, mais comme elle était comprise dans l'amendement de M. Bepmale dont l'ensemble vient d'être repoussé, elle est tombée avant l'amendement principal.

Un sénateur à droite. — C'est pour cela qu'il faut l'introduire dans le texte de la Commission.

« *M. le Président.* — Sans doute, cela pourrait se faire, nous allons trancher la question par un vote. » (S. 12 février 1910.)

le texte principal; dans ce cas, et pour épargner le temps de ses collègues, le Président se borne à constater l'assentiment tacite de la Chambre par cette formule : « S'il n'y a pas d'opposition, l'ensemble de l'article demeure adopté tel qu'il a été dit. » Bien entendu, il suffirait alors de la réserve d'un seul membre pour que la mise aux voix de l'ensemble fût ordonnée par le Président.

1010. [*Sans modifications.*]

CHAPITRE IV

DES MOTIFS DU VOTE

1011. La faculté d'expliquer son vote résulte non du règlement, mais d'un usage ; par conséquent, il est dans le droit de la Chambre, sur la proposition du Président, d'interdire toute explication de vote dans le cas où le fait d'expliquer son vote se trouverait en contradiction avec un article du règlement. C'est le cas pour les amendements soumis à la prise en considération. Le règlement décide que, sur les amendements soumis à la prise en considération, peuvent seuls être entendus l'auteur, le rapporteur et le ministre. Autoriser, en pareille matière, des explications de vote, ce serait admettre pour ces amendements une sorte de débat contradictoire que le règlement n'a pas voulu établir. En conséquence, dans la séance du 27 juin 1904, la Chambre a décidé qu'on ne peut pas expliquer son vote sur les amendements soumis à la prise en considération[1]. Il n'y a pas lieu non plus d'autoriser des explications de vote sur les numéros d'un tarif de douanes soumis à revision; il appartient, en pareil cas, à tout membre de s'inscrire, avant la clôture du débat, sur les différents chiffres proposés[2].

Comme nous l'avons dit dans le *Traité*, le Président ne peut pas autoriser les explications de vote au moment du passage à la discussion des articles, sauf le cas exceptionnel d'une décision spéciale de la Chambre[3]. Si, en effet, les explications de vote étaient tolérées avant le passage aux articles, il n'y aurait plus de sanction à la clôture de la discussion générale; aux termes du règlement (V. n° 826), le vote sur le passage aux articles doit suivre *immédiatement* la clôture de la discussion générale[4].

Il importe d'ailleurs de répéter que la faculté d'expliquer son vote résulte non d'un texte réglementaire, mais d'un usage limité au cas où la Chambre est appelée à se prononcer sur l'ensemble d'un projet de loi[5]. A ce moment, en

1. Au Sénat et à la Chambre des députés d'Italie, une disposition spéciale du règlement décide que « la discussion des amendements terminés, le Président *peut* permettre aux membres qui le demandent de faire une déclaration *succincte* de leur vote ». C'est donc une tolérance laissée au pouvoir discrétionnaire du Président.

2. C. D. 17 décembre 1909.

3. Ainsi procédé dans la séance de la Chambre des députés du 8 mars 1904.

4. C. D. 21 décembre 1906; C. D. 24 décembre 1909.

5. Dans la séance du Sénat du 12 février 1910, le Président a exceptionnellement autorisé des explications de vote sur le passage à la deuxième délibération de la proposition de loi relative aux retraites ouvrières et paysannes, à raison de la gravité de la question.

effet, les explications de vote peuvent être considérées comme le prolongement du droit conféré à tout député par les articles 59 et 75 du règlement de présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet. En conséquence, lorsque la parole est demandée par des membres pour expliquer leur vote sur le passage aux articles, le Président ne peut la donner qu'avec l'assentiment de la Chambre, puisqu'il s'agit d'un cas exceptionnel ; c'est ainsi qu'il a été procédé par la Chambre des députés, le 17 février 1908, à l'occasion du passage à la discussion des articles du projet d'impôt sur le revenu. En exposant la question, M. le Président Brisson a fait observer que si la Chambre pouvait, en l'espèce, autoriser les explications de vote à raison de la gravité du projet soumis à la Chambre, cette tolérance exceptionnelle ne devait pas créer précédent.

On ne saurait étendre à l'ensemble d'un article la tolérance qui permet d'expliquer son vote sur l'ensemble d'un projet de loi, autrement les débats ne finiraient jamais[1]. Et il va de soi que l'on ne peut obtenir la parole pour expliquer son vote sur une demande d'ajournement d'un article[2].

Le droit de clôture en matière d'explications de vote ne peut être contesté ; il s'est plusieurs fois exercé, comme on l'a vu dans le *Traité ;* il a été confirmé dans les séances des 22 janvier et 27 mai 1904.

L'usage qui s'est établi d'inscrire les membres qui demandent la parole pour expliquer leur vote ne préjudicie pas au droit prévu dans le règlement de présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet d'un projet de loi. Ceux qui veulent user de ce droit ont naturellement la parole avant ceux qui demandent à expliquer leur vote, et, si la clôture est réclamée au cours de ces considérations générales qui sont seules prévues par le règlement, elle met fin à toute discussion ; il n'y a plus lieu d'entendre les explications de vote[3]. Autrement, il y aurait toujours, après le vote des articles d'un projet, deux séries de discours, ce que le règlement n'a pas prévu.

Nous avons dit que, dans la séance du 26 février 1894, la Chambre avait autorisé un membre à expliquer personnellement son vote en matière de vérification de pouvoirs, mais nous avons rappelé au n° 398 que les déclarations collectives ne sauraient être admises en ce cas. Dans la séance du 19 juin 1902, un membre a pris la parole sous forme d'explication de vote, mais en réalité il continuait le débat. Dans la séance du 28 mars 1903, au moment où M. Mirman demandait la parole pour expliquer son vote sur les conclusions d'un rapport de Commission d'enquête électorale, M. le Prési-

1. C. D. 17 mai 1905 ; 13 novembre 1907.

2. C. D. 3 juillet 1908.

3. « *M. le Président Henri Brisson.* — J'ai, en effet, avisé la Chambre qu'il y avait deux catégories d'orateurs inscrits et j'ai expliqué qu'aux termes de l'article 75 du règlement, le seul qui puisse être applicable en la matière, les orateurs avaient le droit de présenter des considérations générales avant le vote sur l'ensemble ; j'ai ajouté qu'en vertu d'une tolérance les députés avaient, dans une certaine mesure et sans que cela puisse nuire en aucune manière au droit de l'Assemblée de prononcer la clôture, la faculté d'expliquer leur vote.

« Au cours des considérations générales présentées en vertu du règlement, la clôture a été demandée ; il allait de soi que ceux qui la demandaient entendaient mettre fin à toute discussion et procéder immédiatement au vote. La clôture ayant été prononcée, je ne pouvais que faire procéder au scrutin. » (C. D. 28 mars 1904.)

dent Léon Bourgeois a fait observer que c'est tout à fait à titre exceptionnel que des explications de vote peuvent se produire en matière de vérification de pouvoirs. Divers membres ayant alors demandé que la question de droit fût nettement posée, le Président s'expliqua dans les termes suivants :

« Le principe est que la Chambre, en matière de validation, statue comme un jury, et que, en pareil cas — ce sont les termes de notre recueil de précédents et de jurisprudence — aucune déclaration ne peut être faite au nom d'un groupe de la Chambre, au nom d'un certain nombre de collègues. Pendant longtemps même, on est allé jusqu'à ne pas permettre les explications de vote personnelles. Il existe néanmoins un ou deux précédents où la Chambre a permis une explication de vote à titre absolument individuel et en quelques mots seulement.

« Je rappelle les faits, et comme nous ne sommes pas en une matière où le règlement ait décidé d'une façon ferme, je vais consulter la Chambre, afin que ce soit elle qui, s'il y lieu, établisse le précédent.

« Le Président ne peut pas faire autrement, en cette question délicate où il n'y a pas d'article du règlement. C'est évidemment la Chambre elle-même qui seule peut statuer. »

Le Président posa la question en ces termes : « Je consulte la Chambre sur la question de savoir si elle entend permettre une explication personnelle de vote en cette matière ». La Chambre se prononça pour la négative par assis et levé.

Nous avons cité dans le *Traité* deux précédents desquels il résulte que des explications de vote ont été admises en matière d'autorisation de poursuites, mais il convient de dire que c'est une mauvaise procédure d'étendre à cette espèce toute spéciale un usage qui n'a été établi que pour l'ensemble des grandes lois et que le règlement n'a jamais consacré. Lorsque la Chambre est appelée à décider s'il est nécessaire d'enlever l'immunité constitutionnelle à l'un des représentants du pays, elle statue comme un jury en pleine indépendance et en pleine souveraineté ; elle n'a aucun compte à rendre de sa décision ; si elle n'est pas juge du fait, elle est juge du droit, et la conscience de chacun de ses membres dicte seule un verdict qui n'a pas besoin d'être motivé. A ce moment, des explications de vote ne peuvent que faire dévier la question ; elles prennent nécessairement un caractère ou personnel ou politique, deux écueils qui doivent être soigneusement évités lorsque l'on consulte une Assemblée sur le point de savoir si la vindicte publique exige qu'un député soit arraché à son siège. Dans la séance de la Chambre des députés du 17 décembre 1908, M. le Président Brisson a indiqué d'un mot qu'il ne convient pas d'expliquer son vote sur une demande de poursuites et que ceux qui croient devoir intervenir doivent prendre la parole dans le débat lui-même.

A la Chambre des députés d'Autriche comme à celle de Hongrie, il est interdit de motiver son vote. Au Sénat et à la Chambre des représentants de Belgique, tout membre qui s'abstient est invité par le Président à faire connaître les motifs qui l'ont déterminé à ne pas prendre part au vote.

1012. Comme nous l'avons rappelé dans le *Traité*[1], le Président peut, après avoir proclamé le résultat d'un scrutin, prononcer quelques paroles qui ne sauraient avoir pour conséquence de rouvrir le débat[2].

1013. [*Sans modifications.*]

1. V. n° 1012, *in fine*. C. D. 15 janvier 1898.
2. C. D. 13 juillet 1906 ; S. 13 juillet 1906.

CHAPITRE V

DU DROIT ET DU DEVOIR DE VOTER

1014 à **1015.** [*Sans modifications.*]

1016. Le renvoi d'une élection au Bureau n'est pas considéré comme un ajournement d'admission au sens du 2e § de l'article 6 du règlement de la Chambre. En conséquence, un député dont l'élection a été renvoyée au Bureau compétent continue d'avoir le droit de prendre part aux votes de la Chambre[1].

1017. Le droit des députés élus sénateurs de continuer à voter à la Chambre tant qu'ils n'ont pas donné leur démission du mandat législatif ou tant qu'ils n'ont pas fait acte de membres de la Haute Assemblée en prenant part aux scrutins du Sénat, a été consacré dans la séance d'ouverture de la session ordinaire de 1909. Le Sénat venait d'être soumis à renouvellement; 24 députés avaient été nommés sénateurs; presque tous ont pris part aux scrutins du 12 janvier 1909 pour l'élection du Bureau de la Chambre des députés; l'un d'eux qui avait siégé au Bureau provisoire du Sénat est même venu participer à ces opérations, et son droit n'était pas contestable puisqu'il n'y avait eu aucun scrutin au Sénat. En droit strict, les députés élus sénateurs conservent la faculté de voter à la Chambre, même après leur validation par le Sénat, sous la réserve de ne participer à aucun des scrutins qui ont lieu au sein de la Haute Assemblée[2]; mais, s'ils ne font pas exprimer à la Présidence de la Chambre la volonté formelle de continuer à prendre part aux scrutins, ils sont portés *d'office* comme s'étant abstenus, à dater du lendemain de leur validation au Sénat; et même, s'ils tardent à donner leur démission, leurs noms doivent être complètement supprimés; il serait en effet assez étrange de voir inscrits dans les listes des scrutins publics d'une Assemblée les noms de membres publiquement admis à siéger dans l'autre Assemblée[3]. —V. n° 316.

1. Ainsi procédé pour M. Sabouraud dont l'élection a été renvoyée au Bureau le 16 décembre 1887; pour M. de Gailhard-Bancel dont l'élection a été renvoyée au Bureau le 22 juin 1906, et pour M. Paul Leroy-Beaulieu dont l'élection a été renvoyée au Bureau le 27 décembre 1907.

2. Huit députés élus sénateurs et dont l'admission avait été prononcée par le Sénat ont pris part à l'un des scrutins de la Chambre dans la séance du 18 janvier 1909.

3. V. dans le *Traité* (éd. de 1902), la note 1 de la page 324.

M. Naquet, validé au Sénat le 28 juillet 1883, a donné sa démission de député le 1er août, et, dans les scrutins de la Chambre qui ont suivi sa validation, son nom a été supprimé; néanmoins, un incident a été soulevé au moment du dépôt de sa démission sur le Bureau de la Chambre.

M. Empereur, validé au Sénat le 15 janvier 1909, a donné sa démission de député le 1er février; son nom a cessé de figurer dans les scrutins de la Chambre à partir du 28 janvier.

M. Gaston Menier, validé au Sénat le 15 janvier 1909, a donné sa démission de député le 4 février 1909, son nom a cessé de figurer dans les scrutins le 28 janvier.

1018. On a vu que les sénateurs et les députés autorisés par l'Assemblée à faire un service militaire pendant la durée des sessions ne peuvent plus prendre part aux votes. Il est certain qu'en pareil cas leur abstention devrait être constatée dans les listes des scrutins par une note spéciale visant l'application de la loi du 20 juillet 1895.

Une question pourrait également se poser dans le cas où un membre, se trouvant sous l'application de la loi de 1895, aurait profité d'une permission de l'autorité militaire pour venir assister à une séance (V. n° 707). En cas de vote par assis et levé, ne devrait-il pas quitter momentanément la salle? En effet, dans les votes de cette nature, le fait de ne prendre part à aucune épreuve peut être, pour les jugements du Bureau, une cause de trouble ou d'hésitation.

Il convient d'ajouter qu'aux termes de l'article 4 de la loi de 1895, les dispositions prohibitives de l'article 3 concernant le droit de vote ne sont pas applicables aux officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général, ni aux officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major. Ces officiers généraux conservent, en tout état de cause, le droit de voter dans l'Assemblée à laquelle ils appartiennent.

1019. Nous avons rappelé que, dans un rapport déposé sur le Bureau de la Chambre le 11 juillet 1881, la Commission d'initiative avait exprimé l'avis qu'il ne paraissait pas possible d'enlever, par une simple résolution, aux députés ministres le droit de vote. La question a été de nouveau soulevée dans la séance de la Chambre des députés du 4 novembre 1904. M. de Baudry d'Asson avait déposé, avec demande d'urgence, un projet de résolution réglementaire ainsi conçu : « Aucun ministre ne pourra désormais prendre part au scrutin. » M. Charles Benoist déclara qu'il approuvait le projet quant au fond, mais qu'il ne lui semblait pas présenté dans une forme constitutionnelle. M. le Président Brisson répondit qu'il avait averti l'auteur du caractère inconstitutionnel de sa résolution, mais qu'il n'avait pas cru pouvoir en interdire le dépôt parce que, dans des législatures antérieures, des résolutions analogues avaient été présentées. La Chambre écarta la demande d'urgence. La Commission d'initiative, saisie du projet de résolution de M. de Baudry d'Asson, conclut au rejet; en déclarant qu'il lui paraissait inconstitutionnel. Le rapporteur de la Commission, M. Albert Le Roy, fit observer que l'on ne peut pas, par une simple résolution, enlever aux circonscriptions ou aux départements que représentent les ministres le droit de concourir, par leurs mandataires, aux votes de la Chambre ou du Sénat [1]. On peut ajouter que les députés

1. « Le régime parlementaire, tel qu'il existe d'après les lois du 25 février 1875 sur l'organisation des Pouvoirs publics, du 16 juillet 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics, des 24 février et 2 août 1875 sur l'organisation et l'élection du Sénat, et du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, implique la représentation des divers collèges électoraux dans des conditions strictement déterminées par les lois constitutionnelles et organiques.

« Les ministres, qui appartiennent au Parlement, ne sont pas seulement membres du Gouvernement. Ils représentent à la Chambre une circonscription, ou au Sénat un département. Les priver du droit de vote, ce serait, du même coup, frapper d'une sorte de diminution le collège dont ils sont les mandataires. Ce serait fausser le principe des scrutins qui doivent être l'expression de la majorité parlementaire.

« Dès lors, votre 14e Commission d'initiative, par respect pour la Constitution, ne peut que vous proposer de ne pas prendre en considération le projet de résolution de M. de Baudry d'Asson. » (Rapport de M. Albert Le Roy, C. D. 8 décembre 1904.)

et sénateurs, qu'ils soient ou non ministres, ne tiennent pas de la Chambre ni du Sénat leur droit de vote ; ils le tiennent du corps électoral qui les a désignés ; on ne saurait donc le leur enlever sans suivre la procédure de revision constitutionnelle. (V. *infra*, n° 1024).

Ces principes ont paru applicables même au cas où il ne s'agit que de motions d'ordre intérieur; à la fin de la séance de la Chambre des députés du 12 décembre 1905, M. Gauthier de Clagny avait apporté un projet de résolution tendant à décider que les ministres ne pourraient plus prendre part aux votes sur les modifications proposées au règlement de l'Assemblée. A raison du caractère spécial et limité de cette résolution, et par le motif que des propositions plus étendues avaient été antérieurement déposées sur le Bureau, le Président s'abstint d'opposer une fin de non-recevoir; mais M. Ribot déclara qu'il ne lui paraissait pas possible de réduire ainsi les droits de vote dévolus aux députés qui sont membres du Gouvernement, et M. Gauthier de Clagny retira sa demande.

Il n'y a aucun rapport entre cette question et celle que les règlements des deux Chambres ont solutionnée en suspendant le droit de vote pour ceux de leurs membres dont l'admission est ajournée. Chaque Chambre étant investie par la Constitution du droit de vérifier les pouvoirs de ses membres, c'est très régulièrement qu'elle peut se refuser à reconnaître la plénitude des pouvoirs aux membres non encore admis ; mais dès qu'une Chambre a prononcé la validation d'un élu, elle ne peut plus restreindre les droits qui lui sont acquis par la volonté des électeurs dûment constatée.

Il convient d'ajouter que, lorsque la question s'est posée de savoir quels droits les sénateurs membres du Gouvernement conserveraient dans la Haute Cour de justice, un texte réglementaire du Sénat a paru insuffisant pour en assurer la délimitation; la loi du 10 avril 1889 est intervenue et, par son article 30, a décidé que les ministres qui sont solidairement responsables du décret de convocation de la Haute Cour ne prendraient part ni à la délibération ni au vote sur la culpabilité.

Des principes qui viennent d'être exposés résulte-t-il qu'une Chambre n'ait pas le pouvoir constitutionnel d'enlever par une résolution le droit de vote à ceux de ses membres qui, étant validés, refuseraient de se soumettre à une prescription réglementaire? Incontestablement chaque Chambre est libre de décider que les votes seront personnels et que ceux-là seuls pourront prendre part aux scrutins qui seront présents au moment de l'opération (V. *infra*, n° 1020); mais une Chambre peut-elle décider que des bulletins déposés dans les urnes seront annulés par le service chargé du dépouillement des scrutins, si les membres dont ils portent le nom ne se trouvent pas dans certaines conditions déterminées? La question a été soulevée au cours de la séance de la Chambre des députés du 17 juillet 1909. Après le vote de la résolution établissant des listes de présence (V. *supra*, n° 492), la Commission du règlement avait adopté en les modifiant deux dispositions additionnelles déposées l'une par M. Lasies, l'autre par M. François Fournier, et avait proposé le texte suivant :

« Seront seuls reconnus valables, au moment de la proclamation des scrutins, les votes des députés ayant signé la feuille de présence. »

M. Jules Roche s'étant écrié, après la lecture du rapport de la Commission : « La proposition est inconstitutionnelle », M. le Président Brisson présenta les observations suivantes qui furent soulignées par de vifs applaudissements :

« Messieurs, votre Président ne comptait pas se mêler à une discussion réglementaire. Je l'ai fait à mon banc autrefois ; si j'y étais, je le ferais encore, mais même comme Président, je crois de mon devoir de ne pas taire à la Chambre un scrupule.

« Je ne dis pas que la proposition présentée par la Commission du règlement blesse des lois écrites, mais elle me semble blesser le sentiment de respect que nous devons avoir pour la souveraineté nationale.

« Comment ! messieurs, je suis à mon banc, j'ai entendu toute la discussion, j'y ai pris part, peut-être, je vote ostensiblement, tout le monde voit mon bulletin ; je n'aurai pas signé la feuille de présence pour telle ou telle raison, peut-être parce que j'ai pris la longue habitude de constater autrement mon assiduité, et mon vote sera déclaré nul et un collège électoral ne sera pas représenté. »

Après un assez long débat, une demande de disjonction fut formulée par M. Jules-Louis Breton sur l'initiative duquel avait été votée la résolution instituant les feuilles de présence ; la disjonction fut prononcée par 219 voix contre 189.

1020. La question de savoir s'il y a lieu d'interdire, d'une manière absolue, aux membres absents la faculté d'exprimer leur opinion par un vote a été plusieurs fois agitée en France depuis une quinzaine d'années. La règle de l'interdiction du vote des absents a prévalu en divers pays qui n'ont ni les mêmes principes constitutionnels que nous, ni les mêmes méthodes politiques, ni la même organisation des partis. Les longues résistances qu'a rencontrées chez nous le système du vote rigoureusement personnel sont assez faciles à comprendre. Le droit de vote n'est pas un privilège réservé à l'élu ; c'est la propriété imprescriptible du corps électoral qui en use par mandataire ; on admet donc avec peine l'idée qu'un arrondissement, qu'un département puisse être privé du moyen de manifester sa volonté en matière législative, de peser de son poids propre dans la balance des affaires de l'État, parce qu'un cas fortuit aura momentanément éloigné son représentant de la salle des séances. Et ce cas fortuit peut être précisément lié à l'exercice du mandat parlementaire. L'œuvre qui s'accomplit dans l'enceinte de la salle, sous les yeux du public, n'est pas la seule à laquelle les représentants du pays soient tenus de consacrer leurs forces. La préparation des lois dans les Commissions exige presque toujours beaucoup plus de temps que leur discussion en séance. Lorsque des difficultés politiques s'élèvent qui durent souvent bien des semaines, il s'ouvre des conférences soit dans l'enceinte du Palais des Chambres, soit au dehors, soit dans les ministères, auxquelles beaucoup de députés sont tenus d'assister pour accomplir en conscience tout leur devoir. Enfin, depuis que les voies de communication sont rapides d'un bout de la France à l'autre, les comités électoraux ont jugé légitime de réclamer au moins une fois par semaine le concours de leur député. De ces causes multiples jaillissent des obstacles matériels à la présence permanente de tous les membres pendant toutes les séances (V. *supra*, n° 1019).

Néanmoins certains abus se sont glissés dans le système du vote par procuration, comme il s'en glisse dans toutes les choses humaines qui ont duré un

certain temps et ils ont amené des propositions tendant à établir le vote personnel. Au cours de la 7e Législature, le 9 mars 1902, M. Lasies a déposé une motion tendant à interdire le vote par procuration dans les scrutins concernant le Budget de l'État; la motion a été repoussée par 238 voix contre 216. Au cours de la 8e Législature, la même question a été soulevée; elle a été écartée par la Commission du règlement. Enfin, au cours de la 9e Législature, de nouvelles propositions ont été déposées dans le but de supprimer radicalement tout moyen pour un membre de déposer dans l'urne le bulletin d'un collègue absent; une première proposition, présentée par M. Lucien Cornet, tendait à introduire dans le règlement de la Chambre le système anglais et à faire sortir les députés, au moment du vote, par les deux portes placées à droite et à gauche du fauteuil présidentiel en les pointant, l'une des portes signifiant les *oui*, l'autre les *non*. De leur côté, MM. Lasies et Flayelle avaient demandé que le vote par procuration fût interdit dans les scrutins concernant le Budget de l'État et les questions de confiance. La Commission du règlement a conclu au rejet de ces propositions; dans un rapport déposé en son nom, le 18 mars 1907, M. du Périer de Larsan disait :

« Si pareille mesure pouvait être adoptée, il faudrait reconnaître que les circonscriptions parisiennes et celles qui sont peu éloignées de la capitale jouiraient d'un précieux privilège : leurs représentants, appelés pour cause de force majeure, pourraient facilement se transporter chez eux après chaque séance, vaquer à leurs affaires, soit le soir même, soit le lendemain dans la matinée, puis se reposer, et revenir tranquillement occuper leur siège à l'heure dite, et leurs électeurs seraient toujours sûrs d'être représentés.

« Quant à ceux dont les circonscriptions sont à la distance de plusieurs centaines de kilomètres, situées sur les bords de l'Océan, du golfe de Gascogne ou de la Méditerranée, au pied des Vosges, des Alpes ou des Pyrénées, s'ils sont appelés chez eux, il leur faudra au moins un jour pour aller, un autre pour revenir, sans compter le temps nécessaire à l'examen, au règlement des affaires qui ont motivé leur déplacement. Plusieurs jours d'absence forcée vont s'écouler. Que pendant ce temps vienne en discussion une affaire d'importance capitale, tous leurs collègues de Paris et des départements voisins ou peu éloignés, facilement présents tous les jours, votent, participent à la décision prise. Eux ne peuvent le faire, ils sont trop loin, et l'annulation, l'ostracisme de leurs bulletins peut très bien dénaturer les résultats du scrutin.

« Combien, avec la thèse que nous combattons, il serait facile à une minorité sérieuse et disciplinée, de provoquer des crises! Cette minorité n'aurait qu'à s'entendre pour assister tout entière à une de ces séances que l'intérêt restreint des questions discutées ne suffit pas en général à rendre bien nombreuses, et, devenue majorité momentanée, elle émettrait valablement et régulièrement les votes les plus contraires au sentiment de la véritable majorité. Nous n'hésitons pas à le dire, ce serait la négation du régime parlementaire. »

Les conclusions négatives de la Commission du règlement ne furent pas mises en délibération; mais, le 15 janvier 1909, la question du vote personnel limité aux questions de confiance et aux augmentations de dépenses fut soulevée à nouveau par MM. Lasies, Flayelle et Louis Marin; modifiant alors ses premières décisions, la Commission du règlement se prononça pour le principe du vote personnel et commença d'étudier les moyens pratiques de l'étendre à toutes les affaires législatives. Quelques jours avant le dépôt de son rapport, le 30 juin 1909, la Chambre adopta par 454 voix contre 77 une motion de M. Lasies ainsi conçue : « La Chambre décide de statuer sur l'organisation du vote personnel avant d'aborder le débat sur les quatre contributions directes. » En exécution de ce vote, M. Louis Marin présenta, le 6 juillet 1909, au nom

de la Commission du règlement, le rapport le plus complet qui ait jamais été fait sur ce grave problème; au point de vue du principe lui-même, M. Louis Marin disait :

« Au Parlement français, le vote des absents ne s'est introduit qu'il y a un demi-siècle et, comme nous l'avons dit en esquissant le problème théorique que pose le vote personnel, le principe du vote personnel est affirmé avec force par la lettre et par l'esprit de notre règlement. Il est, en effet, dans la lettre du règlement où le vote des absents n'a jamais été reconnu par un texte quelconque; il est impliqué, répétons-le, dans les scrutins sommaires qui sont les plus nombreux (vote à mains levées et vote pas assis et levé); il l'est dans les scrutins les plus graves (vote à la tribune et vote par appel nominal); il l'est encore dans tous les votes d'élections ou de nominations personnelles; dans les Bureaux, les Commissions, les groupes, on ne peut, nous l'avons dit, voter qu'en personne. Aussi ces faits essentiels eux-mêmes apparaissent-ils avec une force de plus en plus grande à la plupart des esprits, pendant que les raisons favorables au vote personnel s'imposent encore plus à tous.

« Il ne faut donc pas s'étonner que l'opinion publique n'ait jamais été favorable au vote des absents et en général à l'absentéisme de ses mandataires; elle n'a jamais estimé qu'un vote puisse être émis en connaissance de cause par des votants qui n'auraient pas suivi les discussions jugées nécessaires pour éclairer leurs décisions; elle a toujours pensé spontanément que les débats sont utiles à quelque chose et que les représentants du pays ont mieux à faire que de voter en toutes matières d'après quelques idées préconçues. »

A l'objection tirée des absences nécessaires, inévitables, M. Louis Marin répondait :

« On s'est inquiété des absences obligatoires que nécessitent non seulement les raisons de famille et de santé, mais encore les raisons de mandat politique, d'audiences dans les ministères, de cérémonies dans une circonscription. Il est bien évident qu'aucun électeur ne pensera, dans ces divers cas, à critiquer ces causes d'absence; le vote personnel n'empêchera pas les congés; il n'empêcherait que les abus. Chacun, d'ailleurs, ferait librement son choix entre diverses obligations sérieuses sous sa responsabilité établie publiquement sans crainte. »

Toutefois, la Commission avait senti qu'il importait de limiter l'obligation du scrutin personnel à des cas précis et qui peuvent généralement être prévus d'avance; la loyauté politique voulait qu'il en fût ainsi; le scrutin personnel ne saurait être transformé en une machine à surprises, en un piège perpétuellement tendu sous les pas des partis. En conséquence, la Commission concluait à l'adoption du texte suivant :

« Art. 1er. — Les dispositions suivantes seront insérées dans le règlement de la Chambre et formeront l'article 86 :

« Art. 86. — *Le scrutin public de la tribune est de droit :*

« 1° En matière de vérification de pouvoirs, lorsque la validation est contestée par un ou plusieurs membres;

« 2° Sur tout projet ou tout article portant augmentation des impôts et contributions publics;

« 3° Sur l'ensemble du Budget de l'État et de tout projet portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, à l'exception des crédits demandés pour sinistres exceptionnels. »

« Art. 2. — L'article 81 est modifié ainsi qu'il suit :

« Art. 81. — Le vote au scrutin public est de droit :

« 1° Après deux épreuves douteuses;

« 2° Sur les projets de loi portant ouverture de crédits sur exercices clos ou périmés;

« 3° Sur les projets de loi modifiant, sans les augmenter, les impôts et contributions publics, ainsi que sur les projets de loi concernant les tarifs de douanes ou établissant dans les ports maritimes des péages locaux. »

Le texte de la Commission ne fut pas mis aux voix, la Chambre l'ayant

implicitement écarté par l'adoption d'un contre-projet qui substituait au système du vote personnel celui des feuilles de présence (V. *supra*, n° 492).

1021 à **1022.** [*Sans modifications.*]

1023. Nous avons indiqué dans le *Traité* (V. n° 1030) comment le vote personnel est pratiqué en Angleterre, en Belgique, au Reichstag allemand et au Reichsrath autrichien. Le vote est également personnel dans les deux Chambres de Prusse ; à la Chambre des seigneurs il y est procédé par la voie de l'appel nominal ; les §§ 58 à 62 du règlement de la Chambre des députés tracent une procédure analogue à celle du Reichstag ; ils sont ainsi conçus :

« § 58. — Le vote se fait par assis et levé. La majorité absolue décide. Si le résultat est douteux de l'avis du Président ou de l'un des deux secrétaires de service, la contre-épreuve est faite. Si celle-ci ne donne pas encore un résultat certain, il y a lieu au comptage de la Chambre.

« § 59. — Le comptage a lieu de la manière suivante : le Président invite les membres à quitter la salle. Aussitôt que ceux-ci sont sortis, les portes doivent être fermées, à l'exception d'une porte à gauche et d'une porte à droite du Bureau. A chacune de ces deux portes se trouvent deux secrétaires.

« A un signal donné par le Président avec une cloche, les membres qui veulent voter oui entrent dans la salle par la porte à droite du Bureau, ceux qui veulent voter non par la porte à gauche. Les secrétaires placés à chacune des deux portes comptent à haute voix les membres qui entrent. Ensuite le Président donne un signal avec la cloche, clôt le scrutin et fait ouvrir les portes de la salle. Dès lors il n'est plus permis de voter ; seuls le Président et les secrétaires de service votent publiquement après les autres.

« § 61. — A la fin de la délibération, et avant l'invitation au vote, le vote nominal peut être demandé ; toutefois cette demande doit être appuyée par cinquante membres au moins. Le vote nominal ne peut être demandé sur une proposition de clôture ou d'ajournement.

« § 62. — Le Président déclare le vote clos après que l'appel nominal de tous les membres du Reichstag a eu lieu, et qu'après son achèvement une nouvelle lecture de la liste alphabétique a fourni aux retardataires l'occasion de voter[1]. »

Le vote est personnel au Congrès des États-Unis qui admet, comme les Chambres anglaises le système du *pairing*. Le Conseil national de Suisse vote par assis et levé ou par appel nominal ; l'appel nominal est obligatoire si trente membres le réclament ; il peut également être ordonné d'office par le Président. Des systèmes analogues fonctionnent en Espagne, en Grèce, en Bulgarie, aux Pays-Bas, en Roumanie, au Danemark, en Suède et en Norvège. En Italie et au Portugal subsiste, à côté du vote personnel, le scrutin secret qui a été aboli en France sauf pour les élections (V. *infra*, n° 1030). L'article 97 du règlement de la Chambre des députés d'Italie contient les dispositions suivantes :

« Le vote final sur les propositions de lois se fait au scrutin secret.

« Les autres votes se font pas assis et levé à moins que dix députés demandent le vote par division dans la salle, quinze le vote par appel nominal, vingt le vote au scrutin secret.

« La demande doit être formulée au moment où le Président, la discussion close, déclare qu'on peut passer au vote, et avant qu'il ait invité la Chambre à voter par assis et levé.

« Il n'est pas nécessaire que la demande soit faite par écrit quand son auteur demande que le Président consulte la Chambre, pour vérifier si la proposition de voter par division dans la salle, par appel nominal ou au scrutin secret, est appuyée par le nombre des députés requis pour chacune.

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 87 et 88.

« En ce cas, le Président consultera la Chambre avant qu'elle procède au vote.

« Au cas de concours de demandes différentes, celles du scrutin secret l'emporte sur toutes les autres, celle de l'appel nominal l'emporte sur la demande de vote par division dans la salle[1]. »

L'article 49 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, établit pour les membres de chaque Chambre, l'obligation du vote personnel; mais elle consacre le droit à l'abstention. En conséquence, l'article 58 de la même Constitution décide que les votes sont émis par appel nominal.

Il convient peut-être de terminer ce bref résumé des règlements étrangers en faisant observer que certaines Assemblées dont les méthodes ont servi de modèle pour l'établissement du vote personnel n'ont pas un *quorum* aussi élevé que les Chambres françaises; chez nous, il atteint la moitié plus un du nombre légal des membres dont chaque Chambre se compose. Au contraire, le *quorum* n'est que de 30 membres à la Chambre des lords, de 40 à la Chambre des communes, de 100 à la Chambre des députés d'Autriche.

1024. Nous avons dit que, d'après la tradition, les Vice-Présidents, lorsqu'ils occupent le fauteuil, s'abstiennent, comme le Président, de prendre part aux votes[2]; mais il n'y a, sur ce point, aucun obstacle réglementaire, et l'on rencontre quelques exemples de votes émis par des Vice-Présidents au cours même de la séance dont ils dirigeaient les débats[3] (V. *Traité*, n° 993).

En Hongrie, le règlement de la Chambre des députés décide que le Président ne prend part au vote qu'en cas d'égalité de suffrages.

Les membres du Gouvernement ne sont pas tenus de voter, lors même que la

1. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, 369.

2. La même tradition existe en Angleterre, mais avec certaines exceptions : « Les Speakers doivent faire à la Chambre le sacrifice de leur droit de vote. L'exercice de ce droit serait contraire à l'impartialité dont ils doivent faire preuve dans la direction des travaux de l'Assemblée. Pour que cette impartialité ne soit pas soupçonnée, il faut qu'ils n'aient pas même l'air de s'intéresser au débat. Il y a un cas pourtant dans lequel le Speaker de la Chambre des communes a le droit et même le devoir de voter, c'est lorsque la Chambre se trouve également divisée. Le Speaker doit donner alors le « casting vote », c'est-à-dire littéralement le vote qui assure la prépondérance. Il ne s'agit pas là d'un vote prépondérant au sens juridique du mot. Le vote du Speaker n'intervient en effet que lorsque les partisans et les adversaires d'une opinion se trouvent en nombre égal, et, alors, par la force même des choses, non par la vertu du vote présidentiel, l'opinion pour laquelle s'est prononcé le Speaker réunit la majorité et l'emporte. » (Henry Ripert, *La Présidence des Assemblées politiques*, p. 225.)

Au contraire, à la Chambre des représentants des États-Unis, le Président vote en sa qualité de membre de l'Assemblée, pour défendre les intérêts de l'État qu'il représente et du parti auquel il appartient; ici encore nous citerons l'étude très documentée de M. Ripert : « D'après un règlement qui a été adopté par le premier Congrès et qui est encore en vigueur, « le Speaker ne sera pas obligé de voter dans les procédures législatives ordinaires, excepté quand son vote serait décisif ou en cas de vote par ballott. » Le vote par ballott est un vote par scrutin qui est assez peu usité à la Chambre des Représentants, mais la première exception est tellement large qu'elle comprend tous les cas où l'intervention du Speaker dans les votes de la Chambre peut avoir quelque influence sur le résultat. On n'a pas voulu priver l'État que le Speaker représente et le parti dont il est membre du vote d'un de leurs représentants dans les circonstances où ils ont l'un et l'autre un intérêt majeur à lui voir exercer son droit... Aujourd'hui, la pratique de la Chambre oblige le Speaker à voter dans quatre cas : en cas d'égalité, pour créer une inégalité, pour compléter un vote des deux tiers et pour faire un quorum... Il vote le dernier, bien que alors, pour entraîner la Chambre, il ait demandé et obtenu dans certains cas, de voter le premier. Il n'est pas forcé, d'ailleurs, de donner, comme le fait le Speaker anglais, les raisons de son vote. Tout le monde sait qu'il va émettre un vote de parti et personne n'a le droit de lui en demander compte. » (*Op. cit.*, p. 292.)

3. Dans la séance du 26 janvier 1903, M. Jaurès, qui occupait le fauteuil, a pris part au scrutin sur la question de la suppression du Budget des Cultes.

question posée engagerait directement la responsabilité de l'un d'entre eux. A la suite de l'interpellation qui s'est déroulée devant la Chambre des députés le 19 octobre 1908, sur les catastrophes de la marine, tous les ministres se sont abstenus dans les trois premiers votes qui ont amené la retraite du ministre de la Marine[1] (V. *supra*, n° 1019).

1025 à **1027.** [*Sans modifications.*]

1. Sur le cas d'abstention individuelle d'un ministre, V. *supra*, n° 106.

CHAPITRE VI

DE LA MANIÈRE DE VOTER

1028 à **1029**. [*Sans modifications.*]

1030. Dans les deux Chambres des Cortès d'Espagne, il y a quatre modes de votation : 1° par assis et levé; 2° par appel nominal; 3° par bulletins; 4° par boules[1]. Le résultat des votes par assis et levé est constaté par l'un des secrétaires; si le secrétaire a des doutes ou si un membre réclame, le Président désigne : au Sénat un membre, à la Chambre deux membres, dans chacun des deux groupes de votants et les charge de compter les votes de leur parti. Pendant qu'il est procédé au comptage des voix, aucun membre ne peut entrer dans la salle ni en sortir. Au Sénat, tout vote par assis et levé est suivi d'un vote par appel nominal lorsqu'il n'y a qu'une voix d'écart entre les *pour* et les *contre* et que sept membres le demandent; la même règle est posée à la Chambre, avec cette différence que l'écart doit être de trois voix. Pour le vote par appel nominal, les sénateurs se nomment à haute voix suivant l'ordre dans lequel ils siègent et se prononcent par *oui* ou par *non*. Le vote par bulletins est réservé aux élections. Le scrutin par boules, c'est-à-dire le scrutin secret, a lieu lorsqu'il s'agit de statuer sur des questions personnelles ou lorsque l'Assemblée le décide à la majorité des deux tiers des voix; les boules sont blanches ou noires, comme il était d'usage dans les Chambres françaises avant l'abolition du scrutin secret.

Dans les deux Chambres d'Italie le vote a toujours lieu par scrutin secret sur l'ensemble des projets et propositions de loi (V. *supra*, n° 1023).

1031. C'est le Président qui met aux voix de même que c'est lui qui pose les questions (V. n° 968.) Mais la position de la question est absolument distincte de la mise aux voix. Poser la question, c'est résumer le débat qui vient d'être clos, avertir la Chambre de la portée du vote qu'elle va émettre et lui donner, s'il y a lieu, une nouvelle lecture du texte qui lui est soumis. Mettre aux voix, c'est indiquer ce que chaque membre doit faire pour exprimer son opinion; on peut parler sur la position de la question; on ne peut plus parler

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, II, 45 et 81.

sur la mise aux voix qui a des formules invariables et qui constitue une partie intégrante de l'opération du vote. Toutefois un membre qui, pendant la mise aux voix, croirait n'avoir pas bien compris la position de la question, pourrait prier le Président de la répéter, mais il ne pourrait plus lui demander de la modifier.

La mise aux voix doit avoir lieu dès que la position de la question est arrêtée; sa formule varie suivant qu'il s'agit d'un vote par assis et levé ou d'un scrutin public; il importe beaucoup que les deux formules ne soient pas substituées l'une à l'autre, même dans leur préambule, parce que ce serait une source d'erreurs. La formule de mise aux voix pour un vote par assis et levé implique une opération instantanée; le Président s'exprime d'abord ainsi : « Que ceux qui sont d'avis d'adopter (tel texte ou telle motion) veuillent bien se lever »; il ne prononce la seconde partie de la formule qu'après avoir invité les membres qui s'étaient levés à s'asseoir et après s'être assuré qu'il n'y a plus personne debout; il dit alors : « Que ceux qui sont d'un avis contraire veuillent bien se lever ». Pour le scrutin public qui n'est pas instantané et qui laisse à chaque membre le temps de la réflexion, le Président substitue à la forme impérative celle-ci : « Ceux qui seront d'avis d'adopter (tel texte ou telle motion) mettront dans l'urne un bulletin blanc, les autres un bulletin bleu; le scrutin est ouvert »; ces derniers mots sont indispensables pour autoriser les huissiers à faire circuler les urnes.

1032. Lorsqu'une forme de votation est prévue par le règlement et que la demande en est faite dans les conditions prescrites, nul ne peut obtenir la parole pour contester l'exercice d'un droit imprescriptible[1] (V. *infra*, n° 1039).

La résolution de la Chambre des députés du 15 juin 1909 qui a prescrit le pointage *obligatoire* des scrutins lorsque le Gouvernement a posé la question de confiance (V. *infra*, n° 1044) n'a pas eu pour conséquence de rendre obligatoire le vote au scrutin public sur toutes les questions de confiance, car on ne peut rien ajouter à ce qui est écrit. S'il arrivait que le scrutin public ne fût pas réclamé sur une question de confiance, le vote par assis et levé serait absolument régulier[2].

1033. Pour épargner le temps de la Chambre, les Présidents substituent presque toujours le vote par *mains levées* au vote par *assis et levé;* mais comme ce dernier mode de votation est le seul qui soit reconnu par le règlement, il suffit qu'un membre insiste sur la nécessité de procéder par *assis et levé* pour que le Président fasse droit à la réclamation[3].

Lorsqu'une grande partie de la Chambre s'est abstenue de prendre part aux

1. A. N. 15 juillet 1874.

2. Dans la séance de la Chambre des députés du 25 novembre 1909, le Président du Conseil avait posé la question de confiance sur le crédit des fonds secrets; une demande de scrutin public avait été déposée; pour épargner le temps de la Chambre et le résultat n'étant pas douteux, M. le Président Brisson rappela que le pointage serait nécessaire et demanda si l'on maintenait la demande de scrutin; elle fut d'ailleurs maintenue.

3. « *M. le Président Grévy.* — Quant au vote par assis et levé, il est très vrai que le règlement n'en connait pas d'autre, sauf les votes publics; mais l'Assemblée a pu comprendre pourquoi, dans les délibérations qui nécessitent beaucoup de votes, j'ai cru devoir, à l'exemple de mes devanciers, faire voter par

deux épreuves du même vote et que, par suite, il a été matériellement impossible au Bureau d'apprécier de quel côté se trouve la majorité, l'opération est nulle; elle ne peut compter comme épreuve douteuse puisqu'elle est inexistante[1]. Mais s'il arrive que, dans deux votes successifs par assis et levé, un très grand nombre de membres négligent de prendre part au vote, le Président peut assimiler le cas à celui de deux épreuves douteuses et décider qu'il sera procédé au scrutin public[2]. On conçoit en effet que le Bureau hésite à prendre la responsabilité de proclamer un vote grave, lorsque la majorité de la Chambre s'est ostensiblement refusée à manifester son opinion.

Lorsque l'épreuve par *mains levées* a été déclarée douteuse par le Bureau, le Président a le droit, comme nous l'avons dit dans le *Traité*, de la renouveler par *assis et levé* et de se refuser à faire procéder *immédiatement* au scrutin public. Si la décision du Bureau a provoqué trop d'agitation, le Président peut suspendre la séance et, à la reprise, avant d'ordonner l'épreuve réglementaire *par assis et levé*, il a le droit de donner quelques explications à la Chambre pour dégager le Bureau[3] (V. *supra*, n° 889).

Lorsque la proclamation d'un vote par assis et levé est violemment contestée par une partie de la Chambre, le Président ne peut ni laisser attaquer la sincérité du Bureau[4], ni laisser renouveler l'épreuve (V. *infra*, n° 1055). Les votes par assis et levé une fois proclamés, sont aussi définitifs que les votes par

mains levées. Elle a pu remarquer aussi que, toutes les fois qu'il y avait nécessité de substituer au vote par mains levées le vote par assis et levé, je l'ai engagée à le faire. Je consulte l'Assemblée.
(Le vote a lieu par mains levées.)
« *M. le comte Jaubert.* — Permettez, monsieur le Président, j'avais demandé le vote par assis et levé !
« *M. le Président.* — Je vais vous donner satisfaction et inviter l'Assemblée à faire une nouvelle épreuve par assis et levé. C'est d'autant plus nécessaire que la première a paru douteuse au Bureau. » (A. N. 25 juillet 1871.)

1. A. N. 7 juin 1849.

2. « *M. le Président.* — Il va être procédé à un scrutin, parce qu'il y a des membres qui ne veulent pas voter... Messieurs, vous devez votre vote à l'Assemblée ; vous allez faire perdre une demi-heure à l'Assemblée, pour n'avoir pas eu le courage de voter, si toutefois il y a du courage à cela. » (A. N. 1er août 1850.)

3. « *M. le Président Brisson.* — Messieurs, en rouvrant la séance, je suis sûr d'être l'interprète de tous mes collègues en disant que la sincérité du Bureau ne peut pas être mise en doute. Ce qui est vrai, c'est que les erreurs sont extrêmement faciles à commettre. Le règlement ne prévoit pas les épreuves par main levée et c'est là que les contestations sont les plus fréquentes. Le règlement demande que les votes aient lieu par assis et levé et alors il est beaucoup plus aisé au Bureau de constater les nombres respectifs des votants « pour » et « contre ».
« Si la Chambre le veut bien — et d'ailleurs nous y sommes contraints par le règlement — nous allons procéder à un nouveau vote sur la question, cette fois par assis et levé. » (C. D. 11 février 1904.)
Les erreurs qu'entraîne parfois assez facilement l'appréciation si délicate des votes par assis et levé permettent au Président une certaine tolérance à l'égard des membres qui voudraient reproduire sous une forme différente un amendement déjà rejeté par assis et levé. (C. D. 13 juin 1904.)

4. « *M. le Président d'Audiffret-Pasquier.* — Je mets aux voix la déclaration d'urgence.
(L'urgence, mise aux voix, est déclarée. — Réclamations à droite.)
« *M. le Président.* — Je ne crois pas qu'on puisse protester contre les décisions du Bureau, car le Bureau est unanime.
« *M. Jules Brame.* — L'Assemblée a bien fait de déclarer l'urgence.
« *M. le Président.* — Vous m'interpellez, monsieur Brame ?
« *M. Jules Brame.* — Je dis qu'on a eu raison de déclarer l'urgence.
« *M. le Président.* — Il n'y a pas eu de dissidence dans le Bureau ; il y a eu unanimité. (Réclamations sur quelques bancs à droite.)
« *Un membre.* — Mais si le Bureau n'est pas en nombre ! — Il y a tout un côté du Bureau qui est dégarni de secrétaires !
« *M. le Président.* — Je demande à l'Assemblée, une fois pour toutes, de vouloir bien accepter avec confiance les décisions de son Bureau, — du Bureau qu'elle a choisi elle-même ! (Approbation sur un grand nombre de bancs.) » (A. N. 14 juin 1875.)

scrutin public. En cas de contestations, et pour empêcher un débat de s'élever sur la proclamation du résultat, le Président peut suspendre la séance [1].

Toutefois, lorsque des protestations s'élèvent immédiatement après la proclamation d'un vote par assis et levé et qu'elles permettent au Président de penser qu'un grand nombre de membres n'ont pas compris la position de la question, le vote peut être recommencé; une demande de scrutin public peut même être admise en pareil cas [2].

1034. En l'absence des secrétaires définitifs et à défaut de secrétaires d'âge, le Président peut appeler d'anciens secrétaires à siéger au Bureau [3].

1035. Le droit du Président de proclamer qu'un vote par assis et levé a été rendu à l'unanimité [4], s'applique aussi bien aux ordres du jour motivés qui terminent les interpellations qu'aux projets de loi [5].

1036. Le scrutin public est de droit — c'est-à-dire qu'il est ouvert d'office par le Président — sur tous les projets portant ouverture de crédits; mais il n'est pas obligatoire sur les projets de principe qui ne contiennent aucune ouverture de crédits, qui ne mettent aucune somme à la disposition de l'un des ministres; en pareil cas, si le scrutin n'est pas réclamé, ces projets sont mis aux voix par assis et levé, lors même que la conséquence inévitable de leur adoption serait la majoration future de l'un des chapitres du Budget.

Dans la séance de la Chambre des députés du 21 novembre 1906, M. Maurice-Binder avait déposé un projet de résolution tendant à décider qu'à l'avenir les projets de principe seraient soumis d'office à l'obligation du scrutin public, lorsqu'ils auraient pour résultat d'augmenter le Budget; il avait profité de ce dépôt pour contester la régularité de la procédure d'après laquelle la Chambre avait voté la veille, sans scrutin, une proposition modifiant le taux de l'indemnité législative (V. *infra*, n° 1164). Sur ce point, M. le Président Brisson a rétabli la situation réglementaire :

« La Chambre a modifié hier, non pas une loi de crédits, mais une loi organique, et les exemples sont nombreux de cas où, pour la modification de lois organiques, l'on n'a pas jugé qu'un scrutin public fût indispensable. Les lois de cadres, la loi sur l'armée coloniale, par exemple, entraînaient des dépenses, ce n'était pas douteux, et cependant il n'est venu à l'idée de personne qu'il fût nécessaire de procéder à un scrutin public dans ces deux cas. C'est d'un cas semblable qu'hier la Chambre était saisie. »

Ce point de droit a été soulevé de nouveau par M. Pugliesi-Conti dans la séance du 30 novembre 1906; il s'agissait alors de statuer sur le projet de résolution fixant le Budget de la Chambre pour 1907. En l'espèce, le scrutin n'était pas obligatoire, puisqu'une telle résolution n'emporte pas ouverture de crédit et que la dotation de la Chambre figure au Budget de l'État, dont l'ensemble est approuvé par un scrutin public. Il est manifeste que les huit cents chapitres dont se compose le Budget de l'État et dont la dotation de la Chambre

1. C. D. 13 juin 1904.
2. C. D. 21 mars 1907.
3. C. D. 3 juillet 1902.
4. C. D. 25 octobre 1909; 24 décembre 1909.
5. C. D. 26 mars 1907.

CHAMBRE

DES DÉPUTÉS

République Française

Paris le 191

Monsieur le

J'ai l'honneur d'appeler d'une façon toute spéciale votre bienveillante attention

Veuillez agréer, Monsieur le .....

l'assurance de ma haute considération.

ne forme que la huit-centième unité ne peuvent être votés d'office au scrutin; autrement une année entière ne suffirait pas pour mener le Budget à terme. Néanmoins, M. Pugliesi-Conti, après avoir soutenu que la proposition de loi concernant le chiffre de l'indemnité législative aurait dû être soumise d'office à un scrutin public, termina son discours en demandant que le Bureau fît appliquer l'article 81 du règlement au vote de la résolution déterminant le Budget de la Chambre pour 1907[1].

M. le Président Brisson donna des explications tant sur la procédure qui avait été suivie pour le vote de la proposition relative au relèvement du taux de l'indemnité que sur celle qui devait être suivie pour le vote du Budget de la Chambre; à raison de la gravité de la question, il paraît utile de reproduire *in extenso* cette partie du débat :

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs, vous avez entendu la demande et les explications de l'honorable M. Pugliesi-Conti. Vous conviendrez que je serais bien infortuné si, après avoir eu l'honneur d'être choisi douze fois par cette Chambre pour la présider (*Applaudissements*), je ne connaissais pas le règlement dans ces matières importantes; si, après avoir été trois années Président de la Commission du Budget, après avoir présenté à plusieurs Chambres successives, douze ou quinze Budgets et, hélas! des cahiers de crédits supplémentaires fort nombreux (*Sourires*), je ne connaissais pas le règlement sur ce point. Vous conviendrez aussi que, le connaissant, et la connaissance de ce règlement étant si familière au moins à la plupart d'entre vous, je serais bien maladroit si je l'avais violé ostensiblement. (*Très bien! très bien!*)

« Il a été dit bien des choses — je reviendrai tout à l'heure à la question — sur cette séance du 22 novembre. Il a été dit notamment qu'au lieu de l'ouvrir, comme d'habitude, à deux heures un quart, je l'avais ouverte à deux heures, avec une précipitation inaccoutumée, en présence d'une trentaine de membres. C'est là ce qu'on a dit à ceux de nos collègues qui n'étaient pas présents. Ai-je besoin de rappeler à ceux qui étaient présents que je n'ai ouvert la séance qu'à l'heure accoutumée, que j'ai même un peu fait traîner les choses, qu'ayant appris qu'un groupe important de la Chambre, que de nombreux députés étaient réunis pour entendre un exposé général du Budget, j'ai fait prévenir ce groupe et attendu que tous les membres qui le composaient fussent sur ces bancs. (*C'est vrai! — Applaudissements.*)

« Ensuite j'ai tiré au sort, lentement, les noms de vingt-quatre scrutateurs pour procéder au dépouillement d'un vote qui devait avoir lieu dans la journée et dans une autre salle.

« *M. Sénac.* — Parfaitement!

« *M. le Président.* — Enfin j'ai donné la parole à M. Baudon pour déposer la proposition de la Commission de comptabilité. A son tour il a bien mis huit ou dix minutes pour lire son rapport et il ne devait pas être bien loin de trois heures moins un quart lorsque la discussion a été ouverte.

« *A gauche.* — C'est exact!

« *M. le Président.* — A ce moment l'honorable M. Suchetet s'est levé. Je n'ai pas très bien compris son geste; mais je lui ai dit : Demandez-vous la parole? Notre honorable collègue s'est rassis sans insister.

« *M. Justin Augé.* — C'est absolument exact.

« *M. Suchetet.* — Je demande la parole.

« *M. le Président.* — Il a dit, paraît-il — je ne l'ai pas entendu, mais sa parole me suffit : « Je ne m'associe pas à cette proposition. »

1. M. Pugliesi-Conti s'appuyait sur ce fait que, en cours d'exercice, lorsqu'il y a lieu *d'augmenter* la dotation de l'une des Chambres déjà inscrite au Budget de l'État, il est indispensable de procéder par voie de proposition soumise au scrutin public d'office, et, de là, M. Pugliesi-Conti tirait cette conséquence que le règlement avait été violé, lorsque la proposition de principe avait été votée par assis et levé, qu'il le serait de nouveau si la dotation de 1907 était votée sans scrutin. Mais aucune des deux espèces ne tombait sous l'application de l'article 81 du règlement qui prescrit le scrutin en matière d'*ouverture* de crédit; d'une part, en effet, une loi qui fixe à 15,000 francs l'indemnité législative n'ouvre pas de crédit; d'autre part, une résolution qui détermine le chiffre de la dotation à inscrire pour les dépenses de la Chambre dans le Budget du *futur* exercice, n'ouvre pas de crédit.

« *M. Suchetet.* — C'est très vrai.

« *M. le Président.* — S'il le dit, rien ne peut être plus certain.

« *M. Suchetet* — Je vous remercie, monsieur le Président.

« *M. le Président.* — Cela dit, j'arrive à la procédure quant au scrutin.

« Messieurs, s'il s'était agi d'une augmentation de crédits portant sur un Budget déjà voté, le scrutin public ne se serait pas imposé sur la proposition présentée à la Chambre le 22 novembre; mais, après l'adoption de la loi de principe, ce que la Commission de comptabilité aurait dû faire, ç'aurait été de proposer d'abord une majoration analogue à celle qu'elle vous propose aujourd'hui, et ensuite de faire suivre ce vote, immédiatement, d'une demande de crédits supplémentaires. Et alors, sur ces crédits supplémentaires isolés, un scrutin public aurait été de droit. (*Très bien! très bien!*) Car toute la question est là, mes chers collègues; il s'agit de savoir si le scrutin public devait être ordonné d'office par le Président, ou bien s'il y avait lieu, pour certains de nos collègues, de demander le scrutin public. Je ne veux pas rappeler ici que deux parlementaires ont publié dans les journaux une lettre par laquelle ils nous apprenaient qu'ils avaient cherché à avoir une demande de scrutin et qu'ils n'avaient pu y réussir.

« Mais je reviens au fond de la question. S'il y avait eu, en effet, modification d'un Budget voté, d'un Budget en exercice, il aurait fallu d'abord faire voter la majoration et, ensuite, proposer des crédits supplémentaires qui, isolés, auraient donné lieu en effet à un scrutin public d'office. Aujourd'hui, de quoi s'agit-il? Il s'agit de déterminer le chiffre d'une dépense à inscrire au chapitre d'un Budget non voté, du Budget de 1907; car la proposition, faite le 22 novembre par la Commission de comptabilité, ne doit être mise en exécution qu'à partir du 1er janvier 1907. Dans ce projet de Budget de 1907, qui compte à peu près 850 chapitres, il y a, messieurs, beaucoup de majorations résultant de l'application de lois votées, soit en 1906, soit antérieurement, et aucune de ces majorations n'exigera d'office un scrutin séparé. C'est dans ce cas que nous nous trouvons aujourd'hui : il s'agit d'un Budget non voté, du Budget de 1907.

« Messieurs, prenez un autre exemple qui, peut-être, vous passionnera moins.

« Supposez une loi qui augmenterait les cadres de l'armée. Si ces cadres nouveaux, décrétés par une loi votée par les deux Chambres, devaient entrer en fonctionnement dans un exercice dont le Budget serait déjà voté, il faudrait que M. le ministre de la Guerre allât présenter à la Commission du Budget des crédits supplémentaires et que la Chambre les votât, isolés, au scrutin public ordonné d'office. Mais si aujourd'hui, par exemple, à propos du Budget de 1907, on proposait une pareille augmentation, le vote au scrutin public ne serait nécessaire, d'office, vous entendez bien, ni à la Chambre, ni au Sénat, ni au moment du vote de la loi de principe, ni au moment du vote des chapitres affectés par la majoration. En pareil cas, le scrutin public n'intervient d'office qu'au moment du vote de l'ensemble du Budget.

« Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvions, et la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Le scrutin public, non seulement n'était pas nécessaire, mais le Président aurait violé le règlement — car c'est dans ce cas qu'il l'aurait violé — s'il l'avait ordonné.

« Aujourd'hui, le Président n'est pas du tout obligé de mettre aux voix par scrutin la résolution proposée par la Commission de comptabilité.

« Les dépenses prévues par cette résolution seront, conformément à la règle constante, inscrites au chapitre spécial du Budget de 1907, et au moment où ce chapitre viendra devant la Chambre, des demandes de scrutin public pourront être déposées. Le Bureau certainement y déférera, comme il défère toujours aux demandes réglementaires, mais il ne sera point obligé, il n'aura pas le droit d'ordonner lui-même le scrutin public.

« Voilà, messieurs, la situation; elle est tout à fait correcte, tout à fait réglementaire, et, pour répondre à un argument qu'a cru pouvoir invoquer l'honorable M. Pugliesi-Conti, voulant bien m'assurer de la justesse de mon opinion, j'ai prié l'auteur que l'on a invoqué tout à l'heure à la tribune, c'est-à-dire ce précieux et affectueux collaborateur que je connais depuis si longtemps (*Vifs applaudissements*), je l'ai prié, sans en causer avec moi, de rédiger une note sur ce point; elle est tout à fait conforme à ce que je viens d'exposer à la Chambre, sauf peut-être qu'elle est mieux rédigée. (*Applaudissements prolongés.*) »

Le Sénat ayant procédé comme la Chambre et ayant adopté sans scrutin la réforme de l'indemnité parlementaire (V. *infra*, n° 1164), M. Le Provost de Launay a critiqué cette méthode dans la séance du 20 décembre 1906; M. le

Président Antonin Dubost a rétabli la régularité de la procédure dans les termes suivants :

« Je vous demande pardon, mes chers collègues, d'intervenir dans cette discussion ; mais c'est le devoir de votre Président de ne pas laisser dénaturer les termes mêmes du règlement. (*Très bien ! très bien ! à gauche.*)

« M. Le Provost de Launay nous dit : « Toutes les fois qu'on vote un projet de cette nature il donne lieu à un scrutin public. » Notre collègue se trompe ; il ne s'agissait pas de voter un crédit, ce qui, en effet, aurait exigé un scrutin, mais de voter une disposition de loi décidant qu'à l'avenir l'indemnité législative serait relevée d'un certain chiffre, comme un autre texte aurait pu décider de relever le traitement d'un fonctionnaire d'un chiffre à un autre. La question de crédit ne pouvait venir qu'au moment de la discussion du Budget. (*Très bien ! très bien !*)

« Assurément, quelques-uns d'entre vous auraient pu demander le scrutin public, comme lorsqu'il s'agit du vote de tout texte législatif quelconque, mais je prends la liberté de faire remarquer que personne n'a déposé de demande de scrutin. (*Approbation à gauche.*) »

1037. [*Sans modifications.*]

1038. Lorsqu'il y a doute sur le point de savoir si tous les signataires d'une demande de scrutin public ordinaire ont réellement donné leur nom pour l'objet auquel la demande est appliquée, le Président a le droit de donner lecture des noms, afin que les membres qui voudraient retirer leur signature puissent le faire[1].

De même que, dans l'intérêt de la loyauté de la procédure, le Président peut recevoir, même au moment où s'accomplit une épreuve par assis et levé, une demande de scrutin restée *par erreur* sur le bureau des secrétaires[2]; il peut tenir pour valable, dans de telles conditions, une demande de scrutin qui avait été apportée sur son bureau par un membre et sur laquelle son attention n'avait pas été appelée en temps utile[3].

Avec l'autorisation de la Chambre, préalablement consultée, un vote par assis et levé déjà proclamé, peut être recommencé par scrutin public, lorsque le Président saisi d'une réclamation déclare qu'il avait en effet reçu une demande de scrutin public, mais que les signataires ne lui en avaient pas exactement précisé l'objet[4].

1. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Messieurs, l'un des signataires de la demande de scrutin me déclare que cette demande est maintenue.

« *Voix nombreuses.* — Et les autres ?

« *M. le Président.* — Messieurs, vous avez, en effet, le droit de connaître les noms de tous les signataires. J'allais en donner lecture. Les voici : MM. Paul Le Roux, Riotteau, Gotteron, Fortier, Tillaye...

« *M. Tillaye.* — Monsieur le Président, je n'ai pas signé de demande de scrutin applicable à l'article 8 du projet.

« *M. le Président.* — Le nom de M. Tillaye est inscrit d'une façon très lisible.

« *M. Saint-Germain.* — Dans ces conditions, il n'y a plus le nombre de signatures réglementaire.

« *M. Gotteron.* — Je retire la demande de scrutin, me bornant à déclarer que je voterai contre un article qui rétablit l'exercice sur 300,000 commerçants.

« *M. Tillaye.* — Je tiens à dire à mes collègues que je n'ai signé aucune demande de scrutin applicable au projet en discussion devant le Sénat. Si l'on s'est servi d'une demande qui traînait dans quelque tiroir, je ne puis en être responsable.

« *M. le Président.* — La demande de scrutin est retirée. » (S. 28 juin 1907.)

2. C. D. 17 janvier 1889.

3. C. D. 11 juillet 1902.

4. « *M. le Président.* — Je mets aux voix la première partie du projet de résolution.

(*La première partie, mise aux voix, est adoptée.*)

« *M. le Président.* — Je vais mettre aux voix la deuxième partie : « et décide le renvoi à la Commission. »

« *M. Arthur Groussier.* — Monsieur le Président, nous avions déposé une demande de scrutin *sur la première partie.*

« *M. le Président.* — M. Bedouce m'a apporté, en effet, une demande de scrutin ; j'ai cru comprendre que cette demande de scrutin s'appliquait à la deuxième partie de la motion.

« Quoi qu'il en soit, en présence de la protestation qui a été formulée, et bien que la Chambre se soit

Il a été décidé que la garantie de la *signature* est indispensable pour les demandes de scrutin public et qu'une demande sur laquelle tous les noms seraient écrits *de la même main* pourrait être refusée par le Président. De même, il n'y a pas lieu d'admettre un usage très commode, mais contraire à l'esprit comme à la lettre du règlement, lequel permettrait de déposer une demande sur laquelle les signatures auraient été reproduites par la photo-typie[1]. Il est manifeste qu'en exigeant la signature de vingt membres pour les scrutins ordinaires, de quarante pour les scrutins à la tribune, le règlement a voulu en principe que les membres qui réclament le scrutin aient assisté au débat et jugé par eux-mêmes la nécessité de l'opération. Cela est tellement vrai que, dans nombre de cas, les signataires d'une demande retirent leur adhésion au dernier moment et rendent ainsi le scrutin impossible.

Sans doute, il arrive souvent, dans la pratique, que des demandes de scrutin sont signées d'avance; c'est un inconvénient qui a donné lieu plusieurs fois à des difficultés réglementaires, des membres venant déclarer qu'ils n'avaient pas donné leur signature pour l'objet auquel la demande avait été appliquée. Mais il y a une grande différence entre quelques demandes signées d'avance et le système d'une collection de formules tirées en bloc ; avec ce système le règlement serait violé; il ne faudrait plus vingt membres pour imposer le scrutin public à la Chambre; un seul suffirait, celui qui aurait les formules dans son pupitre.

D'autre part, si l'on renonçait à la signature manuscrite pour les demandes de scrutin ordinaire, il faudrait bien y renoncer aussi pour les demandes de scrutin à la tribune; alors on pourrait photographier d'avance les signatures de quatre-vingts, de cent membres, parmi lesquels se trouveraient bien toujours les quarante présents que le règlement exige; la garantie de l'appel nominal prévue par le dernier paragraphe de l'article 85 du règlement deviendrait illusoire.

Au point de vue des cas où le scrutin public peut succéder aux épreuves par assis et levé, il importe de ne pas confondre *l'obligation* de voter au scrutin public *après deux* épreuves douteuses, avec *le droit* de réclamer le scrutin public *après une seule* épreuve douteuse[2].

Dans la séance de la Chambre du 10 novembre 1905 a été confirmé le principe absolu qu'il n'est pas permis de réclamer le scrutin public *entre les deux parties* d'une épreuve, lors même qu'après la première partie le Président aurait été obligé de préciser la position de la question.

prononcée, par mains levées, pour l'adoption de la première partie de la proposition de résolution...

« *M. le Président de la Commission.* — A l'unanimité!

« *M. le Président...* — Je vais la consulter sur la question de savoir *si elle entend procéder à un nouveau vote par scrutin.*

« (La Chambre, consultée, décide qu'il sera procédé au scrutin.) (C. D. 9 juillet 1909.)

1. La demande de scrutin qui figure au compte rendu *in extenso* de la Chambre du 24 mai 1904 avait été d'abord déposée avec des signatures reproduites par la gravure. M. le Président Brisson l'ayant constaté, a prié le membre qui avait déposé cette demande de lui en donner une qui fût revêtue de signatures manuscrites; et il fut ainsi procédé.

Déjà, quelques jours avant, les chefs d'un autre groupe avaient demandé au Secrétaire général de la Présidence s'ils ne pourraient pas reproduire mécaniquement les signatures de leurs demandes de scrutin, et celui-ci les en avait dissuadés en exposant qu'il résulterait sûrement de cette méthode des contestations réglementaires.

2. Voy. l'incident de la Chambre des députés du 4 juin 1903.

1039. Au moment où vient de s'ouvrir un scrutin, les membres qui ont déposé la demande de scrutin public ont le droit de déclarer, de leur place, qu'ils retirent cette demande. Mais il est dans le pouvoir discrétionnaire du Président d'accueillir cette déclaration de retrait; s'il lui apparaît qu'elle est trop tardive, qu'il y a déjà beaucoup de membres qui ont déposé leurs bulletins dans les urnes, il a le droit de faire continuer l'opération du scrutin. Il en est de même si la déclaration de retrait succédant à une nouvelle explication du vote donnée pendant l'opération (V. n° 905), il apparaît que le retrait est simplement provoqué par la prévision d'un résultat défavorable[1].

Lorsqu'une demande de scrutin a été régulièrement déposée sur le bureau du Président, il ne suffit pas qu'un très grand nombre de membres crient : « Pas de scrutin ! » pour que cette demande reste sans effet; les auteurs d'une demande de scrutin ont seuls qualité pour la retirer et, à cet égard, la volonté de la majorité demeure impuissante[2].

Le dépôt des demandes de scrutin public constitue l'exercice d'un droit réglementaire qui ne peut être contesté ni discuté; par conséquent, le membre qui remet une demande de scrutin au Président ne saurait être autorisé à justifier les motifs de l'acte qu'il accomplit, et le Président est obligé d'interrompre les explications visant le dépôt d'une demande de scrutin, lors même qu'elles émaneraient du rapporteur ou du Président de la Commission[3].

1040. Comme nous l'avons déjà indiqué, une demande de scrutin déposée sur la question principale n'est pas appliquée d'office par le Président à une motion préjudicielle qui obtient nécessairement la priorité; bien entendu, on a le droit de déclarer que la demande de scrutin est transférée à la motion préjudicielle; mais si cette déclaration ne parvient au Bureau qu'au moment où l'épreuve par assis et levé est déjà commencée sur la motion préjudicielle, cette épreuve doit s'achever, et, s'il n'y a pas de doute, le Président proclame le vote qui demeure acquis[4].

1. C. D. 30 octobre 1903.

2. A. N. 16 mai 1850.

3. C. D. 17 novembre 1909. — V. *supra*, n° 1032.

4. « *M. Edmond Lepelletier.* — Je ne donne pas lecture de l'exposé des motifs qui, du reste, tient en quatre lignes. Je demande l'urgence et je dépose une demande de scrutin.

« *M. Marcel Sembat.* — Nous demandons le renvoi du vote à la prochaine séance; nous ne pouvons pas statuer sur un texte que nous ne connaissons pas.

« *M. le Président.* — La proposition d'ajournement a la priorité. Je la mets aux voix.

« (L'épreuve a lieu.)

« *M. Gauthier (de Clagny).* — Il y a une demande de scrutin, monsieur le Président.

« *M. le Président.* — L'ajournement est prononcé.

« *M. Gauthier (de Clagny).* — Je demande la parole pour un rappel au règlement.

« *M. le Président.* — La parole est à M. Gauthier (de Clagny) pour un rappel au règlement.

« *M. Gauthier (de Clagny).* — Nous avons tous le même intérêt dans la question. Un de nos collègues a cru devoir prendre l'initiative d'un dépôt de projet de résolution sur lequel il demande l'urgence. A ce projet de résolution, pour lequel il demandait un vote immédiat, était jointe une demande de scrutin.

« *Sur divers bancs.* — Sur l'urgence !

« *M. Gauthier (de Clagny).* — Or un des membres de la Chambre a demandé l'ajournement. C'était son droit absolu, comme c'est le droit de la Chambre de le voter. Mais je m'adresse en toute loyauté à M. le Président et à tous mes collègues. Au moment où l'on commençait le vote, nous avons demandé que le scrutin s'appliquât à la proposition d'ajournement.

« M. le Président n'a pas cru devoir nous entendre. Qu'il me permette de lui dire que ce précédent

1041. S'il arrive que le scrutin public *à la tribune* soit réclamé de *vive voix* par plus de quarante membres qui ne soulèvent cette procédure que pour répondre à une demande de scrutin public ordinaire, le Président ne peut pas ordonner immédiatement le scrutin à la tribune, puisque les signatures sont nécessaires pour valider la demande; mais il peut surseoir à ouvrir le vote pour que ceux qui veulent le scrutin à la tribune aient le temps de lui faire parvenir leur demande revêtue des signatures nécessaires [1].

En principe, les signatures des demandes de scrutin public *à la tribune* devraient être toutes apposées sur une même feuille et, par conséquent, produites en même temps entre les mains du Président, comme il arrive pour les demandes de scrutin public ordinaire. Mais dans la pratique, et par tolérance, les Présidents ont admis que des feuilles supplémentaires pouvaient leur être apportées pendant l'appel des noms. Toutefois on ne saurait prolonger indéfiniment cet appel, et lorsque le Président constate que, sur les listes dont il est saisi, moins de quarante signataires ont répondu, il a le droit de déclarer que la demande n'est pas valable [2].

Une demande de scrutin à la tribune déclarée nulle par défaut de présence des quarante signataires demeure valable pour rendre obligatoire le scrutin public ordinaire [3].

Le membre qui a signé la demande et qui a répondu « présent » au milieu du bruit sans avoir pu être pointé a le droit d'en faire la déclaration au procès-verbal. Mais cette déclaration n'infirme en rien la décision du Président qui avait annoncé la nullité de la demande; c'est aux membres à faire silence pour que l'appel se poursuive sans erreur [4].

D'ailleurs, les noms des signataires qui ont été recueillis par le Bureau comme ayant répondu à l'appel de leur nom peuvent être publiés au compte rendu *in extenso*, lors même que la demande de scrutin public à la tribune aurait été déclarée nulle [5]. Par cette procédure, le Bureau permet à la Chambre entière de vérifier la régularité de l'appel. Mais si la demande n'en est pas faite, l'insertion n'est pas obligatoire [6].

peut entraîner pour chacun de nous, à quelque parti qu'il appartienne et quel que soit le banc sur lequel il siège, des conséquences regrettables. La Chambre peut maintenir sa décision; mais si elle permet qu'on élude ainsi la question par un vote de surprise, tout le monde est exposé à s'en trouver mal.

« Je demande à M. le Président — plusieurs de ses prédécesseurs ont agi ainsi — de mettre la question aux voix par scrutin.

« *M. le Président.* — Je réponds avec la plus entière franchise à M. Gauthier (de Clagny). Notre collègue M. Lepelletier avait déposé un projet de résolution pour lequel il avait demandé l'urgence.

« *M. Edmond Lepelletier.* — Avec scrutin.

« *M. le Président.* — Parfaitement, et à ce moment, de ce côté de la Chambre (*à l'extrême gauche*) on a demandé l'ajournement.

« *M. Gauthier (de Clagny).* — Je me suis levé pour demander le scrutin.

« *M. le Président.* — Je parle avec une entière sincérité, croyez-le bien. Au moment où les mains étaient levées — et j'en appelle au témoignage de MM. les secrétaires — je vous ai entendu réclamer le scrutin; à ce moment il était trop tard.

« J'applique le règlement dans toute sa vérité en maintenant le vote. » (C. D. 30 octobre 1902. — Présidence de M. Etienne, Vice-Président.)

1. Cela résulte, par analogie, de la procédure suivie, après un long débat réglementaire, dans la séance de l'Assemblée nationale du 2 août 1850.
2. C. D. 17 mars 1904.
3. C. D. 7 décembre 1908.
4. C. D. 19 mars 1904.
5. C. D. 11 juillet 1892; 17 mars 1904.
6. C. D. 7 décembre 1908.

Lorsque les quarante signataires d'une demande de scrutin public à la tribune ont validé cette demande en répondant à l'appel de leur nom, la Chambre n'est pas obligée néanmoins de procéder immédiatement à l'opération. Le renvoi peut encore être réclamé (V. *supra*, n° 932) et il peut être lui-même l'objet d'une demande de scrutin public[1]. Bien entendu, le renvoi ne pourrait plus être proposé à la Chambre, si le Président avait déjà posé la question et ouvert le scrutin à la tribune.

A la Chambre des députés de Hongrie, le vote par appel nominal est remis *de droit* au lendemain, sur la demande écrite de vingt membres.

On a vu dans le *Traité* que lorsqu'un vote a eu lieu à la tribune et a été annulé pour défaut de *quorum*, le premier signataire de la demande de scrutin à la tribune peut retirer la demande et donner les motifs de ce retrait. C'est une question douteuse de savoir si, lorsque le retrait précède tout vote, les motifs pourraient être également donnés à la Chambre. Ce point n'a jamais été examiné en séance, mais il apparaît bien qu'il ne serait pas sans inconvénient d'ouvrir un droit de parole pour ce seul fait qu'une demande de scrutin a été déposée. Ce serait alors permettre de rentrer dans un débat clos. Lorsque la Chambre a déjà commencé l'opération, qu'il y a une procédure engagée, on peut comprendre que l'un des signataires de la demande de scrutin public à la tribune vienne expliquer pourquoi le second tour de scrutin ne lui paraît plus indispensable, pourquoi la procédure va s'arrêter court. Mais, lorsque la demande de scrutin a été simplement annoncée à la Chambre, il n'y a pas plus lieu d'en motiver l'abandon qu'il n'y aurait eu lieu d'en motiver le dépôt. Dans les séances de la Chambre du 27 novembre 1907 et du 8 décembre 1908, le retrait d'une demande de scrutin à la tribune qui avait été déclarée valable mais qui n'avait pas encore reçu son effet a été annoncé purement et simplement par le Président.

1042. On sait qu'en vertu de résolutions prises par la Chambre le 7 novembre 1902 et par le Sénat le 25 mai 1905 certaines nominations peuvent être faites dans l'un des salons voisins de la salle des séances (V. *supra*, n° 739). Il ne serait pas possible d'étendre cette procédure exceptionnelle aux votations qui sont nécessaires pour les projets et propositions de loi; le texte constitutionnel s'y oppose formellement; l'article 5 de la loi du 16 juillet 1875 décide en effet que « les séances du Sénat et de la Chambre des députés sont *publiques* ». Sauf le cas de comité secret ordonné suivant les formes requises, il ne serait pas possible de soustraire à la publicité l'acte le plus essentiel de la confection des lois qui est le vote; cette opération solennelle doit s'accomplir devant le pays. Si les résolutions précitées ont pu reléguer certaines élections en dehors de la salle des séances, c'est qu'il ne s'agissait pas là d'actes consécutifs aux délibérations des Assemblées; les votes par lesquels chaque Chambre procède à la nomination de ses Commissions intérieures ou à la désignation de ses délégués dans les Commissions extra-parlementaires ont lieu sans débats et au scrutin secret; la loi constitutionnelle ne prescrit à cet

1. A. N. 28 janvier 1875; C. D. 10 et 16 février 1903; 29 février 1904; 27 novembre 1907; 7 décembre 1908.

égard aucune publicité. Elle exige au contraire la publicité des séances pour toute délibération législative dont le vote fait partie intégrante. Les votes par assis et levé ont nécessairement lieu en public; comment dispenser de la même garantie un vote beaucoup plus important? Il faudrait d'ailleurs changer la dénomination du scrutin public le jour où il aurait lieu à huis-clos[1].

1043. S'il arrive qu'au moment où il vient de déclarer l'ouverture d'un scrutin le Président soit saisi d'une difficulté réglementaire qui doit être immédiatement tranchée, il a le droit d'arrêter les huissiers et de leur interdire de présenter les urnes afin que la difficulté soulevée soit résolue; au cas où quelques membres auraient déjà déposé leurs bulletins et réclameraient la continuation du vote, le Président pourrait consulter la Chambre sur la question de savoir si elle considère que l'opération était réellement commencée, car ce n'est pas là une question de droit, mais une simple question de fait dont il convient de laisser l'Assemblée juge au lieu d'en retenir toute la responsabilité pour le Bureau seul[2].

C'est seulement par une tolérance que rien ne consacre que quelques bulletins de vote peuvent être reçus après la proclamation d'un scrutin; si le Président était mis publiquement en demeure de sanctionner et de maintenir cette tolérance, il serait obligé de s'y refuser[3].

1044. Dans la séance de la Chambre des députés du 20 juin 1905, M. Jules Legrand (Basses-Pyrénées) avait proposé d'emprunter au règlement du Sénat la disposition qui rend le pointage obligatoire dès que l'écart des voix est trop

1. Cette question a été spirituellement traitée par M. Marcel Sembat, dans la séance du 17 juillet 1909 au moment où la Chambre allait discuter un projet de résolution qui tendait à rendre le scrutin à la tribune *obligatoire* pour un certain nombre de projets de loi et notamment pour les projets de crédits :

« Vous connaissez tous, disait M. Sembat, ces séances de l'après-midi au début desquelles se trouve inscrit un cahier de crédit, sans grande importance, qui précède à l'ordre du jour un projet de loi extrêmement grave. La Commission du Budget fait un rapport de pure forme, et le vote a lieu rapidement. Par l'effet des dispositions que nous allons voter, le scrutin public à la tribune devient obligatoire pour ces crédits, ce qui fera perdre au moins une heure à la Chambre. J'avais proposé à M. Marin et à plusieurs de nos collègues, dans le cas où le vote n'a pas lieu au cours d'une discussion mais à la fin, et que l'ordre du jour de la Chambre peut ainsi se poursuivre sans qu'on attende le résultat de ce vote, j'avais proposé, dis-je, que l'on procédât au vote dans les salles intérieures, ainsi qu'ont lieu les scrutins pour la nomination des collègues appelés à représenter la Chambre dans diverses Commissions extra-parlementaires que vous connaissez bien. Cela me paraissait très pratique.

« J'ai, naturellement, comme je crois devoir le faire quand il s'agit du règlement, soumis cette proposition à l'honorable M. Pierre, l'homme le mieux qualifié peut-être pour nous éclairer en pareille matière. Il a bondi. « Faites bien attention! Votre proposition est très anticonstitutionnelle. La Constitution exige que nous votions sous les yeux du pays, que le public soit présent pour contrôler par lui-même « cet acte très important. »

« Je ne pouvais pas ne pas m'incliner devant ce Cerbère vigilant; car si le Cerbère de l'antiquité pouvait être apaisé avec des gâteaux de miel, je ne sais pas de miel capable d'adoucir les scrupules de l'honorable M. Pierre. (*Rires.*) Mais si le procédé que je proposais n'est pas applicable, à tout le moins ai-je cru la promesse — et je demande qu'elle soit reproduite ici par le rapporteur — qu'il sera créé un autre procédé dont on voudra bien nous donner le détail, afin d'empêcher le défilé de trois quarts d'heure à la tribune, il faut que ce vote puisse se faire en cinq ou dix minutes. Je demande, par exemple, que, si on repousse le procédé que j'indiquais, on veuille bien installer de chaque côté une urne, de façon que la sortie puisse se faire rapidement. Il est indispensable que l'on nous donne la garantie que le travail parlementaire ne sera pas, par l'effet du vote personnel, absolument désorganisé. »

2. A N. 2 août 1850.

3. « *M. Maurice Berteaux.* — Je viens demander au Bureau de la Chambre de vouloir bien, dans la circonstance actuelle comme dans les précédentes, laisser se produire les rectifications du vote. Un grand nombre de nos collègues ont mal compris le vote sur la priorité de mon projet de résolution et, à l'heure

faible pour donner une sécurité absolue sur le résultat définitif ; il avait présenté la résolution suivante :

« Lorsque, dans le dépouillement, l'écart entre le nombre des bulletins blancs et le nombre des bulletins bleus ne sera pas supérieur à vingt-cinq, les secrétaires devront procéder au pointage des votes émis; dans les autres cas, il appartient au Bureau de décider s'il y a lieu ou non de procéder à l'opération du pointage[1]. »

Ce projet de résolution avait été renvoyé à la Commission du règlement; il n'avait pas été adopté, mais le Président avait fait connaître à l'auteur, après la déclaration d'urgence prononcée par la Chambre, que, dans la pratique, le Bureau suivrait les indications données par le projet.

Dans la séance de la Chambre des députés du 15 juin 1909, M. François Arago a repris, en le modifiant, le projet antérieurement déposé par M. Jules Legrand; après avoir prononcé l'urgence et la discussion immédiate, la Chambre a voté le texte présenté par M. Arago; cette résolution forme aujourd'hui le dernier paragraphe de l'article 84 du règlement; elle est ainsi conçue :

« Lorsque le Gouvernement aura posé la question de confiance sur un vote, le scrutin sera soumis obligatoirement à l'opération du pointage (V. *supra*, n° 1032).

« Pour tous les autres scrutins, lorsque, dans le dépouillement, l'écart entre le nombre des bulletins blancs et le nombre des bulletins bleus ne sera pas supérieur à soixante, les secrétaires devront procéder au pointage des votes émis.

« Dans les autres cas, il appartient au Bureau de décider s'il y a lieu ou non au pointage. »

Pour que le pointage s'impose aux termes du premier paragraphe de la résolution du 15 juin 1909, il faut que la question de confiance soit nettement engagée et que le sort du Cabinet soit vraiment en jeu[2]. Une interprétation trop étroite conduirait à des pointages multipliés qui gaspilleraient inutilement le temps de la Chambre. C'est ainsi que, dans la séance du 29 novembre 1909, le pointage n'a pas été ordonné sur une motion de M. Alexandre Blanc au sujet de laquelle le Président du Conseil avait déclaré qu'elle « posait, devant la Chambre une question d'ordre gouvernemental », ajoutant même :

actuelle, l'écart de chiffres qui avaient été annoncés en séance est déjà considérablement réduit en faveur de ma motion. Je demande simplement au Bureau de ne pas faire cette fois une exception.

« *M. le Président Brisson.* — Messieurs, il n'est pas d'usage de prendre la parole sur le scrutin de la Chambre.

« J'ajoute que le droit de rectifier son vote ne résulte d'aucun article du règlement, et le Président est obligé de déclarer que les scrutins doivent être publiés tels qu'ils résultent des bulletins recueillis par le Bureau. Toute liberté existe d'ailleurs, suivant l'usage, d'insérer au *Journal officiel* des notes rectificatives. L'incident est clos. » (C. D. 14 juin 1909.)

Voy. la décision du Bureau sanctionnée par la Chambre dans la séance du 28 juillet 1894, *Traité* (éd. de 1902), p. 1201, note 1.

1. M. Jules Legrand avait motivé son projet de résolution dans les termes suivants :

« Aucun article de notre règlement ne vise l'opération du pointage; quelque minime que soit l'écart, au premier dépouillement, entre les bulletins bleus et les bulletins blancs, c'est au Bureau qu'il appartient de décider souverainement si l'on pointera ou non. Le pointage ne s'impose que lorsque le nombre des bulletins dépasse celui des députés.

« Il en résulte, à mon sens, un double inconvénient : d'une part, dans certains cas où, pour l'exactitude du scrutin, il y aurait utilité réelle à faire le pointage, on ne le fait pas; d'autre part, pour imposer le pointage, il arrive que, suivant l'expression usitée, on « charge les urnes », c'est-à-dire qu'on dépose dans les urnes plusieurs bulletins au même nom. Je crois que si nous avions une règle fixe on serait moins disposé à céder à cette tentation. »

2. C. D. 24 janvier 1910.

« il résulterait de son vote une anarchie dont, pour ma part, je ne prendrais pas la responsabilité ».

De même, il n'y aurait pas lieu de considérer le pointage comme obligatoire par le seul fait qu'un ordre du jour motivé porterait la formule usuelle que la Chambre a confiance dans le Gouvernement pour obtenir l'accomplissement des actes ou la réalisation des réformes qu'elle réclame[1]; il faudrait que, préalablement au vote, le Gouvernement eût déclaré poser la question de confiance; autrement, il ne serait plus possible à la Chambre de déclarer que les explications fournies par le Gouvernement lui donnent satisfaction et lui inspirent confiance; elle serait condamnée à se réfugier dans une équivalence de termes pour éviter des opérations inutiles et fastidieuses.

Lorsqu'il n'y a plus en concurrence que des ordres du jour affirmant la confiance, il ne suffit pas que le Gouvernement ait déclaré accepter l'un d'eux pour que le pointage devienne obligatoire[2].

Lorsque plusieurs votes se succèdent impliquant tous la question de confiance, le Président peut, avec l'assentiment de la Chambre, dispenser du pointage les derniers scrutins, s'il est établi par les premiers votes que la question de confiance est définitivement tranchée[3].

Aucun membre ne pourrait être admis à porter à la tribune des explications sur les faits que le pointage a révélés, lors même qu'il s'agirait de fournir des arguments à l'appui d'une demande de modification du règlement[4].

Dans les cas où le règlement laisse au Bureau le soin d'examiner si le pointage est nécessaire, c'est aux secrétaires qu'il appartient de décider; lorsqu'ils estiment qu'il n'y a pas lieu de procéder au pointage d'un scrutin, ils le déclarent au Président sous leur responsabilité; dans ce cas, le pointage n'a pas lieu, lors même qu'il serait réclamé par plusieurs membres; la décision du Bureau est souveraine en l'espèce et ne peut être discutée[5].

Le résultat des pointages des scrutins doit être proclamé, dans la séance même où le vote a été rendu; lorsque la Chambre tient deux séances par jour et qu'un vote soumis au pointage a lieu au terme de la première séance, le Président peut proposer de suspendre cette séance au lieu de la lever afin de ne pas retenir l'Assemblée et de permettre d'ajourner la proclamation jusqu'à la reprise de la séance[6].

1045 à 1046. [*Sans modifications.*]

1. C. D. 3 décembre 1909.
2. C. D. 12 janvier 1910.
3. « *M. le Président Brisson.* — Le scrutin sur l'ensemble a été dépouillé.
« La Chambre me permettra de faire une observation. Tous les règlements, et surtout les règlements très récents, on besoin d'être interprétés. La Chambre voudra peut-être donner à sa résolution du 30 juin dernier le sens qu'après les deux pointages qui viennent d'avoir lieu sur la question de confiance, il n'est pas indispensable de procéder au pointage sur le scrutin d'ensemble, le tout à raison des circonstances, et sans même créer un précédent qui puisse lier la Chambre. (*Applaudissements.*)
« *Voix nombreuses.* — Non ! non !
« *M. le Président.* — Je donne lecture du dépouillement du scrutin. » (C. D. 15 juillet 1909). — *Sic*, C. D. 23 novembre 1909.
4. C. D. 8 mars 1904.
5. C. D. 11 novembre 1902.
6. C. D. 28 janvier 1910.

1047. Une Commission d'enquête a le droit de décider que si, pendant le cours de ses délibérations, des questions s'élèvent devant la Chambre touchant les faits qu'elle est chargée de rechercher, ses membres s'abstiendront collectivement et seront inscrits dans les listes du scrutin comme « retenus à la Commission »[1].

1048. [*Sans modifications.*]

1049. On a vu que l'appel nominal peut être réclamé pour un deuxième tour de scrutin, alors qu'il n'avait pas été demandé pour le premier tour de scrutin. De même, lorsque le scrutin public à la tribune, devenu obligatoire par la présence constatée des quarante signataires prévus au règlement, a été renvoyé à la séance suivante (V. *supra*, n° 1041), l'appel nominal qui n'avait pas été proposé au moment où le Président déclarait que le vote aurait lieu à la tribune peut être encore utilement réclamé au début de la séance dans laquelle l'opération doit avoir lieu[2]. Bien entendu, la demande d'appel nominal doit se produire avant que le Président ait prononcé l'ouverture du scrutin.

1050 à 1052. [*Sans modifications.*]

1. « *M. Marcel Sembat.* — Je voudrais poser une question aux membres de la Commission. Est-il convenable que les membres de la Commission participent à un scrutin sur une motion, qu'elle soit soulevée de droite ou de gauche, relative à l'affaire qui nous est soumise ? Ne devons-nous pas nous abstenir, comme étant des juges dans l'affaire ?

« *M. Trannoy.* — Nous serons portés comme « retenus à la Commission d'enquête ».

« *M. Marcel Sembat.* — Je pense que nous sommes unanimes dans la Commission pour ne pas prendre part au vote sur des motions comme celles dont j'ai parlé ? (*Assentiment général.*)

« *Plusieurs membres.* — Nous serons « retenus à la Commission d'enquête ».

« *M. Léopold Fabre.* — Il ne s'agit, bien entendu, que des motions intéressant l'affaire dont nous sommes saisis ?

« *M. Marcel Sembat.* — Parfaitement ! Je ne peux pas être « retenu à la Commission d'enquête » dans un scrutin relatif à la loi militaire.

« *M. Marcel Sembat.* — Il est entendu que l'attitude de la Commission sera unanime ?

« *Plusieurs membres.* — Nous sommes tout à fait d'accord. » (Procès-verbaux de la Commission d'enquête sur la tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil ; 16 juin 1904 ; page 53.)

2. C. D. 1er mars 1904.

CHAPITRE VII

DU VOTE ACQUIS

1053. Il n'est pas possible de revenir sur le vote d'un article définitivement adopté, lors même que cet article ferait partie d'un ensemble de textes destinés à être sanctionnés ultérieurement par une clause générale; mais un paragraphe additionnel peut, en pareil cas, être introduit à la suite du texte voté. Au cours de la discussion du projet de réforme du Code de justice militaire, la Chambre avait rencontré un certain nombre d'articles du Code pénal que la Commission lui proposait de modifier; conformément à une règle nécessaire et constante, le Président avait soumis à la Chambre les modifications successives du Code pénal, avant de mettre aux voix la clause de style qui porte : « Les articles ci-après du Code pénal sont et demeurent modifiés de la manière suivante. » Dans la séance du 8 juin 1909, la Chambre avait voté le nouvel article 514, rédigé par la Commission, elle était même déjà passée à d'autres articles du même Code, lorsque plusieurs membres déclarèrent qu'il leur semblait indispensable d'opérer des changements de forme et de fond dans l'article 514; à l'appui de leur demande, ils firent observer que la Chambre n'avait pas encore voté l'article déclarant modifiés les divers articles du Code pénal séparément mis aux voix. M. le Président Brisson déclara qu'une telle procédure serait absolument contraire au principe que les votes acquis doivent être rigoureusement maintenus :

« Il est très vrai, dit-il, que les différents articles du Code pénal que nous discutons en ce moment font partie de l'article 24; mais ils constituent tout au moins des paragraphes de cet article; or, toutes les fois que la Chambre a voté les paragraphes d'un article, ces paragraphes sont acquis; on ne peut plus y toucher qu'à la condition de rejeter l'article tout entier. Notre collègue pourra donc, s'il le désire, demander le rejet de l'ensemble de l'article 24, mais je ne puis pas, quant à moi, remettre en discussion l'article 514 du Code pénal. »

Au moment du vote de l'article 24 qui contenait la clause de ratification des changements apportés au Code pénal, de nouveaux efforts furent tentés pour déterminer le Président à soumettre le texte de l'article 514 à une revision; le Président s'y refusa; « les votes émis par la Chambre sont acquis, dit-il, et aucune partie de l'article 514 ne peut être ni abrogée ni modifiée à l'heure actuelle » ; mais le Président ajouta qu'un amendement déposé pourrait être renvoyé à la Commission et former, ultérieurement, s'il était adopté, le

dernier paragraphe de l'article 514. La procédure indiquée par le Président reçut l'approbation unanime de la Chambre.

Nous avons dit qu'au cours d'une délibération unique, le respect dû au vote acquis ne permet pas de rectifier, même séance tenante, un article adopté *dans son ensemble*. Mais la Chambre peut voter ou renvoyer à la Commission un amendement qui complète ou explique l'article précédemment adopté[1]. Elle peut également, lorsque *l'ensemble d'un article* n'a pas encore été adopté, autoriser la Commission à lui proposer la suppression d'un mot ou d'une phrase dans un *paragraphe* déjà voté[2]. A plus forte raison, lorsque le § 1er d'un article d'une loi d'impôt a été adopté *sous réserve du taux*, il est légitime, au moment où le paragraphe revient devant la Chambre pour la fixation du taux, d'autoriser la mise aux voix de la suppression d'une partie du texte précédemment adopté, laquelle peut se trouver affectée par le nouveau chiffre proposé[3]. Après le vote du premier paragraphe d'un article, la Chambre peut ordonner l'intercalation dans ce paragraphe d'un nouveau membre de phrase, lorsque cette intercalation est la conséquence de la suppression du second paragraphe prononcée comme suite d'un renvoi d'amendements à la Commission[4].

Le premier devoir du Président est d'assurer le respect des décisions de la Chambre; par conséquent, s'il se produit une motion qui soit en contradiction formelle avec un vote acquis, le Président a le droit de déclarer qu'elle n'est pas recevable, et, si son auteur insiste, il lui appartient de consulter l'Assemblée non point sur la motion elle-même, mais sur sa recevabilité[5]. Par conséquent, lorsque le chiffre d'un crédit a déjà été fixé par un vote définitif, pour le futur exercice, il n'est plus possible d'en proposer l'ajournement[6] ou la modification[7] lorsque la Chambre est appelée à l'inscrire, pour ordre, dans le Budget de cet exercice.

1. C. D. 18 décembre 1903; article 9 des patentes; article 9 *bis* présenté par M. Congy.

2. « *M. le Président de la Commission.* — Il est bien entendu que dans cette hypothèse le mot « toujours » est supprimé dans le § 1er de l'article 9.

« *Au centre et à droite.* — C'est voté! — Il fallait le dire plus tôt.

« *M. le Président Léon Bourgeois.* — Je suis obligé, puisque M. le Président de la Commission fait une nouvelle proposition, de la faire connaître à la Chambre. Mais je fais observer à M. le Président de la Commission que la suppression d'un mot, dans un paragraphe déjà voté, ne peut se faire que s'il n'y a pas d'opposition et je ne pense pas qu'elle se produise. (*Assentiment.*) Je crois qu'en réalité nous sommes arrivés à l'accord et alors il ne faut pas, pour des querelles de forme, empêcher un texte d'aboutir. (*Applaudissements.*)

« Je constate que ceux-là mêmes, parmi nos collègues, qui ont proposé des modifications donnent leur adhésion à mes paroles. Tout le monde accepte donc la suppression indiquée. » (C. D. 3 novembre 1903.) *Sic*, C. D. 1er février 1906.

3. « *M. Delory.* — La Chambre ne peut pas retenir l'amendement de M. Magniaudé tendant à la suppression de la fin du 1er paragraphe, attendu que le paragraphe 1er de l'article 90 *bis* a été adopté de façon ferme à la séance de jeudi dernier, sous réserve seulement du taux.

« *M. le Président Brisson.* — On vous oppose, monsieur Magniaudé, non sans quelque raison, que la Chambre, dans son avant-dernière séance, avait voté, en réservant seulement le taux, tout le paragraphe 1er de l'article 90 *bis*. Mais, il faut bien le reconnaître *du moment que ce paragraphe n'avait pas été adopté dans son ensemble, votre droit reste entier, d'autant plus que le taux lui-même peut déterminer votre nouvelle intervention.*

« La Chambre adopte la suppression par 406 voix contre 62. » (C. D. 24 février 1909.)

4. C. D. 14 mai 1909.

5. C. D. 11 novembre 1907.

6. V. *infra*, n° 1177.

7. « *M. Gérault-Richard.* — Messieurs, j'avais rédigé un amendement tendant au relèvement de la subvention accordée par la métropole au Budget local de la Guadeloupe. On m'a fait observer que ces crédits avaient été votés au commencement de l'été et qu'il n'y avait pas lieu d'y revenir. J'ai alors

1054. Nous avons dit que les rectifications de vote qui se produisent sur le procès-verbal ne peuvent avoir pour conséquence de porter atteinte au vote acquis. Par conséquent, s'il arrive qu'après une série de rectifications un membre veuille constater à la tribune que la majorité se trouve modifiée, il appartient au Président de déclarer que les chiffres du scrutin insérés au *Journal officiel* après avoir été proclamés en séance sont seuls valables et définitifs[1].

Les réclamations contre les erreurs d'un scrutin ne pouvant avoir pour effet de modifier un vote acquis, ces réclamations ne sauraient se produire qu'à l'occasion du procès-verbal (V. n° 953); le Président ne peut les admettre au moment où il vient de proclamer un vote[2].

S'il arrive qu'un membre, en rectifiant son vote, généralise les erreurs qui peuvent se produire et attaque la régularité des opérations de dépouillement, il est dans le droit du Président de constater que la rectification apportée à la tribune ne repose sur aucune preuve matérielle[3].

Lorsque de nombreuses rectifications de vote se produisent au sujet d'un scrutin qui a été soumis au pointage, il appartient au Président de déclarer que ces rectifications ne sauraient, à aucun degré, mettre en suspicion la régularité d'une opération accomplie sous l'autorité et en présence des secrétaires de la Chambre. Si les rectifications ont provoqué dans l'Assemblée une certaine émotion, le Président peut accepter, au nom du Bureau, la mission de rechercher par suite de quelles circonstances indépendantes du pointage, des

demandé à M. le Président de vouloir bien me laisser prendre la parole dans la discussion générale et je vais vous soumettre, messieurs, les arguments qui, à mon avis, militent en faveur de mon amendement, hélas ! mort-né.

« *M. le Président Brisson.* — En effet, sur le chapitre 22, M. Gérault-Richard avait déposé un amendement qui, pour les raisons déjà exposées dans la séance du 11 novembre, a paru à la Présidence n'être pas recevable.

« M. Gérault-Richard proposait de majorer d'une somme de 100.000 fr. la subvention destinée au Budget local de la Guadeloupe; or, cette subvention a déjà été fixée pour l'exercice 1908, par la loi du 20 juillet dernier; par conséquent la question ne peut plus être soulevée de nouveau pour l'exercice 1908. Le crédit qui figure au chapitre 22 du Budget des colonies n'est inscrit que pour ordre, en exécution de la loi du 20 juillet; il n'est donc pas possible de mettre aux voix un amendement tendant à le modifier.

« Quant à l'intérêt de la question, M. Gérault-Richard a la parole pour le faire valoir.

« *M. Gérault-Richard.* — Je m'incline devant la haute autorité de M. le Président; cependant, je ne puis me défendre d'un certain étonnement : pourquoi soumettre des crédits à l'examen et à la discussion de la Chambre s'il ne lui est pas loisible de les modifier à sa convenance ?

« *M. le Président.* — C'est par la raison très simple qu'un vote des deux Chambres, quand il est acquis, est définitif, que vous ne pouvez pas modifier, pour 1908, ce qui a déjà été voté pour 1908. » (C. D. 19 novembre 1907.) — *Sic*, C. D. 23 février 1910.

1. C. D. 8 juillet 1902.

2. « *M. le Président Brisson.* — La Chambre des députés n'a pas adopté.

« *M. Debussy.* — Monsieur le Président, je demande la parole pour protester; on m'a volé mes bulletins.

« *M. le Président.* — On ne peut pas engager un débat sur un vote qui vient d'être proclamé. Je ne puis vous donner la parole.

« *M. Lucien Cornet.* — Il s'agit de savoir...

« Je demande la parole.

« *M. le Président.* — Je répète que je ne puis vous la donner en ce moment. » (C. D. 4 novembre 1904.)

3. « *M. le Président.* — Il n'entre pas le moins du monde dans ma pensée de contester l'exactitude de l'assertion de notre honorable collègue; mais je suis bien obligé de lui faire observer que toute la vigilance du Président et du Bureau ne peut porter que sur l'exact enregistrement au *Journal officiel* des noms inscrits sur les bulletins de vote remis au Bureau des procès-verbaux. Eh bien, je dis que, toute vérification faite, le bulletin de notre collègue ne se trouve pas dans ceux du scrutin d'hier. » (A. N. 5 juin 1874.)

votes se sont trouvés modifiés [1]. En ce cas les résultats de l'enquête ouverte par le Bureau sont portés à la connaissance de l'Assemblée par le Président [2].

Les feuilles de dépouillement des scrutins corroborées par les bulletins de vote qui sont conservés jusqu'après l'adoption du procès-verbal, font foi des résultats proclamés, et il ne serait pas possible de demander l'annulation d'un scrutin sous prétexte que les listes des votants auraient été inexactement reproduites au *Journal officiel;* en pareil cas, le vote doit être maintenu sous réserve d'une réimpression complète des listes à l'*Officiel* [3].

1055. Lorsque la Commission et le Gouvernement ont accepté un amendement, il arrive assez souvent que, dans la pensée qu'il n'y a plus aucune opposition, le Président déclare l'amendement adopté sans le mettre aux voix. Dans ce cas, s'il s'élève une protestation, même après qu'un autre amendement a déjà été mis en délibération, le Président peut, en toute loyauté, proposer à ceux

1. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Toutes ces observations seront insérées au procès-verbal.

« Messieurs, je fais observer d'abord qu'aucun de nos collègues n'a contesté la matérialité des faits consignés au procès-verbal, et, en effet, aucun d'eux ne le pouvait faire, car il a été procédé à l'opération du pointage par MM. les secrétaires. Or, ceux-ci n'ont pu que constater ce qu'ils ont trouvé dans les urnes ou dans les corbeilles. (*Très bien! très bien!*)

« Que s'est-il passé en dehors de l'opération du pointage ? Je l'ignore ; mais le Bureau, sur l'indication de quelques-uns de nos collègues, se met volontiers à la disposition du Sénat pour le rechercher par les moyens qui sont à sa disposition. (*Très bien! très bien!*)

« Pour le moment, je tiens à répéter ce qui a déjà été dit à cette tribune, à savoir que dans les urnes on n'a pas trouvé, comme cela se produit quelquefois, des bulletins de couleurs différentes et qui y auraient été déposés ensemble de manière à s'annuler les uns les autres, au nom des membres qui viennent d'apporter leurs réclamations à la tribune.

« Mais on a constaté, au contraire, qu'aucun bulletin au nom de ceux de nos collègues qui viennent de présenter leurs observations n'existait dans les urnes.

« *A gauche.* — C'est vrai !

« *M. le Président.* — C'est le seul renseignement que je puisse fournir au Sénat.

« Comment peut-il se faire que les bulletins que quelques-uns de nos collègues déclarent avoir été déposés en leur nom dans les urnes n'y aient pas été retrouvés ? (*Rires et applaudissements sur un grand nombre de bancs.*)

« Je n'en sais rien.

« En cette occurrence, la seule chose que puisse faire le Bureau, c'est de promettre au Sénat qu'il prendra à ce sujet les renseignements les plus minutieux et qu'il fera connaître le résultat de ses investigations. (*Nouveaux applaudissements.*) » (S. 26 juin 1908.) V. également l'erreur qui s'était produite à la Chambre des députés dans un scrutin soumis à pointage et qui a été rectifiée par le Président au début de la 1re séance du 22 octobre 1908. — *Sic,* S. 27 mai 1909 (erreur de pointage réduisant la majorité de 12 voix à 1).

2. « *M. le Président Antonin Dubost.* — Messieurs, j'ai une communication à faire au Sénat. Conformément au désir exprimé par quelques-uns de nos collègues, votre Bureau a réuni les renseignements les plus circonstanciés sur les causes qui ont motivé les réclamations portées à la tribune contre le scrutin, après pointage, sur la motion d'ajournement proposée par la Commission du rachat de l'Ouest. (séance du 25 juin.)

« Le Sénat comprendra que je ne puisse entrer dans tous les détails auxquels le Bureau s'est arrêté ; mais je puis dire que le Bureau a été unanime à penser que l'incident n'a pas la gravité que, sous le coup d'une émotion légitime, on avait pu tout d'abord lui attribuer ; qu'en outre, toutes les personnes mêlées de près ou de loin à cet incident sont au-dessus de tout soupçon et que leur bonne foi est entière. (*Très bien! très bien!*)

« Le champ des investigations du Bureau était bien délimité par ce fait que toutes les réclamations émanaient de membres de l'Assemblée portés au *Journal officiel* comme n'ayant pas pris part au vote.

« Sans doute, et à raison même de ce fait, les recherches du Bureau ne pouvaient aboutir sur tous les points à des constatations matérielles ; elles lui permettent cependant de déclarer, à l'unanimité, d'abord que l'opération du pointage a bien porté sur la totalité des suffrages recueillis et déposés dans les urnes, et en second lieu, qu'il a acquis la conviction que les abstentions qui ont motivé des réclamations ne peuvent être attribuées qu'à des inadvertances ou à des oublis tout à fait involontaires.

« Le Bureau croit devoir ajouter que la conclusion qui se dégage de son étude scrupuleuse des faits est un appel à la vigilance de nos collègues, dont l'attention, au moment du vote, suffira pour empêcher le retour de pareils incidents. (*Approbation générale. — Très bien! très bien!*) » (S. 7 juillet 1908.)

3. A. N. 25 juin 1850.

qui réclament de consulter la Chambre et de provoquer un vote sur l'amendement contesté. Les scrupules qui font légitimement hésiter à recommencer un vote acquis n'ont pas ici la même force, puisque, dans la réalité, il n'y a pas eu vote, mais seulement déclaration d'adoption, sans que l'Assemblée ait été matériellement consultée. Bien entendu, il importe que, même sous cette forme, les décisions de la Chambre n'aient point une apparence provisoire, et, si les membres qui avaient protesté s'inclinent devant la parole du Président rappelant qu'il avait constaté l'adhésion de la majorité, il n'y a pas lieu de revenir sur la question. La proclamation est acquise[1].

Lorsque le Président a proclamé un vote par assis et levé sans consulter les secrétaires, le fait peut motiver une observation, mais il ne suffit pas pour obliger le Président à consulter de nouveau la Chambre[2].

On ne peut pas réclamer l'annulation d'un vote sous prétexte que le texte adopté a été l'objet d'une rectification, lorsque le Président a donné lecture de la rédaction modifiée et que, d'ailleurs, cette rédaction modifiée a été régulièrement distribuée à la Chambre. En pareil cas, le vote est acquis, lors même que l'auteur de l'amendement adopté déclarerait que la rectification distribuée résultait d'un malentendu[3].

S'il arrive qu'au moment de la proclamation d'un vote par assis et levé sur la seconde partie d'un amendement composé de deux parties dont l'une se rattache à un article et l'autre à un article différent, plusieurs membres déclarent n'avoir cru être appelés à voter que sur la première partie, le Président a le droit de faire recommencer l'épreuve, lors même que le

1. C. D. 22 décembre 1903.

2. C. D. 23 février 1905.

3. *M. Maurice Allard* — « ...Il paraît que l'amendement de M. de La Batut a été voté. J'en ai parlé à M. le Président qui me dit que le vote a été régulier.

« *M. le Président Brisson.* — J'ai donné moi-même lecture de l'amendement. M. le rapporteur a dit qu'il l'acceptait. C'est dans ces conditions qu'il a été adopté par la Chambre.

« *M. Edouard Vaillant.* — La Chambre ne l'a pas accepté.

« *M. le Président.* — Je déclare dès à présent qu'il est impossible de toucher à un texte dont j'ai donné lecture et que la Chambre a adopté.

« *M. Edouard Vaillant.* — La Chambre n'en a pas entendu la lecture.

« *M. le Président.* — Je répète qu'il ne m'est pas possible de changer un texte que j'ai lu et que la Chambre a entendu et adopté.

« *M. de La Batut.* — Mon amendement avait surtout en vue la conservation et non pas l'entretien. Il y a eu un malentendu.

« *M. le Président.* — Comment ! un malentendu. L'amendement a été distribué, il est imprimé et non pas manuscrit.

« *M. Maurice Allard.* — Je ne mets nullement en doute — personne ne supposera le contraire — la parole du Président de cette Chambre. Mais il y a un fait certain ; parmi les députés il y en a un très grand nombre, la majorité, qui n'ont pas entendu la lecture de l'amendement de M. de La Batut... On me dit que je devais connaître l'amendement antérieurement. Mais s'il n'y avait aucune confusion, si le texte portait les mots « conservation et entretien » c'est qu'il avait été modifié depuis le dépôt de l'amendement.

« Vous ne sortirez pas de ce dilemme : ou il y a eu confusion, ou l'amendement avait été modifié. Dans les deux termes, il est évident que le vote a été vicié, et parce qu'il y a eu confusion, et parce qu'on n'a pas entendu distinctement la lecture de l'amendement modifié.

« *M. le Président.* — Je ne puis pas laisser dire que le vote a été vicié. J'ai donné lecture de l'amendement ; M. de La Batut est monté à la tribune. A ce moment, M. le rapporteur est intervenu pour dire qu'afin d'abréger les débats, la Commission consentait à l'adoption de l'amendement de M. de La Batut ; et alors, sur le plus grand nombre des bancs de la gauche, il a été applaudi à cette communication de M. le rapporteur de la Commission.

« En conséquence, le vote est aussi solennel que les autres. C'est le droit de tous, sans exception, que je défends en ne permettant pas de revenir sur un vote acquis. » (C. D. 21 décembre 1907.)

Bureau serait d'avis qu'il n'y a aucun doute sur la position de la question[1].

Le Président peut en effet, avec l'assentiment de la Chambre, renouveler un vote par assis et levé, lorsqu'il constate que la question a été mal comprise (V. *supra*, n° 1033); mais il est de principe qu'un vote ne saurait être recommencé parce que des membres, fussent-ils très nombreux, contestent l'appréciation du Bureau[2]; lorsque le Bureau a prononcé, sa décision ne peut être attaquée et il n'est pas possible de la soumettre au jugement de l'Assemblée; c'est au Bureau permanent, non point à la majorité de chaque jour, que le règlement a confié le droit de valider les votes.

1056 à **1057**. [*Sans modifications.*]

1058. Lorsque les résultats d'un scrutin proclamé en séance se trouvent modifiés par le dépouillement des bulletins, après le départ de la Chambre, il appartient au Président de décider si les listes des votants seront ou non publiées avant l'adoption du procès-verbal. Si le scrutin porte sur une question grave, le Président fait surseoir à l'insertion des listes, afin que la Chambre

1. « *M. le Président.* — La proposition de M. Paris est prise en considération. (*Réclamations à gauche.*)
« Je ne m'explique pas les réclamations qui se produisent.
« *M. Lepère.* — Nous pensons que la deuxième partie de la disposition additionnelle n'a pas été prise en considération.
« *M. le Président.* — Le Bureau est d'avis que l'Assemblée s'est prononcée pour la prise en considération de la seconde partie de la disposition additionnelle comme de la première; mais, s'il y a doute, je suis prêt à recommencer l'épreuve. (*Non ! Non ! au centre.*)
« Permettez, messieurs ! il ne doit pas y avoir de surprise.
« Je vais consulter à nouveau l'Assemblée. Mais, d'abord, je lui rappellerai que M. Paris a développé un amendement en deux parties, dont l'une se rattachait à l'article 1er et l'autre à l'article 2.
« L'Assemblée a pris en considération la partie de l'amendement relative à l'article 1er. Le Bureau était d'avis que la partie relative à l'article 2, qui est le corollaire de la première, était également prise en considération ; mais, puisqu'on se plaint de n'avoir pas compris le vote, je vais recommencer l'épreuve. » (A. N. 1er juillet 1874.)

2. Sur ce point il est intéressant de rappeler un précédent qui date des origines de l'Assemblée nationale, en notant que de ce précédent même ressort la sagesse de la jurisprudence actuelle, qui établit le doute sur l'avis d'un seul membre du Bureau. (Voy. n° 1034 du *Traité*.)
« *M. le Président Grévy, après avoir consulté le Bureau.* — L'urgence n'est pas déclarée. (Réclamations à droite.)
« *Plusieurs membres.* — Le scrutin ! le scrutin !
« *M. de Belcastel.* — Je demande formellement le scrutin.
« *M le Président.* — Messieurs, lorsque vous avez constitué un Bureau, vous l'avez composé, sans doute, d'hommes qui ont votre confiance ? Nous avons examiné avec le plus grand soin la seconde épreuve; j'ai consulté le Bureau, et le Bureau a décidé, à la majorité de quatre voix contre deux, que l'urgence n'était pas déclarée.
« *M. le marquis de Castellane.* — Je demande, comme secrétaire, à faire une simple observation. Puisque le règlement a disposé le Bureau des deux côtés du fauteuil de M. le Président, c'est apparemment pour qu'on puisse juger de chaque côté en pleine connaissance de cause. Si l'opinion sur le vote dont il s'agit avait été partagée dans chacun des côtés du Bureau, je n'aurais rien dit; mais il y a tout un côté qui n'a pas jugé le vote de la même façon. Dans ces conditions, je demande le scrutin.
« *M. Cochery.* — C'est un membre du Bureau qui veut faire infirmer la décision du Bureau !
« *M. Paris. — Messieurs, le respect le plus absolu des décisions du Bureau est la première règle des Assemblées parlementaires.*
« A la majorité de 4 voix contre 2, il a été décidé que l'urgence n'était pas déclarée sur la proposition de M. de Belcastel. Je vous en conjure, messieurs, n'élevez aucune espèce de doute, même en apparence, contre une pareille décision.
« *M. le Chef du pouvoir exécutif.* — On ne discute pas les décisions du Bureau !
« *M. le Président. — L'Assemblée me permettra de ne pas la consulter et de maintenir la décision du Bureau.* » (A. N. 12 août 1871.)
De même, dans la séance du 5 juin 1873, M. le Président Buffet repoussait toute réclamation contre un jugement du Bureau : « Messieurs, disait-il, je n'admets pas de protestations contre les décisions du Bureau... *Il ne peut y avoir ni réclamations ni observations sur un vote, quand il a été proclamé par le Bureau.* »

soit la première avertie de l'erreur[1]; s'il s'agit d'un scrutin de peu d'importance, les listes sont, suivant l'usage, annexées au compte rendu; mais, à la suite des chiffres rectifiés, la formule d'adoption ou de non-adoption ne figure plus, car le service ne saurait modifier la déclaration intervenue en séance, et, d'autre part, il serait singulier de reproduire une déclaration démentie par les chiffres[2].

1. C. D. 15 mars 1884; 3 juillet 1890.
2. C. D. 22 décembre 1891; 10 décembre 1904; 10 avril 1906.

LIVRE SEPTIÈME

PRÉROGATIVES DES POUVOIRS PUBLICS

PREMIÈRE SECTION

DE L'INVIOLABILITÉ PARLEMENTAIRE

CHAPITRE PREMIER

DE L'INVIOLABILITÉ PERSONNELLE

1059 à **1060**. [*Sans modifications.*]

1061. En Russie, l'oukase du 19 août 1905 qui a créé, sous le nom de Douma, une Assemblée nationale (V. *supra*, n° 50), a établi pour ses membres des immunités parlementaires; aux termes de l'article 14, les membres de la Douma jouissent d'une liberté absolue de discussion et de vote pour toutes les questions soumises à la compétence de l'Assemblée. En vertu de l'article 15, ils ne peuvent être privés de leur liberté que par une décision de justice; ils ne peuvent être arrêtés pour dettes; toutefois, l'article 19 dispose que les membres de la Douma qui seraient déclarés insolvables se verraient temporairement exclus des séances jusqu'après enquête sur le caractère de l'insolvabilité; d'après les articles 21 et 22, l'exclusion dépend du Sénat; elle est examinée, sur une communication du Président de la Douma, et résolue par le premier département du Sénat, à la pluralité des voix. L'ar-

ticle 20 décide que les membres de la Douma sont responsables des délits commis par eux pendant l'exercice de leurs fonctions, ou connexes à cet exercice, dans les mêmes conditions que les membres du Conseil de l'Empire.

La Constitution de Serbie en date du 6 avril 1901 a déterminé de la manière suivante, dans son article 59, les principes applicables à l'inviolabilité parlementaire :

« Personne ne peut, en aucun temps, demander compte à un député ou à un sénateur d'une opinion ou d'un vote qu'il a émis au sein de la représentation nationale. — *Pendant la durée de son mandat*, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, sans l'autorisation préalable de la Chambre à laquelle il appartient, être poursuivi ou mis en arrestation pour quelque délit que ce soit. — Exception est faite pour le cas de flagrant délit, si le délit commis par le sénateur ou le député est de ceux qui entraînent l'arrestation. Mais, *même dans ce cas*, la Chambre doit être avisée, et *c'est elle qui décide si l'affaire sera poursuivie ou non.* »

L'article 79 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, décide que, pendant la durée de la session, aucun député ne peut être arrêté ou poursuivi, sauf le cas de flagrant délit, que sur une décision prise par la majorité de la Chambre et accordant l'autorisation de poursuivre.

1062 à **1066**. [*Sans modifications.*]

1067. La question de savoir si la communication faite en séance publique d'une demande en autorisation de poursuites est un acte suspensif de la prescription a été longuement examinée dans des rapports déposés sur le Bureau du Sénat, le premier par M. Cordelet, à la date du 27 avril 1893, le second par M. Garreau, à la date du 9 juin 1903. Tous deux ont conclu dans le sens de l'affirmative. S'il devait en être autrement, l'inviolabilité des représentants du pays n'aurait plus le caractère d'une mesure indispensable d'ordre public, mais simplement d'un privilège personnel. Pour les délits de presse, par exemple, il suffirait qu'ils fussent commis trois mois avant la clôture de la session pour que, par la seule volonté de l'une des Chambres, la prescription leur fût immédiatement acquise.

« La présente session, disait M. Cordelet, ne devant être vraisemblablement close qu'en juillet ou en août, il s'ensuit que l'action de M. Gaston Bazille ne pourra s'exercer que plus de trois mois après les faits qui la motivent. La prescription de trois mois pourra-t-elle alors lui être opposée victorieusement? *Si cela était, le refus d'autorisation équivaudrait à un véritable déni de justice*, et votre Commission ne vous le proposerait pas.

« La question se ramène à savoir si la prescription n'est pas virtuellement suspendue pendant la durée de la session parlementaire, *du moins à partir de la demande en autorisation de poursuites; et c'est en effet à cette conclusion qu'un examen sérieux a conduit la Commission.*

« Dès lors, si le refus d'autorisation impose un délai à l'exercice de l'action, *il ne la supprime pas et laisse intact le droit du plaignant.* »

Après avoir exposé, d'après la doctrine la mieux établie et la plus sûre[1], les

1. M. Cordelet appuyait avec raison sa thèse sur les nombreux arrêts de la Cour suprême (Cass. crim., 21 juin 1878 ; 16 avril 1880 ; 27 janvier 1883 ; 3 janvier 1884 ; 7 février 1885 ; 12 février 1885 ; 5 novembre 1886) desquels il résulte que le pourvoi en cassation est non seulement interruptif, mais encore *suspensif* de la prescription pendant toute la durée de l'instance en cassation. Or, ces divers arrêts donnent une raison toujours la même, qui est exactement applicable au cas de l'inviolabilité parlementaire : c'est que l'instance devant

principes généraux qui régissent les cas de suspension de prescription, M. Cordelet faisait l'application de ces principes à la matière constitutionnelle telle qu'elle résulte de la loi du 16 juillet 1875, et il terminait en ces termes :

« Ce qu'il importe avant tout de remarquer, c'est que l'immunité parlementaire ne crée pas un obstacle absolu à la poursuite, même pendant la durée de la session. Cet obstacle peut être levé sur la demande du Ministère public ou du plaignant.

« Quand le Ministère public et le plaignant seront-ils en face d'un empêchement absolu et définitif d'agir pendant la durée de la session? Le jour seulement où l'autorisation, ayant été demandée, leur aura été refusée. Mais comme, d'une part, *en la sollicitant, ils ont fait tout ce qu'ils pouvaient faire*, et que, d'autre part, il ne dépend pas d'eux qu'il soit statué plus ou moins promptement par la Chambre (argument d'analogie tiré de l'arrêt de la Cour de cassation, Ch. crim., du 4 décembre 1885[1]), *on doit admettre que la prescription est suspendue depuis la demande d'autorisation elle-même jusqu'au jour où elle a été accueillie, et jusqu'à la fin de la session si elle a été repoussée.*

« Que si l'autorisation de poursuivre n'a pas été demandée, le motif juridique et essentiel de la suspension de la prescription manque; car rien ne prouve qu'elle n'eût pas été accordée et l'obstacle à la poursuite levé. »

Dans son rapport du 9 juin 1903, M. Garreau est arrivé aux mêmes conclusions. Nous croyons utile de reproduire ici la partie doctrinale du rapport de M. Garreau, parce que ce document fixe nettement l'état de la question et condense avec autant de précision que de clarté tous les arguments qui peuvent être produits sur cette question si délicate et si complexe, où le droit public, le droit criminel et le droit civil se trouvent pour ainsi dire confondus. Après avoir rappelé que le dépôt d'une demande en autorisation de poursuites est, pendant les sessions, la seule voie de recours ouverte aux particuliers contre les membres des Chambres en matière correctionnelle, et qu'il est juste de ne pas la fermer aux parties qui se croient lésées[2], le rapporteur du Sénat ajoutait :

« En décider autrement, ce serait méconnaître des intérêts respectables, ce serait placer le sénateur et le député en quelque sorte au-dessus des lois de son pays en permettant que, par la seule volonté de ses pairs, par le plus ou moins de lenteur qu'ils pourraient apporter à l'examen d'une demande en autorisation, il puisse bénéficier d'un régime de faveur et échapper aux responsabilités pénales qu'il peut avoir encourues. L'immunité parlementaire dont les Chambres se montrent à bon droit si jalouses pour leurs membres n'est respectable qu'à la condition qu'elle ne soit pas un privilège créé au profit d'une catégorie de citoyens et qu'elle laisse entier le droit des autres citoyens ou de la société, sans permettre qu'il y soit porté la plus légère atteinte. Que l'usage de ce droit puisse, pour des raisons d'ordre supérieur, être momentanément suspendu, nul ne le nie et ne saurait s'en plaindre; mais *qu'il puisse dépendre d'une Chambre d'éteindre ce droit en laissant par exemple s'accomplir une prescription ou en se refusant arbitrairement à l'examen d'une*

la Cour de cassation crée pour la partie publique et la partie civile une véritable impossibilité d'agir. (Article 373 du Code d'instruction criminelle : « Quelle que soit la cause de la non-recevabilité dont les pourvois peuvent être entachés, tant que la Cour de cassation n'a pas statué, le cours de la prescription se trouve nécessairement suspendu, le Ministère public pas plus que la partie civile n'ayant le droit de se constituer juges desdits pourvois. ») (Arr. Cass., 8 novembre 1889.)

1. Par application du principe que la prescription en matière correctionnelle est suspendue « toutes les « fois qu'un obstacle *de droit* met la partie poursuivante dans l'impossibilité d'agir », la Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 4 décembre 1885, que la prescription est notamment suspendue pendant le temps, *quelle qu'en soit la durée*, que le juge consacre au délibéré.

2. « Il est un principe, disait M. Garreau, qu'il faut tout d'abord dégager avec précision, c'est que l'autorisation de la Chambre à laquelle appartient un sénateur ou un député prévenu de crime ou de délit est la base nécessaire et légale de toute poursuite exercée contre lui au cours d'une session, c'est que tout acte de poursuites fait sans cette autorisation est frappé de nullité. Or, comme le remarque très judicieusement M. Pierre dans son savant *Traité de droit politique*, du moment où la loi constitutionnelle ne permet pas de citer régulièrement un sénateur ou un député, n'est-il pas légitime que les parties puissent réserver leurs droits par une demande en autorisation de poursuites ? N'est-il pas juste que cet acte, le seul que puisse accomplir valablement la partie plaignante, soit suspensif de prescription, lors même qu'il serait suivi du refus de la Chambre saisie? »

demande en autorisation, voilà à coup sûr ce qui ne saurait être admis ni toléré sous aucun régime, encore moins sous un régime démocratique et dans un pays qui s'honore d'avoir le premier inscrit dans ses lois le principe absolu de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Ici doit s'appliquer avec force la vieille maxime de droit, toute de raison et de justice : *Contra non valentem agere non currit præscriptio*...

« C'est le même principe qui est affirmé avec énergie par Dalloz (v° *Presse*, n° 1529, p. 518, et v° *Prescription*, n° 154, p. 225), quand il déclare « que la prescription de l'action « cesse de courir pendant toute la durée de la session; qu'elle ne reprend son cours qu'à « l'expiration de la session ».

« La doctrine et la jurisprudence paraissent désormais définitivement fixées en ce sens; et elles nous semblent faire une juste application des principes.

« En résumé, la demande en autorisation de poursuites a été régulièrement introduite dans les délais légaux, c'est-à-dire moins de trois mois après le délit qu'elle vise à atteindre et sur l'existence ou l'inexistence duquel le Sénat, Assemblée législative, n'a à se prononcer ni en fait, ni en droit. Elle ne présente pas un caractère d'urgence ou de gravité qui justifie la levée de l'immunité parlementaire. *Elle a eu pour résultat certain de suspendre la prescription qui ne reprendra son cours que le lendemain, désormais prochain, de la clôture de la session ordinaire. Le rejet de la demande en autorisation de poursuites ne peut léser aucun droit,* blesser aucun intérêt. Il ne sera qu'un hommage de plus à des principes tutélaires maintes fois invoqués, maintes fois proclamés. »

1068. L'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ayant décidé que l'inviolabilité parlementaire existe « pendant la durée de la session », on peut élever la question de savoir si cette inviolabilité couvre les sénateurs lorsque le Sénat est réuni comme Cour de justice hors le temps de la session commune aux deux Chambres. L'affirmative ne saurait être douteuse. Lorsque le Sénat est réuni en Cour de justice, il est en session; sans doute, c'est une session judiciaire; mais le § 1^er^ de l'article 14 n'établit aucune distinction de session législative et de session judiciaire; il dit « la session » tout court, sans épithète. Il suffit que l'une des Chambres soit légalement assemblée pour que ses membres soient protégés par l'immunité constitutionnelle; or, le Sénat est la seule des deux Chambres qui puisse tenir une assemblée hors le temps de la session commune, comme le déclare expressément l'article 4 de la loi du 16 juillet 1875; les sénateurs seuls peuvent donc être appelés à jouir des immunités parlementaires lorsque les députés en sont privés. L'article 4 que nous venons de rappeler indique très nettement, par sa rédaction même, que, dans la pensée du législateur de 1875, la réunion du Sénat en Cour de justice ouvre bien réellement une « session » du Sénat.

La question s'est posée une seule fois, le 26 octobre 1899, devant le tribunal correctionnel d'Abbeville [1]. Un sénateur de la Somme, M. Maquennehen, était poursuivi par M. Lecoustellier sous la triple inculpation d'injures publiques, coups et diffamation. La session législative n'était pas ouverte, mais le Sénat était réuni comme Cour de justice; le Ministère public conclut à la nullité de l'assignation; le tribunal adopta ces conclusions : il déclara l'assignation nulle par défaut d'autorisation de poursuites; son jugement constatait que « la Constitution n'établit aucune distinction entre le Sénat Haute Cour et le Sénat Assemblée législative ».

Nous avons dit, dans le *Traité* (p. 1217, note 1), que, dans le cas où les élections générales ont lieu *au cours de la session ordinaire* — comme cela se pratique depuis la loi du 22 juillet 1893, — tous les membres de la Législa-

1. Voir le *Temps* du 28 octobre 1899.

ture soumise au renouvellement intégral *conservent* l'inviolabilité jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs, sans distinction aucune entre ceux qui sont réélus et ceux qui ne le sont pas. Nous avons ajouté que, par suite, l'inviolabilité n'est pas acquise aux membres *nouveaux* à partir du jour de leur élection, mais seulement à partir du jour où la Chambre *nouvelle* a le droit de siéger. D'une part, en effet, il ne peut y avoir, pour une même circonscription, deux députés en fonctions ni deux députés inviolables, car on arriverait à ce résultat que, si, par hypothèse, aucun des membres de la Chambre expirante n'était réélu, il y aurait pendant quelques semaines trois Chambres en possession des immunités parlementaires. D'autre part, l'inviolabilité n'est pas une prérogative individuelle; elle n'est pas attachée à la personne, mais à l'exercice du mandat. De même que, pendant l'intervalle des sessions, les sénateurs et les députés ne jouissent d'aucune immunité, parce qu'ils n'ont plus l'exercice de leur mandat, de même les députés qui sont élus mais qui n'ont encore aucun droit de siéger et qui, par conséquent, ne peuvent exercer leur mandat, ne sauraient être investis du privilège de l'inviolabilité. Cela est tellement évident que si, dans cette période transitoire, les Chambres étaient obligées de se réunir, il ne pourrait être déposé aucune demande de poursuites contre les *nouveaux* élus qui seraient sous le coup d'inculpations quelconques, car ils ne feraient pas partie de la Chambre réunie, et celle-ci, par conséquent, n'aurait aucune qualité pour statuer à leur égard.

Cette doctrine présente à coup sûr l'inconvénient de placer les membres *nouveaux* qui sont nommés aux élections générales dans une situation moins favorable que celle des membres nommés aux élections partielles; or, les passions politiques sont bien plus ardentes et plus redoutables après les élections générales qu'après une élection partielle. Mais, pour que l'inviolabilité parlementaire fût acquise à *tous les élus sans exception*, il faudrait une modification des lois constitutionnelles[1].

La question s'est posée en 1903 devant la Cour de cassation. M. X..., qui ne faisait pas encore partie de la Chambre, avait été proclamé élu au premier tour de scrutin le 27 avril 1902, date des élections générales pour la formation de la 8e législature dont les pouvoirs ne devaient commencer que le 1er juin suivant. A la suite des incidents de la période électorale, M. X... fut assigné à la requête d'une partie civile, par une citation en date du 1er mai 1902, devant le tribunal correctionnel de la Seine, pour injures et diffamation publiques. Devant la juridiction correctionnelle, d'abord, puis devant la Cour d'appel de Paris, M. X... soutint la nullité de la citation pour défaut d'autorisation de la Chambre dont il était appelé à faire partie. Ce moyen de défense ayant été successivement repoussé par le tribunal et par la Cour, l'affaire vint en cassation.

Dans un savant rapport, M. le conseiller Roulier examina les deux points de droit suivants : 1° la Chambre était-elle en session lorsque la citation a été délivrée; 2° était-ce la Chambre à laquelle appartenait l'auteur du pourvoi et,

1. C'est la solution qu'a proposée M. Marcel Moye dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. XXXIII, p. 1.

par suite, à quelle date commence le mandat des membres nommés aux élections générales.

Sur le premier point aucun doute ne pouvait s'élever : la Chambre était bien en session le 1er mai, à la date de la citation. Mais c'était précisément la Chambre dont M. X... ne faisait pas partie[1]. Si des événements imprévus avaient rendu nécessaire une réunion à la date même de la citation, le Président de la Chambre qui seul avait le pouvoir de faire la convocation n'aurait pas appelé M. X... à siéger, et, si M. X... s'était présenté au Palais-Bourbon pendant cette partie de la session, il n'aurait pu être admis que dans la salle des Pas-Perdus qui est réservée aux étrangers :

« Il est certain, disait excellemment M. le conseiller rapporteur Roulier, que M. X... ne faisait pas partie de la Chambre qui était en session, avant le 1er juin, qu'il ne pouvait y pénétrer en sa qualité de nouveau député, y prendre sa place, y prétendre à l'exercice de son mandat.

« La Chambre était en session; il n'était pas de *cette* Chambre.

« Il n'avait enfin qu'un titre *nu*, dénué de toute force, de tout pouvoir et par conséquent privé de toute protection. Nous l'avons déjà dit lorsqu'il s'agissait d'examiner la situation de la Chambre nouvelle, envisagée dans son unité, comme rouage constitutionnel, au regard de la législature précédente, et nous ne pouvons que le répéter lorsqu'il s'agit de fixer les situations individuelles.

« Les mêmes principes conduisent aux mêmes solutions.

« S'il en est ainsi, M. X... n'était pas, le 1er mai 1902, date de la citation, couvert par le privilège de l'inviolabilité parlementaire *qui appartenait seulement au député élu en* 1898.

« La rigueur des textes nous met dans la nécessité de vous proposer cette seconde solution, malgré les inconvénients de principe qu'elle peut offrir, et, dans ce cas, vous aboutiriez à un arrêt de rejet qui serait fondé sur les lois de 1893 et des 16 juillet et 30 novembre 1875.

« La situation n'est pas, d'ailleurs, sans remède : la Chambre des députés pouvant tou-

1. Dans l'affaire dont il s'agit, le rapport de M. le conseiller Roulier établit nettement le caractère de la Chambre *nommée* aux élections générales de 1902, mais encore *incapable* de se réunir :

« Nous avons vu que les pouvoirs de la précédente législature expiraient le 31 mai 1902. Cela signifie que les membres de l'ancienne Chambre ne pouvaient plus exercer aucun mandat législatif après le 31 mai 1902, du fait de leur élection en 1898, puisque la durée de leur mandat est de quatre ans et qu'ils avaient commencé de l'exercer le 1er juin 1898.

« Mais cela signifie aussi que, jusqu'au 1er juin 1902, ils avaient *seuls* qualité pour légiférer, pour représenter la Chambre considérée, dans son unité, comme un des rouages de la Constitution, en un mot pour la composer; car s'il ne peut pas y avoir d'interrègne, il ne peut pas non plus y avoir coexistence de deux Chambres des députés... En fait, les élections ont eu lieu les 27 avril et 11 mai : premier et second tours de scrutin. Il était indispensable qu'il en fût ainsi, sous peine d'interrègne. Mais il ne s'ensuit pas qu'il y ait coexistence, ni que la Chambre élue les 27 avril et 11 mai remplace immédiatement, par le fait même de son élection, la Chambre élue en 1898, puisque, suivant les lois de 1893 et de 1875, les pouvoirs de cette Chambre n'expirent que le 31 mai 1902. Son mandat est de quatre ans, et sa durée se calcule par années.

« Lorsque l'article 15 de la loi du 30 novembre 1875 a été appliqué pour la première fois, en 1881, dit « M. Eugène Pierre, dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, de longs débats se « sont élevés sur la question de savoir si la durée du mandat devait être calculée par session ordinaire, « par Budget voté ou par année. C'est la dernière interprétation qui a prévalu. Elle est la plus simple et « la plus rationnelle. » Nous ajoutons que les termes impératifs de la loi du 22 juillet 1893 ne peuvent laisser aucun doute sur le mérite de cette appréciation.

« Jusqu'au 31 mai 1902, la Chambre élue en 1898 avait donc seule qualité pour participer, le cas échéant, à l'action législative, et, d'une façon générale, pour exercer tous les pouvoirs qui sont attribués à la Chambre par la Constitution. Si nous supposons, entre le 11 mai et le 31 mai, un événement tel que celui qui est prévu par les articles 7 de la loi relative à l'organisation des Pouvoirs publics du 25 février 1875 et 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, et qui commande la réunion immédiate et de plein droit des deux Chambres, c'est la Chambre de 1898 qui aurait été appelée à faire partie du Congrès, parce que son mandat durait encore.

« Sans doute une Chambre nouvelle avait été élue; son acte de naissance était, si l'on peut employer cette comparaison, écrit tout entier dans les bulletins électoraux; mais si les membres de cette Chambre avaient dès à présent un titre résultant du fait de leur élection, un mandat législatif, ils ne possédaient encore qu'un titre nu, l'exercice de leur mandat ne pouvant commencer que le 1er juin 1902, sous peine de coexistence de deux Chambres de députés. Le mécanisme de la Constitution nous paraît commander cette interprétation. »

jours, et en tout état de cause, en vertu du second paragraphe de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875, user d'une prérogative souveraine et qui n'est pas sans grandeur, et requérir la suspension pendant la session, et pour toute sa durée, d'une poursuite légalement commencée contre un de ses membres[1]. »

Conformément à la doctrine qui vient d'être indiquée, la Cour de cassation a rendu le 30 janvier 1903, un arrêt rejetant le pourvoi de M. X... L'arrêt était ainsi motivé :

« Et, sur le moyen unique pris de la violation de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875 :
« En fait :
« Attendu que X... a été proclamé député, le 27 avril 1902, au premier tour de scrutin des élections générales, et, à la date du 1er mai suivant, cité devant le tribunal de police correctionnelle de la Seine, pour diffamation et injures publiques, à la requête de G..., partie civile; que l'arrêt attaqué a rejeté l'exception tendant à la nullité de la citation du 1er mai 1902 en vertu de l'article 14 visé au moyen, notamment pour ces motifs « que « l'inviolabilité parlementaire ne commence pour le député élu et même proclamé qu'avec « la session à laquelle il peut siéger en vertu du titre qu'il tient de l'élection, et que X... « n'ayant été élu député qu'au scrutin du 27 avril 1902, *n'a pu bénéficier du droit d'invio-* « *labilité qu'à partir du 1er juin 1902, date d'ouverture de la première session à laquelle,* « *en vertu de son mandat, il a pu siéger* »;
« Que X... prétend, au contraire, que, à raison du fait de son élection, le 27 avril, il aurait eu le droit, la Chambre étant en session, de prendre part à ses délibérations dès avant le 1er juin si, pour un motif quelconque, elle avait été convoquée; que, par suite, il se trouvait, à la date du 1er mai, couvert par l'inviolabilité parlementaire et que la citation de G... est frappée d'une nullité absolue;
« En droit :
« Attendu, tout d'abord, que la condition essentielle de l'application du principe de l'inviolabilité parlementaire est que la poursuite soit commencée pendant la durée d'une session;
« Attendu qu'aux termes de l'article 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, 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, et que les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année;
« Attendu que la session dite ordinaire, par opposition aux sessions extraordinaires, qui s'était ainsi ouverte de plein droit le mardi 14 janvier 1902, devait donc durer au moins jusqu'au 14 juin suivant, date de l'expiration du délai de cinq mois fixée par la Constitution; qu'à la fin de sa séance du 29 mars la Chambre des députés s'était simplement ajournée au 1er juin, sans cesser d'être légalement en session ordinaire pendant cet intervalle de temps;
« D'où il suit que la Chambre des députés était en session le 1er mai 1902, date de la citation;
« Qu'il y a donc lieu de rechercher quelle était la Chambre alors en session, et si X... en était membre;
« Attendu qu'aux termes de l'article unique de la loi du 22 juillet 1893, les pouvoirs de la législature suivante ont duré exceptionnellement jusqu'au 31 mai 1898;
« Que, suivant l'article 15 de la loi organique du 30 novembre 1875, les députés sont élus pour quatre ans, et que la Chambre se renouvelle intégralement;
« Que, de la combinaison de ces deux dispositions de loi, il résulte que les pouvoirs de la Chambre élue en 1898, qui avait commencé d'exercer son mandat le 1er juin 1898, ont duré jusqu'au 31 mai 1902, c'est-à-dire pendant quatre ans;
« Attendu que la Chambre des députés en session le 1er mai 1902 était donc celle qui avait été nommée en 1898;
« *Attendu que X... ne faisait pas partie de cette Chambre* puisqu'il n'a été élu député qu'aux élections générales du 27 avril 1902; que, du fait, de son élection il avait sans doute

1. Il convient de faire observer que si, dans les circonstances ci-dessus exposées, un membre *nouveau*, ne faisant pas partie de l'*ancienne* Chambre, était l'objet d'une poursuite ou d'une arrestation entre le jour de son élection et la date du 1er juin, la Chambre *ancienne*, même exceptionnellement réunie avant le 1er juin, ne pourrait requérir la suspension de la poursuite ou de la détention dans les termes prévus au § 2 de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1895. Ce droit n'appartiendrait qu'à la Chambre *nouvelle* réunie à partir du 1er juin. La Chambre *ancienne* ne pourrait voter qu'une invitation au Gouvernement, sous forme d'ordre du jour motivé.

un mandat législatif, *mais qu'il ne pouvait exercer ce mandat qu'à partir du 1er juin* 1902, date à laquelle la Chambre nouvelle, dont il était membre, entrait elle-même légalement en exercice à l'effet de continuer la session ordinaire commencée le 14 janvier par la précédente législature dont les pouvoirs venaient d'expirer ;

« Attendu, dès lors, que X... n'a été couvert par le privilège de l'inviolabilité parlementaire que le 1er juin 1902, et qu'à la date du 1er mai, il a pu être légalement cité, sans autorisation préalable, devant le tribunal de police correctionnelle ; — Par ces motifs, rejette, etc. ».

Il est donc établi que le candidat qui, lors des élections générales pour le renouvellement intégral de la Chambre, est élu député, peut être poursuivi sans autorisation, lorsque la citation, bien que délivrée postérieurement à la proclamation de ce député par la Commission de recensement, se place avant l'entrée en exercice de la Chambre à laquelle il appartient.

1069 à **1070**. [*Sans modifications.*]

1071. La question de savoir dans quelle mesure, l'action publique peut s'exercer à l'égard d'un membre de l'une des Chambres arrêté en flagrant délit pendant la durée de la session, a été longuement examinée dans la séance de la Chambre des députés du 19 juin 1903.

Le 24 avril 1903, M. de Dion, député de la Loire-Inférieure, avait été arrêté en flagrant délit pour rébellion pendant une manifestation, vers dix heures du soir. Le lendemain, il était traduit en police correctionnelle et condamné à trois jours de prison. La Chambre à ce moment était en session, mais séparée jusqu'au 19 mai. Dès la reprise des travaux, M. Georges Berry déposa une demande d'interpellation « sur les poursuites intentées contre un député, pendant la session, sans que la Chambre ait été consultée ». Cette interpellation fut discutée le 19 juin 1903.

M. Georges Berry exposa qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875, M. de Dion pouvait être arrêté en flagrant délit, mais qu'avant de le poursuivre le Ministère public aurait dû attendre que la Chambre fût réunie et eût donné l'autorisation constitutionnelle. L'orateur rappela l'opinion de M. le Président Floquet et celle de M. le Président Brisson qui ont été citées dans le *Traité*. Il rappela également que, dans la séance du 8 mai 1894, M. Guérin, Garde des Sceaux, s'était exprimé en ces termes : « Le doute n'est pas possible. Le député surpris en flagrant délit peut être arrêté. Il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de faire un acte de poursuite, de traduire le député devant le tribunal. » — « Et alors, ajoutait l'interpellateur, M. Jaurès qui préside aujourd'hui notre séance, se levant de son banc, remercia le Garde des Sceaux de cette déclaration. » M. le Vice-Président Jaurès répondit du fauteuil : « Je n'ai rien à retirer comme Président de ce que j'ai dit comme député. »

M. Vallé, Garde des Sceaux, commença par établir qu'en fait il n'aurait pu intervenir puisqu'il avait reçu la dépêche lui annonçant l'arrestation au moment même où M. de Dion passait en police correctionnelle. Il constata ensuite que M. de Dion n'avait pas invoqué l'immunité parlementaire devant le tribunal et que, après la condamnation, il n'avait pas interjeté appel :

« Vous savez très bien, ajoutait le Garde des Sceaux, que si la question de l'immunité parlementaire avait été posée par des conclusions déposées devant le tribunal ou si M. de

Dion avait fait appel, le tribunal aurait peut-être maintenu la procédure de flagrant délit, mais M. de Dion aurait été mis immédiatement en liberté. »

Le Garde des Sceaux déclara qu'en présence du texte constitutionnel, « avec les précédents judiciaires et les précédents parlementaires », le Procureur de la République ne pouvait pas agir autrement qu'il n'avait agi. Mais, après avoir couvert son subordonné, M. Vallé fit connaître qu'en sa qualité de Garde des Sceaux il était prêt à interpréter la loi constitutionnelle comme l'avaient fait les Présidents de la Chambre; il formula ses conclusions, sur lesquelles il priait la Chambre de se prononcer, dans les termes suivants :

« Il n'y a pas, il n'y aura jamais de difficultés lorsque la Chambre sera en session et lorsqu'elle siégera, parce que le jour même où elle apprendra l'arrestation elle pourra se saisir de l'affaire et demander la mise en liberté du prévenu; mais une difficulté pourra se présenter lorsque la Chambre sera, non en session, mais en vacances. Eh bien! *je prends l'engagement d'aviser MM. les Procureurs généraux qu'ils ne devront pas aller plus loin que l'arrestation et que j'aurai à m'entendre ensuite avec M. le Président de la Chambre.*

« Je reconnais que la procédure de flagrant délit subira une certaine atteinte, mais elle est indispensable aux prérogatives des membres du Parlement. »

Sans plus de débats, la Chambre a ratifié la procédure tracée par le Garde des Sceaux en votant *à l'unanimité* un ordre du jour « approuvant les déclarations du ministre ».

Les principes établis par cet ordre du jour ont été affirmés de nouveau dans la séance de la Chambre des députés du 14 novembre 1905. Le Procureur de la République sur l'ordre duquel il avait été procédé, en 1903, à l'arrestation de M. de Dion étant devenu directeur à la Justice, siégeait au banc des ministres en qualité de commissaire du Gouvernement pour la discussion du Budget de 1906 (V. *supra*, n° 642); M. de Dion souleva un incident qui se termina par l'adoption, *à l'unanimité* de 558 votants, d'un ordre du jour présenté par MM. Gerville-Réache et Louis Martin; cet ordre du jour était ainsi conçu :

« La Chambre invite le Gouvernement à faire respecter, en toute circonstance, les prérogatives parlementaires instituées pour assurer l'indépendance de la représentation nationale et passe à l'ordre du jour. »

Avant le vote, M. le Président Paul Doumer avait précisé en ces termes la jurisprudence qui découle du débat de 1903 et que confirme le débat de 1905[1] :

1. Après le vote de l'ordre du jour de 1905, MM. Jules Coutant et Rouanet avaient proposé une addition ainsi conçue : « La Chambre invite le Gouvernement à interdire en toute circonstance l'usage des menottes et de la mensuration à l'égard des députés arrêtés dans les grèves. »

Sur ce point, M. Rouvier, Président du Conseil, s'était expliqué dans les termes suivants :

« Je suis monté à la tribune simplement pour déclarer à la Chambre — et assurément, elle n'avait pas besoin de ma déclaration — que le Gouvernement républicain actuel, que tous ceux qui se sont succédé ici depuis que les républicains ont conquis la majorité, n'ont jamais voulu ravaler la situation des membres du Parlement et que leur politique et leur devoir consistent à les relever dans leur prestige, à leur assurer le respect qui leur est dû en toute occasion de la part des agents des Pouvoirs publics, *même en cas de troubles*. Assurément la loi doit être respectée, et les membres du Parlement doivent être les premiers à donner l'exemple du respect des lois; mais, même quand ils se trouvent mêlés à des troubles quelconques — et je ne vise pas plus spécialement les grèves — *si l'obligation de faire appliquer la loi conduit les agents du Pouvoir exécutif à exercer une contrainte matérielle, encore doivent-ils le faire dans des conditions indispensables de décence.* Par là même je réponds à l'invitation que nous adressent les auteurs de l'addition à l'ordre du jour de M. Gerville-Réache. J'aurais des réserves à faire sur sa forme, mais si ceux qui l'ont rédigée veulent bien rectifier cette forme et la mettre d'accord avec le fond, je suis prêt à l'accepter. »

L'addition fut retirée.

« Dans l'interpellation que vient de rappeler M. le Garde des Sceaux, son prédécesseur a déclaré que, désormais, la procédure de flagrant délit serait modifiée et que, *s'il était permis à l'autorité judiciaire de procéder, en cas de flagrant délit, à l'arrestation d'un député, elle ne pourrait continuer les poursuites sans en référer à la Chambre.* »

Ainsi se trouve nettement fixé l'un des points les plus délicats qui se puissent rencontrer dans l'interprétation du § 1er de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Le flagrant délit ayant pour effet de suspendre l'inviolabilité parlementaire, la Chambre a prononcé, le 27 mai 1907, l'ordre du jour pur et simple sur une interpellation visant « les conditions arbitraires » dans lesquelles un député avait été arrêté la veille, pendant une manifestation sur la voie publique[1].

1072. [*Sans modifications.*]

1073. Les poursuites commencées hors session se continuent durant la session si la Chambre n'en requiert autrement. Mais un député qui aurait été simplement l'objet d'un interrogatoire avant l'ouverture de la session ne pourrait plus être cité à comparaître pendant la durée de la session, sans l'autorisation préalable de la Chambre, car, s'il refusait de déférer au mandat du juge d'instruction, il ne serait pas possible de recourir, contre lui, à la voie coercitive. Cette doctrine a été confirmée le 6 février 1908 par le dépôt, sur le Bureau de la Chambre, d'un réquisitoire du Procureur général près la Cour d'appel de la Guadeloupe; ce réquisitoire, régulièrement transmis au Président de la Chambre par le ministre des Colonies, exposait en ces termes la situation juridique d'un député de la Guadeloupe pousuivi pour infraction à l'article 35 du décret organique du 2 février 1852 :

« M. Légitimus, protégé par l'immunité parlementaire, est parti pour la France peu de jours *après son premier interrogatoire de fond, c'est-à-dire au moment où il commençait d'être interpellé sur les charges résultant contre lui de la procédure.* L'instruction qui s'est poursuivie, en son absence, et a entraîné la mise en inculpation de deux autres membres du 1er Bureau de vote, présente d'incontestables lacunes, que les débats d'audience parviendraient difficilement à combler, s'il intervenait une ordonnance de renvoi des prévenus devant le tribunal correctionnel.

« J'estime, en conséquence, qu'il sera indispensable de l'interroger à nouveau et de le confronter avec ses co-inculpés et les témoins, pour que l'affaire soit mise en état de recevoir jugement, ce qui nécessite sa présence à la Guadeloupe.

« Mais si, aux termes du deuxième paragraphe de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et d'après l'interprétation donnée à ce texte par la jurisprudence, les poursuites commencées contre un membre de la Chambre, avant l'ouverture de la session parlementaire, peuvent être continuées régulièrement après la reprise de la session, sans autorisation, *il ne saurait toutefois être décerné contre lui, sans une autorisation de la*

1. En l'espèce, le député avait été arrêté pour refus de circuler sans que sa qualité fût connue; lorsqu'il l'eut déclinée, ordre fut donné de ne pas le mettre au poste, mais de le conduire au bureau de l'officier de paix pour y attendre l'arrivée du commissaire de police. S'appuyant sur la disposition constitutionnelle qui concerne le flagrant délit, M. Clemenceau, Président du Conseil, a résumé la question en ces termes :

« Notre collègue a eu tort de ne pas céder à l'invitation qui lui a été adressée de circuler, en vertu de l'ordre donné d'empêcher les attroupements. Voilà ce que je dois constater d'abord. On l'a traité comme un simple citoyen, c'est-à-dire qu'on l'a obligé d'obéir à la loi. Il ne s'y est pas conformé; on l'a conduit au commissariat; il n'a pas été mis au poste, mais bien dans le bureau de l'officier de paix, où il est resté jusqu'à l'arrivée du commissaire. » Et de cette distinction, le Président du Conseil concluait que l'officier de paix « avait agi avec déférence » à raison de la qualité de député.

Chambre, aucun mandat d'amener, au cas où il refuserait, comme peut le faire M. Légitimus, de déférer à un mandat de comparution du juge d'instruction.

« C'est en considération de cette éventualité et pour ne pas entraver le cours régulier de la justice que j'ai l'honneur, pour les motifs ci-dessus invoqués, de demander à la Chambre des députés de vouloir bien lever l'immunité parlementaire en ce qui concerne M. Légitimus. »

Lorsque les poursuites commencées hors session ont abouti à un mandat d'amener, mais que la fuite du prévenu n'a pas permis l'arrestation avant la réunion de la Chambre, cette arrestation peut-elle avoir lieu pendant la session sans autorisation préalable ? Nous estimons qu'en pareil cas l'inviolabilité parlementaire reprend toute sa force ; un représentant du pays qui se trouve matériellement en liberté au moment où le Président de la Chambre l'invite à venir siéger, ne peut plus être appréhendé et mis dans l'impossibilité d'assister aux séances sans que la Chambre en ait ainsi ordonné.

Il n'est pas inutile de faire observer que les deux paragraphes de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 distinguent très nettement la détention de l'arrestation par la conjonction *ou*. Ils ne disent pas « la poursuite et la détention », ils disent : « la détention ou la poursuite », et il semble bien résulter de ce texte que la détention doit avoir été opérée avant l'ouverture de la session pour pouvoir exister sans autorisation pendant la session. Ce qui se poursuit sans autorisation, c'est, d'une part, la procédure d'instruction déjà commencée ; c'est, d'autre part, la prise de corps déjà effectuée. Mais s'il arrive que ce soit seulement après la réunion de la Chambre qu'une instruction ouverte pendant l'intersession aboutisse à un mandat d'amener, celui-ci ne saurait plus être matériellement exécuté sans l'autorisation préalable de la Chambre. De même le membre qui aurait été, hors session, l'objet d'un mandat d'amener, mais qui n'aurait pas été saisi par la force publique avant l'ouverture de la session, ne pourrait plus être appréhendé pendant la session qu'avec l'autorisation de la Chambre [1]. Ces conclusions nous paraissent découler des

1. Le Bulletin criminel hebdomadaire adressé dans le mois de septembre 1908 aux commissaires de police de la Seine et de Seine-et-Oise contenait, sous le n° 4542, la mention suivante :

« 4542. Il y a mandat d'arrêt en date du 27 juillet 1908, de M. A. Lafon, juge d'instruction à la Pointe-à-Pitre, contre le nommé Légitimus (Hégésippe), né le 8 avril 1868, à la Pointe-à-Pitre, publiciste, demeurant à la Pointe-à-Pitre. Inculpé d'escroquerie. Agé de 40 ans. Pas de signalement.

« *Nota. — Le présent mandat ne pourra être exécuté que pendant les vacances parlementaires.* »

Dans le réquisitoire déposé sur le Bureau de la Chambre des députés par le ministre des Colonies le 7 décembre 1908, le Procureur général près la Cour d'appel de la Guadeloupe s'est expliqué sur la mention restrictive contenue dans ce mandat d'arrêt et il a soutenu une opinion contraire à la nôtre ; il nous paraît utile de donner ici sa doctrine, bien qu'elle nous paraisse devoir être repoussée au nom des principes constitutionnels, et bien qu'en fait le Procureur général se soit rallié à l'interprétation la plus conforme au respect des prérogatives parlementaires :

« J'ai l'honneur de joindre aux pièces accompagnant la présente requête les duplicata desdits mandats d'arrêt.

« Il sera remarqué que ceux qui sont sous date du 27 juillet 1908 portent une mention restrictive relative à la durée de leur exécution, et que celui délivré sous date du 10 octobre est affranchi de la restriction ; cette dissemblance vaut d'être expliquée.

« Je sollicite respectueusement de la Chambre l'autorisation de le faire, ce qui m'amènera à envisager très rapidement, et la vertu intrinsèque du mandat d'arrêt, et la volonté exprimée par le législateur, en l'article 14, § 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, au regard des décisions de la Cour de cassation.

« Un mandat d'arrêt est une véritable ordonnance, par laquelle le magistrat qui l'a prise dans les limites des attributions et de la compétence qui lui sont conférées par la loi, ordonne à tout agent de la force publique de saisir l'inculpé et de le conduire à la maison d'arrêt, et au gardien-chef de l'y recevoir et de l'y écrouer. La force exécutoire qui lui est propre ne le peut céder qu'à la force exécutoire d'une autre décision émanant, soit du même magistrat qui le décerne, soit de la Chambre des mises en accusa-

principes que la Chambre a consacrés d'accord avec le Gouvernement, en matière de flagrant délit, dans la séance du 19 juin 1903 (V. *supra*, n° 1071.)

En fait, la Chambre a été saisie, dans la séance du 7 décembre 1908 d'une demande en autorisation de poursuites contre un membre qui avait été l'objet : 1° d'une condamnation par défaut à deux ans d'emprisonnement et à cinq ans d'interdiction de ses droits civiques; 2° de trois mandats d'arrêt qui n'avaient manqué leur effet, avant l'ouverture de la session, que par la fuite de ce député. Cette demande a été l'objet d'un rapport concluant à l'autorisation des poursuites; mais le rapport, déposé dans la séance du 22 décembre 1908, ne put être distribué que la veille de la clôture de la session extraordinaire de 1908, et la Chambre se sépara sans avoir statué. Les mandats décernés contre le député poursuivi n'ayant pas été exécutés dans le court intervalle de temps qui séparait les deux sessions, il fut reconnu qu'il ne pouvait plus être procédé à l'arrestation à partir du 12 janvier 1909, date de l'ouverture de la session constitutionnelle; en conséquence, le député placé sous le coup de ces mandats s'est librement embarqué le 30 janvier 1909 pour quitter la colonie qu'il représentait et rejoindre son siège; avis de son embarquement a été officiellement donné au Président de la Chambre par le ministre des Colonies, et le fait a été constaté au cours de la séance du 12 février 1909, par M. Dalimier, rap-

tion, à l'autorité de laquelle est subordonnée celle des magistrats instructeurs, soit d'une juridiction de jugement, tribunal ou Cour d'appel, statuant au criminel ou au correctionnel.

« En vertu de ces principes indiscutables, j'ai estimé, quand j'ai eu l'honneur de prendre la direction du service judiciaire, que la mention restrictive inscrite en marge des deux mandats d'arrêt du 27 juillet 1908 était inopérante, au même titre que le serait une clause insérée en une sentence de condamnation, aux termes de laquelle il serait stipulé que, après un certain temps, ladite sanction cesserait, en quelque sorte, par le jeu automatique de sa propre force, d'avoir son effet. Et, inopérante la mention, j'estimais qu'il pouvait, à l'occurrence, n'en être pas tenu compte. Au demeurant, eût-elle entaché de nullité le mandat d'arrêt, ledit mandat eût pu encore être exécuté, malgré cette nullité, en vertu de cette considération supérieure qui domine la discussion à laquelle donna lieu le chapitre du Code d'instruction criminelle relatif aux mandats de justice, que l'arrestation de l'inculpé intéressant la société entière il importe à la sûreté de celle-ci qu'un simple vice de forme ne puisse entraver l'exécution du mandat d'arrêt.

« Je n'ai pourtant pas cru devoir, par un sentiment de haute convenance à l'égard de M. le Procureur général titulaire du siège que j'occupe provisoirement, donner au parquet de première instance des instructions autres que celles de mon prédécesseur et que paraît impliquer la mention restrictive pré-rapportée, admise par lui.

« Mais une nouvelle complicité de M. Légitimus ressortant, à mes yeux, des ordres qu'il donna pour la perpétration du délit d'escroquerie commis encore au préjudice de la ville de la Pointe-à-Pitre, dans l'affaire dite des « Instruments de musique de l'externat des frères », j'enjoignis à mon substitut de requérir qu'il fût contre ledit sieur Légitimus, informé et décerné un mandat d'arrêt, affranchi de toute mention restrictive quant à son exécution, — à quoi répond le troisième mandat d'arrêt, en date du 10 octobre 1908.

« J'ai signalé déjà que ce troisième mandat d'arrêt avait été, comme les précédents, exécuté dans les formes voulues.

« C'est alors que s'est posée la question de savoir si ces trois mandats d'arrêt décernés et virtuellement exécutés pendant l'intersession parlementaire, et dont l'exécution effective n'a été empêchée que par la faute du prévenu, devaient être suspendus, le Parlement ayant repris ses travaux.

« Par suite des considérations qui précèdent sur la force exécutoire inhérente aux mandats d'arrêt, et intangible jusqu'à ce que ces mandats soient régulièrement, légalement rapportés, j'avoue que j'inclinais personnellement à poursuivre l'exécution des mandats en cours.

« La Cour suprême, appelée par interprétation de l'inviolabilité parlementaire posée à l'article 14, § 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, à se prononcer sur la validité des poursuites engagées contre un député pendant l'intersession et continuées après, a décidé, par un arrêt du 29 mai 1886, que « lesdites poursuites se continuent régulièrement, sans l'autorisation de la Chambre ».

« J'avoue encore que j'inclinais à en déduire que l'interprétation ainsi donnée souverainement au cas des poursuites s'étendait au cas de la détention, — l'arrestation de l'inculpé n'étant d'ailleurs, à mon sens, qu'une des phases, un des modes de la poursuite, et, la poursuite comme la détention étant placée parallèlement au même rang par le même article 14 prérappelé.

« Une interprétation autre s'est manifestée, et si haute que devant elle la mienne s'efface, soumise et respectueuse. »

porteur de la Commission qui avait été saisie de la demande en autorisation de poursuites :

« J'ai reçu, il y a quelque temps, la visite de l'honorable Président du groupe des Guadeloupéens de Paris, qui m'a déclaré que si M. Légitimus ne se présentait pas, c'est parce qu'il avait peur d'être arrêté au moment où il prendrait le bateau. J'ai fait remarquer que si M. Légitimus s'embarquait *le jour de l'ouverture de la session, il était incontestablement protégé par l'inviolabilité parlementaire et que si l'on procédait à cette heure à son arrestation, il pourrait télégraphier à M. le Président de la Chambre et réclamer le bénéfice de cette inviolabilité.* C'est à la suite de cette consultation toute personnelle et amicale donnée par moi au Président du groupe guadeloupéen de Paris que M. Légitimus s'est embarqué. »

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que, sous le régime de la Constitution de 1848, qui ne prévoyait pas le droit pour l'Assemblée nationale de requérir la cessation des poursuites commencées contre ses membres parce que la permanence de l'Assemblée faisait durer l'inviolabilité autant que la législature sans aucune interruption, il a été reconnu que les poursuites commencées contre un citoyen avant son élection, ne pouvaient plus se continuer du jour où il était nommé député, sans l'autorisation préalable de l'Assemblée[1].

Il est à peine besoin de dire que le fait qu'un député aurait été appelé à déposer comme témoin dans une instruction ouverte contre inconnu pendant la session et continuée hors session ne permettrait pas, après l'ouverture d'une nouvelle session, d'interroger ce député comme inculpé, lors même que l'information aurait été ouverte sur une plainte le dénonçant comme coupable du délit recherché ; en pareil cas, l'autorisation préalable de la Chambre est nécessaire[2].

Les poursuites commencées hors session peuvent se continuer pendant la session ; mais, lorsque le Ministère public a cru devoir saisir la Chambre d'une demande de poursuites pour une affaire commencée hors session, la justice est momentanément dessaisie ; l'arrêt qui interviendrait *postérieurement au dépôt de la demande* et avant l'autorisation de la Chambre ou avant la clôture de la session se trouverait frappé d'une nullité d'ordre public ; cependant le tribunal correctionnel de la Pointe-à-Pitre a rendu, le 8 décembre

1. A. N. 4 octobre 1849 (réquisitoire du Procureur général près la Cour d'appel d'Aix). — A. N. 17 avril 1850 ; « Le Procureur général près la Cour d'appel de Colmar a l'honneur de vous exposer que par exploit du 13 février, délivré à la requête du Procureur de la République de Strasbourg, M. Laboulaye a été cité à comparaître devant le tribunal de police correctionnelle pour répondre à la prévention d'avoir tenu sans autorisation une école de répétitions. L'affaire appelée à l'audience du 28 février, il intervint un jugement qui ordonna certaines justifications. A l'audience du 4 avril, le Ministère public était en mesure de satisfaire aux dispositions du jugement du 28 février ; mais, *dans l'intervalle, M. Laboulaye avait été élu représentant par le département du Bas-Rhin. Le fait de cette nomination apportant un obstacle à l'action du Ministère public, et sur ses réquisitions conformes, le tribunal s'est dessaisi.* Dans ces conditions, le Procureur général près la Cour de Colmar vous demande, messieurs, pour rendre son cours à la justice, de l'autoriser, conformément à l'article 37 de la Constitution, à continuer les poursuites commencées contre M. Laboulaye. »

2. « Pour compléter cette enquête (de gendarmerie), une information régulière fut ouverte contre auteur inconnu ; mais cette information n'a pas sensiblement modifié les résultats de la première enquête. Tous les témoins déjà entendus ont renouvelé, sous la foi du serment, leur déposition, et M. X... (député) a fait des incidents le même récit que devant la gendarmerie... Actuellement, des contradictions flagrantes existent entre les dépositions des accusateurs de M. X... (député) et les témoignages favorables à ce dernier. Pour arriver à la manifestation de la vérité, certaines confrontations s'imposent. Le magistrat instructeur ne pourrait y procéder que s'il était régulièrement requis d'informer contre M. X... (député) ; mais à l'époque où ces incidents se sont produits, la session parlementaire était ouverte et, aux termes de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, aucune poursuite n'aurait pu être exercée contre lui, pendant ladite session, sans l'autorisation de la Chambre des députés. » (Réquisitoire du Procureur général près la Cour d'appel de Toulouse, déposé sur le Bureau de la Chambre des députés le 29 octobre 1908.)

1908, un jugement condamnant un député pour un délit qui avait fait l'objet d'une requête en autorisation de poursuites signée le 28 octobre 1908 par le Procureur général près la Cour d'appel de la Guadeloupe; mais, par respect pour les prérogatives de la Chambre, la dépêche annonçant le jugement rendu a été communiqué par le ministre des Colonies au Président de la Chambre, qui l'a transmise officiellement à la Commission compétente afin que celle-ci puisse proposer telle délibération qu'elle jugerait nécessaire. Dans son rapport du 22 décembre 1908, M. Dalimier s'est prononcé sur la question dans les termes suivants : « Malgré la requête adressée à la Chambre, les poursuites se sont continuées. Nous pensons qu'en l'état M. le Procureur général aurait dû surseoir jusqu'à notre décision. »

S'il arrive que, par respect pour les prérogatives parlementaires, le Procureur général dépose, *hors session*, entre les mains du Garde des Sceaux, une demande en autorisation de poursuites contre un membre de l'une des Chambres (V. *infra*, n° 1090), il se dépouille par là même du droit d'inculper le membre mis en cause, tant que l'autorisation de la Chambre n'est pas intervenue, mais il lui reste le devoir de ne pas laisser s'acquérir la prescription et de maintenir les choses en l'état par des actes interruptifs. En 1908, à la suite d'une instruction ouverte pendant la session ordinaire de 1908, contre inconnu, pour fraudes électorales, mais postérieurement à la clôture de cette session ordinaire de 1908, c'est-à-dire le 17 juillet 1908, le Procureur général près la Cour d'appel de Toulouse avait fait parvenir au Garde des Sceaux une requête tendant à obtenir l'autorisation d'inculper un député; la requête ne pouvait plus être communiquée à la Chambre qu'à l'ouverture de la session extraordinaire, c'est-à-dire au mois d'octobre; pour interrompre la prescription qui n'était que de trois mois en la matière, des actes d'instruction continuèrent d'être accomplis à propos de l'information ouverte contre inconnu; des témoins furent entendus à la requête du Ministère public les 26 septembre, 1er, 2 et 7 octobre, c'est-à-dire postérieurement à la demande en autorisation de poursuites du 17 juillet 1908, laquelle fut transmise au Président de la Chambre par le Garde des Sceaux, le 24 octobre 1908. Cette procédure fut l'objet d'une critique dans un premier rapport déposé par M. Ceccaldi le 24 novembre 1908, au nom de la Commission compétente[1]. Dans un second rapport présenté au nom de la Commission le 14 décembre 1908, M. J. Thierry rendit compte en ces termes des explications fournies par le ministre de la Justice.

« M. le Garde des Sceaux, après avoir été entendu par la Commission, lui a indiqué par lettre du 24 novembre dernier, en réponse à diverses questions : 1° que s'il n'existe pas au dossier de réquisitoire du Procureur de la République en suite de l'ordonnance de soit communiqué du 10 juillet 1908, c'est par égard pour l'inviolabilité parlementaire de M. Reille; 2° que *par souci de cette inviolabilité, il avait prescrit qu'il n'y eût pas de poursuites contre M. Reille pendant l'intersession;* qu'il avait recommandé qu'on ne laissât pas courir la prescription, ce qui expliquerait les actes interruptifs accomplis les 26 septembre,

1. « Pourquoi cette demande inutile? disait le rapporteur. Aucune considération parlementaire ne paraissait l'avoir inspirée; car, si le Parlement devait être saisi, il aurait dû l'être plus tôt ainsi que le sollicitaient les plaignants et l'avait réclamé notre collègue. Mais M. le Garde des Sceaux a fait connaître que cette procédure spéciale avait été imposée par lui-même pour assurer le respect des prérogatives du Parlement qu'on avait eu tous loisirs de saisir de la demande de poursuites dès les premiers jours de mai où fut commis le délit et libellée la plainte. »

1er, 3 et 7 octobre (réquisitoire, citations à témoins, auditions et confrontations) ; 3° que le fait par le Procureur général de présenter la requête en autorisation de poursuites est régulier et conforme à la jurisprudence. »

Dans la séance du 17 décembre 1908, M. Varenne déclara qu'il lui semblait étrange de formuler hors session une demande en autorisation de poursuites[1]. M. Aristide Briand, ministre de la Justice, développa en ces termes les raisons de fait qui lui avaient paru justifier cette extension inusitée de l'inviolabilité constitutionnelle :

« Qu'est-il arrivé alors? Les opérations de l'instruction s'étant prolongées, on arriva au moment où la session allait prendre fin. Si le magistrat instructeur, si le parquet, si la chancellerie avaient été animés d'intentions hostiles à l'égard de M. Reille, il leur eût été facile, pendant l'intersession, d'engager des poursuites.

« Mais ce n'est pas ainsi que je comprends le respect de l'inviolabilité parlementaire. *Je n'admets pas que par des voies indirectes il y soit porté atteinte. Je n'admets pas qu'une plainte ayant été portée deux ou trois mois avant la clôture de la session, on prolonge arbitrairement, pour arriver à des poursuites, les opérations d'instruction jusqu'au moment où les membres du Parlement ne sont plus couverts par l'immunité parlementaire.*

« Je n'ai pas voulu, dans l'espèce, puisque les opérations avaient duré plusieurs mois, que des poursuites fussent engagées sans que la Chambre eût été appelée à se prononcer.

« Sans doute les magistrats peuvent poursuivre des membres du Parlement, alors que ceux-ci ne sont plus couverts par l'inviolabilité parlementaire, mais *c'est seulement lorsque les plaintes ont été portées pendant l'intersession même ou à une date assez rapprochée de la séparation des Chambres. Dans ce cas, les magistrats ne sauraient être suspectés.*

« Voilà quel a été mon souci, voilà quelles ont été mes préoccupations. »

Un peu plus tard, le Garde des Sceaux confirmait ses explications :

« Comme l'instruction avait trop duré, à mon sens, et comme il pouvait apparaître qu'on ne l'avait prolongée que pour gagner l'intersession, c'est-à-dire qu'on avait pu se servir de ce moyen *pour porter indirectement atteinte à l'inviolabilité parlementaire*, j'ai dit, par excès de scrupule, si vous voulez, par un sentiment de loyauté que je serais bien surpris de ne pas voir compris par cette Assemblée tout entière, j'ai dit aux magistrats : « A l'heure actuelle, étant donné que l'instruction a été conduite lentement, vous saisirez la Chambre d'une demande en autorisation de poursuites. »

La question de savoir si le droit attribué à chaque Chambre de requérir la suspension des poursuites dirigées contre l'un de ses membres peut être invoqué lorsqu'il s'agit de l'exercice du droit de citation directe a été tranchée par l'affirmative dans la séance de la Chambre des députés du 29 octobre 1903. Elle ne pouvait d'ailleurs faire aucun doute[2]. L'immunité

1. « Je dis, répétait M. Varenne, que dans cette affaire l'immunité parlementaire a été sauvegardée au delà de toutes les limites. On n'avait jamais vu un Garde des Sceaux pousser aussi loin les scrupules et faire respecter à ce point le principe de l'immunité parlementaire. C'est peut-être la première fois qu'on voit un Garde des Sceaux donner l'ordre au Procureur général de ne pas poursuivre, même pendant l'intersession. »

2. Sans émettre de doute sur le point de droit, M. Georges Grosjean avait fait à la séance du 29 octobre 1903, les réserves suivantes :

« Avant de nous prononcer sur le projet de résolution de M. Lamendin, nous devons nous rappeler que le but de l'immunité parlementaire est d'empêcher qu'un gouvernement, par une arrestation ou par une poursuite arbitraire, soustraie aux délibérations des Chambres l'un de leurs membres. »

M. Castillard disait également dans la même séance :

« Des déclarations de l'honorable M. Lamendin, il résulte, en premier lieu, que l'assignation dirigée contre M. Selle a été lancée au mois de juillet, alors que la Chambre ne siégeait pas, et, en second lieu, qu'elle émane d'un particulier. Dans ces conditions, j'aurai le regret de ne pas voter cette motion, parce que je ne saurais admettre que les particuliers ne puissent pas se défendre contre les députés, même pendant les intersessions. »

parlementaire a été établie pour protéger les représentants du pays contre la vindicte des particuliers aussi bien que contre celle du Ministère public.

Au reste, les suspensions de poursuites prononcées par la Chambre n'enlèvent aucun de leurs droits à ceux dont l'action se trouve momentanément arrêtée. Elles n'ont pas et ne peuvent pas avoir pour effet de rendre nulles les assignations ou les citations déjà faites. Si ces actes judiciaires ont été accomplis dans les formes requises, ils demeurent valables et sont interruptifs de la prescription. Par le vote d'une résolution suspendant des poursuites commencées à la requête d'un simple citoyen, la Chambre ne lèserait les intérêts privés que si elle permettait au membre poursuivi de se couvrir par une prescription. Il n'en est rien. Aux termes du § 2 de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, les effets de la suspension sont limités à la durée de la session au cours de laquelle elle a été prononcée. Dès que la session est close, les parties poursuivantes recouvrent la plénitude de leur liberté et le temps écoulé depuis le vote de la Chambre n'entre pas en compte dans le calcul des délais de prescription.

1074 à **1078**. [*Sans modifications.*]

1079. Il n'y a rien, dans l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qui indique la nécessité de procéder par voie de résolutions individuelles et nominatives lorsqu'il s'agit de requérir la suspension de poursuites commencées contre divers membres de l'une ou de l'autre Chambre. Dans la séance du 29 octobre 1903, la Chambre a voté la résolution suivante :

« La Chambre, usant du droit qui lui appartient en vertu du § 2 de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics, requiert la suspension de toutes poursuites commencées contre des députés avant l'ouverture de la présente session[1]. »

Ce texte ne nous paraît point dépasser la limite des prérogatives attribuées à chaque Assemblée par la loi constitutionnelle. Seulement, l'exécution des volontés de la Chambre entraîne, avec cette procédure, des formalités plus compliquées. Le Garde des Sceaux est tenu de télégraphier le vote à tous les chefs de Cour, puisque la résolution n'indique pas les noms des membres poursuivis. Ce texte est dans tous les cas aussi impératif, pour les Cours et tribunaux, que s'il contenait l'énumération précise des députés auxquels la résolution doit s'appliquer. Il signifie que, pendant la durée de la session ouverte, la Chambre interdit de suivre aucune des affaires engagées contre ses membres, soit au criminel, soit au correctionnel, soit à la requête du Ministère public, soit sur citation directe.

On peut imaginer des circonstances où il serait périlleux de subordonner l'exercice du droit de la Chambre à la désignation nominative des membres poursuivis. Qu'une agitation se produise dans quelque département éloigné, un certain nombre des députés peuvent être arrêtés, sans que, dans le trouble

1. Le vote de cette résolution a eu pour effet de faire suspendre toute action à l'égard de six députés poursuivis à la requête de parties civiles et de cinq députés poursuivis à la requête du Ministère public. Par lettre en date du 13 novembre 1903, le Garde des Sceaux a notifié officiellement au Président de la Chambre la suspension des poursuites.

inévitable qui accompagne de tels événements, tous les noms des membres détenus soient connus à Paris au moment où la Chambre se saisit de la question. Si la Chambre estime que son indépendance, sa dignité sont intéressées à ce que tous les membres arrêtés soient mis immédiatement en liberté sans aucune exception, il importe qu'elle puisse le déclarer par une décision générale ; le danger d'ajourner le vote pourrait dans certains cas devenir très grand. Ce serait d'ailleurs restreindre par voie d'interprétation le privilège inscrit dans l'article 14 que de ne tenir la volonté de la Chambre pour valablement exprimée qu'au moyen de résolutions personnelles.

Les décisions d'une Chambre ordonnant la suspension des poursuites ou de la détention à l'égard de l'un de ses membres sont notifiées au Garde des Sceaux par le Président, immédiatement après la proclamation du vote, et dans la forme établie pour la transmission des projets adoptés, c'est-à-dire que la lettre du Président est accompagnée d'une expédition authentique revêtue du sceau de l'Assemblée.

1080. [*Sans modifications.*]

1081. La question de savoir si l'inviolabilité s'étend aux cas de contraventions a été soulevée en 1904 pour une affaire de minime importance, et l'espèce n'en a dès lors que plus d'intérêt au point de vue des principes. Un député avait été cité à comparaître devant le tribunal de simple police de Dourdan, pour contravention aux règlements relatifs aux automobiles. Afin de ne pas laisser créer un précédent contraire au respect de l'immunité parlementaire, ce député chargea son avocat d'invoquer la loi constitutionnelle. De son côté, la Présidence avertie fit demander au Garde des Sceaux de donner au Ministère public les instructions nécessaires pour que l'affaire fût arrêtée jusqu'à la clôture de la session. Il en fut ainsi décidé, et le Garde des Sceaux en avisa officiellement le Président de la Chambre par lettre en date du 1er juillet 1904.

La jurisprudence est d'ailleurs bien fixée aujourd'hui en ce sens que le Ministère public doit invoquer l'immunité parlementaire, lorsqu'un membre de l'une des Chambres est poursuivi pour contravention pendant le cours de la session. Elle a été très nettement confirmée au début de la 9e législature. Un député avait été cité à comparaître le 2 juin 1906, devant le tribunal de simple police de Casteljaloux, pour contravention aux règlements sur la fermeture des établissements publics; un autre député avait été cité à comparaître, le 15 juin 1906, devant le tribunal de simple police de Neuilly-sur-Seine, pour contravention aux règlements sur la vitesse des automobiles ; sur l'intervention de la Présidence de la Chambre, et à la requête du Ministère public, ces deux affaires ont été renvoyées après la clôture de la session.

1082 à **1083.** [*Sans modifications.*]

1084. La jurisprudence de la Cour de cassation écarte, comme prématuré, le pourvoi dirigé contre l'arrêt d'une Cour d'appel qui rejette une exception tendant à faire prononcer la nullité de la citation ; conformément à l'article 416

du Code d'instruction criminelle, le pourvoi contre un arrêt préparatoire qui ne préjuge pas le fond ne peut être formé qu'après l'arrêt définitif. Mais cette doctrine n'est plus applicable lorsqu'il s'agit de la nullité d'une citation dirigée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre; dans cette espèce, le pourvoi est recevable même contre l'arrêt préparatoire, parce qu'il s'agit d'une question qui touche essentiellement à l'ordre public et qui appelle une solution immédiate[1].

La Cour de cassation en a ainsi décidé par son arrêt du 30 janvier 1903, qui est motivé dans les termes suivants :

« La Cour; — Sur la recevabilité du pourvoi dirigé contre l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, en date du 10 novembre 1902, qui a rejeté des exceptions basées sur l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875 :

« Attendu que si, aux termes de l'article 416 du Code d'instruction criminelle, le recours en cassation contre les arrêts préparatoires et d'instruction n'est ouvert qu'après l'arrêt définitif, et si aucune décision définitive n'était intervenue sur le fond lors du pourvoi formé contre l'arrêt attaqué, cet arrêt, qui a prononcé sur la prétendue irrégularité de la citation délivrée à X..., député, sur l'exception prise de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, et qui est définitif sur cet incident, ne peut être rangé dans la catégorie des arrêts préparatoires;

« Attendu, en effet, qu'aux termes de l'article 14 susvisé, 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 correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit; que la détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert;

« Qu'il suit de là que l'autorisation est la base necessaire et légale de toute poursuite exercée, au cours d'une session, contre un membre du Parlement et que tout acte de poursuite, à défaut de son autorisation, est frappé de nullité;

« Attendu que la citation qui saisit la juridiction criminelle ou la juridiction correctionnelle est un acte de poursuite, et que la nullité qui l'atteindrait est d'ordre public ; que le principe de l'inviolabilité parlementaire inscrit dans la Constitution protège sans doute individuellement les sénateurs et les députés, mais qu'il a surtout pour but d'assurer, par la protection même dont il les couvre, dans l'exercice de leur mandat, la dignité et l'indépendance de la représentation nationale; qu'il commande donc une décision immédiate quant aux circonstances de fait et de droit dans lesquelles a été délivrée la citation qui vise un membre du Parlement; que le rejet de l'exception proposée et tirée de l'article 14 en obligeant le député assigné à se défendre sur le fond est de nature à compromettre l'application du principe de l'inviolabilité et pourrait conduire, dès à présent, à une violation de la loi constitutionnelle, indépendamment de l'arrêt à intervenir sur le fond même du débat; — Par ces motifs, déclare recevable le pourvoi de X... »

1. Dans un remarquable rapport fait à la Cour de cassation le 30 janvier 1903, M. le conseiller Roulier disait avec raison :

« Cette inviolabilité, qui couvre les membres du Parlement pendant la durée des sessions, ne constitue pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus; c'est une mesure d'ordre et d'intérêt public, qui a pour but de placer le Pouvoir législatif au-dessus et, par conséquent, à l'abri des atteintes du Pouvoir exécutif et de toute action judiciaire, en assurant la dignité et l'indépendance de la représentation nationale... La citation, alors même qu'elle est délivrée à la requête d'une partie civile, étant un acte de poursuite, et l'autorisation étant la base nécessaire et légale de toute poursuite exercée, au cours d'une session, contre un membre du Parlement, sous peine de nullité de la citation et d'une nullité d'intérêt public, il s'ensuit que le pourvoi dirigé contre l'arrêt de la Cour de Paris du 10 novembre 1902 ne peut être considéré comme prématuré, bien que cet arrêt ne statue pas sur le fond.

« Sa décision sur l'exception proposée engage une question que la loi constitutionnelle commande de résoudre sans délai, car cette décision, qui rejette l'exception tirée de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875, *a pour conséquence d'obliger le député à suivre l'action dirigée contre lui, de le contraindre à se défendre, de le troubler dans l'exercice de son mandat, si cette action a commencé de s'exercer pendant le cours d'une session. L'atteinte portée à l'indépendance de sa fonction, à son inviolabilité, est donc actuelle, certaine*, quoi qu'il puisse être ensuite jugé sur le fond même du procès, et cette circonstance suffit pour que son pourvoi soit recevable et pour que vous soyez dans l'obligation de statuer sur un préliminaire qui est d'ordre public. »

1085 à **1087**. [*Sans modifications.*]

1088. Il ne paraît pas y avoir violation du privilège de la Chambre, dans ce fait qu'un député serait assigné comme témoin, en cours de session, lors même que les actes délictueux sur lesquels il serait appelé à déposer auraient été dénoncés au Parquet par une plainte de citoyens l'accusant d'être l'auteur de ces actes [1]. Toutefois, dans la séance de la Chambre du 17 décembre 1908, M. Thierry, rapporteur d'une Commission saisie d'une demande de poursuites, a soutenu qu'en pareil cas il convient de hâter le dépôt de la requête en autorisation (V. *infra*, n° 1090), afin que la prérogative parlementaire ne tourne pas au préjudice du député mis en cause et que celui-ci puisse librement user, pour se disculper, des moyens que donne aux inculpés la loi du 8 décembre 1897 [2].

1. Le 3 mai 1908, sept électeurs avaient saisi le Parquet d'une plainte dans laquelle ils accusaient un membre de la Chambre des députés d'avoir, le même jour, alors qu'il présidait le Bureau, frauduleusement introduit dans l'urne cinq bulletins de vote. Les Chambres étaient en session ; après une enquête officieuse de gendarmerie, au cours de laquelle le député mis en cause fut entendu comme témoin et protesta de son innocence, une information régulière fut ouverte contre inconnu ; tous les témoins déjà entendus, y compris le député lui-même, renouvelèrent leur déposition sous la foi du serment. (V. le réquisitoire déposé sur le Bureau de la Chambre des députés le 29 octobre 1908.) La déposition sous serment du député avait été reçue le 28 juin 1908 et la session n'avait été close que le 13 juillet.

2. « Dès le mois de mai, disait M. Thierry, notre collègue est entendu comme témoin et il proteste contre cette qualité de témoin. Au mois de juillet, il est encore entendu comme témoin, et il est amené à constater par la lecture de la pièce qui a donné lieu au réquisitoire, par la lecture de la plainte, qu'il est seul positivement, nommément désigné comme coupable, que la poursuite ne risque pas de s'égarer, qu'il n'est question que de lui, non seulement dans la plainte, mais dans toutes les dépositions qui ont appuyé la plainte. Alors il proteste et il précise : « je suis privé du bénéfice de la loi de 1897. »

« Un mot sur cette loi de 1897 qui a été réclamée par tous les partis, par celui dont se réclame M. Varenne aussi bien que par celui dont je me réclame moi-même. Cette loi de 1897 a créé une garantie sacrée pour l'inculpé devant l'instruction. Elle prescrit que le juge d'instruction doit prévenir celui qu'il inculpe qu'il est libre de lui répondre ou de ne pas lui répondre et que c'est à lui que l'accusation s'adresse. Elle ajoute dans son article 9 que l'inculpé a le droit de n'être entendu par le juge qu'en présence de son avocat. Voilà donc deux garanties essentielles : première garantie, l'inculpé a le droit de répondre ou de pas répondre, il a sur ce point une situation plus large que celle d'un témoin ; deuxième garantie, il a le droit de ne répondre qu'en présence de son défenseur. Personne ne peut en méconnaître l'importance.

« Comment, en juillet, se poursuit la procédure ? Nous n'y verrons plus que deux actes essentiels. Quelques jours après cet interrogatoire, à la date du 17 juillet, M. le Procureur général dépose la requête en autorisation de poursuites. Mais remarquez, messieurs, que, de même que M. Reille a officiellement ignoré la plainte dont il était l'objet depuis le mois de mai jusqu'au mois de juillet et qu'il a répondu comme témoin à une plainte dirigée contre lui et dont on ne lui donnait pas le texte, de même il ignorera aussi, et très positivement cette fois, qu'il est l'objet d'une demande en autorisation de poursuites déposée le 17 juillet, aux mains du Garde des Sceaux. Cette demande en autorisation de poursuites, qui n'a été envoyée à la Présidence de la Chambre par le ministre de la Justice que le 24 octobre, est cependant, dans toute la mesure où elle peut le constituer, un acte d'inculpation. Vous apprécierez, messieurs la gravité de cette situation.

« Lorsque le Parquet se trouve en présence d'un parlementaire et qu'il juge à propos de ne pas continuer la poursuite sans se mettre en règle avec l'immunité parlementaire, que peut-il faire de plus que de déposer une demande en autorisation de poursuites ? Peut-il dès lors la lui laisser ignorer et continuer à le priver des garanties de l'inculpé ?

« Un peu plus tard, il y aura pourtant une réquisition de poursuites pour faire des auditions de témoins et des confrontations. Ces auditions et ces confrontations se feront le 7 octobre, sans que M. Reille soit avisé de l'inculpation et invité à y assister. C'est là où se termine le récit de cette procédure commencée au mois de mai, poursuivie en octobre dans des conditions qui, depuis le dépôt de la demande de poursuites, en aggravent lourdement l'irrégularité et y soulignent fortement le défaut de garanties.

« Mais, messieurs, cette procédure du mois d'octobre était une procédure utile ou nécessaire, a dit M. le Garde des Sceaux, parce qu'il fallait éviter la prescription. Il n'était pas besoin pour interrompre la prescription de pousser si loin l'irrégularité ni de recourir à ce luxe de procédure continué contre M. Reille, réellement inculpé par le dépôt de la demande, mais considéré toujours comme témoin, parce qu'en réalité on ne pouvait demander l'autorisation de poursuites et se remettre à poursuivre sans autorisation. Que deviennent, au milieu de cet imbroglio, les garanties de la loi de 1897 ?

« Il y a contradiction, incohérence dans tout cela, mais non légalité ni respect des droits de défense. »

En effet, les confrontations d'un député avec les témoins ne sauraient avoir lieu en cours de session, tant que la Chambre n'a pas levé l'immunité parlementaire. Dans une requête datée du 17 juillet 1908 et déposée sur le Bureau de la Chambre le 24 octobre 1908, le Procureur général près la Cour d'appel de Toulouse faisait, de cet acte de procédure, le fondement de sa demande.

« Actuellement, disait-il, des contradictions flagrantes existent entre les dépositions des accusateurs de M. Reille et les témoignages favorables à ce dernier. Pour arriver à la manifestation de la vérité certaines confrontations s'imposent. Le magistrat instructeur ne pourrait y procéder que s'il était régulièrement requis d'informer contre M. Reille ; mais à l'époque où ces incidents se sont produits, la session parlementaire était ouverte et, aux termes de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, aucune poursuite n'aurait pu être exercée contre lui, pendant ladite session, sans l'autorisation de la Chambre des députés. »

La doctrine du Parquet ayant été contestée dans le rapport présenté au nom de la Commission compétente par M. J. Thierry, le 14 décembre 1908, M. Aristide Briand, ministre de la Justice, s'en est expliqué très nettement dans la séance du 17 décembre 1908 :

« Dans la communication du Parquet général une phrase *faisant allusion à l'éventualité de confrontation m'avait inquiété ;* c'est pourquoi, le 5 juillet, j'ai télégraphié ce qui suit :

« Je vous réitère que tant que des poursuites n'auront pas été autorisées par la Chambre, le député doit être tenu pour un simple témoin et que l'information ouverte contre X... ne saurait servir de moyen détourné pour instruire contre lui. D'ailleurs, si vous estimez que le député doive être inculpé, il convient que vous formuliez immédiatement une demande d'autorisation de poursuites et que vous n'attendiez pas la clôture de la session parlementaire pour poursuivre. »

« Ainsi, messieurs, c'est toujours la même préoccupation qui apparaît dans les instructions que j'ai transmises. *Il a été procédé à des confrontations, mais elles n'ont pas été faites entre le député et d'autres témoins. Une confrontation à laquelle aurait participé le député aurait pu rendre nécessaire une inculpation immédiate. Aussi s'est-on abstenu de cette mesure.* »

Un peu plus tard, au cours de la même séance, le ministre de la Justice insistait encore sur la nécessité constitutionnelle de ne pas procéder à des confrontations dans une affaire où un député se trouve mis en cause sans l'autorisation préalable dela Chambre :

« Je suis intervenu à plusieurs moments de la procédure, au début, puis après l'enquête officieuse, au cours de l'instruction, pour faire remarquer au Parquet général qu'on se trouvait en présence d'un membre du Parlement couvert par l'immunité parlementaire, qu'on ne pouvait pas faire contre lui le moindre acte d'inculpation, que, si on l'entendait comme témoin, *il ne fallait pas le confronter avec les autres témoins, parce que d'une confrontation pouvait résulter une inculpation.* »

1089. La loi constitutionnelle ayant limité l'inviolabilité des membres des Chambres aux matières criminelle et correctionnelle, tout citoyen qui croirait avoir été lésé par le fait d'un sénateur ou d'un député, serait libre de recourir à l'action civile sans avoir besoin de solliciter l'autorisation préalable. Ce point est hors de doute. Dans un rapport fait au Sénat le 9 juin 1903 sur une demande en autorisation de poursuites pour délit de presse, M. Garreau disait avec raison :

« S'il eût plu à la partie plaignante de préférer à la voie correctionnelle qu'elle a choisie,

la voie civile pour la réparation du dommage qu'elle prétend résulter, pour elle, des faits imputés à notre honorable collègue, c'était un droit absolu pour elle de la saisir directement, l'inviolabilité parlementaire ne pouvant être invoquée devant la juridiction civile. Les députés et sénateurs restent, en cette hypothèse, soumis à l'application du droit commun, et c'est justice, puisque la poursuite devant un tribunal civil pour une simple réparation civile (article 1382 du Code civil) n'implique pas la possibilité d'arrestation, d'emprisonnement, et même la contrainte par corps en cas de condamnation. »

CHAPITRE II

PROCÉDURE DES DEMANDES EN AUTORISATION DE POURSUITES

§ 1er. — Du moyen de saisir les chambres

1090. Bien qu'aucune autorisation ne soit nécessaire pour exercer des poursuites contre un membre de l'une ou l'autre Chambre pendant l'intervalle des sessions, le Garde des Sceaux peut déposer une demande de poursuites fondée sur un réquisitoire dressé par le Procureur général à une date où la session se trouvait déjà close; le Garde des Sceaux a le droit d'agir ainsi lorsqu'il estime que cette procédure exceptionnelle est plus respectueuse des prérogatives parlementaires, s'il constate par exemple qu'il s'agit d'une instruction depuis longtemps ouverte et que le Procureur général avait eu les moyens de formuler son réquisitoire avant la clôture de la session; en ce cas, le Garde des Sceaux accomplit un acte de déférence envers la Chambre en invitant le Procureur général à n'exercer aucune poursuite pendant l'intersession[1] (V. *supra*, n° 1073).

D'après une jurisprudence constante, c'est au Procureur général et non au Procureur de la République qu'il appartient de soumettre à la Chambre, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, toute demande en autorisation de poursuites contre l'un de ses membres. Les communications faites par le Pro-

1. Dans la séance du 29 octobre 1908 et par lettre en date du 24 octobre, M. Aristide Briand, Garde des Sceaux, avait saisi la Chambre des députés d'une requête signée le 17 *juillet précédent* par le Procureur général près la Cour d'appel de Toulouse et tendant à obtenir l'autorisation de poursuivre un député pour fraudes électorales; or la session ordinaire avait été close le 13 *juillet;* le député mis en cause se trouvait donc privé de toute immunité le 17 juillet et il pouvait être inculpé comme un simple citoyen. La Commission saisie de la demande réclama des explications au Garde des Sceaux qui déclara que « cette procédure spéciale avait été imposée par lui-même pour assurer le respect des prérogatives du Parlement qu'on avait eu tous loisirs de saisir de la demande dès les premiers jours de mai où avait été commis le délit et établie la plainte. — « Dès lors, ajoutait le Garde des Sceaux dans une note communiquée à la Commission, dès lors que des poursuites n'étaient pas encore autorisées, le Ministère public ne pouvait prendre des réquisitions tendant à inculper le député en cause; ce faisant, il aurait porté atteinte à l'inviolabilité parlementaire qu'il devait, d'après les instructions qu'il avait reçues, respecter scrupuleusement. *Par souci de cette inviolabilité, j'ai prescrit à M. le Procureur général de ne faire exercer contre le député aucune poursuite pendant l'intersession, bien que ce fût son droit strict.*» (C. D. 24 novembre 1908; Rapp. de M. Ceccaldi.)

cureur de la République au Procureur général sont de simples documents administratifs destinés uniquement à celui-ci qui a seul l'autorité et la responsabilité en cette matière ; elles n'ont donc pas à prendre place dans le dossier judiciaire qui peut être communiqué à la Commission compétente [1].

En 1908, s'est posée devant la Chambre des députés la question de savoir à quel moment le Procureur général doit déposer une requête en autorisation de poursuites lorsqu'il a été saisi d'une plainte dénonçant des faits délictueux qui sembleraient imputables à un député. Le 3 mai 1908, un membre de la Chambre avait été l'objet d'une plainte déposée entre les mains du Procureur de la République de Castres par cinq électeurs qui l'accusaient d'avoir introduit frauduleusement cinq bulletins dans l'urne ; le 7 mai, le Procureur de la République requit la gendarmerie de procéder à une enquête ; le 17 juin, il adressa au juge d'instruction un réquisitoire introductif d'instance contre inconnu ; le 27 juin, le juge d'instruction entendit deux témoins ; le 28 juin, il en entendit deux autres et en outre le député mis en cause ; les 29 juin, 30 juin et 3 juillet, d'autres témoins furent entendus ; la Chambre était alors en session. Le 17 juillet, c'est-à-dire quatre jours après la clôture de la session, le Procureur général près la Cour d'appel de Toulouse saisit le Garde des Sceaux d'une demande en autorisation de poursuites qui fut communiquée à la Chambre le 24 octobre ; mais, dans l'intervalle, et afin de ne pas laisser intervenir la prescription, le Parquet fit procéder à de nouveaux actes d'instruction. Cette procédure fut critiquée par la Commission chargée d'examiner la demande de poursuites ; dans son rapport du 14 décembre 1908, M. Thierry disait : « Nous sommes en face d'une demande d'autorisation présentée, non pas au seuil de l'instance, mais à la fin de l'instruction. » Au cours de la séance du 17 décembre 1908, M. Thierry précisa la thèse de la Commission :

« Lorsqu'une demande en autorisation de poursuites est sollicitée contre un député, quand doit-elle être déposée ?

« Est-ce lorsque la procédure est achevée, ou est-ce au cours, au milieu de cette procédure ? Le 17 juillet, une autorisation de poursuites est sollicitée de la Chambre ; néanmoins, l'intéressé continue à ignorer — jusqu'à quand, je n'en sais rien — mais il continue à ignorer qu'il est l'objet de cette demande. Il a été ultérieurement encore entendu comme témoin : doit-on continuer ainsi jusqu'à ce que le dossier présente une instruction aussi complète que possible ? Je ne le crois pas. Nous avons à apprécier, quand une demande d'autorisation de poursuites nous est adressée, si cette demande est recevable ou ne l'est pas ; mais dans quelle situation veut-on nous placer alors que la procédure est terminée, et terminée dans une forme vicieuse ? Tout homme de bon sens verra apparaître la vérité. On ne nous demande plus de conférer au seuil de l'instance, *in limine litis* comme dit le droit romain, une autorisation de poursuites, pour que la justice fasse son œuvre après ; on nous demande de consacrer, de fortifier, par notre vote, une procédure finie et boiteuse. »

M. Aristide Briand, ministre de la Justice, fit observer que, si le Parquet avait demandé des poursuites après la simple constatation du délit dénoncé par la plainte, on lui aurait reproché d'avoir agi bien légèrement à l'encontre d'un député, puisque, dans l'espèce, l'auteur véritable du délit demeurait encore inconnu ; le ministre ajouta :

« Je ne voudrais pas qu'on pût interpréter mes paroles comme un encouragement aux

1. Déclaration faite par le Garde des Sceaux à la Commission saisie de la demande en autorisation de poursuites déposée le 29 octobre 1908. (V. le Rapp. de M. Ceccaldi du 24 novembre 1908.)

procédures suivies contre X...; je répète que je les considère comme trop souvent abusives et que des instructions ont été données par moi en plusieurs circonstances pour faire obstacle à ce genre d'information; mais il est des cas dans lesquels il est impossible d'agir autrement, et je prétends que dans l'espèce actuelle le magistrat instructeur ne pouvait pas faire autre chose que ce qu'il a fait, *ou bien il fallait engager la poursuite sur simple lecture de plainte et, avant tout renseignement, saisir la Chambre d'une demande en autorisation de poursuites.*

« *Si on adoptait une pareille procédure, vous seriez demain menacés de plaintes fantaisistes, vexatoires, renouvelées à tout instant*[1].

« Il fallait donc procéder à une enquête, recueillir des renseignements. Il n'était pas possible d'agir autrement que par voie d'information contre X...; M. Reille a été entendu comme témoin, mais le magistrat instructeur ne l'a pas confronté avec d'autres témoins. »

La Commission concluait au rejet de la demande de poursuites; la session étant près de son terme, la Chambre décida de ne pas statuer et elle prononça l'ajournement.

Il n'y a point lieu de saisir la Chambre d'une demande de poursuites fondée sur le dépôt d'une plainte au Parquet; ce cas n'a rien de commun avec celui de la citation directe. En effet, lorsqu'il y a eu citation directe et refus par le Parquet de donner jour, on est arrivé au point précis de procédure où il est établi que l'immunité constitutionnelle fait obstacle à la marche normale de la justice. Lorsqu'il y a eu plainte ou dénonciation au Parquet, c'est le représentant officiel de l'action publique qui se trouve saisi, et c'est de son initiative que doit émaner l'acte nécessairement préalable au dépôt d'une demande de poursuites sur le Bureau de la Chambre; dès que le Procureur de la République reconnaît dans les faits qui lui sont signalés des actes pouvant, s'ils sont établis, constituer des délits, il lui appartient d'en aviser le Garde des Sceaux qui prévient à son tour le Président de la Chambre que toute poursuite est entravée par la prérogative constitutionnelle et qu'il y a lieu de mettre le juge d'instruction en état de procéder aux investigations prévues par la loi. Toute autre procédure placerait les membres des Chambres dans une situation inférieure à celle des simples citoyens. Lorsqu'un simple citoyen se trouve l'objet d'une plainte que le Parquet ne juge pas fondée, l'affaire est classée, sans publicité. Au contraire, si l'individu qui a déposé au Parquet une plainte non fondée contre un sénateur ou un député pouvait la faire suivre d'une demande de poursuites et exiger le dépôt de cette demande sur le Bureau, il obtiendrait pour ses diffamations une publicité retentissante dont l'effet ne serait pas détruit par un vote négatif d'une Assemblée qui ne statue pas sur le fond et ne peut pas juger les faits dénoncés.

C'est en vertu de ces principes qu'au mois de mars 1905, le Président de la

1. Dans cette même séance du 17 décembre 1908, le ministre précisait les devoirs de la justice au regard d'un député contre lequel une plainte a été déposée au Parquet :

« Que peut faire un magistrat saisi d'une plainte contre un membre de la Chambre ? Accueillir cette plainte sur sa seule lecture et immédiatement, avant tout renseignement, s'adresser à la Chambre pour obtenir une autorisation de poursuites ? Est-ce une thèse qu'il vous serait facile de soutenir à cette tribune ? *Est-ce que, si les Parquets agissaient ainsi, les membres du Parlement ne seraient pas livrés à toutes sortes de vexations résultant de plaintes fantaisistes qui, sous l'influence des passions politiques, pourraient être portées à tout moment ?*

« Que doit faire le magistrat qui reçoit une pareille plainte ? Quel est son devoir ? Il doit agir avec beaucoup de prudence, examiner la plainte avec le plus grand soin, se renseigner sur la matérialité des faits et rechercher si la plainte a une apparence de fondement. »

Chambre a refusé de donner communication à la Chambre d'une demande de poursuites motivée sur une plainte qui avait été adressée au juge d'instruction près le tribunal de la Seine et dont copie se trouvait annexée à la demande; la décision de la Présidence ayant été communiquée au requérant, les journaux oublièrent la formule de la demande de poursuites; elle était ainsi indiquée :

« Paris, 11 mars 1905.

« Monsieur le Président, J'ai l'honneur de vous adresser copie de la plainte que je viens de déposer contre les fondateurs de l'Association créée pour l'exploitation du *Cercle X...* et contre le Comité de direction de ce Cercle, sous l'inculpation de détournements, abus de confiance et complicité. M. X..., député, s'y trouve particulièrement visé, comme Président du Comité du Cercle, pour s'être rendu complice et avoir profité des détournements et abus de confiance dont je me plains.

« En conséquence et conformément à l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, je viens vous prier, monsieur le Président, de vouloir bien déposer, à mon nom, sur le Bureau de la Chambre, une demande en autorisation de poursuites contre M. X...

« Je compte que la Commission qui sera nommée pour faire un rapport sur cette demande, voudra bien me convoquer pour recevoir mes explications et prendre connaissance des documents que je tiens à sa disposition. Veuillez agréer, etc. »

Le signataire avait été avisé que les choses devaient demeurer en l'état tant que le juge d'instruction n'aurait pas fait connaître au Président, par la voie hiérarchique, qu'il y avait lieu d'ouvrir une information contre le député mis en cause[1]. L'avocat du requérant, Me Hornbostel, lui écrivit alors une lettre concluant au dépôt d'une nouvelle demande, attendu, disait-il, que le Procureur de la République lui aurait déclaré ne pouvoir examiner la plainte sans l'autorisation préalable de la Chambre[2]. Il est exact que des poursuites ne peuvent être engagées contre un sénateur ou un député sans l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie; mais lorsque des faits sont dénoncés au Parquet à l'encontre d'un membre de l'une ou l'autre Chambre, le Procureur général a le devoir d'examiner s'il y a matière à poursuites, et, dans le cas de l'affirmative, il dresse un réquisitoire concluant à la suspension de l'immunité. En fait, dans l'espèce que nous venons de rappeler, le Garde des Sceaux n'a pas transmis de réquisitoire au Président de la Chambre et la demande de poursuites n'a pas été communiquée.

1091. On a vu qu'une demande en autorisation de poursuites peut être déposée par un député contre un autre député, et que, dans ce cas, la demande n'est pas astreinte à la formalité d'un commencement d'instance[3]. Il en est de même lorsqu'un membre d'une Chambre demande à poursuivre un membre d'une autre Chambre[4].

1. Voy. le *Liberté* du 19 mars 1905.

2. Cette lettre, publiée par l'*Intransigeant* du 25 mars 1905, était ainsi conçue :

« 22 mars 1905.

« Cher Monsieur. M. le Procureur de la République, avec lequel j'ai eu l'honneur de causer cet après-midi, me dit ne pouvoir même examiner votre plainte contre M. X..., sans que vous ayez obtenu d'abord l'autorisation de la Chambre. Je crois donc que, malgré sa haute compétence, M. Pierre s'est trompé et que la Chambre doit être saisie. Adressez donc une deuxième demande et croyez-moi votre dévoué, Ch. HORNBOSTEL, avocat à la Cour. »

3. C. D. 9 avril 1881; 9 février 1903. (V. n° 1126.)

4. S. 21 février 1893. (Demande de poursuites adressée au Président du Sénat par M. Gaston Bazille, député de la Vienne, contre M. Couteaux, sénateur du même département.) — Dans l'espèce, la Commission a fait un rapport concluant au rejet de la demande. Voy. le rapport déposé sur le Bureau du Sénat le 27 avril 1893 par M. Cordelet.

1092. L'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (V. n° 1111) ayant établi l'immunité absolue des actes accomplis par les membres des Chambres « dans l'exercice de leurs fonctions », une demande en autorisation de poursuites fondée sur l'un de ces actes serait irrecevable[1]. Mais on peut se demander si l'immunité s'applique au membre appelé devant une Commission de la Chambre dont il fait partie, non point en sa qualité de sénateur ou de député, mais simplement à titre de déposant et d'industriel.

La question s'est présentée en 1903 ; une demande en autorisation de poursuites avait été déposée entre les mains du Président du Sénat, à raison de déclarations faites par un sénateur devant une Commission sénatoriale dont il n'était pas membre mais qui l'avait appelé deux fois devant elle pour avoir des renseignements techniques sur l'objet de ses travaux. Dans le doute, le Président du Sénat a pensé qu'il ne lui appartenait pas de soustraire la question au jugement de la Haute Assemblée, et le Sénat fut saisi le 4 avril 1903. La Commission chargée d'examiner cette demande conclut au rejet, mais sans se prononcer sur le point de droit (V. n° 1114).

1093 à **1095.** [*Sans modifications.*]

§ 2. — De l'examen par les chambres

1096. Lorsque les demandes en autorisation de poursuites se produisent dans un moment où la Chambre est prorogée, il va de soi que le Président ne peut y donner aucune suite, lors même que la demande émanerait du Ministère public. Si, dans un cas grave, le Président du Conseil demandait au Président de la Chambre d'user de son droit de convocation, il appartiendrait au Président de décider ce qu'il convient de faire.

Par conséquent, une demande de poursuites déposée entre les mains du Président après prorogation de l'Assemblée peut n'être jamais communiquée si la Chambre n'est plus appelée à se réunir, comme il arrive en cas de renouvellement intégral. A la fin du mois d'avril 1902, à la veille des élections générales, et après la prorogation de la Chambre, le Directeur général des contributions indirectes avait saisi le Président d'un procès-verbal dressé contre un député pour infraction aux dispositions qui régissent le privilège des bouilleurs de cru. Aucune communication ne pouvait être faite à la Chambre et l'Administration poursuivante ne songeait pas à solliciter, pour une question de si minime importance, la convocation exceptionnelle de la

1. Au mois de juin 1895, un conseiller général de la Corse avait saisi le Président de la Chambre d'une demande en autorisation de poursuites contre un député pour diffamation commise dans un discours prononcé en séance publique; il fut avisé, par la lettre suivante, que sa demande ne pouvait être déposée :

« Paris, 5 juin 1895. — Monsieur le Conseiller général, J'ai l'honneur de vous faire connaître que la demande adressée par vous à M. le Président, en vue d'obtenir l'autorisation de poursuivre un député, n'est pas recevable parce qu'elle est contraire à la loi constitutionnelle. En effet, vous visez des paroles prononcées à la tribune de la Chambre; or l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 stipule qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Agréez, etc... *Le Secrétaire général de la Présidence, Signé :* E. Pierre. » — Une réponse analogue a été faite le 15 septembre 1909 au président d'une association, qui demandait à poursuivre un député pour diffamation à raison de critiques formulées dans une proposition de loi déposée sur le Bureau de la Chambre.

Chambre; mais comme elle n'avait déposé sa demande que dans le but d'interrompre la prescription, elle priait le Président de lui en accuser réception avant le jour où la prescription devait être atteinte. La Présidence refusa de donner acte d'un dépôt qu'elle n'avait pu recevoir utilement, puisque la Chambre était séparée. Une procédure conservatoire ayant été suivie par la Régie, le Directeur général des contributions indirectes s'adressa de nouveau à la Présidence un an après, au mois d'avril 1903, pour obtenir un accusé de réception. Le même refus lui fut opposé, et pour les mêmes motifs.

1097. [*Sans modifications.*]

1098. Nous avons dit que le Président est dans l'usage de ne pas communiquer à la Chambre les demandes de poursuites qui se produisent peu de temps avant la clôture de la session, c'est-à-dire au moment où l'immunité parlementaire est sur le point d'être suspendue de plein droit. Pour la même raison, la Chambre peut refuser de statuer sur une demande qui lui est rapportée peu de jours avant la clôture de la session, lors même que cette demande émanerait du Ministère public. Dans la séance du 11 juin 1907, la Chambre a prononcé l'ajournement du vote sur les conclusions d'une Commission tendant à autoriser la poursuite qui avait fait l'objet de la requête du Procureur général près la Cour d'appel de Bourges, en date du 22 mars 1907[1]. Il a été procédé de même dans la séance de la Chambre du 17 décembre 1908 (V. *infra*, n° 1106).

On a vu qu'en France les Chambres ne nomment de Commissions pour l'application des textes constitutionnels relatifs à l'inviolabilité parlementaire que lorsqu'elles sont saisies de demandes de poursuites contre un de leurs membres. A la Chambre des députés de Hongrie, il existe une Commission permanente (V. *supra*, n° 738) des immunités, ce qui assure l'unité de jurisprudence. Les articles 188 à 191 du règlement de la Chambre hongroise[2] ont fixé de la manière suivante la procédure devant cette Commission[3] :

« ART. 188. — Le Président de la Chambre des députés transmet directement à la Commission des immunités, *sans en donner avis préalable à la Chambre*, les requêtes officielles qui lui parviennent en matière d'immunité.

« Si quelque fait en conflit avec le droit d'immunité est dénoncé à la Chambre en séance publique, par un de ses membres, ou si le Président de la Chambre en a connaissance par une voie quelconque, la Chambre en sera informée, et la question sera renvoyée *sans débats* à la Commission des immunités, à qui la Chambre impartira un délai pour faire son rapport.

« ART. 189. — Dans le cas de requêtes officielles tendant à la suspension du droit d'immunité, la Commission des immunités fixe un jour, eu égard à l'urgence du cas, pour l'examen de la question, et informe des jour, heure et lieu de la discussion le député

1. L'ajournement a été voté à la suite d'un discours dans lequel M. Georges Berry invoquait en ces termes la proximité de la clôture de la session :

« Dans quelques jours la Chambre va se trouver en vacances, la session sera close, et alors le Procureur général aura toute latitude de commencer l'action qu'il a préparée. Dans ces conditions, où est l'utilité de suspendre l'inviolabilité parlementaire du député d'Issoudun, alors surtout qu'il n'y a pas à craindre que les griefs invoqués soient atteints par la prescription ? Prenez garde, si vous approuvez les conclusions de la Commission, vous allez placer notre collègue en état de suspicion, et sa situation de représentant du peuple aura été pour lui une cause de défaveur. »

2. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, I, 579.

3. Cette Commission a également des attributions très nettement définies en matière de discipline intérieure. V. *supra*, n° 462.

intéressé qui, s'il est présent et demande à être entendu, doit l'être avant toute discussion.

« ART. 190. — Les délibérations de la Commission des immunités ne sont pas publiques, mais elle en tient un procès-verbal qui est présenté à la Chambre en même temps que son rapport et ses conclusions.

« ART. 191. — Par dérogation aux dispositions de l'article 140[1], les rapports de la Commission des immunités peuvent, en cas exceptionnel, être discutés immédiatement. »

On voit que tous ces articles convergent vers un même but qui est de prévenir tout débat en séance tant que la Commission des immunités n'a pas pu examiner, dans le calme du huis-clos, les questions toujours délicates et parfois irritantes que soulève le fonctionnement de l'immunité parlementaire. Par cette procédure, la Chambre s'épargne des incidents pénibles et les décisions hâtives que peut provoquer une espèce mal étudiée. C'est dans la même pensée que l'article 88 du règlement du Sénat français a décidé qu'aucun rapport sur une demande de poursuites ne pourrait être mis en délibération tant qu'il n'aurait pas été distribué depuis au moins vingt quatre heures.

1099. En France, aucun délai n'est assigné aux Commissions saisies de demandes en autorisation de poursuites. Il peut même arriver que, pour des raisons politiques, une Commission s'abstienne de présenter des conclusions à la Chambre[2]. Aux termes du règlement de la Chambre des députés d'Italie, toute Commission chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites formée par le Gouvernement est tenue de faire son rapport dans les quinze jours; si la Commission a besoin de documents réclamés au Gouvernement, le délai ne court que du jour où les documents ont été communiqués. Mais, dans tous les cas, la Commission doit faire son rapport dans les soixante jours qui suivent sa constitution. A défaut de rapport dans les délais prescrits, le Président de la Chambre inscrit d'office à l'ordre du jour la demande présentée par le Gouvernement.

L'absence d'un membre contre lequel une demande de poursuites a été déposée et qui n'a pas obtenu de la Chambre un congé régulier n'est pas un obstacle à ce que la Commission saisie prenne des conclusions et dépose son rapport sur le bureau[3]; mais lorsqu'il s'agit d'inscrire le rapport à l'ordre du

1. L'article 140 fixe un délai de trois jours entre la distribution d'un rapport et son examen en séance publique.

2. La demande de poursuites déposée par le ministre des Colonies dans la séance de la Chambre du 6 février 1908 n'a pas été rapportée; dans un réquisitoire du 28 octobre 1908 concernant le même membre et déposé le 24 novembre 1908, le Procureur général près la Cour d'appel de la Guadeloupe a fait allusion à ce silence : « Le Procureur général conclut à la levée de l'immunité parlementaire, à toute fin de permettre au juge d'instruction d'appeler par devers lui, au moyen d'un mandat d'amener, M. Légitimus, dans le cas où celui-ci n'obtempérerait pas à un mandat à comparution. Je ne sais quelle suite a été donnée à cette requête. Je n'en ai trouvé nulle part la trace dans les archives du service judiciaire. »

3. « *M. Dalimier.* — Lorsque la Commission nommée par la Chambre pour examiner la demande en autorisation de poursuites dirigée contre notre collègue M. Légitimus s'est réunie, elle a eu le regret de constater que M. Légitimus n'était ni à la Pointe-à-Pitre pour s'expliquer devant la justice, ni à la Chambre pour s'expliquer devant la Commission.

« *M. Duquesnay.* — Il est arrivé à Paris hier soir.

« *M. Dalimier.* — C'est dans ces conditions, et à mon corps défendant, que j'ai été obligé de déposer un rapport sans avoir pu entendre les explications de M. Légitimus. » (C. D. 12 février 1909). — Sur la question de l'audition par les Commissions des membres contre lesquels ont été formulées des demandes de poursuites, V. *Traité*, n° 1101, *in fine*.

jour, il convient d'attendre la présence de l'intéressé, à moins qu'il ne soit établi qu'il refuse de comparaître[1] (V. *infra*, n° 1101).

En statuant sur les conclusions d'une Commission saisie d'une demande en autorisation de poursuites, la Chambre ne vote que sur ces conclusions; elle autorise ou repousse purement et simplement les poursuites; elle ne se prononce pas sur les motifs du rapport et elle ne fait pas siennes les considérations qui s'y trouvent développées (V. *supra*, n° 781). Néanmoins, une Commission qui juge que certains motifs d'un rapport doivent être modifiés pour rendre plus nettement sa pensée a le droit de décider que le rapport sera retiré et qu'un autre membre sera chargé de déposer un second rapport proposant, avec d'autres motifs, les mêmes conclusions; elle peut procéder ainsi lors même que le premier rapport aurait été déjà distribué à la Chambre[2]. Le premier rapport ayant été officiellement retiré[3], il n'en subsiste rien et le second rapporteur n'a point à rendre compte des divergences qui existent entre ses motifs et ceux qui avaient été primitivement exposés[4].

1100. [*Sans modifications.*]

1101. Dans un rapport présenté au Sénat le 9 juin 1903, sur une demande en autorisation de poursuites, M. Garreau a exposé que la Commission dont il était l'organe avait considéré qu'elle avait pour devoir, non seulement de rechercher si la demande était loyale et sincère, mais encore si elle présentait *un caractère d'urgence* et de gravité tel qu'il ne permît pas de retarder ou de suspendre la poursuite :

« Un mandataire du pays, ajoutait le rapporteur, ne peut, sans contrôle, être livré au pouvoir judiciaire. Il ne peut l'être que si un intérêt véritablement supérieur l'exige. Ici, l'ordre public n'est pas intéressé. Un intérêt privé seul est en jeu, et cet intérêt a mis près de deux mois à se manifester. On ne peut donc pas dire qu'il y ait péril en la demeure et que le mois qui nous sépare de la clôture de la session ordinaire puisse, à un titre quelconque, compromettre les droits de la partie plaignante. S'ils existent, ce que nous n'avons ni à rechercher, ni à apprécier, ils auront demain la même valeur qu'aujourd'hui. Le retard même qu'a apporté à les invoquer la partie plaignante semble une indication suffisante que la décision à intervenir sur ces droits ne revêt aucun caractère d'urgence qui justifie la mesure toujours grave de la levée de l'immunité parlementaire. Ici n'apparaît vraiment pas cette utilité de justice immédiate qui, seule, pourrait nous déterminer à détruire les immunités constitutionnelles, et c'est pourquoi, à l'unanimité de ses membres, la Commission a estimé qu'il n'y a pas lieu, pour le Sénat, d'accorder l'autorisation sollicitée. »

Dans un rapport fait à la Chambre le 11 juillet 1904, M. Paul Bertrand (de

1. « *M. Dalimier.* — J'ai écrit à M. Légitimus, en lui disant que je savais qu'il était à Paris, et que j'étais à son entière disposition, s'il voulait me fixer un rendez-vous pour la journée de demain; que je serais très heureux de causer avec lui, et je lui demandais s'il avait le désir que la Commission qui avait statué sur son cas se réunît à nouveau pour l'entendre et pour rouvrir toute la discussion d'une façon contradictoire, parfaitement claire et loyale.

« Il est bien entendu que, si M. Légitimus n'était venu à Paris que pour se dérober aux poursuites, nous serions les premiers à vous demander de prendre promptement une décision sur son cas. Mais il n'est arrivé qu'hier soir, et je ne lui ai envoyé ma lettre que ce matin; nous pourrions ne pas prendre dès aujourd'hui une date ferme, pour le mettre à même, avant que la discussion s'ouvre, de fournir toutes ses explications. Votre rapporteur sera ainsi mieux en mesure d'apporter à la Chambre un avis complètement éclairé, basé sur des documents dignes de foi, et après avoir entendu les deux parties : il n'en aura que plus de force. » (C. D. 12 février 1909.)

2. C. D. 14 décembre 1908.

3. Sur la procédure à suivre pour les retraits de rapports, V. n° 784.

4. Deuxième rapport déposé, le 14 décembre 1908, sur le Bureau de la Chambre, par M. Thierry.

la Marne) développait les mêmes principes dont se sont toujours inspirées les Assemblées lorsqu'il s'est agi d'interpréter le texte constitutionnel établissant l'inviolabilité parlementaire :

« Votre Commission, disait M. Paul Bertrand, n'a pas à examiner si la prétention du requérant est fondée; cette question est de la compétence exclusive des tribunaux; mais elle a à rechercher si les faits allégués, même en les supposant établis, sont suffisamment graves pour justifier la décision importante d'une Chambre levant l'immunité parlementaire... Sans apprécier les passages incriminés, sans se prononcer en aucune façon, votre Commission ne trouve pas dans les griefs allégués une importance, une gravité de nature à faire lever par la Chambre l'immunité parlementaire. »

Déjà, dans un rapport fait à l'Assemblée nationale, le 3 juillet 1849, M. Creton définissait en ces termes les droits et les devoirs de l'Assemblée lorsqu'elle est appelée à statuer sur une requête en autorisation de poursuites :

« La conviction de votre Commission est qu'en pareille matière l'Assemblée n'exerce aucun pouvoir analogue à celui des Chambres du Conseil ou d'accusation; que cela serait même impossible, puisqu'il s'agit en général, non d'une instruction faite, mais d'une instruction à commencer; qu'en conséquence son devoir se borne à examiner s'il y a lieu de soustraire à la loi commune le représentant contre lequel des poursuites sont requises.

« *Traiter à un degré quelconque la question de culpabilité, ce serait s'exposer à compromettre gravement la défense du représentant inculpé, ou la dignité même de l'Assemblée.*

« La disposition de l'article 37 de la Constitution ne confère pas aux membres de la représentation nationale un privilège personnel : ce serait une inégalité intolérable; elle a pour objet de *couvrir d'une garantie toute politique d'indépendance et de dignité non seulement le représentant, mais l'Assemblée tout entière.* Il ne fallait pas que le mandataire du peuple pût être légèrement distrait de ses hautes fonctions, et que la malveillance, l'esprit de parti, des inimitiés ou de frivoles prétextes vinssent l'inquiéter injustement et l'enlever arbitrairement à ses travaux. La question à poser est donc celle-ci : « *La poursuite est-elle réellement dirigée contre l'homme, et non contre le représentant?* En d'autres termes, est-il évident et incontestable que, s'il se fût agi d'un simple citoyen, le Ministère public eût provoqué la poursuite? »

M. Béchard s'inspirait de la même doctrine dans un rapport du 4 juillet 1849 : « La Commission, convaincue, comme toutes les Commissions précédentes, que *sa mission n'est pas judiciaire mais politique*, n'a pas recherché quel pouvait être le degré de gravité des charges qui s'élèvent contre notre collègue. Elle s'est assurée, par l'examen de la procédure, que la poursuite est sérieuse, loyale, entourée de toutes les garanties qui peuvent assurer le triomphe de la justice et de la vérité. »

Ce fait que le membre qui est l'objet d'une demande en autorisation de poursuites se trouve en congé régulier et n'est pas rentré pour fournir des explications à la Commission n'empêche pas celle-ci de présenter son rapport ni la Chambre de statuer, pourvu d'ailleurs que le membre inculpé ait été prévenu en temps utile de la requête déposée contre lui (V. *Traité*, n° 1096). D'ailleurs, comme l'expliquait M. Quentin-Bauchart dans la séance de l'Assemblée nationale du 18 juillet 1849, il n'y a pas pour le membre poursuivi, un droit d'être entendu par la Commission saisie de la requête. En effet, la Commission n'est pas chargée de procéder à une instruction judiciaire; elle n'a qu'une seule question à examiner, celle de savoir si la demande déférée à la Chambre est sérieuse, impartiale et exempte de toute passion politique. Dès

lors l'audition du membre poursuivi présente peu d'intérêt, et s'il vient devant la Commission pour se défendre, pour se disculper, il l'expose à débattre des points qui ne sont pas dans sa compétence. Partant de ces principes, M. Quentin-Bauchard concluait que l'audition du membre poursuivi est une faculté, non un droit, que le défaut d'audition ne saurait vicier la procédure de la Commission ni faire obstacle au vote de l'Assemblée.

« Qu'est-ce que vous venez dire? que M. Kœnig aurait pu être entendu par la Commission; que M. Kœnig est en congé; que, de droit, tout membre de l'Assemblée inculpé, comme l'est M. Kœnig, doit être, s'il le demande, entendu par la Commission. C'est une erreur; qu'un membre de l'Assemblée, dans la position où se trouve M. Kœnig, exprime le désir de fournir personnellement des explications à la Commission; que la Commission l'accueille, par une sorte de bon procédé, dans son sein, cela se conçoit, mais dire qu'il y a droit, en tout état de cause, pour un membre de l'Assemblée, d'être entendu, qu'il y a obligation pour la Commission de l'entendre, c'est aller trop loin, c'est un véritable interrogatoire que vous faites subir alors à un représentant devant la Commission, c'est une sorte d'acte judiciaire que vous demandez à la Commission, et la Commission n'est pas faite pour ces actes. Il y a faculté pour le représentant de demander à être entendu; mais ce n'est pas là un droit rigoureux, et, dans tous les cas, ce n'est pas une défense qu'il doit porter devant la Commission; ce sont des explications, ce sont des renseignements sur le caractère général de la poursuite; le représentant ne peut avoir autre chose à faire ou à dire. »

Dans l'espèce, l'Assemblée a sanctionné la doctrine de la Commission et a repoussé l'ajournement qui était demandé sur les conclusions du rapport en vue de rendre obligatoire l'audition par la Commission du membre à l'encontre duquel des poursuites avaient été requises (V. *supra*, n° 1099).

1102. On a vu que la Chambre, tout en s'abstenant de statuer sur le fond des demandes en autorisation de poursuites, peut examiner la question de savoir si les articles visés dans le réquisitoire ou dans la demande s'appliquent bien aux faits à raison desquels la poursuite est réclamée. Néanmoins, cet examen ne saurait aller jusqu'à mettre la Chambre en demeure de procéder elle-même à une qualification juridique; tel n'est pas son rôle[1]. Dans la séance de la Chambre du 8 novembre 1904, MM. Julien Goujon et Paul Beauregard ont soulevé la question de savoir si l'article du Code pénal visé dans le réquisitoire concernant M. Syveton (V. n° 1108) était juridiquement applicable à l'acte incriminé. M. Cruppi, Président de la Commission saisie de la demande de poursuites, ramena les droits et les devoirs de la Chambre à leur véritable limite.

« Comment sommes-nous saisis? Par une demande de M. le Garde des Sceaux, qui a fourni à la Chambre une lettre de M. le Procureur général visant l'article 228 du Code pénal. On veut nous obliger à examiner si cette qualification est juste, régulière et juri-

1. Dans un rapport fait au nom de la Commission saisie d'une demande en autorisation de poursuites contre M. Syveton, le 8 novembre 1904, M. Albert Le Roy disait :

« A l'unanimité moins deux voix, la Commission n'a voulu retenir que le point de fait : l'agression commise par M. Syveton envers le ministre de la Guerre et constatée par le procès-verbal de votre séance du vendredi 4 novembre 1904. Elle a pensé qu'une seule question lui était soumise : l'acte de M. Syveton comporte-t-il la suspension de l'immunité parlementaire?

« Pour la majorité de la Commission, aucun doute n'est possible. L'immunité parlementaire est la protection et la sauvegarde des droits inhérents à la qualité de représentant du peuple. Mais cette immunité ne saurait, à aucun degré, dans le cas actuel, faire obstacle à la poursuite. Les débats sur la juridiction saisie, sur l'application du Code pénal, sur la nature et la qualité des fonctions d'un ministre ne sont pas de la compétence de la Chambre. »

dique. Je dis que ce n'est pas notre affaire... La Commission, d'accord avec les précédents et conformément à la raison, n'a pas visé le réquisitoire du Procureur général, et elle n'avait pas à le viser ; elle vous demande la suppression de l'immunité parlementaire, mais elle ne doit pas aller plus loin... Voici ce que dit M. Pierre : « L'examen auquel la Chambre « se livre lorsqu'elle se trouve saisie d'une demande de poursuites est purement politique. « Elle n'a pas à rechercher si les griefs allégués contre l'un de ses membres sont fondés « ou non. Ceci est l'œuvre de la justice. » Voilà la vérité.

« Non seulement nous commettrions une erreur au point de vue juridique si nous agissions autrement, mais nous ne respecterions pas les droits de la défense dont on vous parlait.

« Pour que les droits de la défense puissent être exercés dans toute leur étendue, il faut que les articles du Code, soit l'article 228, soit l'article 232, soient examinés par la juridiction d'instruction, c'est-à-dire par la juridiction compétente. S'il arrive, par exemple, que demain, à l'instruction, la qualification change, parce que l'on aura reconnu une circonstance aggravante, ou que l'on aura découvert un fait qui n'a pas été relevé, ce sera le droit absolu de la défense de discuter, de mettre en lumière les arguments que l'on vous soumettait tout à l'heure, mais ce n'est ici ni l'heure ni le lieu. Nous n'avons, nous, qu'à considérer le procès-verbal de la séance du 4 novembre. Il me semble que si, dans de semblables demandes, la Chambre peut s'inquiéter à juste titre du sérieux de la poursuite, de son but, des passions qui l'ont déterminée, il y a quelque chose ici qu'on ne saurait nier, un fait qu'aucun ne nos collègues ne met en doute : il y a eu un acte violent — je ne le qualifie pas, je n'en ai pas le droit, — il y a eu un acte signalé dans le procès-verbal que nous avons recueilli. Nous ne visons aucun article du Code pénal, nous ne visons pas le réquisitoire de M. le Procureur général, nous nous bornons purement et simplement à vous demander la suspension de l'immunité parlementaire. »

Lorsque la Chambre procède à l'examen d'une demande en autorisation de poursuites, il peut arriver que l'on signale une disproportion extrême entre les conséquences possibles d'une condamnation éventuelle et l'acte imputé au membre mis en cause. Une telle question peut être portée à la tribune et servir d'argument aux orateurs qui proposent d'écarter les poursuites. Mais il serait incorrect d'en conclure la nécessité de lier à la demande de poursuites une réforme ou une revision des textes répressifs, il ne conviendrait pas à la Chambre de légiférer en vue de la situation juridique de l'un de ses membres et à raison d'un acte qui lui a été déféré[1].

1103 à **1104**. [*Sans modifications.*]

1105. Dans un rapport déposé sur le Bureau de la Chambre, le 11 juillet 1904, M. Paul Bertrand (de la Marne) a rappelé que la proximité de la clôture de la session est un des arguments qui déterminent les Chambres à refuser d'autoriser les demandes en autorisation de poursuites. En effet, il n'y a pas lieu de prendre une mesure qui ne saurait avoir aucun intérêt juridique et qui ne peut aucunement profiter à la partie requérante. Dans un rapport déposé sur le Bureau de la Chambre le 28 décembre 1908, M. Dali-

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 8 novembre 1904, M. Jaurès s'est expliqué sur ce point avec précision. Il s'agissait, en cas de condamnation ultérieure d'un membre à l'encontre duquel des poursuites étaient réclamées par le Parquet, de l'application de l'article 16 du décret de 1852 qui prévoit la suspension temporaire des droits politiques. « Mon premier mouvement, disait M. Jaurès, avait été, aussitôt que la Chambre se serait prononcée sur la suspension de l'immunité parlementaire, de demander l'urgence pour une proposition de loi abrogeant cette disposition. Je me suis arrêté devant des difficultés que je signale à M. Goujon. La première, c'est que nous ne pouvons pas, en modifiant dès maintenant la peine, préjuger officiellement la condamnation de notre collègue. La seconde raison, c'est que nous ne pouvons pas, sans diminuer la valeur morale de notre vote, modifier la peine en vue d'un jugement particulier ; et la troisième, c'est qu'il y aurait pour la Chambre une sorte d'inconvenance morale, après avoir laissé subsister cette disposition tant qu'elle frappait de simples citoyens, à ne s'apercevoir de son énormité qu'à propos d'un des membres de cette Chambre. »

mier disait également : « Votre Commission a pensé qu'à la veille de l'inter-session et devant l'affirmation de notre collègue qu'il entendait, dès la clôture de la session, se mettre à la disposition du Parquet, il n'y avait pas lieu de faire droit à la requête du Procureur général. »

Lorsque la Chambre est saisie, au terme d'une session, d'un rapport concluant non point à autoriser ou à refuser les poursuites, mais à dire que, par suite de la clôture, il n'y a qu'à laisser la justice suivre son libre cours, il n'y a pas lieu d'inscrire ce rapport à l'ordre du jour[1]; la Chambre, en effet, n'a pas à statuer sur des vérités constitutionnelles, et le Président ne saurait mettre aux voix une motion portant qu'un membre pourra être poursuivi après clôture.

Lorsque, dans une affaire qui a motivé une demande en autorisation de poursuites, il existe des complices déjà poursuivis, arrêtés et condamnés, le principe de la justice égale pour tous détermine généralement les Commissions et les Chambres à lever l'immunité parlementaire[2].

1106. Lorsque la Chambre prononce l'ajournement à l'égard d'une demande en autorisation de poursuites (V. *supra*, n° 1098), cette décision ne prolonge l'immunité parlementaire que pour la durée de la session en cours; au lendemain de la clôture de cette session, le Procureur général recouvre tous les pouvoirs qui lui appartiennent pour procéder aux poursuites dont l'autorisation n'a pas été accordée[3].

C'est un point qui mérite examen que celui de savoir si la question préalable peut être opposée à une demande en autorisation de poursuites. Dans ce cas, en effet, la Chambre est érigée en juridiction exceptionnelle, non point sans doute pour attribuer à chacun ce qui lui est dû, comme un tribunal ordinaire, mais pour décider si le privilège dont sont investis tous ses membres doit être suspendu à l'encontre de l'un d'eux. Peut-elle alors refuser de juger et s'abste-

1. Ainsi procédé à l'égard du rapport qui a été déposé sur le Bureau de la Chambre des députés le 9 juillet 1909 et qui concluait ainsi :

« La Chambre est à la veille de sa séparation. Le parquet de la Pointe-à-Pitre va, de ce fait, reprendre sous peu tous ses droits. Votre Commission a pensé qu'il lui suffisait de laisser à la justice toute sa liberté d'action pour avoir sauvegardé tout à la fois les intérêts de la justice et ceux de notre collègue.

« Il nous appartiendra, ailleurs que dans ce rapport, de rechercher et de poursuivre des responsabilités d'un tout autre ordre.

« Nous vous demandons seulement aujourd'hui de laisser à la juridiction compétente, qu'un arrêt récent de la Cour de cassation a dit être la Cour d'assises et sans rien préjuger du fond du débat, toute sa liberté pour juger en toute indépendance et en pleine connaissance de cause. »

2. « Autant votre Commission s'était refusée à faire droit à la première requête, laissant à M. Légitimus la liberté de se rendre devant le juge d'instruction à la fin de la session, autant elle a pensé qu'un membre du Parlement, deux fois condamné par défaut, refusant de comparaître devant la justice, ne devait pas pouvoir s'abriter derrière l'immunité parlementaire pour échapper à la nécessité de fournir ses justifications, alors surtout que ses co-inculpés ont déjà accompli leur peine.» (C. D. 22 décembre 1908, rapport de M. Dalimier.)

3. Interrogé sur ce point dans la séance de la Chambre des députés du 17 décembre 1908, le ministre de la Justice a déclaré qu'il ne pouvait y avoir le moindre doute, et M. Alexandre Zévaès a pris acte des paroles du ministre :

« Après les explications de M. le Garde des Sceaux, un certain nombre de mes collègues et moi-même demandons à la Chambre de prononcer l'ajournement. Il est bien entendu que cet ajournement n'est pas la cessation des poursuites. Il est entendu aussi, pour rassurer ceux de nos collègues qui pourraient craindre que la brièveté des vacances ne permette pas d'aller jusqu'au bout des poursuites, il est bien entendu, ainsi que cela résulte de l'arrêt formel de la Cour de cassation du 29 mai 1886, qu'à la reprise de la session, les poursuites continueront, sans qu'il soit besoin, pour cela, d'une autorisation de la Chambre. »

nir d'examiner s'il y a, en souffrance, un intérêt public ou privé sérieusement blessé par l'immunité constitutionnelle? Car la question préalable équivaut à un refus de statuer sur la requête en autorisation de poursuites, puisqu'elle signifie qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Il résulterait d'un précédent de l'Assemblée législative de 1849 que le droit de proposer la question préalable ne s'étend pas à la matière des poursuites[1]. Toutefois le problème est délicat et peut-être ne conviendrait-il pas d'ériger en principe absolu le précédent de 1849. Sans doute, la question préalable prononcée sur une demande en autorisation de poursuites serait une sorte d'emprise sur le fond de l'affaire dont la connaissance échappe à la Chambre ; les droits du requérant subiraient un préjugé bien défavorable s'ils étaient écartés par un vote aussi dédaigneux que celui de la question préalable. Mais si une Chambre se trouvait quelque jour en face d'une demande absolument diffamatoire, il serait peut-être excessif de lui contester le droit de protéger l'honneur de l'un de ses membres par le prononcé de la questiou préalable. On a vu d'ailleurs, sur des requêtes en autorisation de poursuites, des rapports concluant au rejet pur et simple avec des considérants qui ne préjugeaient pas beaucoup moins le fond de l'affaire que le vote de la question préalable. Au reste, si la difficulté se présentait, il conviendrait de distinguer l'état de la procédure; dans l'espèce de 1849, la question préalable était réclamée au moment même du dépôt de la demande; c'est là ce qui aurait été véritablement excessif; une telle décision, si on la considérait comme possible, ne saurait intervenir qu'après l'examen et sur les conclusions d'une Commission.

1107. [*Sans modifications.*]

1108. Dans sa séance du 8 novembre 1904, la Chambre a confirmé le précédent du 24 février 1899. Elle avait été saisie par le Garde des Sceaux d'un réquisitoire du Procureur général demandant l'autorisation de poursuivre M. Syveton par application de l'article 228 du Code pénal (V. n^os^ 1102 et 1126). Des membres ayant soutenu que la qualification donnée par le Procureur général à l'acte commis par M. Syveton manquait de base légale et qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, d'appliquer l'article 228 du Code pénal, la Commission décida de ne point viser le réquisitoire dans son projet de résolution et de soumettre au vote de la Chambre une formule d'autorisation laissant au Parquet toute liberté ultérieure[2]. La formule, identique à celle de

1. « *M. le Président.* — Vous ne pouvez pas proposer l'ordre du jour sur une demande en autorisation de poursuites.

« *Un membre.* — La question préalable !

« *De toutes parts.* — Non ! non !

« *M. le Président.* — Il n'y a pas lieu à la question préalable !

« *Un membre.* — Ce serait manquer à la justice !

« *M. le Président.* — Je ne puis consulter l'Assemblée que sur la demande en autorisation. Le droit de l'Assemblée est d'accorder ou de refuser, mais elle n'a pas un troisième droit. » (A. N. 4 octobre 1849.)

Il s'agissait en l'espèce d'un réquisitoire du Procureur général près la Cour d'appel d'Aix, qui demandait l'autorisation de poursuivre M. L. de Laborde pour duel. L'autorisation fut rejetée à la presque unanimité.

2. M. Jean Cruppi, Président de la Commission, avait précisé en ces termes le rôle de la Commission et celui de la Chambre :

« La Commission — et cela ne me semble pas douteux — devait se placer sur le terrain politique; elle n'avait pas à examiner le droit, car alors elle n'aurait pu échapper à l'accusation que dirigeait tout à

1899, était ainsi libellée : « La Chambre, conformément aux conclusions de sa Commission, prononce la suspension de l'immunité parlementaire en ce qui concerne M. Syveton. » Elle fut adoptée par la Chambre sans modifications.

La notification des résolutions portant autorisation de poursuivre un membre du Sénat et de la Chambre est faite par le Président de l'Assemblée dans la forme établie pour la notification des résolutions requérant une cessation de poursuites ou de détention (V. *supra*, n° 1079).

A raison de leur caractère spécial d'urgence, les résolutions par lesquelles la Chambre prononce la suspension de l'immunité parlementaire peuvent être transmises au Garde des Sceaux, séance tenante, après la proclamation du vote[1]. On peut comprendre, en effet, que le Parquet ait des mesures immédiates à prescrire ; d'autre part, il ne serait pas possible de subordonner la transmission du texte authentique de la résolution à l'adoption du procès-verbal de la séance ; en effet, si la Chambre s'ajournait à plusieurs jours après avoir statué, l'effet de sa décision se trouverait suspendu au détriment de la bonne administration de la justice.

L'autorisation de poursuites ne retire au membre à l'encontre duquel elle a été accordée aucun autre privilège que celui de l'inviolabilité pour le fait déterminé visé dans la décision de la Chambre. Tant que le membre poursuivi n'est pas mis en état de détention par l'autorité judiciaire, il conserve tous les droits qui appartiennent aux représentants du pays ; il peut participer aux divers travaux législatifs ; il peut siéger dans les Bureaux, dans les Commissions et en séance publique ; il est libre de déposer des propositions de loi comme il est libre de parler et de voter[2] (V. *infra*, n° 1169).

1109. [*Sans modifications.*]

l'heure contre elle notre honorable collègue M. Gauthier (de Clagny), lorsqu'il disait : « Mais vous vous feriez juges ! » C'est précisément pour ne pas nous faire juges, que nous n'avons ni repoussé, ni adopté en quoi que ce soit le réquisitoire de M. le Procureur général et les qualifications qu'il a choisies. Nous n'avons pas plus à décider lequel des deux articles 228 ou 232 est applicable au fait actuel.

« Nous avons à décider parlementairement si, oui ou non, il y a lieu de suspendre l'immunité parlementaire, et nous avons eu soin, dans le dispositif du rapport, de viser uniquement la suspension de l'immunité parlementaire que nous demandions. »

1. Ainsi procédé le 24 février 1899 et le 8 novembre 1904.
2. A. N. 6 juillet 1849. (Rapport de M. Benoist d'Azy.)

CHAPITRE III

INVIOLABILITÉ DU LIEU DES SÉANCES

§ 1er. — Immunités des discours, des opinions et des votes

1110. [*Sans modifications.*]

1111. L'immunité qui couvre les discours prononcés à la tribune des Chambres en vertu de l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est d'ordre public; aucun membre ne peut y renoncer; c'est vainement qu'un orateur viendrait affirmer en séance qu'il est prêt à se laisser poursuivre pour des accusations portées par lui contre une personne étrangère à la Chambre; une pareille déclaration serait sans effet et ne donnerait à la Chambre aucun droit d'autoriser des poursuites, pas plus qu'elle ne donnerait le droit aux tribunaux, après la clôture de la session, d'être saisis de l'affaire [1].

L'article 13 de la loi constitutionnelle de 1875 a une portée politique; il a été édicté pour protéger les représentants du pays contre les représailles et les vengeances que les partis victorieux sont trop souvent tentés d'exercer. Mais il n'a d'autre objet que de garantir la liberté de la tribune, celle du vote, et d'assurer l'indépendance des sénateurs et des députés; il n'établit pas un privilège et il n'a pas pour but de soustraire les membres des Chambres aux pénalités encourues pour des actes coupables, même lorsque ces actes ont un lien avec l'exercice du mandat législatif. La loi constitutionnelle ne saurait, en conséquence, faire obstacle à une poursuite basée sur le fait d'avoir reçu des dons ou présents dans le but de faire convertir une proposition en loi (V. *Traité*,

1. « *M. Jules Razimbaud.* — Je dois dire tout d'abord que je prends l'entière responsabilité de tous les faits que j'ai signalés à cette tribune. Je suis prêt à demander moi-même la suspension de mon immunité parlementaire si une personne, quelle qu'elle soit, parmi celles que j'ai désignées, a l'intention de me demander raison des faits que j'ai exposés à la Chambre.

. . . . . .

...« J'ai dit au début de cette séance, que si l'un des négociants que j'ai nommés voulait me poursuivre devant les tribunaux, je demanderais moi-même à être relevé de l'immunité parlementaire.

« *M. Pajot.* — Vous savez bien que cela n'est pas possible.

« *M. le Président Brisson.* — M. Razimbaud rappelait il y a un instant — il l'avait déjà dit en effet à la tribune — qu'il était prêt à renoncer à l'immunité parlementaire. Qu'il me permette de faire observer qu'en ce qui concerne ce qui est dit à la tribune, il n'est pas possible de renoncer à l'immunité parlementaire. La justice ne devrait pas tenir compte de cette renonciation, et c'est peut-être une raison de ne profiter de cette immunité qu'avec la discrétion la plus grande. » (C. D. 25 février 1907.)

n° 346). En 1893, un ancien député avait été renvoyé devant la Cour d'assises comme prévenu d'avoir agréé des dons ou promesses en vue d'amener l'adoption d'un projet soumis à la Chambre; il s'était pourvu devant la Cour d'assises contre l'arrêt de la chambre des mises en accusation; il fondait l'un de ses moyens sur la violation de l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, et son défenseur disait, à l'audience du 23 février 1893 : « L'arrêt attaqué répond vainement que ce n'est pas à l'occasion du vote, mais du pacte qui l'a précédé, que la poursuite a lieu. C'est une subtilité, car le pacte ne devient illicite que parce qu'il a trait au vote. Le respect dû à la loi constitutionnelle suffit donc à justifier la cassation. » M. l'avocat général Beaudouin répondit :

« Les membres du Parlement qui sont renvoyés devant la Cour d'assises ne sont pas recherchés ou poursuivis pour avoir soutenu telle ou telle opinion, pour avoir émis tel ou tel vote : ils sont déférés au jury pour crime de forfaiture qu'ils auraient commis en agréant des promesses ou des dons, à l'effet de faire un acte de leurs fonctions, même juste, mais non sujet à salaire. Et c'est à bon droit que le Ministère public les poursuit dans ces conditions, car l'article 13 est fait pour protéger la liberté de la tribune et du vote, et non pour assurer l'impunité des crimes de corruption aux députés ou sénateurs qui s'en rendraient coupables dans l'exercice de leurs fonctions. »

La Cour de cassation adopta les conclusions de l'avocat général et rejeta le pourvoi par un arrêt en date du 24 février 1893[1].

1112. L'article 47 de la Constitution Ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, a consacré, dans les termes suivants, l'immunité des opinions et des votes dévolue aux membres des deux Chambres dans l'exercice de leur mandat :

« Les membres de l'Assemblée générale sont libres dans l'émission de leurs opinions ou de leurs votes. — Aucun d'eux ne peut être lié par des instructions ou des promesses, ni influencé par des menaces. — Aucun membre ne peut être poursuivi pour les opinions ou les votes émis par lui au cours des délibérations de la Chambre dont il fait partie, à moins qu'il n'ait contrevenu au règlement intérieur de cette Chambre, auquel cas les dispositions édictées par le règlement lui sont appliquées. »

1113. [*Sans modifications.*]

1114. Il ne nous paraît pas douteux que l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, rapproché de l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, rendrait vaine toute poursuite fondée sur des actes accomplis ou des paroles prononcées au sein des Commissions de l'une des deux Chambres (V. n° 1092, 1111 et 1113).

Dans la séance du 4 avril 1903, le Sénat a été saisi d'une demande en autorisation de poursuites ainsi motivée :

« M. Jules Madeline, agissant au nom et comme Président du Conseil d'administration de la Société anonyme du journal *Le Matin*, demeurant au siège de ladite Société, à Paris, boulevard Poissonnière, n° 6, exploitant les journaux *Le Matin* et *Le Français;* —

1. Les considérants de l'arrêt reproduisent presque textuellement la doctrine exposée par l'avocat général : « Attendu que... l'arrêt attaqué constate que la poursuite et l'accusation ne sont pas motivées par ses opinions ou par ses votes, mais par les dons ou promesses qu'il a agréés dans le but de faire convertir en loi un projet dont la Chambre des députés était saisie ; — que l'article 13 n'a d'ailleurs d'autre objet que de sauvegarder la liberté de la tribune et du vote... »

A l'honneur de vous exposer, Monsieur le Président, que, dans son numéro du 26 novembre 1902, le journal *Le Français* a publié un article sur l'emploi du blanc de céruse, de M. le Docteur Laborde, membre de l'Académie de médecine, sous ce titre : « *L'empoisonnement professionnel* », et avec ce sous-titre : « *L'interdiction de la céruse dans les travaux de peinture* »; — que la Société *Le Français* a appris que, devant la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi déposé par le Gouvernement, relativement à l'emploi du blanc de céruse dans la peinture en bâtiment, M. Expert-Bezançon, sénateur de la Seine, aurait déclaré, le 11 janvier 1903, que l'article de M. le professeur Laborde, publié dans *Le Français*, était un article payé; — Que cette déclaration, contraire à la vérité, constitue à l'égard du journal *Le Français*, une diffamation des plus graves, de nature à porter atteinte à son honorabilité et à sa considération; — Que M. Madeline ès-qualités entend poursuivre devant les tribunaux répressifs M. Expert-Bezançon, pour diffamation publique... »

Le sénateur mis en cause ayant été entendu par la Commission, non point en vertu de son mandat législatif, mais à titre de simple déposant, la demande pouvait paraître ne pas tomber directement sous l'application de l'article 13 de la loi constitutionnelle de 1875 (V. n° 1092), et une Commission avait été chargée d'examiner la question de savoir s'il y avait lieu d'autoriser les poursuites. Les Bureaux appelés à nommer cette Commission furent *unanimes* à constater que l'article 41 de la loi de 1881 devait s'entendre aussi bien des paroles prononcées devant les Commissions des Chambres, que des discours tenus en séance publique. La Commission conclut donc au rejet de la demande, mais, par un scrupule peut-être excessif, elle ne voulut pas tirer du point de droit les motifs de sa résolution ; dans son rapport du 7 juin 1903, M. Garreau a présenté à cet égard les conclusions suivantes :

« Nous avons été conduits à nous demander si nous avions à examiner et à résoudre la question de savoir si le § 1er de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse disposant que : « ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de « l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports et toutes autres pièces imprimées par « ordre de l'une des deux Chambres », s'étendait non seulement aux discours prononcés à la tribune publique, mais encore, *conformément à l'opinion qui a prévalu dans tous les Bureaux du Sénat, aux discours tenus au sein des Commissions, dans un local non public, où seuls peuvent pénétrer les membres des Commissions réunis en vue d'une œuvre déterminée avec le devoir de s'éclairer par tous les moyens en leur pouvoir sur les faits se rattachant à l'accomplissement de leur mandat.*

« Il nous a semblé que nous ne pourrions envisager toutes ces questions qu'en sortant du rôle qui nous était tracé et qu'en empiétant sur les droits du Pouvoir judiciaire, seul compétent pour les examiner et leur donner la solution qu'elles comportent. »

La Commission craignait, en examinant le point de droit, de paraître entrer, contrairement à tous les précédents, dans l'examen des faits qui avaient motivé la demande de poursuites. Il ne nous semble pas que le péril existât. En l'espèce, il n'y avait point à rechercher si les paroles incriminées avaient ou non été prononcées, mais simplement si la demande alléguait des paroles prononcées au sein d'une Commission parlementaire, auquel cas la question préalable n'impliquait nullement un jugement sur le fait, mais bien l'irrecevabilité d'une poursuite intentée en violation des lois de 1875 et de 1881. Le cas, bien entendu, serait tout autre si la demande s'appuyait, non sur des paroles prononcées devant une Commission, mais sur un texte de journal, un écrit rendu public, lequel, bien que reproduisant des paroles prononcées devant une Commission, aurait pour auteur direct le membre qui les aurait prononcées.

L'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a décidé que « ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des deux Chambres, fait *de bonne foi* dans les journaux ». Statuant en matière de reproduction de débats judiciaires, la Cour de cassation a défini dans les termes suivants, le caractère des comptes rendus faits *de bonne foi :*

« ...Attendu que ce qui caractérise le compte rendu fidèle, c'est de mettre en regard les prétentions contraires, attaque et défense, qui constituent l'ensemble d'un débat; que, sans doute, il n'est pas nécessaire, pour qu'elle doive être imprimée, que la reproduction des débats soit intégrale; qu'elle peut n'être que partielle; mais qu'elle est incomplète, et par suite infidèle, lorsque choisissant exclusivement l'attaque ou la défense, elle ne permet pas d'apprécier l'ensemble du débat[1]... »

Nous avons dit dans le *Traité* que la lecture d'une pièce *en séance* ne suffirait pas à éteindre les conséquences des responsabilités civiles si, postérieurement à la séance, un fac-simile de la même pièce était publié dans un journal. Le même principe a été affirmé par la Cour de cassation statuant en matière de production d'écrits en justice; par son arrêt du 2 mai 1901, la Cour suprême a décidé que l'article 41 de la loi de 1881 ne concerne que la production des écrits devant les tribunaux et que l'individu qui a donné la publicité à ces écrits *en dehors de l'audience* n'est pas fondé à invoquer l'*immunité*.

Les documents déposés sur le Bureau de l'une des Chambres et dont l'Assemblée a ordonné l'impression et la distribution ont un caractère public; ce sont des pièces d'État qui intéressent tous les citoyens, et il ne semble pas que ceux qui les ont rédigés puissent revendiquer à leur égard un droit de propriété. Par conséquent, la réimpression et la mise en vente par un éditeur d'un rapport publié par ordre de l'une des Chambres ne paraîtrait pas de nature à justifier une action en dommages-intérêts au profit de l'auteur du rapport, lequel, d'ailleurs, n'a pas fait une œuvre personnelle, mais doit être considéré simplement comme l'organe de la Commission; et celle-ci n'est elle-même qu'une émanation de la Chambre; or les actes de la Chambre appartiennent à tous, en vertu du texte constitutionnel qui a prescrit la publicité des séances des deux Chambres. Cependant un doute pourrait s'élever sur la question du droit de propriété si l'auteur du rapport avait pris l'initiative, après sa publication officielle, de le faire reproduire sous son nom dans une édition destinée à la vente; il y aurait à examiner, en pareil cas, si l'auteur, ou tout au moins à son défaut l'éditeur, n'aurait pas le moyen de poursuivre en réparation de préjudice causé celui qui aurait ultérieurement procédé à la même publication.

1115 à **1116**. [*Sans modifications.*]

1117. Les débats des Chambres n'ouvrent aux tiers qui s'y trouvent nommés ou désignés aucun droit de réponse légal; il est par conséquent de principe absolu que le Président ne porte pas à la connaissance de la Chambre les lettres qui lui sont adressées par des personnes nommées en séance

1. Arr. Cass. 2 mai 1901.

publique, lors même que ces lettres lui seraient transmises par un membre de la Chambre[1]. Par conséquent, le membre qui voudrait communiquer à l'Assemblée une réponse faite à l'un de ses discours par une personne étrangère, n'aurait d'autre moyen que de réclamer la parole pour un fait personnel[2].

L'immunité constitutionnelle qui couvre les débats des Chambres interdit l'exercice du droit de réponse aux membres des Assemblées comme à tout autre citoyen. Le Président de la Chambre des députés ne pourrait donc donner lecture d'une lettre par laquelle un sénateur nommé dans les débats de cette Assemblée rectifierait des allégations produites à la tribune et le concernant personnellement[3].

En vertu de ces principes, une lettre adressée le 12 février 1908 au directeur du *Journal officiel* par une personne nommée au cours de la séance de la Chambre des députés du 10 février 1908[4] a été retournée au Président de la Chambre; cette lettre n'a pas été insérée; elle ne pouvait l'être; l'auteur de la lettre s'étant ensuite adressé directement au Président de la Chambre, il a été reconnu qu'il n'y avait pas lieu de lui fournir des explications qui se trouvent dans les textes constitutionnels et législatifs.

1118. Il est dans le droit absolu de chaque Chambre de prendre une

1. Dans la séance du 24 mars 1903, le lieutenant-colonel du Paty de Clam avait été nommé à la tribune de la Chambre; il adressa au Président une lettre de rectification qui fut transmise par un député dans les termes suivants : « Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous remettre ci-joint une lettre que le lieutenant-colonel du Paty de Clam m'a demandé de vous faire parvenir. Je vous serais reconnaissant, Monsieur le Président, de vouloir bien m'en accuser réception. Veuillez agréer, etc. » Le Secrétaire général de la Présidence rappela au député qui avait signé cette lettre les règles constitutionnelles qui ne permettaient pas de la lire en séance, et il ne fut donné aucune suite à l'affaire.

De même, dans la séance du 25 mars 1903, il avait été déposé sur le Bureau de la Chambre un projet de résolution dans lequel M. Reitlinger était nommé. Il écrivit au Président une lettre de rectification qui ne fut pas communiquée.

Dans la séance de la Chambre des députés du 19 juin 1903, un ancien député, M. Frédéric Passy avait été nommé par le ministre de la Guerre; le 22 juin, il écrivait au Président une lettre rectificative qui ne fut pas communiquée; d'ailleurs, l'honorable signataire, très au courant des principes, reconnaissait dans sa lettre qu'il n'avait aucun moyen de rectifier à la place où elles s' « étaient produites les déclarations erronées du ministre ».

Le 30 novembre 1905, le Dr Poirier de Narçay, conseiller municipal de la Ville de Paris, avait fait parvenir au Président de la Chambre une lettre rectifiant une interprétation donnée dans la séance de la Chambre du 24 novembre 1905 à un ordre du jour que le Conseil municipal avait adopté sur sa proposition; il demandait que sa lettre « fût versée aux débats du vendredi 1er décembre ». Le Secrétaire général de la Présidence l'avertit par la lettre suivante que sa réclamation ne pouvait être lue en séance : « Monsieur le conseiller, j'ai l'honneur de vous faire connaître qu'aux termes de la loi constitutionnelle les débats des Chambres n'ouvrent aucun droit de réponse. En conséquence, M. le Président n'a pu communiquer à la Chambre la lettre que vous lui avez adressée le 30 novembre. Agréez, etc. »

2. S. 1er décembre 1905.

3. Au cours de la séance du 15 février 1909, un député avait mis en cause un sénateur qui fit parvenir au Président de la Chambre une lettre de rectification; après examen, il fut reconnu que l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ne permettaient pas au Président de communiquer à la Chambre un document qui constituait l'exercice du droit de réponse; en conséquence, le Président adressa au sénateur dont le nom avait été prononcé dans les débats la lettre suivante :

« Monsieur le Sénateur, vous avez bien voulu m'adresser, en me priant d'en donner communication à la Chambre, une lettre de rectification concernant la séance du 8 février, au cours de laquelle votre nom a été prononcé par un orateur. — J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il ne m'a pas été possible de donner lecture de votre lettre parce que les débats des Chambres n'ouvrent aucun droit de réponse. L'immunité qui s'attache à nos débats est d'ordre constitutionnel; elle ne me permettrait pas de donner satisfaction à votre désir, et je vous en exprime tous mes regrets. — Agréez, etc. — *Le Président de la Chambre des députés*, HENRI BRISSON. »

4. Voy. Compte rendu *in extenso* du 10 février 1908, page 271, 3e col., 15e et 16e lignes.

résolution qui n'est pas soumise à la sanction de l'autre Assemblée et qui prescrit l'affichage dans toutes les communes de France d'un ordre du jour motivé. Consacré par le précédent mémorable du 13 mars 1879[1], ce droit a été exercé de nouveau par la Chambre des députés le 23 décembre 1898 et le 4 juillet 1902[2]. Les résolutions de cette nature sont assimilées pour la procédure aux résolutions ordonnant l'affichage des discours (V. n° 1119), c'est-à-dire qu'elles peuvent être votées séance tenante, sans renvoi à l'examen d'une Commission; il n'est même pas nécessaire qu'elles soient formulées par écrit; des membres peuvent réclamer l'affichage de leur place, pourvu que la motion soit entendue par le Président et par la Chambre. Comme pour les discours, l'extrait du procès-verbal contenant le texte de l'ordre du jour est imprimé par l'ordre et sous la surveillance du Président de la Chambre; il est revêtu de sa signature et transmis au Gouvernement chargé des mesures d'exécution.

1119. Lorsque la Chambre ordonne qu'un scrutin se rattachant au discours dont elle a voté l'affichage sera lui-même affiché, elle peut décider que les noms des votants seront classés par départements[3]. Dans ce cas, la publication du scrutin au *Journal officiel* doit être faite dans la même forme.

Les membres qui demandent à la Chambre d'ordonner l'affichage d'un discours ou d'un scrutin déterminé posent devant elle une question précise qui ne peut être résolue que par l'adoption ou le rejet et qui n'est pas susceptible d'amendements. Opposer à la demande d'affichage d'un seul discours ou d'un seul scrutin, une demande tendant à ce que deux discours ou deux scrutins soient affichés simultanément, ce n'est pas présenter un amendement, c'est formuler une question nouvelle qui doit être tranchée par un vote distinct, et il n'y a pas lieu, en ce cas, d'invoquer la règle de la priorité dévolue aux amendements. Les modifications proposées à un texte législatif n'ont aucun rapport avec des demandes successives d'affichage qui visent des faits, non des rédactions, et qui tendent à ordonner des actes distincts. Accepter comme amendements les motions qui tendent à afficher deux ou plusieurs discours au lieu d'un seul, ce serait transformer d'office une question simple en une question complexe, ce que n'a pas voulu l'article 93 du règlement auquel il serait d'ailleurs facile de recourir pour faire voter par division. Il n'y a donc aucun intérêt de procédure à envelopper la demande d'un affichage déterminé dans une demande plus générale[4].

Lorsqu'une motion d'affichage a soulevé des discussions, l'orateur dont le discours est en cause peut demander à la Chambre de ne pas voter l'affichage; dès lors, le Président n'a plus rien à mettre aux voix[5]. Dans le cas où l'affichage n'est réclamé que par quelques membres, s'il n'apparaît pas que le mou-

1. Voy. dans le *Traité* (page 1269).

2. A la suite de la catastrophe de la Martinique, dans la séance du 1er juin 1902, la Chambre a également voté un ordre du jour motivé dont elle a prescrit l'affichage dans toutes les communes des Antilles françaises.

3. C. D. 4 juillet 1902; 18 mars 1903; 3 juillet 1905; 15 décembre 1905.

4. C. D. 15 décembre 1905; C. D. 5 novembre 1909.

5. C. D. 5 novembre 1909; le retrait de la demande d'affichage peut avoir lieu sur l'invitation du ministre dont le discours faisait l'objet de la proposition soumise à la Chambre. (C. D. 21 janvier 1910.)

vement suffise pour provoquer un vote, le Président peut dire qu'il est heureux de s'associer aux applaudissements de la Chambre et cette déclaration clôt l'incident[1].

Nous avons dit que l'affichage des discours s'opère par les soins du ministre de l'Intérieur, mais que les placards sont établis par l'ordre et sous la surveillance du Président de la Chambre, dont la signature garantit l'authenticité des textes. C'est là une des prérogatives essentielles des Assemblées et, dans la séance du 15 décembre 1905, M. le Président Paul Doumer a rappelé qu'il serait incorrect de proposer d'ouvrir au Budget de l'Intérieur les crédits nécessaires à l'impression des placards. Si la question de dépense est soulevée après un vote d'affichage, on ne peut que la renvoyer à la Commission de comptabilité.

§ 2. — Droits de police des chambres

1120. [*Sans modifications.*]

1121. L'instruction sur les réquisitions de la force armée du 24 juin 1903 a été remplacée par une instruction du 20 août 1907[2] « relative à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public[3] ». Dans cette instruction, le ministre de la Guerre a rappelé les pouvoirs conférés aux Présidents des Chambres. Il a inséré, dans l'article 4 de ces instructions, le texte de la loi de 1879 en le faisant précéder du paragraphe suivant : « Les Présidents du Sénat et de la Chambre des députés ont, au point de vue des réquisitions, des droits spéciaux résultant de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879, ainsi conçu. »

Immédiatement après cet article 4, les instructions contiennent un article 5 rédigé dans les termes suivants : « Les réquisitions ne peuvent être données et exécutées que dans la circonscription de celui qui les donne et de celui qui les exécute. » On pourrait se demander si cet article serait applicable aux réquisitions émanées du Président du Sénat, ou du Président de la Chambre des députés. Il y a, nous semble-t-il, de fortes raisons de conclure pour la négative.

D'une part, les termes de l'article 5 de la loi de 1879 sont très généraux. « Les réquisitions, dit cet article, peuvent être adressées directement à *tous* officiers, commandants ou fonctionnaires. » Une simple instruction ministérielle ne saurait avoir pour effet de limiter l'étendue des droits conférés aux Présidents des Chambres par une loi de l'État.

D'autre part, et bien que l'article 1er de la loi de 1879 fixe à Paris le siège des deux Chambres, on ne saurait dire que la ville de Paris forme une circons-

1. C. D. 7 novembre 1909.
2. Voy. le *Journal officiel* du 31 août 1907.
3. L'article 1er de cette instruction contient les principes suivants :
« Art. 1er. — Le maintien de l'ordre sur le territoire de la République incombe à l'autorité civile.
« Il est assuré par la police, la gendarmerie et, subsidiairement, par les troupes de ligne.
« L'autorité militaire ne peut agir qu'en vertu d'une réquisition de l'autorité civile. »

cription en dehors de laquelle cesse la juridiction des Chambres et de leurs Présidents. Le Sénat et la Chambre des députés représentent la France entière; ils parlent, ils agissent en son nom; s'il arrivait que leurs Présidents eussent des mesures spéciales à prendre pour les défendre, c'est le pays entier qu'ils protégeraient. Et l'on peut comprendre que, dans les temps troublés, le Président d'une Assemblée ait intérêt à charger de sa défense tel chef de corps qui n'a pas de commandement à Paris.

L'article 6 de l'instruction du 20 août 1907 prévoit le cas de conflit entre des réquisitions émanées de plusieurs autorités; il est ainsi conçu :

« Quand l'autorité militaire ne peut satisfaire à la fois aux réquisitions de plusieurs autorités civiles, elle obéit à celle qui émane de l'autorité hiérarchiquement la plus élevée. Si ces autorités sont de même rang, elle obéit à la réquisition qui lui paraît présenter le plus grand caractère d'urgence. »

L'article 7 détermine les autorités militaires susceptibles d'être requises :

« Ces autorités sont :
« Les chefs de poste et les commandants des gardes, piquets et patrouilles, dans les cas et conditions prévus par les articles 63 et 64 du décret du 4 octobre 1891 ;
« Les commandants d'armes, lorsque les troupes doivent agir sur place ou être employées dans un rayon maximum de 10 kilomètres de leur garnison;
« Les généraux de brigade et de division commandant les subdivisions de région;
« Les généraux commandant les régions ou les gouvernements militaires de Paris et de Lyon.
« Et, dans les cas d'urgence, tous autres commandants de la force publique. »

L'article 8 dispose que l'autorité civile est seule juge du moment où la force armée doit être requise.

L'article 11 prévoit le cas où les autorités civiles et militaires ont besoin de se réunir :

« Lorsque les autorités civiles et militaires jugent à propos de se réunir pour se concerter et qu'elles ne sont pas d'accord sur le lieu de réunion, elles se rencontrent de droit à la mairie si la réquisition émane d'un magistrat municipal, et, dans tous les autres cas, chez celui des représentants de l'une ou de l'autre autorité dont le rang est le plus élevé dans l'ordre des préséances. »

L'article 12 stipule que les réquisitions doivent, sous peine d'être annulées, être faites par écrit, datées et signées; cette règle s'impose, bien entendu, aux réquisitions émanées des Présidents des Chambres. Dans l'article 12 de l'instruction du 20 août 1007, le ministre de la Guerre a indiqué une formule générale d'après le texte de l'article 22 de la loi du 3 août 1791[1]; mais nous ne pensons pas que cette formule soit obligatoire; tout ordre de réquisition daté, signé du Président, indiquant l'officier requis et visant l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879 serait valable. Conformément à l'article 13 de l'instruction du 20 août 1907, les Présidents peuvent prévenir d'avance l'autorité requise par

1. Voici ce texte :
« Au nom du peuple français,
« Nous, , requérons en vertu de la loi M , commandant , de prêter le secours des troupes de ligne nécessaire pour (indiquer d'une façon claire et précise l'objet de la réquisition et l'étendue de la zone dans laquelle la surveillance doit être exercée).
« Et pour la garantie dudit commandant, nous apposons notre signature.
« Fait à , le . (Signature.) »

voie télégraphique. Les articles 13 et 14 de l'instruction contiennent les dispositions suivantes :

« ART. 13. — Si la réquisition établie dans la forme ci-dessus n'est pas remise en mains propres au représentant de l'autorité requise, elle peut lui être adressée sous pli postal ou par télégramme officiel.

« Sous quelque forme qu'elle soit reçue, elle est exécutoire dès sa réception. Toutefois, lorsqu'elle est adressée par voie télégraphique, elle doit être suivie d'une confirmation écrite par le plus prochain courrier.

« Le chef militaire qui, avant d'avoir reçu cette confirmation, procède à l'exécution de la réquisition, est couvert par la présente instruction qui lui tiendra lieu d'ordre écrit.

« ART. 14. — Indépendamment de la remise ou de l'envoi de la réquisition, l'autorité requérante peut adresser à l'autorité requise une communication écrite, télégraphique ou verbale lui faisant connaître ses appréciations personnelles sur les dispositions à prendre, notamment sur les points suivants :

« Moment le plus favorable pour l'arrivée des troupes ;

« Points à occuper ;

« Modes d'accès de la troupe à ces points ;

« Conduite générale à tenir par la troupe à l'arrivée ;

« Effectifs et nature des troupes à employer. »

1122 à **1123**. [*Sans modifications.*]

1124. Dans les séances du 28 octobre et du 15 novembre 1904, M. le Président Brisson a été amené à rappeler le principe qui découle de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879 et en vertu duquel l'officier supérieur chargé du commandement militaire du Palais du Sénat ou de la Chambre des députés est nommé non par le ministre de la Guerre, mais par le Président de l'Assemblée[1].

Il résulte de la loi du 22 juillet 1879 que, pendant la durée de leur mission, les commandants militaires des Palais du Sénat et de la Chambre des députés sont à l'entière et unique disposition du Président qui les a nommés en vertu du droit de réquisition dont il est investi pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée. Ils restent donc, pendant toute la durée de la mission légale qui leur est confiée par cette réquisition, sous les ordres directs et exclusifs du Président et ils ne peuvent être inspectés par aucun officier

1. « *M. le lieutenant-colonel Rousset.* — Quelques jours après cet officier supérieur était appelé à un poste de choix, à Paris ; il était nommé commandant du Palais de la Chambre des députés.

« *M. le Président Brisson.* — La Chambre sait que M. le ministre de la Guerre n'intervient pas dans cette nomination. Elle est faite uniquement par le Président de la Chambre qui en prend toute la responsabilité. » (C. D. 28 octobre 1904.)

« *M. le Président Brisson.* — Vous attaquez ici M. le lieutenant-colonel Sarrail. J'ai déjà eu l'honneur de dire à la Chambre que, ni M. le ministre de la Guerre, ni aucun membre du Gouvernement n'avaient la moindre responsabilité dans cette nomination. Elle me revient tout entière. Par conséquent, c'est au Président que vous vous adressez en ce moment et vous auriez dû, tout au moins, le prévenir. » (C. D. 15 novembre 1904.)

Le *Journal officiel* du 38 mars 1909, en insérant une décision ministérielle qui mettait un officier supérieur à la disposition du Président de la Chambre des députés, avait employé une formule qui pouvait laisser croire que cet officier avait été nommé au commandement militaire du Palais-Bourbon par le ministre de la Guerre ; d'accord entre le Président de la Chambre et le ministre de la Guerre, l'*erratum* suivant fut inséré au *Journal officiel* du 31 mars 1909 :

« *Erratum* au *Journal officiel* du 30 mars 1909 : « Page 3215, 1re colonne, 78e ligne, lire « Artillerie. — Par décision ministérielle du 28 mars 1909, M. Siben, lieutenant-colonel, attaché militaire aux légations de la République française en Belgique et en Hollande, est classé hors cadres et mis à la disposition du Président de la Chambre des députés, qui l'a nommé commandant militaire du Palais de la Chambre des députés par arrêté du 24 mars 1909 (service). »

On voit que, conformément à la règle constante qui découle de la loi du 22 juillet 1879, l'arrêté présidentiel était antérieur à la décision du ministre de la Guerre.

général. C'est le Président de l'Assemblée qui est seul juge de la manière dont l'officier qu'il a désigné remplit ses devoirs; lui seul peut apprécier les qualités diverses dont fait preuve le commandant militaire du Palais législatif[1]. En conséquence, cet officier supérieur doit être compris dans la catégorie des officiers qui, n'étant pas inspectés, peuvent être inscrits d'office par le ministre de la Guerre aux tableaux d'avancement et de concours sur la proposition des autorités dont ils dépendent[2]. Il résulte également des principes établis par la loi de 1879 que le commandant militaire du Palais de l'une des Chambres ne peut prendre part à aucun service de place ou de garnison, et ne pourrait par exemple être appelé à la présidence d'un conseil d'enquête[3].

§ 3. — Cas de crimes ou de délits commis dans l'enceinte du Palais législatif

1125. [*Sans modifications.*]

1126. Dans la séance de la Chambre des députés du 4 novembre 1904, M. Syveton s'est livré, sur M. le général André, ministre de la Guerre, à des voies de fait que le compte rendu *in extenso* a relatées dans les termes suivants : « M. Syveton quitte son banc, se précipite sur M. le ministre de la Guerre et le frappe violemment à la tête à deux reprises »[4]. M. le Président Brisson qui occupait le fauteuil a immédiatement suspendu la séance. Il l'a reprise un quart d'heure après et a déclaré que, sauf l'application ultérieure de l'article 129 du règlement, qui prévoit les délits commis dans l'enceinte du Palais législatif, il proposait à la Chambre de prononcer la censure avec exclusion temporaire contre M. Syveton. La censure fut prononcée; M. Syveton ayant refusé d'obéir à la décision de la Chambre, il fut procédé comme dans tous les cas de résistance du membre frappé de censure.

Il résulte de ce précédent que le fait de commettre un délit dans la salle des séances ne soustrait pas son auteur aux sanctions parlementaires. Autre chose

1. Lettre du Président de la Chambre des députés au ministre de la Guerre, du 17 juillet 1895.
2. Lettre du ministre de la Guerre au Président de la Chambre des députés, du 26 avril 1896.
3. Lettre du Président de la Chambre des députés au ministre de la Guerre du 29 juillet 1908.
4. Voy. au n° 680 les délibérations prises au sujet de cet incident, par deux Commissions du Sénat.
Il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler que, le lendemain même de ce pénible incident, le Landtag autrichien était le théâtre d'un tumulte que le compte rendu officiel a résumé dans les termes suivants :
« *M. le député Seitz*, s'adressant au député Schneider. — Tant qu'il y aura à Vienne de l'alcool, il y aura aussi un Schneider.
« M. Schneider se précipite sur M. Seitz et lève la main pour le frapper. Mais le député Gruber se jette entre MM. Seitz et Schneider et reçoit le coup destiné à M. Seitz.
« M. Seitz reste immobile à sa place. (*Le tumulte est indescriptible.*)
« *M. le Landmaréchal.* — Je lève la séance et j'ordonne l'évacuation des tribunes.
« Les galeries sont évacuées au milieu d'un vacarme épouvantable. Cependant les députés continuent à s'interpeller.
« *M. le député Strobl.* — Ceci n'est pas un Landtag, c'est une salle de boxe.
« Le Bureau rentre, la séance est reprise et le Landmaréchal prononce l'exclusion temporaire de MM. Seitz et Schneider.
« Tous les deux quittent la salle. Arrivé à la sortie, M. Seitz se retourne et crie à ses collègues :
« — Je répète que le premier qui me touchera, je le tuerai à coups de revolver ! »

est la répression par les tribunaux d'un acte tombant dans le droit commun du Code pénal et autre chose la répression par la Chambre elle-même de l'offense qui lui est faite par l'un de ses membres coupable d'avoir troublé gravement l'ordre et provoqué un tumulte[1].

M. Syveton fut conduit par le commandant militaire du Palais de la Chambre jusqu'au seuil de ce Palais, puis laissé en liberté. Le Bureau se réunit immédiatement après la levée de la séance et décida à l'unanimité qu'il y avait lieu d'informer le Procureur général, conformément à l'article 129 du règlement.

La lettre par laquelle le Président saisissait le Procureur général au nom du Bureau n'avait pas et ne pouvait pas avoir pour résultat de lever l'immunité parlementaire. En conséquence, la Chambre a été saisie le 7 novembre 1904, sur réquisition du Procureur général[2] et par lettre du Garde des Sceaux, d'une demande en autorisation de poursuites. Cette demande a été renvoyée aux Bureaux qui se sont réunis le lendemain 8 novembre. La Commission constituée à l'issue des Bureaux a déposé son rapport le même jour ; après déclaration d'urgence, la Chambre a statué séance tenante et a autorisé les poursuites.

La décision de la Chambre a été immédiatement notifiée au Garde des Sceaux et, le lendemain, un mandat de comparution a été délivré par le juge d'instruction chargé de l'affaire, en même temps qu'un mandat d'amener pour le cas où M. Syveton refuserait de répondre à la convocation. M. Syveton n'ayant pas été trouvé à son domicile, le mandat d'amener fut exécuté le lendemain, au moment où le député se rendait sur le terrain pour un duel ; le juge d'instruction, après un interrogatoire sommaire, ordonna la mise en liberté provisoire. L'instruction fut suivie dans les formes ordinaires ; le prévenu fut renvoyé devant les assises de la Seine en vertu de l'article 232 du Code pénal. Un

1. M. Gauthier (de Clagny) qui a combattu la demande de poursuites dans la séance du 8 novembre 1904, n'a pas critiqué la procédure suivie. Il s'en est expliqué dans ces termes : « L'incident pénible qui s'est produit à la séance de vendredi dernier comportait, je n'ai pas besoin de le rappeler, une double sanction : une sanction parlementaire et une sanction judiciaire. La sanction parlementaire, vous l'avez donnée. Un acte de violence ayant été commis, tombant sous l'application de l'article 124 du règlement, votre Bureau vous a proposé de prononcer contre l'auteur de cet acte de violence la pénalité la plus forte que comporte notre règlement, la censure avec exclusion temporaire. Vous avez prononcé cette peine, *je ne m'en étonne pas, c'était votre droit, c'était peut-être votre devoir*... Je tenais à dire que la sanction parlementaire que comportaient les incidents de la séance de vendredi dernier a été donnée, que la majorité parlementaire a frappé et que c'était son droit. La question est de savoir si vous pouvez juger et punir une seconde fois.

« En dehors de la sanction parlementaire, il y avait incontestablement une sanction judiciaire qui pouvait suivre... Mais quelle hâte vous presse ? Est-ce que, par hasard, si vous n'accordez pas l'autorisation de poursuivre, notre collègue M. Syveton échappera à la répression de la justice ? *Je ne critique pas M. le Président de la Chambre et notre Bureau, étant données les circonstances de cette affaire d'en avoir fait part au Procureur général*, et si demain, ou dans quelques semaines, M. Syveton comparaît devant ses juges, il est prêt à encourir les responsabilités qui lui incombent. »

2. Voici le texte de ce réquisitoire :

« A Monsieur le Président et à Messieurs les membres de la Chambre des députés. — Le Procureur général près la Cour d'appel de Paris, Vu la lettre de M. le Président de la Chambre des députés en date du 4 novembre faisant connaître que, dans la séance de ce jour, M. Syveton, député de la Seine, s'est livré à des voies de fait à l'égard de M. André, ministre de la Guerre, et qu'il l'a frappé ; — Vu le procès-verbal de la même séance adopté par la Chambre ; — Attendu que les faits tombent sous l'application de l'article 228 du Code pénal ; — Que cependant, aux termes de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, la session parlementaire étant ouverte, aucune poursuite ne peut être exercée contre le député susnommé, sans l'autorisation de la Chambre ; — En conséquence, le soussigné a l'honneur de solliciter de la Chambre l'autorisation nécessaire pour intenter des poursuites contre M. Syveton, député, sous inculpation du délit ci-dessus spécifié. — Au Parquet, le 7 novembre 1904. — *Le Procureur général, Signé :* BULOT. »

assez grand nombre de députés avaient été cités, sept par l'accusation et treize par la défense[1]; aucun fonctionnaire de la Chambre, à l'exception du médecin qui avait donné les premiers soins au ministre, n'avait été appelé comme témoin. L'affaire devait venir à l'audience du 9 décembre 1904; M. Syveton étant mort subitement la veille, la Cour a rendu un arrêt déclarant éteinte l'action publique.

Bien que l'article 129 du règlement de la Chambre vise d'une façon générale, sans distinction de lieu ni de moment, les délits commis par un député « dans l'enceinte du Palais Législatif », le Président n'est pas tenu de porter à la connaissance de l'Assemblée ni du Bureau un délit qui aurait été commis hors de la salle des séances, dans un moment où la Chambre n'était pas réunie et qui n'aurait amené aucun trouble dans les délibérations. Le 9 décembre 1901, une altercation suivie de voies de fait s'était produite entre deux députés dans la salle Casimir-Perier, une heure avant l'ouverture de la séance, par suite de difficultés se rattachant non point aux débats en cours, mais à des polémiques locales. Le Président ne fut pas saisi officiellement du délit qui pouvait avoir été commis; la Chambre n'en fut pas avertie, le Bureau ne fut pas convoqué et l'affaire se termina par la rédaction d'un procès verbal que les mandataires des membres en cause communiquèrent aux journaux. Il a été procédé de même, le 24 décembre 1901, pour une altercation suivie de voies de fait qui s'était produite entre deux députés, à l'entrée de la salle des conférences, quelques minutes après la clôture de la session. Les mêmes principes ont été appliqués le 30 octobre 1902 pour l'altercation suivie de voies de fait dont les journaux ont donné le récit et qui s'était produite dans la salle Casimir-Perier, au moment où la Chambre réunie dans ses Bureaux procédait à un scrutin de liste[2].

Il résulte également de la procédure suivie par le Président, à la séance du 7 février 1903, qu'il n'y a pas lieu de saisir la Chambre d'une altercation suivie de voies de fait entre deux députés, lors même que l'incident se serait produit pendant que la Chambre était réunie[3] et qu'avant la levée de la séance le Président aurait reçu, à la suite d'un refus de constitution de témoins, une demande de poursuites lui déférant l'affaire. Dans cette espèce, bien entendu, l'incident s'était produit hors de la salle et il n'avait eu aucune répercussion sur les débats.

1. Il fut entendu avec le Procureur général que, conformément aux précédents, ni le Président qui avait dirigé la séance, ni les membres du Bureau qui avaient pris la délibération ordonnant de déférer l'acte à la justice, ni le Secrétaire général de la Présidence qui avait assisté le Président en séance et siégeant dans la réunion du Bureau ne pourraient être cités comme témoins.

2. *Sic* : après la levée de la séance, le 28 janvier 1903; mais l'incident a donné lieu à un échange de lettres qui ont été communiquées à la presse le 29 janvier 1903. M. Étienne, qui présidait la séance, a adressé à M. Chapuis une lettre ainsi conçue :

« Mon cher collègue, J'ai l'honneur de vous faire connaître que notre collègue, M. Bénézech, s'est rendu ce matin à la Présidence pour me transmettre et me prier de vous faire parvenir l'expression des regrets qu'inspire à M. Cadenat l'incident d'hier. Je me fais bien volontiers auprès de vous l'interprète de ces sentiments manifestés par M. Cadenat, et j'estime qu'après cette démarche, il ne doit rien rester d'aucun côté de l'incident qui nous avait tous attristés. Votre bien dévoué, ÉTIENNE. »

M. Chapuis a fait parvenir à M. Étienne la réponse suivante :

« Mon cher Président, Je vous remercie de la communication que vous venez de me faire au sujet de l'incident d'hier. Après la démarche de M. Bénézech, j'estime, comme vous, qu'il ne doit rien rester de cet incident. Agréez, etc. Dr CHAPUIS. »

3. Pendant cette séance du 7 février 1903, mais hors de la salle et pour des faits étrangers aux débats.

Lors même que le Président serait officiellement saisi d'incidents pouvant avoir le caractère de délits qui se seraient produits dans l'un des bureaux de la Chambre, c'est-à-dire dans un des locaux affectés aux délibérations de l'Assemblée et dans un lieu où une fraction de la Chambre est régulièrement réunie en vertu de l'ordre du jour, il appartient au Président de décider qu'aucune communication ne sera faite par lui en séance publique[1].

D'ailleurs, comme nous l'avons dit dans le *Traité*[2], même en cas de délit commis par un député dans l'enceinte du Palais législatif, le Président a un pouvoir discrétionnaire; ce principe a été confirmé le 13 juillet 1906. Au cours de la séance de la Chambre, un membre ayant prononcé des paroles injurieuses à l'adresse du Gouvernement, le sous-secrétaire d'État de l'Intérieur s'était précipité sur lui et l'avait frappé au visage. M. le Président Brisson a suspendu la séance et l'a reprise vingt minutes aprés; le Bureau ne s'était pas réuni et aucune communication n'a été faite au Procureur général. L'incident s'est

1. Le 5 juin 1902, la Chambre était réunie dans ses Bureaux pour l'examen des dossiers d'élection; des paroles violentes et des voies de fait amenèrent un grand trouble dans le 9e Bureau. M. Maurice Faure et un grand nombre de ses collègues signèrent immédiatement une protestation qui se terminait ainsi : « Les soussignés décident de se retirer de la réunion du Bureau, et signalent le fait à M. le Président de la Chambre, et s'en rapportent à lui pour la suite qu'il convient de donner à l'incident. » La Chambre devait se réunir le même jour, à trois heures, en séance publique. Avant de monter au fauteuil, M. le Président Bourgeois conféra avec plusieurs collègues, et lorsqu'il eut acquis la conviction que l'incident ne serait porté à la tribune par aucun membre, il décida de ne pas provoquer lui-même un débat qui aurait inévitablement amené des scènes de violence.

Pendant la séance du 7 février 1903, mais hors de la salle, et pour des faits étrangers au débat en cours, une altercation suivie de voies de fait s'était produite entre deux députés, MM. Selle et Lasies. Aucune communication n'a été faite à la Chambre, comme nous l'avons dit plus haut, et la séance n'a pas été suspendue. Mais M. Lasies, qui avait été frappé par M. Selle, avait proposé à son adversaire un échange de témoins. Sur le refus d'une rencontre, M. Lasies a remis au Président une demande en autorisation de poursuites contre M. Selle (V. n° 1091). Cette demande fut communiquée à la Chambre dans la séance du 9 février 1903 et renvoyée aux Bureaux. La Commission a conclu à l'autorisation des poursuites par l'organe de M. le comte de Lanjuinais. Les conclusions du rapport furent inscrites à l'ordre du jour du 23 mars 1903. M. Gérault-Richard fit remarquer que M. Lasies demandait l'autorisation de poursuivre M. Selle, non point parce qu'il avait été frappé, mais parce qu'il n'avait pas obtenu réparation par les armes; il ajouta spirituellement : « Le duel étant illégal, si vous autorisez ces poursuites, vous aurez vous-mêmes commis une illégalité. » Il termina en exprimant le vœu que M. Lasies, qui est un adversaire généreux, fût le premier à voter contre les poursuites. M. Lasies félicita M. Gérault-Richard, qui s'était battu dix-sept ou dix-huit fois, d'avoir condamné le duel. Le rapporteur déclara que la Commission n'avait, à aucun degré, voulu examiner le fond de l'affaire, mais que, devant la matérialité du fait, elle avait conclu à l'autorisation des poursuites.

« Dans l'enceinte même du Palais-Bourbon, disait le rapporteur, un de nos collègues, M. Selle, a violemment frappé, devant de nombreux témoins, un autre député, M. Lasies. Ce dernier a fait alors ce que la plupart d'entre vous eussent fait à sa place : il a envoyé deux de ses amis à M. Selle qui leur a refusé toute réparation. C'est seulement après l'insuccès de cette démarche, que M. Lasies s'est décidé à déposer une plainte au Parquet et à vous demander la levée de l'immunité parlementaire qui protège son agresseur.

« Appelée à donner son avis sur cette demande, la Commission a pensé qu'elle ne devait, sous aucun prétexte, examiner le fond de l'affaire afin de ne pas empiéter sur le rôle de la justice. Nous n'avons pas voulu nous ériger en juges. La Commission s'est bornée, en conséquence, à constater la matérialité indiscutable du fait incriminé, et elle m'a chargé, à la majorité de 7 voix contre 3, de vous demander d'autoriser les poursuites.

« L'immunité dont nous jouissons n'a jamais eu et ne saurait avoir le caractère d'un privilège qui ne serait pas justifiable...

« Nous vous demandons d'abord de lever l'immunité parlementaire, et ensuite, d'inviter la Commission du règlement à nous présenter, dans le plus bref délai possible, toutes les mesures qui lui paraîtront de nature à empêcher à l'avenir le renouvellement de scènes de ce genre. »

Au nom de la minorité de la Commission, M. Chambon pria M. Lasies de ne pas obliger la Chambre à se prononcer entre deux collègues. M. Lasies retira sa demande. M. Ribot déclara qu'il applaudissait cet acte de retrait : « Nous n'aurons pas, dit-il, à envoyer en police correctionnelle un de nos collègues pour des faits qui ont pu se passer dans cette enceinte. » Il se joignit ensuite au rapporteur pour demander que la Commission du règlement voulût bien rechercher les textes qui permettraient à la Chambre d'exercer une discipline nécessaire.

2. Édit. de 1902, p. 1285.

mel, explicite de la Chambre. La dénonciation faite au Parquet par le Président au nom du Bureau ne peut à aucun degré remplacer l'autorisation de poursuites.

Lorsque le Bureau saisit le Procureur général d'un délit commis dans l'enceinte du Palais législatif, il accomplit un devoir pénible que le règlement lui impose et auquel la Chambre offensée par des violences coupables ne lui permettrait pas de se soustraire. Mais, lorsque l'agitation se calme, lorsque les passions sont devenues moins ardentes, il se peut faire que la Chambre n'ait plus la volonté de livrer à la justice l'un de ses membres. Il importe donc qu'après l'instruction qui suit nécessairement la lettre envoyée au Parquet par le Président, le Procureur général demande à la Chambre s'il y a lieu d'engager des poursuites. Et de fait la jurisprudence, nous le répétons, est nettement fixée chez nous dans ce sens par les précédents que nous avons rappelés du 10 août 1849, du 30 mars 1887 et du 7 novembre 1904.

A cet égard, il n'est pas sans intérêt d'indiquer que, même en Belgique où la Chambre n'a pas cru devoir revendiquer, dans l'espèce précitée, son droit d'autoriser les poursuites, elle n'a pas voulu néanmoins que la lettre adressée au Parquet suffît pour priver un membre de l'exercice de son mandat pendant la durée de la session; une résolution a été votée prononçant la suspension des poursuites jusqu'à la clôture de la session législative.

1127. [*Sans modifications.*]

1128. En vertu des principes qui régissent l'inviolabilité parlementaire, le Secrétaire général de la Présidence s'est abstenu en 1902 de répondre à une citation à témoin dans une affaire concernant un député; le 23 janvier 1902, il a adressé au Président de la première Chambre du tribunal de première instance de la Seine la lettre suivante :

« Monsieur le Président, je suis assigné comme témoin, pour le samedi 25 janvier 1902, à l'audience du tribunal de première instance de la Seine, jugeant en police correctionnelle, à l'effet de déposer dans une affaire concernant un membre de la Chambre des députés. — Je n'ai connu cette affaire qu'en ma qualité de Secrétaire général de la Présidence de la Chambre des députés et pour l'examen de questions de procédure se rattachant à l'application de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875; je ne pourrais répondre à la citation qui m'est faite sans l'autorisation préalable de M. le Président de la Chambre. M. le Président a décidé qu'il serait contraire aux principes qui régissent l'inviolabilité parlementaire de m'autoriser à déposer dans une affaire qui concerne un député et dont je n'ai pu avoir connaissance que dans l'exercice de mes fonctions. — En conséquence, j'ai l'honneur de vous prier de m'excuser et de faire agréer mes excuses au tribunal. Veuillez, etc. ».

1129. [*Sans modifications.*]

1129 *bis.* Les cas de délits commis dans l'enceinte du Palais législatif et rappelés au *Traité* ne visent que les personnes. On peut imaginer d'autres natures de délits. L'histoire parlementaire de l'Italie en offre un exemple spécial et récent. Dans la séance de la Chambre des députés d'Italie du 30 juin 1899, un violent tumulte s'était élevé; les urnes de vote avaient été saisies par quelques membres et renversées. Le Gouvernement ayant immédiatement prononcé la clôture de la session, le Bureau n'avait pu examiner les suites que comportait cette violation des urnes; par conséquent aucune communication

du Président de la Chambre n'était parvenue au Parquet[1]. Néanmoins, l'autorité judiciaire décida qu'il y avait lieu de poursuivre les députés qui avaient renversé les urnes, comme coupables d'une violence délictueuse ayant pour but d'empêcher une Assemblée élective d'accomplir ses fonctions; bien que le délit eût été commis pendant la session et dans l'enceinte même du Palais législatif, le Parquet considéra que l'autorisation de la Chambre n'était pas nécessaire, attendu que la session avait été close[2]. Les députés qui s'étaient rendus coupables du renversement des urnes furent traduits devant la Cour d'assises de Rome. Mais, avant l'ouverture du procès, on comprit ce que les poursuites avaient d'inconstitutionnel. Les débats devaient commencer le 30 octobre; pour éviter l'inconvénient de désavouer le Ministère public, le Président des assises rendit une ordonnance portant que le décret de convocation des Chambres qui venait d'être promulgué constituait aux inculpés leurs privilèges parlementaires, et qu'il y avait lieu de renvoyer l'affaire devant la Chambre pour obtenir son autorisation. On rentrait ainsi dans la vérité constitutionnelle, mais non point complètement. D'une part, en effet, il n'était pas exact que les députés fussent déjà couverts par l'immunité légale, puisque la session ne devait s'ouvrir que le 14 novembre; d'autre part, il n'était pas correct que la Chambre fût saisie d'une demande de poursuite engagée sur des faits qui s'étaient passés dans son enceinte et qui, n'ayant point été dénoncés par elle, restaient inexistants.

1. Zanichelli, chronique politique dans la *Revue de Droit public*, t. XIV, p. 322.

2. Un autre point de droit avait été soulevé, celui de savoir si l'acte commis par les députés incriminés pouvait se trouver couvert par l'article 51 du statut constitutionnel qui décide, en Italie comme en France, que les membres des Chambres ne peuvent être recherchés au sujet des opinions ou des votes émis dans l'exercice de leur mandat. Le doute n'était pas possible; la violation d'un scrutin ne saurait être assimilée à l'exercice du droit de vote. Mais il nous paraît contraire aux principes du régime parlementaire, que des actes délictueux commis dans l'enceinte de la salle des séances par un député puissent être l'objet de poursuites tant qu'ils n'ont pas été dénoncés par le Bureau et tant que la Chambre n'a pas donné d'autorisation.

DEUXIÈME SECTION

HONNEURS DUS AUX POUVOIRS PUBLICS

1130. Le décret du 24 messidor an XII a été abrogé par le décret du 16 juin 1907[1] relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires. Dans le rapport qui précède la promulgation de ce décret, M. Clemenceau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, a exposé en ces termes les principes dont le Gouvernement s'est inspiré en ce qui concerne les Pouvoirs publics :

« Réservant au Président de la République, dépositaire de la souveraineté nationale, les prérogatives inhérentes aux plus hautes fonctions de l'État, le décret lui maintient les honneurs qui lui sont actuellement rendus.

« Immédiatement après le chef de l'État prennent successivement rang les plus éminents représentants du Pouvoir législatif : Président du Sénat et Président de la Chambre des députés ; le Président du Conseil des ministres, les ministres et les sous-secrétaires d'État.

« En ce qui concerne les ministres, chacun d'eux étant, au même titre que ses collègues, membre du Gouvernement, la distinction faite entre eux par le décret de messidor, qui attribuait aux ministres de la Guerre et de la Marine des honneurs spéciaux, a paru devoir être supprimée : à l'avenir, tous les ministres recevront les mêmes honneurs, étendus aux sous-secrétaires d'État. »

En conséquence, l'article 1er du décret du 16 juin 1907 décide que « lorsque les corps et les autorités sont convoqués ensemble, par acte du Gouvernement, aux cérémonies publiques, ils y prennent rang ainsi qu'il suit :

I. — *A Paris.*

1. — Le Président du Sénat.
2. — Le Président de la Chambre des députés.
3. — Les Ministres[2].
4. — Les Sous-Secrétaires d'État.
5. — Le Sénat.
6. — La Chambre des députés.
7. — Le Conseil d'État.
8. — Le Grand Chancelier de la Légion d'honneur. — Le Conseil de l'Ordre et la délégation des Grands-Croix et des Grands-Officiers convoqués.

1. Lequel a été complété en ce qui concerne l'ordre des corps et des autorités dans les cerémonies publiques en Algérie par un décret du 5 octobre 1907.

2. En ce qui concerne la question des rangs et préséances entre les ministres, V. *supra*, n° 100.

9. — La Cour de cassation.
10. — La Cour des Comptes.
11. — Le Conseil supérieur de la Guerre.
12. — Le Conseil supérieur de la Marine.
13. — L'Institut de France.
14. — Le Conseil supérieur de l'Instruction publique.
15. — Le Préfet de la Seine accompagné du Secrétaire général de la Préfecture de la Seine. — Le Préfet de police accompagné du Secrétaire général de la Préfecture de police.
16. — Le Conseil municipal de Paris. — Le Conseil général de la Seine.
17. — Le Gouverneur militaire de Paris. — Le Général de division commandant le corps d'armée des troupes coloniales.
18. — La Cour d'appel[1].

. . . . . .

II. — *Dans les départements.*

1. — Le Préfet accompagné du Secrétaire général de la Préfecture[2].
2. — Les Sénateurs et les Députés.
3. — Le Conseil général du département.
4. — Les Généraux de division chargés d'inspecter un ou plusieurs corps d'armée ou d'en diriger les manœuvres. — Les Vice-Amiraux chargés d'inspecter une ou plusieurs escadres ou d'en diriger les manœuvres.
5. — Le Général de division commandant de corps d'armée ou de la région. — Le Vice-Amiral Préfet maritime, les Vice-Amiraux commandants d'escadre.
6. — Les Grands-Croix et les Grands-Officiers de la Légion d'honneur convoqués.
7. — La Cour d'appel.
8. — Les Généraux de division en service actif dans la place.
9. — Le Recteur et le Conseil de l'Université, et, dans les villes où il n'y a pas d'Université, le corps académique.
10. — Le Président de la Cour d'assises.
11. — Les Généraux de brigade, les Contre-Amiraux en service dans la place, les Contre-Amiraux commandant une division navale.
12. — Les Sous-Préfets.
13. — Le Conseil de Préfecture.
14. — Le Maire et le Conseil municipal[3].

. . . . . .

Le rang de préséance des autorités civiles et militaires convoquées *individuellement*, par acte du Gouvernement, aux cérémonies publiques, est réglé par l'article 2 ainsi qu'il suit[4] :

I. — *A Paris.*

Après le Président du Sénat et le Président de la Chambre des députés :
1. — Le Président du Conseil des ministres, les Ministres et les Sous-Secrétaires d'État.
2. — Le Vice-Président du Conseil d'État.
3. — Le Grand Chancelier de la Légion d'honneur.
4. — Le premier Président de la Cour de cassation et le Procureur général près cette même Cour.
5. — Le premier Président de la Cour des Comptes et le Procureur général près cette même Cour.
6. — Le Préfet de la Seine et le Préfet de police.
7. — Le Président du Conseil municipal de Paris.
8. — Le Président du Conseil général de la Seine.

1. Suit l'énumération de 24 corps ou autorités que nous n'avons pas jugé nécessaire de reproduire ici.
2. Le Préfet de Seine-et-Oise a la préséance sur le Préfet de police dans les communes où celui-ci exerce son autorité.
3. Suit l'énumération de 23 corps ou autorités que nous ne reproduisons pas.
4. « Lorsqu'une des personnes désignées dans l'article 2 du présent décret meurt, les autorités dénommées après elle dans l'ordre des préséances occupent dans le convoi le rang prescrit par ledit article.
« Les délégations des corps constitués assistent au convoi dans les conditions qui sont déterminées pour chaque cas par le Gouvernement, et suivant les ordres ou invitations qui leur sont adressés par le ministre dont ils relèvent. » (D. 16 juin 1907, art. 52.)

9. — Le Gouverneur militaire de Paris. — Le Général de division commandant le corps d'armée des troupes coloniales.

10. — Le premier Président de la Cour d'appel et le Procureur général près cette même Cour.

11. — Le Général de division commandant supérieur de la défense de Paris.

. . . . . .

II. — *Dans les départements.*

1. — Le Préfet[1].

2. — Les Sénateurs et les Députés.

3. — Le Président du Conseil général du département.

4. — Le Général de division commandant du corps d'armée ou de la région.

5. — Le Vice-Amiral Préfet maritime.

Les Généraux de division chargés d'inspecter un ou plusieurs corps d'armée ou d'en diriger les manœuvres, les Vice-Amiraux chargés d'inspecter une ou plusieurs escadres ou d'en diriger les manœuvres prennent respectivement rang, pendant la durée de leur mission, avant le Commandant du corps d'armée et le Vice-Amiral Préfet maritime.

6. — Les Vice-Amiraux commandants en chef d'escadres.

7. — Les Grands-Croix et les Grands-Officiers de la Légion d'honneur convoqués.

8. — Le premier Président de la Cour d'appel et le Procureur général près cette même Cour.

9. — Le Général de division commandant un groupe de subdivisions de région. — Le Général de division commandant supérieur d'un groupe de places fortes. — Les Généraux de division pourvus d'un commandement actif. — Le Vice-Amiral commandant en sous-ordre.

10. — Le Recteur.

11. — Le Président de la Cour d'assises.

12. — Le Général de brigade commandant une ou plusieurs subdivisions de région. — Le Général de brigade commandant supérieur d'un groupe de places fortes. — Les Généraux de brigade pourvus d'un commandement actif. — Le Major-général de la Marine. — Les Contre-Amiraux commandant une division navale.

13. — Le Secrétaire général de la Préfecture. — Les Sous-Préfets.

14. — Le maire.

. . . . . .

L'article 6 détermine l'ordre dans lequel les autorités marchent et sont placées dans les cérémonies publiques ; cet article est ainsi conçu :

« ART. 6. — Les autorités désignées dans l'article 2 convoquées aux cérémonies publiques se réunissent dans le lieu de la cérémonie et y prennent place dans l'ordre indiqué par ledit article, de sorte que la personne à laquelle la préséance est due ait toujours à sa droite celle qui doit occuper le deuxième rang, à sa gauche celle qui doit occuper le troisième, et ainsi de suite.

« Si les dispositions du lieu de la cérémonie le permettent, la personne à laquelle la préséance est due est placée au milieu, les autres prenant place dans l'ordre fixé ci-dessus.

« Dans le cas contraire, les autorités sont divisées en deux groupes : les autorités civiles étant placées à droite et les autorités militaires à gauche.

« Elles gardent entre elles les rangs qui leur ont été respectivement attribués.

« La cérémonie ne commence que lorsque l'autorité qui occupe le première place a pris séance.

« Cette autorité se retire la première. »

L'article 8 détermine en ces termes les préséances dans les cérémonies publiques qui ne sont pas prescrites par acte du Gouvernement (V. *infra*, n° 1134) :

« ART. 8. — Dans les cérémonies publiques non prescrites par acte du Gouvernement, mais organisées par des autorités ou des corps constitués, la préséance entre les autorités qui y sont invitées est déterminée d'après l'article 2.

« Lorsqu'un corps ou l'une des autorités dénommées dans les articles 1er et 2 invite, dans le local destiné à l'exercice de ses fonctions, d'autres corps ou d'autres autorités pour y

1. Voy. la note 2 de la page précédente.

assister à une cérémonie, le corps ou l'autorité qui a fait l'invitation y conserve sa place ordinaire; les corps et les autorités invités gardent entre eux les rangs assignés par ces articles.

« Peuvent, s'il y a lieu, dans les cas prévus par les deux alinéas précédents, être intercalées parmi les autorités des personnes qui ne sont pas désignées dans l'article 2, mais qui sont distinguées par les fonctions qu'elles exercent ou ont exercées. »

Un décret spécial du 5 octobre 1907 a déterminé de la manière suivante, par son article 1er, l'ordre assigné en Algérie aux corps et autorités dans les cérémonies publiques :

« ART. 1er. — Lorsque les corps et les autorités sont convoqués ensemble, par acte du Gouvernement, aux cérémonies publiques en Algérie, ils y prennent rang ainsi qu'il suit :

« 1. Le Gouverneur général, accompagné du Secrétaire général du Gouvernement général.

« 2. Les Sénateurs et les Députés.

« 3. Le Conseil supérieur du Gouvernement.

« 4. Les délégations financières.

« 5. Le Conseil de Gouvernement.

« 6. Le Préfet, accompagné des Secrétaires généraux de la Préfecture.

« 7. Le Conseil général.

« 8. Les Généraux de division chargés d'inspecter les troupes stationnées en Algérie ou d'en diriger les manœuvres. Les Vice-Amiraux chargés d'inspecter une ou plusieurs escadres ou d'en diriger les manœuvres.

« 9. Le Général de division commandant le corps d'armée.

« 10. Les Grands-Croix et les Grands Officiers de la Légion d'honneur convoqués.

« 11. La Cour d'appel.

« 12. Les Généraux de division exerçant un commandement dans la place. Les Vice-Amiraux commandant une escadre.

« 13. Le Recteur, accompagné du Conseil académique.

« 14. Le Président de la Cour d'assises. Le Président de la Cour criminelle indigène.

« 15. Les Généraux de brigade exerçant un commandement dans la place. Le Contre-Amiral commandant de la marine. Les Contre-Amiraux commandant une division navale.

« 16. L'Inspecteur général des Finances, chef de la mission, accompagné des Inspecteurs de la mission.

« 17. Les Sous-Préfets.

« 18. Le Corps municipal[1]. »

. . . . . .

L'article 2 du même décret du 5 octobre 1907 règle, pour l'Algérie, l'ordre de préséance des autorités convoquées individuellement dans les cérémonies publiques :

« ART. 2. — Le rang de préséance des autorités civiles et militaires convoquées individuellement par acte du Gouvernement, aux cérémonies publiques, est réglé ainsi qu'il suit :

« 1. Le Gouverneur général.

« 2. Le Secrétaire général du Gouvernement général.

« 3. Les Sénateurs et les Députés.

« 4. Le Vice-Président du Conseil supérieur du Gouvernement.

« 5. Le Président de l'Assemblée plénière des Délégations financières.

« 6. Le Préfet.

« 7. Le Président du Conseil général.

« 8. Les Généraux de division chargés d'inspecter les troupes stationnées en Algérie ou d'en diriger les manœuvres. Les Vice-Amiraux chargés d'inspecter une ou plusieurs escadres ou d'en diriger les manœuvres.

« 9. Le Général de division commandant le corps d'armée.

« 10. Les Grands-Croix et les Grands Officiers de la Légion d'honneur convoqués.

« 11. Le premier Président de la Cour d'appel, et le Procureur général près cette même Cour.

« 12. Les Généraux de division pourvus d'un commandement dans la place. Les Vice-Amiraux commandant une escadre.

1. Suit l'énumération de 27 corps ou autorités que nous ne croyons pas nécessaire de reproduire.

« 13. Le Recteur.
« 14. Le Président de la Cour d'assises. Le Président de la Cour criminelle indigène.
« 15. Les Généraux de brigade exerçant un commandement dans la place. Le Contre-amiral commandant de la marine. Les Contre-Amiraux commandant une division navale.
« 16. L'inspecteur général des Finances, chef de la mission.
« 17. Les Secrétaires généraux de Préfecture. Les Sous-Préfets.
« 18. Le Maire....., etc.
. . . . . .

L'article 5 du même décret relatif à l'Algérie dispose que les ordres du Gouvernement pour la célébration des cérémonies publiques sont adressés au Gouverneur général. Les autorités et les corps constitués dont le concours est nécessaire pour l'exécution des ordres du Gouvernement sont convoqués par écrit suivant les règles fixées par arrêté du Gouverneur général. Le Gouverneur général peut également convoquer des chefs et notables indigènes; dans ce cas, il détermine pour chacun d'eux et pour chaque cérémonie la place qu'il doit occuper dans l'ordre établi par les articles 1 et 2 du présent décret.

L'article 6 règle, dans les mêmes termes que pour la France, l'ordre suivant lequel les autorités marchent et sont placées dans les cérémonies publiques.

L'art. 5 du décret du 16 juin 1907 contient les dispositions suivantes concernant les convocations aux cérémonies publiques :

« Les ordres du Gouvernement pour la célébration des cérémonies publiques déterminent le lieu de ces cérémonies. Ils sont adressés aux Préfets qui convoquent par écrit, directement, ou par l'intermédiaire des Sous-Préfets dans les arrondissements autres que celui du chef-lieu, les autorités et les corps constitués dont le concours est nécessaire pour l'exécution des ordres du Gouvernement. »

Ces prescriptions ne sont pas applicables aux Chambres qui ne peuvent être convoquées collectivement que par leur Président; lorsqu'une cérémonie publique doit avoir lieu, le Président du Conseil en fait connaître au Président de chaque Chambre le jour et l'heure par une lettre dont lecture est donnée en séance; chaque Président adresse eusuite une lettre à ses collègues si les Chambres doivent assister en corps à la cérémonie; si les Chambres sont simplement représentées, le Président convoque le Bureau ou la députation (V. *infra*, n° 1139).

1131. Une circulaire du ministre de la Guerre, en date du 26 décembre 1902, avait modifié les dispositions du décret du 4 octobre 1891 en ce qui concerne les honneurs militaires à rendre aux autorités. Il résultait de cette circulaire que les troupes des différentes armes, lorsqu'elles avaient à rendre les honneurs de pied ferme, devaient être dans la position de l'arme au pied, baïonnette au canon. Les troupes à cheval étaient dans la position de « reposez sabre », lorsqu'elles rendaient les honneurs à pied, et dans la position du port du sabre lorsqu'elles rendaient les honneurs à cheval. Les sentinelles rendaient les honneurs en rectifiant, suivant le cas, la position de l'arme au pied et celle de « reposez sabre ». Les officiers prenaient, suivant qu'ils étaient à pied ou à cheval, la position de « reposez sabre » ou celle du port du sabre. Ils faisaient d'ailleurs le salut de l'épée ou du sabre dans les circonstances prévues par le décret du 4 octobre 1891.

Par arrêté du Président de la Chambre des députés, en date du 12 janvier 1903 et pris en exécution de l'article 282 du décret de 1891[1], les dispositions de la circulaire de 1902 ont été rendues applicables aux honneurs à rendre dans l'intérieur du Palais de l'Assemblée. Il en a été de même au Palais du Luxembourg par décision du Président du Sénat.

La circulaire du 26 décembre 1902 ayant été abrogée par les circulaires du 18 juillet et du 4 octobre 1904 qui décident que les honneurs militaires sont rendus par le mouvement de « l'arme sur l'épaule droite », la question s'est posée de savoir si ces circulaires pouvaient, pour des raisons purement techniques, être appliquées dans l'intérieur des Palais législatifs. Il a été reconnu qu'il y aurait des inconvénients à étendre les nouvelles circulaires aux honneurs rendus dans des salles qui sont parfois étroites et où circule beaucoup de monde. En conséquence, un arrêté du Président de la Chambre, en date du 20 octobre 1904, a décidé que les honneurs prescrits pour l'ouverture des séances continueraient d'être rendus dans l'intérieur du Palais-Bourbon conformément à la circulaire du 26 décembre 1902. Quant aux honneurs à rendre dans les cours et aux portes du Palais, par la troupe en corps ou par les sentinelles, les circulaires de 1904[2] leur sont déclarées applicables. Les mêmes décisions ont été prises pour le Palais du Luxembourg par le Président du Sénat. Les circulaires de 1904 ont été remplacées par l'article 118 du décret du 7 octobre 1909 dont le § 1er contient d'ailleurs les mêmes prescriptions[3].

1132. Dans les cérémonies funèbres, les discours sont prononcés suivant l'ordre des préséances; par conséquent, les Présidents des Chambres doivent prendre la parole avant le Président du Conseil[4].

1133. Il est de tradition que les Chambres n'envoient pas de députation hors du siège légal des Pouvoirs publics[5]; cette règle est conforme aux principes constitutionnels; il résulte en effet de la loi du 25 février 1875, et

1. Cet article n'a pas été reproduit dans le décret sur le service des places du 7 octobre 1909, mais il demeure applicable; il est en effet manifeste que la disposition en vertu de laquelle, dans le Palais de chaque Assemblée, les honneurs sont rendus en vertu des décisions du Président ne peut être abrogée puisqu'elle résulte de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879.

2. En voici le texte : « Dans tous les cas où il était prescrit aux militaires, isolés ou en troupe, de porter ou de présenter les armes pour rendre les honneurs ou les marques extérieures de respect, ces mouvements seront désormais remplacés par ceux de « l'arme sur l'épaule droite » pour tous les militaires armés du fusil, et de « portez sabre » pour tous les militaires (officiers compris) armés du sabre. Si la troupe est déjà dans la position prescrite, son chef commande : « Garde à vous! » et tourne la tête du côté de la personne à laquelle les honneurs sont rendus. »

3. Le § 1er de l'article 118 du décret du 7 octobre 1909 est ainsi conçu :

« Pour rendre les honneurs, les militaires armés du fusil mettent l'arme sur l'épaule droite, baïonnette au canon; les militaires armés du sabre, de l'épée ou de la lance, se mettent au port de l'arme. Les militaires appartenant aux divers services saluent en portant la main droite à la coiffure. »

4. *J. O.* 23 janvier 1895 (obsèques de M. Charles Floquet); *J. O.* 4 janvier 1908 (obsèques de M. Guyot-Dessaigne).

5. Les Chambres ne sont pas représentées aux obsèques de leurs membres lorsque la cérémonie a lieu hors de Paris (V. n° 1141). Par suite, il semblerait difficile de désigner une délégation chargée de les représenter, hors du siège des Pouvoirs publics, aux funérailles des victimes d'une catastrophe, si grand que fût le deuil national créé par cette catastrophe. Au cours de la séance de la Chambre des députés du 12 mars 1906, à la suite de l'explosion des mines de Courrières dans laquelle 1,200 ouvriers avaient péri, la question s'est posée; les membres qui avaient annoncé l'intention de déposer une résolution pour faire tirer au sort une délégation de la Chambre ont renoncé à leur projet.

notamment de l'article 2 de cette loi, que le Gouvernement est chargé de représenter le pays dans les différentes solennités; d'ailleurs, certaines difficultés matérielles s'opposent à ce que des délégations nécessairement nombreuses soient envoyées hors du siège des Pouvoirs publics. Toutefois, il est dans le droit des Chambres de décider, par une résolution spéciale, qu'elles seront représentées par une députation à une cérémonie qui a lieu hors de Paris[1]. Mais, en pareil cas, l'article 137 du règlement du Sénat et l'article 149 du règlement de la Chambre sont appliqués; le Bureau tout entier ne prend pas la tête de la députation; seuls un vice-Président, deux secrétaires et un Questeur se joignent aux membres désignés par le sort; en effet, du moment où il s'agit de quitter le siège des Pouvoirs publics, il importe que la majorité du Bureau qui a des devoirs et des responsabilités vis-à-vis de la Chambre demeure au poste qui lui est assigné par la loi.

Lorsque le nombre des billets mis à la disposition des Chambres pour une cérémonie publique n'est pas égal à celui des sénateurs et des députés, ils sont répartis dans chaque Assemblée par la voie d'un tirage au sort[2]. Anciennement, ce tirage avait lieu dans la salle des conférences; il y est aujourd'hui procédé dans le cabinet des Questeurs. Mais il est de principe que les sénateurs et les députés n'ont pas besoin de billets pour assister personnellement aux cérémonies publiques; ils sont admis de plein droit s'ils sont revêtus de leurs insignes ou sur la présentation de leur médaille.

1134. Les principes en vertu desquels les Chambres ne se font représenter par une députation qu'aux cérémonies publiques prescrites par acte du Gouvernement et présidées par le Président de la République ont été confirmés en 1909; la mémoire de Victor Hugo a été célébrée au cours de cette année par deux grandes manifestations : une cérémonie en Sorbonne et l'inauguration d'une statue au Palais-Royal; mais aucune des deux cérémonies n'avait le caractère public tel que nous l'avons défini; en conséquence, la société littéraire qui les avait organisées a été avisée, sur sa demande, qu'aucune députation ne pouvait être désignée par la Chambre[3].

1135. L'article 4 du décret du 16 juin 1907 a maintenu le principe posé par l'ancien décret de messidor, en vertu duquel « dans aucun cas, les rangs et honneurs accordés à un corps n'appartiennent individuellement aux membres qui le composent ».

1. « *M. le Président Brisson.* — J'ai reçu de MM. Le Hérissé et François Deloncle un projet de résolution ainsi conçu :

« La Chambre décide qu'une députation de ses membres la représentera à la cérémonie des obsèques des victimes de la catastrophe de l'*Iéna*. »

« Si la Chambre me le permet, j'ajouterai volontiers deux propositions à celle-ci. Afin de vaincre les difficultés matérielles, qui sont grandes, ce dont nous nous sommes assurés, nous fixerions la députation à douze membres, et cette députation serait chargée de déposer au nom de la Chambre une couronne sur la tombe des victimes.

« *M. Le Hérissé.* — Nous acceptons les propositions de M. le Président.

« *M. le Président.* — Je mets aux voix le projet de résolution ainsi complété.

(Le projet de résolution, mis aux voix, est adopté.) » (C. D. 15 mars 1907.)

En cette circonstance, le Sénat, séparé, n'a pu voter la même résolution; mais le Président du Sénat a répondu aux vœux de ses collègues en procédant au tirage au sort d'une délégation dans son cabinet.

2. A. N. 2 novembre 1849.

3. Lettres du Secrétaire général de la Présidence en date du 14 mai et du 17 septembre 1909.

L'article 48 du même décret a prévu le cas où un dignitaire est obligé de se faire représenter dans une cérémonie ; voici le texte de cet article :

« Les honneurs ne se délèguent pas.

« Toutefois, lors d'une cérémonie publique, l'intérimaire occupe la place réservée au titulaire de la fonction. »

L'article 44 du même décret dispose : « Les honneurs militaires ne se cumulent pas; ne sont rendus que ceux qui sont attribués à la dignité ou au grade supérieur. » Aux termes de l'article 49, aucun fonctionnaire civil ou militaire, aucune autorité publique ne peut exiger ni rendre d'autres honneurs que ceux qui sont déterminés par le décret sur les cérémonies publiques.

1136. L'article 42 du décret du 16 juin 1907 a conservé la règle d'après laquelle « les honneurs militaires ne sont rendus que pendant le jour ».

Aux termes du 1er paragraphe de l'article 57, pour le calcul des détachements qui doivent rendre les honneurs funèbres aux Présidents du Sénat et de la Chambre, aux ministres et sous-secrétaires d'État, la garnison n'est considérée que comme étant, au maximum, d'une division.

En vertu du 2e paragraphe du même article, dans les villes qui n'ont qu'un régiment ou fraction de régiment et pour les obsèques des Présidents des Chambres et des ministres ou sous-secrétaires d'État toutes les troupes prennent les armes (V. *infra*, nos 1142 et 1145).

1137. Les honneurs à rendre au Président de la République sont aujourd'hui réglés par le décret du 16 juin 1907 (V. *supra*, n° 1130). Les honneurs sont divisés en « honneurs civils » et « honneurs militaires »; les articles 9 à 12 du décret déterminent les premiers; les articles 19 à 27 fixent les seconds; en voici le texte :

ART. 9. — Dans les voyages du Président de la République, le Préfet le reçoit à la limite du département.

« Chaque Sous-Préfet le reçoit pareillement à la limite de l'arrondissement.

« Le maire, les adjoints et le Conseil municipal le reçoivent au lieu d'arrivée.

« ART. 10. — A l'entrée du Président de la République dans chaque commune, toutes les cloches sonnent à la volée.

« ART. 11. — Dans les villes où le Président de la République s'arrête ou séjourne, les corps et les autorités mentionnés dans l'article 1er du présent décret sont avertis de l'heure à laquelle le Président de la République les recevra. Ils sont admis dans l'ordre des préséances établi dans le même article (V. *supra*, n° 1130).

« ART. 12. — Lorsque le Président de la République a séjourné dans une ville, les autorités qui l'ont reçu à l'arrivée se trouvent à son départ pour le saluer.

« ART. 19. — Lorsque le Président de la République entre dans une ville possédant une garnison ou dans un camp à l'intérieur, toutes les troupes prennent les armes et se forment en haie sur son passage, ou sont établies sur les places.

« Les tambours et les clairons battent et sonnent aux champs ; les trompettes sonnent la marche ; les musiques jouent l'hymne national ; les drapeaux, les étendards et les officiers saluent ; les sous-officiers et les soldats prennent la position réglementaire.

« Il est tiré cent un coups de canon.

« Il est fourni au Président de la République une escorte d'honneur composée de deux escadrons commandés par un colonel. La gendarmerie tout entière prend part au service d'ordre et d'honneur.

« Les mêmes honneurs lui sont rendus à son départ.

« ART. 20. — Les officiers généraux pourvus d'un commandement dans la place se met-

ent à la tête des troupes ; ceux qui sont pourvus d'un service se joignent aux états-majors orrespondants, ou ils prennent rang d'après leur grade.

« ART. 21. — Le général de division commandant le territoire ou, à son défaut, le général exerçant après lui le plus haut commandement, se place et marche près de la portière de droite. Le commandant de l'escorte se place et marche près de la portière de gauche.

« ART. 22. — Lorsque le Président de la République s'arrête dans une ville ou dans un camp à l'intérieur, les troupes de la garnison fournissent un poste d'honneur composé d'un bataillon ou d'un escadron, avec drapeau ou étendard, commandé par le chef de corps.

« ART. 23. — Dès que le Président de la République est arrivé, le colonel qui commande edit poste d'honneur prend les ordres et la consigne du Secrétaire général de la Présidence de la République.

« ART. 24. — Lorsque le Président de la République passe devant les troupes, celles-ci endent les honneurs prescrits dans l'article 19, § 2.

« ART. 25. — Si une troupe en marche rencontre le Président de la République, elle arrête et lui fait face pour rendre les honneurs prescrits dans l'article 19, § 2.

« ART. 26. — Lorsque le Président de la République passe devant un corps de garde, poste ou piquet, des troupes prennent les armes et rendent les honneurs prescrits dans article 19, § 2.

« ART. 27. — Lorsque le Président de la République reçoit les officiers d'une garnison u d'un camp, ceux-ci lui sont présentés par le commandant d'armes. »

Des dispositions identiques sont inscrites dans les articles 9 à 12, 19 à 27 u décret du 5 octobre 1907 concernant l'ordre des corps et des autorités dans es cérémonies publiques en Algérie ; l'article 9 dispose que, lorsque le Préident de la République arrive en Algérie, le Gouverneur général, accompagné u Secrétaire général du Gouvernement général, le reçoit au lieu d'arrivée. Dans les voyages du Président de la République en Algérie, le Préfet le reçoit la limite du département. Le général de division commandant la division erritoriale le reçoit à la limite du territoire militaire.

L'article 124 du décret du 7 octobre 1909 sur le service des places porte u'à la suite des prises d'armes[1] les troupes défilent devant le Président de la République.

Aux termes de l'article 50 du décret du 16 juin 1907, il n'est rendu aucun honneur civil ou militaire à aucune autorité civile ou militaire dans les lieux où se trouve le Président de la République au cours de ses voyages, tout le temps de sa résidence et pendant les vingt-quatre heures qui précèdent son arrivée ou qui suivent son départ ; sont seuls exceptés de cette disposition les cas d'honneurs funèbres.

1138. L'article 53 du décret du 16 juin 1907 (V. *supra*, n° 1130) décide qu'il est rendu des honneurs funèbres par les troupes au Président de la République mort en fonctions. L'article 54 du même décret règle ces honneurs elle la manière suivante :

« Pour le Président de la République, les drapeaux et étendards de l'armée prennent le deuil ; les bâtiments de la flotte mettent leurs pavillons en berne.

« Les pavillons des monuments et établissements publics sont également mis en berne.

1. Le § 2 de l'article 123 du décret du 7 octobre 1909 sur le service des places est ainsi conçu :
« Aux prises d'armes, les honneurs suivants sont rendus :
« Au Président de la République :
« Les troupes rendent les honneurs ; les tambours et clairons battent et sonnent aux champs, les trompettes sonnent la marche, les musiques jouent l'hymne national ; les drapeaux, les étendards et les officiers saluent. »

« Les fonctionnaires civils et militaires portent le deuil dans l'exercice de leurs fonctions.
« Tous les corps de l'État sont convoqués aux funérailles.
« Les honneurs militaires sont rendus par la totalité de la garnison.
« Toutes les autres dispositions concernant les funérailles du Président de la République ainsi que la durée du deuil, sont réglées par le Gouvernement. »

Les mêmes honneurs funèbres sont rendus au Président de la République en Algérie, en vertu de l'article 53 du décret du 5 octobre 1907.

1139. L'article 29 du décret du 16 juin 1907 (V. *supra*, n° 1130) modifié par le décret du 8 juillet 1908[1], détermine comme suit les honneurs à rendre aux deux Chambres ou à leurs Bureaux lorsqu'ils se rendent en corps à une cérémonie publique, et aux Présidents des deux Chambres lorsqu'ils passent devant des troupes, postes, gardes ou piquets et sentinelles :

« Lorsque le Sénat ou la Chambre des députés se rend en corps à une cérémonie publique, il lui est fourni une escorte d'honneur dont l'importance est déterminée par son Président.
« Lorsque le Bureau du Sénat ou le Bureau de la Chambre des députés se rend à une cérémonie publique, il lui est fourni une escorte d'honneur composée d'un escadron ou de deux compagnies d'infanterie sous le commandement d'un capitaine, divisés en avant, en arrière et sur les flancs du cortège,
« Ces escortes d'honneur sont fournies sur la demande du Président de l'une ou de l'autre Chambre.
« Les troupes, postes, gardes ou piquets et sentinelles devant lesquels passe le cortège prennent les armes et rendent les honneurs prévus à l'article 28, § 4[2] (V. *infra*, n° 1144).
« Les honneurs déterminés par le paragraphe précédent sont également rendus au passage du Président du Sénat ou de la Chambre des députés[3].

1140. S'il arrive qu'à la suite d'une communication erronée, le décès d'un membre vivant soit annoncé à la Chambre, il n'y a pas lieu, pour le Président, de faire une rectification au début de la séance suivante, lorsque l'erreur a été constatée à temps pour que l'allocution qui avait été prononcée disparaisse du compte rendu *in extenso*[4].

1. L'article 29 était primitivement ainsi rédigé : « Lorsque le Sénat ou la Chambre des députés en corps se rend à une cérémonie publique, il lui est fourni sur la demande de son Président une escorte d'honneur composée d'un escadron ou de deux compagnies d'infanterie sous le commandement d'un capitaine, divisés en avant, en arrière et sur les flancs du cortège.
« L'escorte est réduite de moitié si le Bureau seul ou accompagné d'une députation se rend à une cérémonie.
« Les corps de garde, postes et piquets devant lesquels passe le cortège, prennent les armes et rendent les honneurs prévus à l'article 28, § 4.
« Si le cortège passe devant une troupe, le commandant de la troupe, quel que soit son grade, et les officiers supérieurs saluent de l'épée ou du sabre. »
A la suite de conférences entre les Présidents des deux Chambres et le Président du Conseil, il a été reconnu que, lorsque le Sénat et la Chambre se rendent tout entiers à une cérémonie publique, un escadron ou deux compagnies d'infanterie seraient impuissants à les encadrer ; il a été reconnu également que cet effectif réduit de moitié serait insuffisant pour rendre les honneurs aux Bureaux des Chambres. D'ailleurs, la tradition était que les troupes forment la haie sur le passage des Chambres en corps et que l'escorte d'honneur de chaque Bureau se compose d'un escadron. Le nouveau texte de l'article 29 n'a fait que consacrer les règles constamment observées à l'égard du Pouvoir législatif.

2. Voy. le texte de ce paragraphe, *infra*, n° 1444.

3. Ce paragraphe a été introduit dans l'article 28 afin d'assurer aux Présidents des deux Chambres les mêmes honneurs qu'aux ministres.

4. Au cours de la grève des services postaux et télégraphiques, le 22 mars 1909, une heure avant l'ouverture de la séance, le Président de la Chambre avait reçu sous pli officiel une dépêche ainsi conçue : « Mon père décédé cette nuit. Farjon. » Le Président en fit part à la Chambre et prononça l'allocution d'usage. A minuit, la Présidence fut avertie que c'était le père du député, âgé de 92 ans, et non le député lui-même âgé de 67 ans, qui avait succombé. La Présidence donna immédiatement l'ordre de supprimer

1141. [*Sans modifications.*]

1142. L'article 53 du décret du 16 juin 1907 (V. *supra*, n° 1130) porte
u'il est rendu des honneurs funèbres par les troupes aux sénateurs et
éputés morts pendant la durée des sessions dans la ville où les Assemblées
ont ils faisaient partie tiennent séance. L'article 55 du même décret décide
ue le détachement devant assister au convoi des sénateurs et députés est fixé
un bataillon ou deux escadrons, avec drapeau et musique, commandés par
n colonel[1]. Pour le Président du Sénat et pour le Président de la Chambre des
putés morts en fonctions, les trois quarts de la garnison doivent assister au
nvoi (V. *supra*, n° 1136).

1143. L'indemnité pour frais funéraires allouée aux familles des députés,
vertu des résolutions du 14 septembre 1814 et du 19 mars 1878, a été fixée
chiffre de quinze cents francs par l'article 2 de la résolution du 4 décembre
902[2].

1144. Les articles 13 et 14 du décret du 16 juin 1907 déterminent les
nneurs civils à rendre aux ministres et sous-secrétaires d'État; l'article 28
e les honneurs militaires; ces deux articles sont ainsi conçus :

« ART. 13. — Lors de son entrée dans une ville, un ministre ou un secrétaire d'État est
u au lieu d'arrivée par le Préfet, le Sous-Préfet, le maire et les adjoints.
« Les corps et les autorités mentionnés dans l'article 1er du présent décret sont avertis
l'heure à laquelle le ministre ou le sous-secrétaire d'Etat les recevra. Ils sont admis
ns l'ordre des préséances établi dans le même article (V. *supra*, n° 1130).
« ART. 14. — Le maire et les adjoints vont, au moment de son départ, prendre congé de
i.
« ART. 28. — Lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'Etat entre dans une ville possédant

compte rendu *in extenso* le texte de l'allocution; cette mesure suffisait pour qu'il ne fût pas néces-
re d'expliquer le lendemain les causes de l'erreur puisqu'elle n'avait laissé aucune trace dans l'*Officiel*.
réalité, la dépêche faisait suite à une lettre que la Présidence n'avait pas reçue, par suite de l'inter-
otion des services et qui contenait une demande de congé motivée par ce fait que le père du député
it à l'article de la mort.

1. L'article 142 du décret du 7 octobre 1909 sur le service des places est ainsi conçu :
« Les honneurs funèbres militaires que reçoivent les personnes autres que les militaires et marins
mmés aux articles 135, 138 et 139 sont rendus au lieu fixé pour la levée du corps. Jusqu'à ce que le
rtège ait défilé, elles ont l'arme sur l'épaule; les tambours, clairons ou trompettes battent ou sonnent
e marche funèbre. »

2. Cette indemnité doit être réclamée au moment où le besoin est créé; elle ne saurait constituer un
if successoral; à la date du 4 février 1903, les Questeurs du Sénat ont pris l'arrêté suivant :
« Les Questeurs, vu la lettre de Mme Vve X..., fille unique de M. X..., sénateur, en date du 6 janvier
03, demandant qu'on lui accorde l'allocation funéraire à raison du décès de son père; — Vu l'article 18
règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses du Sénat, et le § 50 de la nomenclature
nexée; — Attendu qu'il résulte des termes mêmes de l'article 18 susvisé, que l'allocation funéraire
une libéralité destinée à aider les familles des sénateurs décédés sans fortune, ou dans un embarras
mentané, pour assurer la décence des funérailles des représentants; qu'en conséquence, elle doit être
lamée au moment où le besoin en est créé, et qu'elle ne saurait, à aucun titre, constituer un actif
ccessoral; — que M. X... étant décédé le 28 novembre 1900, la demande de sa fille est tardive, et qu'on
urrait, à bon droit, lui opposer une forclusion, qui, pour n'avoir pas été spécifiée dans le règlement, n'en
sort pas moins de son esprit; — Mais attendu que Mme X... invoque son ignorance du règlement;
'elle indique, d'autre part, dans sa lettre, qu'elle a fait l'avance des frais funéraires; qu'enfin, il résulte
s renseignements recueillis, que M. X... n'a laissé qu'une fortune modeste;
« Arrêtent :
« ART. 1er. Une allocation de 1,200 francs est accordée à Mme X..., fille de M. le sénateur X..., pour
eiis funéraires.
« ART. 2. Cette allocation sera prélevée sur les crédits ouverts à l'article 28 pour les dépenses des
rcices clos, au Budget du Sénat pour 1903. »

une garnison, toutes les troupes de la garnison prennent les armes et se forment sur son passage; les tambours et les clairons battent et sonnent aux champs; les trompettes sonnent la marche; les musiques jouent l'hymne national; les officiers saluent de l'épée ou du sabre.

« Il lui est fourni, sur sa demande, une escorte d'honneur composée d'un escadron commandé par un chef d'escadron. Cinq brigades de gendarmerie, commandées par un capitaine, prennent part au service d'ordre et d'honneur.

« Il a une garde d'honneur de quarante hommes commandés par un capitaine; elle fournit deux sentinelles. Le tambour de la garde bat et son clairon sonne aux champs, la troupe rend les honneurs.

« Les troupes, postes, gardes ou piquets et sentinelles devant lesquels il passe, prennent les armes et rendent les honneurs; les officiers saluent de l'épée ou du sabre; les tambours et les clairons battent et sonnent aux champs; les trompettes sonnent la marche.

« Il lui est fait des visites de corps.

« Il reçoit à son départ les mêmes honneurs qu'à son arrivée. »

Des dispositions identiques sont inscrites dans les articles 13 et 28 du décret du 5 octobre 1907 concernant les cérémonies publiques en Algérie; l'article 13 dispose que lors de son entrée dans une ville, un ministre ou un secrétaire d'État est reçu au lieu d'arrivée par le Gouverneur général de l'Algérie, accompagné du Secrétaire général du Gouvernement général, le Préfet, le Sous-Préfet et le corps municipal.

L'article 124 du décret du 7 octobre 1909 sur le service des places dispose qu'aux prises d'armes[1] les troupes défilent devant les ministres de la Guerre et de la Marine.

1145. L'article 53 du décret du 16 juin 1907 décide qu'il est rendu par les troupes des honneurs funèbres aux ministres et sous-secrétaires d'État morts en fonctions; l'article 55 porte que les détachements qui doivent assister au convoi des ministres et sous-secrétaires d'État sont fixés aux trois quarts de la garnison (V. *supra*, n° 1136).

Il n'est pas tiré de députation pour les obsèques d'un membre qui faisait partie du Gouvernement; le Bureau se rend en corps à la cérémonie et le Président adresse une invitation à tous ses collègues.

Lorsque les obsèques d'un ministre sont officielles et faites aux frais de l'État, le Bureau de l'Assemblée dont ce ministre n'était pas membre assiste en corps à la cérémonie. En pareil cas, les Présidents des deux Chambres peuvent prendre la parole au nom de leurs Assemblées respectives[2] (V. n° 1132).

Si le décès d'un ministre survient à la veille du 1er janvier, les réceptions officielles du Président de la République et des Présidents des Chambres sont supprimées; toutefois le corps diplomatique est reçu par le Président de la République après les obsèques[3].

1146. [*Sans modifications.*]

1. L'article 123 du décret du 7 octobre 1909 sur le service des places contient les prescriptions suivantes:

« Aux prises d'armes, les honneurs suivants sont rendus aux ministres de la Guerre et de la Marine :

« Les troupes placées sous leur commandement ou qu'ils ont mission de voir ou d'inspecter rendent les honneurs; les tambours et les clairons battent et sonnent aux champs, les trompettes sonnent la marche, les musiques jouent l'hymne national; les officiers généraux, les commandants de corps de troupe, quel que soit leur grade, et les officiers supérieurs saluent de l'épée ou du sabre; pour les ministres de la Guerre ou de la Marine, tous les officiers saluent. »

2. *J. O.*, 4 janvier 1908, p. 84.

3. *J. O.*, 5 janvier 1908, p. 93.

1147. Les médailles commémoratives des réunions tenues par les deux Chambres délibérant comme Assemblée nationale ont un caractère essentiellement législatif; elles ne peuvent être mises dans le commerce; elles sont exclusivement réservées aux sénateurs et aux députés dont elles portent le nom et qui ont fait partie de l'Assemblée. En conséquence, leur reproduction dans une forme et par un procédé quelconques ne peut être autorisée par les Questeurs des Chambres[1].

1. Ainsi décidé par les Questeurs du Sénat le 11 février 1907 et par les Questeurs de la Chambre des députés le 14 février 1907.

TROISIÈME SECTION

DES CRIMES ET DÉLITS CONTRE LES POUVOIRS PUBLICS

1148 à **1150.** [*Sans modifications.*]

1151. Il résulte d'un arrêt de la Cour de cassation, en date du 6 janvier 1900, que la loi sur la presse a laissé subsister dans son entier l'article 222 du Code pénal, lequel concourt avec l'article 26 de la loi de 1881 pour protéger la personne du Président de la République, l'article 222 étant applicable aux faits constitutifs d'outrage, l'article 26 aux faits non qualifiés outrage. Par conséquent, l'outrage au Président de la République n'est pas de la compétence de la Cour d'assises ni de celle du tribunal de simple police, mais constitue un délit justiciable, en première instance, du tribunal de police correctionnelle. Voici les considérants par lesquels la Cour suprême a motivé l'arrêt de 1900 :

« ...Attendu que les cris proférés constitueraient, non le délit de cris séditieux, mais celui d'*outrage* au Président de la République; — Attendu que l'*offense* au Président de la République est, aux termes de l'article 45 de la loi du 29 juillet 1881, déféré à la Cour d'assises, lorsqu'elle a été commise par l'un des moyens énoncés dans l'article 23 et dans l'article 28, et qu'elle est alors réprimée par l'article 26 de ladite loi; *mais qu'elle doit être, au contraire, déférée au tribunal de police correctionnelle, conformément aux termes de l'article* 222 *du Code pénal et punie des peines édictées par ledit article, lorsqu'elle a été proférée en présence du Président de la République;* — Attendu, en effet, que les propos offensants, lorsqu'ils sont adressés au Président de la République, qui est investi de la plus haute magistrature de l'Etat, et *à ce titre protégé par les articles* 222 *et suiv. du Code pénal,* sont qualifiés outrages par lesdits articles, et rentrent, même quand la publicité les aggrave dans les termes de ces articles, *et non dans ceux de l'article* 26 *de la loi du* 29 *juillet* 1881; que ce dernier article réprime *seulement les offenses,* non qualifiées outrages par le Code pénal, dirigées par la voie de la presse ou par des discours proférés dans les lieux ou réunions publics contre le Président de la République, et que la loi du 29 juillet 1881 a laissé subsister en son entier la compétence des tribunaux correctionnels pour les outrages prévus par les articles 222 et suiv., susvisés... »

Par conséquent, des propos tenus dans une réunion privée et constituant des invectives grossières dirigées contre le Président de la République sont dans la compétence de la juridiction correctionnelle; mais un prévenu ne saurait être condamné pour outrages proférés contre le Président de la Répu-

blique, s'il n'est constaté que ce haut magistrat ait eu réellement connaissance des propos outrageants, l'outrage par paroles envers un magistrat, prévu et réprimé par l'article 222 du Code pénal, n'étant punissable que lorsque l'outrage a été adressé au magistrat lui-même, ou lorsque, ayant été adressé à un tiers, il est parvenu à la connaissance de ce magistrat par la volonté de son auteur [1].

1152. [*Sans modifications.*]

1153. On a vu que l'article 30 de la loi de 1881 sur la presse ne paraît pas applicable au cas de diffamation commise envers les Chambres ou l'une d'elles, Mais, s'il arrivait qu'une atteinte fût portée à l'honneur ou à la considération des représentants du pays par un acte de justice, c'est au Garde des Sceaux, chef suprême de la magistrature, qu'il appartiendrait de prendre les mesures nécessaires.

Le 7 décembre 1903, le tribunal correctionnel de Chambéry avait rendu un jugement dont certains considérants portaient atteinte à la dignité du Parlement [2]. Dès que M. Vallé, Garde des Sceaux, eut entre les mains le texte authentique de ce jugement, il donna l'ordre au Procureur général de le frapper d'appel, sans se préoccuper de la question de savoir si les parties intéressées avaient fait ou non appel elles-mêmes. « Dans la dépêche que j'envoyais au Procureur général, disait le Garde des Sceaux dans la séance de la Chambre du 29 janvier 1904, j'avais soin de lui dire que je ne me préoccupais pas du dispositif du jugement, que je ne me préoccupais que des motifs outrageants pour le Parlement et qui constituaient une sorte d'apologie de faits qualifiés crimes par la loi pénale. » En outre, le 21 décembre 1903, le Garde des Sceaux se rendait officiellement auprès de M. Léon Bourgeois, Président de la Chambre, « pour lui exprimer les regrets qu'il éprouvait de voir des fonctionnaires de son département rendre une sentence aussi blessante pour la dignité du Parlement ». Quelques heures après, le Garde des Sceaux faisait la même démarche auprès de M. Fallières, Président du Sénat.

Sur l'appel du Ministère public, la Cour de Chambéry rendit, le 14 janvier 1904, un arrêt qui blâmait en ces termes les considérants du tribunal : « L'on ne s'explique pas que les juges aient acquitté les prévenus en s'appuyant d'ailleurs sur des motifs absolument inacceptables et dont ils n'ont pas envisagé la portée, ni sans doute aperçu quelle doctrine pernicieuse et illégale pourrait s'en prévaloir [3] ». Le jugement fut mis à néant par l'arrêt de la Cour.

1. Arr. Cass. 26 juillet 1902.

2. Voici le texte de ces considérants :

« Attendu, si l'on tient compte des mœurs existantes, de la situation particulière de la société demanderesse, qui reconnaît tirer ses principales ressources du produit d'une maison de jeu de hasard, installée dans une partie de son établissement, qu'il paraît certain qu'elle se trouve dans l'obligation de recourir fréquemment à l'intervention de diverses personnalités politiques;

« Attendu qu'il n'est pas contraire à leur considération que ces personnalités qui, pour intervenir, sont obligées d'employer leur temps, de faire des démarches, de fournir des conseils, acceptent la rémunération de leurs services;

« Attendu, à la vérité, que leur honneur serait atteint si on leur reprochait d'abuser de leur pouvoir au profit de ceux qui les payent, en commettant des actes malhonnêtes, en obtenant des faveurs contraires à la justice, ou en manquant par intérêt, aux devoirs de leurs charges... »

3. Voy. également l'interpellation débattue sur cette question par MM. Arnal et Denys Cochin, dans la séance de la Chambre des députés du 29 janvier 1904.

1154 à **1158**. [*Sans modifications.*]

1159. Nous avons constaté que le § 6 de l'article 47 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881 ne donne pas le droit de citation directe pour injure ou diffamation aux sénateurs ou aux députés agissant en leur qualité. En conséquence, il n'y a pas lieu de rechercher si les membres des Assemblées législatives sont, ou non, au sens des articles 31 et 47 de la loi sur la presse, des citoyens chargés d'un mandat public ; ils ne peuvent, à ce titre même, se prévaloir d'une faculté dont ils demeurent privés, en tout état de cause, à raison de la nature spéciale de leur mandat. En conséquence, la citation directe donnée par un sénateur ou un député en cette qualité, crée une fin de non-recevoir qui, portant sur le principe même de la poursuite, est d'ordre public. S'il arrivait qu'une Cour d'assises, ainsi illégalement saisie, eût néanmoins passé outre, la citation et tout ce qui s'en serait suivi, avec l'arrêt, seraient cassés et annulés sans qu'il y ait lieu à renvoi, attendu qu'il n'y aurait pas eu de poursuite valablement introduite ni de juridiction légalement saisie [1].

1160 à **1162**. [*Sans modifications.*]

1. Arr. Cass. 21 novembre 1902.

QUATRIÈME SECTION

DOTATION DES POUVOIRS PUBLICS

1163. [*Sans modifications.*]

1164. Une loi en date du 23 novembre 1906 a relevé le taux de l'indemnité législative qui, depuis 1871, se trouvait inférieur au chiffre fixé sous le Corps législatif, après les premières années de fonctionnement du suffrage universel. L'article unique de cette loi est ainsi conçu :

« Le deuxième paragraphe de l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'indemnité législative est fixée à 15,000 francs par an, à partir du 1er janvier 1907. Elle est réglée par le deuxième paragraphe de l'article 96 et par l'article 97 de la loi du 15 mars 1849, ainsi que par les dispositions de la loi du 16 février 1872. » (V. *infra*, n° 1165.)

Cette disposition a été adoptée par la Chambre des députés, dans la deuxième séance du 22 novembre 1906 (V. *supra*, n° 1036); elle n'a donné lieu à aucun débat; mais elle a été précédée d'un important rapport de M. Baudon, Président de la Commission de comptabilité; nous croyons devoir donner ici le texte *in extenso* de ce rapport parce que la question tranchée par la loi du 23 novembre 1906 a un caractère quasi constitutionnel; il est à remarquer, en effet, que partout le taux de l'indemnité législative est lié aux principes fondamentaux de l'organisation politique. Dans les pays à forme aristocratique ou oligarchique, le mandat est gratuit ou à peine indemnisé; au contraire, dans les pays de régime démocratique, l'indemnité a le caractère d'une rétribution aussi complète que possible des sacrifices faits à la chose publique par les représentants de la nation[1].

1. Au début de la Législative de 1849, des propositions avaient été faites dans le but de réduire le chiffre de l'indemnité ; ces propositions furent énergiquement combattues par Cavaignac dans la séance du 12 juillet 1849; il n'est pas sans intérêt de reproduire ici une partie de ses arguments. Cavaignac avait rappelé que la Constituante de 1789 comme celle de 1848 avaient été attaquées au sujet de l'indemnité attribuée à leurs membres, qu'elles n'avaient pris nul souci d'accusations injustes et que l'histoire ne leur en gardait pas moins le respect dû à leur grande œuvre. Cavaignac ajoutait :

« Je suis convaincu que, par les mêmes motifs, l'honneur et la considération des Assemblées actuelles n'ont rien à souffrir du maintien et de la proclamation du principe de l'indemnité des représentants.

« On a voulu entraîner vos consciences en vous proposant cette réduction comme une affaire de désin-

Voici le texte du rapport qui a introduit en France le relèvement de l'indemnité législative :

« Messieurs, par une progression inverse de celle que suivent et la valeur des choses et les obligations de plus en plus lourdes qu'impose l'accomplissement du mandat parlementaire, l'indemnité législative a été en diminuant.

« La Convention nationale l'avait fixée à 36 fr. par jour.

« Avant 1871, à une époque où les Chambres n'avaient ni le rôle, ni les responsabilités

téressement. Messieurs, *il ne s'agit pas ici de vous, il s'agit du principe.* C'est au point de vue du principe qu'il faut traiter cette question, et nullement au point de vue du plus ou moins de désintéressement dont vous pourriez donner l'exemple. Quel est le principe? La Constitution a voulu que le droit électoral fût universel; elle a voulu autre chose; elle a voulu qu'il pût être exercé d'une manière universelle aussi, *en ce sens qu'il n'y eût point de limites pour la candidature à la représentation*, autres que celles que la loi aurait posées. Voilà le principe: tout citoyen qui remplit les conditions établies par la loi est électeur, et tout citoyen qui a mérité la confiance des électeurs peut être nommé à la représentation nationale; et, comme la Constitution a voulu que le citoyen investi de cette marque de confiance pût parer aux frais de la position de représentant, elle a pourvu à cette possibilité en affectant une indemnité à la qualité de représentant... Quant à la quotité de l'indemnité elle-même, l'Assemblée n'attend pas que je vienne discuter sous ses yeux si 20 fr. ou 25 fr. par jour sont suffisants; ce que je dis, c'est que, en votant l'indemnité, l'Assemblée doit répondre à cette question : avec cette indemnité sera-t-il patent, public, incontesté et incontestable que tout citoyen qui aura des titres à la confiance des électeurs n'aura aucun prétexte, aucune raison plus ou moins sérieuse pour ne pas accepter ce mandat? .. Assurément, j'attache beaucoup d'importance à ce que même le citoyen qui ne possède rien ait le droit d'entrer ici; mais il ne s'agit pas de lui seulement; il s'agit de remplir ce devoir à l'égard des citoyens de toutes les positions, de toutes les professions possibles; car, *évidemment, dans toutes les situations, les représentants, lorsqu'ils viennent au sein de cette Assemblée, et c'est l'histoire de la plupart d'entre nous, ont plus ou moins à souffrir dans leur position de fortune;* l'agriculteur, l'industriel, l'avocat, le médecin, tous, plus ou moins, souffrent dans leurs intérêts matériels, *par le seul fait de leur absence dans le lieu où sont ces intérêts.* C'est à cela qu'il faut pourvoir.

« On vient dire à l'Assemblée qu'elle souffre dans sa considération, précisément à cause de cette question pécuniaire qui se rattache à l'indemnité. Je pense qu'une seule chose pourrait porter atteinte à la considération d'une Assemblée républicaine, ce serait qu'elle ne fût pas constituée en conformité du principe même de son existence. Qu'est-ce qui a donné à l'Assemblée Constituante, qu'est-ce qui vous a donné à vous-mêmes cette puissance énorme qui a fait que vous avez pu ordonner et réaliser des choses que beaucoup d'autres n'avaient pu faire? C'est que vous êtes véritablement le produit du suffrage universel; c'est que dans l'élection, le suffrage universel s'est exercé dans toute sa liberté, dans toute son indépendance; c'est que partout où un homme s'est montré à lui comme digne de sa confiance, il a pu aller le chercher, et que cet homme désigné par lui n'a pu lui refuser son concours; c'est là ce qui fait votre force. »

Il convient également de rappeler que, sous la dernière Assemblée nationale, dans la séance du 26 juillet 1875, au moment où le principe de l'indemnité sénatoriale était combattu, M. Hervé de Saisy présenta les considérations suivantes :

« Ma raison se refuse à admettre la gratuité du mandat de sénateur aussi bien que du mandat de représentant. Il est évident que la gratuité de l'un ou de l'autre de ces deux mandats exclurait de la participation au droit représentatif la portion la plus considérable de la nation, qu'elle écarterait notamment de nos Assemblées les citoyens pauvres ou ne possédant qu'une moyenne fortune.

« *Cette proposition est contraire aux sentiments de justice et d'égalité qui doivent inspirer tous nos actes. Vous prononceriez ainsi une interdiction de prérogatives politiques qui serait un véritable ostracisme;* et qui de vous pourrait y vouer d'avance par un mouvement irréfléchi, dont il reviendrait bien vite, des catégories profondément honnêtes et conservatrices de la nation qui sont dignes de toute votre sollicitude et qui vous ont confié la défense de leurs droits?

« Il est une seconde raison pour laquelle je repousse le mandat gratuit des sénateurs et des députés, car l'une des questions entraîne l'autre : cette raison n'est plus, comme la première, une raison de stricte justice et de respect inviolable pour l'accessibilité de tous les citoyens à toutes les dignités, à toutes les fonctions de l'Etat, c'est une raison de vulgaire bon sens et de prévoyante économie.

« Il est certain, en effet, messieurs, et si notre connaissance du cœur humain nous laissait quelque doute sur ce point, nous n'aurions qu'à en puiser la démonstration complémentaire aussi bien dans les faits qui se passent à côté de nous que dans l'histoire impartiale des régimes qui nous ont précédés; il est certain, dis-je, que cette parole célèbre, dans laquelle je résume toute ma pensée et toute ma conclusion, est toujours vraie : « Il n'y a rien qui coûte plus cher que ce qui est gratuit. »

Au cours de la séance de la Chambre des députés du 12 juillet 1909, M. Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, disait de même :

« Messieurs, c'est une maxime, je ne dirai pas même démocratique mais simplement humaine, que toute peine mérite salaire. Comment! voilà un homme qui est dans sa province : il a obtenu des diplômes; il est entré dans une carrière libérale; il se livre enfin à un travail quelconque — car il y a ici des hommes appartenant à tous les rangs de la société; vous le faites venir à Paris avec sa femme et ses enfants et vous ne lui accorderez aucun dédommagement? A quelles tentations allez-vous le livrer? Vous lui donnez la puissance publique et vous le réduisez à la misère. »

qui leur incombent aujourd'hui, l'indemnité parlementaire était de 12,500 fr. pour la session ordinaire, et elle s'accroissait d'une indemnité spéciale de 2,500 fr. par chaque mois de session extraordinaire.

« Au milieu des périls de la patrie, dans la hâte avec laquelle il dut convoquer l'Assemsemblée de 1871, le Gouvernement de la Défense nationale ne pouvait élaborer une loi électorale; il se contenta de remettre en vigueur le texte de 1849 et, sans examen, l'indemnité se trouva réduite à 9,000 fr., chiffre qui avait été adopté au milieu du dernier siècle et qui, depuis 1871, n'a pas été modifié.

« Cependant, les conditions d'existence ont été profondément transformées depuis ce laps de soixante années. Le prix de la vie a plus que doublé.

« L'État l'a si bien compris qu'il a tenu compte dans une large mesure, à ceux qui le servent, de la cherté croissante des choses. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'ouvrir le Budget de 1849 et le Budget de 1907.

« Cette progression est la résultante des lois économiques; on la rencontre partout.

« On peut se demander si elles pèsent avec moins de force sur ceux que la volonté du pays enlève pour un temps incertain à leurs affaires que sur ceux qui n'ont qu'à s'abandonner au cours paisible et régulier d'une carrière tracée d'avance.

« Si l'on est obligé de constater que l'indemnité parlementaire n'est plus en rapport avec la valeur des choses, un simple examen suffit pour démontrer qu'elle est encore diminuée par les nécessités onéreuses qui sont imposées aux membres des deux Chambres.

« Jadis, l'œuvre parlementaire s'accomplissait au siège des Pouvoirs publics; les relations entre les électeurs et les élus n'étaient pas ce qu'elles sont actuellement.

« La démocratie, plus éclairée, plus jalouse de ses droits, exige une collaboration qui est devenue presque permanente, quotidienne souvent, pour le plus grand bien de la paix sociale. Par suite du développement de la vie politique, des associations de tous genres se sont fondées; les comités, les sociétés mutualistes, les amicales, les syndicats professionnels et agricoles se sont multipliés, depuis quelques années surtout, et ont amené des contacts de plus en plus fréquents, mais aussi de plus en plus dispendieux, entre les mandataires et les mandants.

« Les efforts continus, les déplacements perpétuels qu'ils occasionnent entraînent pour les représentants du pays des charges que leurs prédécesseurs ne connaissaient pas. Ils impliquent la nécessité d'avoir une double installation, à Paris et en province, et ils exigent le renoncement absolu, pour la plupart d'entre eux, à tout travail autre que le travail parlementaire.

« Il est incontestable qu'une erreur politique a été commise en 1871; il importe à la dignité parlementaire qu'elle disparaisse. Il ne s'agit pas d'intérêts personnels; le problème est plus haut placé. Nous sommes en face d'une question de principe posé par les lois constitutionnelles qui ont dévolu aux deux Chambres l'exercice de la souveraineté nationale.

« Par ses votes du mois de mai dernier, le pays a manifesté sa foi profonde dans le régime républicain.

« Or, la représentation nationale est la base même de la République.

« Il importe donc que les deux grands corps dont elle se compose ne soient pas laissés dans une situation amoindrie et que ses membres possèdent une indépendance qui leur permette de se consacrer tout entiers, sans regrets ni réserve, à la gestion du patrimoine national et aux intérêts sociaux dont ils ont la garde.

» N'est-ce pas aussi l'avenir de la démocratie qui est en jeu lorsqu'il s'agit d'assurer la liberté de ses choix? Qui pourrait blâmer l'hésitation ou le refus d'un citoyen craignant de consacrer ses forces à la chose publique parce qu'il lui faudrait sacrifier sa famille en abandonnant le travail ou la profession nécessaire à son existence ou à celle des siens!

« Toutes ces vérités ont une telle évidence que, déjà, la plus grande de nos assemblées municipales a trouvé juste de relever l'indemnité de ses membres au taux fixé pour l'indemnité parlementaire et, cependant, elle délibère dans la ville même qui la nomme.

« Dans la précédente législature, le Bureau de la Chambre s'était plusieurs fois prononcé pour le relèvement de l'indemnité. Dès le début de la présente législature, et récemment encore, le Bureau a renouvelé son avis.

« C'est donc avec confiance que votre Commission de comptabilité vous apporte un texte qui permettra de rétablir l'indemnité législative au niveau du rôle supérieur et des grands devoirs que la Constitution républicaine assigne à nos deux Chambres.

« A l'unanimité, votre Commission de comptabilité vous demande de voter l'urgence et la discussion immédiate de la proposition de loi ayant pour objet de modifier le deuxième paragraphe de l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875. »

Le Sénat a délibéré le même jour que la Chambre sur le texte de la proposition de loi relevant le chiffre de l'indemnité parlementaire. Le rapport a été présenté par M. Bassinet, Président de la Commission de comptabilité, dans la séance du 22 novembre 1906 ; en voici le texte :

« Messieurs, la Commission de comptabilité, à l'examen de laquelle le Sénat a renvoyé la proposition votée par la Chambre des députés dans sa séance du 22 novembre, qui porte à 15,000 francs par an le montant de l'indemnité législative, s'est réunie immédiatement.

« A l'unanimité de ses membres présents, elle a décidé de vous demander l'adoption de cette proposition.

« Elle considère que cette indemnité, telle qu'elle a été fixée en 1848, et maintenue par les articles 26 de la loi du 2 août 1875 et 16 de la loi du 30 novembre de la même année, ne correspond plus aux réalités présentes; qu'elle n'est plus en rapport ni avec la progression constante des loyers parisiens et des exigences de la vie matérielle, ni avec le développement incessant de l'activité parlementaire individuelle avec ses charges nouvelles.

« Elle a pensé que le relèvement du chiffre de cette indemnité, qui assure à la fois le libre choix de l'électeur et l'indépendance de l'élu, écarterait de l'enceinte législative des préoccupations et des soucis entravant parfois l'exercice du mandat des membres des deux Chambres. Elle est convaincue que l'opinion elle-même, ralliée à l'idée d'une indemnité municipale dans les grandes villes, approuvera la pensée équitable qui a décidé la Chambre à mettre l'indemnité législative en harmonie avec les conditions actuelles de la vie parlementaire. »

La discussion immédiate a été ordonnée; quatre membres ont combattu la proposition que le Sénat a adoptée séance tenante.

Dans la séance du 30 novembre 1906, la Commission de comptabilité a soumis au vote de la Chambre un projet de résolution tendant à régler le chiffre de la dotation de l'Assemblée d'après le chiffre de l'indemnité établi par la loi du 23 novembre 1906. Un assez long débat s'est engagé sur la question du principe du relèvement de l'indemnité; M. Jaurès a développé une motion préjudicielle ainsi conçue :

« La Chambre, considérant que dans une démocratie l'indemnité législative doit être suffisante pour permettre à tous les citoyens d'exercer efficacement le mandat de législateur;

« Considérant que le relèvement de l'indemnité, tel qu'il a été décidé par la loi du 23 novembre 1906, pourrait être atténué si une loi limitait les dépenses électorales et mettait les frais électoraux les plus indispensables, impression et apposition d'affiches, impression et distribution des bulletins, à la charge de la nation, ou si l'organisation du scrutin de liste avec représentation proportionnelle imposait naturellement à l'État une grande part des frais d'élection,

« Décide de surseoir au vote sur la part des crédits de la Chambre afférente à la loi du 23 novembre 1906 jusqu'à ce que la Commission du suffrage universel l'ait saisie de l'ensemble des mesures tendant à assurer l'exercice le plus libre et le plus exact de la souveraineté nationale,

« Et invite sa Commission à la saisir dans le plus bref délai. »

Cette motion a été écartée par 346 voix contre 146; la Chambre a été saisie ensuite de trois amendements tendant à réduire le chiffre proposé par la Commission de comptabilité et à marquer ainsi la nécessité de modifier la loi du 23 novembre 1906 en ramenant l'indemnité législative au taux de 9,000 francs. Le chiffre de la Commission de comptabilité, conforme au principe posé dans la loi organique du 23 novembre 1906, a été mis aux voix le premier parce qu'il était le plus élevé; il a été adopté par 290 voix contre 218.

Le Sénat a fixé à son tour le chiffre de sa dotation pour l'exercice 1907 en

exécution de la loi nouvelle, dans la séance du 20 décembre 1906. La Commission de comptabilite proposait un chiffre conforme aux prescriptions de la loi du 23 novembre 1906; un amendement de M. Halgan tendait au rejet de ce chiffre et à l'établissement d'un Budget calculé d'après l'ancien taux de l'indemnité; après un assez long débat, le chiffre de la Commission de comptabilité a été adopté par 150 voix contre 104[1].

1164 *bis*. Nous avons reproduit dans le *Traité* le texte de l'article 3 de la résolution de la Chambre en date du 21 décembre 1899 qui a créé un fonds de secours pour les anciens députés et leurs familles. S'inspirant de la pensée qui avait dicté cette résolution, la Commission de comptabilité a proposé en 1904 d'établir une caisse spéciale pour assurer des pensions aux anciens députés, à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs[2]. Le texte préparé par la Commission de comptabilité a été approuvé par la Chambre; il est devenu la résolution du 23 décembre 1904[3] qui est ainsi conçue :

« ARTICLE PREMIER. — Il est institué une Caisse spéciale destinée à assurer des pensions aux anciens députés, à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs. Cette Caisse fonctionnera sous l'autorité des Questeurs et le contrôle de la Commission de comptabilité, conformément aux règles établies pour la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés[4].

« ART. 2. — Les ressources de la Caisse sont constituées : 1° par une cotisation de *quinze francs* (aujourd'hui cinquante francs, V. *infra*) prélevée chaque mois sur l'indemnité de tous les députés; 2° par les dons ou legs qui pourront intervenir[5] et dont l'acceptation sera prononcée, sur la proposition des Questeurs, par arrêté du Bureau de la Chambre réuni avec le Président de la Commission de comptabilité. En cas cas d'annulation des opérations électorales, les cotisations sont restituées aux ayants droit[6].

« ART. 3. — Tout député qui aura exercé le mandat législatif pendant quatre années,

1. V. *infra*, n° 1177, le débat qui s'est élevé dans la Chambre le 11 novembre 1907 et qui tendait implicitement à remettre en question le principe du relèvement de l'indemnité législative.

V. également la séance de la Chambre des députés du 15 décembre 1908 dans laquelle M. Léon Archimbaud (de la Drôme) a déposé une proposition de loi tendant à faire décider que la question de l'indemnité des députés serait soumise à un *referendum*. La Chambre a prononcé la question préalable sur cette proposition par 311 voix contre 206.

2. Dans son rapport du 21 décembre 1904, M. Rabier a justifié la mesure dans les termes suivants :

« La résolution de 1899 a permis plus d'une fois à nos Questeurs de prendre des mesures qui s'imposaient d'urgence, et nos prédécesseurs ont fait une œuvre éminemment utile en instituant le fonds de secours.

« Nous venons aujourd'hui vous demander de continuer leur effort et d'entrer plus avant dans cette voie de la prévoyance et de la solidarité qu'ils nous ont ouverte.

« Après un long et minutieux examen, votre Commission de comptabilité est d'avis qu'au moyen de cotisations mensuelles nous devons assurer un minimum de ressources à ceux d'entre nous qui, après avoir sacrifié leur position personnelle pour accepter le mandat législatif, se trouvent privés de ce mandat à l'heure où l'âge ne leur permet plus de reconstituer leur ancienne situation, ni de chercher une nouvelle carrière... Les dispositions qui suivent nous paraissent assez précises pour n'avoir pas besoin de commentaires, et c'est avec confiance que nous les soumettons au vote de la Chambre. Nous sommes persuadés qu'en les ratifiant, elle édictera une mesure tout à fait juste et salutaire; elle donnera, en outre, au pays, un bon exemple de cet esprit d'union et de solidarité sociales qui doit animer les démocraties. »

3. Cette résolution se complète par la loi du 9 février 1905 que nous reproduisons plus loin, et par un arrêté du Bureau de la Chambre en date du 17 avril 1905.

4. Voy. dans le *Traité* les n°s 1182 et 1183.

5. La loi du 9 février 1905 ci-après reproduite autorise la Caisse à recevoir des dons et legs.

6. « En cas d'annulation des opérations électorales, les demandes en restitution de cotisations formulées par les ayants droit, en vertu du § 2 de l'article 2 de la résolution du 23 décembre 1904, doivent être adressées à MM. les Questeurs dans un délai maximum de trois mois qui commence à courir à dater du jour où la Chambre a prononcé l'annulation. Les cotisations qui n'ont pas été réclamées dans ce délai de trois mois sont et demeurent acquises à la Caisse des pensions. » (Arr. du Bureau du 1er juillet 1908, art. 4.)

soit consécutivement, soit en vertu d'élections distinctes ou séparées par des intervalles, aura droit à une pension viagère sous la seule condition d'être âgé d'au moins cinquante-cinq ans révolus au jour de la cessation de son mandat[1]. Tout ancien député qui, ayant exercé le mandat législatif pendant quatre années, n'aurait pas atteint l'âge prescrit à l'époque de la cessation de son mandat, pourra, s'il le demande, continuer de verser à la Caisse sa cotisation mensuelle[2]; dans ce cas, le droit à pension lui sera ouvert dès qu'il justifiera de l'âge de cinquante-cinq ans révolus. Tout ancien député qui aura suspendu les versements pendant deux années sera déchu de ses droits.

« ART. 4. — Les membres dont le mandat aurait été interrompu par un décret de dissolution sont considérés comme ayant siégé quatre années et toutes les dispositions de l'article 3 leur sont applicables.

« ART. 5. — Le titulaire d'une pension perd ses droits aux arrérages à partir du lendemain du jour de sa réélection comme député ou de son élection comme sénateur. Les arrérages ne recommencent à courir qu'à dater du lendemain du jour où il cesse d'appartenir soit à la Chambre, soit au Sénat.

« ART. 6. — Les pensions viagères des anciens députés ne peuvent se cumuler avec les traitements affectés aux fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État que jusqu'au maximum de deux mille quatre cents francs. En conséquence, les arrérages desdites pensions sont, en cas de cumul, réduits ou supprimés dans cette limite[3].

1. Mais tout ancien député élu sénateur, même s'il est âgé de 55 ans révolus et s'il a des droits acquis à la retraite ou s'il est titulaire d'une pension sur la Caisse instituée par la résolution du 23 décembre 1904, doit continuer ses versements *tant qu'il exerce le mandat sénatorial;* ce principe résulte de l'arrêté du Bureau du 2 avril 1909 pris en exécution de l'article 15 de la résolution de 1904; en voici le texte :

« Les anciens députés qui sont élus sénateurs et qui ont des droits acquis à la retraite ou qui sont déjà titulaires d'une pension doivent également faire parvenir leurs cotisations au Trésorier de la Chambre pendant toute la durée de leur mandat sénatorial. L'encaissement a lieu comme il est dit au paragraphe précédent et à l'article 17 ci-après (de l'arrêté du Bureau du 17 avril 1905).

« En conséquence, il n'est pas procédé à l'inscription des pensions des anciens députés élus sénateurs tant qu'ils appartiennent au Sénat, ou tant qu'il est établi qu'ils n'ont pas régulièrement effectué tous les versements prescrits.

« En cas de décès d'anciens députés élus sénateurs et n'ayant pas régulièrement effectué tous les versements prescrits, leurs veuves et leurs orphelins ne peuvent revendiquer aucun droit à pension.

« L'ancien député élu sénateur qui était déjà titulaire d'une pension sur la Caisse de la Chambre au moment de son élection au Sénat, mais qui s'est abstenu d'effectuer régulièrement les versements prescrits, perd tout droit à réclamer des arrérages lorsqu'il a cessé de faire partie du Sénat. »

L'arrêté que nous venons de reproduire était motivé dans les termes suivants :

« Le Bureau de la Chambre des députés et le Président de la Commission de comptabilité réunis; — Considérant que la Caisse de pensions établie par la résolution du 23 décembre 1904 a été créée, dans un but de solidarité, pour assurer aux anciens membres de la Chambre une existence honorable, lors même qu'ils ne posséderaient pas de ressources personnelles à l'expiration de leur mandat;

« Considérant qu'il n'existe aucune analogie entre les textes qui régissent cette Caisse de pensions et les lois applicables aux retraites des fonctionnaires; que, par conséquent, il doit y avoir égalité absolue entre tous ceux qui ont acquis leurs droits à pension tant qu'ils exercent le mandat de député ou de sénateur et reçoivent l'indemnité;

« Considérant que, par suite du fonctionnement automatique de la résolution du 23 décembre 1904, les membres de la Chambre des députés continuent leurs versements à la Caisse lors même qu'ils ont acquis des droits à pension;

« Considérant qu'il est équitable d'appliquer la même disposition aux anciens députés devenus sénateurs tant qu'ils exercent le mandat sénatorial, arrêtent, etc. »

2. Tout ancien député qui veut bénéficier de ces dispositions doit en prévenir les Questeurs de la Chambre par une demande écrite, *dans les six mois* qui suivent la cessation de son mandat. (Arr. du Bureau de la Chambre du 17 avril 1905, art. 16.) Toute demande dont les Questeurs n'ont pas été saisis dans le délai de six mois est considérée comme *nulle et non avenue.* (Arr. du Bureau de la Chambre du 28 décembre 1906).

« Les cotisations des anciens députés sont encaissées par le Trésorier de la Chambre. Elles sont dues à compter du lendemain du jour de la cessation du mandat. Elles doivent être acquittées le 1er janvier, le 1er avril, le 1er juillet et le 1er octobre de chaque année. » (Arr. du Bureau de la Chambre du 1er juillet 1908, art. 2.)

« Sur demande adressée aux Questeurs, le Trésorier de la Chambre fait procéder au recouvrement de ces cotisations à domicile et par la poste. Les frais de recouvrement sont à la charge de la Caisse des pensions (Arr. du Bureau du 17 avril 1905, art. 17.)

« Dix jours avant l'échéance, le Trésorier fait parvenir un avis aux intéressés. Après chaque encaissement il expédie un accusé de réception par pli recommandé. » (Arr. du Bureau du 1er juillet 1908, art. 3.)

3. « Tout ancien député qui veut faire procéder à l'inscription de sa pension doit joindre à sa lettre : 1° son acte de naissance; 2° une déclaration signée de lui, indiquant sa situation au regard des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat. » (Arr. du Bureau du 17 avril 1905, art. 7 modifié par l'arrêté du 2 avril 1909.)

» « ART. 7. — La veuve d'un député ou d'un ancien député a droit, sur sa demande[1], à une nsion viagère dont les arrérages commencent à courir à dater du lendemain du jour du cès. Ses droits s'éteignent lorsqu'elle contracte un nouveau mariage et à dater du jour sa célébration devant l'officier de l'état civil[2].

» « ART. 8. — L'orphelin ou les orphelins mineurs d'un député ou d'un ancien député t droit, sur demande formée par leur représentant légal, à une pension lorsque leur ère est également décédée ou inhabile à recueillir la pension attribuée aux veuves, ou chue de ses droits. La pension des orphelins est partagée entre eux par égales portions payée jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de vingt et un ans complis, la part de ceux qui décéderaient et celle des majeurs faisant retour aux mineurs[3].

» « ART. 9. — Les droits des veuves et des orphelins sont acquis, quel que soit le temps ndant lequel le mari ou le père ait siégé et quel que fût son âge au moment du décès, us la condition qu'à défaut de l'accomplissement du mandat de quatre années, le chef famille ait régulièrement continué de verser sa cotisation à la Caisse, comme il est dit § 2 de l'article 3[4].

» « ART. 10. — Aucune pension n'est inscrite tant que l'ayant droit n'a pas fait connaître 'il y doit être procédé[5]. Les communications à cet effet sont adressées par écrit au Préllent de la Chambre et vérifiées par les soins des Questeurs tant pour l'identité des perınnes que pour l'accomplissement des conditions requises. L'inscription est opérée par

1. Les demandes à fin de pension sont formées sur papier libre; les signatures des demandes formées r des veuves ou au nom d'orphelins doivent être légalisées. (Arr. du Bureau de la Chambre du 17 avril 05, art. 6.) Toute demande formée par une veuve doit être accompagnée : 1° de son acte de naissance de son acte de mariage; 2° de l'acte de décès du mari; la date de la délivrance de l'acte de mariage it être postérieure à celle du décès du mari. (*Ibid.*, art 8.) Les demandes formées au nom d'orphelins meurs doivent être accompagnées : 1° de l'acte de décès du père et de l'acte de naissance de chacun s enfants; 2° de l'acte de décès de la mère ou d'un certificat de notoriété constatant qu'elle est inhabile recueillir la pension; 3° d'un certificat de notoriété indiquant le nombre des enfants mineurs. (*Ibid.*, .. 9.)

« Dans le cas où il y aurait impossibilité absolue de produire l'acte de l'état civil ou un jugement qui en mne lieu, il peut y être suppléé par un acte de notoriété dressé sur la déclaration de sept témoins dans forme prescrite par les articles 70, 71 et 72 du Code civil. » (*Ibid.*, art. 10.)

2. La femme séparée de corps ou divorcée conserve ses droits à pension lorsque la séparation de corps le divorce n'a pas été prononcé contre elle et à la condition que l'union n'ait pas été rompue antérieument à l'élection du mari. Le mariage contracté par un ancien député après la cessation de son mandat peut créer de droits à sa femme que dans le cas de réélection postérieure audit mariage (Arr. du reau de la Chambre du 17 avril 1905, art. 4 complété par l'arrêté du 26 mai 1909.) En cas de remariage rès divorce, la pension est partagée par égales portions entre la veuve et la femme divorcée qui se uverait dans les conditions prescrites pour avoir des droits. Dans le cas où il existe des orphelins meurs issus d'un autre mariage, la part réservée à ceux-ci serait égale à la moitié de la pension allouée. *id.*, art. 5.) Dans le cas où la pension est réclamée par une femme qui a obtenu la séparation de ps ou le divorce à son profit, la demande doit être accompagnée d'un extrait du jugement. (*Ibid.*, art. 8.)

3. La pension des orphelins mineurs est partagée entre eux par égales portions et payée jusqu'à ce que plus jeune ait atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, la part de ceux qui décéderaient et celle des jeurs faisant retour aux mineurs.

« Les arrérages de la pension des orphelins commencent à courir : 1° du lendemain du jour du décès père lorsque la mère est également décédée ou remariée, ou inhabile à recueillir la pension attribuée x veuves; 2° en cas de prédécès du père, à dater du lendemain du décès de la mère ou à dater du jour la célébration d'un nouveau mariage.

« Les droits à pension s'ouvrent au profit de la femme ou des enfants lorsque le mari ou le père a paru de son domicile, sur la production d'un jugement définitif d'absence rendu conformément aux positions des articles 115 à 119 du Code civil. » (Arr. du Bureau de la Chambre du 17 avril 1905 .. 2 et 3.)

4. « Le député qui se trouverait appelé à quitter la Chambre avant d'avoir accompli ses quatre années mandat et qui voudrait néanmoins assurer à sa femme et à ses enfants le bénéfice des dispositions de rticle 9 de la résolution du 23 décembre 1904 devra, dans le délai prévu à l'article 16 ci-dessus, prévenir Questeurs qu'il entend continuer ses cotisations à la Caisse. Conformément à l'article 9 susvisé, ces isations produiront leur plein effet à l'égard de la veuve ou des orphelins du contractant quel que soit ge de son décès, mais elles ne pourront lui acquérir à lui-même aucun droit à pension s'il n'arrive pas compléter les quatre années de mandat exigées par l'article 3 de la résolution de la Chambre.

« Les dispositions du présent article s'appliquent au député qui, ayant cinquante-cinq ans d'âge au ment où il quitte la Chambre, n'a pas accompli ses quatre années de mandat et qui doit, en pareil cas, ntinuer ses cotisations jusqu'à ce qu'il puisse justifier de quatre années de versements, s'il veut assurer droits à sa femme et à ses enfants. » (Arr. du Bureau de la Chambre du 17 avril 1905, art. 20.)

5. « Toutes les demandes et pièces nécessaires à l'inscription des pensions sont adressées en franchise Président de la Chambre. Il en est de même pour les correspondances des titulaires de pension destiées soit aux Questeurs, soit au Trésorier. » (Arr. du Bureau du 17 avril 1905, art. 14.)

vant la procédure précédemment établie. En cas de réinscription, les arrérages non perçus ne peuvent faire l'objet d'aucune réclamation ni restitution ; ils demeurent acquis à la Caisse.

« ART. 12. — Lorsqu'un ancien sénateur, titulaire d'une pension viendra à décéder sans laisser ni descendants, ni ascendants directs, il ne sera dû à ses héritiers ou ayants droit aucune portion d'arrérages pour le trimestre dans lequel le décès sera intervenu. La même disposition est applicable aux pensions des veuves et des orphelins[1].

« ART. 13. — La retenue de 3 p. 100 prescrite par l'article 2, sur l'indemnité parlementaire, se prélèvera à compter du 1er janvier 1905, pour se continuer mensuellement.

« ART. 14. — Par mesure transitoire, auront droit à pension à compter du 1er janvier 1908 : 1° Les sénateurs non réélus en 1906, âgés de plus de soixante ans et ayant exercé leur mandat pendaént neuf annes; 2° Les sénateurs non réélus en 1906, ayant exercé leur mandat pendant neuf années, mais âgés de moins de soixante ans, qui verseront jusqu'à cet âge la cotisation prévue à l'article 2, § 3; 3° La veuve et les orphelins mineurs de tout sénateur décédé postérieurement à la création de la Caisse, qu'elle qu'ait été la durée d'accomplissement de son mandat.

« ART. 15. — Le Bureau du Sénat statuera, au rapport des Questeurs et de la Commission de comptabilité, sur les difficultés que pourrait soulever l'application du présent règlement. »

Les deux résolutions successivement votées par la Chambre et par le Sénat se complètent par la loi du 9 février 1905 qui est ainsi conçue :

« ARTICLE UNIQUE. — Les Caisses établies par les résolutions de la Chambre des députés en date du 23 décembre 1904 et du Sénat en date du 28 janvier 1905, pour assurer des pensions aux anciens députés et aux anciens sénateurs, ainsi qu'à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs, peuvent recevoir des dons et legs [2].

« Les pensions payées par lesdites Caisses sont incessibles et insaisissables. »

Dans sa séance du 21 décembre 1906, et sur le rapport de sa Commission

le Trésorier, d'un certificat de vie également sur timbre et du coupon échu du titre de pension acquitté par le titulaire.

« Le Trésorier est autorisé à envoyer les arrérages en valeur déclarée, par la poste, aux pensionnés qui lui en feront la demande. En ce cas, la demande d'envoi devra être accompagnée du coupon acquitté du terme échu, appuyé d'un certificat de vie. — Les frais d'envoi resteront à la charge de la Caisse des retraites.

« Les pensions attribuées aux orphelins seront payées au tuteur sur production d'un certificat de vie du mineur.

« Les certificats de vie, délivrés par les maires, devront mentionner que le pensionné n'occupe aucune fonction publique rémunérée par l'État ; que la veuve n'est pas remariée.

« Le certificat présenté par un tuteur mentionnera ses noms, prénoms, qualité et domicile. S'il existe plusieurs enfants, le certificat d'existence concernant le plus jeune sera seul exigé. » (Arr. du Bureau du Sénat du 19 décembre 1907, art. 9.)

1. Si le pensionné décède sans héritiers et si l'État n'appréhende pas sa succession, les arrérages au jour du décès resteront acquis à la Caisse des retraites. — Les héritiers seront tenus de justifier de leur droit aux ar érages, sous peine de déchéance, dans le délai de deux ans à compter du décès du pensionné. — Leur demande en délivrance des arrérages devra être légalisée et accompagnée de l'acte de décès du pensionné et d'un certificat de propriété dressé par un notaire ou le juge de paix, s'il n'a pas été fait un inventaire, un partage ou tout autre acte translatif de droits réels. » (Arr. du Bureau du Sénat du 19 décembre 1907, art. 10.)

2. Au Sénat, l'article 3 de l'arrêté du Bureau de la Haute Assemblée en date du 19 décembre 1907 décide, conformément à l'article 7 de la résolution du 28 janvier 1905, que l'acceptation des dons et legs est subordonnée à l'autorisation du Bureau. Le Questeur délégué peut toujours les accepter à titre conservatoire et former avant l'autorisation du Bureau toute demande en délivrance. L'autorisation du Bureau qui intervient ultérieurement a effet du jour de cette acceptation.

On a vu plus haut, par le texte de l'article 2 de la résolution du 23 décembre 1904, qu'a la Chambre, les dons et legs sont acceptés, sur la proposition des Questeurs, par le Bureau réuni avec le Président de la Commission de comptabilité. L'article 24 de l'arrêté du Bureau de la Chambre du 17 avril 1905 contient les prescriptions suivantes :

« Le Questeur délégué a pleins pouvoirs pour toucher, au nom de la Caisse, les dons et legs acceptés par le Bureau et en donner quittance.

« La liste des dons et legs faits à la Caisse et acceptés par le Bureau est publiée chaque année, après la délivrance ou l'envoi en possession, s'il y a lieu, dans le rapport de la Commission de comptabilité sur les comptes de la Caisse. Est inscrit dans cette liste, en qualité de donateur, tout ancien député qui a fait abandon de ses arrérages à la Caisse pendant au moins quatre années. »

de comptabilité, la Chambre des députés a voté une résolution qui élargit la compétence du Bureau en ce qui concerne le fonctionnement de la Caisse de pensions instituée par la résolution du 23 décembre 1904. Cet article 2 est ainsi conçu :

« Le taux des cotisations déterminé par l'article 2 de la résolution du 23 décembre 1904, ainsi que le maximum prévu par le § 1er de l'article 15 de la même résolution, pourront être modifiés par des arrêtés du Bureau de la Chambre réuni avec le Président de la Commission de comptabilité. Toute disposition contraire est abrogée. »

En exécution de cette résolution, le Bureau de la Chambre, réuni avec le Président de la Commission de comptabilité, a pris, le 28 décembre 1906, un arrêté dont l'article 1er élève, de 15 à 50 francs par mois, le taux des cotisations mensuelles prélevées sur l'indemnité législative au profit de la Caisse des pensions des anciens députés ; le taux de 50 francs est applicable à partir du 1er janvier 1907. L'arrêté du Bureau du Sénat du 24 janvier 1907 a également élevé de 3 p. 100 à 5 p. 100 le taux de la cotisation des sénateurs.

Une disposition spéciale de l'arrêté du 28 décembre 1906 a réglé, au regard du chiffre nouveau de la cotisation, les droits des députés qui ont cessé de faire partie de la Chambre avant le 1er janvier 1907; cette disposition qui forme l'article 2 de l'arrêté est ainsi conçu :

« Les députés qui auront cessé de faire partie de la Chambre avant le 1er janvier 1907 et qui se seront fait inscrire pour continuer leurs versements seront admis, sur leur demande, à opérer leurs cotisations sur le taux fixé à l'article 1er ci-dessus, afin de pouvoir, le cas échéant, avoir les mêmes droits que les membres en fonctions le 1er janvier 1907. Ladite demande devra être remise par écrit aux Questeurs avant le 1er juillet 1907, sous peine de forclusion. »

L'article 4 du même arrêté dispose que, « en aucun cas, le taux des pensions concédées à des veuves ou à des orphelins mineurs de députés ou anciens députés décédés avant le 1er janvier 1907 ne pourra être élevé au-dessus du chiffre de douze cents francs fixé par l'article 15 de la résolution du 23 décembre 1904 et par l'article 1er de l'arrêté du 17 avril 1905 ».

En conséquence, l'article 1er de l'arrêté du Bureau et du Président de la Commission de comptabilité réunis, du 1er juillet 1908, a réglé de la manière suivante le taux des pensions :

« Le taux des pensions à inscrire au profit des anciens députés en vertu de la résolution de la Chambre du 23 décembre 1904 est fixé :

« 1° A la somme annuelle de deux mille deux cents francs pour tous les membres dont la cotisation est de 50 francs par mois;

« 2° A la somme annuelle de douze cents francs pour tous les membres dont la cotisation est de 15 francs par mois.

« Le taux des pensions à inscrire au profit des veuves et des orphelins mineurs est fixé à la somme annuelle de douze cents francs. »

En créant, par la résolution précitée du 28 janvier 1905, une Caisse de pensions, le Sénat avait décidé, dans le § 1er de l'article 8, que « la pension est égale au tiers de l'indemnité parlementaire, pour les anciens sénateurs; au sixième pour leurs veuves, leurs enfants mineurs dont la mère est remariée et leurs orphelins mineurs ». Mais, sur l'initiative de M. Le Cour Grandmaison, le Sénat avait ajouté au même article un paragraphe ainsi conçu : « En cas d'insuf-

fisance des retenues pour payer le montant des pensions, ces pensions seraient réduites proportionnellement ». Enfin, par l'article 15 de ladite résolution, il avait donné à son Bureau des pouvoirs ainsi définis : « Le Bureau du Sénat statuera, au rapport des Questeurs et de la Commission de comptabilité, sur les difficultés que pourrait soulever l'application du présent règlement. » De ces textes combinés, il résultait que « le tiers de l'indemnité » prévu au § 1er de l'article 8 ne constituait pas une décision définitive du Sénat, mais une prévision subordonnée aux ressources de la Caisse, ressources que le Bureau avait pleine compétence pour apprécier sur le rapport des Questeurs et de la Commission de comptabilité. Le Bureau du Sénat prit, en conséquence, le 7 novembre 1907 un arrêté reconnaissant à la Caisse *le caractère d'une caisse de capitalisation* et fixant à 2,400 francs pour les anciens sénateurs, à 1,200 francs pour leurs veuves et leurs orphelins mineurs, le taux de la pension. Cet arrêté fut confirmé par l'article 1er de l'arrêté du Bureau du Sénat du 19 décembre 1907, lequel est ainsi conçu : « Le montant de la pension est fixé à 2,400 francs pour les anciens sénateurs; à 1,200 francs pour leurs veuves, leurs enfants mineurs ou orphelins. »

Après le renouvellement triennal du 3 janvier 1909, vingt-trois sénateurs non réélus adressèrent au Bureau du Sénat une réclamation contre l'arrêté du 19 décembre 1907; cette réclamation débutait ainsi :

« Messieurs et chers anciens Collègues, Les soussignés, dont le mandat sénatorial a pris fin et n'a pas été renouvelé, vous prient d'assurer l'application du règlement délibéré par le Sénat, le 28 janvier 1905, et relatif à la retraite à laquelle ce règlement donne droit.

« Ils considèrent comme illégale la décision qu'aurait prise le Bureau à la date du 19 décembre 1907, de liquider les pensions des anciens sénateurs à 2,400 francs, et des veuves ou orphelins à 1,200 francs. Ils entendent ne solliciter aucune faveur, mais faire prévaloir, d'abord en s'adressant à vous avec l'esprit d'amicale confraternité qui les a toujours animés et n'a cessé de les animer, le droit qui leur appartient en vertu d'un contrat librement formé, consacré par le vote du Sénat; ils ne doutent pas que leur réclamation sera par vous reconnue fondée, et ils prennent la liberté nécessaire de vous en exposer nettement la raison.

« En présence de droits si certains, ils seraient désolés qu'un désaccord pût subsister et dégénérer en un conflit, dont à leur grand regret ils n'entreverraient la solution que par une instance judiciaire devant les tribunaux de droit commun. »

Les auteurs de cette protestation discutaient ensuite le point de savoir si le Bureau du Sénat avait appliqué, à l'heure qui convenait, le dernier paragraphe de l'article 8 de la résolution du 28 janvier 1905 concernant le cas d'insuffisance des retenues :

« Le Bureau, disaient-ils, n'aurait pu réduire les pensions que s'il y avait eu insuffisance des retenues, et *proportionnellement à cette insuffisance*. Chargé d'appliquer le règlement, le Bureau n'a pas le droit de le modifier, de créer, par exemple, une caisse de capitalisation, et d'affecter à cette caisse une part quelconque des retenues qui sont statutairement affectées intégralement au service des pensions.

« Le contrat intervenu entre les associés, avec les aléas pour le présent et pour l'avenir que comportent tous les contrats de cette nature, est simple, clair et d'une application facile.

« Il n'est besoin, pour l'appliquer, d'aucun calcul d'actuaires, car aucune capitalisation des retenues et versements mensuels n'a été voulue ni prévue, et la réduction éventuelle, si elle doit se produire dans un avenir en tous cas éloigné, ne sera que la résultante mathématique et matérielle de faits également matériels. Pour justifier une réduction semblable à celle qui a été décidée par le Bureau, il faudrait que l'actif de la Caisse fût

Le rapport de M. Pauliat conclut donc au rejet de la requête formnlée par les anciens sénateurs ; la Commission de comptabilité donna, dans les termes suivants, son entière approbation à la décision du Bureau du Sénat :

« Nous devons conclure avec le Bureau que, non seulement en fixant des taux de pension différents de ceux qui sont spécifiés au § 1er de l'article 8 des statuts, le Bureau a agi dans la plénitude des pouvoirs qu'il tient de l'article 15 du règlement, et n'a pas commis d'acte arbitraire, mais qu'en décidant que les pensions seraient de 2,400 francs et de 1,200 francs, il a fait preuve d'un esprit de prudence et de scrupules dont il mérite d'être hautement félicité. »

La Commission ajouta qu'en présence des termes de la requête soumise au Bureau, un acte du Sénat lui paraissait nécessaire ; elle proposa, en conséquence, d'insérer dans le projet de résolution portant règlement définitif du compte des recettes et des dépenses de la Caisse des pensions des anciens sénateurs pour l'exercice 1908, un article 2 ainsi conçu :

« Vu la réclamation adressée au Bureau du Sénat par un certain nombre d'anciens sénateurs relativement à la fixation de la pension des anciens sénateurs à 2,400 francs et à 1,200 francs celle de leurs veuves ou de leurs orphelins ;

« Vu la délibération du Bureau en date du 15 juin 1909 ;

« Considérant que ces chiffres de 2,400 et 1,200 francs ont été arrêtés par le Bureau au rapport des Questeurs et de la Commission de comptabilité, conformément aux pouvoirs que lui donne l'article 15 du règlement de la Caisse de retraites ;

« Considérant que ces chiffres sont d'ailleurs la résultante de travaux d'actuaires sévèrement contrôlés et que scientifiquement on ne saurait mettre en doute ;

« Le Sénat :

« Décide qu'il y a lieu de maintenir ce taux des pensions jusqu'à ce que des circonstances plus favorables viennent à se produire et permettent d'y apporter des changements. »

Ce texte fut adopté, sans débats, dans la séance du Sénat du 9 juillet 1909.

On a vu qu'au début de leur requête les anciens sénateurs avaient fait allusion à la possibilité « d'une instance judiciaire devant les tribunaux de droit commun ». La Commission de comptabilité n'avait pas voulu s'arrêter à discuter une prétention que condamnent tous les principes et tous les précédents (V. *Traité*, n° 458). Néanmoins, M. Pauliat avait brièvement indiqué dans son rapport que le Sénat seul, après le Bureau qui constitue la juridiction du premier degré, a compétence pour résoudre souverainement les difficultés que peut faire naître une résolution d'ordre intérieur qui ne concerne que ses propres membres :

« Nous ne voulons pas rechercher, disait le rapporteur, si nos anciens collègues ne commettent pas quelque méprise en pensant que les tribunaux de droit commun jouiraient de la compétence voulue pour prononcer sur le différend qu'ils soulèvent, et le trancher.

« La création de la Caisse de retraites des anciens sénateurs a constitué un acte intérieur que le Sénat a accompli en plein jour, en séance publique et dans sa pleine indépendance et souveraineté, acte dont l'Assemblée n'a à rendre compte à personne du dehors, et dont aucun tribunal ne saurait être saisi ni ne pourrait connaître, pas plus du reste que de n'importe quel article des autres règlements que le Sénat a jugé à propos d'édicter pour ses services ou l'ordre de ses travaux.

« Le seul recours que quelqu'un d'étranger, se croyant lésé, pourrait exercer en pareil cas, ne pourrait régulièrement se produire que par la voie du pétitionnement, c'est-à-dire au moyen d'une requête au Bureau du Sénat, avec prière de vouloir bien soumettre la question à l'Assemblée, celle-ci étant seule à même de statuer, et sa décision étant seule souveraine. »

mois, restée sans emploi, par suite du décès ou de la démission d'un sénateur ; 6° les dons et legs dont l'acceptation a été autorisée par le Bureau.

« *En dépenses :* 1° Les arrérages des pensions concédées ; 2° les frais de timbre, d'impressions, d'envois de fonds et autres menues dépenses, payées en avance par le Trésorier, et régularisées en fin de semestre. »

Les comptes de recettes et de dépenses de la Caisse de pensions des anciens députés sont fixés par l'article 22 de l'arrêté du Bureau de la Chambre du 17 avril 1905 ; cet article est ainsi conçu :

« Le compte de la Caisse des pensions instituée par la résolution du 23 décembre 1904 : comprend :

« *En recettes :* 1° Le produit de la cotisation prélevée chaque mois sur l'indemnité des députés ou versée par d'anciens députés ; 2° les arrérages des intérêts et des rentes appartenant à la Caisse ; 3° le produit des dons et legs acceptés par le Bureau de la Chambre[1].

« *En dépenses :* les mandats délivrés et payés pour les pensions inscrites et pour les frais d'envoi de fonds, de quittances ou d'encaissements de cotisations. »

1165. En Russie, l'article 23 de l'oukase du 19 août 1905 avait décidé que les membres de la Douma recevraient de l'État une indemnité fixée à dix roubles par jour pendant la durée des sessions ; il leur était alloué en outre, deux fois par an, des frais de voyage du lieu de leur domicile jusqu'à Saint-Pétersbourg ; cette indemnité était fixée à cinq kopecks par verste (12 cent. 1/2 par kilom.). Une loi du 6 juin 1908 est intervenue pour réglementer, en la modifiant, l'indemnité des membres de la Douma ; il n'a rien été changé au taux du remboursement des frais de voyage ; mais l'indemnité législative est devenue annuelle ; elle a été fixée à 4,200 roubles (11,200 fr.) par an ; elle est payable à raison de 350 roubles par mois. Les membres qui font partie de certaines Commissions appelées à se réunir avant l'ouverture des sessions, reçoivent une indemnité supplémentaire de 10 roubles par jour tant que l'Assemblée n'est pas réunie. En cas de dissolution, l'indemnité du mois commencé est acquise[2]. L'indemnité des membres du Conseil de l'Empire russe, lequel participe à l'exercice du Pouvoir législatif (V. *supra*, n° 50) diffère suivant leur origine ; en réalité, les membres nommés par l'Empereur ne reçoivent pas d'indemnité, mais touchent un traitement fixe dont le chiffre dépend de l'importance des fonctions exercées par l'ayant droit avant son entrée au Conseil ; pour les membres élus, l'indemnité est de 25 roubles par jour ; elle est donc quelque peu supérieure à celle des députés.

Une loi du 18 avril 1899 a augmenté l'indemnité des membres des Chambres du Japon. Cette indemnité, qui était primitivement de 800 *yens* (le *yen* vaut 2 fr. 75), a été portée à 2,000 *yens*. L'indemnité de chaque Président de Chambre a été élevée de 4,000 *yens* à 5,000 *yens*. Au Japon, les Vice-

1. L'article 21 du même arrêté détermine, dans les termes suivants, les pouvoirs des Questeurs dans l'administration des titres et des rentes de la Caisse :

« Les fonds disponibles de la Caisse sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations. Ils peuvent également être employés par les Questeurs en achat de rentes sur l'Etat ou de valeurs ayant la garantie de l'État.

« Le Questeur délégué a tous pouvoirs pour faire procéder aux conversions et transferts des titres immatriculés au nom de la Caisse ainsi que pour acquitter les bordereaux de remboursement et prescrire le réemploi des valeurs amorties. »

2. Par conséquent, si la Chambre est dissoute le 2 janvier, les 350 roubles du mois de janvier sont remis aux députés en même temps que leur indemnité de voyage.

Présidents reçoivent une indemnité; elle a été portée de 2,000 *yens* à 4,000 *yens*. Le mode de payement des indemnités législatives est réglé par une ordonnance impériale du 23 octobre 1890; il est fait deux parts égales de ces indemnités; la première moitié est payée trente jours après l'ouverture de la session ordinaire; la seconde moitié, sept jours après la clôture. En cas de dissolution de la Chambre des représentants, les indemnités sont divisées en douze parts égales et le Trésor paye tout ce qui est échu jusqu'au mois où la dissolution a été prononcée.

Au mois de janvier 1907, une loi votée par le Congrès des États-Unis a porté de 5,000 dollars (25,000 fr.) à 7,500 dollars (37,500 fr.) l'indemnité des sénateurs et des représentants[1].

Au Canada, le taux de l'indemnité législative a été également élevé en 1905; il était de 1,500 dollars pour les sénateurs et les députés; il a été porté à 2,500 dollars. L'indemnité pour frais de voyage a été modifiée; elle était primitivement fixée à 20 cents de dollar par mille parcouru depuis le lieu de la résidence jusqu'à Ottawa; elle sera désormais calculée sur le chiffre des dépenses réellement effectuées tant pour l'aller que pour le retour. D'ailleurs, les hommes d'État reçoivent au Canada des permis de circulation sur les lignes de chemins de fer et sur les bateaux. Une mesure nouvelle a été décidée qui montre comment est compris le fonctionnement du régime parlementaire au Canada; le chef de l'opposition qui a un rôle officiel reconnu, à Ottawa comme à Londres, recevra désormais un traitement annuel de 7,000 dollars, environ 36,000 fr.; c'est le traitement alloué à chacun des ministres fédéraux.

Au mois d'août 1907, une délibération du Parlement autrichien a élevé de 10,000 à 15,000 francs le taux de l'indemnité législative; aux termes de la loi autrichienne du 7 juin 1861, aucun membre de la Chambre des députés ne peut renoncer à son indemnité.

En Allemagne, les membres du Reichstag n'avaient droit anciennement qu'au parcours gratuit sur les voies ferrées; une loi du 21 mai 1906 leur a attribué une indemnité législative. Aux termes de cette loi, le parcours gratuit est dû pendant toute la durée de la session ainsi que pendant le délai *ab eundo et remeundo*, c'est-à-dire pendant huit jours avant l'ouverture et après la clôture de chaque session. Le chiffre de l'indemnité législative est fixé à 3,000 marks par an; elle est payée en six fois. L'indemnité est de 20 marks par séance pour les membres qui sont élus, qui donnent leur démission ou dont le mandat expire en cours de session. Toute séance à laquelle un membre du Reichstag n'a pas assisté entraîne une réduction de 20 marks sur l'indemnité; en conséquence, les députés sont tenus de s'inscrire sur une feuille de présence au cours de la séance à laquelle ils assistent; tout membre inscrit qui ne répond pas à un appel nominal est considéré comme absent. Une disposition spéciale de la loi de 1906 interdit aux membres du Reichstag de cumuler l'indemnité législative avec une autre indemnité à laquelle ils

1. L'initiative du relèvement de l'indemnité parlementaire avait été prise par la Chambre des représentants; la loi a été sanctionnée au Sénat par 53 voix contre 21 (*Temps* du 25 janvier 1987). Par la même loi le traitement du Vice-Président des États-Unis qui est le Président du Sénat a été porté à 12,000 dollars (60,000 fr.).

auraient droit comme membre d'un autre « corps politique », lorsque la réunion de ce corps coïncide avec celle du Reichstag. Il est également interdit aux membres du Reichstag de recevoir en leur qualité aucune indemnité de voyage en chemins de fer pendant le temps où ils ont droit au parcours gratuit sur les voies ferrées.

En Turquie, l'article 76 de la Constitution du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, décide qu'il est alloué par le Trésor à chaque député une indemnité de 20,000 piastres par session ; en outre, les députés ont droit aux frais de voyage pour l'aller et le retour[1]. L'article 63 de la même Constitution alloue aux sénateurs un traitement annuel de 10,000 piastres[2]; le sénateur qui reçoit du Trésor un traitement ou des allocations à un autre titre n'a droit qu'au complément si leur montant est inférieur à 10,000 piastres; si ce chiffre est égal ou supérieur au traitement du sénateur, il continue à en toucher le montant.

Nous avons dit dans le *Traité* que, le 22 mars 1895, M. William Allen avait saisi la Chambre des communes d'une motion tendant à établir en Angleterre le principe de l'indemnité législative; cette motion était ainsi conçue :

« Le principe du mandat gratuit, sur lequel la représentation de cette Chambre est actuellement basée, *restreignant le droit des électeurs de choisir librement leurs représentants*, l'Assemblée est d'avis qu'une indemnité raisonnable devrait être immédiatement (*forthwith*) allouée à tous les membres du Parlement. »

En développant sa motion, M. Allen avait invoqué des arguments intéressants à retenir :

« Tous les partis politiques, disait-il en substance, tiennent pour désirable que la Chambre des communes soit formée par une réunion d'hommes capables et compétents, sans distinction de fortune. Cependant certains partis tels que le « *Labour Party* », « l'*Independant Labour Party* » et le parti des « *Social Democrats* » dont l'importance et la puissance vont croissant, sont composés presque exclusivement d'hommes pauvres. Ce seul fait peut actuellement empêcher ces partis d'avoir un représentant, même dans les circonscriptions où ils constituent la majorité des électeurs. L'allocation d'une indemnité aurait pour effet, en supprimant cette injustice, de permettre à un plus grand nombre de citoyens de chaque circonscription au courant des besoins de la région, d'être élus membres du Parlement, d'accroître la responsabilité des représentants, et enfin d'augmenter leur indépendance! En effet, les membres du « *Labour Party* », actuellement payés par leur syndicat, manquent absolument d'indépendance. Il ne s'agit pas, comme on l'a objecté, d'augmenter le nombre des politiciens de profession, car, si, d'une part, l'allocation d'une indemnité doit faciliter la réélection des membres de la Chambre des Communes, d'autre part, cette réélection constituera un avantage et non un inconvénient, puisqu'elle permettra aux représentants d'acquérir l'expérience de la vie parlementaire. »

M. Fenwick, appuyant la motion de M. Allen, avait montré combien il est illogique d'étendre à tous le droit de vote et de maintenir des dispositions qui, en fait, restreignent le choix des électeurs. Développant la même thèse, M. Haldane avait montré que l'adoption de l'indemnité législative était la suite nécessaire des réformes électorales de 1832, de 1867 et de 1884. M. Crombie avait ajouté que l'allocation régulière d'une indemnité aux

1. Le chiffre de ces frais est établi conformément aux dispositions du règlement qui détermine les indemnités de route payées aux fonctionnaires civils de l'État, et calculé sur la base d'un traitement annuel de 5,000 piastres.

2. En Turquie, les sénateurs sont nommés à vie.

il est présumé innocent jusqu'au jugement; il est éloigné de l'Assemblée par un motif d'intérêt public indépendant de sa volonté; il est dans la même situation que le membre empêché par la maladie de remplir ses devoirs à l'Assemblée; son droit à l'indemnité ne peut pas être suspendu jusqu'au jugement. Lors même que le jugement serait une condamnation qui entraînerait la perte de la qualité de député, il ne peut avoir d'effet rétroactif au point de vue de l'indemnité[1]. »

Mais, lorsque le jugement intervient et condamne le député à une détention temporaire, à une peine autre que celle qui entraînerait la perte de la qualité de député, la situation change; c'est par suite d'un acte dont il est légalement responsable que le député se trouve détenu hors de la Chambre; il est donc légitime qu'il soit privé de son indemnité.

La retenue de l'indemnité à l'égard du membre qui est l'objet de poursuites autorisées et qui s'est soustrait au mandat décerné contre lui, est appliquée sur le vu d'un procès-verbal de constat d'absence dressé par huissier, à la requête du Procureur général[2].

1170. Il y a, dans chaque Chambre, un trésorier nommé par le Bureau et chargé, sous l'autorité des Questeurs, d'assurer le payement de l'indemnité législative. La Caisse ainsi établie au Sénat et à la Chambre des députés ne peut être appelée à faire aucune opération sans une décision prise par l'Assemblée, en séance publique; par exemple elle ne pourrait être autorisée à recueillir les souscriptions des membres en vue de venir en aide aux victimes d'un grand sinistre sans le vote préalable d'un projet de résolution[3].

1171. L'article 5 de la loi du 16 février 1872 n'ayant soumis à l'interdiction du cumul avec l'indemnité législative que « les traitements et suppléments de toute nature *assujettis à la retenue au profit du Trésor* », un professeur élu député qui serait chargé de cours dans des écoles spéciales, pourrait, en certains cas, conserver l'indemnité afférente à ces cours; il en serait ainsi, par exemple, pour les cours professés dans des écoles ayant obtenu la personnalité civile et possédant, par conséquent, un budget autonome.

1172. La jurisprudence établie par l'arrêt du Conseil d'État de 1877 en ce qui concerne les règles spécialement applicables à l'indemnité des sénateurs a complètement disparu par la mise en vigueur de l'article 103 de la loi du

Votre Commission de comptabilité n'a pas pensé qu'il dût en être ainsi. Il faut, pour se rendre compte des motifs qui nous ont déterminés, se reporter à la position de celui qui accepte les fonctions de représentant; il n'est pas seul engagé; il a sa femme, il a ses enfants dont parfois il peut être le seul soutien. Quand il a accepté d'être représentant, c'est parce qu'il a calculé qu'il trouverait, dans la position qui lui est faite, les moyens de pourvoir aux besoins de sa famille. Maintenant il est mis en état de détention, l'Assemblée a autorisé les poursuites contre lui. Mais c'est un axiome de droit que, jusqu'à ce que la justice ait prononcé, la présomption est pour l'innocence. Dans cette situation, en adoptant le système de M. Vesin, non seulement vous agiriez contre le droit, mais, s'il n'y avait pas condamnation, vous auriez été cruels à l'égard de cette famille que vous auriez privée des moyens de pourvoir à son existence. »

L'amendement de M. Vesin fut rejeté par l'Assemblée.

1. A. N. 6 juillet 1819. (Rapp. de M. Benoist d'Azy.)

2. Ainsi procédé à l'égard du député contre lequel des poursuites ont été autorisées le 4 avril 1889

3. A. N., 28 juin 1875.

31 mars 1903; cet article place les sénateurs dans la même situation que les députés au point de vue de l'indemnité; il est ainsi conçu : « L'indemnité que reçoivent les sénateurs est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 15 février 1872. » (V. au *Traité* n° 1171).

1173. L'article 29 de la loi de finances du 29 mars 1897 a modifié de la manière suivante le § 3 de l'article 10 de la loi du 30 novembre 1875, lequel concerne les droits à pension du fonctionnaire investi d'un mandat législatif :

« Cette pension sera réglée :

« 1° En ce qui concerne le fonctionnaire soumis, pour la pension, à la loi du 9 juin 1853, conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de ladite loi :

« 2° En ce qui concerne le fonctionnaire soumis, pour la pension, à la loi du 22 août 1790, à raison de 1/30e par année de service, de la pension qui aurait été liquidée à son profit pour trente ans de services.

« Les mêmes dispositions sont applicables dans le cas prévu par le second paragraphe de l'article unique de la loi du 26 décembre 1887 [1]. »

Conformément au § 5 du même article 10 de la loi de 1875, un ingénieur des Ponts et chaussées nommé député, renonce, par l'acceptation du mandat législatif, à son emploi, mais conserve son grade; il se trouve donc placé dans la position de disponibilité; le temps écoulé depuis son acceptation du mandat législatif lui est compté pour l'obtention d'une *pension d'ancienneté* en vue de laquelle il ne cesse pas d'être admis à verser des retenues; en conséquence, il n'y a pas lieu de lui appliquer le § 2 de l'article 10 de la loi de 1875, lequel accorde une pension de retraite *exceptionnelle* aux fonctionnaires qui, par l'effet de l'acceptation du mandat de député, ne peuvent plus compter, pour l'établissement de leur pension d'ancienneté, le temps écoulé depuis cette acceptation [2].

Il résulte d'un arrêt du Conseil d'État en date du 16 juin 1899 que le fonctionnaire *départemental* qui est élu député et qui, à ce moment, est admis régulièrement à faire valoir ses droits à la retraite n'a pas droit à une pension par application de l'article 10 de la loi du 30 novembre 1875 ; il ne peut invoquer le cas échéant, que les dispositions qui régissent la Caisse des retraites du département; sa pension doit être réglée conformément aux dispositions du règlement en vigueur au moment de la mise à la retraite; dans le cas où ce règlement n'interdit que le cumul des arrérages de la pension *avec un traitement d'activité*, le fonctionnaire a droit aux arrérages de la pension à dater du jour de la cessation de ses fonctions et non pas seulement à partir de la cessation de son mandat.

1174. Avec la proclamation du suffrage universel, était apparue la nécessité de l'indemnité législative. De même que tous les citoyens pouvaient être électeurs, il fallait que tous pussent être élus; mais celui qui n'a pas de fortune ne peut quitter son travail ou ses affaires pour exercer le mandat de député, si la nation qui lui confie la charge de ses destinées n'assure en même

1. La loi du 26 décembre 1887 a été édictée pour étendre aux sénateurs les incompatibilités établies à l'égard des députés (V. n° 339).

2. Arr. Cons. d'Etat, 4 mars 1904.

temps son existence. Pour des raisons de dignité parlementaire et pour des raisons de fait qu'il était facile de prévoir, les constituants de 1848 avaient commencé par déclarer que l'indemnité législative serait « incessible et insaisissable ». Puis intervint la loi du 15 mars 1849 dont l'article 97 dispose que « l'indemnité fixée pour les représentants pourra être saisie, *même en totalité* ». Cet article est applicable aux Chambres actuelles en vertu de l'article 26 de la loi organique du 30 novembre 1875.

Il ne faudrait pas conclure des termes de la loi que l'indemnité des sénateurs et des députés est soustraite aux règles du droit commun et que les tribunaux ne peuvent pas réduire l'effet des oppositions formées sur l'indemnité d'un membre de l'une ou l'autre Chambre. Le 1er juillet 1902, le Président du tribunal civil de la Seine a rendu une ordonnance de référé ainsi motivée :

« Attendu que l'indemnité parlementaire du demandeur, qu'il déclare s'élever à la somme annuelle de 9,000 francs, *a un caractère alimentaire* et est en partie, indispensable aux besoins de son existence; qu'il convient, dès lors, de restreindre, dans une certaine proportion, l'effet des oppositions qui en frappent l'intégralité; qu'il y a urgence : par ces motifs, réduisons la portée des oppositions de X... et X... au tiers de l'indemnité parlementaire du demandeur. En conséquence, et nonobstant lesdites oppositions dont l'effet sera maintenu sur la fraction qui vient d'être déterminée, disons que le demandeur est autorisé à toucher les deux tiers de son indemnité des mains du Trésorier de la Chambre des députés qui, en les lui versant, sera valablement déchargé d'autant... »

Bien qu'il ait été rendu, à différentes reprises, des ordonnances inspirées des mêmes principes[1], on trouve une espèce où la question de droit a provoqué des difficultés qui sembleraient devoir appeler l'intervention du législateur. Par des ordonnances en date des 16 octobre et 19 décembre 1902 et 16 janvier 1903, le Président du tribunal civil de Versailles avait réduit au cinquième des oppositions formées sur l'indemnité d'un député. Sur appel devant la première Chambre de la Cour de Paris, ces ordonnances du juge des référés de Versailles avaient été confirmées par adoption de motifs. Au contraire, le 2 septembre 1903, la même question avait été soulevée devant le juge des référés du tribunal de la Seine, lequel avait rendu une ordonnance décidant que, pour statuer sur la demande en réduction, il faudrait que le juge examinât au fond le caractère de l'indemnité législative et recherchât si elle a le caractère alimentaire, ce qui excéderait sa compétence; en conséquence, le juge des référés s'était déclaré incompétent[2].

Mais le principe que les tribunaux peuvent réduire l'effet des oppositions formées contre l'indemnité législative a été consacré en 1907 par un arrêt très important de la Cour d'appel de Paris. Une loi en date du 24 décembre 1906 avait décidé qu'à dater du 1er janvier 1907 l'indemnité législative serait portée de 9,000 francs à 15,000 francs par an; la question se posait dès lors de savoir si la différence entre l'ancien et le nouveau taux de l'indemnité pouvait être saisie en totalité ou s'il y avait lieu de faire subir aux 6,000 francs d'augmentation la même réduction qu'à l'indemnité primitive. Les créanciers d'un membre dont la saisie avait été précédemment réduite au tiers obtinrent

1. Ord. de référé du Président du tribunal civil de la Seine des 15 janvier, 23 avril, 14 mai et 21 juin 1898, et 3 février 1903, réduisant au tiers; ord. du 3 septembre 1902, réduisant au cinquième.
2. Voir le *Temps* du 4 septembre 1903.

des requêtes du 25 mars 1885, reconnaissant au cessionnaire devenu propriétaire de la somme cédée le droit de la toucher malgré les oppositions postérieures des créanciers du cédant. La Cour de cassation a affirmé de nouveau cette jurisprudence en 1896 et l'a appliquée à la législation spéciale du Trésor par un arrêt décidant que le décret du 18 août 1807 n'a porté aucune atteinte à l'article 1690 du Code civil et rejetant, en conséquence, le pourvoi formé par le Trésorier-payeur général de la Manche contre un jugement qui l'avait condamné à payer à un sieur Bressol le montant de salaires cédés à ce dernier, nonobstant les oppositions postérieures pratiquées à la requête des créanciers du cédant[1].

En conséquence, une circulaire du ministre des Finances, en date du 31 août 1896, invita les Trésoriers-payeurs généraux à se conformer à la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation, pour l'exécution des transports des sommes dues par l'État. Et, après une délibération conforme de la Commission de comptabilité, les Questeurs de la Chambre ont pris, le 13 novembre 1903, un arrêté modifiant de la manière suivante le § 2 de l'article 109 du règlement de comptabilité :

« Les actes de cessions et transports passés sous signatures privées ne reçoivent leur exécution qu'après qu'ils ont été déposés pour minute, avec reconnaissance d'écriture, dans l'étude d'un notaire, ou avérés en justice, et qu'expédition en est fournie au Trésorier. S'il survient une saisie-arrêt postérieurement à une signification de transport, elle n'aura d'effet, pour empêcher l'exécution du transport, que si l'opposant déclare par cette saisie-arrêt faire opposition au susdit transport ou à tout autre pouvant avoir été déjà consenti. Dans ce cas, le Trésorier consignera d'office le montant de l'indemnité, tant en conservation des droits de l'opposant que des droit éventuels du cessionnaire. Il en sera de même s'il survient une opposition postérieurement à la signification d'un transport à titre de garantie ou d'une cession de sommes qui seraient le gage de créanciers privilégiés. »

1175. L'article 26 de la loi organique du 2 août 1875 ayant décidé que les membres du Sénat recevraient la *même indemnité* que ceux de la Chambre, l'indemnité spéciale aux sénateurs nommés par les colonies s'est trouvée de plein droit régie, comme celle des députés, par le § 2 de l'article 96 de la loi électorale du 15 mars 1849 qui limite l'indemnité au « passage pour l'aller et le retour[2] ».

1. Voici le texte de l'arrêt du 17 février 1896 : « La Cour; — Sur le moyen unique tiré de la violation de l'article 9 du décret du 18 août 1807, de l'article 1842 du Code civil et fausse application de l'article 1690 du Code civil; — Attendu qu'il résulte de l'article 1690 du Code civil, que le cessionnaire qui a fait signifier au débiteur le transport à lui consenti est saisi à l'égard des tiers de la propriété de la créance; que, par l'effet et au moment même de la signification, la créance sort du patrimoine du cédant et cesse d'être le gage de ses créanciers; qu'il suit de là que les oppositions pratiquées entre les mains du débiteur par les créanciers du cédant, après la signification de la cession, ne peuvent frapper la créance qui a cessé d'appartenir à leur débiteur; — que, dès lors, le débiteur ne détenant plus la créance pour le compte du cédant, ne peut se prévaloir de ces oppositions, ni en exiger la mainlevée; qu'il doit payer entre les mains du cessionnaire dont il est devenu le débiteur personnel et dont le titre n'est l'objet d'aucune contestation; — Attendu que les règles qui précèdent et qui ne sont qu'une exacte application de l'article 1690 du Code civil, n'ont reçu aucune atteinte du décret du 18 août 1807 invoqué par le pourvoi; — D'où il suit que le jugement attaqué n'a violé aucune loi en déclarant que c'était à tort que, dans les circonstances de la cause, le Trésorier-payeur général de la Manche s'était refusé, en raison d'oppositions postérieures à la notification de la cession, au payement des sommes cédées; — Par ces motifs; — Rejette, etc. ».

2. Dans la séance de l'Assemblée nationale du 27 février 1849, M. Schœlcher, sur l'initiative duquel le principe d'une indemnité spéciale aux représentants des colonies a été introduit dans la loi, exposait, en ces termes, le but et le caractère de la disposition : « J'ai besoin d'ajouter, pour bien faire comprendre la portée de mon amendement, qu'il ne serait applicable *qu'à ceux des représentants habitant les colonies au moment de leur nomination*, et non pas à ceux qui résideraient en France; *ces derniers n'auraient aucun droit à cette indemnité.* » — V. *infra*, n° 1176, *in fine*.

En 1897, un sénateur représentant l'une de nos colonies a soulevé la question de savoir si le texte restrictif de 1849 est en harmonie avec la durée du mandat sénatorial qui est fixée à neuf ans. Dans une lettre adressée au Président du Sénat, le 30 juin 1897, la question, était ainsi posée :

« Si la disposition qui régit l'indemnité de passage des représentants des colonies n'est pas tout à fait inconciliable avec le mandat de député qui est de quatre ans, en est-il de même pour celui de sénateur ? Est-il admissible que le colon qui l'accepte puisse passer neuf années sans voir son pays, ses électeurs, sa famille, sans être appelé chez lui pour quelque intérêt pressant ? Faudra-t-il, dans ce cas, qu'il voyage à ses frais ? Il serait donc moins bien traité que les fonctionnaires coloniaux qui, indépendamment des congés de convalescence, ont droit, tous les trois ou quatre ans, à un congé administratif, avec passage d'aller et retour pour eux et leur famille. Et cette faculté serait refusée, pendant toute la durée de son mandat, à un sénateur venu d'une colonie où il est établi ? Qu'un congé lui soit accordé pour raison de santé ou pour tout autre motif, moins favorisé que ses collègues de la métropole, il ne pourrait en jouir chez lui, visiter au moins une fois en neuf ans la colonie qu'il représente, sans avoir à supporter des frais de transport, qui peuvent être au-dessus de ses ressources. Serait-ce juste ?... personne ne peut vouloir que le mandat de sénateur soit le privilège de la fortune et qu'un habitant des colonies, un vrai colon, ne puisse l'accepter que s'il est riche. »

Cette lettre fut soumise au Bureau du Sénat dans sa réunion du 12 juillet 1897. Après avoir examiné le texte de l'article 26 de la loi organique du 2 août 1875, de l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 et de l'article 96 de la loi électorale du 15 mars 1849, le Bureau décida qu'il n'était pas compétent et qu'une loi seule pouvait résoudre la question.

1176. D'un arrêté pris par les Questeurs du Sénat le 17 octobre 1902, il résulte que l'indemnité de passage pour le retour prévue par le § 2 de l'article 96 de la loi du 15 mars 1849 est due au membre dont le mandat expire, à quelque époque que se place son rapatriement.

Par une lettre en date du 24 septembre 1902, un sénateur représentant l'une de nos colonies avait exposé au Président du Sénat que, soumis au renouvellement en janvier 1903, il désirait ajourner son départ pour la colonie aux vacances de Pâques, d'une part, afin de pouvoir continuer de prendre part aux travaux parlementaires, d'autre part, afin de rencontrer ses commettants à l'époque où la saison permet des communications plus faciles. En conséquence, il demandait si, au point de vue de l'application de la loi de 1849 et du règlement de comptabilité qui en découle, son indemnité de retour pouvait être fixée en mai, bien que les opérations électorales dussent être accomplies à cette date. En cas de réélection, cette question soulevait, par voie de conséquence, celle de l'indemnité de retour qui ne pouvait plus coïncider avec l'achèvement des opérations électorales et la proclamation des résultats du scrutin. Saisis par le Président du Sénat, les Questeurs prirent un arrêté portant que l'indemnité de *retour* serait payée, quelle que fût la date du rapatriement, et qu'il appartiendrait aux Questeurs en fonctions après le renouvellement de janvier de statuer sur la question de l'indemnité de *passage* en France[1].

1. Voici le texte de la délibération des Questeurs du Sénat du 17 octobre 1902 :

« Lecture est donnée d'une lettre de M. X..., sénateur, dont le mandat expire, à M. le Président du Sénat, demandant si son indemnité de passage, à l'aller et au retour en cas de réélection, lui sera payée,

Un arrêté des Questeurs du Sénat a confirmé, en 1905, l'interprétation donnée en 1879, par le Président de la Chambre des députés, au texte du § 2 de l'article 96 de la loi du 15 mars 1849, lequel dispose que les représentants envoyés des colonies reçoivent « une indemnité de passage *pour l'aller et le retour* ». Cette indemnité n'est due, comme l'indiquent les termes mêmes de la loi, que pour permettre aux mandataires des colonies de se rendre auprès de leurs électeurs et de revenir au siège des Pouvoirs publics. Le membre qui se fait élire sans quitter Paris perd son droit et ne peut plus réclamer l'indemnité le jour où il lui plaît, pour des convenances personnelles, de retourner dans la colonie qu'il représente [1].

1177. Dans son rapport du 13 juillet 1908 sur le Budget du ministère des Finances, pour l'exercice 1909, M. Massé a confirmé ce double principe qui intéresse au plus haut degré l'indépendance et la souveraineté des Assemblées, à savoir : 1° que la Commission du Budget d'une Chambre n'a pas à s'immiscer dans la préparation du Budget spécial de cette Chambre; 2° que chacune des Chambres n'a aucun droit de critique ou d'examen à l'égard du Budget de l'autre Chambre (V. *infra*, n° 1179 [2]).

M. le Président Antonin Dubost a également déclaré, dans la séance du Sénat du 23 mars 1909, qu'il ne serait pas correct de contester dans une Chambre les dépenses que l'autre Chambre a jugées nécessaires pour ses propres services :

« Je voudrais pourtant, mon cher collègue, vous rappeler que, d'après un usage qui est

bien que, pour des raisons climatériques et dans l'intérêt général de ses mandants, il compte ajourner son voyage au mois de mai prochain.

« Après en avoir délibéré, les Questeurs,

« Vu l'article 96 de la loi du 15 mars 1849;

« *Attendu que les frais de rapatriement sont dus au représentant dont le mandat expire, à quelque époque que se place ce rapatriement :*

« Décident que l'indemnité prévue par ledit article 96 de la loi du 15 mars 1849, sera versée entre les mains de M. X... sur la production d'un décompte de la Compagnie maritime opérant ce rapatriement, certifié par la partie prenante;

« Et attendu que le droit à l'indemnité de passage, de la colonie à Paris, n'est pas ouvert; qu'il est subordonné à la réélection de M. X...;

« Qu'il n'appartiendra qu'aux Questeurs en fonctions en 1903 d'ordonnancer le payement de cette indemnité de passage de la colonie à Paris;

« Passent à l'ordre du jour. »

1. L'arrêté des Questeurs du Sénat du 1er décembre 1905 est ainsi motivé :

« Les Questeurs, considérant que M. X... a été élu sénateur de..., alors qu'il était à Paris dans l'exercice de son mandat de député ; — Considérant que le droit à l'indemnité de passage prévu par le deuxième paragraphe de l'article 96 de la loi du 15 mars 1849, pour fournir à l'élu les moyens de se rendre de la colonie au siège du Parlement, ne pouvait s'ouvrir pour lui, puisqu'il n'avait aucun déplacement à payer pour remplir le mandat nouveau dont il venait d'être investi ; — Considérant que, pour le retour de Paris à la colonie, le droit à l'indemnité de passage ne s'ouvrira pour M. X..., qu'à l'expiration de son mandat ; qu'on ne peut, dans ces conditions, mettre à la charge du Budget du Sénat les frais d'un voyage projeté non dans un intérêt public, en vue de l'accomplissement d'une obligation constitutionnelle, mais pour des convenances personnelles ; — Décident que la demande de M. X... ne peut être accueillie. » (V. au *Traité* le n° 1176, et *supra*, la note placée sous le n° 1175.)

2. Voici en quels termes s'est exprimé M. Massé au sujet des crédits du chap. 40 du Budget des Finances concernant les dépenses administratives du Sénat et l'indemnité des sénateurs :

« Chacune des deux Assemblées, en vertu du règlement, fixe elle-même son Budget annuel qui lui est présenté par sa Commission de comptabilité. La Commission du Budget n'a pas à faire porter son contrôle sur les crédits qui lui sont demandés, aussi ne l'a-t-elle jamais fait. Toutefois, il lui est arrivé à plusieurs reprises de s'associer aux conclusions de la Commission de comptabilité de la Chambre, demandant notamment à nos collègues de réduire les développements qu'ils donnent à leurs rapports en vue de diminuer les frais d'impression qui augmentent chaque année. Jamais la Commission du Budget ne s'est permis de s'associer, même sous cette forme, aux conclusions de la Commission de comptabilité du Sénat; elle estime, en effet, que ce serait empiéter sur les droits de l'autre Assemblée. »

constant dans nos Assemblées, le Budget de chacune des Chambres se discute dans la Chambre même où il est proposé.

« Mais il n'est pas conforme à nos précédents que, dans une Chambre, on élève des discussions et des contestations sur le Budget de l'autre Assemblée. »

Le Sénat a marqué, par ses applaudissements, qu'il sanctionnait les paroles de son Président.

Le principe que chaque Chambre détermine souverainement le chiffre de sa dotation et que les crédits nécessaires à son fonctionnement ne sont inscrits au Budget des Finances que pour ordre a été confirmé par un vote dans la séance de la Chambre des députés du 11 novembre 1907.

Au moment où le Président appelait la Chambre à inscrire au Budget des Finances le chapitre 42 qui comprend les dépenses du Sénat, M. Charles Benoist a demandé que ce chapitre fût ajourné, ainsi que le chapitre 43 qui comprend les dépenses de la Chambre, jusqu'à ce qu'il eût été statué sur une proposition de M. Cadenat, tendant à la réduction de l'indemnité parlementaire. Cette demande d'ajournement était irrecevable ; en ce qui concerne la dotation de la Chambre, elle tendait à revenir sur un vote acquis ; la Chambre avait en effet déjà voté, préalablement à l'examen du Budget des Finances — et suivant la procédure constamment suivie — la résolution établissant son Budget propre. En ce qui concerne la dotation du Sénat, la demande d'ajournement heurtait le principe auquel il n'a jamais été dérogé et qui interdit à chaque Assemblée de contester les crédits nécessaires à l'existence de l'autre.

M. le Président Brisson prit la parole et se prononça nettement pour la non-recevabilité de la motion d'ajournement :

« Je demande à la Chambre la permission de lui rappeler qu'elle a déjà voté la résolution fixant le chiffre de sa dotation pour 1908. Elle l'a votée dans sa souveraineté. Le chapitre dont on demande aujourd'hui l'ajournement est déjà adopté quant à son chiffre, car il ne figure, vous le savez, que pour ordre au Budget de 1908. Je dois ajouter que l'ajournement, en ce qui concerne la dotation du Sénat, serait contraire aux principes établis et respectés de tout temps dans les rapports entre les deux Chambres.

« La demande d'ajournement est donc directement contraire à un vote régulièrement émis. D'après tous les principes, elle ne me paraît pas recevable.

« C'est sur la question de recevabilité que je vais consulter la Chambre. »

La Chambre décida, par 319 voix contre 189, que la motion d'ajournement n'était pas recevable[1].

En commentant le vote rendu par la Chambre, la *République Française* du 13 novembre 1907 a formulé des critiques qu'il nous paraît utile d'examiner au point de vue juridique :

« Supposons, a dit le rédacteur de ce journal, qu'il se soit agi de tout autre crédit, relatif à une dépense fixée par une loi, et jugeons de sang-froid, en toute tranquillité d'esprit, la thèse de l'honorable Président, sanctionnée, comme on sait, par la majorité.

« Cette thèse est-elle juste ?

« Elle nous paraît radicalement contraire au principe essentiel du droit constitutionnel en matière budgétaire.

« En effet, si elle était fondée, il en résulterait que la formalité du vote des crédits n'est pas nécessaire pour que la dépense correspondante puisse être faite par le Pouvoir exécutif. Ainsi, le traitement des juges, conseillers, procureurs, etc... est fixé par une loi, —

1. On trouvera l'application du même principe dans la séance de la Chambre des députés du 19 novembre 1907 (V. *supra*, n° 1053).

tandis que l'indemnité des sénateurs et députés ne l'est que par une simple résolution intérieure, non promulguée par le Président de la République.

« Or, il est évident que si les Chambres ne votaient pas les crédits du Budget de la Justice, personne ne pourrait donner un centime aux juges, conseillers, etc...; et il est non moins évident, non moins certain que les Chambres ont le droit de refuser ou de modifier ces crédits.

« Qu'elles fissent bien ou mal d'user de ce droit dans le vote du Budget, c'est une autre question; mais qu'elles aient ce droit, ce n'est pas contestable. »

Cette argumentation repose sur une double erreur; d'une part, l'indemnité parlementaire est fixée par une loi organique comme le traitement des magistrats. D'autre part, si le chiffre du crédit affecté pour le futur exercice au traitement des magistrats se trouvait fixé par un vote spécial et définitif avant la discussion du Budget[1], il ne serait plus permis, au cours du Budget, d'en proposer la modification pour le même exercice (V. *supra*, n° 1053), car le Président ne peut pas mettre la Chambre en demeure de se déjuger.

Or, au moment où se produisait la demande d'ajournement des crédits de sa dotation, la Chambre avait déjà, depuis le 11 juillet précédent, arrêté le chiffre de cette dotation pour 1908 par un vote définitif; la question du total des crédits affectés à la dotation ne pouvait donc plus être posée une deuxième fois pour le même exercice; en la posant de nouveau, le Président aurait été obligé de considérer comme nulle et non avenue la décision du 11 juillet, ce qu'il n'avait pas le droit de faire.

Il résulte du rejet de la motion déposée le 11 novembre 1907, non pas comme ont affecté de le croire certains polémistes, que la Chambre a voulu déclarer intangible le chiffre de l'indemnité parlementaire, mais qu'elle a entendu dire qu'elle ne se reconnaît pas le droit d'émettre des votes contradictoires. Tout vote régulièrement et définitivement rendu, doit être respecté; il ne peut plus être mis en cause. Ce principe a été appliqué par les Assemblées sous les régimes les plus divers; il est la garantie nécessaire des droits de tous. S'il était violé ou méconnu, il n'y aurait plus que confusion et désordre dans les travaux des Chambres; on arriverait à la pire des anarchies. Le principe du vote acquis est appliqué avec une telle rigueur qu'au cours de la première délibération, qui est cependant provisoire, il n'est pas permis de présenter un amendement contraire à un texte déjà adopté; il faut attendre la deuxième délibération. De même, quand la dotation de la Chambre a été fixée pour l'exercice 1908, il faut attendre le dépôt du Budget de 1909 pour en demander la modification.

Dans la séance du 20 décembre 1906, le Sénat a maintenu le principe — auquel les Assemblées n'ont d'ailleurs jamais dérogé[2] — que la dotation des

1. Toute la confusion vient de ce qu'au moment où il y a lieu d'inscrire au Budget du ministère des Finances, le crédit *global* affecté à la dotation de la Chambre on oublie qu'antérieurement — parfois dans une séance assez éloignée — la Chambre a déjà fixé la totalité des crédits qui lui sont nécessaires pour le futur exercice après en avoir sanctionné la répartition par articles conformément au rapport de sa Commission de comptabilité.

La situation réglementaire serait exactement la même, le jour où, suivant l'hypothèse imaginée par l'article reproduit ci-dessus, la Chambre aurait fixé le crédit nécessaire aux Cours d'appel pour 1911 avant d'aborder le Budget de la Justice pour le même exercice; lorsque la Chambre se trouverait ensuite appelée à inscrire dans le Budget de la Justice le chapitre des Cours d'appel, le Président ne pourrait plus laisser attaquer le chiffre déjà voté et il serait obligé de renvoyer les contradicteurs au Budget de 1912.

2. Voy. dans le *Traité* (éd. de 1902), la note 2 de la page 1343.

Chambres ne peut être soumise à l'examen de la Commission des finances et que l'avis de cette Commission ne saurait être demandé sur les rapports présentés par la Commission de comptabilité qui seule est compétente pour étudier les propositions des Questeurs [1].

Il s'agissait de statuer sur le Budget du Sénat pour 1907, lequel contenait, pour la première fois, les chiffres résultant du taux de l'indemnité parlementaire établi par la loi du 23 novembre 1906 (V. *supra*, n° 1164); M. Bérenger avait demandé qu'avant de statuer, le Sénat prononçât le renvoi du Budget à l'examen de la Commission des finances. M. le Président Antonin Dubost fit observer que la demande de renvoi aurait dû se produire sur la proposition de principe qui avait pour conséquence de modifier le taux de l'indemnité parlementaire; il pria M. Bérenger de retirer sa proposition « qui aurait pour conséquence de dessaisir la Commission de comptabilité et de soumettre pour la première fois la dotation du Sénat à l'examen préalable de la Commission des finances ». — « *Il s'agit*, ajoutait le Président du Sénat, *de maintenir une tradition qui est la garantie de l'indépendance et de la souveraineté de l'Assemblée.* »

M. Bassinet, rapporteur de la Commission de comptabilité, exposa, avec beaucoup de précision et de fermeté la procédure que le Président invoquait comme l'essentielle garantie de l'indépendance des Chambres :

« Les Budgets des Chambres, disait l'honorable rapporteur, ont un caractère spécial. Ils sont établis par les Chambres elles-mêmes, sans la participation du Gouvernement. Ils sont, par tradition, souverainement votés par chaque Assemblée. Enfin la gestion en échappe à la Cour des comptes. Elle est vérifiée et apurée par chaque Chambre et par un vote unilatéral.

« Dans chaque Chambre, le Budget de l'Assemblée est préparé par les Questeurs, et, pour bien marquer qu'il s'agit là d'une dépense que l'Assemblée fixe elle-même, en dehors de l'intervention du Pouvoir exécutif, et en toute indépendance, le règlement a spécifié qu'il serait examiné et rapporté, non pas par la Commission du Budget ou des finances, qui statue sur le Budget de l'État, mais par une Commission spéciale, la Commission de comptabilité.

« *La Commission de comptabilité est la Commission du Budget propre à l'Assemblée.* Elle reçoit de MM. les Questeurs — comme la Chambre reçoit du ministre des Finances — un projet de répartition des crédits nécessaires à la marche des divers services de l'Assemblée. Elle le discute, le rapporte devant l'Assemblée et le fait sanctionner par celle-ci, en même temps que, à raison de sa mission de contrôle sur les dépenses effectuées, elle apure les comptes de l'exercice antérieur et demande à l'Assemblée de donner *quitus* à son comptable pour sa gestion.

« *Ni le ministre des Finances, ni l'autre Assemblée n'ont à connaître de la répartition de ces crédits.*

« Le ministre des Finances n'est saisi officiellement que du chiffre total de la dotation, qu'il doit porter à son propre Budget, au chapitre de la dotation des Pouvoirs publics. La mention de ce chiffre n'est qu'une écriture d'ordre, pour justifier les versements du Trésor qui alimente la dotation.

« La seconde Assemblée ne délibère pas davantage sur la répartition des crédits que la première a jugés nécessaires à son fonctionnement. Et s'il n'est écrit dans aucun texte qu'une Chambre ne discute pas la dotation de l'autre, ce principe résulte d'une tradition constante, à laquelle il n'a pas encore été fait de dérogation.

« Pour marquer que chaque Chambre établit son Budget propre dans sa pleine indépendance, le règlement sur la comptabilité du Sénat, comme celui sur la comptabilité de la Chambre des députés, dispose que le chiffre de la dotation doit être fixé par délibération de chaque Assemblée, sur la proposition des Questeurs, au rapport de la Commission de

1. Voy. également les observations échangées sur ce point dans la séance du Sénat du 18 décembre 1906.

comptabilité, avant d'être porté au Budget de l'État et voté par la loi de finances de chaque exercice.

« La procédure inverse irait directement à l'encontre du principe de l'autonomie du Budget des Chambres.

« En résumé, chaque Chambre règle ses dépenses passées par voie de résolution, c'est-à-dire par vote unilatéral.

« C'est également par voie de résolution, par un vote unilatéral, qu'elle fixe le montant des sommes nécessaires au fonctionnement de ses services.

« Lorsque le chiffre de sa dotation est porté au Budget de l'État, le vote des deux Chambres est nécessaire pour le rendre exécutoire et il est de tradition que chaque Assemblée respecte par son vote la résolution de l'autre. »

Bien que la motion de M. Bérenger fût contraire au règlement, le Président du Sénat ne voulut pas lui opposer une fin de non-recevoir absolue, mais, avant de poser la question, il avertit l'Assemblée de son irrégularité :

« Je répète que le règlement porte : « La Commission de comptabilité dresse le Budget du Sénat et le soumet à son approbation. »

« M. Bérenger demande que, pour la première fois depuis que notre Assemblée existe, ce Budget, au lieu d'être présenté directement à l'Assemblée par la Commission de comptabilité, soit préalablement soumis pour avis à la Commission des finances.

« Je ne puis refuser de mettre cette proposition aux voix car, bien que celle-ci soit contredite par tous les précédents et toutes les traditions, il n'y a pas dans le règlement de texte qui puisse lui être opposé. Je me borne donc à faire des réserves en appelant le Sénat à se prononcer sur la proposition de M. Bérenger. »

Le Sénat, consulté, repoussa la demande de renvoi à la Commission des finances.

Bien que le règlement ait décidé que la Commission de comptabilité doit être nommée au commencement de chaque session ordinaire, la Chambre a le droit de proroger les pouvoirs de la Commission de l'année antérieure lorsqu'elle arrive elle-même au terme de son mandat[1], ou lorsque la Commission est chargée de l'examen d'une question qui n'est pas terminée[2].

1178. Il serait peu correct de voter un projet de résolution engageant une partie des fonds de la dotation du futur exercice avant l'heure où l'Assemblée se trouve en mesure de statuer sur l'emploi des crédits affectés à cette dotation en examinant l'ensemble de son Budget. Dans la séance du 1er avril 1909, le Sénat a sursis à statuer, jusqu'au moment de la discussion de son Budget pour 1910, sur un projet de résolution qui lui avait été présenté par la Commission de comptabilité et dont le dernier paragraphe l'invitait à fixer à 6,820,000 francs le chiffre de la dotation de 1910, et à décider que, sur cette somme, un crédit de 200,000 francs serait prélevé pour la reconstruction d'une dépendance du Palais du Luxembourg[3].

Bien que le Sénat ne puisse prendre aucune initiative en matière de finances, il a le droit absolu d'arrêter, en séance publique, son Budget inté-

1. C. D. 13 février 1902; 22 janvier 1906.

2. C. D. 27 janvier 1905; 20 janvier 1908; 15 janvier 1909.

3. M. le Président Antonin Dubost disait très justement dans cette séance du 1er avril 1909 : « Conformément à l'article 1er du règlement sur la comptabilité, le chiffre de la dotation ne peut être déterminé que par le Sénat lui-même après avoir discuté son Budget. C'est donc seulement au moment de la discussion de ce Budget qu'il conviendra de statuer sur la proposition qui nous est faite de fixer déjà la dotation de 1910. Tout doit être réservé jusqu'à ce moment. Je répète, d'ailleurs, que cette manière de procéder est seule conforme aux dispositions de notre règlement sur la comptabilité. »

rieur et le chiffre global de sa dotation avant que le chapitre qui vise cette dotation ait été inscrit au Budget de l'État par un vote de la Chambre. Dans la pratique, il est arrivé plusieurs fois que le chapitre de la dotation sénatoriale a été adopté par la Chambre avant le vote de la résolution du Sénat, sur l'indication du chiffre transmis à sa Commission du Budget par le ministre des Finances qui le tenait lui-même du Président de la Haute Assemblée. Mais la première procédure paraît meilleure, car le chiffre de la dotation du Sénat peut être modifié tant qu'il n'a pas lui-même voté son Budget[1] (V. *infra*, n° 1179, *in fine*).

1179. Lorsque les crédits inscrits à la dotation de la Chambre sont reconnus insuffisants en cours d'exercice, les Questeurs demandent et la Commission de comptabilité propose à l'Assemblée un crédit supplémentaire qui ne peut être ouvert au Budget de l'État que par une proposition de loi soumise à la ratification du Sénat; mais, dans la séance du Sénat du 8 décembre 1905, M. Ernest Boulanger, rapporteur de la Commission des finances du Sénat, a rappelé le principe que la Haute Assemblée n'a pas à discuter le principe de la dépense jugée nécessaire par la Chambre. Toutefois, il ne serait pas incorrect que le rapporteur du Sénat s'associât aux observations déjà présentées à la Chambre par le rapporteur de la Commission de comptabilité[2].

1. Dans la séance du 9 juillet 1909, alors que la Commission du Budget de la Chambre pour 1910 n'était nommée que depuis huit jours, le Sénat a voté la résolution portant fixation de son Budget des dépenses pour l'exercice 1910. Le rapport fait au nom de la Commission de comptabilité du Sénat par M. Pauliat, le 2 juillet 1909, expose en ces termes les motifs pour lesquels la Commission, d'accord avec les Questeurs, estime qu'il convient désormais de soumettre le Budget à l'approbation de la Haute Assemblée avant l'expiration de la session ordinaire :

« Cette mesure était devenue nécessaire si l'on désirait faire reposer sur une base logique et rationnelle l'action normale du Sénat au point de vue de son Budget. Chaque année, en janvier, au moment où il prépare le Budget de l'année qui va suivre, le ministre des Finances demande au Président du Sénat à quel chiffre devra s'élever le montant de la dotation de l'Assemblée pour le prochain exercice. Le Président transmet la demande aux Questeurs, qui y répondent; leur réponse est envoyée par le Président au ministre des Finances, et le chiffre indiqué par eux est inscrit au projet de Budget. Or le Sénat ne connaît ce chiffre qu'au moment du vote général de la loi des finances, et il ne le connaît alors que dans sa globalité, sans le détail des articles, qui n'aura à lui être soumis que quelques mois après.

« Dorénavant, avec la mesure prise par votre Commission de comptabilité et la Questure, cet inconvénient n'existera plus. Au cours de chaque session ordinaire, le Sénat sera informé du montant de sa dotation pour l'année suivante, ainsi que du chiffre afférent pour chaque article de ses dépenses, et ceux de nos collègues qui auraient des critiques à présenter soit sur l'un, soit sur l'autre, auront la possibilité de les produire en temps opportun, c'est-à-dire pour l'exercice suivant. »

Déjà, dans la séance du Sénat du 1er avril 1909, M. le Président Antonin Dubost avait exposé qu'il conviendrait de rapprocher l'heure à laquelle la Haute Assemblée discute son Budget et fixe le chiffre de sa dotation :

« Quand le ministre des Finances établit son Budget, il demande naturellement aux services de lui faire connaître le montant de la dotation votée ou demandée par le Sénat.

« Or, ce chiffre ne peut être déterminé que par le Sénat lui-même, après discussion de son Budget.

« Par conséquent, avant que les services puissent répondre au ministre des Finances, il faut que le Sénat ait délibéré sur son Budget et fixé le chiffre de sa dotation, sinon les services ne peuvent indiquer au ministre qu'un chiffre de prévision qui sera peut-être modifié par le Sénat, et qui, s'il l'est, donnera lieu à d'inévitables changements dans les propositions budgétaires du ministre des Finances.

« Or, il suffit pour qu'il en soit autrement que le Sénat se prononce sur son Budget à une époque antérieure à celle où le chiffre de sa dotation est inscrit au Budget général de l'État. »

2. « Il est de tradition constante que chacune des deux Chambres reste maîtresse de son Budget particulier. Votre Commission des finances n'a donc pas le droit de contrôler les dépenses de l'autre Assemblée, et elle ne pourrait, sans déroger à tous les usages et sans commettre une ingérence discourtoise, vous proposer de rejeter ou de réduire le crédit voté par la Chambre. Il s'applique, en effet, à des dépenses déjà effectuées.

« Nous ne croyons cependant pas devoir passer sous silence les très justes observations que la nécessité de ce crédit supplémentaire a suggérées au rapporteur de la Commission de comptabilité de la Chambre, l'honorable M. Pozzi.

« M. Pozzi a attiré l'attention de ses collègues sur les abus auxquels donnent lieu les fournitures de

Lorsque la nécessité d'un crédit supplémentaire pour la dotation de la Chambre des députés se révèle au moment où le Budget de l'exercice n'est pas encore voté, mais où le chiffre de cette dotation a déjà été fixé par un vote des deux Assemblées, il convient de procéder par voie de loi spéciale augmentant les douzièmes provisoires déjà ouverts sur l'exercice en cours. Dans tous les cas, lorsque la Chambre a voté dans ce but une proposition distincte, il serait difficile que le Sénat l'incorporât dans le Budget; ce serait, d'une part, une légère atteinte à l'autonomie de la Chambre, en ce qui concerne la fixation des crédits qui lui sont propres; ce serait, d'autre part, retarder le moment où les Questeurs de la Chambre peuvent disposer des sommes qui leur sont nécessaires[1].

Bien que le Sénat n'ait pas l'initiative en matière de finances, l'autonomie qui lui appartient à l'égard de sa dotation l'autorise à voter une résolution augmentant son propre Budget en cours d'exercice. Cette résolution est transmise par le Président du Sénat au ministre des Finances qui saisit la Chambre des députés du projet de crédit nécessaire[2] (V. *supra*, n° 1178.)

1180 à 1181. [*Sans modifications.*]

1182. Anciennement, il existait une différence, au point de vue de la clôture de l'exercice, entre le règlement de comptabilité du Sénat et celui de la Chambre; l'article 5 du règlement du Sénat fixait au 30 *avril* la date extrême des ordonnancements et l'article 101 du même règlement portait que « chaque année, *le* 30 *juin au plus tard*, les comptes des recettes et des payements effectués par le Trésorier, pour l'exercice *clos le* 15 *mai*, sont remis par lui, avec les pièces à l'appui, au Questeur chargé de la comptabilité... » Au contraire, l'article 5 du règlement de la Chambre fixait au 31 *mars* la clôture de l'exercice, et l'article 102 stipulait, pour la remise des comptes, la date du 15 *mai* au plus tard, et pour la clôture de l'exercice, la date du 15 *avril*. Par un rapport adressé à la Commission de comptabilité du Sénat le 25 juin 1909, les Questeurs ont proposé d'adopter les échéances inscrites dans le règlement de la Chambre, afin de permettre à la Haute Assemblée de discuter les comptes et le Budget avant la clôture de la session ordinaire[3] (V. *supra*, n° 1178).

papier. Les dépenses se développent sans cesse sur ce chapitre, et les sages exhortations des Questeurs n'arrivent pas à les enrayer.

« Le rapporteur de la Chambre fait également remarquer avec beaucoup de raison qu'il serait facile de réaliser des économies sur l'impression des rapports, et particulièrement des rapports du Budget. Ces documents ne perdraient, sans doute, pas beaucoup de leur intérêt et ils perdraient beaucoup de leur poids, s'ils étaient allégés de tout ce qu'y ajoute la bienveillante collaboration des administrations publiques.

« Votre Commission des finances ne se serait pas permis de présenter elle-même ces observations sur un crédit qui intéresse la Chambre, mais puisqu'elles ont été faites, sous une forme à peine différente, devant l'autre Assemblée, elle se croit autorisée à les approuver. » (S. 24 mars 1908, rapport de M. Saint-Germain.)

1. S. 10 avril 1906.

2. S. 9 décembre 1907.

3. Les Questeurs disaient en terminant leur rapport : « Les modifications proposées auraient un double avantage : elles diminueraient le chevauchement de l'exercice écoulé sur l'exercice en cours; elles nous permettraient de vous saisir normalement, au cours de la session ordinaire, du résultat des opérations de l'exercice, ce qui donnerait au Sénat la possibilité de les examiner à une époque plus voisine de leur réalisation. » (V. *infrà*, n° 1183.)

Adoptant l'opinion des Questeurs, la Commission de comptabilité a présenté, par l'organe de M. Pauliat, le 2 juillet 1909, un projet de résolution qui modifie les articles 5 et 101 du règlement de comptabilité du Sénat et qui est ainsi conçu :

« A l'avenir, et en commençant par l'exercice 1909, la clôture de l'exercice sera ramenée du 30 avril au 31 mars.

« La date extrême des payements sera ramenée du 15 mai au 15 avril.

« La date extrême à laquelle devra être faite la remise des comptes et pièces à l'appui du Trésorier sera ramenée du 30 juin au 15 mai. »

Ce texte a été adopté par le Sénat dans la séance du 9 juillet 1909; il forme l'article 5 de la résolution portant règlement définitif du compte des recettes et des dépenses du Sénat pour l'exercice 1909.

1183. Les règlements de comptabilité de chacune des deux Chambres décident que « les crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice ne peuvent être employés aux dépenses d'un autre exercice ». Ils ajoutent qu'après la clôture de l'exercice, l'Assemblée ordonne la réintégration dans la caisse du Trésor public, de l'excédent de recettes qui peut exister[1]. Ces dispositions qui sont d'ordre intérieur peuvent être modifiées par des résolutions de chacune des deux Chambres, lesquelles sont souveraines pour tout ce qui touche à leur Budget propre.

C'est ainsi qu'une résolution de la Chambre des députés en date du 21 décembre 1899 a décidé que, désormais, les sommes restées disponibles en fin d'exercice sur le crédit inscrit à l'article 1er du Budget de la Chambre cesseraient d'être reversées au Trésor à titre de fonds libre, mais recevraient une affectation spéciale[2]. C'est ainsi qu'au Sénat les résolutions successives portant règlement des comptes de la dotation depuis 1898 ont décidé que les reliquats de crédits ne seraient plus réintégrés au Trésor, mais reportés à l'exercice suivant. Lors du règlement des comptes de l'exercice 1908, dans la séance du Sénat du 9 juillet 1909, M. Cabart-Danneville a invoqué les textes précités comme étant de nature à interdire ces reports. M. Pauliat, rapporteur de la Commission de comptabilité, s'est expliqué en ces termes sur les droits du Sénat :

« Notre honorable collègue nous a parlé de procédés émanant de la Questure et de la Commission de comptabilité, procédés remontant à une dizaine d'années et qui consistent à ordonner le report des excédents d'un exercice écoulé à l'exercice suivant. Il n'est pas douteux que l'article 10 du règlement de la comptabilité du Sénat est formel; aussi notre honorable collègue M. Cabart-Danneville a-t-il eu parfaitement raison de l'invoquer... Cet article est très clair; seulement, si les reports critiqués ont eu lieu, ça n'a jamais été qu'*après des résolutions précises votées par le Sénat* et décidant que les excédents en question seraient ajoutés à l'actif de l'exercice qui doit suivre. Ce n'est pas la Commission de comptabilité, ce ne sont pas les Questeurs qui, d'office, en ces circonstances ont violé le règlement; c'est le Sénat lui-même, puisque c'est lui qui a été appelé chaque fois à déclarer s'il consentait à ce que les excédents soient reversés aux Budgets suivants ou s'il tenait à ce qu'ils fussent réintégrés dans les caisses du Trésor public.

« Eh bien, tout à l'heure, le Sénat dira ce qu'il y aura lieu de faire de l'excédent de

1. Articles 4 et 10 du Règl. de compt. du Sénat; articles 5 et 10 du Règl. de compt. de la Chambre.
2. V. *Traité* (éd. de 1902), p. 1328, note 1.

137 francs dont il est question en ce moment, et le Sénat le dira en adoptant ou en repoussant la résolution qui lui est soumise à ce sujet ».

Corformément à la doctrine du rapporteur, le Sénat sanctionna la résolution qui ordonnait le report à l'exercice 1909 de l'excédent de recettes constaté sur l'exercice 1908. Il résulte de ces précédents que, pour déroger à l'une des prescriptions du règlement de comptabilité, les Chambres n'ont pas besoin, comme pour le règlement de leurs délibérations, d'en modifier d'abord le texte; il leur suffit de prendre, en fait, la résolution qui leur paraît commandée par les circonstances. En effet, le règlement de comptabilité n'est pas discuté et voté en séance publique; il est élaboré hors séance, en vertu d'une délégation donnée aux Questeurs et à la Commission de comptabilité; il ne saurait donc avoir plus d'autorité qu'une résolution adoptée publiquement par l'Assemblée tout entière.

La présentation du rapport sur les comptes de l'exercice expiré était autrefois plus tardive au Sénat qu'à la Chambre, par suite des dispositions concernant la clôture de l'exercice; depuis le vote de la résolution du 9 juillet 1909 (V. *supra*, n° 1182) les comptes du Sénat peuvent être apurés, comme ceux de la Chambre, avant la fin de la session ordinaire de l'année qui succède à l'exercice. Dans son rapport du 2 juillet 1909, M. Pauliat a justifié dans ces termes la nécessité de la réforme :

« Pour répondre aux observations de plusieurs de nos collègues et afin de rentrer d'ailleurs dans une procédure plus conforme aux pratiques budgétaires en usage, votre Commission de comptabilité a estimé, d'accord avec les Questeurs, que son rapport annuel devait être avancé d'une année, et de vous présenter par conséquent dès aujourd'hui, avant l'expiration de la session ordinaire, son rapport sur les comptes de 1908, lequel autrement, d'après ce qui s'est d'ordinaire passé jusqu'ici, n'aurait été placé sous vos yeux que dans les premiers jours de l'année prochaine.

« Elle a pensé que c'était le moyen de rendre plus facile au Sénat l'exercice de son contrôle et d'assurer à celui-ci toute l'efficacité désirable. Dès l'instant qu'immédiatement après chaque exercice écoulé l'Assemblée peut être officiellement saisie des dépenses faites, il est manifeste qu'elle est beaucoup mieux à même de se rendre compte de ces dépenses et de voir s'il y a lieu de les suspendre, de les réduire ou d'y mettre un terme, que si c'était seulement deux ans après cet exercice, comme précédemment, qu'elle était appelée à en avoir connaissance. »

1184 à **1190.** [*Sans modifications.*]

CINQUIÈME SECTION

DU SIÈGE DES POUVOIRS PUBLICS

1191 à **1193.** [*Sans modifications.*]

1194. Bien que l'article 1er de la loi du 22 juillet 1879 ait décidé que le siège du Pouvoir exécutif est à Paris, rien n'interdit au Président de la République d'habiter temporairement l'un des Palais nationaux situés dans les départements. Les Présidents de République ont successivement résidé à Fontainebleau et à Rambouillet. Il résulte même d'un précédent qu'ils peuvent résider dans un château qui est leur propriété personnelle[1]. Mais il est d'usage que ces déplacements n'aient lieu que pendant la séparation des Chambres. (V. n° 91.)

Il n'y a pas de texte constitutionnel ou législatif qui fasse au Président de la République une obligation de résider au siège des Pouvoirs publics pendant toute la durée des sessions; mais il est de tradition qu'il fasse coïncider ses voyages, surtout ceux qui doivent s'accomplir à l'étranger, avec l'époque à laquelle les Chambres ne sont pas réunies. D'ailleurs, l'obligation constitutionnelle d'être accompagné par l'un des ministres au cours des voyages diplomatiques ne permet guère au Président de la République de quitter le territoire pendant la session des Chambres[2]. Toutefois, il n'y a, sur ce point, aucun

1. M. le Président Loubet a résidé au château de la Bégude-de-Mazenc au mois d'août 1903, en 1904 et en 1905.

2. Le Conseil des ministres qui s'est tenu à l'Élysée le 9 septembre 1905 avait été appelé à délibérer sur la date de la convocation des Chambres en session extraordinaire; une note communiquée à la presse, après la séparation du Conseil, rendait compte de la délibération en ces termes :

« Deux dates ont été mises en avant : celles du 17 et du 31 octobre. On a examiné les avantages et les inconvénients de chacune d'elles. Au 17 octobre, la reprise des travaux législatifs serait plus apparente que réelle, car la session devrait être, cinq jours après son ouverture, suspendue à raison du voyage du Président de la République en Espagne, qui doit durer du 23 au 28 octobre, et pendant lequel M. Rouvier, Président du Conseil, accompagnera M. Loubet en qualité de ministre des Affaires étrangères. Il semble difficile, en effet, que les débats parlementaires puissent se poursuivre en l'absence du chef du Cabinet. »

A l'issue du Conseil des ministres qui s'est tenu le 30 septembre 1905, la note suivante a été communiquée à la presse : « Le Conseil s'est d'abord occupé de fixer la date de convocation des Chambres pour la session extraordinaire de l'année. C'est le lundi 30 octobre qui a été choisi.

« On sait qu'au précédent Conseil des ministres, la date du 17 octobre avait été proposée concurremment avec celle du 30. Ce matin, après la délibération, le Conseil s'est rallié au 30, parce que la date du 17

texte précis; et lorsqu'il s'agit d'un voyage très court, dans un pays très rapproché, il n'y a pas d'obstacle à ce que les Chambres tiennent séance pendant l'absence du Président de la République. Bien entendu, cette exception ne semble pouvoir être admise que lorsque le Président du Conseil n'accompagne pas le Président de la République[1].

1195. Il résulte de la loi du 22 juillet 1879 que les Chambres sont simplement affectataires des Palais réservés à leurs délibérations; elles n'en sont point propriétaires; par conséquent elles n'auraient pas à intervenir par la voie judiciaire dans des litiges nés de l'exercice du droit de propriété[2].

Le Palais du Luxembourg ayant été affecté au Sénat par la loi du 22 juillet 1879, c'est au Sénat qu'il appartient de prendre l'initiative des améliorations

n'avait en réalité aucun avantage, étant donné que deux ou trois jours après les Chambres devaient se séparer durant le voyage du Président de la République en Espagne et en Portugal et durant lequel M. Rouvier est obligé, en qualité de ministre des Affaires étrangères, d'accompagner le chef de l'État.

« M. Rouvier, en effet, a déclaré à ses collègues qu'en aucun cas il n'accepterait que les Chambres pussent continuer leurs délibérations hors sa présence, parce qu'il pouvait arriver qu'au cours d'un débat la responsabilité du Cabinet ou d'un de ses membres fût engagée sans que le Président du Conseil fût présent.

« C'est dans ces conditions que tous les ministres se sont ralliés à la date du 30 octobre. »

1. Les deux Chambres ont siégé pendant les trois jours qu'a duré le voyage de M. le Président Fallières à Londres au mois de mai 1908; il est vrai que le nombre des séances possibles à cette époque se trouvait réduit par la coïncidence d'une fête légale. D'autre part, le Président du Conseil était resté à Paris. Le ministre des Affaires étrangères seul avait accompagné le Président de la République; mais le long voyage de M. le Président Fallières auprès des Cours du Nord en 1908 n'a eu lieu qu'après la clôture de la session ordinaire; M. Caillaux, ministre des Finances, a même fait observer, dans la séance de la Chambre des députés du 9 juillet 1908, que le voyage du Président de la République qui devait commencer le 18 juillet, rendait fort difficile une prolongation de la session (V. *supra*, n° 502).

2. Par une lettre du 27 mai 1882, M. Léon Say, ministre des Finances, avait fait connaître au Président de la Chambre des députés que son Département croyait devoir s'abstenir dans la procédure en règlement de l'indemnité réclamée par la ville de Paris à l'occasion de l'incorporation, en 1848, d'une partie du sol du quai d'Orsay au jardin de la Présidence de la Chambre et à celui du ministère des Affaires étrangères; le ministre se réservait de contester l'attribution de cette indemnité à la Ville, et il avait demandé qu'à raison de ce litige, la Chambre des députés et le ministère des Affaires étrangères, intervenant comme parties intéressées, prissent des conclusions tendant à ce que la décision du jury d'expropriation ne fût rendue qu'à titre hypothétique, conformément aux articles 39 et 49 de la loi du 3 mai 1841.

M. Henri Brisson, Président de la Chambre des députés, répondit au ministre des Finances le 12 juillet 1882 qu'il ne pensait pas que la Chambre eût à prendre parti dans cette procédure : « La Chambre n'a point de domaine, ajoutait le Président, et même la rédaction du Budget, tel que vous le présentez, ne lui attribue pas de dotation proprement dite. Les dépenses administratives et l'indemnité des députés figurent au chapitre 41 du Budget du ministère des Finances; si ce chapitre ne se compose que d'une seule ligne et ne contient aucun détail d'article, c'est qu'il concerne exclusivement le service intérieur et ordinaire de la Chambre et que la disposition en est arrêtée par elle sur le rapport de la Commission de comptabilité; mais il ne saurait être appliqué à des acquisitions de propriété, puisque la Chambre n'est pas propriétaire. Ni la Constitution, ni aucune loi ne l'autorisent à se constituer un domaine particulier et à engager des dépenses pour cet objet... Par cela même que la Chambre n'est pas un Département ministériel, elle ne saurait se livrer à des opérations concernant l'Administration des Domaines.

« C'est pour ce motif que les acquisitions faites en 1827 et en 1843 pour l'installation de la Chambre et de son Président, l'ont été exclusivement au nom de l'État et par ses ministres. L'acquisition du 14 avril 1843, notamment, qui a compris le Palais et les jardins de la Présidence, a été faite au nom de l'État par le ministre de l'Intérieur.

« Ce n'est qu'après l'accomplissement de l'acquisition que les immeubles acquis ont été remis par le représentant du ministre de l'Intérieur aux Questeurs de la Chambre. Si ces derniers, ou tout autre représentant de l'Assemblée, soutenaient aujourd'hui directement le débat que l'exploit du 28 janvier 1882 a ouvert pour la fixation de l'indemnité à raison des terrains réunis à la propriété acquise en 1843, ils rompraient donc avec les méthodes suivies jusqu'alors, et leur substitution aux agents du Gouvernement créerait un précédent qui pourrait n'être pas sans conséquence.

« Dans ces conditions, je ne puis que refuser de répondre à l'assignation et je vous laisse, Monsieur le ministre, le soin d'apprécier si vous devez conserver l'affaire par la raison que les dépenses de la Chambre sont rattachées au Budget de votre Département, ou la renvoyer soit à votre collègue de l'Intérieur par le motif que son Ministère a représenté l'État à l'acquisition de 1843, soit à votre collègue des Travaux publics qui a fait les travaux et constructions exigés par le nouvel alignement. »

ou reconstructions qu'il juge nécessaire de faire opérer dans ce Palais. Deux voies lui sont ouvertes à cet effet : il peut demander au Gouvernement d'inscrire les crédits nécessaires au Budget des bâtiments civils; c'est ainsi qu'il a été procédé pour la loi du 2 août 1879 qui a été rendue lors de la réinstallation des Chambres à Paris; le Sénat peut aussi statuer directement et augmenter sa dotation d'une somme égale au chiffre des dépenses à exécuter[1]; c'est ainsi qu'il a été procédé en 1884, pour le transfert du musée du Luxembourg dont la dépense, évaluée d'abord à 350,000 francs, puis portée à 435,572 francs, a été prélevée sur les crédits de la dotation. C'est cette dernière méthode que le Sénat a suivie en 1909, lorsque la nécessité a été reconnue de reconstruire l'une des annexes du Palais du Luxembourg. Après avoir, pendant près de dix-sept ans, par lettres d'abord, puis par trois résolutions successives en date du 28 mars 1902, du 16 mars 1905 et du 31 mars 1907, invité le Gouvernement à prévoir au Budget les sommes nécessaires pour la reconstruction des bâtiments menacés de ruine, le Sénat décida d'augmenter sa dotation d'une somme de 200,000 francs pendant trois exercices afin de se procurer directement les ressources nécessaires. Sur un rapport présenté par M. Pauliat, au nom de la Commission de comptabilité, le 2 juillet 1909, le Sénat a voté, dans la séance du 9 juillet 1909, la résolution suivante :

« Le Sénat, — Vu la loi du 22 juillet 1879 qui a affecté à son service le Palais du Luxembourg et ses dépendances; — Vu ses résolutions en date des 28 mars 1902, 16 mars 1905, 31 décembre 1907, invitant le Gouvernement à reconstruire l'une de ces dépendances située 36, rue de Vaugirard, qui tombe de vétusté; — Vu le rapport du médecin en chef du Sénat établissant que les logements occupés dans cet immeuble sont, au premier chef, insalubres; — Décide qu'il y a lieu de poursuivre directement la reconstruction dudit immeuble, et de fixer à 6,820,000 francs le chiffre de la dotation de 1910, somme sur laquelle un crédit de 200,000 francs sera prélevé et inscrit à un chapitre spécial pour cette reconstruction[2]. »

1196. [*Sans modifications.*]

1197. Nous avons dit que les sénateurs et les députés ont seuls le droit de se réunir dans les Palais qui sont respectivement affectés à chaque Chambre par la loi. Une association quelconque, si élevé que fût le but de ses travaux, ne saurait être autorisée à délibérer dans l'une des salles réservées aux Chambres, soit à Paris, soit à Versailles, même durant l'intervalle des sessions, tant qu'une modification préalable de la loi de 1879 n'aurait pas donné pou-

1. Bien entendu, si le Budget est déjà voté et qu'un crédit supplémentaire soit indispensable, l'initiative de ce crédit doit être prise d'abord devant la Chambre des députés.

2. Ce projet de résolution ayant été combattu par M. Cebtart-Dumerille dans la séance du Sénat du 9 juillet 1909, M. Pauliat, apporteur, a exposé en ces termes les motifs qui avaient déterminé le Gouvernement à ne pas répondre aux invitations du Sénat :

« Aujourd'hui on ne peut pas attendre davantage, il faut démolir l'immeuble et le reconstruire. Si nous revenons vous faire une proposition à ce sujet, c'est que jusqu'ici le Gouvernement s'est refusé à prendre à sa charge les dépenses de la reconstruction. Il aurait dû, pour subvenir à ces dépenses, demander à la Chambre une augmentation des crédits du Budget des bâtiments civils. Mais il a eu la crainte que, s'il entrait dans cette voie, il s'exposerait à voir la Commission du Budget de la Chambre approuver le crédit destiné à la reconstruction des communs du palais du Luxembourg, mais en revanche diminuer d'autant les crédits destinés par l'Administration des bâtiments civils à des projets depuis longtemps arrêtés par elle et dont elle poursuit l'exécution. »

voir aux Bureaux[1] de consentir des concessions provisoires; et un tel pouvoir n'irait pas sans péril, car on ne voit pas bien comment un Bureau aurait le moyen d'établir des préférences entre les associations multiples qui le solliciteraient. Le principe établi en France se rencontre dans les statuts des deux Chambres des États-Unis; les *standing rules* du Sénat stipulent au n° 34 que « la salle du Sénat ne peut être affectée à un autre objet que l'usage du Sénat ». Les *standing rules* de la Chambre des représentants contiennent également, sous le n° 33, les prescriptions suivantes : « La salle de la Chambre ne servira qu'aux affaires législatives de la Chambre et aux réunions en caucus[2] de ses membres, réserve faite des cas où la Chambre décide, par une résolution, de participer à des cérémonies qui y seront célébrées; *le Speaker ne pourra pas recevoir de motion tendant à suspendre cette règle* ».

1198 à **1199.** [*Sans modifications.*]

1. Dans sa réunion du 16 novembre 1906, le Bureau de la Chambre des députés a pris une délibération de laquelle il résulte que « le Palais de la Présidence est exclusivement réservé aux réceptions officielles données au nom de la Chambre par son Président », qu'il ne peut en conséquence, être prêté à aucune Société.

2. On appelle *caucus* en Amérique une réunion préparatoire tenue dans le but d'amener une entente pour le choix de candidats

TABLE ANALYTIQUE

PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE

NOTA. — Cette table est commune au **Traité** et au **Supplément**. Les chiffres ne renvoient pas aux pages, mais aux **numéros d'ordre** qui figurent en tête de chaque question et qui sont les mêmes dans le **Traité** et dans le **Supplément**.

A

ABROGATION des lois, 90; — d'un texte constitutionnel, 4, 19.

ABSENCE des membres des anciennes Assemblées, 488; — d'un sénateur ou d'un député, 489; — absence par congé, 491; — listes de présence, 492; — cas d'absence non justifiée, 493, 494; — cas d'appel nominal pour constater l'absence, 495; — absence d'un membre de la Haute Cour de justice, 630; — cas d'absence dans les Chambres étrangères, 490; — lecture du discours d'un absent, 890; — dépôt de la proposition d'un absent, 685; — vote des absents dans les Chambres, 1020; — cas de vote pour des absents par congé, 1021; — vote des malades en cas de scrutin à la tribune, 1022; — vote des absents à l'étranger, 1023.

ABSTENTION des électeurs, 252 et suiv.; — affiches de candidats abstentionnistes, 203, 207; — abstention individuelle des sénateurs ou des députés, 1024, 1025; — collective, 1026; — explication des motifs de l'abstention, 1027; — abstention de ministres, 106, 1024; — abstention dans une Chambre constituée en Cour de justice, 622, 630.

ACCUSATION du Président de la République, 609; — des ministres, 609, 610, 614 et suiv.; — accusation prononcée par la Haute Cour, 620 à 632.

ACCUSÉS CONTUMACES ne peuvent voter, 251.

ACQUISITIONS de territoire, 547, 548.

ACTES DE PROCÉDURE de la Haute-Cour de justice, 620 à 632.

ACTES JUDICIAIRES en matière électorale, 132.

ACTION CIVILE contre un sénateur ou un député, 1089; — en matière de diffamation, 1160; — en cas de crimes ou délits électoraux, 299; — en cas de lois dommageables à des intérêts privés, 49.

ADDITION frauduleuse de bulletins, 290.

ADMINISTRATEURS de Compagnies subventionnées, 345.

ADMINISTRATION intérieure des Chambres, 435, 439, 441, 1184.

ADMISSION des sénateurs et des députés, 401, 402.

ADMISSIONS TEMPORAIRES en matière de douanes, comment accordées, 523.

ADRESSES votées par les Chambres anciennement, 635; — cas de réponse proposée à un message présidentiel aujourd'hui, 636.

AFFICHAGE des écrits électoraux, 201 et suiv.; — des messages, 634; — des déclarations ministérielles, 643; — des discours prononcés devant l'une des Chambres, 1119; — des décisions prononçant la censure, 482; — de l'ordre du jour, 808; — d'un arrêt de justice, 63; — d'un ordre du jour motivé, 1118.

AGE requis pour être électeur à la Chambre des députés, 115, 132; — pour être élu député, 158; — pour être élu sénateur, 170; — constatation de l'âge pour l'électorat, 132; — pour l'éligibilité, 159; — privilège de l'âge pour la formation des Bureaux provisoires, 409, 407, 745; — bénéfice de l'âge en cas d'égalité de suffrages, dans les élections sénatoriales et législatives, 226, 227; — dans les nominations auxquelles procèdent les Chambres, 423, 427, 724; — âge fixé pour les pensions des anciens sénateurs et des anciens députés, 1164 *bis*.

portionnalité de la représentation, 219; — gratuité du mandat, 1165; — durée du mandat de la Chambre des communes, 305; — renouvellement, 308; — cas de démission, 314; — cas d'expulsion, 317; — incompatibilité parlementaire, 338; — cas de dissolution, 349; — exercice du droit de pétition, 570; — droit d'initiative, 60; — initiative des crédits, 66, note; — titre des lois, 88; — attributions générales du Pouvoir exécutif, 93; — droit de paix et de guerre, 554; — droit de grâce et d'amnistie, 568; — attributions judiciaires des Chambres, 613; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — cas de crimes commis contre les Chambres, 1149; — nomination du *Speaker*, 428; durée de son mandat, 431; — indemnité du *Speaker*, 1165; — discipline, 462, 476, 490; — publicité des séances, 787; — police de la salle, 789, 791; — absence de Bureaux, 711; — comités, 738, 746; — règles de la parole, 888, 890, 898, 914, 917, 919; — délibérations, 693, 821; — *quorum*, 978; — votations, 495, 1023, 1025, 1030; — vote du Budget, 515; — procédure des enquêtes parlementaires, 595; — procédure des Commissions mixtes, 675; — siège des Pouvoirs publics, 1198.

ANNALES PARLEMENTAIRES, comment leur publication est surveillée, 960; — V. *Comptes rendus des Chambres*.

ANNAM, communication de son Budget aux Chambres, 545 *bis*.

ANNEXES aux procès-verbaux des Chambres, 951 *in fine*.

ANNEXION de bulletins nuls, 274, 275.

ANNULATION des bulletins qui violent le secret du vote, 245; — des bulletins en cas de candidatures multiples, 274; — de l'élection des délégués des Conseils municipaux, 148 et suiv.; — de l'élection d'un sénateur, 323, 403; — de l'élection d'un député, 322, 403; — l'annulation d'une élection ne peut ouvrir droit à des dommages-intérêts, 357; — effets de l'annulation sur l'indemnité, 1168; — annulation des opérations d'un Bureau, 732, 735.

APPEL des décisions des commissions chargées de dresser les listes électorales, 135.

APPEL NOMINAL pour les élections législatives, 260; — pour les élections sénatoriales, 262; — pour les votes des Chambres, comment ordonné, 1049, 1050; — comment il y est procédé, 1051; — sert à constater les absences sans congé, 493, 494; — peut-il être ordonné pour faire cette constatation, 495; — publication des résultats des appels nominaux, 1052; — appel nominal dans les Bureaux, 730; — appel nominal au Sénat siégeant comme Cour de justice, 626.

APPLAUDISSEMENTS interdits au public des tribunes, 789; — cas d'applaudissements dans les Chambres, 463.

ARBITRAGE demandé à un ministre, 104; — au Président d'une Assemblée, 435; — au Président de la République, 92.

ARCHEVÊQUES peuvent être sénateurs ou députés, 339, 167, 172.

ARCHIVES DES CHAMBRES. Pièces qui doivent y être déposées, 779, 780, 799; — cas de communication de pièces déposées aux archives, 649; — un projet du Gouvernement ne peut être renvoyé aux archives, 61; — l'archiviste rédige les tables des comptes rendus, 960.

ARMÉE. Son organisation est réglée par le Pouvoir législatif, 54, 55; — le Président de la République dispose de la force armée, 92; — cas où les Présidents des Chambres ont le droit de requérir la force armée, 1121 et suiv.; — commandement militaire des Palais des Chambres, 1124; — nomination des commandants de corps d'armée, 92; — cas où les députés sont dispensés des appels, 342; — conséquences au point de vue électoral de la présence sous les drapeaux, 128, 250 — V. *Equipement, militaires, marins, recrutement, solde, uniforme*.

ARRÉRAGES des pensions des anciens sénateurs et des anciens députés, 1164 *bis*.

ARRESTATION d'un sénateur ou d'un député, 1060 et suiv.; — cas d'arrestation suspendue, 1073 et suiv.; — cas de mandat d'amener lancé mais non exécuté hors session, 1073; — cas d'arrestation en flagrant délit, 1071. — V. *Détention*.

ARRÊTS (texte des), de la Haute Cour de justice, 620 à 632.

ARRÊTS (Mise aux) d'un membre dans les anciennes Assemblées, 455; — à la Chambre des députés, 485: — cas où le Président peut lever les arrêts, 486.

ARRONDISSEMENTS. Les députés sont nommés par arrondissement, 222; — liste des arrondissements qui nomment plus d'un député, *ibid*.

ARSENAUX, comment leur état est vérifié, 541.

ARTICLES. Les projets et propositions doivent être rédigés en articles de loi, 688; — il en est de même des amendements, 702; — formalité du passage aux articles, 826; — à quel moment le passage aux articles doit être mis aux voix, *ibid*.; — aucun débat ne peut s'engager sur le passage aux articles, *ibid*.; — cas exceptionnel d'explications de vote sur le passage aux articles, 1011; — cas d'urgence déclarée à l'ouverture de la seconde délibération, 827; — cas d'ordres du jour motivés sur le passage aux articles, 828; — refus de passer aux articles, 829; — discussion des articles, 830; — conflit de parole entre les inscrits sur l'article et les auteurs d'amendement, 831; — cas de débat réservé pour la seconde délibération, 832; — vote par articles, 996, 40; — renvoi par disjonction d'un article à une Commission différente de celle qui l'avait rapporté, 833; — rejet d'un article

de principe, 834; — vote d'un article composé d'un seul paragraphe, 1006; — projet composé d'un seul article, *ibid.*

ASSEMBLÉE NATIONALE composée des deux Chambres pour l'élection du Président de la République, 329 et suiv.; — pour la revision des lois constitutionnelles, 4; — cas où sa réunion est obligatoire pour la revision, 4, 13, 14; — étendue de ses pouvoirs en ce cas, 14 et suiv.; — n'a pas le pouvoir législatif, 19; — composition du son Bureau, 21; — convocation, 22; — siège, 24; — constitution, 25; — dissolution, 27; — règlement, 28 et suiv.; — division en Bureaux, 35; — votations, 38 et suiv.; — discipline, 30; — congés, 31; — police, 32; — procès-verbaux, 44; — comptes rendus, 45; — secrétaires généraux, 46; — services, *ibid.*; — sûreté, *ibid.*; — Budget, 47.

ASSESSEURS des Bureaux électoraux, 233, 234.

ASSIGNATION d'un sénateur ou d'un député comme témoin, 1087, 1088; — d'un ministre, 104; — formule des assignations délivrées par les Commissions d'enquête, 591 et *ad notam;* — cas d'assignation des Questeurs, 440, 458, 1181.

ASSIS ET LEVÉ est un mode de votation dans les Assemblées de revision, 38; — dans les Chambres actuelles, 1029; — le vote par assis et levé a la même valeur que tout autre mode de votation, 1031; — cas où le vote par assis et levé est obligatoire, 1032; — comment il y est procédé, 1033; — comment il est jugé, 1034; — comment il est proclamé, 1035.

ASSOCIATIONS, liberté des associations, 183. — V. *Congrégations.*

ASSURANCES (Contrôle des), sur la vie, 545; — contre les accidents du travail, *ibid.*

ATTENTATS contre la sûreté de l'État anciennement, 608; — actuellement, 609, 610, 621 et suiv.; — à l'étranger, 613; — attentats contre le Président de la République, 1150; — contre les Chambres, 1149.

ATTROUPEMENT sur la voie publique, 119, 576.

AUDIENCES de la Haute Cour de justice, 620 à 632.

AUGMENTATION des dépenses de l'État, 66, 708; — du nombre des membres d'une Commission, 754.

AUTORISATION DE POURSUITES. V. *Poursuites.*

AUTRICHE. Électorat, 114; — éligibilité, 157; — durée du mandat législatif, 305; — proportionnalité de la représentation, 219; — délai pour les protestations, 355; — vérification des pouvoirs, 360, 362, 386; — droit d'initiative, 60, 685; — reprise de projets retirés, 77; — droit de grâce, 568; — division en Bureaux, 714; — Commissions, 746; — cas d'urgence, 883; — règles de la parole, 888, 914, 917, 919, 929; — votations, 1023; — cas d'interpellations, 656; — cas de conflits budgétaires, 533; — discipline, 462; — congés, 490, 492; — comités secrets, 802; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — cas de revision constitutionnelle, 6; — cas d'attentat contre l'Empereur, 1150; — siège des Pouvoirs publics, 1198.

AVIS de la Commission du Budget, 774, 775; — d'une Commission spéciale, 751; — du Conseil d'État, 83 et suiv.; — du tribunal des conflits, 84; — des Chambres de commerce, 83 *ad notam.*

AVOCATS devant la Haute Cour de justice, 620 à 632; — aucune incompatibilité parlementaire n'atteint les avocats, 342 *bis.*

AVOCATS GÉNÉRAUX. Cas d'inéligibilité, 167, 172; — cas d'incompatibilité, 339; — avocats généraux chargés d'assister le Procureur général près la Haute Cour de justice, 620 à 632.

B

BADE (Grand-duché de). Cas de renouvellement du mandat législatif, 308.

BALLOTTAGE. Scrutin de ballottage dans les élections sénatoriales ou législatives, 137, 226, 227; — dans les élections auxquelles procèdent les Chambres, 423.

BANQUE DE FRANCE. Dans quelle mesure elle est soumise à l'action des Chambres, 544; — cas d'incompatibilités, 345.

BANQUEROUTE. Conséquences électorales des condamnations pour banqueroute, 127.

BARRE DES CHAMBRES. Les pétitionnaires y étaient admis anciennement, 569; — cela est interdit aujourd'hui, 576.

BELGIQUE. Électorat, 114; — éligibilité, 157; — vote d'électeurs indûment inscrits, 249; — durée du mandat législatif, 305, 310; — cas de démissions, 314; — renouvellement des Chambres, 308; — proportionnalité de la représentation, 219; — incompatibilités, 338; — cas de dissolution, 349, 352, 371; — vérification des mandats législatifs, 360, 362; — source des pouvoirs, 112; — Pouvoir législatif, 50, 60; — Pouvoir exécutif, 93, 327, 1188; — responsabilité du Roi, 96; — des ministres, 108; — contrôle des comptes des ministres, 540; — cas de mise en accusation et de jugement des ministres, 613; — droit de paix et de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — droit de grâce, 568; — droit de pétition, 570, 576, 583; — droit d'enquête parlementaire, 584, 588, 595, 600, 602, 603; — procédure des interpellations, 659; — sessions des Chambres, 497, 498; — Bureau, 428; — discipline, 462; 476; — comités secrets, 800, 802; — division en Bureaux, 714; — droit d'initiative, 60; — retrait de projets de loi, 76; — dépôt de propositions, 685; — prise en considération de propositions, 693; — règles de la parole, 639, 898, 917, 919, 928, 936; — *quorum*, 978, 979, 988; — votations, 993, 1011, 1023, 1030, 1025;

— examen du Budget, 515, 533; — procédure des projets en cas de dissolution, 690; — indemnité législative, 1165; — liste civile du Roi, 1188; — immunités parlementaires, 1061, 1083, 1089, 1112, 1113; — cas d'interprétation des lois, 89; — cas de revision constitutionnelle, 6; — cas d'attentat contre le Roi, 1150; — cas d'outrage envers les membres des Chambres, 1162; — siège des Pouvoirs publics, 1198; — publicité des séances, 789.

BIBLIOTHÈQUE des Chambres, 441, *ad notam*.

BOLIVIE (République de); immunités parlementaires, 1089; — cas de conflit entre les Chambres, 676; — cas de nouvelle délibération demandée par le Président de la République, 820.

BOULES de contrôle, 421, 427.

BRÉSIL. Cas de revision constitutionnelle, 5, 6; — Pouvoir législatif, 50; — Pouvoir exécutif, 96, 327, 329, 330.

BUDGET DE L'ÉTAT; du droit de voter le Budget anciennement, 511; — aujourd'hui, 512, 514, 518; — à l'étranger, 515; — refus du Budget, 516; — cas de dépenses illégales, 517; — conséquences du pouvoir budgétaire des Chambres, 521; — préparation du Budget, 535; — documents contenus dans le Budget, 536; — présentation et exécution, 537; — durée de l'exercice, *ibid.*; — cas de douzièmes provisoires, *ibid.*; — droit de priorité de la Chambre des députés anciennement, 528; — aujourd'hui, 529 et suiv.; — à l'étranger, 533; — théorie du dernier mot, 530; — projet de revision de 1884, 531; — conséquences des prérogatives de la Chambre des députés, 79; — question des droits de douane, 534; — lois de principe liées à des questions fiscales, *ibid.*; — spécialité des crédits anciennement, 519; — aujourd'hui, 520; — répartition du fonds départemental, 522; — décrets augmentant les dépenses, 521; — règlement des comptes, 539, 856; — discussion du Budget, 845 et suiv.; — cas de jonction d'interpellations au Budget, 664; — vote, 816, 849 et suiv., 1036; — vote des projets d'impôt, 853, 1036; — cas d'ordre du jour motivé, 855; — Budget spécial de l'Algérie, 545 *bis*; — Budgets coloniaux, 545 *bis*.

BUDGET DES CHAMBRES. Souveraineté de chaque Assemblée, 1177; — préparation du Budget de chaque Assemblée, 1177; — vote, 1178; — supplément de dotation, 1179, 1180; — administration du Budget des Chambres, 1181; — durée de l'exercice, 1182; — règlement des comptes, 1183; — Budget des Assemblées de revision, 47.

BULLETIN DES LOIS, sert à la promulgation, 509.

BULLETINS DE VOTE pour les élections législatives, 210, 211, 245, 246; — de candidats inéligibles, 274; — remise des bulletins, 244, 260; — compte des bulletins, 263; — dépouillement, 270; — bulletins plus nombreux que les émargements, 264 et suiv.; — moins nombreux que les émargements, 269; — modifiés, 273; — blancs ou nuls, 272 et suiv.; — doubles, 271; — contenant plus de noms qu'il n'y a de citoyens à élire, 271; — incinération des bulletins, 276; — bulletins de vote pour les élections faites par les Chambres, 422; — plus nombreux que les boules de contrôle, 427; — contenant plus de noms qu'il n'y a de candidats à élire, 426.

BULLETINS DU CASIER judiciaire, 117, 118, 120.

BUREAU DES CHAMBRES. Bureau provisoire, à la Chambre, 407; — au Sénat, 408; — procédure pour reconnaître les membres du Bureau d'âge, 409; — l'investiture du Bureau provisoire ne peut être modifiée, 410; — le Bureau provisoire ne doit pas laisser ouvrir un débat, 411; — droit des députés non validés, 412; — pouvoirs du Bureau provisoire, 413; — le Bureau provisoire au Reichstag, 414; — bureau définitif; composition dans les anciennes Assemblées, 415; — dans les Chambres actuelles, 416; — moment de l'élection anciennement, 417; — aujourd'hui, 418; — mode de nomination, anciennement, 419; — aujourd'hui, 420; — opérations du vote, 421; — comment peuvent être distribués les bulletins de vote, 422; — majorité requise, 423; — *quorum*, 424, 425; — dépouillement des votes, 426; — supputation de la majorité, 427; — nomination du Bureau à l'etranger, 428; — durée du mandat, anciennement, 429; — aujourd'hui, 430; — à l'étranger, 431; — installation du Bureau définitif, 432 et suiv.; — interdiction d'opérer aucun dépôt avant l'installation du Bureau définitif, 434; — attributions du Président, 435; — intervention du Président en cas de duel, *ibid.*; — fonctions des Vice-Présidents, 436; — fonctions des secrétaires, 437, 438; — fonctions des Questeurs, 356, 439, 440, 485, 493, 1177, 1179, 1181, 1182, 1183, 1333, 1164 *bis*; — attributions collectives du Bureau, 441; — cas où le Bureau est attaqué, 442; — questions qui doivent être soumises au Bureau, 443; — cas d'ordres du jour visant le Président ou le Bureau, 444; — le Bureau représente les Chambres, 1133; — constate le *quorum*, 980; — les demandes de poursuites peuvent lui être communiquées, 1096; — Bureau des Chambres réunies en Assemblée nationale, 21; — honneurs militaires dus aux Bureaux, 1139.

BUREAUX DES CHAMBRES. Du principe des Bureaux, 711; — nombre des Bureaux anciennement, 712; — aujourd'hui, 713; — à l'étranger, 714; — tirage des Bureaux, 715 et suiv.; — inscription des nouveaux députés dans les anciens Bureaux, 717; — premier tirage des Bureaux, 719; — renouvellement, 720; — cas de prorogation des pouvoirs, 721; — compétence des anciens Bureaux, 722; — tirage spécial des Bureaux pour la nomination de la Commission du Budget, 767; — convocation et réunion, 723; — Présidents et Secrétaires des Bureaux, 724; — ordre du jour, 726; — envoi des pièces aux Bureaux, 727; — dis-

cussion dans les Bureaux, 728; — candidatures devant les Bureaux, 734, 735, 736; — *quorum*, 725, 731; — votations, 730, 741; — Procès-verbal, 729; — communication du résultat des opérations, 733; — difficultés réglementaires, 732; — cas de renvoi d'un ordre du jour motivé aux Bureaux, 670; — examen des pouvoirs par les Bureaux, 356, 371 et suiv.; — Bureaux des Chambres réunies en Assemblée nationale, 28, 35.

Bureaux des collèges électoraux. Organisation des Bureaux électoraux anciennement, 232; — actuellement pour la nomination des députés, 233; — pour la nomination des sénateurs, 234; — police des Bureaux électoraux, anciennement, 235; — aujourd'hui, 236; — droit d'entrée dans les assemblées électorales, 237; — fonctionnement et attribution des Bureaux électoraux, 238 et suiv.; 270 et suiv.; — audition des membres d'un Bureau électoral par un Bureau de la Chambre, 375.

Bureaux des Commissions en général, 743 et suiv.; — de la Commission du Budget, 768.

Bureaux des réunions publiques, 186, 187.

Buvette (Cotisations des sénateurs et des députés pour la), 1164 *ad notam*.

C

Cadenas. Loi dite du « Cadenas », 523.

Caducité des projets et propositions de lois, 76, 78, 79, 80, 81, 680.

Cahier des charges. Discussion, 858; — amendements, 859, 860; — vote, 861, 862.

Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations, 542; — d'épargne, *ibid.*; — — des écoles, 648; — des retraites pour la vieillesse, 545; — de crédit agricole, *ibid.*; — des recherches scientifiques, 104; — de pensions pour les anciens sénateurs, 1164 *bis*; — pour les anciens députés, *ibid.*; — de retraites pour les employés des Chambres, 1184.

Calomnies en matière électorale, 296.

Canada. Vérification de pouvoirs, 362; — conséquences de l'absence sans congé, 492; — règle en cas de partage des voix, 993; — indemnité législative, 1165.

Candidatures dans les Chambres, 421; — devant les Bureaux des Chambres, 734, 735, 736; — à la Présidence de la République, 329.

Candidatures politiques, moyen de les produire, 182 et suiv; — serment imposé aux candidats autrefois, 174; — interdiction actuelle des candidatures multiples, 175 et suiv., 273; — prescription des délits prévus en matière de candidatures multiples, 297; — candidature d'un député au Sénat, 168; — candidature d'un sénateur à la Chambre des députés, 173; — liste de candidats, 179; — candidature officielle, 180, 181; — attaque contre un candidat, 198; — cas de détention d'un candidat, 178; — audition par les Bureaux des candidats non élus, 374; — comparution devant une Commission d'enquête du candidat proclamé, 591.

Capacité électorale, comment établie, 115 et suiv.; — des délégués sénatoriaux, 150.

Carte de visite d'un candidat déposée comme bulletin de vote, 272.

Cartes d'admission dans les couloirs des Chambres, 789.

Cartes électorales pour la nomination des sénateurs, 153, 262; — pour la nomination des députés, 260; — dans l'Inde, 260.

Casier judiciaire, 117, 118, 120.

Cassation en matière électorale, 136.

Censure dans les anciennes Assemblées, 455; — est actuellement une peine disciplinaire, 461; — cas où la censure simple peut être prononcée, 467; — cas où la censure avec exclusion temporaire peut être prononcée, 468; — comment la censure est prononcée, 452, 477, 478, 479; — conséquences générales de la censure, 482; — conséquences spéciales de l'exclusion à la Chambre, 484, 485; — au Sénat, 483; — en cas de Congrès, 30.

Centimes additionnels. Comment autorisés, 527.

Cérémonies publiques, préséances, 1130, 1131, 1132; — cas de cérémonies sans caractère officiel, 1134. — V. *Honneurs*.

Cessions et transports de l'indemnité législative, 1174.

Chambre d'accusation de la Haute Cour de justice, 620 à 632.

Chambre des députés. Nombre des membres dont elle se compose, 217, 220; — éligibilité à la Chambre des députés, 158 et suiv.; — majorité nécessaire pour être élu, 226; — cas de démission d'un député, 314, 315; — cas de déchéance, 317 et suiv.; — cas de vacance d'un siège, 322, 324, 325; — renouvellement de la Chambre des députés, 305, 306, 307; — cas de dissolution 348, 350; — sessions, 497, 498, 499; — ajournement, 500; — la Chambre est souveraine pour la vérification de ses pouvoirs, 359 et suiv.; — souveraine au regard du recensement général des votes, 280, 282; — droit d'initiative de la Chambre des députés, anciennement, 58; — aujourd'hui, 59; — droit de priorité en matière de finances publiques, 529 et suiv.; — action de la Chambre sur le choix des ministres, 99; — droit d'enquête, 584 et suiv.; — attributions judiciaires, anciennement, 608; — aujourd'hui, 609 et suiv.; — ses attributions en matière de revision constitutionnelle, 4, 8 et suiv.; — concourt à l'élection du Président de la République, 329; — Bureau provisoire de la Chambre des députés, 407 et suiv.; — Bureau définitif, 415 et suiv.; — constitution de la Chambre, 432, 433; — règlement, 446, 449 et suiv.; — peines disciplinaires, 461

et suiv.; — inviolabilité, 1060 et suiv.; — cas d'offense envers la Chambre, 1153, 1154, 1155; — Budget de la Chambre, 1177 et suiv.; — siège de la Chambre anciennement, 1191, 1192, 1193; — aujourd'hui, 1194, 1195, 1196; — honneurs dus à la Chambre et à ses membres, 1139. — V. *Députés*.

CHAMBRE DES PAIRS. Pouvait être constituée en Cour de justice, 608; — formes de procéder en pareil cas, 614 et suiv.

CHAMBRE DU CONSEIL. Cas où la Cour de justice est réunie en Chambre du Conseil, 620 à 632.

CHAMBRES DE COMMERCE, ont un droit d'avis en certaines matières, 83 *ad notam*.

CHANTS séditieux, 189.

CHAPITRES DU BUDGET. — V. *Budget de l'État*.

CHEF DU POUVOIR EXÉCUTIF. — V. *Président de la République*.

CHEFS DE CABINET des ministres, procédure pour l'admission dans les couloirs, 789.

CHEFS DE SERVICE des Chambres, 441.

CHEMINS DE FER. Cotisations des sénateurs et des députés pour abonnement aux chemins de fer, 1164 *ad notam*.

CHEMINS VICINAUX. Documents relatifs à leur achèvement, 648.

CHOSE JUGÉE, en matière électorale, 135; — les règles de la chose jugée sont applicables devant la Haute-Cour, 620 à 632.

CIRCONSCRIPTIONS électorales, 221, 222, 223.

CIRCULAIRES électorales, 201, 210 et suiv.

CIRCULATION MONÉTAIRE (Contrôle de la), 543.

CLASSES DE L'ARMÉE. Cas de prolongation de service, 54.

CLÔTURE des séances. 795; — d'une discussion, 918; — la clôture ne peut être proposée avant le débat, *ibid.*; — droit de la prononcer en France, *ibid.*; — à l'étranger, 919; — comment demandée, 920; — parole contre la clôture, 921; — cas où la clôture ne peut être prononcée, 922; — vote de la clôture, 923; — cas de parole après la clôture, 924, 927; — réouverture d'un débat après la clôture, 925, 926; — vote de la clôture dans les assemblées de revision, 38; — clôture des scrutins dans les Chambres, 421; — des scrutins pour la nomination des sénateurs et des députés, 256, 257, 258; — clôture des sessions, 502, 504; — de l'exercice financier pour le Budget de l'État, 537; — pour le Budget des Chambres, 1182.

CLUBS. — V. *Associations*.

COCHINCHINE, nomme un député, 222; — inscription des indigènes sur les listes électorales, 131; — Budget, 545 *bis*.

COLLÈGES ÉLECTORAUX, comment convoqués anciennement, 228; — aujourd'hui, 229, 325; — délai de convocation en cas de vacance, 322 et suiv.; — en cas de dissolution, 351; — lieu de réunion pour la nomination des députés, 230; — pour la nomination des sénateurs, 231; — Bureau des collèges anciennement, 232; — aujourd'hui pour la nomination des députés, 233, 270; — pour la nomination des sénateurs, 234, 270; — police des collèges anciennement, 235; — aujourd'hui, 236 et suiv.; — décisions provisoires, 240; — violation d'un collège, 241, 288.

COLONIES, représentées au Sénat et à la Chambre des députés, 158, 222, 223; — indemnité de passage due auxsénateurs et aux députés des colonies, 1175, 1176; — promulgation des lois et décrets aux colonies, 509; — cas d'état de siège, 559; — régime financier, 545 *bis*.

COLPORTAGE des écrits périodiques, 195; — en cas de période électorale, *ibid.*

COMITÉ consultatif des assurances sur la vie, 545; — des assurances contre les accidents du travail, *ibid.*

COMITÉS des anciennes Assemblées, 737.

COMITÉS SECRETS. Comment ordonnés, anciennement, 799; — aujourd'hui, 800; — pouvoirs de la Chambre en comité secret, 801; — procès-verbaux, 802; — cas de vote au scrutin, 1048; — comité secret dans les assemblées de revision, 26.

COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT dans les anciennes Assemblées, 641; — dans les Chambres actuelles, 642; — cas de commissaires désignés pour des interpellations, 642; — obtiennent la parole quand ils la réclament, 922.

COMMISSAIRES-INSPECTEURS des premières assemblées, 439.

COMMISSION chargée de dresser les listes électorales, 133; — de recensement général des votes, 279, 280, 396; — de surveillance des caisses d'amortissement et des dépôts, 542; — de la caisse des retraites pour la vieillesse, 545; — du contrôle de la circulation monétaire, 543; — Commission départementale, 343; — Commission chargée de surveiller l'application de la loi sur le travail, 104 *ad notam*; — Commission pour la répartition de la subvention communale aux corps de sapeurs pompiers, 545; — Commission du pari mutuel, 545; — Commission d'attribution des prêts pour la petite propriété, 545; — Commission de la sécurité maritime, 545. — V. *Comité, Conseils supérieurs*.

COMMISSIONS DES CHAMBRES, comment nommées dans les anciennes Assemblées, 737; — dans les Chambres actuelles, 730, 731, 739 et suiv.; — les grandes Commissions permanentes, 739 *bis*; — les Commissions à l'étranger, 738; — convocation, 500, 743; — lieu de réunion, 744; — Bureau, 745, 747; — *quorum*, 746; — procès-verbal, 749; — communications avec le Gouvernement, 748; — cas de délibérations communes, 751; — audition de membres par les Commissions, 750; — — communication des procès-verbaux des commissions, 778, 779; — communication des documents déposés

sur la table des commissions, 780; — cas d'augmentation du nombre des membres d'une Commission, 754; — compétence des Commissions, 755, 756; — durée de leurs pouvoirs, 757, 758; — jours réservés à leurs travaux, 760; — envoi de pièces aux Commissions, 761; — examen des projets par les Commissions, 762; — votation, 763, 764; — rapports, 752, 781 et suiv.; — cas où il y a lieu de compléter une Commission existante, 717, 722; — Commissions dessaisies, 765; — démissionnaires, 766; — nomination de la Commission du Budget, 767; — Bureau de la Commission du Budget, 768; — *quorum* de la Commission du Budget, 769; — travaux de la Commission du Budget, 770, 771; — compétence générale, 541, 772, 773; — cas de projets affectant les finances de l'État, 774 et suiv.; — Commission des finances du Sénat, 541, 777; — Commissions mensuelles, 741, 742; — Commission d'initiative, 694, 933; — Commission des pétitions, 579; — cas d'interrogations adressées à des Commissions, 464, 786; — Commission mixte des deux Chambres, 676, 677; — Commission de comptabilité, 1177 et suiv.; — Commissions d'enquête, 591 et suiv.; — questions des Commissions de contrôle de la gestion ministérielle, 106; — cas de renvoi d'un ordre du jour motivé aux Commissions, 670; — Commissions des assemblées de revision, 35, 36; — Commission d'instruction de la Haute Cour, 628.

COMMISSIONS EXTRA-PARLEMENTAIRES où les Chambres doivent être représentées 104, *ad notam*, 539, 542, 543, 545, 545 *bis*, et 545 *quater*; — les Chambres ne peuvent prononcer de renvoi à des Commissions extra-parlementaires, 82.

COMMUNES, modification de leurs circonscriptions territoriales, 52; — surveillance de leurs finances, 527, 648.

COMMUNICATIONS du Président de la République avec les Chambres, 634; — communications politiques du Gouvernement, 643, 644; — communications administratives, 647, 648; — cas de communications faites à une seule Chambre, 646; — cas de communications réclamées, 645; — communications faites au Gouvernement par les Chambres, 400, 649; — procédure nécessaire pour la communication des pièces déposées aux archives des Chambres, 649; — des documents remis aux Commissions d'enquête, 601; — communications d'une Chambre à l'autre, 675 et suiv.; — communications faites par le Président du Sénat ou de la Chambre au début des séances, 794; — communications des Commissions avec le Gouvernement, 748; — communication des documents remis aux Commissions, 780; — communication de documents ou de dossiers à un Bureau, 377; — à une Commission d'enquête, 598; — communication des pétitions, 578; — communication des dossiers d'instruction à la Cour de justice, 620 à 632.

COMPAGNIES FINANCIÈRES. Cas d'incompatibilités, 345.

COMPÉTENCE de la Haute Cour de justice, 620 à 632; — des tribunaux ordinaires ne s'étend pas aux actes des Chambres, 458; 1118, 1164 *bis*; — sont-ils compétents pour les actes administratifs des Questeurs? 440, 1181; — en cas de litige soulevé par un fonctionnaire ou ses ayants-droit, 1181.

COMPLOT contre la sûreté de l'État, 610, 620 à 632.

COMPTABILITÉ des anciennes Assemblées, 439; — des Chambres actuelles, 1177 et suiv.

COMPTES des ministres, 539, 856, — présentation des lois de comptes, 539; — discussion et vote, 816, 856, 1036; — rapports de la Cour des Comptes, 648; — compte d'armement, 539; — comptes des compagnies subventionnées, 539, 648.

COMPTES RENDUS, analytique, 959, 964, 965, 966; — *in extenso*, 960 et suiv.; — revision des comptes rendus, 963; — documents insérés aux comptes rendus, 967; — rectification des comptes rendus, 954 et suiv.; — comptes rendus des assemblées de revision, 45; — d'une Commission d'enquête, 600; — immunités des comptes rendus, 1110 et suiv.; — franchise postale, 962.

CONCESSIONS DE MINES, compétence du Pouvoir législatif, 51.

CONDAMNATIONS. Cas où elles font perdre la capacité électorale, 117 et suiv.; — tableau des condamnations entraînant l'incapacité perpétuelle ou temporaire, 117; — lecture et notification des arrêts de condamnation rendus par la Haute-Cour de justice, 620 à 632.

CONFLITS. Cas de conflits entre les Chambres, 676; — cas de conflits budgétaires, 529 et suiv.

CONFRONTATION entre témoins devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

CONGÉS, comment accordés par les premières Assemblées, 488; — par les Chambres actuelles, 489, 491, 741; — à l'étranger, 490; — conséquences de l'absence sans congé, 492, 493, 494; — constatation de l'absence sans congé, 492, 495; — vote des membres en congé dans les Chambres, 1021; — congés dans une assemblée de revision, 31; — au Sénat constitué en Cour de justice, 622; — congé accordé à un fonctionnaire inéligible, 167; — effet des congés accordés aux militaires au point de vue du droit de vote, 250.

CONGRÉGATIONS, comment autorisées, 56.

CONNEXITÉ. Compétence de la Haute Cour de justice en cas de faits connexes, 620 à 632.

CONSEIL DES MINISTRES, est responsable, 106, 107; — comment il est présidé, 102; — cas où le Conseil des ministres est investi du Pouvoir exécutif, 336. — V. *Ministres*.

CONSEIL D'ÉTAT. Son intervention dans l'exercice du Pouvoir législatif anciennement, 82; — aujourd'hui, 83, 84, 85; —

projets d'extension de ses pouvoirs, 86; — juge les recours en matière d'élection des délégués sénatoriaux, 149; — cas de retard dans ses décisions, 360; — est incompétent pour connaître des actes des Chambres, 458, 1164 *bis;* — ou des décisions du Président, 789; — ou des actes des Commissions des Chambres, 607. — ou des réponses faites par les ministres aux pétitions, 583. — V. *Conseillers d'Etat.*

CONSEIL JUDICIAIRE. Effets de la dation d'un conseil judiciaire en matière électorale, 121.

CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT. Sont électeurs sénatoriaux, 139.

CONSEILLERS DE PRÉFECTURE. Cas où ils sont inéligibles à la Chambre des députés, 167.

CONSEILLERS D'ÉTAT, comment nommés, 92; — incompatibilité de leurs fonctions avec le mandat de sénateur ou de député, 339; — peuvent être commissaires du Gouvernement, 642. — V. *Conseil d'État.*

CONSEILLERS GÉNÉRAUX. Sont électeurs sénatoriaux, 139; — appelés à faire partie des Commissions de recensement, 279.

CONSEILLERS LOCAUX. Sont électeurs sénatoriaux dans l'Inde, 139.

CONSEILS DE PRÉFECTURE. Les protestations contre l'élection des délégués sénatoriaux leur sont déférées, 148.

CONSEILS DE REVISION. Les sénateurs et députés de la circonscription ont droit d'y assister, 54.

CONSEILS GÉNÉRAUX. Fixation de la date de leurs sessions, 53; — cas de dissolution, *ibid.;* — leurs devoirs en cas de dissolution illégale des Chambres, 353; — cas où leurs décisions sont subordonnées au vote des Chambres, 527.

CONSEILS MUNICIPAUX. Élisent des délégués pour les élections sénatoriales, 138 et suiv.; — comment convoqués en pareil cas, 229; — les conseillers municipaux siègent dans les Bureaux électoraux, 233; — les Conseils municipaux ne peuvent délibérer de pétitions, 572; — ne peuvent délibérer une proposition de loi, 49.

CONSEILS SUPÉRIEURS de la Guerre et de la Marine, 92, 103; — du travail, 104; — des Sociétés de Secours mutuels, 545; — des retraites ouvrières, 545 *quater.*

CONSERVATEURS DES FORÊTS. Sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172.

CONSIDÉRANTS d'une loi, 1013; — pour les conclusions d'une Commission de pétitions, 581; — pour les amendements aux demandes de revision, 11; — en matière de passage aux articles, 828; — en matière d'ajournement, 930; — en matière de renvoi de dossiers d'élection au Gouvernement, 400; — en matière de règlement d'ordre du jour, 805.

CONSTITUTION des Chambres, 432, 433; — aucun dépôt ne peut être opéré tant qu'une Chambre n'est pas constituée, 434; — constitution d'une Assemblée de revision, 25; — constitution du Sénat en Cour de justice, 626.

CONSTITUTIONS. Origine des anciennes Constitutions, 1; — de la Constitution actuelle, 2; — procédure établie pour la revision des anciennes Constitutions, 3; — de la Constitution actuelle, 4; — des Constitutions étrangères, 6; — cas d'interprétation constitutionnelle, 7; — tous les droits des citoyens ne sont pas nécessairement dans la Constitution, 7; — du caractère constitutionnel, 19; — cas de propositions de loi ou d'amendements inconstitutionnels, 5, 64, 65; — cas d'interpellation inconstitutionnelle, 657; — cas d'ordres du jour inconstitutionnels, 666; — cas de pétitions inconstitutionnelles, 574; — cas où la Constitution est attaquée à la tribune, 909; — cas où un membre provoque à la violation des lois constitutionnelles, 468; — cas de crime contre l'autorité constitutionnelle, 1148, 1149; — obéissance due par les militaires et marins pour la défense de la Constitution républicaine, 5.

CONTRAVENTION. Conséquences de l'inviolabilité en cas de contraventions, 1081, 1082, 1083.

CONTRE-ÉPREUVE nécessaire pour constituer le vote par assis et levé, 1033.

CONTRE-PROJETS, dépôt d'amendements ayant le caractère de contre-projets, 697, 707; — cas de difficultés de priorité soulevées par des contre-projets, 938, 950; — vote sur les contre-projets, 940, 1009.

CONTRE-SEING des ministres pour les actes du Président de la République, 92, 98, 101, 103, 634; — des Présidents des Chambres pour la franchise postale, 435.

CONTRIBUTIONS PUBLIQUES. Comment votées, 512. — V. *Départements.*

CONTRÔLE des finances publiques, 539 et suiv.; — des monnaies, 543; — du matériel de guerre, 541; — question des Commissions de contrôle de la gestion ministérielle, 106.

CONTUMACE. Effets des condamnations par contumace au point de vue du mandat législatif, 319, 324; — en matière d'incapacité électorale, 118; — suspension du droit de vote pour les accusés contumaces, 251. — procédure devant la Haute Cour en cas de contumace, 620 à 632.

CONVENTIONS avec des tiers, comment discutées, 858; — comment amendées, 859, 860; — comment votées, 818, 861, 862.

CONVOCATION des collèges électoraux, 229, 322 et suiv.; — des Conseils municipaux pour l'élection des délégués sénatoriaux, 141; — des Chambres, 497 et suiv.; — des Bureaux des Chambres, 723; — des Commissions des Chambres, 743; — du Sénat en Cour de justice, 621.

COORDINATION d'un projet voté en une seule lecture, 819.

CORRUPTION d'un électeur, 292, 293, 294; — d'une personne investie d'un mandat électif, 346.

COSTUME des députés dans les anciennes Assemblées, 1146. — V. *Insignes*.

COTISATIONS des sénateurs et des députés pour la buvette, 1164 *ad notam;* — pour les abonnements aux chemins de fer, *ibid.*; — pour les caisses de pensions, 1164 *bis*.

COUR DE CASSATION. Cas d'exception aux incompatibilités qui frappent les fonctionnaires de la Cour suprême, 339.

COUR DE JUSTICE. Composition et compétence anciennement, 608; — aujourd'hui, 609 et suiv.; — à l'étranger, 613; — précédents relatifs au procès des ministres, 616; — au procès du maréchal Ney, 619; — loi de procédure en cas d'attentat contre la sûreté de l'État, 620; — convocation et siège du Sénat formé en Cour de justice, 621; — constitution, 626; — cas d'excuse, 622; — cas où des sénateurs ne peuvent siéger, 623; — immunités, 1068; — présidence, parquet et greffe, 624; — transmission des pièces de procédure, 625; — appel nominal, 626; — dépôt du réquisitoire, 627; — déclaration de compétence, *ibid.*; — instruction, 628 et suiv.; — débats publics, 629; — délibération et vote, 630, 631; — rédaction et prononciation de l'arrêt, 632; — texte des arrêts de la Haute Cour, 620 à 632.

COUR DES COMPTES. Cas où ses membres peuvent cumuler leurs fonctions avec le mandat de sénateur ou de député, 339; — rapports de la Cour des comptes, 648.

COURS D'APPEL. Cas d'incompatibilités entre les fonctions de leurs membres et le mandat de sénateur ou de député, 339; — cas d'inéligibilité, 167, 172.

CRÉDIT agricole, 545; — immobilier, *ibid.*

CRÉDITS supplémentaires ou extraordinaires; droit de vote anciennement, 513; — aujourd'hui, 514, 518; — cas de crédit sur un Budget non encore ouvert, 514, 854; — spécialité des crédits anciennement, 519; — aujourd'hui, 520, 538; — présentation des demandes de crédits, 538; — initiative, 66 et suiv., 774; — discussion et vote, 816, 817, 854, 1036; — cas d'amendement à des crédits supplémentaires, 854; — cas de crédits votés par une ancienne législature et soumis au Sénat, 79; — crédits supplémentaires affectés à la dotation de l'une des Chambres, 1178, 1179. — V. *Virements*.

CRIMES contre l'autorité constitutionnelle, 1148; — contre les Chambres, 1149; — contre le Président de la République, 1150; — électoraux, 285 et suiv.

CRIS séditieux, 189.

CULPABILITÉ. Procédure de la déclaration de culpabilité devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

CUMUL (Interdiction du) de l'indemnité législative, 1171 et suiv.; — de la pension sénatoriale ou législative avec un traitement de l'État, 1164 *bis*.

D

DANEMARK. Électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — durée du mandat, 305, 310; — vérification des pouvoirs, 362; — Pouvoir législatif, 50; — Pouvoir exécutif, 93, 96, 327; — responsabilité des ministres, 108; — accusation et jugement, 613; — droit de dissolution, 349; — cas de revision constitutionnelle, 6; — droit de grâce, 568; — droit de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — Budget de l'État, 515, 533; — session du Riksdag, 497; — exercice du droit d'initiative, 687; — nominations faites par le Riksdag, 428; — droit de parole des ministres, 906; — quorum, 978; — cas de conflits entre les deux Chambres du Riksdag, 676; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — siège des Pouvoirs publics, 1198.

DÉBATS. Règles générales applicables aux débats des Chambres, 888 et suiv.; — débats d'une Chambre invoqués dans l'autre, 681; — débats devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

DÉCÈS du Président de la République, 336, 1138; — d'un Président du Sénat ou de la Chambre des députés, 1142; — d'un sénateur ou d'un député, 74, 279, 323, 1140, 1141, 1143, 1167; — vérification des pouvoirs en cas de décès, 367; — Décès de souverains étrangers, 643, 797.

DÉCRÉANCE d'un sénateur ou d'un député, 317 et suiv.; — d'un contumax, 319; — des notaires et officiers ministériels, 122.

DÉCLARATIONS de candidatures législatives, 176, 177; — en cas de réunions publiques, 183; — en cas de publications de journaux, 190, 192; — du Gouvernement, 643. — V. *Communications; Messages*.

DÉCRETS rendus par le Président de la République, 92; — ne peuvent empiéter sur la loi, 49; — peuvent être modifiés par la loi, 51; — nécessaires pour la présentation des projets, 684; — pour le retrait des projets, 76; — engageant les finances de l'Etat, 521; — cas où un décret peut être attaqué par la voie contentieuse, 92.

DÉLAI pour la convocation des collèges électoraux, 229, 322, 323, 324; — pour les protestations électorales, 355, 373; — pour les rapports d'élection, 383; — pour la distribution des affaires législatives, 881; — pour le dépôt des rapports de la Commission d'initiative, 694; — des rapports des Commissions spéciales, 786; — des rapports de la Commission du Budget, 770; — des amendements d'augmentation de crédits, 708; — entre les deux délibérations, 814; — pour la transmission des projets votés, 72; — pour la promulgation des lois votées, 506.

DÉLÉGATIONS des Chambres. — V. *Députation.*

DÉLÉGUÉS des Conseils municipaux pour les élections sénatoriales, 138 et suiv.; — reçoivent une indemnité, 155; — doivent prendre part au vote, 252; — cas de protestations pendantes contre leur élection, 360; — délégués des Conseils généraux en cas de dissolution illégale des Chambres, 353.

DÉLIBÉRATION. Nombre de délibérations requises sous les anciennes Assemblées, 813; — en Angleterre, 821; — dans les Chambres actuelles, 814, 815; — dispense des deux délibérations, 816, 817, 818, 1100; — règles spéciales à la première délibération, 822 et suiv.; — à la deuxième délibération, 826 et suiv.; — aux délibérations uniques, 822, 826, 843, 845 et suiv.; — projet modifié entre les deux délibérations, 823; — nouvelle délibération demandée par le Président de la République, 820; — délibération sur un projet de réforme constitutionnelle, 37; — sur une convention avec des tiers, 858 et suiv.; — sur des traités internationaux, 863; — discussion générale, 822; — considérations générales avant l'ensemble, 825; — discussion générale du Budget, 845; — passage aux articles, 826, 827, 828; — refus de passer aux articles, 829; — discussion des articles 830, 832; — discussion des amendements, 835 et suiv.

DÉLITS commis dans l'enceinte du Palais législatif, 470, 1072, 1125 et suiv.; — effets du flagrant délit à l'égard de l'inviolabilité, 1071 et suiv.; — délits électoraux, 123, 285 et suiv.; — délits de parole contre les Chambres, 1153, 1154, 1155; — contre le Président de la République, 1151, 1152; — contre un sénateur, un député ou un ministre, 1156; — cas de délits commis aux audiences de la Haute Cour de justice, 620 à 632.

DÉMISSION du Président de la République, 336; — des ministres, 92, 98, 99, 639, 657, 661; — projets déposés par un ministre démissionnaire, 76; — d'un sénateur ou d'un député, 74, 314, 315, 316, 322 et suiv., 368, 460, 753, 1167; — des membres du Bureau des Chambres, 430, 433; — propositions déposées par un membre démissionnaire, 74, 316; — démission des membres des Commissions, 766; — d'un rapporteur, 382, 908; — d'un Président de Commission, 747.

DÉNONCIATION des pourvois en matière électorale, 136.

DÉPARTEMENTS, contributions et emprunts, 527; — situation financière, 648; — modifications territoriales, 52; — répartition du fonds de subvention, 522.

DÉPÊCHES portant protestation électorale, 354.

DÉPENSES, projets affectant les dépenses de l'Etat, 774 et suiv. — V. *Budget.*

DÉPOSITIONS reçues par des Commissions d'enquête parlementaire, 591 et suiv., 404.

DÉPOT des projets de loi, 684; — des propositions de loi, 685 et suiv.; — d'une proposition déjà rejetée, 70; — des rapports, 781 et suiv.; — des demandes d'interpellation, 656 et suiv.; — des pétitions, 575 et suiv.

DÉPOT des affiches électorales, 202; — des journaux, 194.

DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (Caisse des). — V. *Caisse.*

DÉPOUILLEMENT des votes pour l'élection des sénateurs ou des députés, 270; — des votes dans les Chambres, 426.

DÉPUTATIONS des Chambres, 1133, 1139, 1141.

DÉPUTÉS sont nommés par le suffrage universel, 111, 115 et suiv.; — comment proclamés, 279, 280, 284; — durée de leurs pouvoirs, 305; — sont rééligibles, 169; — cas d'option autrefois, 311; — option d'un député nommé sénateur, 313; — cas de démission, 314 et suiv.; — cas de déchéance, 317 et suiv.; — immunités des députés, 1060 et suiv.; — droits des députés poursuivis, 907, 1016; — indemnité, 1164 et suiv.; — incompatibilités, 339 et suiv.; — cas de tutelle, 342; — obligations militaires, *ibid.*; — les députés ont l'initiative des lois, 59, 62, 66, 67, 68; — des demandes de revision constitutionnelle, 4; — sont électeurs sénatoriaux, 139; — ne peuvent être nommés délégués des Conseils municipaux, 139; — admission des députés par la Chambre, 401; — droits des députés non admis, 23, 62, 343, 391, 412, 426, 704, 734, 907, 1014 et suiv.; 1069, 1070; — député invalidé et réélu, 718, 753; — Commissions extraparlementaires dont les députés doivent faire partie, 104, *ad notam*, 539, 542, 543, 545, 545 *quater*; — préséance des députés, 1130; — les députés prennent rang dans les solennités nationales, 1133; — honneurs qui leur sont dus, 1139; — honneurs funèbres, 1140 et suiv.; — insignes des députés, 1147; — médailles, *ibid.*; — pensions, 1164; — dispense des appels en cas de session, 342.

DÉSACCORD entre les Chambres, en matière législative, 676 et suiv.; — en matière de Budget, 529 et suiv.

DESSAISISSEMENT d'une Commission, 765.

DESTITUTION d'officiers ministériels, 122.

DESTRUCTION d'affiches, 207.

DÉTENTION d'un sénateur ou d'un député, — cas de détention opérée hors session, 1073; — cas de détention suspendue par ordre de la Chambre, *ibid.*; — cas de mandat d'amener non exécuté avant l'ouverture de la session, *ibid.*; — cas de condamnation exécutée pendant la session, 1074, 1075; — procédure des réquisitions à fin de cessation de la détention, 1076, 1077, 1078, 1079; — vérification des pouvoirs d'un sénateur ou d'un député détenu, 369; — effets de la détention au point de vue de l'exercice du droit d'initiative, 685 — au point de vue de l'indem-

nité, 1169; — cas de détention d'un électeur, 251; — détention des inculpés devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

DETTE PUBLIQUE ne peut être augmentée que par une loi, 512; — communication aux Chambres du tableau de la dette publique, *ibid.* — V. *Emprunts*.

DIFFAMATION pendant la période électorale, 296; — par voie d'écrits électoraux, 208; — par voie de protestation électorale, 357; — par déposition devant une commission d'enquête, 592; — envers un sénateur, un député ou un ministre, 1156 et suiv.; — dans l'enceinte du Palais législatif, 1127.

DIRECTEURS des contributions, de l'enregistrement, des domaines et des postes, directeurs de l'intérieur aux colonies, sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172. — des écoles pratiques d'agriculture et des fermes-écoles, 339.

DISCIPLINAIRES (mesures) prises par le Gouvernement ne rentrent pas dans le cadre des amnisties, 563.

DISCIPLINE dans les Chambres. Droit de discipline des Assemblées, anciennement, 455; — aujourd'hui, 456; — à l'étranger, 462; — dans les Assemblées de revision, 30; — il n'est pas permis de protester contre une mesure disciplinaire, 457; — il n'y a aucun recours contre les mesures disciplinaires, 458; — les mesures disciplinaires ne peuvent être rétroactives, 459; — cas de peine disciplinaire contre un membre démissionnaire, 460; — nature des peines disciplinaires au Sénat et à la Chambre, 461; — cas où il y a lieu de prononcer le rappel à l'ordre, 463, 464, 465, 466; — cas où il y a lieu de prononcer la censure simple, 467; — cas où il y a lieu de prononcer la censure avec exclusion, 468; — cas de délits de droit commun, 470, 1072, 1125 et suiv.; — la police des Chambres est exercée par le Président, 471; — les rappels à l'ordre sont prononcés par le Président, 472, 473, 474; — droit de parole du membre rappelé à l'ordre, 475; — le rappel à l'ordre à l'étranger, 476; — la censure est prononcée par l'Assemblée, 477; — droit de parole du membre menacé de censure, 478; — vote de la censure, 479; — cas de doute sur un vote de censure, *ibid.*; — cas de doute sur un article relatif à la discipline, 452; — cas où le droit de discipline s'étendrait aux ministres, 469; — cas où les peines disciplinaires se confondent, 480.

DISCOURS tenus dans le sein des Chambres, leur durée n'est pas limitée, 890; — cas où un discours doit être sommaire, 839, 652; — discours écrits, 890; — lecture du discours d'un absent, *ibid.*; — revision des discours, 963; — droit de police du Président sur les discours, 964; — immunités des discours, 1110 et suiv.; — distribution et affichage, 1119. — V. *Comptes rendus*.

DISCUSSION. Cas de discussion immédiate, 883. — V. *Clôture, Délibération*.

DISJONCTION par une Chambre d'un article voté par l'autre Chambre, 678; — procédure générale en matière de disjonction, 933; — disjonction par voie d'initiative gouvernementale, 72; — disjonction d'un article pour renvoi à une Commission différente, 833, 933; — disjonction ordonnée par la Haute Cour de justice, 620 à 632.

DISSOLUTION. Comment les anciennes Assemblées pouvaient être dissoutes, 347; — comment la Chambre des députés actuelle peut être dissoute, 348, 350; — question préalable sur les motions de dissolution, 348; — conséquences de la dissolution, 351, 336, 514, 556, 78 et suiv., 690; — convocation des collèges après dissolution, 351; — cas où la Présidence de la République devient vacante pendant la période de dissolution, 336; — cas de dissolution illégale, 353; — dissolution à l'étranger, 349, 352; — dissolution d'une Assemblée de revision, 27; — dissolution d'un Conseil général, 53; — dissolution d'une réunion publique, 187.

DISTRIBUTION des circulaires électorales, professions de foi et bulletins de vote, 213 et suiv.; — des journaux, 195; — distribution de bulletins de vote dans la salle des séances d'une Chambre, 422; — distribution des projets de loi, 721, 881, 690; — des propositions de loi, *ibid.*; — une proposition contre laquelle a été prononcée la question préalable ne peut être distribuée, 876; — distribution des projets de revision, 8; — des amendements, 11, 707; — des rapports, 783, 786, 806, 881; — d'un rapport d'élection, 385; — des discours tenus au sein des Chambres, 1119; — des demandes en autorisation de poursuites, 1097; — des rapports sur ces demandes, 1099; — des demandes en déclaration de déchéance, 318; — des rapports sur ces demandes, *ibid.*; — des messages, 634; — du rôle général des pétitions, 578; — du feuilleton des pétitions, 579; — d'un rapport de pétition, *ibid.*; — documents que le Gouvernement doit faire distribuer, 647; — le bureau de distribution ne peut recevoir que des documents officiels, 640 *ad notam*; — le Président seul peut ordonner une distribution dans la salle des séances, 690 *ad notam*.

DIVISION. Nécessité de la division, 995, 996, 1002; — droit d'exiger la division, 997; — cas où elle est impossible, 998; — division en cas d'ordre du jour motivé, 999; — en matière de vérification de pouvoirs, 396, 397; — dans un chapitre du Budget, 1000; — en matière de poursuites, 1106; — en matière de prise en considération, 1001; — en matière d'urgence, 997; — en matière de pétitions, *ibid.*; — conséquence de la division, 1003 et suiv.

DOCUMENTS que les ministères doivent faire distribuer aux Chambres, 647; — documents publiés par les Commissions d'en-

quête, 606; — immunités des documents imprimés par ordre des Chambres, 1110 et suiv.; — exemption de droits de poste, 962. — les documents non officiels ne peuvent être remis au guichet de la distribution, 690 *ad notam;* — documents déposés aux archives des Chambres, 649; — comment peuvent être communiqués les documents des Commissions d'enquête, 601.

DOMAINE DE L'ÉTAT. Comment il peut être aliéné, 526; — examen et vote, par les Chambres, des projets d'échange de terrains domaniaux, 526, 742, 816, 1036; — tableau des parties du domaine affectées à un service public, 647.

DOMESTIQUES, domicile électoral des domestiques, 125.

DOMICILE des sénateurs et des députés, 1065; — politique pour l'inscription sur les listes électorales, 125.

DONS aux Caisses de pensions parlementaires, 1164 *bis*.

DOSSIERS d'élection, 281, 283, 372; — dossiers judiciaires réclamés par un Bureau ou une Commission d'enquête, 377, 585, 598; — dossiers demandés aux Chambres par le Gouvernement, 649; — dossiers des pétitions déposées aux archives, 649.

DOTATION du Président de la République, 1186 et suiv.; — des Chambres, 1163 et suiv. — V. *Budget des Chambres*.

DOUANES. Modification des droits de douane, 523, 534, 551, 701, 857, 949.

DOUANIERS conservent le droit de vote, 250.

DOUZIÈMES PROVISOIRES, 537.

DOYEN D'AGE des Chambres, 407 et suiv.

DUELS. Cas où des incidents de séance peuvent entraîner un duel, 435, 467, 965.

E

ÉDIFICES DU CULTE, propriété, affectation, 526 *bis*; — cas de provocations délictueuses dans les lieux où s'exerce le culte, 5.

ÉDIFICES PUBLICS. Cas d'affichage d'écrits électoraux, 206.

ÉGALITÉ de suffrages dans les élections sénatoriales, 227; — dans les élections législatives, 226; — dans les nominations faites par les Chambres, 423, 427, 724; — dans un Bureau en matière d'élection, 382; — en séance publique sur une élection, 399; — dans une Commission, 747; — en séance publique, 993.

ÉLECTEURS. Sont éligibles à la Chambre des députés, 158; — régulièrement inscrits peuvent seuls voter, 247, 248. — V. *infra*, *Elections*, *Eligibles*.

ÉLECTION des anciennes Assemblées, 113; — du Sénat, 138 et suiv.; — de la Chambre des députés, 115 et suiv.; — du Président de la République, 328 et suiv.; — élection des Chambres à l'étranger, 114.

ÉLIGIBILITÉ aux anciennes Assemblées, 156; — à l'étranger, 157; — au Sénat, 168, 170 et suiv.; — à la Chambre des députés, 158 et suiv., 175; — comment l'éligibilité est jugée, 280, 358 et suiv.; — cas de bulletins portant le nom d'inéligibles, 274; — cas où des inéligibles sont élus, 363, 364, 365; — éligibilité à la Présidence de la République, 328, 329; — aux Commissions du Sénat et de la Chambre, 734, 735, 736.

ÉLYSÉE (Palais de l') est affecté au Président de la République, 1187, 1192.

ÉMARGEMENTS constatent le nombre des votants, 261; — règles spéciales à l'émargement pour l'élection des sénateurs, 262; — moins nombreux que les votants, 264 et suiv.; — plus nombreux, 269.

EMPLOIS PUBLICS. Il y est pourvu par le Président de la République, 92; — demandes de créations d'emplois, 66.

EMPRUNTS de l'État, 67, 512, 816; — des communes, 527; — des départements, *ibid.*

ENFANTS MINEURS de sénateurs ou de députés décédés, 1164 *bis*.

ENQUÊTES PARLEMENTAIRES. Principe du droit d'enquête, 584; — étendue du droit d'enquête, 585; — cas d'action politique parallèle à l'action judiciaire, *ibid.*; — cas où les pouvoirs du Sénat sont moins étendus que ceux de la Chambre, 586; — conséquences du principe de la séparation des pouvoirs en cas d'enquête, 587; — comment les enquêtes peuvent être ordonnées, 588; — enquêtes électorales, 404 et suiv., 589, 593; — audition de témoins, 591 et suiv.; — dépositions écrites, 597; — cas de Commissions rogatoires, *ibid.*; — communication de pièces par le Gouvernement, 598; — adjonction d'étrangers, 599; — publicité des séances, 600; — communication des documents remis aux Commissions d'enquête, 601; — enquêtes poursuivies hors du siège des Pouvoirs publics, 596; — époque des réunions, 602; — dépenses, 603; — durée des enquêtes, 604; — rapport, 606; — conclusions, 404 et suiv., 607; — cas d'enquête demandée au cours d'une interpellation, 672; — procédure à l'étranger, 293, 595.

ENREGISTREMENT gratuit pour les actes concernant les listes électorales, 132.

ENSEMBLE (vote sur l'), 40, 41, 1003 et suiv.

ENVELOPPES pour le vote dans les Chambres, 422.

ÉPREUVES douteuses, 1032 et suiv.; — parole entre deux épreuves, 905, 906.

ÉQUIPEMENT des troupes, 524.

ERRATA aux projets, propositions et rapports, 953; — aux lois votées, 87, 509; — à l'ordre du jour, 808.

ERREURS (cas d') matérielles dans les scrutins publics, 1056, 1057, 1058.

ESCORTES dues au Président de la République, 1137; — aux Chambres, 1139; — aux Bureaux des Chambres, *ibid.*; — aux ministres, 1144.

ESPAGNE. Électorat, 114; — éligibilité, 157; — cas d'égalité de suffrages, 226; — cas de protestations électorales, 354, *ad notam;* — cas d'enquête électorale, 404, *ad notam;* — cas de pression électorale, 295; — poursuite des délits électoraux, 298; — proportionnalité de la représentation, 219; — renouvellement du mandat, 308, 310; — incomptabilités parlementaires, 338; — Pouvoir législatif, 60; — Pouvoir exécutif, 93, 96, 327, 1188; — droit de grâce, 568; — droit de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — droit de pétition, 570; — exercice du droit d'initiative, 685, 693; — règles de la clôture, 919; — attributions judiciaires des Chambres, 613; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — cas d'offense envers les Chambres, 1154; — envers le Chef de l'État, 1152; — cas de crimes contre les Chambres, 1149; — Commissions, 738.

ÉTABLISSEMENTS CHARITABLES. Cas d'emprunts, 527.

ÉTAT DE SIÈGE. Comment déclaré anciennement, 555; — aujourd'hui, 556; — comment levé, 557; — en Algérie, 558; — aux colonies, 559; — dans les places de guerre, 560; — conséquences de l'état de siège, 561; — état de guerre, 562.

ÉTATS-UNIS. Souveraineté du peuple, 112; — électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — durée du mandat, 305; — cas de perte du mandat, 317; — renouvellement des Chambres, 308, 310; — vérification des pouvoirs, 362; — élection du Président de la République, 327, 336, *ad notam;* — Pouvoir législatif, 50, 60, 515, 523; — Pouvoir exécutif, 93, 96, 330; — droit de grâce et d'amnistie, 558; — droit de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — incompatibilités, 338; — sessions des Chambres, 497, 502; — messages, 634, 637; — cas de comités secrets, 802; — Commissions, 738; — discipline parlementaire, 462; — règles de la parole, 639, 890, 898; — quorum, 978, 981; — Votations, 1023; — immunités parlementaires, 1061; — indemnité législative, 1165; — traitement du Président de la République, 1188; — siège des Pouvoirs publics, 1198; — cas de revision constitutionnelle, 6; — attributions judiciaires des Chambres, 613; — Publicité des séances, 789.

ÉTRANGERS, ne peuvent être électeurs, 116; — ne sont pas éligibles, 161, 162, 170; — étrangers naturalisés, 116; — personnes étrangères à une Chambre, 789, 32; — pétitions d'étrangers, 570.

EXCEPTIONS soulevées devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

ÉVÊQUES peuvent être sénateurs ou députés, 167, 172.

EXCLUSION d'un représentant, anciennement, 455; — aujourd'hui, 461, 468, 483, 484, 30, 1047; — d'un étranger, 789; — d'un électeur, 236; — d'un accusé par la Haute Cour de justice, 620 à 632.

EXERCICE FINANCIER Sa durée pour le Budget de l'Etat, 537; — pour le Budget des Chambres, 1182.

EXILÉS peuvent adresser des pétitions aux Chambres, 571.

EXPÉDITION authentique des lois, 87; — des procès-verbaux, 958.

EXPLICATIONS de vote dans les Chambres, 1011; — le vote des lois ne peut être motivé, 1012; — cas de considérants en matière législative, 1013, 697.

EXPOSÉ DES MOTIFS des projets de loi, 684, 690; — des propositions de loi, 688, 690; — des demandes d'urgence, 879; — d'une demande de revision, 8.

EXTINCTION d'actions pénales, 563.

F

FACTEURS ne peuvent distribuer des circulaires ou bulletins de vote en dehors de leur service, 213.

FAILLIS, conséquences de la faillite au point de vue du droit électoral, 120.

FAIT PERSONNEL. Parole accordée pour un fait personnel, 904.

FAITS CONNEXES. — V. *Connexité.*

FALSIFICATION d'un scrutin, 290.

FAUSSES NOUVELLES, 296.

FEMMES. Peuvent adresser des pétitions aux Chambres, 571; — ne peuvent être inscrites sur les listes électorales, 115.

FÊTES NATIONALES, 1133.

FEUILLES DE POINTAGE, 277, 278.

FEUILLES DE PRÉSENCE, 492.

FEUILLETON. Renseignements qu'il doit contenir, 389, 715, 752, 808, 953; — Feuilleton des pétitions, 579.

FINANCES PUBLIQUES. Comment surveillées anciennement, 511; — aujourd'hui, 512 et suiv., 521 et suiv.; — à l'étranger, 515; — droit de priorité de la Chambre en France, 529 à 532, 534; — à l'étranger, 533; — finances des communes, 527; — des départements, *ibid.* — V. *Budget.*

FINLANDE. Interdiction du mandat impératif, 302.

FLAGRANT DÉLIT. — V. *Délit.*

FONCTIONNAIRES PUBLICS. Comment ils sont nommés, 55, 92; — leur inscription sur les listes électorales, 130; — ne peuvent s'associer à un mouvement de pétitions, 573; — cas où ils sont inéligibles au Sénat, 172; — à la Chambre des députés, 167; — cas d'incomptabilités, ancienne-

ment, 337; — aujourd'hui, 339 et suiv.; — à l'étranger, 338; — cas de fonctionnaires députés ou sénateurs, 1171 et suiv.; — fonctionnaires entendus par un Bureau pour la vérification des pouvoirs, 375; — cités par une Commission d'enquête, 593. — V. *Cumul.*

FONDS DÉPARTEMENTAL. Répartition, 522.

FONDS SECRETS, 517.

FORCE ARMÉE. Le Président de la République en dispose, 92; — cas où elle peut être requise par les présidents des collèges électoraux, 236; — par les Présidents des Chambres, 1121.

FORÊTS. Conservateurs et inspecteurs des forêts, 167, 172.

FORTIFICATIONS. Comment autorisées, 526, 699.

FRAIS FUNÉRAIRES en cas de décès d'un sénateur ou d'un député, 1143.

FRANCHISE POSTALE accordée aux Présidents des Chambres, 435; — aux comptes rendus, 962.

FRAUDES. Répression générale des fraudes en matière d'élections, 285; — cas d'inscriptions frauduleuses, *ibid.*; — exercice illégal du droit de vote, 287; — conséquences des condamnations pour fraude électorale au point de vue des droits civiques, 117, 123; — conséquences électorales des fraudes en matière de recrutement, 123.

FUNÉRAILLES. — V. *Décès.*

G

GÉRANCE des journaux, 190, 191, 192, 199; — compatible avec le mandat législatif, 344.

GOUVERNEURS DES COLONIES. Sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172.

GRÂCE. Son caractère, 563; — comment accordée anciennement, 563; — aujourd'hui, 564 et suiv.; — à l'étranger, 568; — ses effets sur la capacité électorale, 118; — sur l'éligibilité, 165.

GRÈCE. Souveraineté nationale, 112; — électorat, 114; — éligibilité, 157; — durée du mandat, 305; — droit d'initiative, 60, 66, *ad notam;* — droit de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — droit de grâce et d'amnistie, 568; — cas d'interprétation des lois, 89; — cas de revision constitutionnelle, 6; — inviolabilité du chef de l'Etat, 96; — nomination des ministres, 98; — accusation et jugement des ministres, 613; — Budget de l'État, 515; — droit de pétition, 583; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — indemnité législative, 1165; — Commissions, 738.

GREFFE du Sénat constitué en Cour de justice, 624.

GREFFIERS. Conséquence électorale de la destitution, 122.

GROUPES des Chambres, 49, 430, 908.

GUADELOUPE nomme un sénateur et un député, 222, 223, 279.

GUERRE. Droit de paix et de guerre, anciennement, 552; — aujourd'hui, 553; — à l'étranger, 554; — conséquences électorales de la désertion en temps de guerre, anciennement, 123; — vérification du matériel de guerre, 541; — cas où un membre provoque à la guerre civile, 468.

GUYANE (La). Nomme un député, 222, 279.

H

HEURE des scrutins pour les élections législatives, 256; — pour les élections sénatoriales, 258.

HONGRIE. Règles protectrices de la liberté des votes, 286, 287, 291, 293, 295, 298; — cas de circonscription privée du droit de vote, 293; — protestations électorales, 354, 355, 357; — vérification des pouvoirs, 293, 362; — commissions, 738; — ordre du jour, 811; — enquêtes électorales, 406; — mesures disciplinaires, 462; — pétitions, 570; — cas de diffamation, 1162; — cas d'offense envers le Chef de l'État, 1152; — envers les Chambres, 1154.

HONNEURS dus au Président de la République, 1137; — aux Chambres, 1139 et suiv.; — aux ministres, 1144, 1145.

HOSPICES. Comment ils peuvent emprunter, 527.

I

IMMUNITÉS parlementaires. — V. *Inviolabilité.*

IMPOTS. Ne peuvent être autorisés que par le Pouvoir législatif, 511, 512, 515; — refus d'autoriser l'impôt, 516; — cas où des impôts non autorisés auraient été perçus, 517; — initiative en matière d'impôts, 69, 529, 534; — examen et vote des impôts, 816, 853, 1036. — V. *Communes, Départements.*

IMPRESSION des projets ou propositions, 690; — des demandes de revision, 8; — des rapports, 783; — des amendements, 707; — des messages, 634; — des communications faites aux Chambres, 643; — du résultat du tirage des Bureaux, 715; — des questions écrites, 650 *bis;* — du rôle général des pétitions, 578; — du feuilleton des pétitions, 579; — des demandes de poursuites, 1097.

IMPRIMEURS. Responsabilité, en cas d'écrits électoraux, 201, 202, 210; — en cas de listes de candidatures, 179, 209; — en cas d'écrits périodiques, 193, 194, 199.

IMPROBATION. Les marques d'improbation sont interdites au public des tribunes, 789.

INCAPABLES. Cas où des individus incapables ont voté, 249; — les incapables peuvent adresser des pétitions aux Chambres, 571.

1157, 1158, 1159; — cas de bulletins de vote contenant des injures, 272.

INSAISISSABILITÉ des pensions des sénateurs et des députés, 1164 *bis;* — n'existe plus pour l'indemnité législative, 1174.

INSIGNES des membres des anciennes Assemblées, 1146; — des sénateurs et des députés actuels, 1147.

INSPECTEURS d'académie, des écoles primaires et des forêts sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172.

INSTRUCTION d'une affaire criminelle par le Sénat constitué en Cour de justice, 628; — instruction du procès des ministres, en 1830, par la Chambre des députés, 615; — par la Chambre des pairs, 616; — par une Commission d'enquête, 689 et suiv.

INTENDANTS militaires sont inéligibles à la Chambre des députés, 167; — sont inéligibles au Sénat, 171, 172.

INTERDICTION de la parole en cas de rappels à la question, 914; — en cas de rappels à l'ordre, 481; — interdiction du droit de vote par les tribunaux, 119; — du droit de vote dans les Chambres, 1016; — des fonctions publiques, 328; — du territoire de la République, *ibid.*

INTÉRÊT LOCAL. Dépôt des projets d'intérêt local, 684; — examen et vote, 742, 816, 1036.

INTÉRIM d'un ministre, 100.

INTERPELLATIONS. Droit d'interpellation, anciennement, 655; — à l'étranger, *ibid.*; — aujourd'hui, 656; — forme et dépôt des demandes d'interpellation, *ibid.*; — matières sur lesquelles peut porter une demande d'interpellation, 657; — fixation du jour, 658, 659; — cas de discussion immédiate, 660; — cas où le Cabinet est démissionnaire, 661; — cas de nouvel ajournement, 662; — cas de refus de réponse, 663; — cas de commissaire du Gouvernement en matière d'interpellations, 642; — cas de jonction d'interpellations, 664; — cas de jonction à un projet de loi, *ibid.*; — cas où l'interpellation vise un député ou un sénateur, 665; — conclusion des interpellations, 666; — forme et dépôt des ordres du jour motivés, *ibid.*; — cas d'amendements à des ordres du jour, 668; — priorité de la formule repoussant toute addition, *ibid.*; — cas d'ordre du jour après le départ des ministres, 669; — après une déclaration ministérielle, *ibid.*; — cas de renvoi des ordres du jour aux Bureaux ou à une Commission, 670; — impossibilité de conclusions distinctes, 671; — cas de demande d'enquête, 672; — cas de projet de résolution, 673; — sanction des ordres du jour votés, 674 *bis;* — cas de retrait d'une interpellation, 674; — cas d'interpellation transformée en question, *ibid.*; — droit de parole des auteurs d'interpellation, 903; — les interpellations sont interdites de collègue à collègue, 463, 654; — interpellations visant une Commission, 464; — visant le Bureau de la Chambre, 444.

INTERPRÉTATION des lois ordinaires, 89, 90; — des lois constitutionnelles, 7; — du règlement, 452.

INTERRUPTIONS sont interdites, 463; — cas où elles sont reproduites dans les comptes rendus, 964; — ne peuvent être rectifiées au procès-verbal, 955.

INTERVENTION dans la politique intérieure d'un pays étranger, 450, 909.

INTITULÉ des lois, 88.

INVALIDATION. — V. *Annulation.*

INVIOLABILITÉ PARLEMENTAIRE. Inviolabilité personnelle dans les anciennes Assemblées, 1059; — textes qui la consacrent actuellement en France; sanctions pénales, 1060; — l'inviolabilité parlementaire à l'étranger, 1061; — caractère de l'inviolabilité personnelle, 1062; — nul ne peut renoncer à l'inviolabilité, 1063; — l'inviolabilité couvre tous les membres des Chambres sans exception, 1064; — elle ne s'étend pas au domicile, 1065; — tout acte de poursuite accompli sans autorisation pendant les sessions est nul de plein droit, 1066; — cas de co-prévenus, *ibid.*; — examen de la question de prescription, 1067; — point de départ de l'inviolabilité, 1068; — l'inviolabilité couvre les membres du Sénat réunis séparément comme Cour de justice, *ibid.*; — elle ne couvre pas les membres d'une législature qui n'est pas encore en fonctions, *ibid.*; — elle couvre les membres non admis, 1069; — cas de membres dont l'admission est ajournée, 1070; — cas de flagrant délit, 1071; — cas de flagrant délit en séance, 1072, 1225, 1229; — cas de détention ou de poursuites hors session, 1073; — cas de mandat d'amener non exécuté avant la session, 1074, 1075; — procédure des réquisitions à fin de cessation de poursuites ou de détention, 1076 à 1079; — conséquences de la détention pendant la session, 1080; — cas de contravention, 1081, 1082, 1083; — cas d'opposition, 1084, 1085; — cas de pourvoi, 1086; — cas d'assignation, 1087, 1088; — cas d'action civile, 1089; — immunités des discours et des votes, anciennement 1110; — aujourd'hui, 1111, 1114, 1115; — à l'étranger, 1112; — étendue de ces immunités, 1113; — droit de réponse, 1116, 1117; — inviolabilité des actes des Chambres, 1118; — distribution et affichage de discours, 1119; — inviolabilité du Palais des Chambres, 1120 et suiv.; — comment les demandes de poursuites sont formulées et reçues, 1090 et suiv.; — caractère de l'examen, 1101, 1102, 1105; — cas de pièces réclamées au Gouvernement, 1103; — cas où un membre demande à être poursuivi, 1104; — vote sur les demandes de poursuites, 1106, 1107; — limites des autorisations, 1108; — le droit d'autorisation ne peut être délégué, 1109; — cas d'ordonnances de non-lieu, 1109 *bis;* — cas de retrait d'une demande de poursuites, 1109 *ter.*

ITALIE. Source des pouvoirs, 112; — électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — règles protectrices du droit de vote, 288; — renouvellement des Chambres, 308; — vérification des pouvoirs, 362, 372, 373, 374; — protestations électorales, 354; — incompatibilités, 337; — Bureau provisoire, 407; — discipline, 462; — procédure des résolutions, 450; — cas de dissolution, 352; — Pouvoir législatif, 50, 60, 693; — Pouvoir exécutif, 93, 96, 327, 1188; — reprise de projets retirés, 77; — droit de grâce, 568; — règles de la parole, 898; — attributions judiciaires des Chambres, 613; — indemnités parlementaires, 1061, 1112; — offenses envers les Chambres, 1154; — envers le chef de l'Etat, 1152; — commissions, 738.

J

JAPON. Pouvoir législatif, 50; — délai pour les protestations électorales, 355; — vérification des pouvoirs, 362; — Bureau de la Chambre, 419; — mesures disciplinaires, 462; — congés, 490; — droit de grâce et d'amnistie, 568; — vote du Budget, 851; — cas de refus du Budget, 516; — durée des sessions, 497; — droit de paix et de guerre; traités diplomatiques, 554; — exercice du droit de pétition, 570; — questions, 650; — interpellations, 655; — Commissions, 738, 750; — Commissions d'enquête, 595; — participation du Président aux travaux des Commissions, 435; — Commissions mixtes, 675; — cas de dissolution, 349; — cas de partage des voix dans les Chambres, 993; — quorum, 978; — immunités parlementaires, 1061; — cas de revision constitutionnelle, 6; — indemnité législative, 1165.

JONCTION d'interpellations, 664, 671, 896.

JOURNAL OFFICIEL. Publie le procès-verbal authentique de l'élection du Président de la République, 334; — opère promulgation des lois qui y sont insérées, 509; — doit publier les résolutions relatives aux pétitions, 583; — publie les noms des sénateurs et députés proclamés, 284; — les résultats du tirage des Bureaux, 715; — les rapports d'élections, 387; — les questions écrites et les réponses des ministres, 650 *bis*; — la liste des sénateurs ou députés absents sans congé, 493; — les noms des membres qui ont pris part aux scrutins, 1047; — le compte rendu des emplois réservés aux anciens militaires, 648.

JOURNAUX. Règles applicables à la publication des journaux, 190 et suiv.; — peuvent être rédigés par des sénateurs ou des députés, 344; — peuvent être signés par des sénateurs ou des députés en qualité de gérants, *ibid.*; — reçoivent gratuitement le compte rendu analytique des séances des Chambres, 961; — les épreuves du compte rendu sténographique leur sont communiquées, *ibid.*; — cas où leurs suppléments peuvent jouir de la franchise postale, 962; — cas de lecture d'un journal à la tribune, 463, 910; — cas de crimes et de délits de presse, 197 et suiv., 1148 et suiv.

JUGES. Cas d'inéligibilité, 167, 172; — cas d'incompatibilité, 339; — cas où les juges suppléants sont inéligibles à la Chambre des députés, 167; — cas où les juges de paix sont inéligibles à la Chambre des députés, 167; — les juges de paix statuent en appel sur la formation des listes électorales, 135; — candidature d'un juge de paix comme délégué sénatorial, 139.

JURÉS. Leurs fonctions sont incompatibles avec le mandat législatif, 342; — outrages publics à un juré, 119.

L

LACÉRATION d'affiches, 207.

LECTURE du procès-verbal, 952, 502; — des projets de loi, 684; — des propositions de loi, 685; — des rapports, 782; — des rapports d'élection, 383; — des articles, 8209 et suiv.; — des amendements, 830; — des interpellations, 656; — des ordres du jour motivés, 666; — des messages présidentiels, 634; — des déclarations ministérielles, 643; — des décrets de clôture, 502, 503, 504; — d'une lettre de démission, 315; — cas d'interdiction de la lecture d'un document, 912 et suiv. — V. *Délibération*.

LÉGALISATION des pétitions, 575; — des protestations électorales, 354; — des déclarations de candidature, 176.

LÉGION D'HONNEUR. Comment les décorations dans l'ordre sont décernées, 57; — les sénateurs et députés ne peuvent être nommés ou promus dans la Légion d'honneur, 339.

LEGS aux Caisses de pensions parlementaires, 1164 *bis*.

LIBERTÉ PROVISOIRE des inculpés devant la Haute-Cour, 620 à 632.

LIQUIDATION des pensions des anciens sénateurs et des anciens députés, 1164 *bis*.

LIQUIDATION JUDICIAIRE. Conséquences au point de vue du droit électoral, 120; — au point de vue de l'éligibilité, 162.

LISTES des électeurs à la Chambre des députés, 124 et suiv.; — au Sénat, 151, 152, 153; — cas d'inscriptions frauduleuses, 285, 286; — listes d'émargement, 261; — liste des candidats pour les élections sénatoriales ou législatives, 179, 209; — pour les élections faites par les Chambres, 420; — de présence, 492.

LOGEMENTS accordés dans les bâtiments de l'État, 536.

LOIS. Comment sanctionnées autrefois, 48; — comment définitives aujourd'hui, 49; — rédaction des lois, 51; — rectification d'une loi votée, 87, 509; — expédition au-

thentique, *ibid.*; — promulgation, 505 et suiv.; — interprétation, 89; — abrogation, 90; — intitulé des lois, 88. — V. *Initiative des lois.*

LOTERIES, comment autorisées, 51.

LUXEMBOURG (Palais du). Affectation ancienne, 1191; — affecté actuellement au Sénat, 1194, 1195; — est inviolable, 1125 et suiv.

LYCÉES DE L'ÉTAT. Concession de bourses, 648.

M

MADAGASCAR. Budget et emprunts, 545 *bis*; — chemins de fer, *ibid.*

MAGISTRATURE. Conditions de capacité et d'avancement; compétence exclusive du Pouvoir législatif; cas de délégation provisoire, 51. — V. *Pouvoir judiciaire, Tribunaux.*

MAIRES. Leur participation à la confection des listes électorales, 133; — Peuvent-ils signer des manifestes électoraux? 204, 212; — leurs pouvoirs en matière d'affichage, 207; — leur présence dans des réunions électorales, 181; — leur rôle dans l'élection des délégués sénatoriaux, 141, 142; — président les Bureaux électoraux pour la nomination des députés, 233; — éligibilité des maires de Paris, 167; — aucune incompatibilité sénatoriale ou législative ne frappe les maires de Paris, 339.

MAIRIE. Cas de réunions électorales tenues à la mairie, 185; — cas de fraude électorale dans un bureau de mairie, 285.

MAISONS A BON MARCHÉ. Commission de répartition des prêts, 545.

MAITRES DES REQUÊTES. Leurs fonctions sont incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député, 339.

MAJORITÉ. Définition; comment se calcule la majorité absolue, 224, 265, 266, 267, 272, 427; — la majorité relative, 268; — majorité requise pour l'élection des anciennes Assemblées, 225; — actuellement pour être élu député, 226; — pour être élu délégué sénatorial, 142; — pour être élu sénateur, 227; — pour être élu Président de la République, 329; — pour décider qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles, 4; — pour le vote d'une loi de revision, 41; — pour les élections faites par les Chambres, 423 et suiv.; — pour la convocation extraordinaire des Chambres, 499; — V. *Egalité.*

MANDAT. Interdiction du mandat impératif, anciennement, 300; — aujourd'hui, 301; — à l'étranger, 302; — cas de cumul des mandats législatifs, 303; — durée ancienne, 304; — dans les Chambres actuelles, 305; — comment on suppute la durée du mandat de la Chambre, 306; — renouvellement intégral de la Chambre, 307; — renouvellement à l'étranger, 308; — renouvellement partiel du Sénat, 309; — comment on suppute la durée du mandat sénatorial, *ibid.*; — renouvellement des Hautes Chambres à l'étranger, 310; — cas de cassation d'un mandat, 311; — cas d'option au Sénat, 312; — cas d'option d'un député élu sénateur ou d'un sénateur élu député, 313; — cas de démission du mandat, 314, 315, 316; — cas de déchéance du mandat, 317 à 320; — cas d'incompatibilité, 337 et suiv.

MANŒUVRES électorales, 296.

MANIFESTATIONS de nature à troubler l'ordre dans les Chambres, 463. — V. *Mouvements.*

MANIFESTES électoraux, 201 et suiv.

MARCHÉS conclus au nom de l'État, 524, 648; — au nom des Chambres, 1181.

MARINS. Cas où ils ne peuvent voter, 250; cas où ils sont inéligibles au Sénat, 171; — à la Chambre des députés, 164.

MARTINIQUE (La) nomme un sénateur et un député, 222, 223, 279.

MATÉRIEL de guerre (contrôle du), 541.

MÉDAILLE des sénateurs et des députés, 1147.

MERCREDI (Le) est consacré aux travaux des Commissions, 760.

MESSAGES. Caractère des messages, 633; — ancienne procédure des messages, *ibid.*; — procédure actuelle, 634; — cas de réponse, 635, 636; — messages à l'étranger. 637; — messages portant dissolution, 350.

MEXIQUE. Revision constitutionnelle, 6.

MILITAIRES. Leur inscription sur les listes électorales, 128; — cas où ils ne peuvent voter, 250; — cas où ils sont inéligibles à la Chambre des députés, 164; — cas où ils sont inéligibles au Sénat, 171; — vote des militaires dans les Chambres, 1018; — cas d'ordres contraires à la Constitution républicaine, 5; — compte rendu des emplois réservés aux anciens militaires, 648.

MINEURS. Peuvent adresser des pétitions aux Chambres, 571.

MINISTÈRE PUBLIC. Cas où les fonctionnaires du Ministère public sont inéligibles, 167, 172; — Ministère public près d'une Chambre constituée en Cour de justice, 615, 619, 621, 624.

MINISTRES. Comment nommés anciennement, 97; — aujourd'hui, 92, 98; — cas de démission des ministres, 98, 657, 661, 669; — action des Chambres dans la constitution des Cabinets, 99; — projets déposés par un ministre démissionnaire, 76; — nombre des ministres, 100; — cas de création d'un ministère, *ibid.*; — cas d'intérim, *ibid.*; — fonctionnement et attributions, anciennement, 101; — aujourd'hui, 102, 103; — cas d'arbitrage, 104; — contreseing des ministres, 92, 98, 103; — responsabilité des ministres, anciennement, 105; — aujourd'hui, 106, 107, 517, 856; — à l'étranger, 108; — cas de mise en accu-

sation, 609 et suiv.; — droit d'entrée dans les Chambres, autrefois, 638; — aujourd'hui, 639; — les ministres déposent les projets de loi, 684; — comment ils peuvent déposer des amendements, 704; — droit de parole des ministres en principe, 639; — il prime le rappel au règlement, 453; — le tirage des Bureaux, 719; — les questions préjudicielles, 936; — peut-il s'exercer après la réplique de l'auteur d'une question, 652; — cas où le Président invite un ministre à ajourner l'exercice de son droit de parole, 894; — le droit de parole des ministres ne leur permet pas d'interrompre l'orateur, 895, 899; — ni d'être entendus pendant un vote, 906; — ou entre deux épreuves, *ibid.*; — les ministres ne peuvent être rappelés à la question, 914; — le droit de parole des ministres fait obstacle à la clôture, 922; — cas où un ministre demande la parole après la clôture, 927, 928; — sur le procès-verbal, 955; — pour un fait personnel, 904; — droit de parole des ministres avant les interpellateurs, 663; — droit de répondre aux ministres, 899, 900; — droit de vote des ministres, 1019; — abstention de ministres, 106; — les ministres sont tenus de répondre en cas de renvoi des pétitions, 583; — réponse des ministres aux questions orales, 650, 652, 654; — aux questions écrites, 650 *bis*; — notification aux ministres des demandes d'interpellation, 656; — présence nécessaire du ministre compétent pour la fixation d'une interpellation, 658; — cas où la personne d'un ministre serait mise en cause dans les débats, 463; — situation des ministres vis-à-vis des mesures disciplinaires, 469; — cas où des ministres seraient visés par une demande de poursuites, 1093; — situation des ministres dans la Cour de justice, 630; — traitement des ministres, 1189; — préséances entre les ministres, 100; — préséance des ministres dans les cérémonies publiques, 1130; — honneurs civils dus aux ministres, 1144; — honneurs militaires, *ibid.*; — honneurs funèbres, 1145; — cas d'assignation d'un ministre, 104. — V. *Sous-secrétaires d'Etat.*

Ministres des cultes. Intervention électorale, 180. — V. *Archevêques, Evêques.*

Missions confiées à des sénateurs ou à des députés, 340, 1018; — droit de parole d'un membre en mission temporaire, 642.

Mobilier des Chambres, 1183.

Mobilisation. Situation des sénateurs et des députés en cas de mobilisation, 342.

Modification d'un projet déposé, 76; — d'une loi votée, 87.

Monnaies. Contrôle des monnaies, 543.

Motifs d'un décret de retrait, 76; — d'un ajournement, 933; — du passage aux articles, 828; — d'un retrait d'amendement, 710; — en matière de renvoi de dossier d'élection, 400; — en matière de règlement de l'ordre du jour, 805; — motifs des rapports, 781; — des votes, 400, 1011 et suiv.; — de l'abstention, 1027.

Motions d'ordre intérieur, 450; — motions diverses, *ibid.*

Mouvements provoqués par l'entrée d'un nouveau membre, 961; — par la retraite des ministres, 98. — V. *Manifestations.*

Musées nationaux (Commission des), 104, *ad notam.*

N

Nationalité requise pour l'électorat, 115, 116; — pour l'éligibilité, 158 et suiv., 170, — comment constatée pour l'électorat, 132; — pour l'éligibilité, 159, 160, 161; — questions de nationalité en matière de vérification de pouvoirs, 390.

Naturalisation. Confère l'électorat, 116; — ses effets quant à l'éligibilité, 162.

Navigation maritime (sécurité de la), 545.

Neutralité (déclaration de), 553.

Norvège. Source des pouvoirs, 112; — Électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — incompatibilités parlementaires, 337; — Pouvoir législatif, 50, 60; — Pouvoir exécutif, 93, 327, 1188; — traités internationaux, 548; — Budget de l'État, 515; — entrée des ministres dans les Chambres, 639; — accusation et jugement des ministres, 613; — immunité parlementaire, 1061, 1112; — indemnité législative, 1165; — cas de revision constitutionnelle, 6; — comités, 738; — ordre du jour, 803.

Notaires. Conséquences électorales de leur destitution, 122.

Notification de la constitution des Chambres, 433; — des annulations d'élections, 403; — des démissions, 314; — des condamnations pouvant entraîner déchéance, 318; — en matière d'autorisation de poursuites, 1108; — de suspension de poursuites, 1079; — des décisions des Commissions de revision des listes électorales, 135.

Numérotage des articles d'une loi, 87.

O

Obsèques. — V. *Décès.*

Océan pacifique. Protection des droits des Français, 547, *ad notam.*

Octroi. Vote des taxes d'octroi, 527; — remplacement, *ibid.*

Offenses envers le Président de la République, 1151, 620 à 632; — envers le Chef de l'Etat à l'étranger, 1152; — envers les Chambres en France, 1153, 1155; — à l'étranger, 1154.

Officiers des armées de terre et de mer sont inéligibles à la Chambre des députés,

167; — cas où ils sont inéligibles au Sénat, 172; — cas où des officiers généraux sont membres du Parlement, 342; — cas de pétitions signées d'officiers, 571, *ad nolam*.

OFFICIERS MINISTÉRIELS. Conséquences électorales de leur destitution, 122.

OPPOSITION à un jugement par défaut contre un sénateur ou un député, 1084, 1085.

OPTION des députés autrefois, 311; — des sénateurs, 312; — d'un sénateur élu député, et réciproquement, 313.

ORATEURS parlent à la tribune, 889; — peuvent être autorisés à parler de leur place, *ibid.*; — forme des discours, 890; — inscriptions, anciennement, 891; — aujourd'hui, 892, 893, 903; — le Président seul accorde la parole, 894; — les orateurs ne peuvent être interrompus, 895; — ils peuvent reviser leurs discours, 963; — ils peuvent faire des rectifications au procès-verbal, 951, 955. — V. *Parole*.

ORDRE. Cas où un membre trouble l'ordre, 463 et suiv.; — cas où un étranger trouble l'ordre, 789.

ORDRE DU JOUR de la séance. Préparé par le Président, 803; — réglé par la Chambre, *ibid.*; — cas d'ordre du jour arrêté pour plusieurs séances, 804; — ordre du jour après les prorogations, 812; — vote sur les questions d'ordre du jour; règles de priorité, 805; — cas de motions motivées, *ibid.*; — inscription des rapports à l'ordre du jour, 806; — cas où une décision d'ordre du jour ne peut être rapportée, 807; affichage et publication de l'ordre du jour, 808; — modification par la Chambre, 809, 810; — par le Président, 811; — interdiction de régler l'ordre du jour d'une session future, 812; — cas de simultanéité dans les deux Chambres, 679; — mise à l'ordre du jour des rapports d'élection, 387, 388, 389; — ordre du jour d'une Assemblée de revision, 8 et suiv.; — ordre du jour des Bureaux, 723, 989; — des Commissions, 762.

ORDRES DU JOUR pur et simple ou motivés en matière d'interpellation, 666, 667, 668; — priorité de l'ordre du jour pur et simple, 667; — ordre du jour interprétatif, 669; — — cas de renvoi des ordres du jour aux Bureaux, 670; — à une Commission, *ibid.*; — priorité en matière d'ordres du jour, motivés, 667; — cas d'amendements aux ordres du jour, 668; — priorité de la formule repoussant toute addition, *ibid.*; — cas d'ordre du jour après le départ des ministres, 669; — après une déclaration ministérielle, *ibid.*; — ordres du jour distincts après jonction, 671; — cas de demande d'enquête opposée à des ordres du jour, 672; — cas de résolution opposée à des ordres du jour, 673; — ordres du jour motivés au cours de la discussion du Budget, 66, 855; — ordre du jour motivé visant une loi, 666; — présenté au cours d'une loi, 697; — en matière de pétitions, 581; — sur le passage aux articles, 828; — en matière d'ajournement, 930; — en matière de renvoi de dossiers électoraux, 400; — en matière de réglement de l'ordre du jour, 805; — cas d'ordre du jour opposé à une résolution, 450, 855, 1153; — en matière de poursuites, 1106, 1153; — ordonnant une enquête, 588; — visant le Bureau de la Chambre, 444; — ayant la forme d'une proposition de loi, 63; — conséquences des ordres du jour motivés, 674 *bis*; — ordre du jour pur et simple sur un incident réglementaire, 395; 657, 717, 876, 986, *in fine*.

ORPHELINS MINEURS de sénateurs ou de députés, 1164 *bis*.

OTTOMAN (Empire). — V. *Turquie*.

OUTRAGE au Président de la République, 1151; — à un membre de la Haute-Cour pendant les audiences, 620 à 632; — aux bonnes mœurs, 123.

OUVERTURE des séances, 792 et suiv.

P

PAIX. — V. *Guerre*, *Traités*.

PALAIS-BOURBON. Son origine, 1191; — est affecté à la Chambre des députés, 1194, 1195; — est inviolable, 1125 et suiv.

PAPIER BLANC. Interdit pour les affiches électorales, 201; — exigé pour les bulletins de vote, 245.

PARENTÉ des sénateurs siégeant en Haute Cour, 620 à 632.

PARI MUTUEL (fonds du), 545.

PARIS est le siège des Pouvoirs publics, 1194, 1195; — n'est pas le siège de l'Assemblée nationale, 24, 1194, 1196; — comment l'état de siège peut être déclaré à Paris, 560; — formation des listes électorales à Paris, 126.

PAROLE. Comment accordée anciennement, 891; — aujourd'hui, 892, 893, 894; — comment on use du droit de parole, 889, 895, 896; — cas d'échange de tours d'inscription, 897; — limitation du droit de parole, 898; — droit de parole des ministres, est constitutionnel, 630; — cas où il prime des questions ou des opérations réglementaires, 453, 719, 936; — il n'entraîne pas le droit d'interrompre l'orateur, 895, 839; — il ne peut s'exercer pendant un vote, 906; — ni entre deux épreuves, *ibid.*; — cas où le Président croit devoir ajourner le droit de parole d'un ministre, 894; — droit de parole des ministres dans les questions, 652; — droit de parole des ministres avant les interpellateurs, 663; — droit de parole des ministres en cas de clôture, 922, 927, 928; — droit de réponse aux ministres, 899, 900; — droit de parole des rapporteurs, 901, 906, 922, 929; — faveur de parole accordée aux présidents de Commissions, 901; — droit de parole des auteurs de propositions ou d'amendements, 902; — des

auteurs d'interpellation, 903; — cas de concurrence entre le droit de parole des auteurs d'amendement et celui des orateurs inscrits, 831; — cas où la parole ne peut être refusée, 453, 904; — cas où la parole ne peut être accordée, 411, 421, 905, 906, 916; — cas où la parole peut être interdite, 914, 481; — droit de parole des membres non validés, 907; — des membres poursuivis, *ibid.*; — droit de parole du Président d'âge, 413; — du Président définitif, 917; — direction des débats, 908; — cas où le Président de la République serait nommé, 909; — cas de critiques contre une autre Chambre, 681; — cas d'attaques contre des décisions de justice, 913; — cas d'attaques contre la Constitution, 909; — cas de lecture de journaux, 910; — cas de citations de pièces, 912; — cas où des tiers sont mis en cause, 911; — cas où l'orateur sort de la question, 914; — cas de clôture, 918 et suiv.; — parole en cas de rappel à l'ordre, 475; — de censure, 478; — d'exclusion, 483, 484; — dans les Assemblées de revision, 37; — dans les cérémonies publiques, 1132; — délits de parole, V. *Délits.*

PARQUET de la Haute Cour de justice, 620 à 632.

PASTEURS. Leurs fonctions sont compatibles avec le mandat de sénateur ou de député, 339.

PAYS-BAS. Sources de la souveraineté, 112; — électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — interdiction du mandat impératif, 302; — durée du mandat, 305, 310; — cas de démissions, 314; — renouvellement des États généraux, 308; — incompatibilités, 338; — vérification des pouvoirs, 362; — Pouvoir législatif, 50, 60, 693; — Pouvoir exécutif, 93, 96, 327, 1188; — responsabilité des ministres, 108; — accusation et jugement des ministres, 613; — droit de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — droit de grâce et d'amnistie 568; — sessions des Etats généraux, 497, 498; — cas de dissolution, 349, 352; — Budget de l'État, 515, 533; — règles de la parole, 888, 898; — droit d'enquête parlementaire, 584, 588, 595; — indemnité législative, 1165; — immunités parlementaires, 1112; — offenses envers le Chef de l'État, 1152; — siège des Pouvoirs publics, 1198; — cas de revision constitutionnelle, 6; — comité secret, 800, 801.

PEINES disciplinaires. — V. *Discipline.*

PENSIONS. Droits du Pouvoir législatif en matière de pensions, 525; — initiative des demandes de pensions, 66, 68; — vote des projets accordant des pensions, 816; — pensions des fonctionnaires investis d'un mandat législatif, 1173; — des sénateurs et députés, 1164 *bis*; — pensions des employés des Chambres, 1184. — V. *Retraites.*

PERMANENCE des anciennes Assemblées, 496; — d'une séance, 798; — des listes électorales, 134.

PERSONNALITÉS sont interdites, 463.

PÉTITIONS aux Chambres, anciennement, 569; — droit de pétition actuellement, 570; — à l'étranger, *ibid.*; — pétitions d'incapables, 571; — d'étrangers, *ibid.*; — de fonctionnaires, 573; — pétitions collectives, 572; — de Conseils municipaux, *ibid.*; — dépôt, 575 et suiv.; — dispense du timbre, 575; — légalisation des signatures, *ibid.*; — cas où des pétitions ne peuvent être reçues, 576; — retrait de pétitions, 577; — classement, 578; — examen par les Commissions, 579; — rapport, 580; — vote, 581; — résolutions définitives, 583; — les Commissions de pétitions ne peuvent saisir un parquet, 582; — une pétition n'est pas un acte de procédure, *ibid.*; — cas de pétitions tendant à une mise en accusation, 574; — pétitions adressées à une Assemblée de revision, 20; — dossiers des pétitions déposés aux archives, 649; — conséquences de la publicité d'une pétition, 1114.

PIÈCES A CONVICTION représentées devant la Haute Cour, 620 à 632.

PLACES des sénateurs et des députés dans la salle des séances, 791.

PLACES DE GUERRE. Construction et classement, 526; — comment l'état de siège peut y être déclaré, 560; — honneurs à rendre au Président de la République dans les places de guerre, 1137; — aux ministres, 1144.

POINTAGE des scrutins publics, dans les Chambres, 1044; — des scrutins de nomination dans les Chambres, 436; — des bulletins de vote dans les élections sénatoriales ou législatives, 270, 278.

POLICE des Chambres, anciennement, 1120; — aujourd'hui, 1121 et suiv.; — des Assemblées de revision, 32; — des collèges électoraux, 236, 239. — V. *Discipline.*

PORTUGAL. Électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — vérification des Pouvoirs, 362; — durée du mandat, 305; — droit d'initiative, 60; — pouvoir exécutif, 93, 96, 327, 1188; — incompatibilités parlementaires, 338; — indemnité législative, 1165; — sessions des Chambres, 497; — droit de guerre, 554; — droit de grâce, 568; — cas de revision constitutionnelle, 6; — cas de conflit budgétaire, 533; — cas de désaccord entre les Chambres, 676.

POSITION des questions, 924, 968 et suiv., 697; — cas d'erreurs dans la position de la question, 1055. — V. *Question.*

POURSUITES (Demandes de) contre des sénateurs ou des députés; comment déposées et reçues, 1090 et suiv.; — comment examinées, 1096 et suiv.; — caractère de l'examen, 1101 et suiv.; — demandes tardives, 1105; — vote sur les demandes de poursuites, 1106, 1107; — caractère des autorisations, 1108; — effet des autorisations sur le droit de parole, 907; — sur le droit de vote, 1016; — sur l'indemnité, 1169. — V. *Inviolabilité.*

POURVOIS. En matière de listes électorales, 136; — en matière d'élection de délégués sénatoriaux, 149; — cas de pourvoi en cassation d'un sénateur ou d'un député, 1086.

POUVOIR CONSTITUANT. Appartient à la nation, 1 et suiv.; — comment exercé par la dernière Assemblée nationale, *ibid.*; — comment il s'exerce actuellement, 4, 5, 7 et suiv.; — à l'étranger, 6. — V. *Assemblée nationale, Constitution, Revision.*

POUVOIR EXÉCUTIF. Comment le Chef du Pouvoir exécutif était désigné anciennement, 326; — comment il est nommé aujourd'hui, 328 et suiv.; — à l'étranger, 327; — ses attributions anciennement, 91; — aujourd'hui, 92; — à l'étranger, 93. — V. *Ministres, Président de la République.*

POUVOIR JUDICIAIRE. Cas où il pouvait être exercé par les Chambres anciennement, 608; — cas où il peut être exercé par les Chambres aujourd'hui, 609; — ne peut empiéter sur le Pouvoir législatif, 49; — est incompétent pour statuer sur les actes des Chambres, 458, 1118, 1164 *bis;* — autorité de la chose jugée dans les débats, 913; — cas d'interpellation visant une instruction judiciaire, 657; — cas d'enquête parlementaire parallèle à une action judiciaire, 585. — V. *Magistrature, Tribunaux.*

POUVOIR LÉGISLATIF. Comment exercé anciennement, 48; — aujourd'hui, 49, 51, 52; — à l'étranger, 50; — cas d'intervention du Conseil d'Etat dans le Pouvoir législatif, 82 et suiv. — V. *Chambre des Députés, Sénat.*

PRÉCÉDENTS. Demande de parole pour rappel aux précédents, 453.

PRÉFECTURE. Cas de fraude électorale dans un Bureau de préfecture ou de sous-préfecture, 985.

PRÉFETS. Cas où ils sont inéligibles à la Chambre des députés, 167; — au Sénat, 172; — leurs fonctions sont incompatibles avec le mandat de sénateur et de député, 339; — exception pour le Préfet de la Seine et le Préfet de police, *ibid.*; — droit de recours des Préfets en matière de listes électorales, 134; — les Préfets dressent les listes électorales sénatoriales, 151, 152; — établissent les sections de vote pour la nomination des députés, 230; — désignent la Commission de recensement général, 279; — transmettent les procès-verbaux d'élection, 279, 281, 283; — pouvoirs des Préfets en cas de candidatures législatives, 177; — leur rang dans les cérémonies publiques, 1130.

PRESCRIPTION. Ses effets en matière d'incapacité électorale, 118; — cas de conflit entre la prescription et l'inviolabilité parlementaire, 1067.

PRÉSÉANCES dans les cérémonies publiques, 1130, 1131, 1132.

PRÉSENCE des membres du Bureau d'un collège électoral, 238; — nécessaire pour la validité des votes des Chambres, 980 et suiv.; — liste de présence, 492. — V. *Absence, Quorum.*

PRÉSENTATION des projets de loi dans les anciennes Assemblées, 683, 773; — dans les Chambres actuelles, 684; — d'un projet voté par une Chambre, 72; — cas où les Chambres obligent le Gouvernement à présenter un projet de loi, 71; — présentation d'un projet précédemment rejeté, 70.

PRÉSIDENCE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE, 620 à 632.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, est le chef du Pouvoir exécutif, 328; — le Pouvoir exécutif ne peut être confié qu'à un Président de la République, 5; — mode d'élection, 329, 331 et suiv.; — incompatibilités, 339, 342 *bis;* — durée de ses pouvoirs, 330; — expiration de ses pouvoirs, 335; — cas de décès ou de démission, 336; — attributions générales, 92; — négocie et ratifie les traités, 547, 549, 550, 551; — cas d'arbitrage diplomatique, 92; — cas où il peut déclarer la guerre, 553; — cas où il quitte Paris, 91, 1194; — cas où il sort du territoire, 92, 1194; — ses pouvoirs en matière de convocation des Chambres, 498 et suiv.; — comment il peut prononcer la dissolution, 348, 350; — a le droit de convoquer les collèges électoraux, 229; — a le droit d'initiative en matière de lois ordinaires, 59, 61, 62; — en matière de revision constitutionnelle, 4; — messages du Président de la République, anciennement, 633; — aujourd'hui, 634, 636; — cas de lettre privée du Président de la République aux Chambres, 634; — le Président de la République peut demander une nouvelle délibération sur une loi votée, 820; — cas où il ne peut user de ce droit, 43; — cas de responsabilité, 95; — cas de mise en jugement, 609; — ne doit pas être mêlé aux débats parlementaires, 909; — dotation des anciens chefs d'État, 1186; — du Président de la République, 1187; — des chefs d'État à l'étranger, 1188; — honneurs civils dus au Président de la République, 1137; — honneurs militaires, *ibid.*; — honneurs funèbres, 1138; — résidence du Président de la République, 1194; — cas d'attentat contre le Président de la République, 1150; — cas d'offenses, 1151; — cas d'outrage, 1151.

PRÉSIDENT DU CONSEIL. Ses attributions, 97, 1102.

PRÉSIDENTS DES BUREAUX. Comment ils sont nommés, 724; — cas où ils doivent convoquer leurs Bureaux, 723; — doivent remettre au Président de la Chambre la liste des rapports d'élections, 387.

PRÉSIDENTS DES CHAMBRES. Président d'âge, 407, 412, 413; — provisoire, 408; — nomination du Président définitif, 418, 420 et suiv.; — installation du Président définitif, 432; — cas de démission, 430; — attributions générales, 435, 437; — intervention du Président en cas de duels parlemen-

taires, 435, 965: — le Président exerce la police des Chambres, 471, 1121; — il a un droit de réquisition, 1122, 1123, 1124; — son pouvoir disciplinaire, 463, 471, 452 et suiv.; — il fait observer le règlement, 452; — cas où il peut convoquer exceptionnellement la Chambre, 811: — le Président prépare l'ordre du jour, 803 — il accorde seul la parole, 894, 915; — dirige seul les débats, 908; — rappelle seul à la question, 914; — droits de parole du Président, 917; — le Président établit la priorité entre les amendements, 945; — il pose les questions, 968 et suiv.; — constate avec les secrétaires les votes par assis et levé, 1034; — proclame les résultats de tous les votes, 426, 1035, 1043; — ouvre et ferme les scrutins, 421; — saisit les Bureaux des pièces nécessaires, 727; — saisit les Commissions, 761; — cas où il doit convoquer les Commissions, 743; — les procès-verbaux d'élection doivent lui être transmis, 281, 283; — les protestations électorales doivent lui être adressées, 356; — les pétitions lui sont envoyées, 576; — les avis du Conseil d'État lui sont transmis, 83; — il reçoit les demandes de poursuites, 1090; — son intervention dans la présentation des projets votés, 72; — le Président signe les expéditions authentiques des projets adoptés, 87; — il signe les procès-verbaux, 958; — son action sur la rédaction du procès-verbal, 951, 956; — sur la rédaction des comptes rendus, 964 et suiv.; — le Président fait partie des députations, 1133, 1141; — il fixe les escortes, 1139; — honneurs qui lui sont dus, 1139; — honneurs funèbres, 1142; — préséance dans les cérémonies publiques, 1130, 1131; — rang de parole, 1132; — indemnité, 1164; — habitation, 435; — cas de congé, 489; — Présidence de l'Assemblée nationale, 21, 22, 24, 37, 42; — du Sénat constitué en Cour de justice, 624.

PRÉSIDENTS DES COLLÈGES ÉLECTORAUX, pour la nomination des députés, 233, 236, 237, 270; — pour la nomination des sénateurs, 234, 236, 237, 270.

PRÉSIDENTS DES COMMISSIONS. Leur nomination, 745; — leurs attributions, 747; — faveur de parole accordée aux Présidents des Commissions, 901; – Président d'une Commission mixte des Chambres, 677.

PRÉSIDENTS DES COURS ET TRIBUNAUX. Cas où ils sont inéligibles au Sénat, 172; — à la Chambre des députés, 167; — cas d'incompatibilités, 339.

PRESSE. Comment les candidatures politiques peuvent se produire par la voie de la presse, 190; — cas de crimes et de délits de presse, 197 et suiv., 1148 et suiv.

PRIORITÉ. Principes généraux, 930; — vote sur la priorité, 931; — cas où la priorité est de droit, 932, 933, 934; — cas de concurrence entre des demandes de priorité, 739, 935; — priorité entre les amendements et les demandes de parole, 831, 866; — entre les amendements et la question principale, 937 et suiv., 948; — entre les amendements eux-mêmes, 945 et suiv,; 1217 — cas de reprise comme amendement de la question principale, 941 et suiv ; — règles spéciales en matière de crédits, 949; — en matière de Budget, 528 et suiv.; — cas de priorité exceptionnelle, 950; — priorité en matière de vérification de pouvoirs, 392, 393, 394, 395; — en matière de pétitions, 580; — en matière d'ordres du jour motivés, 667, — en matière de clôture, 239; — en matière de division, 997; — dans une Assemblée de revision, 38; — en matière de règlement de l'ordre du jour, 805.

PRISE EN CONSIDÉRATION des propositions de loi anciennement, 691; — aujourd'hui, 692, 694, 695; — à l'étranger, 693; — prise en considération des amendements, 836 et suiv.

PROCÉDURE en matière électorale devant la justice de paix, 135; — de la Haute Cour de justice, 620 à 632; — le Conseil d'État ne peut connaître de la procédure des Chambres, 82; — une Chambre ne peut connaître des actes de procédure de l'autre Chambre, 87.

PROCÈS-VERBAUX des élections des délégués sénatoriaux, 144; — des opérations d'un collège électoral, 275, 277 et suiv.; — des Commissions de recensement général, 279, 281; — répartition entre les Bureaux des Chambres des procès-verbaux électoraux, 372; — procès-verbaux des séances des Chambres, rédaction, 951; — lecture, 952; — rectifications ordonnées par la Chambre, 953, 954, 955; — opérées par le Président, 956; — adoption du procès-verbal, 957; — expédition, 958; — inscription du rappel à l'ordre au procès-verbal, 466; — procès-verbaux des comités secrets, 802; — des Bureaux, 729; — des Commissions, 749, 778, 779; — d'une Assemblée de revision, 44; — du Sénat constitué en Cour de justice, 624.

PROCLAMATION des sénateurs, 283; — des députés, 279, 281, 284; — la proclamation est une formalité substantielle de l'élection, 279, 280; — cas de défaut de proclamation, 279; — cas d'erreur dans la proclamation, 289; — proclamation des votes des Chambres, 426, 1035, 1043; — des votes d'une Assemblée de revision, 42.

PROCURATION ne peut être donnée par un électeur pour son vote, 247; — votes par procuration dans les Chambres, 1020 et suiv.

PROCUREURS DE LA RÉPUBLIQUE, 167, 172, 339.

PROCUREURS GÉNÉRAUX. Cas d'incompatibilité, 339; — cas d'inéligibilité, 167, 175; — Procureur général près le Sénat constitué en Cour de justice, 624.

PROFESSEURS. Cas d'incompatibilités, 339.

PROFESSIONS DE FOI des candidats, 210 et suiv.

PROJETS DE LOI. Présentation, anciennement, 683: — aujourd'hui, 684; — cas de retard dans le dépôt des projets d'intérêt local, *ibid.*; — des projets ne peuvent être déposés avant la constitution de la Chambre, 434; — ils doivent être nécessairement

examinés, 61, 869; — ils survivent à la démission des ministres, 76; — renvoyés aux Bureaux, examinés, 61; — renvoyés aux Bureaux, imprimés et distribués, 690; — cas d'initiative nouvelle après le rejet d'un projet, 70; — cas de présentation réclamée par les Chambres, 71; — cas d'avis du Conseil d'Etat, 85, 86; — les projets sont votés par articles, 996; — leur examen se termine par un vote d'ensemble, 1003; — cas de retrait d'un projet, 76, 77; — cas de reprise d'un projet, 941, 943; — cas de projets votés par une Chambre disparue, 78, 79, 80; — projets présentés à une Assemblée de revision, 33.

PROMULGATION DES LOIS. Droit de promulgation, anciennement, 505; — aujourd'hui, 506; — promulgation des actes diplomatiques, *ibid.*; — anciennes formules de promulgation, 507; — formule actuelle, 508; — mode de publication, 509; — cas d'erreur dans un texte promulgué, *ibid.*; — effets de la publication, 510; — cas de clause suspensive, *ibid.*; — promulgation aux colonies, 509.

PROPORTIONNALITÉ de la représentation nationale, anciennement, 216; — aujourd'hui pour la Chambre des députés, 217; — pour le Sénat, 218; — à l'étranger, 219.

PROPOSITIONS DE LOI. Dans quelles formes elles doivent être faites et déposées, 64, 685 et suiv.; — ne peuvent être déposées avant la constitution de la Chambre, 434; — déposées au nom d'un membre détenu, 685; — cas de proposition de loi inconstitutionnelle, 64, 65; — proposition de crédits, 66; — renvoi des propositions aux Commissions, 690; — distribution, *ibid.*; — prise en considération anciennement, 691; — aujourd'hui, 692, 694, 695; — à l'étranger, 693; — propositions réglementaires, 450; — audition des auteurs de propositions par les Commissions, 750; — renvoi de propositions au Conseil d'État, 83, 84; — les propositions sont votées par articles, 996; — leur examen se termine par un vote d'ensemble, 1003; — initiative nouvelle en cas de proposition rejetée, 70; — propositions retirées, 74, 75; — votées par une Chambre disparue, 80, 690; — votées par le Sénat avant un renouvellement partiel, 81; — tendant à la revision des lois constitutionnelles, 8, 9; — proposition de revision devant l'Assemblée nationale, 5, 33.

PROPRIÉTÉ. Le Pouvoir législatif est seul compétent en matière de droit de propriété, 51.

PROROGATION volontaire des Chambres, 501, 680. — V. *Ajournement*

PROTESTATIONS. Contre l'élection des délégués sénatoriaux, 148, 360; — contre l'élection des sénateurs ou des députés, forme, 354; — délai, 355; — les protestations doivent être adressées au Président de l'Assemblée, 356; — cas de protestation non déposée, 393; — transmission des protestations aux Bureaux, 372, 381, 727; — retrait de protestations, *ibid.*; — responsabilité des signataires, 357; — cas de protestation découverte après validation, 402; — les protestations ne sont pas des actes interruptifs de prescription, 299.

PROVOCATIONS. Cas où elles entraînent la censure dans les Chambres, 467; — cas de provocations délictueuses adressées à des militaires, 5; — cas de provocations délictueuses dans les lieux où s'exerce le culte, *ibid.*

PRUSSE. Électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — interdiction du mandat impératif, 302; — durée du mandat, 305; — cas de perte du mandat, 317; — renouvellement, 308; — incompatibilités, 338; — vérification des pouvoirs, 362; — Pouvoir législatif, 50, 60; — Pouvoir exécutif, 93, 96, 327, 1188; — Budget de l'État, 515; — droit de paix et de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — droit de grâce, 568; — droit de dissolution, 349, 350; — responsabilité des ministres, 108; — accusation et jugement des ministres, 613; — droit d'entrée et de parole des ministres dans les Chambres, 639, 928; — peines disciplinaires, 462, 476; — sont-elles applicables aux ministres? 469; — sessions des Chambres, 498, 500; — droit de pétition, 570; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — indemnité législative, 1165; — siège des Pouvoirs publics, 1198; — cas de revision constitutionnelle, 6.

PUBLICITÉ des opérations électorales, 237; — des séances des Chambres, 787, 788; — des débats en Cour de justice, 626, 629; — les séances des Commissions des Chambres ne sont pas publiques, 750; — cas de publicité des séances d'une Commission d'enquête, 600.

Q

QUESTEURS. Leur nombre, 416; — nomination, 418, 420 et suiv.; — attributions générales dans les anciennes Assemblées, 439; — dans les Chambres actuelles, 439, 440, 356, 485, 493, 1133, 1164 *bis*; — préparent le Budget des Chambres, 1177, 1179; — administrent le Budget des Chambres, 1181, 1182, 1183; — le droit de réquisition peut leur être délégué, 1121, 1122; — cas où un ordre du jour les vise, 444; — cas d'assignation des Questeurs, 440, 458, 1181; — indemnité des Questeurs, 1164; — Questeurs de l'Assemblée de revision, 21, 24.

QUESTION. Cas où l'orateur sort de la question, 914; — parole sur la position de la question, 924, 968 et suiv.; — position de la question en matière de conclusions de Commissions, 970; — en matière d'articles et d'amendements, 971, 972; — cas de texte modifiant une loi existante, 973; — cas d'amendement tendant à la suppression d'un texte, 974; — à la suppres-

sion d'un crédit, *ibid.*; — à la réduction d'un crédit pour transfert, 975; — position de la question en ce qui concerne l'examen des chapitres d'un ministère, 848; — position de la question en matière de prise en considération d'amendement, 976; — en cas de texte voté par une Chambre et supprimé par l'autre, 977; — — cas d'erreurs sur la position de la question, 1055; — question préjudicielle, 931 et suiv.; — question principale, 937 et suiv.

QUESTIONNAIRES adressés par les Commissions des Chambres, 597, 759.

QUESTION PRÉALABLE. Droit d'invoquer la question préalable dans les anciennes Assemblées, 867; — dans les Chambres actuelles, 868; — question préalable, en matière de projets de loi, 869; — d'amendements, 870; — d'interpellation, 871; — de vérifications de pouvoirs, 398; — de déchéance, 872; — de poursuites, 1106; — de propositions inconstitutionnelles, 64; — de motions de dissolution, 348; — d'ordre du jour, 873; — de convocation exceptionnelle, 811; — de pétitions, 581; — débats sur la question préalable, 874; — vote, 875; — conséquences, 876.

QUESTIONS adressées aux ministres. Comment peuvent être posées les questions orales, 659; — procédure des questions écrites, 650 *bis*; — procédure des questions à l'étranger, 650 *ter*; — moment où les questions orales peuvent être posées, 651; — développements, réponse et réplique, 652; — les ministres ne peuvent être assistés de commissaires pour les questions, 642; — exception au cours du Budget, *ibid.*; — transformation des questions en interpellation, 653; — questions posées au cours du Budget, 654; — aucune question ne peut être posée de membre à membre, 654; — cas de questions posées à des Commissions, 786; — au Bureau, 444.

QUESTIONS COMPLEXES. Droit de division, 997. — V. *Division*.

QUORUM. Définition, 978; — le quorum dans nos anciennes Assemblées et à l'étranger, *ibid.*; — fixation du quorum dans les Chambres actuelles, 979; — le quorum est invariable, *ibid.*; — il est constaté par le Bureau, 980; — cas où le Bureau n'est pas unanime, *ibid.*; — le quorum résulte de la présence non des votes, 981, 982; — cas de vote annulé pour défaut du quorum. 983; — forme du second tour de scrutin, 984; — à quel moment le second tour peut avoir lieu, 985; — cas où la Chambre n'est pas en nombre après le second tour, 986; — cas de défaut de quorum sur une question pendante au moment de la clôture de la session, 987; — le quorum n'est pas nécessaire pour discuter, 988; — ni pour régler l'ordre du jour de la séance publique, 989; — il est nécessaire pour régler l'ordre du jour des Bureaux, *ibid.*; — et dans les questions de clôture, *ibid.*; — il est également nécessaire pour les actes de procédure, *ibid.*; — et pour ordonner la publication d'un scrutin nul, 991; — quorum pour l'élection des membres du Bureau, 424; — quorum des Bureaux, 725, 731; — des Commissions, 746; — de la Commission du Budget, 769.

R

RAPPEL à l'ordre dans les anciennes Assemblées, 455; — dans les Chambres actuelles, 461, 463; — dans les Chambres étrangères, 476; — prononcé par le Président seul, 472, 473, 474; — explications sur le rappel à l'ordre, 475; — conséquences du rappel à l'ordre, 481; — rappel au règlement, 38, 453, 454; — rappel à la question. — V. *Question*.

RAPPORTEURS d'élections, 372, 382, 383; — rapporteurs des Commissions, 752; — droit de parole des rapporteurs, 901, 906, 922, 929; — les rapporteurs peuvent déposer des amendements, 704; — droit des rapporteurs en matière de prise en considération d'amendement, 839, 840; — cas de démission d'un rapporteur de Commission, 908.

RAPPORTS DES BUREAUX sur les élections, dépôt, 383, 384; — Formule, 384, *ad notam*; — lecture et publication, 385; — nécessité d'un rapport pour le débat, 387; — rapports d'élections à l'étranger, 386.

RAPPORTS DES COMMISSIONS. Rédaction, 781; — dépôt, 782; — retards dans le dépôt, 785, 786; — impression et distribution, 783; — retrait, 784; — rapports des Commissions d'initiative, 694; — rapports de pétitions, 579 et suiv.; — rapports sur les demandes de poursuites, 1099; — rapports des Commissions d'enquête, 606; — rapport d'une Commission mixte, 677; — rapport sur une demande de revision, 10; — sur un projet de réforme constitutionnelle, 36; — immunités des rapports des Chambres, 1117; — rapport de la Commission de surveillance de la caisse d'amortissement, 542.

RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS. Rapports du Pouvoir exécutif avec le Pouvoir législatif, 633 et suiv.; — rapports des Chambres entre elles, 675 et suiv.

RECENSEMENT GÉNÉRAL des votes, pour l'élection des députés, 279, 280; — pour l'élection des sénateurs, 283.

RÉCÉPISSÉ des déclarations de candidatures, 176, 177.

RECETTES. Cas où des projets affectent les recettes de l'Etat, 774 et suiv.

RECEVABILITÉ. En cas de doute, le Président fait voter sur la recevabilité des motions qui semblent contraires à la Constitution ou au règlement, 64, 65, 66, 805.

RECEVEURS DES FINANCES, frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172; — leurs fonctions sont incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député, 339.

RECHERCHES SCIENTIFIQUES. Les Chambres doivent être représentées dans le Conseil d'administration de la Caisse des recherches scientifiques, 104.

RÉCLAMATIONS contre les listes électorales, 134.

RECRUTEMENT DE L'ARMÉE. Il en est rendu compte aux Chambres, 648; — conséquences électorales des fraudes en matière de recrutement, 123; — situation des membres du Parlement, 158, 170, 342.

RECTEURS D'ACADÉMIE frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172.

RECTIFICATION du procès-verbal, 953; — des comptes rendus, 954, 955; — du texte des projets, propositions et rapports, 953; — du texte d'une loi votée, 87; — d'un texte promulgué, 509; — des votes, 953, 1047: — de l'ordre du jour, 608; — des décisions des Bureaux électoraux, 279; — des décisions des Commissions de recensement, 282, 396.

RÉCUSATION devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

RÉÉLIGIBILITÉ du Président de la République, 329; — des sénateurs, 173; — des députés, 169.

REFERENDUM. Cas de motions de referendum, 64.

RÈGLEMENT. Droit d'établir le règlement, dans les anciennes Assemblées, 445; — dans les Chambres actuelles, 446; — à l'étranger, 447; — origine des règlements actuels, 448; — durée des règlements, 449; — modification des règlements, 450; — mise à exécution des règlements, 451; — le règlement est appliqué par le Président, 452; — cas d'interprétation, *ibid.*; — cas de rappel au règlement, 38, 453, 454; — règlement des Assemblées de revision, 28, 29; — règlements intérieurs des Chambres, 441; — règlement de comptabilité, 1185.

RÉGLEMENTS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. Cas où ils sont discutés par les Chambres, 49, 51.

RÉHABILITATION de droit, 117; — réhabilitation des faillis, 120.

REJET d'un projet ou d'une proposition de loi, 70; — d'un projet adopté par l'une des Chambres, 678; — d'un article de principe, 834; — d'un amendement, 838, 701.

RENOUVELLEMENT des anciennes Assemblées, 304; — du Sénat actuel, 309; — de la Chambre des députés, 305, 306, 307; — à l'étranger, 308, 310; — conséquences des renouvellements au point de vue de l'initiative, 78 et suiv., 690; — renouvellement des Bureaux, 720, 721; — des Commissions mensuelles, 741, 742; — de la Commission de comptabilité, 1177.

RENVOI des projets et propositions de loi aux Bureaux et Commissions, 690, 692, 741, 755, 934; — renvoi de l'ensemble d'un projet à une Commission pour coordination, 819; — renvoi d'un article à une commission différente de celle qui a fait rapport, 833; — cas de renvoi d'un projet au Gouvernement, 61, 771; — renvoi des documents aux Bureaux, 727; — renvoi des amendements aux Commissions lors du dépôt, 707, 709; — renvoi des amendements en cours de débat, 840, 841, 842, 934; — caractère préjudiciel des demandes de renvoi, 932, 934, 935; — cas de renvoi d'ordres du jour motivés aux Bureaux ou à une Commission, 670; — les Chambres ne peuvent prononcer le renvoi à une Commission extra-parlementaire, 82; — cas de renvoi au Conseil d'Etat, 83; — renvoi d'une pétition, 581, 583; — renvoi des dossiers électoraux aux Bureaux, 372; — renvoi d'un dossier d'élection au Bureau, après rapport et débat, 395; — renvoi de dossiers électoraux à un ministre, 400; — cas de concurrence des questions de renvoi, 934. — V. *Ajournement, Disjonction.*

RÉPONSE à un ministre, 899, 900; — à un message présidentiel, 636; — réponse des ministres aux questions orales, 650, 652; — aux questions écrites, 650 *bis;* — aux interpellations, 663; — réponse à l'attaque d'un journal, 196, 1116, 1117.

REPRÉSENTANT d'un député soumis à l'enquête, 405.

REPRODUCTION d'un projet ou d'une proposition en cas de rejet, 70; — d'un amendement rejeté, 701; — du texte du Gouvernement, 941, 943; — du texte du Sénat, 944.

RÉPUBLIQUE, établie par la Convention, 1; — proclamée après la chute de la monarchie de Juillet, 326; — après la chute du second Empire, 1; — établie par les lois constitutionnelles de 1875, 328; — ne peut faire l'objet d'une demande de revision, 5; — cas d'attaque contre la République, 5.

RÉQUISITION de la force armée pour la défense des Chambres législatives, 1121 et suiv.; — pour la défense de l'Assemblée nationale, 32.

RÉQUISITOIRE du Procureur général près la Haute Cour de justice, 620 à 632.

RÉSIDENCE des Pouvoirs publics, 1194 et suiv.; — conditions de résidence requises pour concourir à la nomination des députés, 124 et suiv.

RÉSOLUTIONS réglementaires, 450; — procédure générale des résolutions, *ibid.*; — résolutions en matière de vote de crédits, 66, 855; — sont interdites dans la discussion des lois, 697; — cas de résolution en matière de passage aux articles, 828; — en matière d'ajournement, 930; — en matière de renvoi de dossiers d'élection au Gouvernement, 400; — en matière de règlement d'ordre du jour, 805; — cas de projet de résolution au cours d'une interpellation, 673; — les résolutions qui constituent des ordres du jour motivés ne peuvent se produire qu'après des interpellations, 63; — résolutions provoquant l'initiative gou-

vernementale, 8, 71, 565; — visant l'ouverture ou la clôture des sessions, 497, 502; — résolution de la Commission des pétitions, 579 et suiv.; — tendant à la revision des lois constitutionnelles, 4, 12, 13. — V. *Ordres du jour*.

RESPONSABILITÉ du Chef de l'État anciennement, 94; — du Président de la République actuellement, 95; — des chefs d'État à l'étranger, 96; — des ministres anciennement, 105; — actuellement, 106, 107, 517; — à l'étranger, 108; — responsabilité des crimes et délits de presse, 199.

RETENUES réglementaires sur l'indemnité législative, 1164, *ad notam*, 1164 *bis*; — retenues disciplinaires, 481, 482.

RETRAIT d'une candidature législative, 176, 274; — d'un projet de loi, 76, 77, 755, — d'une proposition de loi, 74, 75, 77; — d'une interpellation, 674; — d'un rappel à l'ordre, 475; — d'une protestation électorale, 356; — d'un rapport, 784; — d'un amendement, 710; — de la déclaration d'urgence, 885; — d'une demande de poursuites, 1109 *ter*; — d'une pétition, 577.

RETRAITES des fonctionnaires des Chambres, 1184; — Conseil supérieur des retraites ouvrières, 545 *quater*. — V. *Pensions*.

RÉTROACTIVITÉ de l'interprétation d'une loi, 89.

RÉUNION de deux Commissions distinctes pour délibérer en commun, 751.

RÉUNION (LA) nomme un sénateur et un député, 222, 223, 279.

RÉUNIONS privées, 182; — publiques, 183; électorales, 184; — local des réunions publiques, 185; — Bureau, 186; — droits de l'autorité, 187; — cas de contravention, 188, 189. — V. *Associations*.

REVISION des anciennes Constitutions, 3; — de la Constitution actuelle, 4, 8 et suiv.; — des Constitutions étrangères, 6; — théorie de la revision limitée et de la revision illimitée, 14 et suiv.; — revision d'un projet voté en une seule lecture, 819; — revision des listes électorales, 134.

ROLE des pétitions, 578.

ROULEMENT pour l'élection des membres du Bureau, 430.

ROUMANIE. Électorat, 114; — Éligibilité, 157; — cas de messages, 637.

RUPTURE de relations diplomatiques. 553.

RUSSIE. Pouvoir législatif, 50, 76; — origine du pouvoir, 112; — électorat, 114; — candidatures multiples, 174; — proportionnalité de la représentation, 219; — droit de vote, 247; — durée du mandat de la Douma, 305; — cas de perte du mandat, 317; — incompatibilités, 338; — cas de dissolution, 349; — Bureau de la Douma, 419; — congés, 490; — durée des sessions, 498; — questions, 650; — interpellations, 655; — cas de conflit législatif, 675; — procédure de l'initiative parlementaire, 687; — Commissions, 711, 738; — séances, 789; — comités secrets, 799, 802; — comptes rendus, 966; — clôture, 919; — quorum, 978; — immunités parlementaires, 1061; — indemnité législative, 1165.

S

SAISIE de pièces. Examen par la Haute Cour, 620 à 632; — de l'indemnité législative, 1174; — réduction de la saisie de l'indemnité, *ibid*.

SALLE DES SÉANCES des anciennes Assemblées, 1191, 1192, 1193; — des Chambres actuelles, 1194 et suiv.; — à l'étranger, 1198; — places dans la salle des séances, 790, 791.

SANCTION des lois, anciennement, 48.

SAPEURS-POMPIERS. Crédit de subvention, 545.

SAXE. Renouvellement du mandat législatif, 308.

SCEAU des Chambres, 87.

SCRUTATEURS dans les collèges électoraux, 270; — dans les Chambres, 426.

SCRUTIN pour la nomination des délégués des Conseils municipaux, 142, et suiv.; — pour la nomination des sénateurs, 223, 256, 257, 258; — pour la nomination des députés, 222, 256, 257, 258, 307; — scrutins de nomination dans les Chambres, 420 et suiv.; — scrutin public dans les anciennes Chambres, 1028; — dans les Chambres actuelles, est un mode de votation, 1029; — cas où il est de droit, 1036, 1037; — demandes de scrutin public, 1038 et suiv., 454, 479; — cas où le scrutin public ne peut être demandé, 1032; — scrutin public sur le procès-verbal, 957; — comment il est procédé aux scrutins publics, 1042, 1043; — cas de pointage, 1044; — cas de bulletins douteux, 1045; — publication des noms des votants, 1047; — scrutin public à la tribune, 1041, 1046, 1047; — cas de scrutin avec appel nominal, 1049 et suiv.; — cas d'erreurs dans le dépouillement des scrutins, 1056, 1057, 1058; — cas de publication d'un scrutin nul, 991; — cas de scrutin en comité secret, 1048; — cas de scrutin public dans les Assemblées de revision, 39; — scrutin secret pour les élections dans les Chambres, 420; — le scrutin secret est aboli dans les Chambres pour les votes législatifs, 1029; — aboli de même dans les Assemblées de revision, 38; — scrutin dans les Bureaux, 724 et suiv.; — scrutin de liste dans les Bureaux, 731; — en Assemblée générale, 35, 739; — scrutin dans les Commissions, 745, 746.

SÉANCES. Principe de la publicité des séances, 787; — application ancienne, 788; — actuelle, 789; — ouverture des séances, 792, 793; — communications préalables, 794; — clôture des séances, 795; — suspension, 796; — levée exceptionnelle d'une

séance, 797; — permanence, 798; — cas de suspension ou de clôture en cas de résistance d'un député, 484, 485; — en cas de tumulte, 487; — places dans la salle des séances, 790; — séances publiques d'une Assemblée de revision, 26.

SECRET des votes pour l'élection des Chambres anciennement, 242; — aujourd'hui, 243 et suiv., 272; — pour les nominations dans les Chambres, 420; — secret des délibérations de la Cour de justice siégeant en Chambre du conseil, 620 à 632; — secret professionnel des fonctionnaires devant une Commission d'enquête, 593; — devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

SECRÉTAIRES d'âge, à la Chambre des députés, 407 et suiv.; — au Sénat, 408 et suiv.; — secrétaires définitifs, leur nombre, 416; — moment où ils peuvent être nommés, 418; — mode de nomination, 420 et suiv.; — installation, 432; — durée de leurs pouvoirs, 430; — cas de démission, 430, 433; — attributions générales, 437; — signent les lois, 87; — surveillent la rédaction du procès-verbal, 951; — en donnent lecture, 952; — inscrivent pour la parole, 892, 893; — constatent les votes par assis et levé, 1034; — dépouillent les scrutins, 1043, 1044; — font partie des députations, 1133; — secrétaires de l'Assemblée de revision, 21; — secrétaires des Bureaux, 724; — des Commissions, 745 — des Bureaux électoraux, 233, 234.

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX de la Présidence de la République, 92, 1137; — des Chambres, 46, 88, 441, 443, 578, 624, 735, 892, 893, 951, 959, 960, 1028; — de l'Assemblée nationale, 46; — des colonies, 167, 172; — des préfectures, *ibid.*

SECRÉTAIRES-RÉDACTEURS, institués par la Convention, 951; — comment nommés, 441; — rédigent le procès-verbal et les comptes rendus analytiques, 951, 959.

SECTIONS de vote, 230, 270; — sections de commune, 125.

SÉCURITÉ des Chambres, assurée par leurs Présidents, 1121.

SÉNAT. Élection des sénateurs inamovibles, anciennement, 138; — élection des sénateurs des départements, 139, 218, 223, 227, 229, 231; — éligibilité au Sénat, 170 et suiv.; — majorité nécessaire pour être élu, 227; — cas de démission d'un sénateur, 314, 315, 316; — cas de déchéance, 317 et suiv.; — cas de vacance d'un siège, 323, 324; — renouvellement du Sénat, 309; — concourt à la dissolution de la Chambre, 348; — sessions, 497, 498, 499; — ajournement, 500; — le Sénat est souverain pour la vérification de ses pouvoirs, 359 et suiv.; — au regard du recensement général des votes, 280; — droit d'initiative du Sénat, 59, 61, 529 et suiv.; — droit d'enquête, 584 et suiv.; — attributions judiciaires, 609 et suiv.; — attributions du Sénat en matière de revision constitutionnelle, 4, 8 et suiv.; — le Sénat concourt à l'élection du Président de la République, 329; — Bureau provisoire du Sénat, 408 et suiv.; — Bureau définitif, 416 et suiv.; — constitution du Sénat, 432 et suiv.; — règlement, 446, 449 et suiv.; — peines disciplinaires, 461 et suiv.; — inviolabilité, 1060 et suiv.; — cas d'offenses envers le Sénat, 1153, 1154, 1155; — Budget du Sénat, 1177 et suiv.; — siège du Sénat, anciennement, 1191 et suiv.; — aujourd'hui, 1194, 1195, 1196; — honneurs dus au Sénat et à ses membres, 1139.

SÉNATEURS. Comment nommés, 139, 223; — durée de leurs pouvoirs, 309; — sont rééligibles, 173; — cas d'option, 312, 313; — cas de démission, 314 et suiv.; — cas de déchéance, 317 et suiv.; — immunités, 1060 et suiv., 1120; — droits des sénateurs poursuivis, 907, 1016; — indemnité, 1164 et suiv.; — incompatibilités, 339 et suiv.; — cas de tutelle, 342; — obligations militaires, *ibid.*; — droit d'initiative, 59, 62, 69; — peuvent demander une revision constitutionnelle, 4; — admission des sénateurs, 401; — droits des sénateurs non admis, 23, 62, 391, 412, 426, 704, 734, 907, 1014 et suiv., 1069, 1070; — sénateur invalidé et réélu, 718; — démissionnaire et réélu, 753; — Commissions extra-parlementaires dont les sénateurs doivent faire partie, 104, *ad notam*, 539, 542, 543, 545, 545 *quater*; — préséances des sénateurs, 1130; — les sénateurs prennent rang dans les solennités nationales, 1133; — honneurs qui leurs sont dus, 1139; — honneurs funèbres, 1140 et suiv.; — insignes des sénateurs, 1147; — médailles, *ibid.*; — pensions, 1164 *bis*.

SÉNÉGAL (le) nomme un député, 222, 279.

SERBIE. Éligibilité, 157; — droit de parole des ministres, 928; — immunités parlementaires, 1061; — accusation des ministres, 613; — exercice du droit de pétition, 572.

SERMENT des témoins devant des Commissions d'enquête, 591; — devant la Haute Cour de justice, 620 à 632.

SERVICE MILITAIRE des membres des Chambres, 342; — des fonctionnaires des Chambres, 435; — service militaire pour la sécurité des Chambres, 1124.

SERVICES des Chambres, 435, 440, 441; — services publics, 66.

SESSIONS des Chambres, anciennement, 496; — actuellement, 497; — à l'étranger, *ibid.*; — ouverture obligatoire de la session ordinaire en France, 498; — durée constitutionnelle, 497, 307; — cas d'ouverture anticipée de la session ordinaire, 499; — sessions extraordinaires, 499; — ajournement des sessions, 500; — prorogation, 501; — clôture, 502; — cas de motions visant l'ouverture ou la clôture, 497, 502; — simultanéité des sessions des deux Chambres, 503, 612; — formalités d'ouverture et de clôture des sessions, 504; — conséquences des sessions au regard de l'inviolabilité, 1060 et suiv.; — en cas

d'état de siège, 556, 557; — en cas de dissolution d'un Conseil général, 53.

SIÈGE des Pouvoirs publics, anciennement, 1191 et suiv.; — aujourd'hui, 1194 et suiv.; — à l'étranger, 1198.

SIGNATURE des décrets du Président de la République par un ministre, 92, 98, 103; — des messages du Président de la République par un ministre, 634; — signature donnée par le Président de la République hors Paris, 91; — hors France, *ibid.*; — signature déléguée par des ministres aux sous-secrétaires d'Etat, 109; — signature des demandes de scrutin public, 1038, 1039; — des pétitions, 575; — du procès-verbal des opérations électorales, 277; — des protestations électorales, 354; — des projets votés par les Chambres, 436; — des procès-verbaux des Chambres, *ibid.*

SOCIÉTÉS de secours mutuels, 545.

SOLDE de l'armée, cas d'augmentation des tarifs, 521.

SOLENNITÉS NATIONALES. Présidées par le Président de la République, 92; — préséances, 1130, 1131; — ordre des discours, 1132.

SOUS-AMENDEMENTS ont la priorité, 947; — soumis à la prise en considération, 838.

SOUS-INTENDANTS militaires, inéligibles à la Chambre des députés, 167; — cas où ils sont inéligibles au Sénat, 172.

SOUS-PRÉFETS, frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172; — leurs fonctions sont incompatibles avec le mandat législatif, 339.

SOUS-PRÉFECTURES. Cas de fraudes électorales dans les bureaux d'une sous-préfecture, 285.

SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT. Nomination et attributions, 109; — traitement, 1190; — compatibilité des fonctions avec le mandat législatif, 339; — peuvent déposer des projets de loi, 684; — droit de parole, 640.

SOUSTRACTION de bulletins de vote, 290.

SOUVERAINETÉ NATIONALE. Comment reconnue et exercée, anciennement, 110; — aujourd'hui, 111; — à l'étranger, 112.

SOUVERAINS ÉTRANGERS. Cas de décès, 643, 797; — cas de voyage en France, 917.

SPÉCIALITÉ des chapitres du Budget. — V. *Budget de l'État.*

STÉNOGRAPHES. Comment nommés, 441; — rédigent le compte rendu *in extenso*, 960 et suiv.

SUCRES. Fixation du taux des primes, 523.

SUÈDE. Électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — durée du mandat, 305; — renouvellement du mandat, 308; — interdiction du mandat impératif, 302; — cas de démission, 314; — vérification des pouvoirs, 362; — Pouvoir législatif, 50, 60; — Pouvoir exécutif, 93, 96, 327, 1188; — responsabilité des ministres, 108; — contrôle des comptes des ministres, 540; — accusation et jugement des ministres, 613; — droit de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — droit de grâce, 568; — Budget de l'Etat, 515; — cas de conflit budgétaire, 533; — sessions des Chambres, 497, 498, 499; — cas de proposition inconstitutionnelle, 64; — cas d'interprétation constitutionnelle, 7; — cas de revision constitutionnelle, 6; — indemnité législative, 1165; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — cas de crimes contre les Chambres, 1149; — siège des Pouvoirs publics, 1198.

SUFFRAGE UNIVERSEL pour l'élection de la Chambre des députés, 115.

SUFFRAGES EXPRIMÉS. — V. *Majorité.*

SUISSE. Source de la souveraineté, 112; — électorat, 114; — éligibilité, 157; — proportionnalité de la représentation, 219; — durée du mandat, 305; — renouvellement, 308; — Pouvoir législatif, 50, 60, 693; — Pouvoir exécutif, 93, 327; — contrôle des finances publiques, 539; — droit de guerre, 554; — traités internationaux, 548; — droit de grâce et d'amnistie, 568; — vote du Budget, 515; — entrée des ministres dans les Conseils, 639; — cas de messages, 637; — règles de la parole, 890, 898, 917, 919; — immunités parlementaires, 1061, 1112; — indemnité législative, 1165; — session des conseils, 498, 499; — cas de congés, 492; — cas de revision constitutionnelle, 6; — publicité des séances, 789.

SUPPLÉANTS des délégués sénatoriaux, 143 et suiv.

SUPPRESSION. Vote en matière de demande de suppression, 697, 848, 974.

SÛRETÉ de l État, 609, 610, 620; — sûreté des Chambres, 1121.

SURSIS. Le bénéfice de la loi de sursis ne s'étend pas aux incapacités électorales, 118.

SUSPENSION d'une séance, 484, 485, 487; — de l'indemnité législative, 1169; — de l'inviolabilité parlementaire. — V. *Poursuites.*

SUSPICION LÉGITIME. Ne peut être invoquée contre un membre de la Haute Cour, 620 à 632.

T

TACHES sur les bulletins de vote, 272.

TÉLÉGRAMMES. — V. *Dépêches.*

TÉLÉPHONES. Communications à faire aux Commissions de Budget concernant les réseaux téléphoniques, 548.

TÉMOINS. Assignation d'un sénateur ou d'un député comme témoin, 1087, 1088; — d'un ministre, 104; — témoins entendus par les Commissions d'enquête en France, 591 et suiv.; — taxation des témoins cités par les Commissions d'enquête, 603; — à

l'étranger, 595; — audition de témoins en cas de mise en accusation prononcée par la Chambre des députés, 614, 615; — dans le cas où la Haute Cour est convoquée par le Président de la République, 620 à 632.

TIMBRE. Dispense du timbre pour les actes destinés à la confection des listes électorales, 132; — pour les circulaires et bulletins de vote, 211; — pour les affiches électorales, 203; — pour les protestations électorales, 354; — pour les pétitions, 575; — pour les demandes en autorisation de poursuites, 1095.

TIRAGE des Bureaux, 715 et suiv.; — pour la nomination de la Commission du Budget, 767; — tirage de scrutateurs, 426; — tirage d'une députation, 1133.

TITRE d'une loi, 88.

TONKIN. Communication de son Budget, 545 *bis*.

TRAHISON. Cas de crime de haute trahison, 95.

TRAITEMENT du Président de la République, 1187; — des ministres, 1189; — des sous-secrétaires d'Etat, 1190; — cas de demandes d'augmentation de traitements, 66, 708.

TRAITÉS INTERNATIONAUX. Comment négociés et ratifiés, autrefois, 546; — aujourd'hui, 547; — à l'étranger, 548; — définition des traités soumis à la ratification des Chambres, 549; — le Pouvoir législatif n'a pas le droit de lier d'avance le Pouvoir exécutif, 550, 551; — délibération sur les traités, 863 et suiv.; — reproduction d'un traité rejeté, 70; — règles spéciales à la promulgation des traités, 506; — cas d'arbitrage diplomatique, 92.

TRANSMISSION des pouvoirs, 347; — des projets votés, 72; — des propositions votées, 689, 675; — des résolutions tendant à la revision des lois constitutionnelles, 12, 13; — des pièces nécessaires aux Bureaux, 372, 381, 727; — des documents aux Commissions, 761; — transmission aux Présidents des dossiers électoraux, 283; — transmission des amendements aux Commissions, 707, 709; — des interpellations au Gouvernement, 656.

TRANSPORT de l'indemnité législative, 1174.

TRAVAUX PUBLICS. Comment autorisés, 526.

TRÉSORIERS GÉNÉRAUX, sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172; — leurs fonctions sont incompatibles avec le mandat législatif, 339.

TRIBUNAL DES CONFLITS, peut donner son avis sur une proposition de loi, 84.

TRIBUNAUX. Cas où leurs membres sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172. — restent saisis des délits électoraux nonobstant toute protestation ou toute décision des Chambres, 299; — sont incompétents pour connaître des actes des Chambres, 458, 1118, 1164 *bis*; — sont-ils compétents pour les actes administratifs des Questeurs? 440, 1181; — cas de litige soulevé par un fonctionnaire ou ses ayants droit, 1181.

TRIBUNE pour l'orateur, dans les anciennes Assemblées, 888; — dans les Chambres actuelles, 889.

TRIBUNES pour le public, 789.

TUMULTE. Cas de tumulte au Sénat ou à la Chambre, 487; — dans une Assemblée de revision, 32.

TURQUIE. Cas de revision constitutionnelle, 6; — Pouvoir législatif, 50; — cas de perte du mandat législatif, 307; — durée du mandat, 305; — proportionnalité de la représentation. 217; — responsabilité des ministres, 108; — incompatibilités parlementaires, 338; — cas de dissolution, 349; — Bureau de la Chambre, 449; — sessions, 498; — Haute Cour de justice, 613; — Cour des comptes, 540; — votation, 1023, — immunités parlementaires, 1061, 1112.

TUTELLE. Cas de dispense pour les sénateurs et députés, 342, *ad notam*.

U

UNIFORME. Changements dans l'uniforme des troupes, 524. — V. *Costumes*, *Insignes*.

URGENCE. A quelle phase de la procédure l'urgence peut être demandée, 877; — cas où une Chambre est obligatoirement consultée sur l'urgence, *ibid.*; — reproduction d'une demande d'urgence déjà repoussée, 878; — par qui et comment l'urgence peut être demandée, 879; — à quel moment les demandes d'urgence peuvent se produire, 880; — conséquences de l'urgence, 881, 882, 883; — l'urgence ne s'étend plus aux propositions connexes, 884; — retrait de l'urgence, 885; — urgence d'une demande de poursuites, 1098 et suiv.; — en matière de pétitions, 580; — cas de concurrence entre une demande d'urgence et une demande d'ajournement, 935; — on ne peut pas greffer un projet de résolution sur une demande d'urgence, 450; — urgence en matière de congés, 491; — urgence spéciale en matière de transmission et de promulgation, 886; — urgence en cas de demande de revision, 8, 10; — urgence dans les Assemblées de revision, 36, 37, 38; — procédure de l'urgence à l'étranger, 887.

URNE pour l'élection des sénateurs et des députés, 259, 263, 289; — cas d'urne sous scellés, 263; — urne pour les élections faites par les Chambres, 421; — pour les scrutins publics dans les Chambres, 1042, 1043, 1046; — violation de l'urne dans les Chambres, 1129 *bis*; — violation de l'urne dans un scrutin sénatorial ou législatif, 289, 117, 123.

V

VACANCE de la Présidence de la République, 335 et suiv.; — d'un siège sénatorial, 323; — d'un siège de député, 322; — dans un Bureau, 717; — dans une Commission, 722, 753, 758.

VAGABONDAGE. Conséquences électorales des condamnations pour vagabondage, 123.

VÉRIFICATION DES POUVOIRS. Du droit de vérifier les pouvoirs dans les anciennes Assemblées, 358; — dans les Chambres actuelles, 359; — étendue du droit, 282, 299, 331; — la Chambre n'est pas subordonnée aux décisions de justice, 360; — cas de questions d'état civil, 361; — une Chambre peut-elle valider un inéligible? 363, 364, 365; — restrictions à la souveraineté des Chambres, 366; — une Chambre ne peut être dessaisie du droit de vérifier ni par décès, 367, — ni par démission, 368; — la détention de l'élu ne suspend pas le droit de la Chambre, 369; — les décisions des Chambres sont sans appel, 370; — l'admission est sans réserve, 401; — cas d'erreurs matérielles, 402; — protestations électorales, 354 et suiv.; — examen dans les Bureaux, anciennement, 371; — aujourd'hui, 372; — examen des élections non contestées, 373; — des élections contestées, 374; — audition de témoins par les Bureaux, 374, 575, 376; — production de pièces, 377; — délai d'examen par les Bureaux, 378; — décision des Bureaux, 379, 380, 381, 391; — nomination des rapporteurs, 372, 382; — dépôt des rapports, 383, 384; — lecture ou distribution, 385, 386; — nécessité d'un rapport, 387; — inscription à l'ordre du jour, 388, 389; — discussion en séance, 390; — les membres ne votent pas sur leur élection, 391; — dans quel ordre les questions doivent être mises aux voix, 392; — cas de demande d'ajournement, 393; — cas de demande d'enquête, 394; — cas de rejet de la validation, 395; — cas de rejet de l'invalidation, 396; — cas où la division est demandée, 396; — comment il doit être statué sur chaque élection, 397; — obligation de statuer, 398; — cas de question préalable, 398; — les décisions ne peuvent être motivées, 398; — cas d'égalité de suffrages, 399; — il ne peut être déposé d'ordre du jour, 400; — caractère du verdict de la Chambre, 400; — conséquences du verdict, 370; — notification du verdict, 403; — cas de renvoi de dossiers, 400; — cas d'enquête électorale, 589, 404; — droit du membre enquêté d'être représenté dans la Commission, 405; — du vote après enquête, 405; — cas où une Commission d'enquête formule des conclusions générales, 406.

VERSAILLES. La première Constituante s'y est réunie, 1191; — a été le siège de l'Assemblée nationale de 1871 à 1879, 1192; — est actuellement le siège des Chambres constituées en Assemblée nationale, 24, 1194.

VEUVES de sénateurs ou de députés décédés, 1164 *bis*.

VICAIRES GÉNÉRAUX ne sont plus frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172.

VICE-PRÉSIDENTS provisoires, 407 et suiv.; — définitifs, 416; — mode de nomination, 418, 420 et suiv.; — durée de leurs pouvoirs, 430; — cas de démission, 430; — attributions générales, 436; — signent la loi dont ils ont dirigé les débats, *ibid.*; — signent le procès-verbal, *ibid.*; — vice-présidents des Commissions, 745; — vice-présidents de l'Assemblée nationale, 21; — vice-président de la Haute Cour de justice, 624.

VICTORIA (Colonie de). Règle adoptée en cas de partage des voix, 993; — nécessité du quorum, 979; — cas d'absence sans congé, 490.

VIOLATION des collèges électoraux, 288; — des scrutins, 289.

VIOLENCES commises envers les dépositaires de l'autorité, 119; — envers des électeurs, 294, 295; — envers le Bureau d'un collège électoral, 288; — appel à la violence au sein d'une Chambre, 468.

VIREMENTS de crédits dans le Budget de l'État, 519; — dans le Budget des Chambres, 1181.

VŒUX politiques, ne peuvent être émis par des corps délibérants, 51, 572.

VOIES DE FAIT. — V. *Délits*.

VOTE, au scrutin individuel, pour la nomination des députés, 222; — au scrutin de liste pour la nomination des sénateurs, 223; — lieux de vote pour la nomination des députés, 230; — pour la nomination des sénateurs, 231; — droit de voter, 247, 248, 249; — exercice illégal du droit de vote, 287; — vote d'électeurs indûment inscrits, 248; — vote d'incapables, 249; — des militaires et marins, 250; — cas de suspension du droit de vote, 251; — le vote est obligatoire pour les délégués sénatoriaux, 252; — n'est pas obligatoire pour les autres électeurs, 253; — falsification des votes, 290; — violation des votes, 289; — secret des votes, 243 et suiv., 272; — urne pour le vote, 259; — appel des électeurs, 260; — émargements, 261; — dispositions spéciales pour la réception des votes des électeurs sénatoriaux, 262; — interdiction du double vote, 255; — compte des bulletins, 263; — procès-verbal des opérations de vote, 277 et suiv.; — recensement des votes pour la nomination des députés, 279 et suiv.; — pour la nomination des sénateurs, 283; — votes de nomination dans les Chambres, 420 et suiv.; — mode de votation des lois anciennement, 1028; — aujourd'hui, 1029; — à l'étranger, 1023, 1030; — effets du mode de votation, 1031; — votes par assis et levé, 1032, 1033; — votes au scrutin public, 1029 et suiv.; — droit de vote dans les Chambres, 391, 1014 et suiv.; — droit d'abstention, 1024; — vote des députés sur leur propre élection, 391; —

vote des membres ajournés, 1016; — des membres poursuivis, *ibid.*; — d'un député nommé sénateur, 1017; — des ministres, 1019; — des membres chargés de missions temporaires, 1018; — des membres nommés à des fonctions incompatibles, 339; — des absents, 1020, 1021, 1022; — question du vote personnel, 1020; — explication d'un vote, 1011; — motifs des votes, 400, 1012, 1013; — rectification des votes, 953; — vote acquis, 1053, 1054; — cas d'erreurs dans la position de la question, 1055; — cas d'erreurs matérielles, 1056, 1057, 1058; — interdiction de parler pendant les votations, 905, 906; — vote sur les conclusions des Commissions d'initiative, 970; — sur les conclusions des Commissions spéciales, *ibid.*; — vote par division, 995 et suiv.; — vote sur l'ensemble, 1003 et suiv.; — vote en matière de vérifications de pouvoirs, 391 et suiv.; — vote dans les Bureaux, 725, 730; — dans les Commissions, 746; — dans la Commission du Budget, 769; — à l'Assemblée nationale, 38; — au Sénat constitué en Cour de justice, 629, 630.

VOYAGES du Président de la République, 91, 92, 1194; — des souverains étrangers en France, 917.

TABLE MÉTHODIQUE

DES MATIÈRES

[**NOTA.** — Cette table est commune au **Traité** et au **Supplément**. Les chiffres ne renvoient pas aux pages, mais aux numéros d'ordre qui figurent en tête de chaque question et qui sont les mêmes dans le **Traité** et dans le **Supplément**.]

Pages.

INTRODUCTION..... V

PRÉFACE DU SUPPLÉMENT DE 1906..... XXVII

LIVRE PREMIER

RÉPARTITION DES POUVOIRS POLITIQUES

PREMIÈRE SECTION

DU POUVOIR CONSTITUANT

Numéros.

CHAPITRE PREMIER. — ORIGINE DES CONSTITUTIONS..... 1 à 2

Comment ont été établies les anciennes Constitutions de la France, 1. — *Vote des Lois constitutionnelles de* 1875, 2.

CHAPITRE II. — DU DROIT DE REVISION CONSTITUTIONNELLE..... 3 à 7

Anciennes procédures de revision, 3. — *Clause actuelle de revision*, 4. — *La forme républicaine ne peut être soumise à revision*, 5. — *Procédure de revision à l'étranger*, 6. — *Cas d'interprétation des lois constitutionnelles*, 7.

CHAPITRE III. — PROCÉDURE DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE..... 8 à 47

§ 1. De la déclaration qu'il y a lieu à revision..... 8 à 13

Initiative des demandes de revision, 8. — *Formule des demandes de revision*, 9. — *Commissions saisies d'une demande de revision*, 10. — *Amendements aux demandes de revision*, 11. — *Formule et transmission des résolutions tendant à la revision*, 12 *et* 13.

§ 2. Pouvoirs de l'Assemblée de revision..... 14 à 20

Question de la revision limitée, 14, 15 *et* 16. — *Amendements soumis à l'Assemblée de revision*, 17 *et* 18. — *L'Assemblée de revision ne peut pas exercer le Pouvoir législatif*, 19. — *Cas de pétitions soumises à une Assemblée de revision*, 20.

Numéros.

§ 3. Bureau des Assemblées de revision..... 21 »

§ 4. Convocation, constitution et séparation des Assemblées de revision..... 22 à 27

Délai de convocation, 22. — *Formes de convocation*, 23. — *Siège de l'Assemblée de revision*, 24. — *Ouverture de l'Assemblée de revision*, 25. — *Séances de l'Assemblée de revision*, 26.— *Clôture des travaux*, 27.

§ 5. Règlement et discipline des Assemblées de revision..... ..... 28 à 32

Règlement applicable aux Assemblées de revision, 28. — *Amendements au règlement*, 29. — *Peines disciplinaires*, 30. — *Absence des membres de l'Assemblée*, 31.— *Police des Assemblées de revision*, 32.

§ 6. Opérations des Assemblées de revision..... 33 à 43

Dépôt de propositions, 33. — *La procédure des propositions de revision en Belgique*, 34. — *Bureaux et Commissions de l'Assemblée de revision*, 35. — *Travaux de la Commission de revision*, 36. — *Discussion en séance des textes de revision*, 37. — *Volation de l'Assemblée de revision*, 38, 39 et 40. — *Majorité requise*, 41. — *Proclamation des votes*, 42. — *Les votes de l'Assemblée de revision sont définitifs*, 43.

§ 7. Procès-verbaux, services et Budget des Assemblées de revision ... 44 à 47

Rédaction et adoption des procès-verbaux, 44. — *Publication des comptes rendus*, 45. — *Secrétariats généraux de l'Assemblée de revision*, 46. — *Commandement militaire du Palais affecté à l'Assemblée*, *ibid.* — *Dépenses faites pour la réunion des Assemblées de revision*, 47.

DEUXIÈME SECTION

DU POUVOIR LÉGISLATIF

CHAPITRE PREMIER. — DU DROIT D'EXERCER LE POUVOIR LÉGISLATIF.. 48 à 57

§ 1. Dévolution du Pouvoir législatif..... 48 à 50

Comment s'exerçait le Pouvoir législatif anciennement, 48. — *Comment s'exerce le Pouvoir législatif actuellement*, 49. — *Comment s'exerce le Pouvoir législatif à l'étranger*, 50.

§ 2. Étendue du Pouvoir législatif..... ..... 51 à 57

Principes généraux qui régissent les pouvoirs des Chambres législatives, 51. — *Cas de délégation donnée au Gouvernement par voie de règlement d'administration publique*, *ibid.* — *Question des loteries*, *ibid.* — *Cas de litiges d'ordre privé*, *ibid.* — *La direction politique n'appartient qu'aux Chambres*, *ibid.* — *Tutelle législative des départements et des communes*, 52 *et* 53. — *Attributions des Chambres en ce qui concerne l'organisation de l'armée*, 54 *et* 55. — *En ce qui concerne les congrégations religieuses*, 56. — *En ce qui concerne l'ordre de la Légion d'honneur*, 57.

CHAPITRE II. — DE L'INITIATIVE DES LOIS..... 58 à 81

§ 1. Du droit de proposer la loi..... 58 à 60

A qui appartenait l'initiative anciennement, 58. — *A qui appartient l'initiative actuellement*, 59. — *A qui appartient l'initiative à l'étranger*, 60.

Numéros.

§ 2. Exercice et limites du droit d'initiative..... ..... 61 à 77

L'initiative du Président de la République saisit obligatoirement les Chambres, 61. — *Les députés non validés n'ont pas le droit d'initiative*, 62. — *Formes de l'initiative parlementaire*, 63. — *Cas de propositions inconstitutionnelles*, 64 et 65. — *Les députés ont l'initiative financière*, 66. — *Cas où ils ne peuvent déposer des amendements portant augmentation de crédits, ibid.* — *Initiative des députés en matière d'emprunts*, 67. — *En matière de pensions*, 68. — *Les sénateurs n'ont pas l'initiative financière*, 69. — *Cas où l'initiative parlementaire est suspendue*, 70. — *Cas où le Gouvernement est invité à user de son droit d'initiative*, 71. — *Cas où l'initiative du Gouvernement est obligatoire*, 72. — *Cas où une Chambre est saisie par l'initiativ de l'autre Chambre*, 73. — *Cas de retrait de propositions de loi*, 74 et 75. — *Cas de retrait de projets de loi*, 76. — *Cas de reprise après retrait*, 77.

§ 3. Conséquences des renouvellements électoraux à l'égard de l'initiative..... 78 à 81

Cas de projet voté par une législature dont les pouvoirs sont expirés, 78. — *Cas de reprise d'un rapport de la précédente législature, ibid.* — *Cas de projets financiers votés par une Chambre disparue*, 79. — *Le Sénat reste saisi des propositions votées par la Chambre même après renouvellement intégral*, 80. — *La Chambre reste saisie des propositions votées par le Sénat même après le renouvellement partiel*, 81.

CHAPITRE III. — INTERVENTION DU CONSEIL D'ÉTAT DANS LE POUVOIR LÉGISLATIF..... 82 à 86

Comment le Conseil d'État concourait anciennement à l'œuvre législative, 82. — *Cas de participation du Conseil d'État à l'élaboration des lois*, 83. — *Cas d'avis demandé au Tribunal des conflits*, 84. — *Droit du Gouvernement de prendre l'avis du Conseil d'État*, 85. — *Projets d'extension de la compétence législative du Conseil d'Etat*, 86.

CHAPITRE IV. — DE LA MODIFICATION ET DE L'INTERPRÉTATION DES LOIS... 87 à 90

Expédition et transmission des projets ou propositions votés par les Chambres, 87. — *Cas de rectification d'un texte voté, ibid.* — *Intitulé des lois*, 88. — *Interprétation des lois*, 89. — *Abrogation des lois*, 90.

TROISIÈME SECTION

DU POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE PREMIER. — DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE..... 91 à 96

§ 1. Attributions générales..... 91 à 93

Attributions du Pouvoir exécutif anciennement, 91. — *Attributions actuelles du Président de la République*, 92. — *Attributions du Pouvoir exécutif à l'étranger*, 93.

§ 2. Cas de responsabilité..... 94 à 96

Responsabilité du chef du Pouvoir exécutif anciennement, 94. — *Actuellement*, 95. — *A l'étranger*, 96.

Numéros.

CHAPITRE II. — DES MINISTRES..... 97 à 109

§ 1. Mode de nomination..... 97 à 100

Comment les ministres étaient nommés anciennement, 97. — *Aujourd'hui*, 98. — *Cas de démission des ministres, ibid. Action des Chambres sur la constitution des Cabinets*, 99. — *Nombre des ministres*, 100. — *Cas de création d'un département ministériel, ibid.* — *Cas d'intérim d'un département ministériel, ibid.*

§ 2. Fonctionnement et attributions générales..... 101 à 104

Attributions générales des ministres anciennement, 101. — *Fonctionnement actuel du Conseil des ministres*, 102. — *Contre seing des ministres*, 103. — *Attributions générales, ibid.* — *Organisation des ministères, ibid.* — *Cas d'arbitrage par un ministre*, 104. — *Commissions extra-parlementaires instituées auprès des ministres*, 104.

§ 3. Responsabilité..... 105 à 108

Responsabilité politique des ministres anciennement, 105. — *Responsabilité politique des ministres actuellement*, 106. — *Cas de responsabilité civile des ministres*, 107. — *Responsabilité des ministres à l'étranger*, 108.

§ 4. Du sous-secrétariat d'État..... 109 »

Origine des sous-secrétariats d'Etat, 109. — *Décrets d'attributions, ibid.* — *Les sous-secrétaires d'Etat n'ont pas la responsabilité politique, ibid.* — *Caractère des sous-secrétariats, ibid.* — *Droit de parole des sous-secrétaires d'Etat, ibid.*

LIVRE DEUXIÈME

ORIGINE DES POUVOIRS PUBLICS

PREMIÈRE SECTION

DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE..... 110 à 112

La souveraineté nationale avant 1870, 110. — *Depuis* 1870, 111. — *A l'étranger*, 112.

DEUXIÈME SECTION

ÉLECTION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ÉLECTORAT..... 113 à 155

§ 1. Le droit ancien et les systèmes étrangers..... 113 à 114

Anciens systèmes électoraux de la France, 113. — *Systèmes électoraux à l'étranger*, 114.

§ 2. De la capacité électorale..... 115 à 123

Principe du suffrage universel, 115. — *Distinction entre la jouissance et l'exercice du droit électoral, ibid.* — *Nécessité d'être français*, 116. — *Naturalisation, ibid.* — *Effet des condamnations sur la capacité électorale*, 117. — *Tableau des incapacités résultant de condamnations, ibid.* — *Cas de grâce, cas d'amnistie, con-*

Numéros.

damnés contumaces, cas de sursis, 118. — *Cas d'incapacités temporaires*, 119. — *Cas de faillite*, 120. — *Cas d'interaiction civile*, 121. — *Cas de notaires ou officiers ministériels destitués*, 122. — *Cas d'incapacités perpétuelles*, 123.

§ 3. Des listes électorales législatives..... 124 à 137

Comment s'obtenait autrefois l'inscription sur les listes électorales, 124. — *Conditions requises aujourd'hui pour être inscrit sur les listes électorales*, 125 et 126. — *Dispositions spéciales à l'Algérie*, 127. — *Inscription des militaires et marins sur les listes électorales*, 128. — *Inscription des Alsaciens-Lorrains*, 129. — *Inscription des fonctionnaires*, 130. — *Inscription des Indiens dans les établissements français de l'Inde*, 131. — *Pièces à produire pour obtenir une inscription sur les listes électorales*, 132. — *Opérations de la Commission administrative chargée de dresser les listes électorales*, 133. — *Permanence et revision des listes électorales*, 134. — *Appel devant le juge de paix*, 135. — *Pourvoi en cassation*, 136. — *Publication des listes électorales revisées*, 137. — *Cas d'élection pendant la revision des listes, ibid.*

§ 4. Des électeurs sénatoriaux..... 138 à 150

Comment étaient élus les sénateurs inamovibles, 138. — *Composition du corps électoral chargé d'élire des sénateurs*, 139. — *Nomination des délégués sénatoriaux*, 139, 140, 141, 142. — *Nomination des suppléants des délégués*, 143. — *Procès-verbal de la nomination des délégués et suppléants*, 144. — *Acceptation, refus et remplacement des délégués*, 145. — *Caractère public du mandat des délégués*, 146. — *Publication du tableau des délégués et suppléants*, 147. — *Protestations contre l'élection des délégués et suppléants*, 148, 149, 150.

§ 5. Des listes électorales pour la nomination du Sénat..... 151 à 153

Établissement de la liste des électeurs sénatoriaux, 151. — *Inscription des électeurs de droit*, 152. — *Publication et communication des listes*, 153.

§ 6. De l'indemnité électorale..... 154 à 155

L'indemnité électorale anciennement, 154. — *Taux et payement de l'indemnité des délégués sénatoriaux*, 155.

CHAPITRE II. — DE L'ÉLIGIBILITÉ..... 156 à 173

§ 1. L'ancien droit et les systèmes étrangers..... 156 à 157

Conditions anciennement requises pour être élu en France, 156. — *Conditions d'éligibilité dans les pays étrangers*, 157.

§ 2. Des éligibles à la Chambre des députés..... 158 à 169

Conditions actuellement requises pour être élu député, 158. — *Preuves de l'éligibilité*, 159. — *Contestations sur la nationalité*, 160 et 161. — *Nécessité de posséder la capacité électorale*, 162. — *Exceptions au principe que tout électeur est éligible, ibid.* — *Inéligibilité des membres des familles qui ont régné sur la France*, 163. — *Inéligibilité des militaires et marins*, 164. — *Inéligibilités résultant de condamnations*, 165 et 166. — *Inéligibilité relative de certains fonctionnaires*, 167. — *Eligibilité des députés avant démission*, 168. — *Rééligibilité des députés*, 169.

§ 3. Des éligibles au Sénat..... 170 à 173

Conditions requises pour être élu sénateur, 170. — *Inéligibilité des membres des familles qui ont régné sur la France*, 171. — *Inéligibilité relative de certains fonctionnaires*, 172. — *Eligibilité des sénateurs avant démission*, 173. — *Rééligibilité des sénateurs, ibid.*

Numéros.

CHAPITRE III. — DES CANDIDATURES POLITIQUES..... 174 à 215

§ 1. Du droit de poser une candidature politique..... 174 à 181

Obligation du serment anciennement, 174. — *Interdiction des candidatures multiples à la Chambre des députés*, 175. — *Nécessité d'une déclaration de candidature*, 176. — *Sanctions à l'obligation de déclarer les candidatures*, 177. — *Cas de candidats en état de détention*, 178. — *Listes de candidatures*, 179. — *Cas de candidatures officielles*, 180. — *Cas où la candidature officielle ne peut être constatée*, 181.

§ 2. Des candidatures produites par l'exercice du droit de réunion ou d'association ..... 182 à 189

Caractère des réunions privées, 182. — *Liberté des réunions publiques*, 183. — *Liberté des associations*, *ibid.* — *Réunions électorales*, 184. — *Où peuvent se tenir les réunions*, 182, 185. — *Bureau des réunions*, 186. — *Droits de l'autorité*, 187. — *Cas d'infractions*, 188 *et* 189.

§ 3. Des candidatures produites par la voie de la presse..... 190 à 200

Liberté de la presse, 190. — *Gérance des journaux*, 191 *et* 192. — *Impression et dépôt des journaux*, 193 *et* 194. — *Distribution des journaux*, 195. — *Droit de réponse*, 196. — *Crimes et délits de presse*, 197. — *Franchises de la période électorale*, 198. — *Répression des crimes et délits de presse*, 199 *et* 200.

§ 4. Des affiches électorales ..... 201 à 209

Interdiction des affiches blanches et tricolores, 201. — *Impression et dépôt des affiches*, 202. — *Dispense du timbre*, 203. — *Signatures des affiches électorales*, 204. — *Interdiction d'affiches en faveur de candidats qui ne se sont pas conformés à la loi sur les candidatures multiples*, 205. — *Apposition des affiches électorales*, 206. — *Cas de destruction ou de lacération d'affiches*, 207. — *Cas d'affiches diffamatoires*, 208. — *Cas d'affiches apposées sans le consentement du candidat*, 209.

§ 5. Des circulaires et bulletins de vote..... 210 à 215

Impression et dépôt des circulaires électorales, 210. — *Dispense du dépôt pour les bulletins de vote.* — *Dispense du timbre*, 211. — *Signature des circulaires*, 212. — *Distribution des circulaires*, 213, 214 *et* 215.

CHAPITRE IV. — PROPORTIONNALITÉ DE LA REPRÉSENTATION..... 216 à 220

Répartition des sièges électoraux anciennement, 216. — *Actuellement pour la Chambre des députés*, 217. — *Pour le Sénat*, 218. — *A l'étranger*, 219. — *Cas d'attribution d'un siège en surcroît*, 220.

CHAPITRE V. — DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES..... 221 à 223

Anciennes formations des circonscriptions électorales, 221. — *Circonscriptions actuelles pour la Chambre*, 222. — *Pour le Sénat*, 223.

CHAPITRE VI. — DE LA MAJORITÉ REQUISE..... 224 à 227

Définition de la majorité, 224. — *Bulletins à déduire de la majorité*, *ibid.* — *Pourquoi la déduction des bulletins est prescrite*, *ibid.* — *Conditions de majorité anciennement requises*, 225. — *Majorité requise actuellement pour être élu député*, 226. — *Pour être élu sénateur*, 227.

Numéros.

CHAPITRE VII. — DES COLLÈGES ÉLECTORAUX..... 228 à 241

§ 1. Convocation et réunion des collèges..... 228 à 231

Forme de convocation des collèges anciennement, 228. — *Aujourd'hui*, 229. — *Délai de convocation pour l'élection des députés, ibid.* — *Pour l'élection des sénateurs, ibid.* — *Cas de retard dans la promulgation du décret de convocation, ibid.* — *Lieu de réunion des collèges pour l'élection des députés*, 230. — *Pour l'élection des sénateurs*, 231.

§ 2. Bureau des collèges..... 232 à 243

Ancienne organisation des Bureaux électoraux, 232. — *Constitution actuelle des Bureaux électoraux pour la nomination des députés*, 233. — *Pour la nomination des sénateurs*, 234.

§ 3. Police et tenue des collèges..... 235 à 241

Police des assemblées électorales anciennement, 235. — *Règles actuellement applicables à la police des Bureaux électoraux*, 236. — *Droit d'entrée dans les assemblées électorales*, 237. — *Fonctionnement et attribution des Bureaux électoraux*, 238, 239, 240 *et* 241.

CHAPITRE VIII. — DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES..... 242 à 284

§ 1. Du secret des votes..... 242 à 246

Anciennes règles pour le secret des votes, 242. — *Règles actuelles*, 243. — *Comment le secret du vote est garanti*, 244. — *Papier des bulletins de vote, signes extérieurs trahissant le secret du vote*, 245. — *Pliage des bulletins*, 246. — *Signes intérieurs trahissant le secret du vote*, 246.

§ 2. Du droit de voter..... 247 à 251

Quels sont les électeurs qui ont droit de voter, 247. — *Vote d'électeurs indûment inscrits*, 248. — *Vote des incapables régulièrement inscrits*, 249. — *Interdiction du droit de vote pour les militaires et marins*, 250. — *Cas de suspension du droit de vote*, 251.

§ 3. De l'obligation de voter..... 252 à 253

Le vote est obligatoire pour les délégués sénatoriaux, 252. — *Il ne l'est pas pour les élections des députés*, 253.

§ 4. Du double vote..... 254 à 255

Cas de double vote anciennement, 254. — *Le double vote est interdit aujourd'hui*, 255.

§ 5. De la durée des scrutins..... 256 à 258

Heures d'ouverture et de clôture des scrutins pour les élections législatives, 256. — *Deuxième tour de scrutin pour les élections législatives*, 257. — *Ouverture et clôture des trois tours de scrutin pour les élections sénatoriales*, 258.

§ 6. Réception et constatation des votes..... 259 à 262

Urne destinée au scrutin, 259. — *Appel des électeurs; cartes électorales*, 260. — *Emargement des électeurs*, 261. — *Dispositions spéciales à l'élection des sénateurs*, 262.

§ 7. Du compte des bulletins..... 263 à 269

Ouverture de l'urne, 263. — *Cas de bulletins plus nombreux que les émargements au premier tour de scrutin*, 264, 265, 266 *et* 267. — *Cas de bulletins plus nombreux que les émargements au deuxième tour de scrutin*, 268. — *Cas de bulletins moins nombreux que les émargements*, 269.

Numéros.

§ 8. Du dépouillement et de l'attribution des bulletins..... 270 à 276

Désignation des scrutateurs; répartition des bulletins entre les tables de dépouillement; opérations des scrutateurs, 270. — *Cas de bulletins doubles*, 271. — *Cas de bulletins contenant trop de noms, ibid.* — *Cas de bulletins qui n'entrent pas en compte*, 272. — *Cas de bulletins modifiés*, 273. — *Cas de bulletins d'inéligibles*, 274. — *Annexion des bulletins contestés*, 275. — *Incinération des bulletins valables*, 276.

§ 9. Du procès-verbal des opérations électorales..... 277 à 278

Comment doit être établi le procès-verbal des opérations électorales, 277. — *Feuilles de pointage*, 277, 278. — *Transmission des procès-verbaux d'élection*, 278.

§ 10. Du recensement général des votes..... 279 à 284

Lieu de recensement général des votes pour la Chambre, 279. — *Composition de la Commission de recensement, ibid.* — *Nécessité de proclamer l'élu, ibid.* — *Pouvoirs de la Commission de recensement*, 280. — *Transmission du dossier des opérations*, 281. — *Souveraineté de la Chambre au regard des opérations de la Commission de recensement*, 282. — *Recensement des votes pour la nomination des sénateurs*, 283. — *Publication des noms des élus*, 284.

CHAPITRE IX. — DES CRIMES ET DÉLITS ÉLECTORAUX..... 285 à 299

§ 1. Inscriptions frauduleuses..... 285 à 286

Définition du délit et pénalités en France, 285. — *En Hongrie*, 286. — *Répression générale des fraudes électorales*, 285 *bis*.

§ 2. Exercice illégal du droit de vote..... 287 »

Vote par inscriptions irrégulières ou illégales, 287. — *Votes multiples, ibid.*

§ 3. Violation des collèges ou des urnes..... 288 à 289

Interdiction d'entrer dans un collège avec des armes, 288. — *Cas d'attroupements, de clameurs ou démonstrations menaçantes, ibid.* — *Violation des votes*, 289.

§ 4. Soustraction, addition ou altération de bulletins..... 290 à 291

Définition du délit en France, 290. — *A l'étranger*, 291.

§ 5. Corruption ou contrainte électorale..... 292 à 295

Corruption par dons ou promesses; définition du délit; pénalités; moyens de preuves, 292. — *Répression de la corruption en Angleterre et en Hongrie*, 293. — *Voies de fait, violences ou menaces contre un électeur*, 294. — *Répression des délits de contrainte électorale en Espagne et en Hongrie*, 295.

§ 6. Fausses nouvelles, manœuvres et diffamations..... 296 »

Définition du délit de fausses nouvelles; pénalités, 296. — *Influence des accusations diffamatoires sur la validité du scrutin, ibid.* — *Répression des manœuvres diffamatoires en Angleterre, ibid.*

§ 7. Poursuite et répression des crimes et délits électoraux..... 297 à 299

Compétence, prescription en France, 297. — *Prescription à l'étranger*, 298. — *Conséquences des condamnations*, 299.

CHAPITRE X. — DU MANDAT LÉGISLATIF..... 300 à 325

§ 1. Caractère du mandat législatif..... 300 à 303

Définition du mandat législatif, anciennement, 300. — *Interdiction du mandat impératif en France*, 301. — *A l'étranger*, 302. — *Cas de cumul des mandats*, 303.

Numéros.

§ 2. Durée du mandat..... 304 à 310

Durée du mandat en France, anciennement, 304. — *En France actuellement et à l'étranger*, 305. — *Comment on suppute la durée du mandat de la Chambre*, 306. — *Renouvellement intégral de la Chambre, délai pour faire les élections générales*, 307. — *Systèmes de renouvellement à l'étranger*, 308. — *Renouvellement partiel du Sénat*, 309. — *Epoques des renouvellements sénatoriaux, ibid.* — *Renouvellement des Haules Chambres à l'étranger*, 310.

§ 3. Perte du mandat..... 311 à 320

Comment un mandat conféré peut cesser, 311. — *Cas d'option au Sénat*, 312. — *Cas d'option d'un député élu sénateur ou d'un sénateur élu député*, 313. — *Cas de démission d'un sénateur ou d'un député en France*, 314. — *Cas d'interdiction des démissions à l'étranger, ibid.* — *Procédure de la démission en France*, 315. — *Conséquences de la démission*, 316. — *Cas de déchéance*, 317. — *Procédure de la déchéance*, 318, 319 *et* 320.

§ 4. Cas de vacance d'un mandat..... 321 à 325

Délais anciennement établis pour la convocation des collèges en cas de vacance, 321. — *Cas de vacance d'un siège de député*, 322. — *Cas où il n'y a pas lieu de pourvoir à la vacance d'un siège de député, ibid.* — *Cas de vacance d'un siège de sénateur*, 323. — *Point de départ du délai en cas de vacance par démission ou déchéance*, 324. — *Cas où il y a lieu de rapporter un décret de convocation*, 325.

TROISIÈME SECTION

ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER. — PRÉLIMINAIRES HISTORIQUES ET SYSTÈMES ÉTRANGERS..... 326 à 327

Comment était désigné le chef du Pouvoir exécutif avant 1875, 326. — *Systèmes étrangers*, 327.

CHAPITRE II. — MODE D'ÉLECTION..... 328 à 334

Le Pouvoir exécutif ne peut être confié qu'à un Président de la République, 5, 328. — *Le Président de la République est élu par les représentants du pays*, 329. — *Conditions d'éligibilité, ibid.* — *Durée du mandat*, 330. — *Réunion de l'Assemblée nationale pour l'élection du Président de la République*, 331. — *Opérations du vote*, 332 *et* 333. — *Proclamation et promulgation du vote*, 334. — *Transmission des pouvoirs, ibid.*

CHAPITRE III. — CAS DE VACANCE..... 335 à 336

Cas d'expiration légale du mandat, 335. — *Cas de décès ou de démission*, 336.

QUATRIÈME SECTION

INCOMPATIBILITÉS LÉGISLATIVES

CHAPITRE PREMIER. — L'ANCIEN DROIT ET LES SYSTÈMES ÉTRANGERS. 337 à 338

Définition de l'incompatibilité; les incompatibilités dans nos anciennes Assemblées, 337. — *Les incompatibilités à l'étranger*, 338.

Numéros.

CHAPITRE II. — INCOMPATIBILITÉS D'ORDRE POLITIQUE..... 339 à 341

Incompatibilité entre le mandat de sénateur ou de député et les fonctions publiques; exceptions, 339. — *Cas de missions temporaines*, 340. — *Cas de contestations en matière d'incompatibilité*, 341.

CHAPITRE III. — INCOMPATIBILITÉS DIVERSES..... 342 à 346

Les sénateurs et députés ne peuvent faire aucun service militaire pendant les sessions en temps de paix, 342. — *Le cas de guerre n'est pas résolu, ibid.* — *La profession d'avocat ne crée pas d'incompatibilité*, 342 *bis*. — *Cas de sénateur ou de député élu Président de la République, ibid.* — *Incompatibilité avec les fonctions de membre de la Commission départementale*, 343. — *Il n'y a pas d'incompatibilité avec la gérance des journaux*, 344. — *Question de la participation à des sociétés financières ou à des compagnies subventionnées*, 345. — *Cas d'application de l'article* 177 *du Code pénal*, 346.

CINQUIÈME SECTION

DISSOLUTION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER. — L'ANCIEN DROIT..... 347 »

CHAPITRE II. — CAS DE DISSOLUTION LÉGALE..... 348 à 350

Initiative de la dissolution; avis nécessaire du Sénat, 348. — *Droit de dissolution à l'étranger*, 349. — *Examen du précédent de* 1877, 350.

CHAPITRE III. — CONSÉQUENCES DE LA DISSOLUTION LÉGALE..... 351 à 352

Délai de convocation après dissolution, anciennement, 351. — *Aujourd'hui*, 352. — *A l'étranger, ibid.*

CHAPITRE IV. — CAS DE DISSOLUTION ILLÉGALE..... 353 »

Attributions des Conseils généraux dans des cas où les Chambres seraient illégalement empêchées de se réunir, 353. — *Ces attributions sont-elles toujours en vigueur? ibid.*

LIVRE TROISIÈME

ORGANISATION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

PREMIÈRE SECTION

DES PROTESTATIONS ÉLECTORALES..... 354 à 357

Procédure des protestations; dispense du timbre; légalisation des signatures, 354. — *Protestations qui ne peuvent être relenues comme sérieuses, ibid.* — *Délai pour le dépôt des protestations*, 355. — *Les protestations doivent être adressées au Président*, 356. — *Transmission aux Bureaux, ibid.* — *Cas de retrait de protestations, ibid.* — *Cas de diffamation commise par voie de protestations électorales*, 357.

DEUXIÈME SECTION

DE LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS

Numéros.

CHAPITRE PREMIER. — DU DROIT DE VÉRIFIER LES POUVOIRS..... 358 à 370

Le droit de vérification dans les anciennes Assemblées, 358. — *Souveraineté actuelle de chaque Chambre en matière de vérification de pouvoirs*, 359. — *La Chambre n'a pas à attendre les décisions de justice pour statuer*, 360. — *Cas de questions d'état civil*, 361. — *Le droit de vérifier les pouvoirs à l'étranger*, 362. — *Une Chambre peut-elle valider l'élection d'un candidat inéligible?* 363, 364 *et* 365. — *Rectrictions à la souveraineté des Chambres*, 366. — *Une Chambre ne peut être dessaisie du droit et du devoir de vérifier ni par décès*, 367, — *ni par démission*, 368. — *La détention de l'élu ne suspend pas le droit de la Chambre*, 369. — *Les décisions des Chambres sont sans appel*, 370.

CHAPITRE II. — EXAMEN DES POUVOIRS DANS LES BUREAUX..... 371 à 380

Examen des pouvoirs anciennement, 371. — *Répartition des dossiers d'élections entre les Bureaux*, 372. — *La priorité d'examen appartient aux élections non contestées; qu'entend-on par élection non contestée?* 373. — *Procédure suivie pour l'examen des élections contestées*, 374. — *Cas d'audition de témoins par les Bureaux*, 375. — *Cas où des tiers demandent à être entendus*, 376. — *Cas où les Bureaux réclament des dossiers administratifs ou judiciaires*, 377. — *Délai imparti aux membres dont l'élection est attaquée*, 378. — *Comment les Bureaux arrêtent leurs décisions*, 379. — *Cas d'incompétence*, 380.

CHAPITRE III. — DES RAPPORTS D'ÉLECTION..... 381 à 386

Cas de modification des conclusions, 381. — *Désignation des rapporteurs; cas de démission d'un rapporteur*, 382. — *Cas de partage égal des voix, ibid.* — *Dépôt des rapports d'élection*, 383. — *Cas de retard, ibid.* — *Forme des rapports*, 384. — *Impression des rapports*, 385. — *Procédure des rapports à l'étranger*, 386.

CHAPITRE IV. — DISCUSSION DES POUVOIRS EN SÉANCE PUBLIQUE..... 387 à 390

Aucune élection ne peut être discutée avant d'avoir été rapportée, 387. — *Inscription des rapports à l'ordre du jour, ibid.* — *Fixation des dates pour la discussion des élections contestées*, 388, 389. — *Procédure du débat*, 390.

CHAPITRE V. — DU VOTE EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION DE POUVOIRS... 391 à 403

Les membres ne votent pas sur leur propre élection, 391. — *Dans quel ordre les questions doivent être mises aux voix*, 392. — *Cas de demande d'ajournement*, 393. — *Cas de demande d'enquête*, 394. — *Cas de rejet de la validation*, 395. — *Cas de rejet de l'invalidation*, 396. — *Cas où la division est demandée*, 396. — *Comment il doit être statué sur chaque élection*, 397. — *Obligation de statuer*, 398. — *Cas de question préalable, ibid.* — *Les décisions ne peuvent être motivées, ibid.* — *Cas de partage des voix*, 399. — *Il ne peut être déposé d'ordre du jour*, 400. — *Cas de renvoi du dossier au Gouvernement, ibid.* — *L'admission est sans réserve*, 401. — *Cas d'erreurs matérielles*, 402. — *Notification des annulations*, 403.

Numéros.

CHAPITRE VI. — DES CAS D'ENQUÊTE..... 404 à 406

Motifs des enquêtes, 404. — *Droit du membre enquêté d'être représenté dans la Commission*, 405. — *Vote sur les conclusions de la Commission d'enquête*, *ibid.* — *Cas où la Commission d'enquête formule des conclusions générales*, 406.

TROISIÈME SECTION

BUREAU DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER. — BUREAU PROVISOIRE..... 407 à 414

Bureau provisoire à la Chambre des députés, 407. — *Au Sénat*, 408. — *Procédure pour reconnaître les membres du Bureau d'âge*, 409. — *L'investiture du Bureau provisoire ne peut être modifiée*, 410. — *Le Bureau provisoire ne doit pas laisser engager de débat*, 411. — *Droit des députés non validés*, 412. — *Pouvoirs du Bureau provisoire*, 413. — *Le Bureau provisoire au Reichstag*, 414.

CHAPITRE II. — BUREAU DÉFINITIF..... 415 à 444

§ 1. Composition du Bureau définitif..... 415 à 416

Le Bureau définitif anciennement, 415. — *Actuellement*, 416.

§ 2. Du moment où le Bureau définitif doit être nommé..... 417 à 418

Date de nomination anciennement, 417. — *Actuellement*, 418.

§ 3. Mode de nomination du Bureau définitif..... 419 à 428

Mode de nomination anciennement, 419. — *Actuellement*, 420. — *Opérations du vote*, 421. — *Comment peuvent être distribués les bulletins de vote*, 422. — *Majorité requise*, 423. — *Quorum*, 424 et 425. — *Dépouillement des votes*, 426. — *Supputation de la majorité*, 427. — *Nomination du Bureau à l'étranger*, 428.

§ 4. Durée des pouvoirs du Bureau définitif..... 429 à 431

Durée des pouvoirs anciennement, 429. — *Actuellement*, 430. — *A l'étranger*, 431.

§ 5. Installation du Bureau définitif..... 432 à 434

Constitution de la Chambre, 432 et 433. — *Interdiction de procéder à un dépôt quelconque avant la constitution de la Chambre*, 434.

§ 6. Attributions du Bureau..... 435 à 443

Attributions réglementaires du Président, 435. — *Intervention du Président en cas de duels parlementaires*, *ibid.* — *Franchise présidentielle*, *ibid.* — *Les services législatifs dépendent du Président*, *ibid.* — *Fonctions des Vice-Présidents*, 436. — *Fonctions des secrétaires*, 437 et 438. — *Fonctions des Questeurs*, 439 et 440. — *Les services administratifs dépendent des Questeurs*, 440. — *Attributions collectives du Bureau*, 441. — *Cas où le Bureau est attaqué*, 442. — *Questions qui doivent être soumises au Bureau*, 443.

§ 7. Cas où le Bureau est interpellé..... 444 »

Il peut être déposé des ordres du jour visant le Président, 444. — *Ou visant le Bureau*, *ibid.*

QUATRIÈME SECTION

RÈGLEMENT DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

Numéros.

CHAPITRE PREMIER. — ORIGINE ET MODIFICATION DES RÈGLEMENTS.... 445 à 450

Comment furent établis les règlements de nos anciennes Assemblées, 445. — *Textes constitutionnels qui touchent au règlement des Chambres actuelles*, 446. — *Les règlements à l'étranger*, 447. — *Etablissement des règlements actuels*, 448. — *Survivance des règlements*, 449. — *Procédure de modification des règlements*, 450. — *Procédure des résolutions et motions diverses, ibid.*

CHAPITRE II. — APPLICATION DU RÈGLEMENT..... 451 à 454

Point de départ de l'application des règlements, 451. — *L'exécution du règlement est confiée au Président*, 452. — *Cas où il peut prendre l'avis de l'Assemblée, ibid.* — *Cas de rappel au règlement*, 453. — *Cas de vote en matière de rappel au règlement*, 454.

CINQUIÈME SECTION

DISCIPLINE PARLEMENTAIRE

CHAPITRE PREMIER. — PRÉLIMINAIRES HISTORIQUES..... ..... 455 »

La discipline dans nos anciennes Assemblées, 455. — *L'expulsion de Manuel, ibid.*

CHAPITRE II. — DU DROIT DE DISCIPLINE..... 456 à 460

Théorie du pouvoir disciplinaire des Chambres, 456. — *Il n'est pas possible de protester contre une mesure disciplinaire*, 457. — *Il n'y a de recours devant aucune juridiction contre les mesures disciplinaires prises par les Chambres*, 458. — *Les mesures disciplinaires ne peuvent être rétroactives*, 459. — *Cas de peine disciplinaire prononcée contre un membre au moment de sa démission*, 460.

CHAPITRE III. — DES PEINES DISCIPLINAIRES ET DE LEUR APPLICATION. 461 à 470

Nature des peines disciplinaires au Sénat et à la Chambre, 461. — *Les peines disciplinaires à l'étranger*, 462. — *Cas où il y a lieu de prononcer le rappel à l'ordre*, 463, 464, 465 et 466. — *Cas où il y a lieu de prononcer la censure simple*, 467. — *Cas où il y a lieu de prononcer la censure avec exclusion*, 468. — *Les peines disciplinaires sont-elles applicables aux membres du Gouvernement*, 469. — *Cas de délits de droit commun*, 470.

CHAPITRE IV. — COMMENT LES PEINES DISCIPLINAIRES SONT PRONONCÉES. 471 à 480

La police de l'Assemblée est exercée par le Président, 471. — *Les rappels à l'ordre sont prononcés par le Président*, 472, 473 et 474. — *Droit de parole du membre rappelé à l'ordre*, 475. — *Le rappel à l'ordre à l'étranger*, 476. — *La censure est prononcée par l'Assemblée*, 477. — *Droit de parole du membre menacé de censure*, 478. — *Vote sur la censure*, 479. — *Cas où les peines se confondent*, 480.

Numéros.

CHAPITRE V. — Conséquences des peines disciplinaires..... 481 à 486

Cas de rappel à l'ordre simple, 481. — *Cas d'interdiction de parole après deux rappels à l'ordre, ibid.* — *Cas de rappel à l'ordre, avec inscription au procès-verbal, ibid.* — *Affichage des censures*, 482. — *Retenue d'indemnité en cas de censure, ibid.* — *Conséquences de l'exclusion temporaire*, 483, 484 *et* 485. — *Cas où le Président peut lever les arrêts d'un membre*, 486.

CHAPITRE VI. — Cas de tumulte..... 487 »

Pouvoir discrétionnaire du Président en cas de tumulte, 487. — *Question du délai pour la reprise de la séance, ibid.*

CHAPITRE VII. — Des congés..... 488 à 495

Les congés dans nos anciennes Assemblées, 488. — *L'absence dans les Chambres actuelles*, 489. — *A l'étranger*, 490. — *Procédure des demandes de congé*, 491. — *Les listes de présence en France et à l'étranger; conséquences de l'absence sans congé*, 492, 493 *et* 494. — *Cas d'appel nominal pour constater la présence*, 495.

LIVRE QUATRIÈME

LIMITES DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF

PREMIÈRE SECTION

CONVOCATION ET SESSIONS DES ASSEMBLÉES POLITIQUES . . . 496 à 504

Droit de convocation anciennement, 496. — *Droit de convocation actuellement en France*, 497. — *A l'étranger, ibid.* — *Durée minimum de la session ordinaire, ibid.* — *Ouverture obligatoire de la session ordinaire*, 498. — *Systèmes étrangers, ibid.* — *Cas d'ouverture anticipée de la session ordinaire*, 499. — *Cas de sessions extraordinaires, ibid.* — *Cas d'ajournement des Chambres*, 500. — *Cas de prorogation parlementaire*, 501. — *Droit de clôture en France et à l'étranger*, 502. — *Cas de motions visant la convocation ou la clôture*, 497, 502. — *Simultanéité des sessions des deux Chambres*, 503. — *Formalités d'ouverture et de clôture*, 504.

DEUXIÈME SECTION

DE LA PROMULGATION DES LOIS

CHAPITRE PREMIER. — Du droit et du délai de promulgation... 505 à 506

La promulgation des lois anciennement, 505. — *Actuellement*, 506. — *Délai de promulgation pour les lois ordinaires, ibid.* — *Pour les lois constitutionnelles, ibid.* — *Promulgation des actes diplomatiques, ibid.*

CHAPITRE II. — Formule de la promulgation..... 507 à 508

Anciennes formules de promulgation, 507. — *Formules actuelles*, 508.

Numéros.

CHAPITRE III. — CONSÉQUENCES DE LA PROMULGATION..... 509 à 510

Instruments de promulgation, 509. — *Cas d'erreurs dans la promulgation, ibid.* — *Promulgation exceptionnelle des lois de Finances, ibid.* — *Promulgation aux colonies, ibid.* — *Délais d'exécution d'une loi promulguée*, 510. — *Cas de clause suspensive, ibid.*

TROISIÈME SECTION

DES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER. — DU DROIT DE CONSENTIR L'IMPÔT ET LE BUDGET. 511 à 527

§ 1. Principes généraux..... 511 à 518

Pouvoirs financiers des anciennes Assemblées, 511. — *Pouvoirs financiers des Chambres actuelles*, 512. — *Le Budget pourrait-il être biennal en France ? ibid.* — *Ancienne procédure des crédits supplémentaires*, 513. — *Procédure actuelle des crédits supplémentaires*, 514. — *Crédits sur Budgets non ouverts, ibid.* — *Pouvoirs financiers des Assemblées à l'étranger*, 515. — *Cas de refus de l'impôt et du Budget*, 516. — *Sanction des pouvoirs financiers des Chambres*, 517. — *Responsabilité des fonds secrets, ibid.* — *Résolutions exigeant l'emploi des crédits votés*, 518.

§ 2. Spécialité des crédits..... 519 à 520

Procédure du virement des crédits anciennement, 519. — *Actuellement*, 520. — *Mesures diverses prises pour assurer la spécialité des crédits, ibid.*

§ 3. Applications diverses du droit des Assemblées..... 521 à 527

Tout engagement de dépense doit être précédé d'un vote des Chambres, 521. — *Répartition des fonds de subvention aux départements*, 522. — *Souveraineté des Chambres en matière de tarifs douaniers*, 523. — *Cas de changements dans l'équipement et l'uniforme de l'armée*, 524. — *Pouvoirs des Chambres en matière de pensions*, 525. — *Cas divers où le vote financier des Chambres est indispensable*, 526. — *Question des édifices des cultes*, 526 *bis*. — — *Finances des départements et des communes*, 527.

CHAPITRE II. — ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET DU SÉNAT EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES..... 528 à 534

Prérogatives financières de la Chambre des députés anciennement, 528. — *Prérogatives financières de la Chambre des députés actuellement*, 529. — *Examen des précédents où la souveraineté de la Chambre s'est trouvée en conflit avec le droit d'examen du Sénat, ibid.* — *Théorie du dernier mot*, 530. — *Projet de revision de* 1884, 531. — *Nouveaux cas de conflit budgétaire*, 532. — *Droits respectifs des Chambres en matière de finances à l'étranger*, 533. — *Question des droits de douane*, 534. — *Cas de lois de principe liées à des questions fiscales, ibid.*

CHAPITRE III. — PRÉPARATION ET PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES. 535 à 538

Rôle du ministre des Finances, 535. — *Forme du Budget des dépenses et des recettes*, 536. — *Date de présentation*, 537. — *Durée de l'exercice, ibid.* — *Cas de douzièmes provisoires, ibid Présentation des demandes de crédits supplémentaires*, 538.

Numéros.

CHAPITRE IV. — Contrôle financier des Assemblées politiques... 539 à 545

§ 1. Règlement des comptes des ministres..... 539 à 540

Préparation des comptes définitifs des ministres, 539. — *Le contrôle des Chambres sur les comptes est-il efficace? ibid.* — *Systèmes étrangers*, 540.

§ 2. Contrôle du matériel de guerre..... 541 »

Comptabilité du matériel de guerre, 541. — *Pouvoirs spéciaux des commissions des finances de la Chambre et du Sénat pour la vérification du matériel de guerre, ibid.*

§ 3. Protection législative du crédit public..... 542 à 545

Surveillance législative de la Caisse des dépôts et consignations, 542. — *Des caisses d'épargne, ibid.* — *De la circulation monétaire*, 543. — *La loi seule peut régler le privilège de la Banque de France*, 544. — *Participation des Chambres au contrôle de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, 545. — *Des sociétés de secours mutuels, ibid.* — *Des assurances sur la vie, ibid.* — *Des assurances contre les accidents du travail, ibid.* — *Des caisses régionales du crédit agricole, ibid.* — *De la répartition du crédit alloué aux communes pour les sapeurs-pompiers, ibid.* — *De la répartition des fonds du Pari mutuel, ibid.* — *Des sociétés régionales de crédit immobilier, ibid.* — *De la Caisse des retraites ouvrières*, 545 *quater*. — *Intervention du Pouvoir législatif dans les finances de l'Algérie*, 545 *bis*. — *Dans les Budgets locaux des colonies, ibid.* — *Durée des pouvoirs des sénateurs et députés qui siègent dans les Commissions de contrôle extra-parlementaires*, 545 *ter*.

QUATRIÈME SECTION

DES RELATIONS EXTÉRIEURES

CHAPITRE PREMIER. — Des traités diplomatiques..... 546 à 551

Ancienne procédure de ratification des traités diplomatiques, 546. — *Procédure actuelle*, 547. — *Procédure à l'étranger*, 548. — *Définition des traités soumis à la ratification des Chambres*, 549. — *Le Pouvoir législatif n'a pas le droit de lier d'avance le Pouvoir exécutif en matière diplomatique*, 550 *et* 551.

CHAPITRE II — Du droit de paix et de guerre..... 552 à 554

Pouvoirs des Assemblées anciennement, 552. — *Aujourd'hui*, 553. — *A l'étranger*, 554.

CINQUIÈME SECTION

DE L'ÉTAT DE SIÈGE..... .... 555 à 562

Comment l'état de siège pouvait être déclaré anciennement, 555. — *Procédure actuelle pour la déclaration de l'état de siège*, 556. — *Procédure pour la levée de l'état de siège*, 557. — *Dispositions spéciales à l'Algérie*, 558. — *Aux colonies*, 559. — *Aux places de guerre*, 560. — *Conséquences de la déclaration de l'état de siège*, 561. — *Etat de guerre*, 562.

SIXIÈME SECTION

Numéros.

DU DROIT DE GRACE ET D'AMNISTIE..... 563 à 568

Définitions de principe, 563. — *Comment la grâce et l'amnistie pouvaient être accordées anciennement, ibid.* — *Le droit de grâce appartient au Président de la République*, 564. — *L'amnistie ne peut être accordée que par une loi*, 565. — *Cas où une loi étend à la grâce les effets de l'amnistie, ibid.* — *Cas de catégories dans une amnistie, ibid.* — *Dates limitant les amnisties*, 566. — *Réserve des droits des tiers en cas d'amnistie*, 567. — *Droit de grâce et d'amnistie à l'étranger*, 568.

SEPTIÈME SECTION

DES PÉTITIONS AUX ASSEMBLÉES POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER. — PRÉLIMINAIRES HISTORIQUES..... 569 »

CHAPITRE II. — DU DROIT DE PÉTITION..... 570 à 574

Le droit de pétition à l'étranger, 570. — *Qui a le droit de pétition en France*, 571. — *Pétitions collectives*, 572. — *Pétitions de corps constitués, ibid.* — *Pétitions signées par des fonctionnaires*, 573. — *Pétitions inconstitutionnelles*, 574. — *Pétitions concernant les opérations d'un scrutin municipal, ibid.*

CHAPITRE III. — DE LA FORME ET DU DÉPÔT DES PÉTITIONS..... 575 à 577

Dispense du timbre, 575. — *Signatures, ibid.* — *Légalisation des signatures, ibid.* — *Cas de forme irrecevable, ibid.* — *Dépôt des pétitions*, 576. — *Mention à l'*Officiel, *ibid.* — *Cas où des pétitions ne peuvent être reçues, ibid.* — *Cas d'attroupements pour provoquer des pétitions, ibid.* — *Retrait de pétitions*, 577.

CHAPITRE IV. — DE L'EXAMEN DES PÉTITIONS..... 578 à 583

Réception, examen préalable, enregistrement et transmission des pétitions, 578. — *Classement des pétitions, rapports*, 579. — *Cas d'examen en séance publique*, 580. — *Procédure des votes en séance publique sur des pétitions*, 581. — *Les Commissions de pétitions ne peuvent provoquer de poursuites judiciaires*, 582. — *Une pétition n'est pas un acte de procédure, ibid.* — *Résolutions définitives des Commissions; réponses des ministres*, 583.

HUITIÈME SECTION

DES ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

CHAPITRE PREMIER. — DU DROIT D'ENQUÊTE..... 584 à 587

Principes généraux, 584. — *Étendue du droit d'enquête; cas d'action politique parallèle à une action judiciaire*, 585. — *Cas de restriction aux droits du Sénat en matière d'enquête*, 586. — *Conséquences du principe de la séparation des pouvoirs en cas d'enquête*, 587.

Numéros.

CHAPITRE II. — DES MOYENS D'ORDONNER L'ENQUÊTE..... 588 à 590

Comment les enquêtes doivent être ordonnées en Belgique et aux Pays-Bas, 588. — *Procédure des résolutions d'enquête en France*, *ibid.* — *Comment les enquêtes peuvent être ordonnées en matière électorale*, 589. — *Cas de Commissions saisies d'une demande d'enquête*, 590. — *Comment les Commissions ordinaires peuvent obtenir les pouvoirs d'enquête*, *ibid.*

CHAPITRE III. — POUVOIRS ET OPÉRATIONS DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE. 591 à 603

Citation des témoins devant les commissions d'enquête, 591. — *Caractère légal des témoins*, 592. — *Prestation de serment*, *ibid.* — *Comparution des fonctionnaires publics*, 593. — *Question de l'application de l'article 261 du Code de procédure aux enquêtes électorales*, 594. — *Procédure des enquêtes en Belgique et aux Pays-Bas*, 595. — *Exercice du droit d'enquête hors du siège des Pouvoirs publics*, 596. — *Hors de France*, *ibid.* — *Questionnaires, dépositions, commissions rogatoires*, 597. — *Cas de demandes de dossiers administratifs*, 598. — *De dossiers judiciaires*, *ibid.* — *Comment une Commission d'enquête peut s'adjoindre des personnes étrangères*, 599. — *Question de la publicité des séances des Commissions d'enquête*, 600. — *Comment peuvent être communiqués les documents remis aux Commissions d'enquête*, 601. — *Temps pendant lequel peuvent siéger les Commissions d'enquête*, 602. — *Dépenses des Commissions d'enquête*, 603.

CHAPITRE IV. — DURÉE DES ENQUÊTES..... 604 à 605

Cas de délai assigné aux opérations des Commissions d'enquête, 604. — *Cas de retard dans les travaux d'une Commission d'enquête électorale*, 605.

CHAPITRE V. — CONCLUSION DES ENQUÊTES..... 606 à 607

Dépôt, impression et distribution des rapports des Commissions d'enquête, 606. — *Résolutions proposées par les Commissions d'enquête au vote de l'Assemblée*, 607.

NEUVIÈME SECTION

ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER. — DE LA JURIDICTION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES. 608 à 613

Attributions judiciaires de nos anciennes Assemblées, 608. — *Attributions judiciaires du Sénat et de la Chambre des députés*, 609. — *Examen des divers cas de compétence du Sénat*, 610 *et* 611. — *Sessions du Sénat en Cour de justice*, 612. — *Attributions judiciaires des Chambres à l'étranger*, 613.

CHAPITRE II. — CAS OU LA HAUTE COUR PEUT ÊTRE SAISIE PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS..... 614 à 618

Procédure de 1828, 614. — *Procédure de* 1830, 615 *et* 616. — *Procédure de* 1879, 617. — *Questions concernant l'initiative d'une demande de mise en accusation*, 618.

CHAPITRE III. — CAS OU LA HAUTE COUR PEUT ÊTRE SAISIE PAR DÉCRET. 619 à 632

§ 1. Précédents de 1815..... 619 »

Comment la Cour des pairs a été saisie, 619. — *Procédure de l'instruction*, *ibid.* — *Procédure du jugement*, *ibid.*

Numéros.

§ 2. Législation de 1889..... 620 à 632

Principes généraux, 620. — *Constitution du Sénat en Cour de justice; ministère public*, 621. — *Obligation pour les sénateurs de répondre à la convocation; cas d'excuses*, 622. — *Cas de sénateurs élus postérieurement à la convocation*, 623. — *Présidence de la Haute Cour, greffe*, 624. — *Signification des actes de procédure, ibid.* — *Transmission des pièces d'information*, 625. — *Réquisitoire*, 626 *et* 627. — *Questions de compétence*, 627. — *Commission d'instruction*, 628. — *Procédure de l'instruction, ibid.* — *Débats publics, audition des témoins, délibérations en Chambre du Conseil*, 629. — *Votes sur la culpabilité et sur l'application de la peine, ibid.* — *Majorité requise; cas de sénateurs non présents à toutes les audiences*, 630. — *Cas d'abstention, ibid.* — *Rédaction et lecture des arrêts de la Haute Cour*, 631 *et* 632. — *Cas d'accusés contumaces*, 632. — *Texte des arrêts de la Haute Cour classés par ordre alphabétique*, 620 *à* 632.

LIVRE CINQUIÈME

RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS

PREMIÈRE SECTION

RAPPORTS DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF

CHAPITRE PREMIER. — DES MESSAGES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE. 633 à 637

Procédure des messages anciennement, 633. — *Actuellement*, 634. — *Cas de lettre du Président de la République, ibid.* — *Cas de réponse aux messages anciennement*, 635. — *Les messages ne comportent plus de réponse*, 636. — *Les messages à l'étranger*, 637.

CHAPITRE II. — DES MINISTRES DEVANT LES CHAMBRES..... 638 à 640

Droit d'entrée et de parole des ministres anciennement, 638. — *Actuellement*, 639. — *A l'étranger, ibid.* — *Cas où un ministre parle en son nom personnel, ibid.* — *Droit d'entrée et de parole des sous-secrétaires d'Etat*, 640.

CHAPITRE III. — DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT..... 641 à 642

Les commissaires du Gouvernement anciennement, 641. — *Aujourd'hui*, 642. — *Cas de commissaires désignés en matière d'interpellations, ibid.*

CHAPITRE IV. — DES COMMUNICATIONS DU GOUVERNEMENT..... 643 à 648

§ 1. Des communications politiques..... 643 à 646

Procédure générale des communications politiques, 643. — *Cas de communications refusées à une Commission et faites à la Chambre*, 644. — *Cas où des communications sont réclamées par les Chambres*, 645. — *Cas de communication à une Chambre de pièces engageant la responsabilité d'un membre de l'autre Chambre*, 646.

§ 2. Des communications administratives..... 647 à 648

Procédure des documents envoyés aux Chambres par les ministres, 647. — *Cas de communications requises par la loi*, 648.

Numéros.

CHAPITRE V. — COMMUNICATIONS DES ASSEMBLÉES POLITIQUES..... 649 »

Les Chambres seules peuvent ordonner les communications à faire en leur nom, 649. — *Les archives des Chambres n'ont pas un caractère public, ibid.* — *Procédure des communications faites par les Commissions, ibid.*

CHAPITRE VI. — DES QUESTIONS ADRESSÉES AUX MINISTRES..... 650 à 654

Comment peuvent être posées les questions orales, 650. — *Procédure des questions écrites*, 650 *bis*. — *Procédure des questions à l'étranger*, 650 *ter*. — *A quel moment les questions orales peuvent être posées*, 651. — *Développement des questions orales*, 652. — *Réponse du ministre et réplique de l'auteur de la question, ibid.* — *Transformation d'une question en interpellation*, 653. — *Questions posées au cours du Budget*, 654.

CHAPITRE VII. — DES INTERPELLATIONS ADRESSÉES AU GOUVERNEMENT. 655 à 674

Le droit d'interpellation en France anciennement, 655. — *A l'étranger, ibid.* — *Le droit d'interpellation en France aujourd'hui*, 656. — *Forme et dépôt des demandes d'interpellation, ibid.* — *Matières sur lesquelles peut porter une demande d'interpellation*, 657. — *Fixation de la date du débat*, 658, 659 *et* 660. — *Cas où la démission des ministres fait obstacle à l'exercice du droit d'interpellation*, 661. — *Cas d'ajournement d'une discussion fixée*, 662. — *Cas où un ministre refuse de répondre*, 663. — *Cas de jonction d'interpellations*, 664. — *Cas de jonction à un projet de loi, ibid.* — *Cas d'interpellation visant un député ou un sénateur*, 665. — *Conclusion des interpellations*, 666. — *Forme et dépôt des ordres du jour motivés, ibid.* — *Priorité de l'ordre du jour pur et simple*, 667. — *Priorité entre les ordres du jour motivés, ibid.* — *Cas d'amendements en matière d'ordre du jour*, 668. — *Priorité de la formule repoussant toute addition, ibid.* — *Cas d'ordre du jour après le départ des ministres*, 669. — *Après une déclaration ministérielle, ibid.* — *Cas de renvoi des ordres du jour aux Bureaux ou à une Commission*, 670. — *Cas de conclusions distinctes*, 671. — *Cas de demande d'enquête*, 672. — *Cas de projet de résolution*, 673. — *Cas de retrait d'interpellation*, 674. — *Cas d'interpellation transformée en question, ibid.* — *Sanction des ordres du jour votés*, 674 *bis*.

DEUXIÈME SECTION

DES RAPPORTS ENTRE LES ASSEMBLÉES POLITIQUES. 675 à 682

Principes généraux, 675. — *Transmissions législatives, ibid.* — *Cas de désaccord entre les Chambres sur un texte législatif en France*, 676. — *A l'étranger, ibid.* — *Procédure suivie en cas de Commissions mixtes*, 677. — *Cas de textes votés par une Chambre et rejetés ou disjoints par l'autre*, 678. — *Cas de reprise ou d'incorporation par une Chambre d'un texte déjà transmis à l'autre Chambre, ibid.* — *Les Chambres ne peuvent pas discuter simultanément les mêmes questions*, 679. — *Cas de prorogation*, 680. — *Cas d'intervention d'une Chambre dans les travaux de l'autre Chambre*, 680, 681 *et* 682.

LIVRE SIXIÈME

PROCÉDURE DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

PREMIÈRE SECTION

PROCÉDURE DE L'INITIATIVE

Numéros.

CHAPITRE PREMIER. — DÉPÔT DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOIS. 683 à 690

Procédure de la présentation des projets de loi anciennement, 683. — *Actuellement*, 684. — *Procédure du dépôt des propositions d'initiative parlementaire*, 685, 686 *et* 687. — *Forme des propositions d'initiative parlementaire*, 688. — *Transmission d'une Chambre à l'autre des propositions votées*, 689. — *Impression, distribution et renvoi*, 690. — *Cas de propositions caduques, ibid.*

CHAPITRE II. — EXAMEN PRÉALABLE DES PROPOSITIONS DE LOIS..... 691 à 695

Procédure de l'initiative parlementaire anciennement, 691. — *Procédure actuelle de la prise en considération*, 692. — *Procédure à l'étranger*, 693. — *Compétence et rapports des Commissions d'initiative*, 694. — *Vote sur les conclusions de la Commission d'initiative*, 695.

CHAPITRE III. — DES AMENDEMENTS..... 696 à 710

§ 1. Du droit d'amendement..... 696 à 706

Le droit d'amendement anciennement, 696. — *Dans les Chambres actuelles*, 697. — *Cas où un amendement n'est pas recevable*, 697 *et* 698. — *Amendements en matière de classement d'enceintes fortifiées*, 699. — *Jusqu'à quel moment le droit d'amendement peut s'exercer*, 700. — *Cas de reproduction de textes rejetés*, 701. — *Forme requise pour les amendements*, 702. — *Les amendements législatifs ne peuvent être présentés sur les résolutions*, 703. — *Amendements présentés par des députés non validés*, 704. — *Par des rapporteurs ou des ministres, ibid.* — *Amendements en matière de prise en considération d'une proposition*, 705. — *Amendements à des articles votés par une Chambre et non modifiés par l'autre*, 706.

§ 2. Du dépôt et du retrait des amendements..... 707 à 710

Rédaction, dépôt, impression et distribution des amendements, 707, 708. — *Transmission des amendements*, 709. — *Cas de retrait d'amendements*, 710.

DEUXIÈME SECTION

PROCÉDURE DES TRAVAUX INTÉRIEURS

CHAPITRE PREMIER. — DE LA PROCÉDURE DANS LES BUREAUX..... 711 à 736

§ 1. De la division en Bureaux..... 711 »

Les Bureaux dans nos anciennes Assemblées, 711. — *A l'étranger, ibid.*

Numéros.

§ 2. Du nombre et de la composition des Bureaux..... 712 à 714

Nombre de Bureaux dans nos anciennes Assemblées, 712. — *Dans les Chambres actuelles*, 713. — *A l'étranger*, 714.

§ 3. Du mode de formation des Bureaux..... 715 à 718

Procédure pour le tirage des Bureaux, 715. — *Un membre non proclamé ne peut figurer dans le tirage des Bureaux*, 716. — *Inscription dans les Bureaux des députés nommés aux élections partielles*, 717, 718.

§ 4. Durée des pouvoirs des Bureaux..... 719 à 722

Premier tirage des Bureaux, 719. — *Date du renouvellement*, 720. *Cas de prorogation des pouvoirs*, 721. — *Compétence des anciens Bureaux*, 722.

§ 5 Convocation des Bureaux..... 723 »

La Chambre ordonne la convocation générale des Bureaux et fixe leur ordre du jour, 723. — *Chaque Président ou, s'il y a lieu, le Président de la Chambre convoque séparément chaque Bureau, ibid.* — *Les anciens Bureaux sont convoqués par le Président de la Chambre, ibid.*

§ 6. Organisation et opérations des Bureaux..... 724 à 733

Nomination des Présidents et secrétaires des Bureaux, 724. — *Quorum des Bureaux*, 725, 731. — *Ordre du jour des Bureaux*, 726. *Le Président de la Chambre transmet aux Bureaux les pièces nécessaires*, 727. — *Les Bureaux doivent discuter séparément*, 728. — *Délai de distribution pour l'examen par les Bureaux, ibid.* — *Procès-verbal des délibérations des Bureaux*, 729. — *Nomination des commissaires*, 730. — *Cas de nomination au scrutin de liste*, 731. — *Cas de difficultés réglementaires dans les Bureaux*, 732. — *Transmission au Président de la Chambre des résultats des opérations des Bureaux*, 733.

§ 7. Des candidatures devant les Bureaux..... 734 à 736

Les membres du Gouvernement ne peuvent être candidats, 734. — *Situation des membres non validés, ibid.* — *Cas de membre nommé par un Bureau dont il n'est pas membre, ibid.* — *Inéligibilité des membres qui font partie de plusieurs Commissions*, 735, 736.

CHAPITRE II. — DE LA PROCÉDURE DANS LES COMMISSIONS..... 737 à 780

§ 1. L'ancienne procédure et les systèmes étrangers; les grandes Commissions..... 737 à 738

Procédure des Commissions dans nos anciennes Assemblées, 737. — *Les grandes Commissions permanentes*, 737 *bis*. — *Les Commissions à l'étranger*, 738.

§ 2. Des Commissions nommées en Assemblée générale..... 739 à 740

Procédure pour décider la nomination en Assemblée générale, 739. — *Procédure pour la nomination en Assemblée générale*, 740.

§ 3. Des Commissions mensuelles..... 741 à 742

Durée des pouvoirs des Commissions mensuelles, 741. — *Questions de compétence*, 742.

§ 4. Convocation et organisation des Commissions..... 743 à 754

Le Président de la Chambre convoque les Commissions non constituées, 743. — *Lieu de délibération des Commissions*, 744. — *Bureau des Commissions*, 745. — *Quorum des Commissions*, 746. *Fonctions du Bureau des Commissions*, 747. — *Communication des Commissions avec les ministres*, 748. — *Procès-verbaux des Com-*

Numéros.

missions, 749. — *Travaux des Commissions; auditions*, 750. — *Cas de Commissions autorisées à délibérer en commun*, 751. — *Rapporteurs des Commissions*, 752. — *Cas de Commissaires ayant perdu le mandat législatif puis réélus*, 753. — *Augmentation du nombre des membres d'une Commission*, 754.

§ 5. Compétence des Commissions spéciales..... 755 à 759

La compétence des Commissions résulte du règlement ou des résolutions de la Chambre, 755. — *Cas de Commissions saisies pour avis, ibid.* — *Cas d'extension du mandat d'une Commission*, 756. — *Durée des pouvoirs d'une Commission*, 757. — *Cas où la Chambre fait revivre une Commission, ibid.* — *Cas de renouvellement d'une Assemblée*, 758. — *Cas de questionnaires envoyés par des Commissions spéciales*, 759.

§ 6. Examen des projets par les Commissions..... ..... 760 à 764

Jours réservés aux travaux des Commissions, 760. — *Transmission des projets et dossiers aux Commissions*, 761. — *Procédure de la délibération dans les Commissions*, 762. — *Cas de partage égal des voix*, 763. — *Cas de délibération séance tenante, ibid.* — *Etendue des pouvoirs des Commissions*, 764. — *Cas de fusion, de division ou de transformation de projets, ibid.*

§ 7. Commissions dessaisies ou démissionnaires.. ..... 765 à 766

Cas où une Commission peut être dessaisie, 765. — *Cas où les membres d'une Commission déclarent se démettre de leur mandat*, 766.

§ 8. De la Commission du Budget..... 767 à 777

Nomination de la Commission du Budget de la Chambre, 767. — *Durée des pouvoirs de la Commission du Budget, ibid.* — *Bureau de la Commission du Budget*, 768. — *Quorum de la Commission du Budget*, 769. — *Rapports de la Commission du Budget*, 770. — *Responsabilité propre de la Commission du Budget*, 771. — *Compétence générale de la Commission du Budget en matière de finances*, 772. — *Renvoi et examen des crédits supplémentaires*, 773. — *Cas où l'avis de la Commission du Budget est obligatoire*, 774. — *Cas où il peut être réclamé, ibid.* — *Délai, dépôt et caractère des avis de la Commission du Budget*, 775. — *Cas où un projet financier doit être renvoyé pour le fond à une Commission spéciale*, 776. — *Commission des finances du Sénat*, 777.

§ 9. Communication des procès-verbaux et documents des Commissions..... 778 à 780

Procédure de communication, 778. — *Cas de réserve*, 779, 780.

CHAPITRE III. — Rapports des Commissions..... 781 à 786

§ 1. Du dépôt et de la distribution des rapports..... 781 à 784

Forme des rapports; adoption; cas d'avis de la minorité, 781. — *Dépôt, impression et distribution*, 782. — *La distribution d'un rapport peut-elle être interdite par la Chambre?* 783. — *Cas de retrait de rapport*, 784. — *Un rapport ne peut devenir caduc, ibid.*

§ 2. Des retards dans le dépôt des rapports..... 785 à 786

Cas où une Commission déclare ajourner son rapport, 785. — *Délai réglementaire pour le dépôt des rapports*, 786. — *Incidents provoqués par les retards dans le dépôt des rapports, ibid.*

TROISIÈME SECTION

PROCÉDURE DES DÉBATS

Numéros.

CHAPITRE PREMIER. — DES RÉUNIONS EN ASSEMBLÉE GÉNÉRALE..... 787 à 802

§ 1. De la publicité des séances..... 787 »

Principe de la publicité des séances dans nos anciennes Assemblées, 787. — *Dans les Chambres actuelles, ibid.* — *Définition légale de la publicité, ibid.* — *Publicité des séances à l'étranger, ibid.*

§ 2. Des étrangers admis aux séances..... 788 à 789

Règles suivies anciennement pour l'admission du public, 788. — *Aujourd'hui*, 789. — *Comment sont admis les chefs de cabinet des ministres, ibid.* — *Règles suivies à l'étranger pour l'admission du public, ibid.*

§ 3. Des places dans la salle des séances..... 790 à 791

Attribution des places dans nos anciennes Assemblées, 790. — *Réglement actuel pour l'attribution des places des sénateurs et des députés*, 791. — *Systèmes adoptés à l'étranger, ibid.*

§ 4. De l'ouverture et de la clôture des séances..... 792 à 798

Heures d'ouverture et de clôture, 792. — *Procédure d'ouverture*, 793. — *Communications à faire au début des séances*, 794. — *Procédure de clôture*, 795. — *Cas de suspensions*, 796. — *Cas de séances levées en signe de deuil*, 797. — *Cas de permanence*, 798.

§ 5. Des comités secrets..... 799 à 802

Les comités secrets anciennement, 799. — *Aujourd'hui*, 800. — *Compétence des Chambres en comité secret*, 801. — *Procès-verbaux des comités secrets*, 802.

CHAPITRE II. — DE L'ORDRE DU JOUR..... 803 à 812

L'ordre du jour est préparé par le Président, 803. — *Il est réglé par l'Assemblée, ibid.* — *Cas d'ordre du jour arrêté pour plusieurs séances*, 804. — *Vote en matière d'ordre du jour; règles de priorité*, 805. — *Cas de motions motivées, ibid.* — *Inscription des rapports à l'ordre du jour*, 806. — *Cas où une décision d'ordre du jour ne peut être rapportée*, 807. — *Affichage et publication de l'ordre du jour*, 808. — *La Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour*, 809. — *Restrictions à ce principe*, 810. — *Cas de modification exceptionnelle de l'ordre du jour par l'autorité du Président*, 811. — *Interdiction de régler l'ordre du jour d'une session future*, 812.

CHAPITRE III. — DE LA DÉLIBÉRATION..... 813 à 866

§ 1. Du nombre de délibérations requises..... 813 à 821

Nombre de délibérations requises anciennement, 813. — *Dans les Chambres actuelles*, 814. — *Comment s'accomplit chaque délibération*, 813, 814, 815. — *Projets dispensés des deux délibérations*, 816, 817, 818 *et* 819. — *Cas de nouvelle délibération demandée par le Président de la République*, 820. — *Nombre de délibérations requises à l'étranger*, 821.

§ 2. De la discussion générale..... 822 à 825

Obligation de la discussion générale, 822. — *Délai pour l'ouvrir, ibid.* — *A quel moment la discussion générale doit avoir lieu*, 823. — *Cas d'urgence déclarée à l'ouverture de la deuxième délibération*, 824. — *Considérations générales avant le vote d'ensemble*, 825.

Numéros.

§ 3. Du passage aux articles ..... 826 à 829

A quel moment le passage aux articles doit être mis aux voix, 826. — *Aucun débat ne peut s'ouvrir sur le passage aux articles, ibid.* — *Cas d'urgence déclarée à l'ouverture de la seconde délibération*, 827. — *Cas d'ordres du jour motivés sur le passage aux articles*, 828. — *Conséquences du refus de passer aux articles*, 829.

§ 4. Discussion des articles et des amendements ..... 830 à 844

Lecture des articles et des amendements, 830. — *Conflit de parole entre les inscrits et les auteurs d'amendements*, 831. — *Cas de débat réservé pour la seconde lecture*, 832. — *Cas de renvoi et de disjonction d'articles ou d'amendements*, 833. — *Cas de rejet d'un article de principe*, 834. — *Les amendements doivent être développés et appuyés*, 835. — *Examen des amendements en première délibération*, 836. — *Cas où les amendements sont soumis à la prise en considération*, 837, 838 et 839. — *Cas où le renvoi des amendements à la Commission est de droit*, 840. — *Vote en matière de prise en considération*, 841. — *Le renvoi suspend tout débat*, 842. — *Procédure spéciale de la prise en considération en cas de délibération unique*, 843. — *Cas de parole demandée sur l'ensemble d'un article*, 844.

§ 5. Règles spéciales aux lois de finances ..... 845 à 857

A quel moment la discussion générale du Budget peut s'ouvrir, 845. — *Les dépenses doivent être discutées avant les recettes*, 846. — *Discussion des dépenses de chaque ministère*, 847. — *Il n'y a pas de vote sur le passage aux chapitres des Budgets de chaque ministère; exceptions*, 848. — *Les dépenses de chaque ministère sont votées par chapitre*, 849. — *Cas d'amendement législatif au cours des chapitres, ibid.* — *Division des chapitres pour spécialisation, ibid.* — *Vote des articles approuvant les tableaux des dépenses et des recettes*, 850. — *Cas de dispositions étrangères au Budget lui-même*, 851. — *Unité ou division de la loi budgétaire*, 852. — *Discussion et vote des lois d'impôts*, 853. — *Discussion et vote des crédits supplémentaires*, 854. — *Amendements en matière de crédits, ibid.* — *Cas d'ordres du jour motivés ou de résolutions sur les chapitres du Budget*, 855. — *Réglement définitif des Budgets*, 856. — *Discussion et vote des tarifs douaniers*, 857.

§ 6. Règles spéciales aux conventions avec des tiers ..... 858 à 862

Comment sont approuvées les clauses des conventions et cahiers des charges, 858. — *Cas de clauses amendées par la Commission, ibid.* — *Cas d'amendements visant les clauses d'une convention ou d'un cahier des charges*, 859. — *Cas de déclaration d'utilité publique d'une voie ferrée non comprise dans une convention*, 860. — *Cas de vote sur l'ensemble d'une convention ou d'un cahier des charges*, 861. — *Procédure en cas d'avenants*, 862.

§ 7. Règles spéciales aux traités diplomatiques ..... 863 à 866

Cas d'ajournement motivé d'un acte diplomatique, 863 *et* 864. — *Cas d'amendements irrecevables*, 865. — *Cas de Conventions avec les pays de protectorat*, 866.

CHAPITRE IV. — DE LA QUESTION PRÉALABLE ..... 867 à 876

La question préalable dans nos anciennes Assemblées, 867. — *Dans les Chambres actuelles*, 868. — *Cas de question préalable visant un projet du Gouvernement*, 869. — *Question préalable en matière d'amendements*, 870. — *En matière d'ajournement, ibid.* — *En matière d'interpellations*, 871. — *En matière de déchéance*, 872. — *En matière de vérification de pouvoirs*[1], *ibid.* — *En matière d'ordre*

1. Sur la question préalable en matière de vérification de pouvoirs, V. n° 398 ; — en matière de poursuites, V. n° 1106 ; — en matière de propositions inconstitutionnelles, V. n° 64 ; — en matière de motions de dissolution, V. n° 348.

Numéros.

du jour, 873. — *Peut-on discuter la question préalable?* 874. — *Priorité de la question préalable*, 875. — *Conséquences du prononcé de la question préalable*, 876.

CHAPITRE V. — DES CAS D'URGENCE..... 877 à 887

A quelle phase de procédure l'urgence peut être demandée, 877. — *Cas où une Chambre est obligatoirement consultée sur la question d'urgence, ibid.* — *Reproduction d'une demande d'urgence déjà repoussée*, 878. — *Par qui et comment l'urgence peut être demandée*, 879. — *A quel moment les demandes d'urgence peuvent se produire*, 880. — *Effets généraux de l'urgence*, 881 *et* 882. — *Cas de discussion immédiate*, 883. — *L'urgence ne s'étend plus aux propositions connexes*, 884. — *Cas de retrait de l'urgence*, 885. — *Urgence spéciale à l'acte de promulgation*, 886. — *Procédure de l'urgence à l'étranger*, 887.

CHAPITRE VI. — DE LA PAROLE..... 888 à 929

§ 1. De la tribune..... 888 à 889

La question de la tribune dans nos anciennes Assemblées, 888. — *A l'étranger, ibid.* — *Dans les Chambres actuelles*, 889.

§ 2. Des discours..... 890 »

Question de la limitation des discours dans nos anciennes Assemblées, 890. — *Dans les Chambres actuelles, ibid.* — *A l'étranger, ibid.*

§ 3. Du droit de parole..... 891 à 907

Comment s'obtenait le droit de parole, anciennement, 891. — *Procédure actuelle des inscriptions de parole*, 892 *et* 893. — *Le Président seul accorde la parole*, 894. — *Peut-il ajourner la demande de parole d'un ministre? ibid.* — *Cas de refus de parole, ibid.* — *L'orateur ne peut être interrompu que par le Président*, 895. — *Ordre dans lequel le Président appelle les orateurs*, 896. — *Cas de cession de parole*, 897. — *Question du droit de parler plusieurs fois sur le même sujet*, 898. — *Droit de répondre aux ministres*, 899. — *Cas de conflit entre le droit de réponse à un ministre et le droit de parole d'un commissaire du Gouvernement*, 900. — *Droit de parole des rapporteurs de Commissions*, 901. — *Cas d'extension du droit de parole aux Présidents de Commissions, ibid.* — *L'auteur d'une proposition n'a aucune priorité de parole*, 902. — *Droit de développement qui appartient à l'auteur d'un amendement*, 902. — *A l'auteur d'une interpellation*, 903. — *Cas de parole pour un fait personnel*, 904. — *Cas où le Président ne peut plus accorder la parole*, 905. — *Cas où un ministre demande la parole entre deux épreuves*, 906. — *Droit de parole des membres non validés*, 907. — *Des membres à l'égard desquels l'immunité a été levée, ibid.* — *Des membres autorisés à faire un service militaire, ibid.*

§ 4. De la direction des débats..... 908 à 917

Le Président seul dirige les débats, 908. — *Le Président de la République ne doit pas être mêlé aux débats*, 909. — *Cas de lecture de journaux*, 910. — *Cas de faits portés à la tribune et concernant la vie privée de citoyens*, 911. — *Cas d'interdiction de lecture de pièces*, 912. — *Question du respect dû aux jugements régulièrement rendus*, 913. — *Cas où l'orateur sort de la question*, 914. — *Cas où la tribune est libre*, 915. — *Cas où la parole est interdite*, 916. — *Droits de parole du Président*, 917.

§ 5. De la clôture..... 918 à 929

La clôture ne peut être demandée avant tout débat, 918. — *Le droit de clôture à l'étranger*, 919. — *En France*, 920. — *Droit de*

Numéros.

parole contre la clôture, 921. — *Le droit de parole des ministres fait obstacle à la clôture*, 922. — *Cas où la clôture est demandée après le rapporteur*, *ibid.* — *Vote en matière de clôture*, 923. — *Droit de parole sur la position de la question*, 924. — *Cas de discussion rouverte après clôture*, 925 *et* 926. — *Cas où un ministre demande la parole après clôture*, 927 *et* 928. — *Cas où un rapporteur demande la parole après clôture*, 929.

CHAPITRE VII. — DE LA PRIORITÉ ..... 930 à 950

§ 1. De la priorité par raison préjudicielle ..... 930 à 936

Importance des questions de priorité; elles suspendent le débat, 930. — *Vote sur les questions de priorité*, 931. — *Cas où la priorité est acquise de plein droit*, 932. — *Priorité de l'ajournement et de la disjonction*, 933. — *Cas de motions motivées d'ajournement*, *ibid.* — *Priorité des demandes de renvoi*, 934. — *Cas de conflit entre deux demandes de renvoi*, *ibid.* — *Cas de conflit entre une demande d'urgence et une demande de renvoi*, *ibid.* — *Cas de demande de renvoi du débat*, 935. — *Cas de conflit entre une demande de renvoi d'amendement et une demande d'ajournement*, *ibid.* — *Cas de conflit entre une demande d'urgence et une demande d'ajournement*, *ibid.* — *Cas de conflit entre le droit de parole des ministres et une motion préjudicielle*, 936.

§ 2. De la priorité entre les amendements et la question principale ..... 937 à 944

Ordre à établir entre les amendements des membres, le texte de la Commission et le texte primitif, 937. — *Impossibilité de donner la priorité au texte du Gouvernement*, *ibid.* — *Impossibilité de donner la priorité au texte de la Commission*, 938. — *Cas où la rédaction du Gouvernement n'a pas de texte adverse*, 937, 939. — *Comment la Chambre peut arriver au texte du Gouvernement ou de la Commission*, 940. — *Cas où le texte du Gouvernement ne peut être repris comme amendement*, 941. — *Cas où le texte de la Commission ne peut être repris comme amendement*, 942. — *Cas de projet du Gouvernement déjà voté par l'une des Chambres*, 943. — *Cas de propositions émanant de l'initiative d'une Chambre*, 944.

§ 3. De la priorité entre les amendements ..... 945 à 948

Le Président détermine la priorité entre les amendements sous réserve de l'approbation de la Chambre, 945. — *Cas divers de concurrence entre les amendements*, 946. — *Priorité des sous-amendements*, 947. — *Cas où la Commission modifie ses conclusions*, 948.

§ 4. De la priorité en matière de crédits ..... 949 »

Règles générales, 949. — *Priorité du chiffre le plus élevé en matière de crédits*, 949. — *En matière de tarifs douaniers*, *ibid.*

§ 5. Des cas exceptionnels de priorité ..... 950 »

Procédure de priorité en matière d'amendements qui ont le caractère de contre-projets, 950. — *Cas de vote servant de base générale au débat*, *ibid.*

CHAPITRE VIII. — DU PROCÈS-VERBAL ET DES COMPTES RENDUS ..... 951 à 967

§ 1. De la rédaction du procès-verbal ..... 951 »

Rédaction du procès-verbal anciennement, 951. — *Dans les Chambres actuelles; pouvoirs du Président*, *ibid.*

§ 2. De l'adoption du procès-verbal ..... 952 à 958

A quel moment le procès-verbal doit être lu et adopté? 952. — *Procédure des rectifications au procès-verbal*, 953. — *Cas de recti-*

Numéros.

fications de votes, ibid. — On peut rectifier les deux comptes rendus à l'occasion du procès-verbal, 954. — *Mais on ne peut rectifier que les erreurs matérielles*, 955. — *Droit du Président de rectifier le procès-verbal*, 956. — *Procédure d'adoption du procès-verbal*, 957. — *Il est impossible de réclamer contre un procès-verbal adopté, ibid. — Expédition authentique du procès-verbal; valeur légale*, 958.

§ 3. Des comptes rendus ..... 959 à 967

Rédaction des comptes rendus, 959, 960 *et* 961. — *Comptes rendus analytique, sommaire et* in extenso, 961. — *Exemption des droits de poste conférée aux comptes rendus des Chambres*, 962. — *Revision du compte rendu* in extenso. — *Droit des orateurs*, 963. — *Les comptes rendus ne recueillent que les paroles entendues par le Bureau; pouvoirs du Président*, 964. — *Limites du droit de revision des orateurs*, 965. — *La Chambre peut-elle décider qu'un discours ne sera pas inséré? ibid. — Cas où il est nécessaire de modifier un discours, ibid. — Aucun des comptes rendus ne peut être modifié sans l'autorisation du Président*, 966. — *Insertion de documents à la suite du compte rendu* in extenso, 967. — *Cas de documents confiés aux sténographes*, 967.

QUATRIÈME SECTION

PROCÉDURE DES VOTATIONS

CHAPITRE PREMIER. — DE LA POSITION DES QUESTIONS..... 968 à 977

Le Président seul pose les questions, 968. — *Cas où le Président peut résoudre la question posée*, 969. — *Position de la question en matière de conclusions de Commissions*, 970. — *Position de la question en matière d'articles et d'amendements*, 971 *et* 972. — *Cas de texte modifiant une loi existante*, 973. — *Cas d'amendements tendant à la suppression d'un texte*, 974. — *A la suppression d'un crédit, ibid. — A la réduction d'un crédit pour transfert*, 975. — *Position de la question en matière de prise en considération d'amendements*, 976. — *Position de la question en cas de textes votés par une Chambre et supprimés par l'autre*, 977.

CHAPITRE II. — DU QUORUM ET DE LA MAJORITÉ..... 978 à 994

§ 1. Les systèmes étrangers et l'ancien droit..... ..... 978 »

Définition du quorum, 978. — *Le quorum à l'étranger, ibid. — Dans nos anciennes Assemblées, ibid.*

§ 2. De la fixation du quorum..... 979 »

Le quorum actuel au Sénat, 979. — *A la Chambre des députés, ibid. — Le quorum est invariable, ibid.*

§ 3. De la constatation du quorum..... 980 à 982

Le quorum est constaté par le Bureau, 980. — *Cas où le Bureau n'est pas unanime, ibid. — Le quorum résulte de la présence, non de la participation au vote*, 981 *et* 982.

§ 4. Effets du défaut de quorum..... 983 à 987

Cas de vote annulé pour défaut de quorum, 983. — *Forme du second tour de scrutin après annulation du premier*, 984. — *A quel moment le second tour peut avoir lieu*, 985. — *Cas où la Chambre n'est pas en nombre après le second tour*, 986. — *Cas de défaut de quorum sur une question pendante au moment de la clôture de la session*, 987.

Numéros.

§ 5. Des cas où le quorum est nécessaire..... 988 à 991

Le quorum n'est pas nécessaire pour discuter, 988, — *Ni pour régler l'ordre du jour de la séance publique*, 989. — *Il est nécessaire pour régler l'ordre du jour des Bureaux*, *ibid.* — *Il est nécessaire sur les questions de clôture*, *ibid.* — *Il est nécessaire pour les votes de procédure*, 990. — *Pour ordonner la publication d'un scrutin nul*, 991.

§ 6. De la majorité..... 992 à 994

Majorité requise anciennement, 992. — *Aujourd'hui*, 993. — *Cas de partage égal des voix*, *ibid.* — *Majorité requise en cas de revision*, 994.

CHAPITRE III. — DE LA DIVISION ET DE L'ENSEMBLE..... 995 à 1010

§ 1. Des votes par division..... 995 à 1002

Nécessité de diviser les questions complexes, 995. — *La division des questions dans nos anciennes Assemblées*, *ibid.* — *Dans les Chambres actuelles*, 996. — *Division de droit et division d'office*, 997. — *Cas où la division n'est pas possible*, 998 *et* 999. — *Division en matière de crédits*, 1000. — *En matière d'amendements soumis à la prise en considération*, 1001. — *Le principe de la division interdit de créer des questions complexes*, 1002.

§ 2. Des votes sur l'ensemble..... 1003 à 1010

Nécessité des votes d'ensemble, 1003. — *Vote d'ensemble en cas d'incorporation budgétaire*, *ibid.* — *Cas où le vote d'ensemble peut n'avoir pas lieu*, 1004. — *Vote d'ensemble en matière d'amendements réduisant des crédits*, 1005. — *Cas de projet composé d'un seul article*, 1006, 1007 *et* 1008. — *Cas de rejet de la première partie d'un texte qui n'en comprend que deux*, 1009. — *Cas de rejet successif de toutes les parties d'un texte*, 1010.

CHAPITRE IV. — DES MOTIFS DU VOTE..... 1011 à 1013

Cas exceptionnels où il est permis d'expliquer son vote, 1011. — *Le vote des lois ne peut être motivé*, 1012. — *Cas de considérants en matière législative*, 1013.

CHAPITRE V. — DU DROIT ET DU DEVOIR DE VOTER..... 1014 à 1027

§ 1. Du droit de voter..... 1014 à 1019

Cas de restrictions au droit de vote avant validation, 1014, 1015. — *Cas d'ajournement de la validation*, 1016. — *Droit de vote des députés élus sénateurs ou des sénateurs élus députés*, 1017. — *Cas de membres chargés de missions temporaires*, 1018, — *Ou autorisés à se rendre sous les drapeaux*, *ibid.* — *Droit de vote des ministres*, 1019.

§ 2. Du vote pour les absents..... 1020 à 1023

Question du vote personnel en France, 1020. — *Cas de vote pour des membres absents par congé*, 1021. — *Vote des malades en cas de scrutin à la tribune*, 1022. — *Le vote personnel à l'étranger*, 1023.

§ 3. Du devoir de voter..... 1024 à 1027

Cas d'abstention, 1024. — *Abstention des Présidents des Chambres*, *ibid.* — *L'abstention à l'étranger*, 1025. — *Cas d'abstention collective*, 1026. — *Cas de déclaration d'abstention*, 1027. — *Comment les abstentionnistes peuvent faire constater eur présence*, *ibid.*

Numéros.

CHAPITRE VI. — De la manière de voter..... 1028 à 1052

§ 1. Des modes de votation..... 1028 à 1031

Les systèmes de votation dans nos anciennes Assemblées, 1028. — *Dans les Chambres actuelles*, 1029. — *Suppression du scrutin secret en matière législative, ibid.* — *Les systèmes de votation à l'étranger*, 1030. — *La forme du vote ne saurait affaiblir la valeur des décisions prises*, 1031.

§ 2. Du vote par assis et levé..... 1032 à 1035

Cas où le vote par assis et levé est obligatoire, 1032. — *Procédure des votes par assis et levé*, 1033. — *Cas d'épreuves douteuses, ibid.* — *Constatation des votes par assis et levé*, 1034. — *Cas où le Bureau n'est pas en nombre, ibid.* — *Comment le Bureau déclare le doute, ibid.* — *Proclamation des votes par assis et levé*, 1035.

§ 3. De l'obligation du scrutin public..... 1036 à 1037

Cas où le scrutin public est obligatoire, 1036. — *Cas où le scrutin public succède à des épreuves douteuses par assis et levé*, 1037.

§ 4. Des demandes de scrutin public..... 1038 à 1041

Cas où le scrutin public peut être demandé, 1038. — *Formes des demandes de scrutin public*, 1039. — *Elles doivent préciser l'objet auquel elles s'appliquent*, 1040. — *Cas de demandes de scrutin public à la tribune*, 1041.

§ 5. Procédure et dépouillement des scrutins publics..... 1042 à 1048

Systèmes de vote par scrutin public, 1042. — *Formalités requises pour le scrutin public ordinaire*, 1043. — *Cas de pointage par le Bureau*, 1044. — *Cas de bulletins écrits à la main*, 1045. — *Formalités requises pour le scrutin public à la tribune*, 1046. — *Cas d'erreurs matérielles dans un scrutin à la tribune, ibid.* — *Publication des listes des votants; insertion de notes rectificatives*, 1047. — *Cas de membres retenus par les travaux des Commissions, ibid.* — *Cas de scrutin public en comité secret*, 1048.

§ 6. Du vote par appel nominal..... 1049 à 1052

Cas où l'appel nominal peut être demandé, 1049. — *Comment l'appel nominal peut être ordonné*, 1050. — *Procédure de l'appel nominal*, 1051. — *Cas de publication des listes d'appel nominal*, 1052.

CHAPITRE VII. — Du vote acquis..... 1053 à 1058

Les questions votées sont définitivement acquises, 1053. — *Cas où la modification d'un texte adopté peut être demandée, ibid.* — *Les votes proclamés ne peuvent être modifiés*, 1054. — *Cas d'erreurs matérielles constatées séance tenante, ibid.* — *Cas où un vote peut être renouvelé*, 1055. — *Cas d'erreurs matérielles constatées après dépouillement*, 1056, 1057 *et* 1058.

LIVRE SEPTIÈME

PRÉROGATIVES DES POUVOIRS PUBLICS

PREMIÈRE SECTION

DE L'INVIOLABILITÉ PARLEMENTAIRE

Numéros.

CHAPITRE PREMIER. — De l'inviolabilité personnelle..... 1059 à 1089

§ 1. L'ancien droit..... 1059 »

§ 2. Dispositions légales qui consacrent l'inviolabilité personnelle..... 1060 à 1061

Garantie constitutionnelle de l'inviolabilité parlementaire en France, sanctions pénales, 1060. — *Les immunités parlementaires à l'étranger*, 1061.

§ 3. Caractère de l'inviolabilité..... 1062 à 1065

But de l'inviolabilité, 1062. — *Nul ne peut renoncer à l'inviolabilité*, 1063. — *L'inviolabilité s'étend à tou les membres des Chambres sans exception*, 1064. — *Elle ne s'etend pas au domicile*, 1065

§ 4. Conséquences de l'inviolabilité..... 1066 à 1067

Tout acte de poursuite accompli sans autorisation pendant les sessions est nul de plein droit, 1066. — *Cas de co-prévenus, ibid.* — *Examen de la question de prescription*, 1067.

§ 5. Point de départ et durée de l'inviolabilité..... 1068 à 1070

L'inviolabilité commence et finit avec chaque session, 1068. — *Elle couvre les membres du Sénat réuni séparément comme Cour de justice, ibid.* — *Elle ne couvre pas les membres d'une Législature qui n'est pas encore en fonction, ibid.* — *Elle couvre les membres non admis*, 1069. — *Cas de membres dont l'admission est ajournée par un vote de la Chambre*, 1070.

§ 6. Des cas de flagrant délit..... 1071 à 1072

Le flagrant délit suspend l'inviolabilité, 1071. — *Permet-il les poursuites après l'arrestation? Devoirs du Gouvernement en pareil cas, ibid.* — *Cas de délit commis publiquement en séance et non dénoncé par le Bureau*, 1072.

§ 7. Des cas de détention opérée ou de poursuites commencées hors session..... 1073 à 1080

Cas de suspension de poursuite ou de détention ordonnée par une Chambre, 1073. — *Cas de continuation des poursuites commencées hors session, ibid.* — *Cas de mandat d'amener non exécuté avant la session, ibid.* — *Cas de condamnation exécutée pendant la session*, 1074 *et* 1075. — *Procédure des réquisitions à fin de cessation de poursuite ou de détention*, 1076, 1077, 1078 *et* 1079. — *Conséquences de la détention pendant la session*, 1080.

§ 8. Des cas de contravention..... 1081 à 1083

Action de la Présidence et du Ministère public en cas de contravention relevée contre un membre, 1081 *et* 1082. — *Examen du texte de la Constitution belge*, 1083.

Numéros.

§ 9. Des cas d'opposition et de pourvoi..... 1084 à 1086

Cas d'opposition à un jugement prononcé par défaut contre un sénateur ou un député, 1084. — *Cas de pourvoi fondé sur la nullité d'une citation inconstitutionnelle, ibid.* — *Cas où la Cour de cassation est saisi d'un pourvoi au criminel pendant la session*, 1085. — *La mise en état après condamnation est une arrestation interdite pendant la session*, 1086.

§ 10. Des cas d'assignation à témoins..... 1087 à 1088

Cas où les membres des Chambres ne peuvent être assignés comme témoins, 1087. — *Cas où ils peuvent être assignés comme témoins*, 1088.

§ 11. Des cas d'action civile..... 1089

L'action civile n'est pas interdite par la loi constitutionnelle, 1089. — *Cas de membres poursuivis comme civilement responsables, ibid.*

CHAPITRE II. — PROCÉDURE DES DEMANDES EN AUTORISATION DE POURSUITES..... 1090 à 1109

§ 1. Du moyen de saisir les Chambres..... 1090 à 1095

Formalités à remplir pour qu'une demande en autorisation de poursuites soit recevable, 1090. — *Cas de demandes émanées de fonctionnaires publics*, 1091. — *D'un membre de la Chambre, ibid.* — *Nullité d'une demande au grand criminel*, 1092. — *Cas de demande visant un membre investi des fonctions de ministre.* 1093. — *Cas de demandes formées contre des membres qui ne peuvent être poursuivis qu'à la requête du Procureur général*, 1094. — *Question du timbre*, 1095.

§ 2. De l'examen par les Chambres..... 1096 à 1109

Communication par le Président des demandes de poursuites, 1096. — *Impression et distribution*, 1097. — *Examen dans les Bureaux, cas d'urgence*, 1098. — *Rapports*, 1099. — *Procédure en séance*, 1100. — *Caractère purement politique de l'examen et du débat*, 1101. — *Examen de la qualification des faits dénoncés*, 1102. — *Cas de demande de production de pièces par le Gouvernement*, 1103. — *Cas où le membre poursuivi renonce à l'immunité*, 1104. — *Cas de poursuites tardives, cas de proximité de clôture*, 1105. — *Vote sur les résolutions concernant les poursuites*, 1106 *et* 1107. — *Formulaire des résolutions*, 1108. — *Les Chambres ne peuvent déléguer leur pouvoir de statuer*, 1109. — *Cas d'ordonnances de non-lieu après poursuites autorisées*, 1109 *bis*. — *Cas de condamnation, ibid.* — *Cas de retrait de demandes de poursuites*, 1109 *ter*.

CHAPITRE III. — INVIOLABILITÉ DU LIEU DES SÉANCES..... 1110 à 1129

§ 1. Immunités des discours, des opinions et des votes..... 1110 à 1119

Immunités constitutionnelles des actes parlementaires dans nos anciennes Assemblées, 1110. — *Immunités actuelles*, 1111. — *Immunités à l'étranger*, 1112. — *L'immunité s'étend à tous les actes accomplis dans l'exercice du mandat*, 1113. — *Immunités inscrites dans la loi sur la presse*, 1114. — *Cas de diffamation commise contre un membre à l'occasion d'un document législatif*, 1115. — *Question du droit de réponse*, 1116 *et* 1117. — *Les actes du Sénat et de la Chambre ne peuvent être appréciés par les tribunaux*, 1118. — *Distribution et affichage des discours*, 1119.

§ 2. Droits de police des Chambres..... 1120 à 1124

Droit de police des anciennes Assemblées, 1120. — *Droit de police des Chambres actuellement*, 1121. — *Droit de réquisition des Présidents, ibid.* — *Cas de délégation du droit de réquisition.*

Numéros.

1122. — *Cas où le Président est remplacé par un Vice-Président*, 1123. — *Commandement militaire des Palais des Chambres*, 1124.

§ 3. Cas de crimes ou de délits commis dans l'enceinte du Palais législatif..... 1125 à 1129

Procédure en cas de délit commis par un membre dans l'enceinte législative, 1125. — *Précédents de* 1849, *de* 1887 *et de* 1889, 1126. — *Cas de délit commis par une personne étrangère à la Chambre*, 1127. — *Le Président et le Secrétaire général de la Présidence ne peuvent être cités comme témoins*, 1128. — *Cas de crime commis dans l'enceinte législative*, 1129.

DEUXIÈME SECTION

HONNEURS DUS AUX POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER. — Principes généraux..... 1130 à 1136

Règles constitutionnelles; préséances établies par le décret de 1907, 1130. — *Principes établis par le Bureau*, 1131. — *Honneurs à rendre dans les Palais des Chambres, ibid.* — *Ordre de parole dans les cérémonies publiques*, 1132. — *Cas de députations désignées par les Chambres*, 1133. — *Cas de cérémonies n'ayant pas le caractère public*, 1134. — *Cas où les membres des Chambres se présentent à une cérémonie revêtus de leurs insignes*, 1135. — *Comment sont rendus les honneurs militaires*, 1136. — *Cas de funérailles nationales, ibid.*

CHAPITRE II. — Honneurs dus au Président de la République. 1137 à 1138

Honneurs civils à rendre au Président de la République, 1137. — *Honneurs militaires, ibid.* — *Honneurs funèbres*, 1138.

CHAPITRE III. — Honneurs dus aux Assemblées politiques..... 1139 à 1143

Honneurs militaires à rendre aux Assemblées, 1139. — *Honneurs funèbres à rendre aux membres du Sénat et de la Chambre des députés*, 1140, 1141 *et* 1142. — *Indemnité pour frais funéraires*, 1143.

CHAPITRE IV. — Honneurs dus aux ministres et aux sous-secrétaires d'État ..... 1144 à 1145

Honneurs civils à rendre aux ministres et aux sous-secrétaires d'Etat, 1144. — *Honneurs militaires, ibid.* — *Honneurs funèbres*, 1145.

CHAPITRE V. — Des insignes parlementaires..... 1146 à 1147

Le costume et les insignes dans nos anciennes Assemblées, 1146. — *Les insignes actuels des sénateurs et des députés*, 1147. — *La médaille législative, ibid.* — *Les médailles des Congrès de revision, ibid.* — *Les sénateurs ou députés qui sont membres du Gouvernement ne revêtent pas les insignes, ibid.*

TROISIÈME SECTION

DES CRIMES ET DÉLITS CONTRE LES POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER. — Des crimes contre l'autorité constitutionnelle..... 1148 à 1150

Cas d'attentat contre la République, 1148. — *Contre les Chambres*, 1149. — *Contre le Président de la République*, 1150.

Numéros.

CHAPITRE II. — De l'offense et de l'outrage au Président de la République..... 1151 à 1152

Cas d'offense au Président de la République, 1151. — *Cas d'outrage, ibid.* — *Répression à l'étranger des mêmes délits*, 1152.

CHAPITRE III. — Délits de parole contre les Assemblées politiques. 1153 à 1155

Cas d'offense ou de diffamation contre les Chambres anciennement, 1153. — *Aujourd'hui, ibid.* — *A l'étranger*, 1154. — *Ancien droit des Chambres de traduire les délinquants à leur barre*, 1155.

CHAPITRE IV. — Délits de parole contre les ministres, sénateurs ou députés..... 1156 à 1162

Cas de diffamation contre un membre du Gouvernement, du Sénat, ou de la Chambre, 1156. — *Cas d'injure*, 1157. — *Définition de la diffamation et de l'injure*, 1158. — *Procédure des poursuites, compétence, moyen de preuve*, 1159. — *Action civile*, 1160. — *Cas de diffamations ou d'injures dirigées contre la mémoire des membres du Gouvernement, du Sénat ou de la Chambre décédés*, 1161. — *La répression à l'étranger*, 1162.

QUATRIÈME SECTION

DOTATION DES POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER. — De l'indemnité législative..... 1163 à 1176

1. Du principe de l'indemnité..... 1163 à 1165

L'indemnité des membres de nos anciennes Assemblées, 1163. — *L'indemnité actuelle des membres des deux Chambres*, 1164. — *Cotisations des sénateurs et des députés pour l'organisation de Caisses de pensions*, 1164 *bis*. — *L'indemnité à l'étranger*, 1165.

2. Des droits à l'indemnité..... 1166 à 1169

Point de départ de la jouissance de l'indemnité, 1166. — *De la cessation de l'indemnité*, 1167. — *Indemnité des sénateurs invalidés*, 1168. — *Des députés invalidés, ibid.* — *Des membres absents sans congé*, 1169. — *Des députés en cas de poursuites où de détention*, 1169.

§ 3. Du payement de l'indemnité..... 1170 »

Liquidation mensuelle de l'indemnité, 1170. — *Cas de payement hors Paris, ibid.*

§ 4. Des cas de cumul..... 1171 à 1173

L'indemnité ne peut être cumulée avec un traitement, 1171. — *Les prohibitions de cumul ont été étendues aux sénateurs*, 1172. — *Cas de droits à pension d'un fonctionnaire nommé sénateur ou député*, 1173.

§ 5. Des cas de saisie..... 1174 »

Anciennement l'indemnité était incessible et insaisissable, 1174. — *L'interdiction a disparu, ibid.* — *Cas de réduction de saisie par voie judiciaire, ibid.*

§ 6. Indemnité spéciale aux représentants des colonies..... 1175 à 1176

Indemnité ab eundo et remeundo, 1175. — *Cas où le droit du représentant des colonies est périmé*, 1176.

Numéros.

CHAPITRE II. — BUDGET DES ASSEMBLÉES POLITIQUES..... 1177 à 1185

Souveraineté de chaque Chambre pour la fixation de la dotation, 1177. — *Préparation du Budget par les Questeurs, ibid.* — *Examen par la Commission de comptabilité, rapport, ibid.* — *Vote du Budget de chaque Chambre*, 1178. — *Cas d'insuffisance de la dotation*, 1179. — *Les Chambres ne peuvent faire aucune recette*, 1180. — *Comptabitité et ordonnancement des dépenses des Chambres*, 1181. — *Cas de litige soulevé par l'exécution d'un marché signé au nom des Chambres par les Questeurs, ibid.* — *Cas de litige soulevé par le fonctionnaire d'une Chambre ou ses ayants droit, ibid.* — *Durée de l'exercice*, 1182. — *Règlement des comptes*, 1183. — *Souveraineté des Chambres à l'égard des pensions de leur personnel*, 1184. — *Règlements de comptabilité*, 1185.

CHAPITRE III. — DOTATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET TRAITEMENT DES MINISTRES..... 1186 à 1190

Dotation du Chef du Pouvoir exécutif anciennement, 1186. — *Dotation du Président de la République actuellement*, 1187. — *Dotation du Chef du Pouvoir exécutif à l'étranger*, 1188. — *Traitement des ministres*, 1189. — *Traitement des sous-secrétaires d'Etat*, 1190.

CINQUIÈME SECTION

DU SIÈGE DES POUVOIRS PUBLICS 1191 à 1199

Siège de nos anciennes Assemblées, 1191. — *Histoire sommaire du Palais-Bourbon, ibid.* — *Installation à Versailles*, 1192 *et* 1193. — *Transfert du siège des Pouvoirs publics à Paris*, 1194. — *Cas où les Chambres changeraient de Palais à Paris, ibid.* — *Cas où l'Assemblée nationale doit siéger à Versailles, ibid.* — *Cas où le Sénat peut transférer le siège de ses délibérations, ibid.* — *Cas où le Président de la République quitte Paris, ibid.* — *Installation des Chambres à Paris*, 1195. — *Administration des locaux du Palais de Versailles qui demeurent affectés aux Chambres*, 1196. — *Les Palais des Chambres leur sont exclusivement réservés*, 1197. — *Siège des Pouvoirs publics à l'étranger*, 1198. — *Faut-il quitter ou améliorer le Palais-Bourbon ?* 1199.

TABLE ANALYTIQUE par ordre alphabétique (page 981).

EXPLICATION DES ABRÉVIATIONS (page 1051).

FIN DE LA TABLE MÉTHODIQUE DES MATIÈRES

CHAMBRE DES DEPUTES
V
2915
2

EXPLICATION DES ABRÉVIATIONS

A. — Arrêté.
Arr. Cass. — Arrêt de la Cour de cassation.
Arr. Cons. d'État. — Arrêt du Conseil d'État.
A. N. — Assemblée nationale (Séance de l').
Art. — Article.
C. — Constitution.
(Cf. n°). — Conférer avec le numéro.
C. D. — Chambre des députés (Séance de la).
C. G. — Circulaire du ministre de la Guerre.
C. I. — Circulaire du ministre de l'Intérieur.
C. J. — Circulaire du ministre de la Justice.
C. L. —Corps législatif (Séance du).
C. P. — Chambre des pairs (Séance de la).
Chap. — Chapitre.
D. — Décret.
D. O. — Décret organique.
D. R. — Décret réglementaire.
F. — Feuilleton.
J. O. — Journal officiel.
Élect. — Élection.
L. — Loi.
L. C. — Loi constitutionnelle.
L. O. — Loi organique.
M. — Moniteur.
O. — Ordonnance.
R. — Règlement.
R. C. D. — Règlement de la Chambre des députés.
R. S. — Règlement du Sénat.
Règl. de compt. — Règlement de comptabilité.
Règl. int. — Règlement intérieur.
Rés. — Résolution.
S. — Sénat (Séance du).
S. C. — Sénatus-Consulte.
Tit. — Titre.
V. — Voyez.
V. *Supp.* — Voyez *Supplément*[1].

1. Les numéros d'ordre qui figurent en tête de chaque question sont les mêmes dans le *Traité* et dans le *Supplément*.

B — 7341. — Libr.-Impr. réunies, 7, rue Saint-Benoît, Paris.

arrêté du Président et des Questeurs de la Chambre réunis avec le Président de la Commission de comptabilité[1].

« ART. 11. — Toute pension dont les arrérages n'ont pas été réclamés depuis trois ans se trouve éteinte de plein droit[2]. Il ne peut plus être procédé à sa réinscription qu'en suivant la procédure précédemment établie. En cas de réinscription, les arrérages non perçus ne peuvent faire l'objet d'aucune réclamation ni restitution ; ils demeurent acquis à la Caisse.

« ART. 12. — Lorsque l'ancien député titulaire d'une pension viendra à décéder sans laisser ni descendants ni ascendants directs, il ne sera dû à ses héritiers ou ayants droit aucune portion d'arrérages pour le trimestre dans lequel le décès sera intervenu. La même disposition est applicable aux pensions des veuves et des orphelins[3].

« ART. 13. — Les cotisations commenceront d'être prélevées sur l'indemnité législative à dater du 1er janvier 1905. Le temps requis pour acquérir des droits à pension ne sera compté que du 1er janvier 1905, et il ne pourra être inscrit aucune pension qu'avec jouissance du 1er janvier 1909.

« ART. 14. — Par mesure transitoire[4], les membres qui cesseront d'exercer le mandat législatif au 1er juin 1906 pourront acquérir droit à pension, s'ils continuent leurs versements dans les conditions prévues au § 2 de l'article 3. Les veuves et les orphelins mineurs dont le père ou le mari viendrait à décéder du 1er janvier 1905 au 1er janvier 1909 pourront, également par mesure transitoire, faire procéder à l'inscription de leur pension dont les arrérages, fixés par le Bureau de la Chambre réuni avec le Président de la Commission de comptabilité, commenceront à courir à dater du lendemain du jour du décès. Il n'est

1. « Tout arrêté portant inscription de pensions doit mentionner : 1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance du pensionnaire ; 2° la durée du temps pendant lequel a siégé l'auteur des droits à pension, la date d'entrée en jouissance et le domicile de la partie ; 3° la proposition des Questeurs. Les ampliations desdits arrêtés sont notifiées à la Questure, à la Caisse et aux ayants droit dans les formes établies pour les ampliations du Bureau de la Chambre des députés », c'est-à-dire sous le contre-seing du Secrétaire général de la Présidence. (Arr. du Bureau du 17 avril 1905, art. 15.)

2. « Les pensions sont payées à la Caisse de la Chambre des députés. — Celles qui sont attribuées à d'anciens députés ou à des femmes sont payées sur production d'un certificat de vie annuel, si le titulaire se présente en personne, et sur production d'un certificat de vie trimestriel, s'il est représenté par un mandataire. Les certificats de vie produits par les anciens députés doivent être accompagnés de la déclaration prévue à l'article 7 ci-dessus ; ceux produits par des femmes doivent constater qu'elles ne sont pas remariées. — Les pensions attribuées à des orphelins sont payées à leur représentant légal, sur production d'un certificat de vie trimestriel. Lorsqu'il y a plusieurs enfants, le certificat de vie du plus jeune est seul produit. Le certificat de vie de tout mineur doit faire mention des nom, prénoms, qualité et domicile du tuteur qui signe ledit certificat ; en cas d'émancipation, la signature du curateur et celle du mineur sont exigées.

« Les certificats de vie sont délivrés par le maire et dispensés de la formalité du timbre.

« Sur demande à eux adressée par les ayants droit et accompagnée de la quittance du terme échu, les Questeurs autorisent le trésorier de la Chambre à envoyer au domicile dûment désigné, par pli chargé et en valeurs déclarées, les arrérages trimestriels ; en ce cas, les frais d'envoi sont supportés par la Caisse des pensions.

« Le timbre de quittance exigible en vertu de la loi du 23 août 1871 est à la charge de la Caisse des pensions. » (Arr. du Bureau de la Chambre du 17 avril 1905, art. 12 et 13.)

3. « Les arrérages dus au jour du décès sont acquis à la Caisse, s'il n'y a ni ascendants ni descendants directs pouvant les réclamer.

« Les héritiers directs qui ont à revendiquer des arrérages de pensions dus au décès des titulaires doivent, sous peine de déchéance, fournir la justification de leurs droits dans les deux ans à partir du décès de leur auteur.

« Les pièces à produire en pareil cas sont : 1° l'acte de décès du pensionnaire ; 2° un certificat de propriété. Ledit certificat doit être dressé par un notaire lorsqu'il y a eu inventaire, partage ou acte translatif ; dans le cas contraire, il peut être délivré par le juge de paix. » (Arr. du Bureau du 17 avril 1905, art. 11.)

4. « Par application des articles 3 et 14 de la résolution du 23 décembre 1904, les cotisations des membres qui cesseraient de faire partie de la Chambre le 1er juin 1906 devront, pour produire droits à pension, se continuer : 1° jusqu'à l'âge de cinquante-cinq ans révolus pour tous ; 2° jusqu'au 1er janvier 1909 pour ceux qui auraient rempli les conditions d'âge avant cette date.

« Les membres de la législature actuelle (c'est-à-dire de la 9e législature) qui auraient été nommés postérieurement au 1er janvier 1905 devront après le 1er janvier 1909 continuer leurs versements pendant un temps égal à celui qui se sera écoulé entre le 1er janvier 1905 et le jour de leur élection, lors même qu'ils rempliraient les conditions d'âge au 1er janvier 1909. » (Arr. du Bureau du 17 avril 1905, art. 18.)

« Les membres de la présente législature (c'est-à-dire de la 9e) qui seraient appelés à siéger au Sénat pendant la période transitoire du 1er janvier 1905 au 1er juin 1906 pourront continuer d'acquérir des droits à pension en demandant à poursuivre le versement de leurs cotisations dans les conditions prévues au deuxième paragraphe de l'article 3 de la résolution du 23 décembre 1904 et par application du premier paragraphe de l'article 14 de ladite résolution. » (*Ibid.*, art. 19.)

d'ailleurs en rien dérogé à l'article 3 de la résolution du 21 décembre 1899 créant un fonds de secours pour les anciens députés et leurs familles.

« ART. 15. — Il sera statué par des arrêtés du Bureau de la Chambre réuni avec le Président de la Commission de comptabilité :

« 1° Sur le taux des pensions qui seront fixées à un chiffre uniforme suivant les ressources de la Caisse et qui ne pourront dépasser : deux mille quatre cents francs par an pour les anciens députés, et mille deux cents francs par an pour les veuves ou orphelins, quel que soit le nombre des enfants (V. *infra*, p. 952);

« 2° Sur les règles à suivre pour le versement et l'encaissement de la cotisation des anciens députés;

« 3° Sur la procédure de réduction ou de suppression d'arrérages en cas de cumul;

« 4° Sur le mode de payement des pensions, lequel aura lieu par trimestre;

« Et généralement sur toutes les mesures nécessaires à l'application de la présente résolution [1]. »

Peu de temps après le vote de la Chambre, le Sénat a également décidé, sur la proposition de ses Questeurs, MM. Bonnefoy-Sibour, Dusolier et Gayot, et sur le rapport fait au nom de sa Commission de comptabilité par M. Marquis, qu'il y avait lieu de créer une Caisse de retraites pour les anciens sénateurs, alimentée par une retenue mensuelle sur l'indemnité parlementaire. La résolution créant cette Caisse a été adoptée par le Sénat dans la séance du 28 janvier 1905; cette Caisse étant absolument distincte de celle de la Chambre, il n'y a aucune interdiction de cumul entre les pensions servies par l'une et par l'autre. Voici le texte de la résolution du Sénat :

« ARTICLE PREMIER. — Il est créé, — sans qu'il puisse jamais être fait appel aux fonds de l'Etat, — une Caisse des retraites pour les anciens sénateurs, leurs veuves et leurs orphelins mineurs. Elle est administrée par les Questeurs, qui soumettront chaque année à l'approbation du Sénat, sur le rapport de la Commission de comptabilité, l'ensemble de ses opérations. Le Questeur délégué a tous pouvoirs pour les conversions et transferts des titres immatriculés au nom de la Caisse et acquitter les bordereaux de remboursement des valeurs amorties.

« ART. 2. — Sont versés à cette Caisse : 1° La retenue opérée mensuellement sur l'indemnité parlementaire de chaque sénateur, par les soins du Trésorier du Sénat. Cette retenue est de 3 p. 100. Elle pourra, par arrêté du Bureau, être portée à 5 p. 100, au cas où l'indemnité parlementaire serait elle-même relevée. Elle ne peut être répétée qu'en cas d'invalidation; 2° Le montant de l'indemnité parlementaire resté sans emploi à la suite du décès d'un sénateur, mais seulement pendant les trente jours qui suivront son décès; 3° Les cotisations mensuelles des sénateurs non réélus calculées au taux ci-dessus sur une somme correspondant à l'indemnité parlementaire. Ces cotisations ne sont en aucun cas sujettes à répétition; 4° Les intérêts des fonds placés; 5° Les dons et legs, dont l'acceptation sera prononcée par les Questeurs, après avis de la Commission de comptabilité.

« ART. 3. — Ont droit à pension : 1° Tout ancien sénateur ayant rempli son mandat pendant neuf années, ou consécutivement, ou à différents intervalles; tout sénateur invalidé, puis réélu après son invalidation, sera considéré comme ayant exercé son mandat dès le jour de sa première élection. Cette disposition n'est pas applicable aux sénateurs qui n'étaient plus en fonctions au moment de la création de la Caisse; 2° La veuve, non remariée, du sénateur décédé au cours de son mandat, ou d'un ancien sénateur qui effectuait le versement de la cotisation mensuelle prévue par l'article 2, § 3, ou d'un ancien sénateur déjà pensionné; 3° Les enfants mineurs, lorsque la mère a perdu, par un nouveau mariage, son droit direct à pension; 4° Les orphelins mineurs.

« ART. 4. — Tout ancien sénateur perd ses droits à la pension lorsque, avant d'avoir atteint sa soixantième année, il a cessé pendant une année de verser la cotisation mensuelle prévue par l'article 2, § 3.

« ART. 5. — Le titulaire d'une pension perd ses droits aux arrérages lorsqu'il est réélu sénateur, ou élu député, ou nommé à une fonction publique rémunérée sur les fonds de

1. En exécution de cet article, le Bureau de la Chambre a pris, le 17 avril 1905, un arrêté portant règlement de la Caisse des pensions et des arrêtés modificatifs les 26 décembre 1906, 1er juin 1908, 2 avril 1909 et 26 mai 1909. Nous avons rappelé le texte des articles de ces arrêtés en note sous les articles correspondants de la résolution du 23 décembre 1904.

l'État. Les arrérages ne recommencent à courir qu'au lendemain de la cessation de son mandat ou de sa fonction.

« ART. 6. — Le droit à la liquidation de la pension est acquis à soixante ans révolus[1], à la condition, pour tout ancien sénateur non réélu avant sa soixantième année, mais ayant accompli neuf années de mandat conformément à l'article 3, § 1er, d'avoir continué à verser mensuellement à la Caisse des retraites, et jusqu'à cet âge, la retenue prescrite par l'article 2, § 3.

« ART. 7. — Aucune pension ne sera liquidée si elle n'a été réclamée aux Questeurs par le ou les ayants droit[2]. La liquidation en est faite provisoirement par les Questeurs. Le projet de liquidation est soumis à la Commission de comptabilité qui la concède définitivement. La liquidation provisoire suffit pour autoriser le payement des arrérages jusqu'à la décision de la Commission de comptabilité qui devra être rendue dans le délai de six mois à partir du jour de l'ouverture du droit à pension[3].

« ART. 8. — La pension est égale au tiers de l'indemnité parlementaire, pour les anciens sénateurs; au sixième pour leurs veuves, leurs enfants mineurs dont la mère est remariée et leurs orphelins mineurs. Elle est partagée également entre les mineurs et les orphelins, la part de ceux qui décéderaient ou seraient devenus majeurs accroissant à celles des mineurs. En cas d'insuffisance des retenues pour payer le montant des pensions, ces pensions seraient réduites proportionnellement (V. *infra*, p. 952 et 953).

« ART. 9. — La jouissance de la pension commence : 1° Pour tout ancien sénateur, le jour où il a atteint sa soixantième année ou, s'il était encore en exercice à cet âge, le jour de la cessation de son mandat; 2° Pour la veuve, à compter du jour du décès de son mari; 3° Pour les orphelins mineurs, à compter du décès du dernier survivant du père ou de la mère; 4° Pour les mineurs dont la mère est remariée, à compter du jour de son nouveau mariage[4].

« ART. 10. — Le payement des pensions a lieu par trimestre échu, sur des états nominatifs dressés par le Trésorier du Sénat, soit directement aux pensionnés qui se présentent en personne et sur leur signature, soit à leurs mandataires sur la production d'un certificat de vie[5].

« ART. 11. — Toute pension dont les arrérages n'ont pas été réclamés depuis trois ans se trouve éteinte de plein droit. Il ne peut plus être procédé à sa réinscription qu'en sui-

1. « Tout ancien sénateur ayant accompli neuf années de mandat, mais âgé de moins de soixante ans, qui désire conserver son droit à pension, doit en informer les Questeurs dans les six mois de sa non-réélection et verser à la Caisse la retenue prescrite par le § 3 de l'article 2 du règlement, en deux semestres, les 30 juin et 30 décembre au plus tard. » (Arr. du Bureau du Sénat, du 19 décembre 1907, art. 2, § 1er.)

2. « Les demandes de liquidation de pension sont formées sur papier timbré.

« Les signatures de celles établies par des veuves ou au nom de mineurs et d'orphelins devront être légalisées. » (Arr. du Bureau du Sénat du 19 décembre 1907, art. 4.)

« La demande formée par un ancien sénateur devra être accompagnée de son acte de naissance et de la déclaration qu'il n'exerce aucune fonction publique rémunérée sur les fonds de l'Etat. — La demande formée par une veuve devra être accompagnée : 1° de son acte de naissance; 2° de son acte de mariage, délivré postérieurement au décès du mari; 3° de l'acte de décès de ce dernier. — Si le mari est en état d'absence déclarée, extrait du jugement d'absence devra être joint. » (*Ibid.*, art. 5.)

« Les demandes formées au nom de mineurs ou d'orphelins mineurs doivent être accompagnées : 1° de l'acte de décès du père et de l'acte de naissance de chacun des enfants; 2° de l'acte de décès de la mère ou en cas de remariage de l'acte qui le constate; 3° d'un certificat de notoriété indiquant le nombre des enfants mineurs; 4° d'un extrait de la délibération du conseil de famille qui a désigné le tuteur. » (*Ibid.*, art. 6.)

« Dans le cas où il y aurait impossibilité absolue de produire l'acte de l'état civil ou un jugement qui en tienne lieu, il pourra y être suppléé par un acte de notoriété dressé sur la déclaration de sept témoins dans la forme prescrite par les articles 70, 71 et 72 du Gode civil. » (*Ibid.*, art. 7.)

3. « L'arrêté de liquidation définitive de pension visera la liquidation provisoire des Questeurs. Il mentionnera les nom, prénoms, date et lieu de naissance du pensionné; la durée de son mandat et la date du premier arrérage. — Il sera notifié au trésorier du Sénat et aux ayants droit, avec un titre immatriculé à leur nom et muni de coupons payables au porteur, qu'ils devront, après chaque échéance, détacher et acquitter. — Ce titre de pension sera timbré au timbre de dimension, conformément à l'article 12 du titre II de la loi du 13 brumaire an VII. » (Arr. du Bureau du Sénat du 19 décembre 1907, art. 8.)

4. « En cas d'absence déclarée du mari ou du père, le droit à pension s'ouvrira au profit de la femme ou des mineurs, le jour où le jugement qui l'aura prononcé sera devenu définitif. » (Arr. du Bureau du Sénat du 19 décembre 1907, article 2, § 2.)

5. « Les pensions ne sont payables qu'à la Trésorerie du Sénat. — Le payement s'effectue sur états nominatifs ordonnancés à trimestres échus, c'est-à-dire à partir des 1er avril, 1er juillet, 1er octobre, 2 janvier et dans les formes suivantes :

« Sans justifications, au titulaire lui-même, s'il présente, en personne, le coupon détaché et acquitté de son titre de pension;

« Au mandataire du pensionné porteur : d'une procuration sur timbre conforme au modèle fourni par

lui-même réduit, à la suite de prélèvements successifs et de l'épuisement des retenues accumulées, à ses recettes annuelles et normales, et que ces dernières fussent inférieures au montant des pensions acquises et liquidées. »

Le Bureau du Sénat consacra deux séances à l'examen de cette requête qui fut écartée à l'unanimité. Mais il décida ensuite qu'il convenait de prier les Questeurs de s'entendre avec la Commission de comptabilité pour que la question fût soumise au Sénat lui-même. En conséquence, M. Pauliat déposa au nom de la Commission de comptabilité, dans la séance du 2 juillet 1909, un rapport où la réclamation des anciens sénateurs était longuement étudiée en fait et en droit :

« Les auteurs de la réclamation, disait M. Pauliat, ont toute liberté de se faire personnellement de la Caisse de retraites des anciens sénateurs une idée qui s'accorde avec leurs désirs. Mais personne ne saurait mettre en doute une chose, c'est que lorsqu'à la fin de janvier 1905 le Sénat sanctionna de son vote la création d'une Caisse de retraites pour les anciens sénateurs, son intention fut manifestement d'instituer une Caisse de retraites sérieuse, établie sur des bases d'une solidité à toute épreuve, et qui, en tout état de cause, fût dans toute la mesure possible en situation de faire face aux engagements qu'elle assumerait.

« Ce serait faire injure au Sénat que de le soupçonner un seul moment d'avoir voulu se contenter de fonder une Caisse de retraites « de fortune », n'ayant de Caisse de retraites que le nom, dont le taux des pensions qu'elle devrait servir pourrait varier à chaque renouvellement triennal, et même chaque année, et qui, une révolution politique survenant, aurait dû immédiatement se déclarer en faillite.

« La démonstration la plus convaincante que le Sénat voulait que la Caisse pût disposer de réserves aussi fortes que possible, et fût par conséquent une création ne laissant rien à reprendre, c'est qu'aucun de ses membres ne protesta, quand, par un arrêté du Bureau, lors du relèvement de l'indemnité parlementaire, le chiffre de la retenue sur chaque sénateur au profit de la Caisse fut presque triplé, puisqu'on le porta de 270 francs à 750 francs par an. Croit-on qu'un prélèvement relativement aussi énorme aurait été consenti si ceux qui devaient le supporter avaient pu s'imaginer, d'une façon plus ou moins vague, que le capital qui devait en résulter et s'accumuler dans la Caisse jusqu'au 1er janvier 1908, époque où la Caisse devait commencer à servir des pensions — s'ils avaient pu s'imaginer, disons-nous, que ce capital était destiné, comme le demandent les auteurs de la réclamation, à s'ajouter au produit annuel des retenues pour être réparti entre les anciens sénateurs ayant droit à pension. »

Le rapporteur de la Commission de comptabilité fit d'ailleurs observer que l'application du § 1er de l'article 5 n'avait *rien d'obligatoire*, qu'elle dépendait de l'appréciation du Bureau chargé, par l'article 15, de statuer souverainement « sur les difficultés que pourrait soulever l'application du règlement »; « or, ajoutait l'honorable M. Pauliat, existait-il des difficultés plus capitales et plus essentielles que celles qui pouvaient découler de la fixation du taux de la pension? N'allait-il pas de soi que ce taux devait être en parfaite concordance avec les ressources normales de la Caisse et les charges non seulement présentes, mais encore à venir, qui pouvaient lui incomber? » Enfin, rappelant le dernier paragraphe de l'article 8, où se trouve prévue l'insuffisance des retenues, le rapporteur constatait « qu'en votant ce paragraphe additionnel, le Sénat répondait par avance aux prétentions du genre de celles formulées par les auteurs de la réclamation; il signifiait qu'à moins d'un vote spécial et préalable du Sénat, le Bureau ne pourrait faire état des réserves de la Caisse pour pourvoir au payement des pensions, et qu'il devrait se contenter dans cet objet du montant des retenues ».

membres des Communes constituerait le moyen le plus efficace de diminuer les chances de corruption; invoquant l'histoire du Parlement anglais, il avait affirmé que c'est au moment où les circonscriptions électorales avaient renoncé à payer leurs représentants que la corruption s'était le plus largement développée.

Sir W. Harcourt, Chancelier de l'Échiquier, avait donné un avis favorable au principe de la réforme; il avait fait observer qu'avec le système de la gratuité du mandat, la Chambre des communes ne représentait pas toutes les classes de la nation; il avait constaté que l'allocation d'une indemnité était la conséquence de la grande extension du droit de vote et du développement des idées démocratiques : elle constituait, à son avis, une mesure utile. Sir W. Harcourt avait ajouté que l'augmentation du nombre des représentants dont les ressources sont limitées ne saurait accroître la corruption, et il avait conclu en déclarant que l'allocation d'une indemnité n'était qu'une « question de temps et d'argent ». Néanmoins, la motion, comme nous l'avons dit, n'eut pas de suite.

Elle fut renouvelée par M. Arthur Henderson, le 11 mai 1904. M. Henderson s'attacha à démontrer que le système en vigueur dans le Royaume-Uni frappait d'incapacité une grande partie du corps électoral, qu'il était en contradiction avec le principe d'un Gouvernement vraiment représentatif. Après avoir repris une partie des arguments qui avaient été développés en 1895 et que nous venons d'analyser, M. Henderson, appuyé par M. Fenwick et par Sir Edward Grey, démontra que les frais seuls des élections suffisaient à écarter les candidatures des citoyens peu fortunés. Ce nouvel effort n'a pas encore abouti; la motion a été écartée par 155 voix contre 221.

1166 à **1168.** [*Sans modifications.*]

1169. La disposition insérée dans le *Traité*, qui prive de son droit à l'indemnité le député contre lequel des poursuites ont été autorisées et qui s'est soustrait au mandat décerné contre lui se justifie par les principes qui privent de toute indemnité les membres absents sans congé régulier. En effet, le député poursuivi jouissant, tant qu'il n'est pas arrêté, de toutes les attributions législatives de ses collègues (V. *supra*, n° 1108) manque volontairement à l'exercice de son mandat lorsqu'il se soustrait à l'action de la justice; en outre, il s'enlève, par sa fuite, le moyen de mettre promptement un terme à une poursuite dont ses explications pourraient démontrer le défaut de fondement. C'est donc à bon droit qu'il est assimilé aux membres qui s'abstiennent de prendre part aux travaux législatifs sans avoir obtenu un congé de la Chambre.

Tout autre est la position du député en état de détention préventive, lequel conserve la plénitude de tous ses droits à l'indemnité législative [1]; « en effet,

1. Dans la séance de l'Assemblée nationale du 6 juillet 1849, M. Vesin avait combattu la disposition qui maintient la jouissance de l'indemnité au membre en état de détention préventive; il avait proposé de placer cette indemnité sous séquestre jusqu'au moment où la justice aurait prononcé. L'un des membres de la Commission de comptabilité, M. Grandin, résuma dans ces termes les raisons de droit et aussi d'humanité qui devaient faire écarter l'amendement :

« Notre collègue propose de mettre l'indemnité en réserve pour ne la payer que s'il y a acquittement.

du Président du Tribunal civil de la Seine une ordonnance de référé en date du 5 février 1907 disant « qu'une somme de 6,000 francs est suffisante aux besoins alimentaires, qu'il y a donc lieu d'autoriser X... à toucher cette somme sur son indemnité parlementaire et de décider que le surplus demeurera affecté aux droits du créancier opposant. » Appel de cette ordonnance ayant été interjeté, la Cour de Paris a rendu, le 18 avril 1907, l'arrêt suivant :

« Considérant que la loi du 24 décembre 1906 n'a fait qu'élever le chiffre de l'indemnité législative, *qu'elle n'en a aucunement modifié le caractère;* qu'ainsi la totalité de cette allocation demeure *indivisément destinée, dans la pensée du législateur, à subvenir à l'ensemble des nécessités actuelles de l'exercice du mandat parlementaire;* que si, à la vérité, elle peut être saisie pour le tout, il est constant, dans la cause, que X... n'a pas d'autres ressources, que cette situation est notoire, et que l'intimé ne tente pas une démonstration contraire; que, dès lors, *l'indemnité législative est indispensable aux besoins de son existence, aussi bien qu'à ceux de l'accomplissement de son mandat de député;* qu'il convient, dans ces conditions et conformément au surplus à un usage dont l'application n'a pas été méconnue par les parties elles-mêmes, à l'occasion de saisies antérieures, de réduire l'effet des oppositions pratiquées au préjudice de X... au tiers de son indemnité; par ces motifs, réforme l'ordonnance dont est appel, et, en conséquence, autorise X... à toucher sur son indemnité parlementaire la somme de dix mille francs par an... »

Il résulte également d'un arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 25 juillet 1907, que les saisies-arrêts *déjà pratiquées* sur l'indemnité législative peuvent être réduites au tiers de cette indemnité, lorsque celle-ci est indispensable au membre saisi pour faire face aux besoins de son existence et aux dépenses que nécessite l'accomplissement du mandat parlementaire[1].

On a indiqué, dans le *Traité*, la procédure suivie pour les cessions et transports d'indemnités des députés. Cette procédure a été modifiée en ce qui concerne les cessions. Le deuxième paragraphe de l'article 109 du règlement de comptabilité de la Chambre était primitivement ainsi conçu :

« Les actes de cessions et transports passés sous signatures privées ne reçoivent leur exécution qu'après qu'ils ont été déposés pour minute, avec reconnaissance d'écriture, dans l'étude d'un notaire, ou avérés en justice, et qu'expédition en est fournie au Trésorier. *S'il survient une saisie-arrêt postérieurement à une signification de cession ou de transport, le Trésorier consigne d'office le montant de l'indemnité en conservation tant des droits de l'opposant que des droits éventuels qui peuvent résulter de la cession ou du transport.* »

Ce texte était conforme à la procédure suivie par le Trésor public et à la jurisprudence établie par l'arrêt de la Cour de cassation du 17 janvier 1832. Mais la Cour de cassation a modifié sa jurisprudence par un arrêt de la Chambre

1. Le 4 mai 1907, le Président du Tribunal civil de la Seine avait rendu, à l'audience des référés, l'ordonnance suivante : « Nous, Président, attendu que l'indemnité parlementaire allouée à X... lui est indispensable pour faire face aux besoins de son existence et aux dépenses que nécessite l'accomplissement de son mandat de député ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, de réduire au tiers de cette indemnité l'effet des saisies-arrêts, *mais seulement de celles qui ont été pratiquées postérieurement à notre ordonnance du 9 février* 1907; — Autorisons X... à toucher les deux tiers de son indemnité parlementaire. »

Sur appel du député saisi, le Cour de Paris a rendu l'arrêt suivant :

« La Cour, considérant que, jusqu'à l'ordonnance frappée d'appel, les retenues faites ou à faire sur l'indemnité parlementaire de X... comportent l'application de l'ordonnance du 9 février 1907, qui n'a pas été attaquée, et dont la Cour n'est pas saisie; que cette décision n'a pas toutefois un caractère incommutable, et que ses prescriptions doivent subir les modifications justifiées par une situation nouvelle; — Considérant qu'il est établi par les pièces du procès qu'en dehors de son indemnité de député, X... n'a absolument aucune ressource; qu'à raison des diverses circonstances postérieures à l'ordonnance du 9 février 1907, et des nécessités actuelles de l'existence de l'appelant, *il convient de ramener les oppositions pratiquées par les intéressés antérieurement au 4 mai* 1907, *au taux auquel ont été réduites celles qui sont ultérieurement survenues;* — Par ces motifs; — Réforme; — Réduit, à partir du 4 mai 1907, les effets des oppositions pratiquées par les intéressés au tiers du montant de l'indemnité législative de X... »

AGENTS DE L'AUTORITÉ ne peuvent servir d'agents aux candidats, 213.

AGENTS-VOYERS sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172.

AJOURNEMENT, a la priorité, 933 et suiv.; — cas d'ajournement motivé, 933; — cas de conflit entre une demande de renvoi et une demande d'ajournement, 934; — peut être l'objet d'une demande de scrutin public, 1038; — comment voté dans les Assemblées de revision, 38; — en matière de vérification de pouvoirs, 360, 388, 393; — en matière de poursuites, 1106; — ajournement de la ratification d'un traité, 863.

AJOURNEMENT DES CHAMBRES, anciennement, 496; — aujourd'hui, 500, 501; — réunion de commissions pendant les ajournements, 500; — conséquences de la déclaration d'état de siège en cas d'ajournement, 556.

ALGÉRIE nomme des sénateurs et des députés, 222, 223, 158, 170; — composition du collège sénatorial, 139; — formation des listes électorales, 127; — sections de vote, 230; — Budget spécial, 536, 545 *bis*; — — cas d'état de siège, 558; — administration des communes mixtes, 648.

ALIÉNATION du domaine national, 526.

ALIÉNÉS retenus dans un établissement ne peuvent voter, 251; — cas où leur bulletin ne peut être refusé, 251.

ALLEMAGNE, cas de revision, 6; — Pouvoir législatif, 50, 60; — électorat, 114; — éligibilité, 157; — incompatibilité, 338; — proportionnalité de la représentation, 219; — durée du mandat législatif, 305; — interdiction du mandat impératif, 302; — renouvellement du Reichstag, 308; — cas de dissolution, 352; — cas d'ajournement, 500; — délai pour les protestations électorales, 355; — vérification des pouvoirs, 362, 386; — Bureau provisoire, 414; — Bureau définitif, 428; — durée des pouvoirs du Bureau, 431; — congés, 490; — dépôt de propositions, 685; — prise en considération des propositions, 693; — division en Bureaux, 711, 714, 720, 734; — Commissions, 738; — pétitions, 580; — tribune du Reichstag, 888; — droit d'entrée et de parole des ministres, 639, 928; des rapporteurs, 929; — ordre pour la parole, 896; — clôture des débats, 919; — immunités des discours, 1112; — des députés, 1061; — votations, 1023, 1030; — cas de division, 998; — absence d'indemnité, 1165; — cas de crimes contre les Pouvoirs publics, 1148, 1149, 1150; — siège des Pouvoirs publics, 1198; — Publicité des séances, 789.

ALSACIENS-LORRAINS, leur inscription sur les listes électorales, 129.

AMBASSADEURS, comment nommés, 92; — peuvent être sénateurs ou députés, 339; — ambassadeurs étrangers, 92.

AMENDEMENTS. Droit d'amendement dans les anciennes Chambres, 696; — dans les Chambres actuelles, 697; — amendement tendant au maintien d'une loi existante, 697; — cas où un amendement n'est pas recevable, 697, 698; — jusqu'à quel moment le droit d'amendement peut s'exercer, 700; — transmission des amendements, 709; — amendements des ministres, 704; — des rapporteurs, *ibid.*; — déposés par un membre non validé, *ibid.*; — rédaction des amendements, 702, 707; — signature et dépôt, 707, 709; — impression et distribution, 707, 708; — amendements aux résolutions d'ordre intérieur, 703; — aux projets d'intérêt local, *ibid.*; — aux conclusions d'une Commission d'initiative, 705; — tendant à prononcer une suppression, 974; — en matière de crédits, 66, 708; — en matière de classement d'enceintes fortifiées, 699; — en cas de projet modifié par une Chambre, 706; — modifiant une taxe fiscale au Sénat, 534; — amendements aux traités internationaux, 863 et suiv.; — aux conventions avec des tiers, 859, 860; — en matière d'ordre du jour motivé, 668; — en matière de poursuites, 1106; — reproduction d'un amendement rejeté, 701; — amendement inconstitutionnel, 64, 65; — amendement aux demandes de revision, 11; — devant l'Assemblée de revision, 17, 37; — au règlement d'une Assemblée de revision, 29; — audition des auteurs d'amendements par les Commissions, 750; — les amendements doivent être développés et appuyés, 835; — amendements en première délibération, 830 et suiv.; — en deuxième délibération, 837; — en cas de délibération unique sans urgence, 843; — soumis à la prise en considération, 836 et suiv.; — conséquences de la prise en considération, 842; — cas de renvoi à la Commission, 840; — priorité entre les amendements et la question principale, 937 et suiv.; — des amendements entre eux, 945 et suiv.; — des sous-amendements, 947; — cas de retrait et de reprise d'un amendement, 710.

AMNISTIE, son caractère, 563, 566; — ses effets, 567; — retrait du casier judiciaire des condamnations effacées par l'amnistie, 118; — comment accordée anciennement, 563; — aujourd'hui, 565; — cas où une loi étend à la grâce les effets de l'amnistie, *ibid.*; — cas de catégorisation dans une amnistie, *ibid.*; — dates limitatives des amnisties, 567; — réserve des droits des tiers en cas d'amnistie, 567; — le droit d'amnistie à l'étranger, 568.

AMORTISSEMENT. V. *Caisse d'amortissement.*

ANALYTIQUE (Compte rendu). V. *Comptes rendus des Chambres.*

ANGLETERRE. Bill des droits, 110; — Pouvoir exécutif, 96, 108; — électorat, 114; — éligibilité, 157; — scrutin, 256, note; — cas de corruption électorale, 293; — cas d'altération de bulletins, 291; — proportionnalité de la représentation, 219; — vérification des pouvoirs, 362; — délai pour les protestations, 355; — pro-

INCAPACITÉS ÉLECTORALES, perpétuelles, 117, 123; — temporaires, 117, 119, 120, 121, 122; — tableaux des incapacités électorales, 117.

INCINÉRATION des bulletins de vote, 276.

INCOMPATIBILITÉS entre certaines fonctions publiques et le mandat des membres des anciennes Assemblées, 337; — incompatibilités actuellement en vigueur, 339; — cas de missions temporaires, 340; — cas de contestations en matière d'incompatibilité, 341; — interdiction du service militaire pendant les sessions, 342; — incompatibilité entre le mandat sénatorial ou législatif et les fonctions de membre de la Commission départementale, 343; — il n'y a pas d'incompatibilité avec la gérance des journaux, 344; — ni avec la profession d'avocat, 342 *bis*; — cas de sénateur ou de député élu par anticipation Président de la République, *ibid.*; — question de la participation de sénateurs ou de députés à des sociétés financières, 347; — ou à des Compagnies subventionnées, *ibid.*; — cas d'application de l'art. 177 du Code pénal, 346; — les incompatibilités à l'étranger, 337.

INCONSTITUTIONNALITÉ. — V. *Constitution, Propositions de loi.*

INCORPORATION de projets de loi dans le Budget, 706, 816, 851, 1003.

INDE FRANÇAISE. Nomme un sénateur et un député, 222, 223, 279; — composition de son collège sénatorial, 139; — inscription des Indiens sur les listes électorales, 131; — cartes électorales et bulletins de vote, 260.

INDEMNITÉ des membres des anciennes Assemblées, 1163; — des sénateurs et des députés actuellement, 1164; — question préalable opposée au *referendum* en matière d'indemnité, 63; — cotisations prélevées sur l'indemnité pour la buvette et l'abonnement aux chemins de fer, 1164; — cotisations prélevées sur l'indemnité pour des caisses de pensions, 1464 *bis*; — point de départ de la jouissance de l'indemnité, 1166; — de la cessation de l'indemnité, 1167; — indemnité des sénateurs invalidés, 1168; — des députés invalidés, *ibid.*; — l'indemnité ne peut être cumulée avec un traitement, 1171; — les prohibitions de cumul ont été étendues aux sénateurs, 1172; — cas de droits à pension d'un fonctionnaire nommé sénateur ou député, 1173; — anciennement, l'indemnité était incessible et insaisissable, 1174; — cette protection légale a disparu, *ibid.*; — cas de réduction de saisie d'indemnité par voie judiciaire, *ibid.*; — indemnité *ab eundo et remeundo* pour les représentants des colonies, 1175; — cas où le droit des représentants des colonies est périmé, 1176; — indemnité du Président et des Questeurs, 1164, *in fine*; — indemnité des membres absents sans congé, 492, 1169; — indemnité des députés frappés de certaines peines disciplinaires, 481, 482; — situation des députés poursuivis ou détenus au regard de l'indemnité, 1169; — liquidation mensuelle de l'indemnité, 1170; — cas de payement hors Paris, *ibid.*; — indemnité pour frais funéraires, 1143; — indemnité législative à l'étranger, 1165; — indemnité des électeurs des premières Assemblées, 154; — des délégués des conseils municipaux, 155; — des fonctionnaires, ne peut être relevée par voie d'amendement au Budget, 66.

INDIGNITÉ. Cas d'indignité, 165, 166, 317 et suiv.

INDO-CHINE. Budget, emprunts et chemins de fer. — V. *Cochinchine.*

INÉLIGIBLES. Bulletins de vote au nom de candidats inéligibles, 274. — V. *Eligibilité.*

INGÉNIEURS. Cas où ils sont frappés d'inéligibilités relatives, 167, 172.

INITIATIVE DES LOIS. Comment exercée jusqu'en 1876, 58; — à qui elle appartient actuellement, 59, 61; — l'initiative du Président de la République saisit obligatoirement les Chambres, 61; — cas où le Président de la République n'use pas de son initiative, 59; — les députés non validés n'ont pas le droit d'initiative, 62; — formes de l'initiative parlementaire, 63; — cas de propositions inconstitutionnelles, 64, 65; — les députés ont l'initiative financière, 66; — cas où ils ne peuvent demander d'augmentation de crédits, 66, 854; — initiative des députés en matière d'emprunts, 67; — les sénateurs n'ont pas l'initiative financière, 69, 534; — cas où le droit d'initiative est suspendu, 70; — cas où le Gouvernement est invité à user de son droit d'initiative, 71; — cas où l'initiative du Gouvernement est obligatoire, 72; — cas où il ne peut user de son droit d'initiative, *ibid.*; — cas où une Chambre est saisie par l'initiative de l'autre Chambre, 73; — cas de retrait de propositions d'initiative parlementaire, 74, 75; — cas de retrait de projets d'initiative gouvernementale, 76; — cas de reprise après retrait, 77; — cas de projet voté par une législature disparue, 78; — cas d'initiative exercée par la reprise d'un rapport émané de la précédente législature, *ibid.*; — cas de projets financiers votés par une Chambre dont les pouvoirs sont expirés, 79; — comment une Chambre reste saisie des propositions dues à l'initiative de l'autre Chambre, après renouvellement, 80, 81; — initiative par voie d'amendements, 66, 696 à 710; — par voie de résolutions, 66, 450, 697, 855; — exercice de l'initiative dans les rapports entre les Chambres, 678; — procédure pour l'initiative des projets du Gouvernement, 683, 684, 773; — procédure pour l'initiative des propositions de loi, 685 à 690; — Commission d'initiative, 741, 742; — initiative en matière constitutionnelle, 4, 8, 9, 12, 13, 33; — initiative à l'étranger, 60. — V. *Amendements.*

INJURES proférées en séance, 468; — envers un sénateur, un député ou un ministre,

TABLE MÉTHODIQUE DES MATIÈRES

Pages.
INTRODUCTION
PRÉFACE DU SUPPLÉMENT DE 1906