This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

03 184 990

Bd. June 1907

HARVARD LAW LIBRARY

Received JUN 12 1907

FRANCE

A Monsieur Glasson
Membre de l'Institut
Professeur à la Faculté de droit de Paris.

Respectueux hommage
Ch. Lefebvre

ÉTUDE

SUR LES

LOIS CONSTITUTIONNELLES

DE 1875

PARIS. — IMPRIMERIE TOLMER ET Cie

3, rue de Madame, 3

ÉTUDE

SUR LES

LOIS CONSTITUTIONNELLES

DE 1875

PAR

CHARLES LEFEBVRE

Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris

> Il n'est de vraie souveraineté que celle de la justice et de la raison. Aussi les combinaisons de la machine politique doivent-elles tendre à extraire de la Société tout ce qu'elle possède de raison et de justice pour l'appliquer à son gouvernement.
>
> GUIZOT. *(Histoire des Origines du gouvernement représentatif.)*

PARIS

LIBRAIRIE A. MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ, SUCCESSEUR

20, RUE SOUFFLOT, 20

1882

Rec June 12, 1917

AVERTISSEMENT

Cette étude est formée de la réunion d'articles qui ont paru récemment sans nom d'auteur et sur les instances d'un ami dans un journal judiciaire, *La Loi*. Il ne s'agissait d'abord que de retracer dans un dessin rapide l'historique et les caractères saillants de la Constitution actuelle, au moment même où tant d'esprits étaient préoccupés des graves questions agitées sur le fond et sur la forme de la Révision. Peu à peu notre travail s'est étendu; et de là entre ses diverses parties un défaut de proportion qui n'échappera point sans doute au lecteur le plus indulgent.

Toutes facilités nous étaient données de reprendre ces articles, d'y ajouter même quelques notes et d'en composer un volume qui pût être offert à nos amis, et avant tout soumis à nos maîtres, sans être présenté au public. Nous avons usé de cette liberté d'autant plus volontiers qu'elle répondait à nos désirs. L'entreprise étant téméraire, ne valait-il pas mieux lui conserver plus que le titre, tous les caractères d'un Essai?

Ce n'est point un commentaire juridique que nous avons eu en vue dans ces pages. Elles renferment fort peu de discussions poussées à fond sur les difficultés que le texte ou le silence des lois de 1875 a déjà soulevées, moins encore sur celles qu'il serait possible d'entrevoir. Il nous a paru plus intéressant de chercher à dégager l'esprit des institutions que la France s'est données, et de résumer les traits essentiels du régime parlementaire qu'on a voulu sincèrement allier à la forme républicaine.

Appelé naguère pendant plusieurs mois à commencer un enseignement de Droit constitutionnel, nous avions dû nous livrer à une lecture assidue, et d'autant plus active que les jours nous étaient comptés, de nos meilleurs écrivains politiques, de nos grands orateurs parlementaires.

En puisant dans ce commerce si attachant les éléments de la doctrine constitutionnelle, la tentation nous est venue de nous en inspirer pour exposer ce qui dans nos lois actuelles se relie à d'anciennes traditions, pour expliquer aussi et apprécier les principales nouveautés de la constitution: l'organisation du Sénat et de la Présidence, la dissolution de la Chambre des députés par l'accord de ces deux pouvoirs, et cette combinaison singulière entre toutes du Congrès de Révision.

Puisse ce souvenir, invoqué comme excuse, nous faire pardonner de nous être distrait quelque temps d'études bien différentes, tournées plutôt vers notre vieille France! Elles ne nous sont pas moins chères, mais ne sauraient davantage porter leurs fruits en un jour.

LA

CONSTITUTION DE 1875

CHAPITRE PREMIER

PRÉLIMINAIRES DE LA CONSTITUTION

Au lendemain du 4 septembre 1870 il ne restait plus rien du système des pouvoirs publics établi par le second Empire, et il fallut attendre cinq années pour leur voir reprendre une organisation régulière et complète, celle qu'ils ont encore aujourd'hui. Il y a dans ce long intervalle toute une histoire constitutionnelle, et même assez complexe, qu'il n'est pas sans intérêt de résumer avant d'analyser les lois de 1875. On peut trouver quelque enseignement dans le souvenir des inconvénients attachés aux régimes provisoires qu'un pays doit subir quand il est conduit à changer ses constitutions. Seuls d'ailleurs les faits principaux de cette histoire peuvent expliquer les traits particuliers qui distinguent si fortement la Constitution actuelle de la plupart des Constitutions, et surtout des Constitutions républicaines qui l'ont précédée : son extrême brièveté malgré sa division en trois lois distinctes, sa rédaction bien moins dogmatique que pratique, et par-dessus tout

l'esprit de transaction dont elle s'est inspirée en toutes choses. A voir les efforts qu'a coûtés sa laborieuse conquête, il semble qu'on ne puisse trouver que des raisons de lui rester plus attaché.

Il est inutile d'insister sur les premiers mois de cette période. Le gouvernement de la Défense nationale, qui s'était substitué de lui-même à l'Empire, n'était comme en 1848 qu'un gouvernement provisoire, accepté cette fois par tous les députés de Paris à l'exception du plus illustre, M. Thiers, et s'expliquant sans doute par la gravité des circonstances, mais agissant en dehors de toute constitution. Un appel à la nation par voie d'élections générales pouvait seul mettre fin à un état de choses si peu régulier. On sait qu'il fut retardé jusqu'en février 1871, époque où l'Assemblée fut élue au scrutin de liste d'après la loi de 1849. Aussitôt le gouvernement de la Défense nationale se dessaisissait du pouvoir entre ses mains. Il allait être remplacé par un régime exceptionnel encore, mais ayant du moins le caractère constitutionnel.

L'Assemblée réunie à Bordeaux se trouvait, au sortir d'une révolution, dans une situation semblable à celle de la Convention en 1792, et de la Constituante en 1848. C'est dire que, suivant nos traditions françaises, elle avait à se considérer comme représentant dans sa plénitude la souveraineté nationale, et réunissant tous les pouvoirs Exécutif, Législatif, Constituant, avec le droit de fixer sa propre durée. Il est vrai qu'on lui contesta avec opiniâtreté le pouvoir constituant. On chercha longtemps à donner sa mission comme strictement limitée au soin de conclure la paix et de prendre

les premières mesures de réorganisation. La majorité ne voulut jamais admettre cette doctrine, qui en droit n'était guère acceptable. Qu'on ait soutenu qu'il était plus politique de ne point user du pouvoir constituant, la discussion a pu toujours porter sur ce terrain. Mais quand on affirmait que l'Assemblée était sans droit de constituer, que le pays n'avait point entendu lui confier ce mandat, qui donc en dehors d'elle aurait eu qualité pour se dire interprète plus autorisé des volontés du pays?

Pour éviter les embarras ou les difficultés d'un régime provisoire, l'Assemblée nationale n'aurait eu qu'à proclamer et instituer dès ses premières séances le régime définitif qu'elle entendait substituer à l'Empire. Mais le pouvait-elle quand elle avait d'abord à pourvoir à tant de besoins pressants ; quand un autre obstacle, encore plus absolu et plus durable, à l'exercice du pouvoir constituant se rencontrait dans l'état de division des partis? Les divers groupes de gauche voulaient la République, et sans bien s'entendre encore sur ses conditions d'existence, composaient une forte minorité très décidée contre toute autre forme de gouvernement. La majorité comprenant, avec les groupes de droite, partie du centre gauche, tenait pour la monarchie, et même en masse pour une monarchie constitutionnelle, mais sans pouvoir arriver à convenir de la dynastie où serait pris le monarque. En vue de prévenir l'effet de ces dissentiments déjà notoires au début et qui devaient, en s'accentuant davantage, paralyser si longtemps l'œuvre constitutionnelle, une seule chose était à faire : leur demander une trêve

pour refaire le pays en ajournant l'heure de la Constitution. Cette trêve fut acceptée presque aussitôt après les discours de M. Thiers, auxquels l'histoire rattachera le souvenir du pacte de Bordeaux.

Jusqu'au jour où il devait lui paraître convenable de constituer, l'Assemblée restait Assemblée souveraine, une véritable Convention. Mais il n'est point d'Assemblée qui puisse songer à gouverner et administrer par elle-même, et quoique prétendant rester maîtresse du pouvoir exécutif, encore faut-il qu'elle en délègue l'exercice à un homme ou à un comité. Le système des comités exécutifs de l'ancienne Convention, dont tous les membres étaient nommés par elle et pour une courte durée, sauf à eux d'aviser ensuite à leur concert, est un système jugé depuis longtemps, qui ne saurait valoir, pour assurer l'entente et l'unité d'action, la désignation d'un seul mandataire sans terme fixe, chargé de gouverner sous sa responsabilité avec des collaborateurs de son choix. L'Assemblée s'arrêta à ce dernier parti. Elle confia le gouvernement à M. Thiers en lui donnant le titre de « Chef du pouvoir exécutif de la République française »; mais sous ce titre il ne devenait, en réalité, qu'un Président du Conseil des ministres dépendant de l'Assemblée. « Il exercera ses fonctions (disait le décret du 17 février 1871) sous l'autorité de l'Assemblée nationale avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera. » Ce n'était là du reste que la répétition de ce qui s'était fait déjà pour le gouvernement du général Cavaignac après juin 1848, une application, en guise d'expédient,

du célèbre amendement Grévy, permettant de le juger par l'expérience.

Pour que ces termes de « Chef du pouvoir exécutif de la République française » ne parussent point préjuger une solution définitive, l'Assemblée avait pris soin d'affirmer en tête de son décret qu'elle « se réservait de statuer sur les institutions de la France ». Elle n'avait voulu faire autre chose qu'une organisation sommaire et momentanée du pouvoir exécutif. De retour à Versailles, où l'on sortait à peine de la lutte contre la Commune, on n'allait pas tarder à en ressentir les vices. Le chef du pouvoir exécutif, qui avait alors une si rude tâche, toujours sur la brèche, était exposé à tous les accidents, à toutes les surprises de la vie parlementaire, et l'œuvre de réorganisation se prolongeant rendait moins supportable la crainte d'instabilité. Comment, sans sortir d'un régime provisoire, placer auprès de l'Assemblée un pouvoir exécutif émanant d'elle et pourtant mis à l'abri des moindres chocs? Cette pensée inspira en août 1871 la proposition Rivet, destinée alors à former comme un rudiment de constitution. Elle tendait à donner au pouvoir de M. Thiers une durée fixe de trois années, à le placer sous le nom de président de la République en dehors et au-dessus d'un Conseil de ministres désignés par lui, bref à faire un véritable essai d'organisation de République au moins temporaire.

L'Assemblée n'adopta pas en entier des dispositions qui lui paraissaient affaiblir sa suprématie sur le pouvoir exécutif et l'engager trop nettement dans le sens républicain. Elle leur substitua la loi du 31 août 1871,

dont le long préambule reflétait si bien l'esprit d'incertitude et de réserve dominant dans la majorité : « Considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant... mais que jusqu'à l'établissement des institutions définitives du pays .. un nouveau titre, une appellation plus précise, sans rien changer au fond des choses, peut avoir cet effet de mettre mieux en évidence l'intention de l'Assemblée de continuer franchement l'essai loyal commencé à Bordeaux, etc. » En résumé, d'après cette loi, M. Thiers devait bien prendre le titre de Président de la République, mais, comme on l'a vu, avec les réserves les plus expresses quant à la forme définitive. Il recevait à ce titre la délégation du pouvoir exécutif, mais non pour une durée fixe, et demeurait toujours placé sous l'autorité de l'Assemblée nationale, comme responsable devant elle. Il avait du reste à instituer un conseil de ministres, appelés à contresigner ses actes t responsables aussi devant l'Assemblée. Et c'est pour se conformer à ces dispositions que, reformant le ministère, il nommait dès le lendemain M. Dufaure vice-président du conseil. Faire quelque chose, mais « en usant du pouvoir constituant le moins possible », tel était le but de cette loi, franchement avoué par son rapporteur.

Afin qu'un tel arrangement devînt stable, il eût fallu que M. Thiers se désintéressât de la direction active du gouvernement pour l'abandonner au conseil des ministres, qu'il visât plus à tenir le rôle des monarques constitutionnels que celui des chefs de cabinet ayant leur politique et la défendant eux-mêmes devant le Parlement. Cela ne pouvait guère convenir

ni au caractère de M. Thiers, ni à la position incertaine et précaire qui lui était faite comme chef de l'État, ni au réel besoin qu'on avait, qu'il avait lui-même de son action. Les choses marchèrent ainsi toutefois pendant plus d'une année, non sans quelques tiraillements et, de la part du Président, sans quelques offres de démission, lorsque M. Thiers, croyant l'heure arrivée d'asseoir une Constitution stable, prit dans son message du 13 novembre 1872 une grave initiative et affirma nettement qu'il fallait enfin organiser la République, une République conservatrice. « La République existe, y disait-il, elle est le gouvernement légal du pays. Vouloir autre chose serait vouloir une nouvelle révolution. Ne perdons pas notre temps à la proclamer. Mais employons-le à lui imprimer ses caractères désirables et nécessaires..... La forme de cette République n'a été qu'une forme de circonstance donnée par les événements, reposant sur votre sagesse et votre union avec le pouvoir que vous aviez temporairement choisi. Tous les esprits vous attendent et se demandent quelle forme vous choisirez pour donner à la République cette force conservatrice dont elle ne peut se passer... Car la République sera conservatrice, ou elle ne sera pas. »

L'émoi fut grand et les discussions longues sur la réponse à faire à ce message. La majorité, toujours divisée sur la monarchie, mais bien résolue contre la République, était encore assez puissante, malgré des élections partielles plutôt républicaines, pour mettre obstacle à son adoption. Elle se borna, après quatre mois, à voter la loi du 13 mars 1873, loi importante

ayant un double objet : 1° Un complément immédiat de l'organisation présente, tout personnel et peu favorable à M. Thiers; 2° des indications et comme des engagements pour l'avenir.

Pour le moment, il était pris, dans les articles de la loi, toute une série de mesures destinées à prévenir l'intervention jugée trop fréquente de M. Thiers dans les débats, et par contre à mieux assurer la responsabilité spéciale de ses ministres. On décidait qu'en principe le Président de la République ne devrait plus communiquer avec l'Assemblée que par des messages écrits, lus par les ministres; et tel est en effet l'usage pour tous les chefs d'État dans les régimes constitutionnels. Mais M. Thiers était dans cette situation singulière d'être à la fois Président de la République et député. Il tenait à garder les droits du député, et personne ne pouvait songer à lui interdire son grand moyen de puissance, la parole et le débat publics. On admettait donc qu'il pût par exception se faire entendre de l'Assemblée, mais avec des précautions de toutes sortes : après l'avoir informée d'avance par un message, le lendemain seulement de sa demande, à condition que la séance fût levée sans discussion, immédiatement après son discours. Et encore fallait-il une délibération préalable du Conseil des ministres ayant déclaré, du moins s'il s'agissait d'affaires intérieures, qu'il s'élevait une question engageant la politique générale du gouvernement. Désormais aussi les interpellations ne pouvaient être adressées qu'aux seuls ministres. En revanche on reconnaissait au Président une prérogative nouvelle, mais une seule, le droit de demander, à l'occasion,

pour les lois une nouvelle délibération de l'Assemblée. Dans cette partie tout actuelle de sa loi, l'Assemblée s'était, comme on le voit, préoccupée de rapprocher le mode du pouvoir exécutif constitué par elle du mode suivi d'ordinaire dans les systèmes constitutionnels bien établis. Mais comme elle ne faisait rien pour lui assurer plus de stabilité ou d'indépendance, elle pouvait être soupçonnée de n'avoir consulté, dans le maintien d'un régime tout exceptionnel et personnel à M. Thiers, que son intérêt ou sa défiance.

Pour l'avenir, l'Assemblée, « réservant toujours dans son intégrité le pouvoir constituant », déclarait sa volonté de ne point se séparer sans avoir statué sur :

1° L'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif ;

2° La création et les attributions d'une seconde Chambre ;

3° La loi électorale.

C'était répondre au message de M. Thiers, en acceptant l'idée d'une organisation durable. C'était admettre avec lui comme élément essentiel d'une bonne Constitution l'idée d'une seconde Chambre, et en faire un objet capital et distinct des lois constitutionnelles. Mais ce n'était encore que donner des espérances de constitution, et en se gardant bien de prononcer le mot de République. Il faut pourtant retenir cette loi comme la première où l'on voit poindre l'idée de lois constitutionnelles distinctes, et comme le point de départ des travaux qui vont suivre. Ses promesses aboutiront aux deux lois fondamentales de février 1875, qui ont

presque conservé les mêmes titres, et à la loi organique si importante de novembre 1875.

Le gouvernement de M. Thiers se mit aussitôt en mesure de satisfaire à ce dernier article de la loi de 1873, en prenant l'initiative des lois constitutionnelles. Le 19 mai, M. Dufaure présentait deux projets de loi se rapprochant sur beaucoup de points de ceux qui ont fini par prévaloir et où se trouvaient déjà le mode d'élection du président de la République par les deux Chambres réunies, comme le droit pour lui de dissoudre la Chambre des députés avec l'assentiment du Sénat. Ces projets contenaient de plus l'affirmation précise de la forme républicaine. « En comprenant les regrets et les convictions qui s'attachent à une forme politique qui n'est plus, nous tenons pour évident que l'état de la France ne comporte plus aujourd'hui d'autre régime que la République. Elle est actuellement le gouvernement naturel et nécessaire. Notre projet en est l'établissement régulier. »

Cinq jours après M. Thiers quittait le pouvoir. Ces projets de loi venaient à l'heure des émotions causées par plusieurs élections radicales, par l'échec tout récent à Paris de M. de Rémusat. Une interpellation menaçante était faite sur la politique générale du gouvernement, à laquelle M. Thiers demanda de répondre en personne. Vainement il s'efforça, moins de défendre sa politique du reproche de n'être point « résolument conservatrice » que de démontrer l'impossibilité, si évidente pourtant, de rétablir aucune des trois monarchies désirées par les partis de droite. Mis en minorité, il crut devoir donner sa démission, et la majorité de

l'Assemblée offrit la présidence de la République au maréchal de Mac-Mahon, qui l'accepta dans la soirée du 24 mai 1873.

Les votes du 24 mai ne modifiaient en rien par eux-mêmes le système de gouvernement jusqu'alors adopté. Le maréchal prenait la présidence de la République, aux mêmes conditions que M. Thiers, également soumis à l'autorité suprême de l'Assemblée nationale, d'après les lois de 1871 et de 1873. La seule différence est qu'il n'était pas député et que tout le détail des mesures prises à l'endroit de son prédécesseur ne pouvait guère s'appliquer à lui. La Constitution restait à faire, et l'Assemblée n'était point dégagée de sa promesse de s'en occuper. M. Dufaure la lui rappela bientôt en demandant la discussion des projets qu'il avait présentés. Mais la majorité devait tenir à ajourner encore l'examen de ces questions si embarrassantes pour elle. Elle vota une prorogation de trois mois, d'août en novembre, celle qui fut employée, mais sans succès, à préparer la tentative de restauration monarchique, un moment espérée après la fusion des deux branches de la maison de Bourbon.

Après cette déception, la situation devenait de plus en plus délicate pour la majorité, sans cesse exposée à la réclamation de ces lois constitutionnelles qu'il devenait difficile de faire autrement que dans le sens répu-

blicain. C'est alors qu'en vue d'imposer une trêve nouvelle, de reculer encore toute crainte de solution définitive, les chefs des groupes de droite conçurent et firent voter la loi du 20 novembre 1873, la loi dite du Septennat.

Cette loi, appelée à un si grand rôle dans la formation de notre régime actuel, ne contenait que deux articles. Le premier débutait ainsi : « Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, à partir de la promulgation de la présente loi », pour ajouter comme réserve : « Ce pouvoir continuera à être exercé avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles. » Le second annonçait la désignation immédiate, pour l'examen de ces lois, d'une commission de trente membres, qui devait être nommée au scrutin de liste, en vue d'y faire entrer avec plus de certitude une forte majorité de membres de la droite.

Comment entendre ce pouvoir exécutif de sept ans, première œuvre constitutionnelle de l'Assemblée? Qu'allaient enfin devenir ces lois fondamentales plusieurs fois ajournées? C'étaient là les deux grosses questions auxquelles était attaché l'avenir de la Constitution.

Rien de pareil au Septennat n'avait été fait pour M. Thiers, à qui l'Assemblée n'avait jamais voulu assurer un pouvoir d'une durée fixe. Sur la manière de l'entendre au profit de son successeur, il y eut pendant les longs mois d'attente qui suivirent d'interminables

discussions, et les commentaires les plus subtils. Les divers groupes de droite qui l'avaient voté dans la pensée d'échapper à la République et d'attendre sous son abri toutes les chances de restauration monarchique, ne parvenaient pas eux-mêmes à s'entendre sur les caractères de ce Septennat. Ils étaient d'accord sans doute pour y voir un régime innommé, une sorte d'interrègne, mais tous ne voulaient pas l'entendre d'un Septennat obligatoire, et parmi ceux qui admettaient que l'Assemblée eût lié la France à lui pour sept ans, il fallait encore distinguer les partisans du Septennat personnel ou impersonnel.

Le gouvernement d'alors, où dominaient avec le duc de Broglie les chefs du centre droit, chercha à faire prévaloir dans ses explications multipliées l'idée d'un Septennat obligatoire et impersonnel. L'Assemblée, disait-on, en confiant le pouvoir exécutif pour sept ans au maréchal, avait enchaîné sur ce point sa souveraineté. Elle avait constitué pour cette durée un pouvoir exécutif irrévocable, au-dessus de toute atteinte. Sans doute il avait été remis d'abord nominativement au maréchal, mais il devait en cas de vacance être continué sur une autre tête jusqu'à l'expiration du délai. Autrement dit, c'était le pacte de Bordeaux réalisé dans la loi par une trêve de sept ans, sans république ni monarchie. C'était ce Septennat qu'il fallait organiser dans le présent, en plaçant auprès de lui des chambres législatives. Plus tard seulement la question de forme du gouvernement pourrait et devrait même se poser tout entière. Le Septennat impersonnel conduisait à la révision obligatoire.

La droite, en admettant que le maréchal eût droit acquis à sept ans de pouvoir, ne voulait reconnaître et établir qu'un Septennat attaché à sa personne. Pour elle, à supposer une vacance antérieure par démission du maréchal ou autrement, rien ne devait empêcher de faire aussitôt une constitution définitive. Et, pour tout dire, elle espérait, si le rétablissement de la monarchie redevenait possible avant sept ans, obtenir du maréchal une démission volontaire.

L'extrême droite ne voulait pas même entendre parler d'un Septennat obligatoire et résistait à toute organisation. Dans sa pensée, l'Assemblée souveraine pouvait toujours défaire ce qu'elle avait fait sans tenir compte des préférences du maréchal; et c'est alors qu'irrité des déclarations contraires du gouvernement, l'un de ses membres proposait d'arrêter pour toute loi constitutionnelle que la royauté était rétablie en France, et que le maréchal n'exerçait le pouvoir qu'à titre de lieutenant général, jusqu'au retour du roi.

S'il avait fallu décider la question en légiste, le texte dans les premiers mots de l'article 1er impliquait plutôt le Septennat obligatoire mais personnel. Il semble même que pendant cette période de sept ans le titre comme les attributions de la présidence pouvaient être changés. Tel est du moins le sens le plus naturel de la seconde partie de l'article, quand on la lit avec soin et en pesant tous les mots.

A gauche, on n'avait été pour rien dans la combinaison du Septennat, et on ne l'avait point acclamée. Les fractions plus modérées comprenaient pourtant que son exercice régulier, sans être la République officiellement

reconnue, s'en approchait si bien qu'il ne pouvait que servir à l'acclimater. On consentait donc à se soumettre au Septennat obligatoire, et bien entendu au Septennat impersonnel, mais en visant à lui donner un autre sens que celui préconisé par le ministère, en faisant du maréchal non plus le chef d'un régime innommé, le président d'une quasi-République de sept ans, mais le premier Président désigné et imposé pour sept ans d'une République franchement adoptée, jusqu'au jour indéterminé d'une révision toujours possible.

Toutes ces opinions allaient se heurter dans la préparation des lois constitutionnelles faites durant ce septennat, qui devaient s'accommoder à lui, qui semblaient même pour la majorité ne devoir être que l'organisation de ce Septennat. L'Assemblée ne pouvait songer à vivre sept ans encore, après la loi de 1873. Il fallait donc arrêter le régime des Assemblées qui devaient lui succéder, régler leurs rapports avec le pouvoir exécutif, enfin, le Septennat maintenu, songer à la révision, question si grave alors, puisqu'elle devait après lui se résoudre par République ou Monarchie.

Tel devait être l'objet de ces lois constitutionnelles annoncées de nouveau par la loi de novembre 1873, et destinées l'une à organiser un Sénat, l'autre à trancher plusieurs graves questions où dominaient celles de la transmission du pouvoir exécutif et de la révision.

Rien n'est plus difficile à suivre que l'histoire de ces lois dans la dernière année de l'Assemblée nationale. Au moment même où leur discussion publique allait enfin être abordée, en mars 1874, un fait grave

accusa les divisions de la majorité. Le cabinet de Broglie, qui venait de déposer sa proposition de loi relative aux pouvoirs publics, avait demandé que l'Assemblée acceptât l'idée d'un commencement d'organisation du Septennat en plaçant à l'ordre du jour l'examen de la loi électorale. Il avait compté sans l'extrême droite qui, résolument hostile à toute tentative d'établissement régulier, fit repousser cette motion et donner la priorité à une loi sans rapport direct avec la Constitution, la loi municipale. La chute du ministère formé au 24 mai fut la conséquence de ce vote, qui entamait définitivement la majorité jusque là ralliée à grand'peine contre les groupes de gauche, partisans de la République; et dès lors il ne fut plus question que de retarder ou de tempérer son succès devenu inévitable.

La commission des Trente, où dominaient les représentants de la droite, s'évertuait pourtant à différer tout ce qui pouvait paraître une organisation définitive, et traduisait son embarras par des atermoiements restés légendaires. Tantôt elle parlait de commencer par la discussion de la loi électorale, quoique non constitutionnelle, dans l'espoir de faire établir des restrictions alors projetées contre le suffrage universel. Tantôt elle mettait en avant le projet de loi sur la Chambre haute, où elle avait voulu élever le rempart du parti conservateur. Et ces propositions n'étaient faites que pour retarder la loi promise en première ligne en mars 1873, la loi d'organisation des pouvoirs publics, qui soulevait la question fatale de la forme du gouvernement.

Il fut pourtant impossible d'éviter cette priorité, mais après quinze mois de péripéties depuis le vote du

Septennat. Le centre gauche contribua grandement au succès, grâce au sacrifice fait par une partie de ses membres de leurs préférences monarchiques, et à la vigoureuse initiative qu'il prit au milieu de 1874 par la proposition Casimir-Perier. Il avait résolu de formuler ainsi son programme : ou l'organisation actuelle d'une République avec le maréchal à sa tête, et sauf faculté reconnue d'une révision même totale, ou la prompte dissolution de l'Assemblée pour impuissance à rien constituer. Il ne réussit pas tout d'abord. Après les débats de juillet 1874 la question fut encore ajournée jusqu'en janvier 1875. Mais alors il fallut bien en finir.

La loi d'organisation des pouvoirs publics venait en discussion la première, soumise à trois délibérations qui se succédèrent à de brefs intervalles. C'est dans la deuxième délibération (du 28 au 31 janvier 1875) que fut enfin tranchée la question si souvent posée, et si longtemps suspendue par les divisions de l'Assemblée. Le projet de la commission des Trente, dit projet Ventavon, n'établissait que le Septennat, fuyant avec soin tout aveu comme toute organisation de République. Un amendement défendu par M. Laboulaye dans son patriotique discours du 28 janvier et qui faisait apparaître nettement, dans le premier article de la loi, la forme républicaine, n'avait pu réussir à passer, lorsque la même idée, exprimée en termes moins catégoriques dans l'amendement Wallon, triompha deux jours après, et comme de guerre lasse, à une voix de majorité : 353 voix contre 352 (1).

(1) Il est indispensable, pour comprendre ces divergences et ces débats, de se reporter aux divers textes proposés. La volonté de la

Il y aurait encore à signaler plus d'une péripétie au sujet de la seconde loi constitutionnelle, relative à l'organisation du Sénat. S'il n'y avait qu'un petit nombre de députés, surtout à l'extrême gauche, pour s'opposer à l'existence même d'une seconde Chambre, au nom du prétendu dogme républicain de l'unité et de l'indivisibilité de la volonté nationale, on voyait se produire dans l'Assemblée les opinions les plus différentes sur la manière d'établir le Sénat : les uns le voulant tout électif, mais se séparant en partisans ou adversaires du suffrage universel direct pour l'élection; les autres réclamant avec la commission des Trente qu'au moins une notable partie de ce Sénat fût désignée par le Maréchal. Nous reviendrons plus loin sur ces dissentiments et leur histoire. Ici encore ce fut un contre-projet transactionnel dû à M. Wallon qui l'emporta.

Les deux lois fondamentales étaient enfin votées après trois délibérations, les 24 et 25 février 1875. On s'aperçut bientôt que si elles posaient les bases principales de la constitution nouvelle, elles ne renfermaient

commission de ne point faire une organisation républicaine ressortait de l'art. 5 de son projet, ainsi conçu : « A l'expiration du terme fixé par la loi du 20 novembre 1873, comme en cas de vacance du pouvoir présidentiel, le conseil des ministres convoque immédiatement les deux Assemblées qui, réunies en congrès, statuent sur les résolutions à prendre. » C'était donc se borner à une organisation actuelle de Septennat, et même du Septennat personnel.

M. Laboulaye proposait au contraire d'insérer en tête de l'art. 1 la simple et claire formule que voici : « Le gouvernement de la République se compose de deux Chambres et d'un Président. » C'est cette formule qui fut rejetée pour admettre l'amendement Wallon, tel qu'il se lit encore aujourd'hui dans l'art. 2 de la loi du 25 février 1875, et qui impliquait l'adoption de la République par cela seul qu'il établissait un mode régulier de transmission de la Présidence.

pas toutes les dispositions nécessaires pour régler l'action des pouvoirs publics. Il y eut à les compléter par une troisième loi constitutionnelle, qui aurait pu être jointe à la première, qu'on intitula, pour l'en distinguer : Loi sur les rapports des pouvoirs publics, et qui fut adoptée sans trop de difficulté le 16 juillet 1875.

Pour achever l'édifice des pouvoirs publics, deux lois restaient à faire, deux lois non plus constitutionnelles mais organiques, l'une relative à l'élection des sénateurs, votée au mois d'août, l'autre votée en novembre et relative à l'élection des députés. Cette œuvre accomplie, l'Assemblée pouvait enfin se séparer le 31 décembre, en laissant à la France un système complet d'institutions. L'année 1876 allait voir commencer l'application de cette nouvelle Constitution républicaine dont l'enfantement avait été si pénible, et dont nous voudrions maintenant exposer les dispositions principales pour en faire ressortir l'esprit.

CHAPITRE II

SYSTÈME DE LA CONSTITUTION

Si l'on jette un premier coup d'œil sur la Constitution de 1875, hanté par le souvenir de ses trop nombreuses devancières, on aperçoit aussitôt des traits saillants qui lui marquent une place bien à part.

Elle n'a pas cette unité de construction, cette fermeté de plan, qui s'est rencontrée dans toutes nos constitutions françaises, même dans les constitutions monarchiques. Elle a été divisée en trois lois distinctes, d'ailleurs fort courtes, peu méthodiques, et compliquées en outre à l'origine de règles particulières au maréchal, qui ont disparu lors de sa démission. Ce n'est là du reste, pour notre constitution actuelle, qu'une différence tout extérieure très-apparente, mais secondaire. L'histoire si tourmentée de sa confection l'explique assez.

Il est une autre différence de formes plus digne d'attention. On y chercherait en vain ces déclarations de droits, ces proclamations de principes généraux, considérées jusqu'alors comme l'appareil obligé, comme le fronton superbe des grandes Constitutions républi-

caines, imitant celle de 1791. Les lois de 1875 s'appuient sans doute à leur tour sur les trois principes alors formulés : Souveraineté nationale, Système représentatif, Séparation des pouvoirs. Mais elles ne prennent plus la peine de le dire solennellement, encore moins d'enseigner que « la souveraineté est inaliénable et imprescriptible », ou « que la séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre ». Elles adoptent la République, et c'est à peine si leur texte le laisse entrevoir, loin de célébrer comme en 1848 « la République démocratique une et indivisible » et d'énoncer le détail de « ses principes et de ses bases ». Enfin nul doute qu'elles entendent consacrer et sauvegarder l'ensemble des libertés et des droits publics traditionnels, mais point de déclarations solennelles comme en 1791, en l'an III, en 1848, point d'énumération plus simple et plus précise comme dans les chartes de 1814 et 1830, pas même ce rappel élastique des principes de 1789, fait d'un mot dans la Constitution de 1852. Ces droits et libertés, qu'une pure affirmation mise en tête des Constitutions peut porter à croire illimités, ne doivent plus être cherchés aujourd'hui que dans les lois organiques qui en marquent la mesure en même temps qu'elles en impliquent l'existence. Ce n'est donc plus, et par aucun côté, ce type jadis aimé de Constitution rationnelle proposée comme modèle à l'admiration des peuples voisins. L'expérience comme les nécessités du moment ont opposé leur double influence. L'expérience a fait sentir l'inutilité de toutes ces belles proclamations si peu durables, comme en 1791 ou en 1848. Et la présence de partis puissants,

fort peu enclins à la République, contre qui il a fallu la conquérir pied à pied en les ménageant, l'esprit de modération de ceux qui en se ralliant à elle ont décidé de son succès, le besoin de se borner aux seules questions essentielles à résoudre, toutes ces causes ont poussé à faire avant tout œuvre simple et pratique, plutôt que dogmatique et brillante. Faudrait-il nous dégoûter d'une maison de modeste apparence, au sortir de ces beaux édifices sur nous effondrés?

Si maintenant l'on envisage le système des Pouvoirs Publics, unique objet des lois de 1875, leur trait caractéristique est d'allier avec la République, et une République assise sur les bases les plus larges, sur le suffrage universel, les autres institutions fondamentales des monarchies constitutionnelles, c'est-à-dire le Parlement divisé en deux Chambres, le chef de l'Etat irresponsable et muni de larges prérogatives, la responsabilité solidaire des ministres. Aussi a-t-on pu qualifier son œuvre du nom de République constitutionnelle et parlementaire, bien différente en cela de la République de l'an III, qui connaissait les deux Chambres sans la responsabilité des ministres ou de la République de 48, qui avait bien la responsabilité des ministres sans les deux Chambres. Sans doute, ce n'est point tout à fait la monarchie constitutionnelle sans le monarque. On a tenu compte, soit pour la composition du Sénat, soit pour les droits du pouvoir exécutif, des exigences de l'idée démocratique et républicaine. Il y a eu transaction dont nous verrons les clauses, entre les traditions du système monarchique, et celles du système républicain. Mais du moins en ce qui concerne le rôle du ministère et des

Chambres, ce qu'on a voulu c'est bien le régime parlementaire, et pour interpréter ou développer sur ce point l'esprit de la Constitution, c'est aux exemples de 1814 et 1830, à ceux meilleurs encore de l'Angleterre et de la Belgique, qu'il faut savoir se rattacher.

SECTION PREMIÈRE

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

Notre organisme constitutionnel comprend cinq rouages distincts : trois Assemblées dont deux pour l'ordinaire, la Chambre des députés et le Sénat, une extraordinaire, l'Assemblée nationale, la Présidence de la République et le Ministère. Il convient d'examiner d'abord comment ils ont été conçus et constitués avant de voir comme ils fonctionnent. Si on peut les isoler pour étudier leur structure, il est plus difficile de les séparer dans leur action.

LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

La Chambre des députés est conçue dans notre constitution comme la représentation directe du suffrage universel. Pour la nommer, tout citoyen par son bulletin de vote a une part égale d'influence, il l'exerce immédiatement et par lui-même, et il est mis à même de l'exercer souvent puisque la Chambre se renouvelant à des intervalles assez rapprochés, le député se trouve contraint de rester en communication étroite avec ses électeurs. Ce sont ces idées qu'on exprime en disant qu'elle est la Chambre populaire, destinée à reproduire les courants d'opinion qui traversent les masses électorales, à refléter tous les éléments de la démocratie jusqu'aux plus mobiles ou aux plus ardents, et surtout à manifester et réaliser la puissance du nombre.

Pour les théoriciens absolus de l'école des J.-J. Rousseau ou des Robespierre et d'après leur langage même, une chambre ainsi formée a charge de recueillir sur tous les points du territoire, pour l'exprimer en toutes choses, cette résultante des volontés individuelles qu'ils appellent la volonté nationale. Leur idéal est donc

qu'elle fasse ou mène tout à elle seule, législation et gouvernement. Et s'ils rencontrent dans une constitution d'autres pouvoirs qui l'avoisinent, le moins qu'ils puissent exiger au nom des principes, c'est qu'en toute occasion, petite ou grande, ces inutiles voisins plient devant elle, sinon sans discussion du moins sans résistance.

Pour ceux qui reconnaissent aussi qu'une nation, faisant elle-même sa destinée, doit en rester maîtresse et n'abdiquer jamais sa volonté, mais qui doutent qu'il existe dans aucun pays, sur chaque question intérieure ou extérieure, une volonté nationale toujours nette et toujours présente qu'il suffise de munir de porte-voix ou de commis ; pour ceux qui croient au contraire que cette volonté, souvent d'abord incertaine ou confuse, ne se dégage que peu à peu du grand travail commun d'examen qui accompagne des débats de presse et de tribune largement ouverts et au grand jour, pour ceux-là une constitution est d'autant meilleure qu'elle assure les meilleurs moyens de faire surgir, mûrir et triompher l'opinion, disons mieux la raison publique. L'expérience et l'histoire qu'ils ne dédaignent pas de consulter à côté de la logique pure leur enseignent qu'il y a péril pour la raison et pour la liberté à concentrer toute la puissance souveraine dans les mêmes mains, que « tout impose la nécessité d'opposer une digue puissante à l'impétuosité du Corps législatif, qu'il ne peut y avoir de Constitution stable là où n'existe qu'une Assemblée unique (1) ». Aussi ne sauraient-ils admettre

(1) Paroles de Boissy-d'Anglas d'autant plus caractéristiques qu'elles étaient prononcées officiellement dans les derniers mois de

que la Chambre des députés soit à elle seule toute la Constitution. Elle n'en est qu'un organe nécessaire et essentiel, et ce n'est point rabaisser son rôle que de lui proposer comme exemple un rôle voisin de celui que l'effort patient et réfléchi de la raison anglaise est venu assigner à la Chambre des communes. Nous ne saurions dire même un rôle égal en présence d'un Sénat établi avec une force et pour une action plus grandes que la Chambre des lords.

Il faut reconnaître qu'il appartient à la Chambre populaire, d'exercer l'influence active sur le mouvement de la législation et la conduite du gouvernement, qu'il lui convient de préférence de traduire en projets de loi tous les désirs de réforme, sans cesse invoqués dans un grand pays, comme aussi de porter au pouvoir les ministères investis de sa confiance, qui répondront à sa pensée, et qu'elle devra savoir soutenir ou renverser. A elle de refléter l'opinion agissante dans ses aspirations profondes, comme dans ses inquiétudes mobiles et passionnées.

Mais dans l'accomplissement de sa mission, elle doit compter avec d'autres pouvoirs, principalement avec une seconde Chambre, dotée d'attributions presque semblables, et à qui l'esprit politique et de sages traditions bien plus que la loi doivent inspirer le sentiment d'un rôle distinct. On sait que les auteurs de la Constitution de l'an III, en établissant les deux Conseils du Directoire, avaient dit du Conseil des Cinq Cents « qu'il devait être l'Imagination de la République, que le Con-

la Convention. (Rapport du 5 messidor an III, sur le projet de constitution.)

seil des Anciens en devait être la Raison. » La part de l'imagination est à faire aussi sans doute dans cette brillante antithèse. La Raison a droit partout d'être entendue. Elle exerce son empire et trouve ses organes dans les deux Assemblées. La pensée de Boissy-d'Anglas était à coup sûr exagérée dans la forme, comme la Constitution de l'an III l'avait exagérée dans l'application.

Elle avait ceci de vrai pourtant que la Chambre haute à côté de la Chambre populaire est conçue moins pour servir de moteur que pour servir de modérateur, et qu'elle a charge principale de rechercher dans la délibération des lois, dans la discussion des actes de gouvernement, ce qu'acceptera la raison publique plutôt que ce qui semble réclamé par les inquiétudes ou les engouements du jour.

Si elle croit l'opinion incertaine, ou s'il lui semble que des mesures prises, des lois projetées, sont l'effet d'entraînements passagers, sur lesquels l'opinion mal éclairée pourrait revenir, elle est dans son droit comme dans son rôle en donnant des conseils, en demandant des concessions, même en imposant son veto.

Et qu'on ne parle point de conflits permanents! Alors même que des dissentiments s'élèvent parfois il en est bien qu'une transaction apaise aussitôt. La transaction, sage contrat dans la vie civile, est, pour qui songe à la gravité des litiges, et aux difficultés d'arbitrage supérieur, un acte plus sage et plus précieux encore dans la vie politique.

Si le dissentiment persiste, ce qui suppose l'opinion publique au moins partagée, n'est-il pas simple

d'attendre aux prochaines élections générales que le pays, mieux éclairé par tous ces débats mêmes, décide en connaissance de cause et plus nettement? Il n'y aura pas le plus souvent péril en la demeure.

Et s'il s'agit de dissentiments extrêmes, inconciliables, pressants, la dissolution de la Chambre des députés se présente alors, non comme une pénitence à elle imposée mais comme le mode le moins pompeux et le plus sincère d'appel au pays, à qui seul appartient le dernier mot, qui sait alors sur quoi il prononce et dont il sera toujours prudent d'écouter la sentence.

Tel est l'esprit dans lequel notre Constitution a conçu la Chambre des Députés. Il lui assure en fin de compte un rôle prépondérant sans lui donner l'omnipotence. Il répond au système qui domine la plupart des Constitutions modernes, à celui que les publicistes ou les hommes d'État les plus accrédités dans la science politique ont vanté comme le plus sage quand il est sainement pratiqué.

Ainsi conçue, comment la Chambre populaire a-t-elle été organisée?

Il est à remarquer combien nos lois constitutionnelles sont laconiques sur l'organisation de la Chambre des Députés. Elles se bornent à dire « qu'elle est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale » (1), tandis qu'en 1848 on avait précisé avec soin dans la Constitution même les principales règles d'exercice du suffrage universel.

Quelles qu'aient pu être les causes de cette rédaction

(1) Article 1er de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics.

si concise, il est certain qu'il serait possible, en dehors d'une révision constitutionnelle, de modifier, de gêner même l'exercice du suffrage universel, sans subir les embarras qu'éprouva la Législative quand elle voulut le restreindre dans la loi du 31 mai 1850, et ne put rien imaginer de mieux que des conditions sévères de domicile, sous peine de violer la Constitution. Et c'est ainsi qu'on a déjà pu augmenter le nombre des députés de France et d'Algérie, en attribuer même à des colonies qui en étaient dépourvues, sans recourir à une révision qui serait nécessaire pour augmenter le nombre des sénateurs.

Il suit de là que la loi électorale organique, celle du 30 novembre 1875, est une loi de grande importance, et rappeler les principes qui la dominent c'est encore exposer l'esprit de la Constitution.

On sait qu'elle accorde un député à chaque arrondissement, quelle que soit sa population, ou même davantage aux arrondissements où est dépassé le chiffre de cent mille habitants. Son application donne 557 députés aujourd'hui.

Sont électeurs tous les Français âgés de vingt-un ans, non déchus des droits politiques, et ayant au moins six mois de résidence dans la commune où ils votent. Il n'y a suspension du droit que pour les militaires de tous grades, qui sont en activité de service. C'est donc la reconnaissance la plus large du droit de suffrage et, dans cette voie, aucun pays n'est encore allé plus loin que la France.

Très-large aussi est le choix des électeurs, car chacun d'eux devient éligible, quand il a atteint l'âge de

vingt-cinq ans. Le principe comporte pourtant quelques restrictions dues à des règles d'inéligibilité ou d'incompatibilité. Sans entrer dans le détail, disons seulement que tous les militaires et marins faisant partie du service actif sont inéligibles à la Chambre des Députés, et qu'en général toutes les fonctions publiques rétribuées, à l'exception de quelques hautes fonctions inamovibles, sont incompatibles avec le mandat de député. Le fonctionnaire ne doit venir dans la Chambre ni contrôler ni soutenir le Gouvernement dont il relève, pas plus que le député ne doit s'attacher à lui par l'acceptation d'une fonction publique. Les deux rôles sont regardés comme inconciliables, il faut opter.

En dehors de ces règles qui confèrent si libéralement les droits politiques, et dont l'esprit évident est d'entretenir dans toutes les classes de la société la préoccupation des affaires publiques, notre loi d'élection renferme d'autres dispositions fondamentales. Elle établit le vote secret, portant sur un seul nom par arrondissement ou circonscription. Elle prescrit le renouvellement intégral de la Chambre tous les quatre ans. Elle condamne le mandat impératif.

Le scrutin secret au moyen du bulletin remis par chaque citoyen dans l'urne électorale, est admis depuis longtemps dans nos mœurs publiques, comme le mode de votation le plus digne et le plus sûr. Et sans doute il soulèvera d'autant moins d'objections que la lecture et l'écriture se répandront davantage.

Mais le scrutin uninominal d'arrondissement doit-il être préféré au scrutin de liste départemental, c'est là un point que notre droit électoral n'a pas jusqu'à

présent fixé par des règles constantes et sur lequel il lui sera demandé de varier encore. L'Assemblée qui a consacré en 1875 le scrutin d'arrondissement ne l'a pas établi à une grande majorité (357 contre 326) et on n'a pas oublié que cette majorité n'était pas formée en général des mêmes hommes qui avaient voulu ou accepté la République.

Longtemps encore on opposera au scrutin d'arrondissement, entre autres griefs, qu'il a paru lié au système de la candidature officielle du second Empire, qu'il peut rendre plus aisée la corruption d'électeurs faciles à la tentation des appâts grossiers, qu'il amoindrit l'indépendance ou la hauteur d'esprit d'une Assemblée en asservissant les députés à des exigences individuelles ou locales, et qu'en faisant d'eux moins les députés de la France que les chargés d'affaires d'un arrondissement, il se prête peu à la formation de grands partis d'opposition ou de gouvernement.

On ne peut nier qu'il n'y ait une part sérieuse de vérité dans ces objections. Mais le scrutin rival se verra reprocher à son tour qu'il n'est pas bien certain qu'il ne puisse, lui aussi, servir d'instrument à des candidatures officielles, même à des façons de plébiscite, que plus d'une fois il fera dépendre le vote d'une liste entière du seul nom d'un « candidat remorqueur », que sa tendance sera toujours de rendre maîtres de l'élection des comités anonymes qui fabriqueront les listes et ne les couvriront pas nécessairement des noms les meilleurs; bref, qu'une plus grande indépendance ne sera souvent conquise sur la masse des vrais commettants, les électeurs qui votent la liste,

que pour être enchaînée au profit de ceux, moins nombreux mais plus exigeants, qui l'auront dressée.

A travers ce cliquetis d'arguments il nous semble difficile de saisir l'importance extrême attachée au mode de scrutin, si on veut bien y voir autre chose qu'une simple machine politique destinée à se prêter sans cesse à l'intérêt des partis vainqueurs, et condamnée à changer avec eux. L'expérience que nous aimerions à prendre comme le guide le plus sûr est-elle si décisive dans un sens ou dans l'autre? Nous avons vu en France le même scrutin de liste donner dans une même année et à de courts intervalles, en 1848, deux Assemblées aussi différentes d'esprit que la Constituante et la Législative. C'est du scrutin de liste qu'était sortie l'Assemblée plutôt monarchique de 1871, et le scrutin d'arrondissement qu'elle préférait a donné les Chambres républicaines de 1876, 1877 et 1881. L'Angleterre, qui n'a point varié, n'a pas semblé souffrir pour sa Chambre des Communes d'un mode semblable à notre scrutin d'arrondissement. Faut-il donc rejeter sur le mode de scrutin des inconvénients qui tiennent surtout en France au défaut d'organisation simple et puissante des partis, aux variations et aux défaillances de l'esprit public? Il ne suffirait guère plus de changer sans cesse le système de votation pour les faire disparaître, qu'à l'homme qui souffre de la fièvre de se retourner dans son lit pour en guérir.

Parmi les raisons qui ont été données en 1875 pour le scrutin d'arrondissement, il en est une développée avec force par M. Dufaure, et dont il est impossible de n'être point frappé; car elle touche au fond même du

suffrage universel, et vise à faire tenir compte avant tout du droit et de la capacité de la masse des électeurs. « Sur les dix millions d'électeurs français, disait M. Dufaure, il y a des millions d'hommes qui, peu éclairés, asservis à un travail incessant, n'ont qu'une compréhension insuffisante des intérêts généraux et particuliers du pays. Vous voudriez leur imposer l'obligation de voter pour cinq, six, dix candidats venus de tous les coins du département et dont ils n'ont parfois jamais entendu prononcer le nom... Comment leur choix pourra-t-il être éclairé, libre, sincère? »

Avec un suffrage restreint, ou un suffrage à deux degrés, lorsque les députés sont choisis par des électeurs moins nombreux, ayant plus de lumières ou de loisirs, on comprend mieux le vote par liste. Il y a moyen pour les uns de se renseigner sur l'ensemble des candidats, comme pour les autres de se faire connaître du collège électoral. Avec le suffrage universel en est-il de même pour la plupart des électeurs du département, et n'est-il pas de l'essence du régime représentatif que l'électeur puisse au moins être présumé s'être fait quelque opinion de son député? Aussi reste-t-il douteux que le scrutin de liste doive être considéré comme le mode naturel et logique réclamé par la démocratie, et il serait bien de savoir si ses partisans, quand ils se disent les amis les plus sincères du suffrage universel, veulent le lui adjoindre comme un corollaire ou un correctif (1).

(1) On a souvent dit que le scrutin de liste était commandé en France par les traditions républicaines. Nous n'en connaissons qu'un exemple certain, celui de la Constitution de 1848, car si les Constituantes de 1848 et de 1871 ont été élues au scrutin de liste, c'est en vertu de dé-

Notre Chambre des députés se renouvelle intégralement tous les quatre ans. C'est le système le plus simple et qui semble le meilleur pour une Chambre populaire. Puisqu'elle est destinée à découvrir et à traduire les grands mouvements d'opinion qui se produisent dans le pays, il vaut mieux, pour les faire connaître avec exactitude et dans leur entier, recourir à des élections plénières qu'à des élections partielles. Comment d'ailleurs obtenir autrement, à la suite d'une dissolution, une consultation générale, parfois nécessaire, du suffrage universel? Il est bien encore que ces élections n'aient lieu, ni à de trop grands intervalles pour que la Chambre ne cesse de s'appuyer sur le pays, ni à des époques si rapprochées que le temps manque pour asseoir une politique suivie tirant les conséquences des élections dernières. L'intervalle de quatre ans a été choisi pour répondre à ce double besoin. L'exemple de l'Angleterre nous montre le même système bien appliqué, sauf le délai, et il n'y a point là d'objection, puisque la Chambre des communes élue pour sept ans est le plus souvent dissoute avant ce terme et appelée à redemander plus tôt, comme la nôtre, ses inspirations et sa force au corps électoral.

Mais non des mandats impératifs! Notre loi les déclare « nuls et de nul effet ». Elle voit dans le député le fondé de pouvoirs désigné par ses concitoyens pour

crets dictatoriaux imposés sans discussion publique par des gouvernements provisoires. Il ne serait pas exact d'invoquer les constitutions de 1791, ou de l'an III. Si le suffrage universel s'y trouvait presque établi, ce n'était que pour s'exercer par le vote à deux degrés. Les assemblées primaires n'avaient qu'à choisir les électeurs du premier degré et par canton, non par département ni par district.

les représenter librement dans les affaires du pays, et non le commis chargé sur toutes choses de prendre et de transmettre des mots d'ordre. C'est aux électeurs de choisir un homme dont ils se louent et s'honorent, comme au député de savoir conquérir et conserver leur confiance qui fait sa force. Tout autre système ne fait qu'avilir le député sans donner plus de garanties aux intérêts des électeurs, tandis qu'il peut y avoir honneur pour tous dans le système représentatif. Ce n'est pas à dire d'ailleurs ni que les électeurs ne doivent se préoccuper des idées politiques du candidat, de son programme aussi bien que de son caractère, ni que le député ne doive chercher, dans le cours de la législature, à pressentir ou à prévenir leur jugement, en expliquant ses actes ou ses votes. Tout ce qui doit entretenir et fortifier leur confiance mutuelle est dans le vœu de la loi. Mais elle se refuse à assurer l'exécution forcée d'un mandat politique. Si la soumission au mandat impératif, sous une forme quelconque, n'a point été jugée, dans la vérification des pouvoirs, une manœuvre d'élection suffisante pour la faire annuler, la loi en dégage le député, et laisse à sa conscience le soin d'apprécier, quand il a déjà manqué à la loi, s'il doit à l'occasion plutôt manquer à ses convictions ou à ses promesses.

En résumé, faut-il voir là pour la France une organisation sage et durable de la Chambre des députés? On peut le croire, à la condition de ne point exagérer son rôle, ni sa puissance au détriment des autres pouvoirs. Tant qu'il n'existera point de grands partis fortement constitués et une presse dans son ensemble plus sé-

rieuse et plus digne, des élections libres ne pourront donner qu'une Assemblée où se refléteront les défauts autant que les qualités de la démocratie, et qui devra se ressentir dans sa composition, dans son esprit de l'inconsistance et de la crédulité des masses populaires. S'il y avait à formuler des critiques ou des craintes, elles se rapporteraient donc moins aux points secondaires de notre loi organique qu'à l'institution même du suffrage universel qui sert de base électorale. Mais ici même la question paraît tranchée. L'Assemblée de 1871, quoique peu prévenue en sa faveur, n'a pas cru pouvoir y porter atteinte ni par l'exigence de deux degrés de votes ni par une limite d'âge reculée à vingt-cinq ans. Quelque idée qu'on se fasse du point de savoir si le suffrage est par essence un droit ou une fonction, universelle, il a du moins ce triple avantage de supprimer, dans un pays jaloux d'égalité, l'arbitraire inévitable des catégories, de donner à tous le sentiment d'un intérêt et d'une responsabilité directs dans la marche des affaires publiques, et d'insinuer aux classes, plus souvent agitées et mécontentes, qu'un bulletin de vote vaut autant et mieux qu'un fusil. Peut-être à son aurore, en 1848, et pour don de joyeux avénement, n'a-t-il pas bien prouvé qu'il devait détourner l'émeute. La France qui, à cette date et par un brusque changement de régime, l'a reçu dans ses veines, doit savoir vivre et se développer avec lui.

LE SÉNAT

Par un contraste frappant avec la Chambre des députés, l'organisation tout entière du Sénat se trouve régie par une loi constitutionnelle, et ne pourrait être modifiée qu'en suivant la procédure de révision.

Il suffisait, instruit par l'histoire, de se rappeler combien de gens parmi nous sont prompts à s'éprendre des raisonnements faciles qui procèdent des idées d'unité et d'égalité pour pressentir qu'une seconde Chambre, une Chambre haute, serait souvent battue par le flot des doctrines radicales. On l'a voulu construire à la manière des digues, plus fortement.

Il faut se souvenir du reste que si l'existence d'un Sénat a été de tout temps regardée comme essentielle par la très-grande majorité de l'Assemblée de 1871, il s'est élevé dans son sein de graves difficultés sur le mode de l'établir. Pour beaucoup, sa formation n'était pas moins que ses attributions un point fondamental. C'est le Sénat qui, dans notre régime tout fait de concessions réciproques, semble avoir été la principale clause de transaction. Et il est à croire qu'il n'y aurait pas eu de constitution républicaine sans une entente

finale pour arriver à l'organiser de toutes pièces dans la Constitution. C'est là ce que démontre l'histoire de ce Sénat qu'il faut ici reprendre, histoire encore si récente qu'il ne serait ni juste ni sage d'oublier.

M. Thiers avait, tout le premier, recommandé l'établissement d'une seconde Chambre comme organe nécessaire de la République, qu'il avait proposé de reconnaître et de consolider. Les projets de loi déposés par son gouvernement le 19 mai 1873 comprenaient un Sénat, qui devait avoir les mêmes racines que la Chambre des députés, et comme elle être élu tout entier par le suffrage universel direct. La principale différence entre les deux Assemblées eût consisté dans des conditions toutes particulières d'éligibilité pour le Sénat. L'idée du projet était que les sénateurs fussent choisis parmi les hommes ayant rempli de hauts emplois, de hautes fonctions publiques dans la magistrature, le clergé, l'armée, l'administration, etc., c'est-à-dire parmi ceux qu'on était en droit de considérer, au point de vue de la culture intellectuelle et de l'expérience des affaires bien plus même que de la fortune, comme l'élite de la nation.

Tel n'était plus, après le 24 mai, le projet du gouvernement du maréchal cherchant à organiser le Septennat. La seconde Chambre devait s'appeler grand Conseil, et se composer : 1° d'un petit nombre de membres de droit comme sous le second Empire; 2° d'une fraction pouvant égaler la moitié de ses membres (150), désignés à vie par le Président en conseil des ministres, et pris dans des catégories d'éligibles assez voisines de celles du projet Dufaure; 3° d'une autre fraction con-

sidérable nommée par un collége électoral composé aussi de catégories, et formant comme un collége de notables où seraient entrés les principaux fonctionnaires du département dans tous les ordres, avec un contingent égal d'électeurs pris parmi les plus imposés.

C'est ce projet que la commission des Trente devait reproduire en grande partie pour le présenter à l'Assemblée, en remplaçant toutefois le terme de Grand Conseil par celui de Sénat.

Il n'est pas besoin de recourir aux exposés des motifs joints à ces projets pour saisir leur esprit différent, où se reflétait si bien l'opposition des groupes de gauche et des groupes de droite sur la manière de concevoir le Sénat. Du côté gauche, on ne voulait entendre parler que d'un Sénat tout électif, et non pas élu par des notables, mais bien, directement ou indirectement, par l'ensemble des citoyens. Toute autre idée était jugée incompatible avec les principes républicains, et dangereuse pour l'avenir de la République. Et jusque dans le sein du centre gauche on eût trouvé des partisans du suffrage universel direct.

A droite, on ne voulait à aucun prix d'un Sénat élu par le suffrage universel, car on le considérait avant tout comme devant être un correctif de la puissance du nombre. On désirait un corps d'électeurs groupan ce qu'on regardait comme le meilleur des forces conservatrices. Et même par préoccupation soit de traditions, soit d'espérances monarchiques, on tenait à faire nommer une forte partie du Sénat par le maréchal lui-même.

L'accord était difficile entre les deux thèses, et comme aucune transaction n'avait été réglée d'avance

avant l'heure de la discussion publique, il se produisit tout d'abord des confusions de scrutin qui ébranlèrent un moment l'édifice constitutionnel si pénible à construire. Chacun sait qu'à la séance du 11 février 1875, une majorité se rencontra pour adopter l'élection du Sénat par le suffrage universel direct, alors que beaucoup de votants, membres de la gauche, n'avaient voulu affirmer que leur résolution de s'opposer à tout autre système qu'un système électif.

A la suite d'un désarroi général, conséquence de ce vote, l'organisation du Sénat faillit être abandonnée, et avec elle tout le travail de la Constitution, déjà favorisé pourtant par l'adoption de la forme républicaine à la fin de janvier. Mais des pourparlers se rouvrirent, de nouveaux projets furent présentés dans l'Assemblée, dans des réunions extra-parlementaires, comme essais de conciliation. Et ce fut sur l'un d'eux, le contre-projet Wallon, mais en transigeant encore sur cette première transaction, que fut enfin édifié un projet de Sénat maintenu contre tous les assauts, et ils furent nombreux, par les membres de la Gauche et du Centre Droit, qui par patriotisme s'y étaient ralliés. Au moins fut-il, grâce à eux, voté à une grande majorité : 448 voix contre 210.

Ce contre-projet, tel que l'avait d'abord conçu M. Wallon, ne différait que sur quelques points, d'ailleurs importants, de celui qui fut soumis à l'Assemblée et voté par elle. Il maintenait notamment au président de la République la nomination des 75 sénateurs inamovibles. Mais la Gauche, qu'on avait cru satisfaire en remettant à une véritable élection le choix de tous les

autres sénateurs, laissa entendre qu'elle n'accepterait jamais de nominations faites par le maréchal, et s'éleva même contre les inamovibles. Le maréchal n'hésita plus alors à renoncer au droit de désigner lui-même un quart des sénateurs, et cette nomination fut remise à l'Assemblée. La Gauche à son tour dut consentir, comme dernier compromis, au maintien de sénateurs à vie. Désormais tout obstacle était levé, et le parti républicain ne devait pas se repentir de ce dernier sacrifice si politique, puisque bientôt après, à la suite de scrutins restés célèbres, il allait conquérir les trois quarts des siéges inamovibles du Sénat.

Il reste peu de choses à dire pour achever de préciser la composition de la Chambre haute. Elle comprend 300 membres dont un quart, les inamovibles, doivent être maintenant, en cas de vacances, remplacés par le Sénat lui-même. Les 225 autres sont élus au scrutin de liste par les départements (1). La loi constitutionnelle a déterminé le nombre des sénateurs attribué à chacun d'eux : il ne dépasse jamais 5, et n'atteint ce chiffre que pour les départements les plus peuplés, la Seine et le Nord; il est de 2 seulement pour la plupart des départements français; il est réduit à 1 pour Belfort, pour chaque département de l'Algérie, pour chacune des colonies désignées (2). Cette répartition ne pourrait être changée que par une révision.

La loi constitutionnelle a aussi posé les bases du collége électoral qui nomme les sénateurs de département. Il repose sur cette idée simple que ces séna-

(1) Loi relative à l'organisation du Sénat. Art. 1 et 7.
(2) Art. 2.

teurs doivent sortir du choix de tous les corps électifs institués dans le département par le suffrage universel (1). Il comprend donc les députés, les conseillers généraux et d'arrondissement, mais non pourtant tous les conseillers municipaux dont la réunion dans le collége électoral n'aurait conduit qu'à le rendre beaucoup trop nombreux, sans le faire plus éclairé. Les Conseils municipaux n'y sont représentés que par un délégué de leur choix, qui sera le plus souvent le maire, ou celui dont la situation dans la commune est voisine ou rivale de celle du maire, c'est-à-dire par l'un des principaux habitants (2). Chacune des communes de France, envisagée dans sa personnalité distincte, est appelée ainsi à donner également sa voix dans l'élection sénatoriale.

Tous ces électeurs doivent se réunir au chef-lieu du département pour nommer les sénateurs au scrutin de liste, et la loi organique du 2 août 1875 qui règle les points secondaires, a pris soin d'établir des facilités plus grandes de réunion publique pour permettre, jusqu'à l'heure du vote, aux candidats de s'expliquer, aux électeurs de s'entendre.

Nul ne peut être nommé sénateur s'il n'a quarante ans (3). Mais sauf cette condition plus sévère, exigée par la Constitution et dont le sens s'explique de lui-même, les inéligibilités et incompatibilités sont réglées pour le Sénat moins strictement que pour la Chambre des

(1) Art. 4.

(2) On se rappellera seulement que pour Paris, outre un délégué du Conseil municipal, tous les conseillers municipaux sont électeurs sénatoriaux comme membres du Conseil général de la Seine.

(3) Art. 3.

députés. Les militaires en activité de service ne sont pas inéligibles, parce qu'on ne veut pas que les deux Chambres à la fois soient privées de leurs lumières sur les questions qui intéressent l'armée ; et le principe est qu'aucune fonction publique, sauf des exceptions peu nombreuses, n'est incompatible avec la qualité de sénateur. La raison de cette différence doit être cherchée dans l'idée première, qui avait inspiré le projet Dufaure, de ne composer le Sénat que de citoyens ayant passé par les fonctions publiques. On avait renoncé à cette conception et même on paraissait adopter le système tout contraire, quand M. Dufaure, toujours préoccupé de mieux marquer le rôle différent des deux Chambres, obtint sur ses instances le rejet de toute règle d'incompatibilité pour le Sénat. « Admettez les fonctionnaires au Sénat, disait-il, introduisez dans ses délibérations leur expérience, leurs longues études, leur connaissance des affaires. La Chambre des députés, elle, arrivera avec toute l'ardeur de la jeunesse. Elle aura ses idées nouvelles, hardies, ses rêves quelquefois, qu'elle introduira dans les délibérations... Elle subira un contrôle salutaire dans la longue expérience de ceux que vous appellerez au Sénat. » Ce n'est point là, du reste, une règle constitutionnelle ; elle n'a été introduite qu'après coup dans la loi organique.

Il est une autre règle non moins importante, et celle-ci constitutionnelle, c'est que les sénateurs de département sont élus pour neuf années, et ne sont soumis qu'à un renouvellement partiel par séries départementales, tous les trois ans (1). En rapprochant cette

(1) Art. 6.

disposition de celle qui établit des sénateurs inamovibles, on aperçoit aussitôt que la permanence du Sénat est un trait caractéristique qui le sépare de la Chambre des députés. Tandis que la Chambre se renouvelle intégralement au moins tous les quatre ans, le Sénat ne peut être modifié qu'avec une grande lenteur, et ne saurait jamais l'être au même moment que dans le quart de ses membres. Si l'on remarque de plus qu'il ne peut être dissous comme la Chambre des députés, qu'échappant à toute nomination par le chef de l'État il ne peut être atteint, comme tant de Chambres hautes, par des « fournées de pairs », qu'il n'existe d'autre action sur lui, en dehors du sentiment public dont sa sagesse doit lui faire une loi de tenir juste compte, que le renouvellement partiel de trois en trois ans, on sera aisément convaincu qu'il a été conçu dans notre Constitution comme le gardien de l'esprit de suite et de tradition, chargé d'arrêter et de contenir la mobilité et les entraînements inséparables de la démocratie.

Mais nous touchons ici au rôle du Sénat, à la valeur de son organisme, et déjà nous apparaît la question de savoir si ce Sénat, longtemps présenté comme une forteresse monarchique, ne pourrait aussi bien être envisagé comme le boulevard républicain.

Conception neuve et rouage puissant de notre Constitution, le Sénat ne pouvait manquer, dans son organisation même, d'être voué aux critiques. Elles l'ont assailli de tous les côtés à la fois, et il faut les rappeler, car l'examen de ces critiques, ainsi que des réponses

qui peuvent leur être faites, est le meilleur moyen de pénétrer l'esprit de l'institution.

Nous laisserons pourtant de côté deux ordres d'objections, celles qui consistent à reprocher au Sénat d'être une seconde Chambre, et comme telle illogique, ou en sens inverse de ne pas être un corps composé par le chef de l'État. Tenons au moins pour certain que sous un nom ou sous un autre, à l'exemple de tous les régimes constitutionnels, il faut en France une seconde Chambre, et que la société française étant depuis 1789 une société démocratique placée maintenant sous la forme républicaine, sa Chambre haute ne doit être ni un Sénat aristocratique ni un Sénat monarchique, mais un Sénat républicain prenant racine dans le pays.

Sur ce terrain nous trouverons encore bien des critiques, et des critiques graves dirigées contre le Sénat actuel.

Pourquoi d'abord avoir rejeté le suffrage universel direct comme mode d'élection du Sénat, ainsi que l'avait demandé le projet Dufaure en 1873 ? — A cela on a toujours répondu qu'il est bien difficile de concevoir deux Chambres ayant une origine identique sans que l'une d'elles paraisse superflue. Si elles ne doivent refléter que le même esprit et les mêmes intérêts dans les mêmes proportions, est-il bien nécessaire, pour ne pas dire tout à fait inutile, de les faire représenter deux fois? Vainement on proposerait d'imposer pour le Sénat des catégories d'éligibles au choix du suffrage universel ! On n'encourrait pas moins le reproche de paraître lui imposer des entraves, sans l'empêcher de choisir au lieu du plus capable le candidat le plus po-

pulaire, suivant ses goûts. L'esprit d'une élection dépend avant tout du corps des électeurs.

Ceux qui acceptent le suffrage universel en France comme nécessaire et même légitime, mais sans se faire illusion sur ses mérites, ne craindront pas d'ajouter que tempérer ses effets est l'une des raisons d'être du Sénat. S'il doit servir de modérateur à la puissance du nombre, il ne faut pas l'en faire sortir. Le seul point essentiel est qu'il ne soit pas dirigé contre lui dans un sens hostile comme une machine de guerre. Et c'est ce qu'on ne saurait lui reprocher aujourd'hui puisqu'il provient, lui aussi, du suffrage universel quoique indirectement, par un double ou triple degré de vote.

Mais si l'on écarte cette objection fondamentale, si l'on accepte l'idée d'un Sénat dû au suffrage indirect, qui implique une organisation déjà plus savante, tout n'est pas dit et notre système aujourd'hui très-complexe est critiqué à deux points de vue bien divers.

Au nom des principes républicains d'abord, et surtout du principe d'égalité, tout a été attaqué dans le Sénat actuel, le maintien des sénateurs inamovibles, et l'élection des sénateurs de département.

Des sénateurs nommés à vie, et par le Sénat lui-même, c'est méconnaître, a-t-on dit, la responsabilité qui doit s'attacher à tout mandat parlementaire. C'est faire des privilégiés, et les faire au moyen de l'esprit de corps. Ce sont là de fortes anomalies et quels en sont les avantages?

On pourrait répondre : puisque la Constitution est ainsi faite, puisque le maintien des sénateurs à vie a été l'une des clauses nécessaires d'une transaction su-

prême, où donc sont les inconvénients si graves que le temps ait déjà revélés et qui demandent de la briser? Pourquoi saper toujours avec les principes ce que l'expérience n'a pas sûrement condamné?

Faute d'une expérience suffisante, le seul raisonnement peut déjà montrer que cette institution offre aussi des avantages qui méritent d'être comptés. Si l'on veut faire du Sénat le gardien de l'esprit de suite et de tradition, qui a ses droits à réclamer dans la politique, soit intérieure, soit extérieure, un groupe de sénateurs inamovibles n'est-il pas l'un des meilleurs moyens de l'entretenir et de le fortifier dans les pouvoirs publics? Il n'est personne, ayant pris part aux délibérations d'un corps, qui n'ait senti ce que peuvent rappeler à propos d'utiles précédents, d'expériences déjà faites, d'engagements déjà pris, des hommes éclairés, représentation vivante de la tradition.

Mais ils n'auront plus de responsabilité devant le peuple et ne se soucieront plus de la volonté du pays !

Nous avons rappelé déjà qu'il est bon de s'entendre sur ce qu'on appelle la volonté du pays. On croirait entendre dans cette objection quelque écho lointain des théories de Robespierre faisant applaudir dans tous ses discours et proclamant dans sa Déclaration des Droits « que toute institution qui ne suppose pas le peuple bon et le magistrat corruptible est une institution vicieuse. » Il est peu raisonnable de croire qu'il ne puisse exister de représentants patriotes sans la crainte de l'électeur, ou d'honnête homme sans la crainte du gendarme. Ne faut-il faire aucun fond dans des hommes, que déjà d'autres hommes publics auront choisis

sur la dignité du caractère, le souci de leur nom, sur tout ce qui fait le sentiment du devoir public se joignant à l'amour naturel de tout bon citoyen pour son pays? Il est vrai que leur indépendance plus entière, la dispense qui leur est accordée de solliciter le renouvellement d'un mandat, inviteront les sénateurs inamovibles à se montrer plus insensibles, parfois plus résistants aux fluctuations de l'opinion. Et malgré toute leur expérience il peut se faire qu'ils se trompent. Mais il n'était point hors de propos de les placer dans un Sénat qui doit chercher toujours à discerner plus que ce qui est l'opinion publique du moment, ce qui doit être la raison publique. L'histoire a loué de vrais citoyens, et naguère encore dans nos annales, pour s'être élevés à certaines heures dans l'intérêt du pays contre l'entraînement d'Assemblées entières, contre les entraînements de tout un peuple. Elle déplore qu'ils n'aient pas été écoutés; elle regretterait qu'ils n'eussent pas été entendus. Est-il sans avantage que des institutions visent, sinon à faire de tels hommes qui peuvent se faire sans elles, du moins à les soutenir?

Mais c'est le Sénat, c'est l'esprit de corps et non le suffrage populaire, même indirect, qui va les élire!

Il y a dans le pays des hommes considérables, supérieurs à bien des titres, que les colléges électoraux pourraient ne pas admettre, ou qui même répugneraient à les solliciter? L'élection par le Sénat qui d'ailleurs, lui aussi, sort du suffrage populaire, permet de les appeler au Sénat. Ils n'ajouteront jamais qu'un petit nombre de voix au parti qui domine, et ils pourront en être la lumière ou les chefs.

Et ici l'expérience a déjà fourni quelques données qu'il ne faut pas dédaigner. Dans ce Sénat, où tous les partis comptent des hommes remarquables, qu'on prenne la liste des sénateurs nommés à vie. N'y trouve-t-on pas en proportion plus grande les noms dont le Sénat peut tirer plus de fierté? Dufaure, l'évêque d'Orléans, Littré, étaient des sénateurs inamovibles, et il convient de ne parler que des morts.

L'objection ne pourrait être décisive que si le nombre des sénateurs à vie était plus grand et laissait lieu de craindre que le Sénat ne restât trop en dehors du mouvement de l'opinion publique. Mais ils ne sont qu'un contre trois. C'est assez dire que la part d'influence propre qui leur est réservée dans l'esprit de la Constitution ne saurait leur venir de la force du nombre, mais de l'autorité du talent, du caractère et de la raison. Ceux qui cherchent, à l'occasion des inamovibles, à rallumer la vieille passion contre les priviléges, ne devraient pas oublier qu'il y a déjà un certain temps que les hommes de 89 les ont abolis; et qu'ils ont dit eux-mêmes en tête de leur Déclaration des droits que « des distinctions sociales peuvent être fondées sur l'utilité commune. »

Après l'institution des sénateurs à vie le mode d'élection des sénateurs de département n'a pas été plus épargné ; mais ici le principe d'égalité qu'on lui oppose se montre à nous sous une autre face. C'est moins de sa haine du privilége qu'il tire sa force, que de son goût pour l'arithmétique, de sa passion pour la symétrie. Si la politique veut aussi le respect des propor-

tions, encore n'est-il pas sûr qu'elle les entende comme l'arithmétique.

On a objecté d'abord, jusqu'à présent sans trop d'insistance, que le nombre des sénateurs attribué à chaque département n'est pas en raison de sa population. Tel département, dix fois moins peuplé que la Seine ou même que le Nord, nomme deux sénateurs quand chacun de ces deux grands départements n'en nomme que cinq. Cela est vrai, mais avant de parler d'injustice ou d'abus, il serait bon de rechercher si des changements sur ce point modifieraient beaucoup l'esprit du Sénat. Donnez vingt sénateurs à la Seine, il en faudra donner quinze au Nord dont le tempérament n'est pas le même, et tel département de l'Ouest fera longtemps équilibre à tel département du Midi. Il y a d'ailleurs une certaine proportion déjà reconnue entre les départements; et il faut tenir compte aussi de la nécessité pour un sénat de ne pas comprendre un trop grand nombre de sénateurs. Laissons même l'argument pourtant sérieux que donne l'exemple du Sénat des États-Unis, en dépit du système fédéral. La Constituante de 89 avait bien imaginé de donner à chaque département français une représentation proportionnée non-seulement à sa population, mais encore à l'étendue de son territoire. Combien de gens seraient étonnés qu'on leur montrât quelque vestige d'une idée de 89 dans notre Sénat?

Hâtons-nous de venir à la grande objection. Chaque commune n'a également qu'un délégué dans le collége départemental. Et aussitôt, visant les hypothèses extrêmes quoique les plus rares, des logiciens (qui d'ail-

leurs auront trouvé tout naturel que pour élire un député, M. Thiers n'ait eu qu'une voix, tout comme le citoyen le plus humble ou le plus ignorant) s'exclament contre l'inégalité criante de cette loi qui ne donne à Paris, Lyon, Marseille, qu'un délégué comme à la moindre commune. Rien n'est plus choquant, en effet, pour l'arithmétique que de voir par toute la France la multitude des communes de 200 ou 300 habitants dotées chacune d'un délégué comme les chefs-lieux de canton ou de département.

Et si, laissant les chiffres, on recherche l'esprit politique du système pour l'attaquer, on lui objectera aisément qu'il a pour effet certain de donner dans chaque collége la prépondérance numérique aux petites communes, c'est-à-dire aux simples villages, et de faire prédominer démesurément dans le Sénat ce qu'on appelle l'esprit rural, avec toutes les épithètes qu'il paraît mériter.

Allons droit d'abord à ce côté politique de l'objection qui est le plus grave. La tendance de la loi n'est pas déniable, quoiqu'on l'exagère fort. Le tout est de savoir si elle est aussi injuste et impolitique qu'on le soutient.

Il y a un fait dont il est difficile de ne pas être frappé, c'est qu'en temps ordinaire quand l'élection des députés par le suffrage universel peut être préparée de longue main à l'aide de la presse et des comités, la population des villes y exerce, à nombre égal, une influence beaucoup plus grande que celle des campagnes. Et nous entendons ici par villes tous les petits centres urbains, jusqu'aux chefs-lieux de canton

et bourgs ouvriers, tout ce qui n'est pas le village presque uniquement peuplé de cultivateurs. Les habitants des villes ont à la fois plus de facilités et plus de goût pour l'action politique, et ce qui se résume si bien d'un mot, la propagande. Leur groupement même et la nature de leurs occupations le veulent ainsi. Journaux, réunions publiques, cercles, cafés, entretiens de tous les instants ou lectures courantes, que de moyens mis à la portée des ouvriers et petits commerçants, pour s'ouvrir aux idées politiques et même s'en laisser envahir, pour concerter leur action et la répandre au dehors! Tandis que les paysans, dispersés en villages et souvent en hameaux, voués tout entiers à ce labeur si absorbant et si calme de la terre, n'éprouvent le plus souvent qu'obstacle et répugnance aux préoccupations d'ordre politique, avouent humblement leur peu d'entente en ces matières, et jusque dans leurs méthodes de culture restent plus affamés de travail que de progrès.

Aussi cette presse parisienne ou locale, ces comités en partie formés de politiciens à qui il est donné d'exercer une action si puissante pour faire élire le député comme, plus tard, pour diriger ou du moins stimuler sa conduite, les voyons-nous sortir plutôt des entrailles de la démocratie urbaine, souvent même de sa partie la plus remuante. Il en résulte qu'en dépit du plus grand nombre des paysans, l'esprit de cette démocratie urbaine, avec ses goûts de progrès et d'agitation, sa propension aux idées radicales, aura toujours tendance à dominer, dès l'élection même, sur la Chambre des députés. Son empire ne cessera de grandir

après l'élection quand, dans cette Chambre, les députés des pays les plus agricoles subiront encore l'influence de leurs collègues renforcée par celle du milieu de la capitale. — Mais s'il en est ainsi, et nous ne voyons pas qu'en y regardant de près l'expérience nous démente, est-il si contraire à la justice que la population et l'esprit des campagnes retrouvent ailleurs une représentation où leur influence légitime ait plus de poids?

Et peut-être la loi est-elle encore moins impolitique qu'injuste? Qu'on décrie tant qu'on voudra cet esprit rural, lent et routinier, qu'on déplore même son ignorance ou son obstination contre ce qui est regardé comme progrès dans la législation ou la politique, notre histoire est là, et cette histoire est celle d'hier, pour démontrer qu'à marcher en avant sans le libre assentiment des populations rurales, on risque de ne plus trouver à certains jours et pour de longues années que leur indifférence ou leur abandon. S'il y a dans notre démocratie française, si égalitaire qu'elle soit, non certes deux camps ennemis, non pas même deux oppositions tranchées de tendances, mais deux nuances d'esprit sensiblement distinctes, l'esprit de la démocratie urbaine et celui de la démocratie rurale, il n'est que juste et sage de donner dans les pouvoirs publics à leur pensée confuse ses naturels organes pour leur permettre à ciel ouvert de s'expliquer et de s'entendre. Il n'y a de bonne Constitution que celle qui donne à ces grandes forces latentes, d'où naît l'esprit d'une nation, des moyens réguliers de faire sentir leur action et de défendre leurs droits. Et où sera le mal à voir l'une des deux sœurs, plus intelligente, plus en-

traînée vers le progrès, mais aussi plus passionnée et plus nerveuse, obligée parfois de s'arrêter, ou de ralentir, à la voix de l'autre, qui lui demande de ne point trop forcer son pas? C'est là l'idée que semblait avoir marqué si bien pour le Sénat ce titre, dont il fut salué, de Grand Conseil des Communes et la France ne pouvait qu'y applaudir.

Revenons au côté arithmétique de l'objection. On exagère toujours les faits. On montre Paris ou Lyon réduits au délégué unique pour lutter contre tant de villages perdus! On n'oublie qu'une chose, c'est qu'il faut se renfermer dans le même département pour voir si ses petites communes écrasent les grandes. Qui ne sait qu'à l'entour des grandes villes, la banlieue, qui n'est plus même composée de simples villages, est le plus souvent empreinte du même esprit? Paris et Lyon sont-ils si opprimés dans leur collége départemental, et les sénateurs qu'ils voient nommer ne sont-ils pas ceux qu'ils ont choisis?

Il vaut mieux laisser les cas extrêmes pour raisonner d'ensemble sur tous les départements. On devrait regarder de plus près avant d'affirmer la suprématie tyrannique des petites communes. Le collége électoral ne comprend point que les délégués des communes. Il compte aussi les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement. Or, pour nommer ces électeurs sénatoriaux, tous issus du suffrage universel, les centres urbains ont retrouvé l'égalité numérique et leur influence supérieure. Ils seront moins nombreux sans doute dans le collége départemental. Ils seront avec les délégués de commune en

proportion de un contre cinq, même contre dix, cela est vrai. Mais s'ils forment le contingent le plus faible, n'auront-ils pas le plus souvent une autorité morale bien plus grande? Les délégués des communes, venus de tous les coins du département, se connaîtront peu et ne pourront guère se concerter pour faire et imposer leurs choix, et leurs votes subiront dans une large mesure l'influence du député de leur arrondissement, des conseillers de leur canton, qu'ils ont déjà investis de leur confiance.

Il y a là autant de faits dont il est difficile de chiffrer la valeur, et il ne siérait pas d'oublier encore que la presse et les comités urbains ne restent pas non plus sans action sur l'élection des sénateurs. Aussi faut-il reconnaître qu'il y a de fortes compensations à la prépondérance numérique des petites communes, si l'on veut consentir à voir les choses autrement qu'en mathématicien.

Il s'est élevé contre le mode d'élection départementale des sénateurs une autre critique, qui, sans être venue en général du même côté, et sans être inspirée de l'esprit d'égalité à outrance, pourrait ne pas paraître la moins grave ni la moins digne d'être méditée. C'est que la Constitution, faisant des Conseils généraux, d'arrondissement, municipaux, des ressorts de l'élection sénatoriale, risque de les fausser, et de transformer en Assemblées politiques secondaires des Assemblées destinées surtout au bon examen et au sage règlement des intérêts locaux. Il n'est guère douteux que, depuis la loi du Sénat, les considérations politiques n'aient joué un plus grand

rôle dans les élections faites pour ces conseils.

Il a été répondu qu'il ne fallait voir là qu'un avantage de plus. M. Gambetta, présentant dès son origine notre Sénat comme « un admirable instrument d'ordre, de paix, de progrès démocratique », grâce à « cette intervention de l'esprit communal dans le règlement des grandes affaires politiques », n'hésitait pas à s'écrier : « Voilà des communes qui, aujourd'hui, ne vont pas faire une seule élection de conseiller municipal sans s'enquérir auparavant des opinions politiques de chaque candidat, sans savoir par avance, dans le cas où il devrait participer à une élection de sénateurs, quels seraient son vote, ses tendances, ses opinions! » Faire du Sénat une institution destinée par son mode d'élection à étendre et activer dans les moindres campagnes la préoccupation des choses politiques, comme à fortifier dans les pouvoirs publics l'influence et l'esprit des campagnes, c'est là une pensée qui n'est pas sans hardiesse, qui peut-être n'est pas non plus sans profondeur. N'est-ce qu'un vaccin, ou est-ce un poison? L'expérience n'est point faite encore, et il faut savoir attendre qu'elle ait prononcé.

Nous ne nous arrêterons point, après cette longue discussion, à l'examen de quelques projets imaginés pour une meilleure organisation d'un Sénat électif. Déjà on ne parle plus guère d'un système fort vanté sous le second Empire, qui eût consisté à faire élire les sénateurs par les conseillers généraux et d'arrondissement, mais qui n'aurait donné, par département, qu'un collége électoral bien mince, et n'aurait point réussi à représenter l'esprit des campagnes. On a parlé depuis

de conserver dans l'élection les voix de chaque commune, sauf à assurer plus de délégués aux communes plus fortes. Mais à moins d'observer une proportion rigoureusement exacte, serait-on sûr de changer beaucoup ainsi les résultats de l'élection; et où s'arrêter dans cette voie d'expédient, si on distingue les communes, si on altère une fois la franchise et la simplicité du système ? Après tant de changements prônés ou introduits en vain dans ses constitutions pour l'amour des principes, la France gagnerait peut-être à poser pour longtemps en principe la haine de tout changement.

Aurons-nous réussi à dégager quels sont, d'après nos lois de 1875, l'esprit, la raison d'être du Sénat? Il n'offre pas seulement les avantages déjà fort appréciables de toute seconde Chambre pour assurer une délibération meilleure, une mobilité moindre dans les lois. Il nous apparaît, sans violer par sa structure les vrais principes démocratiques, le complément nécessaire des institutions de notre démocratie française. Cette démocratie a droit d'être représentée tout entière, et elle a besoin, éclairée des leçons de l'histoire, de se défendre contre ses propres entraînements. C'est au Sénat, considéré dans ses deux classes de sénateurs, qu'il semble appartenir plutôt de refléter l'élément le plus stable de cette démocratie, et de mieux assurer le règne de la raison publique en tempérant les ardeurs du progrès par les ménagements qu'exigent l'esprit de suite et le juste souci des traditions. Aucune de nos Constitutions ne lui avait encore donné ni tout ce rôle, ni toute cette force; car il peut se dire,

lui aussi, représentation nationale. Il représente en France tout ce qui, produit déjà d'une sélection première du suffrage universel, se trouve organisé à l'état de corps électifs sur toute la surface du pays.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre la Chambre des députés et le Sénat, il existe dans notre Constitution pour certains jours une Assemblée plus grande encore, l'Assemblée nationale. Le terme de Congrès n'est qu'un terme commode, déjà passé en usage, mais non légal.

Ce Congrès se forme par la réunion en une seule Assemblée de tous les membres composant les deux Chambres. Quand elle a lieu, la Constitution prescrit que son bureau soit celui du Sénat (1). Il y a là pour la Chambre haute un droit de préséance qui pourrait même en certaines conjonctures lui servir de protection. Mais il apparaît aussitôt qu'il est plus que compensé par l'infériorité numérique du Sénat. Le Congrès compte 557 députés et 300 sénateurs; c'est assez dire que s'il existe dans la Chambre des députés une forte majorité sur la question soumise au Congrès, elle sera maîtresse de la décision.

L'Assemblée nationale n'est qu'un rouage extraordinaire sans emploi dans les affaires courantes, et rare-

(1) Loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics (Art. 11-2°).

ment mis en jeu. Elle n'est appelée à se réunir que dans deux cas déterminés, et dans chacun d'eux sous des conditions et avec un caractère bien distincts : tantôt à titre de Collége électoral, tantôt à titre d'Assemblée délibérante, disons même d'Assemblée constituante, sauf à nous entendre plus tard sur la portée du mot.

Elle est Collége électoral (1) pour déférer la présidence de la République, quand elle est devenue vacante soit inopinément par démission ou autre cause, soit à l'expiration du délai légal de sept années. Alors la réunion s'impose; nul besoin de l'assentiment préalable des deux Chambres. Mais aussi l'Assemblée n'est appelée qu'à voter et se séparer aussitôt. Toute délibération doit être considérée comme interdite, même sur les mérites de telle ou telle candidature présidentielle, ainsi qu'il est de règle dans tout collége électoral. A plus forte raison ne pourrait-il être soulevé aucune question de révision, car le texte de la Constitution ne l'appelle pour la circonstance qu'à élire un président et l'esprit de la loi marqué par un autre article veut que la révision soit toujours précédée d'une délibération séparée et libre de chaque Chambre. La règle est certaine, et elle a été déjà confirmée d'un précédent.

Quand il s'agit, pour le Congrès, de se former en Assemblée constituante, sa réunion n'a rien d'obligatoire. Il faut que chaque Chambre ait voté par avance

(1) Cette idée toute simple avait été nettement exprimée, pour une application toute semblable, dans la Constitution de l'an III (art. 132) : « Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres nommé par le Corps législatif, faisant alors les fonctions d'*Assemblée électorale*, au nom de la nation. »

qu'il y a lieu à révision. Avant la démission du Maréchal, lui seul aurait pu provoquer cette décision des Chambres (1). Chacune d'elles aujourd'hui peut, comme le gouvernement, prendre l'initiative. Mais il faut que toutes deux y consentent. Il est visible qu'on a voulu ainsi protéger le Sénat et empêcher toute révision que sa majorité n'aurait point d'avance acceptée. L'objet même de la réunion veut que le Congrès forme alors une Assemblée délibérante, qui n'a d'ailleurs point de terme fixé pour la durée de sa session. On peut croire qu'en fait, comme il aura fallu discussion et entente préalables entre les deux Chambres, la réunion sera courte et se bornera à une sorte d'enregistrement solennel de modifications entièrement convenues. C'est là, du moins, ce que conseille la prudence, mais nous aurons à voir s'il y a certitude d'atteindre ce résultat sans danger.

On sait que depuis le retour des Chambres à Par c'est toujours à Versailles que l'Assemblée nationale doit être convoquée et siéger. La précaution a été conservée en vue des émotions que pourrait susciter une élection à la présidence ou une révision, et elle fait partie de l'appareil obligé du Congrès.

Ce système de réunion des deux Chambres, faites pour être ordinairement séparées, en une seule Assemblée extraordinaire où elles se confondent, a quelqu chose de bizarre, du moins en apparence. C'est une combinaison qui n'avait pas encore été introduite dans nos constitutions, qui n'existe même nulle part ailleurs notre connaissance dans une constitution importante

(1) Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. (Art. 8.)

Comment résoudre les questions qu'elle soulève et quelle valeur lui reconnaître? Ici encore c'est l'expérience qui prononcera. Nous croyons pourtant qu'il nous sera aisé de découvrir et de démontrer dans la suite de cette étude que si la combinaison semble heureuse pour l'élection du président de la République, elle ne va pas sans défauts ni sans périls et pourrait être abandonnée avec avantage pour la révision.

LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Le président de la République doit être considéré, aujourd'hui, comme un délégué de la nation chargé en titre, et pour un temps, de l'exercice du pouvoir exécutif, à l'instar des monarques constitutionnels.

Nous l'appelons un délégué national, et pourtant il n'est pas élu par le peuple même. Il est choisi en son nom par les deux Chambres réunies en Congrès à la majorité absolue des suffrages exprimés (1). C'est à dessein que notre Constitution a répudié tout système d'élection du président de la République par la nation même, soit au suffrage à deux degrés comme aux États-Unis, soit au suffrage universel direct comme en 1848. Cette dernière expérience avait parlé si haut qu'on n'a plus même discuté, en 1875, l'idée d'une élection remise au peuple. Elle ne saurait assurer un choix meilleur et plus éclairé et menace de donner au Président une force trop grande, source de conflits, ou même de prêter à des restaurations dynastiques.

(1) Quel que soit le nombre des scrutins, la majorité relative ne saurait suffire. C'est le moins que le Président soit investi de sa haute mission par le plus grand nombre des mandataires présents du pays. (Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, art. 2 et art. 7.)

Il est vrai que la nomination par les Chambres législatives semble moins conforme au principe de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs; mais nous verrons d'autres dérogations apparentes à ce principe, qui ne doit pas être pris dans un sens absolu. L'objection n'aurait de portée que si le chef du pouvoir exécutif avait été soumis, non à l'élection seule, mais à la discrétion des Chambres. Or une fois élu pour sept années, il n'est plus révocable. Il faut même relever comme un sérieux avantage du système des deux Chambres que le président élu par leur concours n'est plus dans la même dépendance qu'un président placé en face d'une Assemblée unique qui l'aurait choisi. Sa liberté d'action, mieux assurée par leur dualité, grandirait encore avec leurs dissentiments.

L'élection par les Chambres a permis de ne pas organiser de vice-présidence comme aux États-Unis, ou en 1848. L'expérience n'a guère démontré que des vices dans cette institution, qui n'a plus de raison d'être du moment que l'élection par le Congrès doit toujours rendre facile et prompte la désignation d'un nouveau Président.

Ce n'est point un système tout nouveau dans nos constitutions que cette désignation du pouvoir exécutif par les Assemblées. Elle avait été pratiquée en l'an III, mais d'une manière toute différente, puisqu'alors le Conseil des Cinq-Cents avait à proposer dix candidats entre lesquels le Conseil des Anciens devait ensuite choisir un membre du Directoire. Nul doute que notre système actuel ne soit préférable à cette singulière combinaison.

Il a pourtant cette conséquence grave que l'élection devant se faire par les Chambres réunies, la Chambre des Députés est presque assurée d'imposer le succès du candidat par elle agréé. Cette inégalité est-elle ici critiquable? Nous ne le pensons pas. Non que nous fassions, comme d'autres, une thèse absolue de la prédominance due à cette Chambre; mais il faut se rappeler que le Président sera investi du droit de la dissoudre avec le concours du Sénat. Il est donc bien qu'il ne puisse être nommé dès le début contre le sentiment de la Chambre des Députés.

Aussi n'hésiterons-nous pas à dire, jusqu'à plus ample expérience, qu'on peut regarder comme heureuse cette combinaison nouvelle des lois de 1875 pour l'élection à la Présidence. Elle offre à la fois la simplicité, la rapidité, les meilleures garanties d'un choix éclairé, jointes aux meilleures chances d'entente et d'harmonie entre les pouvoirs publics.

Et ce n'est pas la seule chose à louer dans notre système actuel. Il n'a fixé aucune condition spéciale d'éligibilité, ni déclaré le Président non rééligible. D'après la Constitution de l'an III, l'âge de Bonaparte ne lui eût pas permis en l'an VIII d'entrer au Directoire; et celle de 1848 interdisait au troisième Napoléon d'être réélu. On sait si les précautions minutieuses de ces constitutions ont aidé à les préserver. L'expérience a démontré que ces dispositions de non rééligibilité sont inutiles, ou même nuisibles, si elles ne sont d'elles-mêmes entrées dans les mœurs publiques comme aux États-Unis depuis l'exemple de Washington. Ici encore le mode d'élection par les Chambres sera une meilleure

garantie contre des réélections abusives. Ce n'est point la tendance des Chambres, quand elles sont libres et puissantes, de montrer trop de complaisance ou d'attachement aux chefs du Pouvoir exécutif.

Élu, le Président l'est pour sept ans, durée de pouvoir plus longue que celle accordée aux membres du Directoire en l'an III, au Président de la République de 1848, ou au Président des États-Unis. Il faut peut-être en chercher la cause première dans cette loi du Septennat, à laquelle vinrent s'adapter ensuite les lois de 1875. Mais il n'y a pas lieu de s'en émouvoir. Le rôle du Président de la République est aujourd'hui conçu tout autrement que celui du président des États-Unis, ou même du président de 1848. Il est presque semblable au rôle d'un monarque constitutionnel, dont l'action est tempérée et la responsabilité couverte par celle des ministres. La présidence, ne paraissant comporter qu'une moindre participation personnelle dans le gouvernement, a pu être conférée pour une durée plus longue. Il n'y a là, dans nos institutions, qu'un élément de plus de stabilité.

Mais nous touchons ici aux caractères essentiels du pouvoir du Président. Une fois élu par les deux Chambres, il acquiert une situation qui ne leur est plus subordonnée, qui ne souffre point leur révocation. Son pouvoir est distinct, indépendant, comme celui d'un roi ou du Président de 1848, qui n'émanait pas de l'Assemblée. Toutes les attributions que la Constitution lui confère, et elles sont considérables, presque monarchiques, il les exerce dans sa pleine liberté, même en ce qu'elles ont de contraire, comme les droits de prorogation ou de dissolution, aux Chambres qui l'ont élu.

Bien plus, il les exerce avec une irresponsabilité presque entière.

Toutefois, ce pouvoir, outre sa durée restreinte, outre la garantie d'une élection première et la perspective d'une non-réélection, a pendant qu'il s'exerce, un double tempérament : la responsabilité pour haute trahison, et la nécessité du contre-seing ministériel pour tous les actes de la vie publique du Président.

Il n'est déclaré responsable que pour haute trahison (1). Ce n'est plus cette responsabilité vague et générale écrite dans l'art. 68 de la Constitution de 1848, à côté de celle des ministres, et qui avait servi de point d'appui au Président d'alors pour réclamer le droit d'avoir une politique personnelle en dehors des conditions du régime parlementaire. La haute trahison n'a d'ailleurs pas été définie, et ne saurait l'être. Ce serait à la Chambre, qui devrait accuser, comme au Sénat qui prononcerait la sentence, d'en apprécier les éléments. Ce n'est là, on le sent bien, qu'une ressource extrême, et à en juger par l'histoire, d'une application presque invraisemblable.

La responsabilité exclusive des ministres, résultant de leur contre-seing apposé aux actes présidentiels (2), voilà la garantie efficace, et de tous les instants, contre toute exagération ou abus du pouvoir du président. Car elle a pour effet immédiat, inévitable, de lui retirer presque toute la réalité de son pouvoir. C'est bien à lui nominalement que la Constitution attribue tous les droits du pouvoir exécutif; et il est certain que

(1) Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. Art. 6.
(2) *Ibidem*. Art. 3.

rien d'important ne peut se faire sans qu'il y participe de sa signature et de sa volonté. Mais comme il ne peut faire aucun acte valable sans contre-seing, comme il ne peut rien décider qu'en marchant d'accord avec des ministres qu'il ne saurait conserver que s'ils marchent eux-mêmes d'accord avec les Chambres, il se trouve enfermé légalement dans la nécessité d'abdiquer une grande part de sa volonté propre. Nous ne disons plus avec le poète que sa grandeur l'attache au rivage. C'est la Constitution qui, en lui conservant les honneurs dus au chef de l'État, réduit de beaucoup, par la responsabilité des ministres, la portée de ses prérogatives nominales et lui fait un devoir d'une grande réserve dans les conseils, d'une prudence plus grande encore dans les résolutions et dans l'action. Aussi a-t-on pu dire que nos présidents de République étaient appelés à se régler sur l'exemple des souverains d'Angleterre ou de Belgique, et à s'inspirer des principes que la science politique s'est efforcée d'établir sur le rôle réservé aux monarques constitutionnels.

Quiconque s'est attaché à ces questions sait qu'il n'existe point encore de portrait idéal définitivement tracé d'un tel monarque. Des dissentiments subsistent entre les hommes d'État des grands partis d'Angleterre, des divergences pourraient être signalées dans la doctrine des publicistes, sur ce qu'on doit considérer comme gardé ou ravi de puissance effective entre les mains du chef de l'État. Nous aurons lieu d'examiner plus loin, au sujet des ministres, s'il convient d'accepter ou de rééditer la maxime

que le Roy règne et ne gouverne pas. Il y a plutôt tendance de nos jours à restreindre le cercle d'action de la royauté pour grandir le rôle du ministère. Il semble qu'on ait déjà bien retranché des attributs royaux de pouvoir neutre, de modérateur suprême, que Benjamin Constant décrivait en termes si magnifiques pour conquérir aux doctrines constitutionnelles, suivant l'issue de la lutte engagée aux Cent jours, ou Louis XVIII ou Napoléon. Mais il ne s'est point encore dégagé de règles précises susceptibles d'être traduites en articles de loi constitutionnelle, et on peut même se demander s'il en pourra jamais être ainsi. Dans les rapports qui doivent naître de la responsabilité des ministres proclamée à côté de l'irresponsabilité royale, il y aura toujours une grande part à faire à l'usage, au tact politique, comme aussi aux circonstances et aux caractères. Le plus sûr est donc de se borner en doctrine à enseigner que notre Constitution, en cela mieux entendue que celle de 1848, et bien différente de celle des États-Unis, s'est proposée de faire du président de notre République un chef d'État constitutionnel. Et tant qu'une longue et saine pratique n'aura pas permis de mieux éclairer et fixer ces notions, la prudence devra conseiller à tous, à ceux qui détiennent le pouvoir comme à ceux qui ont à en juger l'exercice, d'avoir surtout devant les yeux et pour guide les préceptes les plus accrédités dans la science, et les exemples les plus justement approuvés des monarques voisins.

Mais il reste permis au spectateur désintéressé de pousser plus avant, et de se demander, en supposant

admis, avec notre Constitution, que l'idée d'une présidence irresponsable puisse convenir à une République, s'il sied bien d'imposer au président l'imitation des monarques constitutionnels. Et pour nous, nous n'hésiterons pas à soutenir qu'en thèse générale pour toute République ainsi conçue, le rôle du président comporte une action personnelle plus grande, une intervention moins réservée que celles des rois héréditaires, sans méconnaître les principes, sans fausser les ressorts de la Constitution.

Pour comprendre cette thèse, il faut d'abord se rendre bien compte des causes principales qui ont amené la découverte et l'expansion de ce qu'on appelle le régime constitutionnel, avec irresponsabilité du chef de l'État. C'est l'Angleterre qui a, la première, donné l'idée au monde politique d'une royauté maintenue toute en prestige, en éclat extérieur et abandonnant, avec la responsabilité, toute ou presque toute la réalité du pouvoir aux mains des chefs reconnus du parti triomphant. Si l'on recherche quelles raisons supérieures ont conduit progressivement dans cette voie la prudence et la patience réfléchie des Anglais, on doit reconnaître qu'ils visaient par-dessus tout, en assurant leur liberté politique, à conserver le bienfait d'une dynastie héréditaire fortement enracinée dans leur respect. Leur effort constant a dû être de préserver cette dynastie des secousses ou de la ruine qu'aurait pu entraîner son intervention active dans la lutte des partis, en même temps que de préserver la nation des effets funestes de l'incapacité ou du mauvais vouloir de princes donnés par le hasard de la naissance. De là

entre la royauté, jadis puissante et toujours aimée, et la nation prétendant à se gouverner elle-même, cette grande et durable transaction que l'Angleterre a su conclure et maintenir à force de tact et de bon sens public : admirable accord auquel la dynastie elle-même semble s'être prêtée à la longue en se résignant à son royal effacement.

C'est en voyant ces étonnants résultats, c'est devant cette éloquente et vraie démonstration d'un beau mécanisme constitutionnel donnée par son mouvement même, que les publicistes modernes, et d'abord les publicistes français, Montesquieu, Benjamin Constant, ont conçu l'idée de l'analyser, de le réduire à ses éléments simples, et de le donner comme le type le plus parfait d'organisation des pouvoirs publics. Mais dans leur pensée, ils n'avaient en vue et n'avaient vanté qu'un système propre aux monarchies héréditaires, soit aux monarchies déjà établies, susceptibles d'être ainsi transformées et sauvées, soit à celles qui pourraient être à nouveau fondées, comme en France et en Belgique après 1830. C'est grâce à leurs travaux, appuyés de cet exemple, que tant d'essais plus ou moins heureux de monarchie constitutionnelle se sont répandus.

On a voulu faire plus encore. On est arrivé à concevoir même pour des Républiques, à proposer même pour des Présidences électives et temporaires ce système de pouvoir irresponsable et presque inactif, d'abord conçu et préconisé pour des monarchies héréditaires. C'était là l'idée la plus originale d'un livre, très-goûté naguère, *la France Nouvelle* de Prévost-Paradol, où l'auteur, cherchant à dessiner le meilleur plan d'insti-

tutions propres à une démocratie, réclamait avant tout le régime parlementaire et concluait indifféremment à une Monarchie ou à une République, avec un chef d'État doté, dans l'une ou l'autre, des mêmes attributions et proclamé irresponsable. Il pourrait être curieux de rechercher dans quelle mesure les auteurs de notre Constitution se sont proposé de réaliser tout le plan de *la France Nouvelle*. Au moins ont-ils accueilli cette idée d'une présidence irresponsable et quasi monarchique.

Nous voici par le résumé de ce mouvement d'idées ramenés à notre question. On a transporté dans notre Constitution, quant à la présidence de la République, un système qui paraît n'avoir été d'abord conçu qu'en vue du maintien de dynasties héréditaires, et pour pallier aux dangers inséparables de l'hérédité. Conviendrait-il d'oublier tout à fait, dans la conception même du rôle d'un président irresponsable, que ce président a dû être élu pour sa valeur personnelle? Conviendrait-il d'oublier aussi que sa fonction temporaire ne saurait participer de l'éclat que les dynasties doivent surtout à l'hérédité? Et faut-il viser comme pour un roi à lui retirer en action ce qu'on ne saurait lui rendre en prestige?

C'est là ce que nous ne saurions admettre. Il nous semble que, tout en faisant la part du tact et de l'extrême réserve commandés par son irresponsabilité, le président d'une République parlementaire peut affirmer sa volonté et son action plus ouvertement qu'un monarque, toutes les fois que sa raison et sa conscience lui font croire qu'il y va d'un intérêt sérieux pour le

pays. A nos yeux sa situation même peut lui en faire un devoir, et la Constitution lui en laisse les moyens.

D'abord il est choisi, et choisi comme une personnalité marquante. Ce n'est plus la naissance qui lui donne, c'est l'élection qui lui confie le pouvoir. Supposons qu'on choisisse toujours l'homme éminent, et il sera bon de le choisir ainsi, qui semblera le mieux fait par son caractère pour observer cette réserve et cette haute neutralité propres à un chef d'État irresponsable. Supposons aussi que, quel qu'il soit, il se fera de lui-même un devoir de comprendre et de remplir ainsi son rôle. Est-il possible que la valeur personnelle du président, que ses manières de voir, ses sympathies, ses répugnances, restent sans influence dans le monde politique? Est-il même désirable qu'il contienne ou dissimule sans cesse son sentiment sur ce que lui semble exiger le bien du pays dans des questions graves et que, choisi pour sa haute expérience et son amour du bien public, il ne cherche à rien faire pour entraver ce qu'il considère comme un mal? Au moins faudra-t-il admettre qu'il ne méconnaîtrait pas l'esprit d'une constitution républicaine, en prétendant au rôle qu'on a vu prendre à des rois intelligents et actifs sans crier à la violation des lois.

Mais il y a plus : choisi, il l'est nécessairement par un parti et comme l'homme de ce parti. Il n'est point comme un roi héréditaire naturellement placé au-dessus de tous les partis et pouvant s'accommoder aussi bien des ministères que leurs triomphes et leurs revers portent tour à tour au pouvoir. C'est le parti dominant dans les deux Chambres au jour de son élec-

tion qui l'aura désigné, et sans doute parce qu'il aura vu en lui l'une de ses gloires ou l'un de ses plus sûrs défenseurs. Si nous supposons, comme il convient de le faire, une République assez solidement établie pour ne plus compter que des *whigs* et des *tories* républicains, ce Président sera *whig* ou *tory*. Qu'il s'impose de conserver la neutralité d'un arbitre entre les diverses fractions ou nuances de ce parti, cela s'explique. Mais voudra-t-on qu'il ne conserve aucun souvenir de son origine en présence des efforts du parti contraire, qu'il le laisse avec indifférence s'approcher et s'emparer du pouvoir, qu'il semble renier son passé plutôt que de le combattre, et ne se croie pas enfin obligé de se retirer plutôt que de présider à son succès? Il n'est donc pas, quoi qu'on fasse, dans la situation d'un roi, et il faut bien admettre qu'il aura, même par devoir, à déployer activement l'intelligence et les convictions politiques qui lui ont valu le pouvoir.

Mais irresponsable à côté de ministres responsables, quels moyens réguliers restent à son action?

Nous n'avons pas à parler ici des moyens officieux, extraparlementaires, dont il pourra toujours se servir pour faire connaître son opinion, faire entendre ses conseils, et influer ainsi sur la conduite du ministère comme sur les décisions des Chambres. Non pas que nous en prétendions nier l'importance, ni la légitimité. Ils seront souvent les meilleurs, les plus efficaces, et nous nous efforçons de prouver que l'esprit de la Constitution n'interdit pas au président de laisser transparaître sa pensée. Mais ce sont là des questions de pure politique, et non d'analyse constitutionnelle, et

nous ne recherchons ici qu'à mettre en lumière les voies qu'ouvre la loi elle-même.

La Constitution réserve au président plusieurs moyens d'action ou de résistance, et par-dessus tous, un moyen suprême, le droit d'offrir et d'imposer sa démission. D'abord il a le droit de communiquer avec les Chambres par des messages, et peut ainsi leur faire connaître publiquement, comme au pays, la politique qu'il juge la meilleure, ou les adjurer de renoncer à celle qui lui paraît dangereuse. Il peut aussi, après discussion dans le Conseil des ministres qu'il préside, différer ou refuser sa signature à des actes de gouvernement ou projets de loi proposés par le Cabinet, et chercher à empêcher des mesures qu'il croit funestes. Il peut aller enfin jusqu'à révoquer les ministres, dont il désapprouverait la politique, et s'il le faut demander au Sénat la dissolution de la Chambre populaire pour faire appel au pays.

Qu'on ne se méprenne pas sur notre pensée. Nous ne prétendons pas dire qu'il doive recourir à de telles résolutions à la légère, et pour s'engager dans des conflits à outrance. Nous disons seulement que quand sa conviction est profonde, qu'il croit engagés pour le pays des intérêts sérieux, il a dans ces voies légales des moyens d'influer sur tous les autres pouvoirs, sur l'opinion tout entière, et de tenter de les ramener à ce qu'il croit être le bien public. En présence de ces obstacles venant du président irresponsable, les Chambres comme le Ministère pourront être amenés à revenir sur leurs résolutions, ou du moins à transiger. Et si la situation devient plus grave ou plus tendue, la dé-

mission du Président se présente alors comme un moyen suprême de dénouer toute difficulté, ou de dégager sa conscience. Un roi, représentant d'une dynastie héréditaire, ne peut donner sa démission. Pour le président, à des heures décisives, quand il lui semble que les plus hauts intérêts sont en jeu, il peut, par l'offre ou la menace de sa démission, tenter légitimement un dernier moyen d'influence en donnant à choisir entre lui et les mesures qu'il blâme, comme il pourra toujours par elle prévenir toute complication grave en reconnaissant qu'il s'est trop engagé dans le sens d'une politique que le pays n'a point ratifiée.

Si l'on veut bien parcourir l'histoire de ces dernières années, surtout de 1876 à 1879, en laissant de côté l'appréciation de la ligne politique suivie et certains détails excessifs, ne trouvera-t-on pas que cette histoire, dans ses traits principaux, présente une application, hasardée sans doute mais correcte, honnête jusque dans une démission donnée avant terme, de ce jeu régulier de nos institutions ? C'est au bon sens public de savoir le comprendre, et de faire en sorte, comme en Angleterre, que les ressorts constitutionnels ne se tendent et ne se détendent jamais qu'en pleine légalité, sinon sans crises du moins sans révolutions.

LE MINISTÈRE

Dans notre système de république parlementaire, le Ministère ou Cabinet n'est pas seulement un rouage essentiel ; il est de tous le plus actif mais aussi le plus fragile, ayant charge principale de gouverner tant qu'il garde le concours et l'appui des pouvoirs publics.

C'est à lui cependant que les lois de 1875 semblent faire la moindre part. Tandis que leur texte a réglé avec soin tout ce qui concerne les deux Chambres et la Présidence, si bien qu'une simple lecture nous découvre comme une esquisse fidèle de ces trois pouvoirs, on n'y trouve aucun dessin précis du ministère retraçant avec netteté sa formation et son rôle, mais seulement quelques traits épars qui sont loin de nous donner l'idée de ce que le mouvement de la vie publique met sous nos yeux.

Nous voyons que le Cabinet se compose de dix à douze ministres, souvent doublés de sous-secrétaires d'État, qu'ils sont placés chacun à la tête d'un grand service public, et reconnaissent pour chef l'un d'entre eux qui porte le titre de Président du Conseil, et dans l'usage donne son nom au Cabinet. Il n'est pas un

simple assemblage d'hommes politiques, il est comme leur association. Où trouverait-on décrite cette organisation dans les lois constitutionnelles, qui se bornent à supposer qu'il existe des ministres, et dans certains c asextraordinaires un conseil des ministres, sans parler même d'une présidence du Conseil?

Il nous est souvent donné d'assister à des changements de ministère. Nous remarquons alors que le Cabinet se retire ou fait mine de se retirer tout entier, qu'il intervient plusieurs décrets du Président de la République pour investir de leur charge les nouveaux ministres en acceptant la démission de leurs prédécesseurs. Nous observons sans peine aussi, en regardant au fond des choses, que la volonté des Chambres, et surtout de la Chambre des députés, n'a pas moins d'influence que celle du président sur la nomination ou le renvoi des ministres. Sur tous ces points la Cons titution est muette. Elle ne s'est pas préoccupée de prévoir et de régler les renouvellements du Cabinet, quoique plus fréquents que ceux des trois autres pouvoirs. Elle n'a pas même, à l'exemple de la plupart de nos constitutions précédentes, expressément déclaré que le chef de l'État « nomme et révoque les ministres. »

Il est visible enfin que ce Cabinet forme le ressort le plus actif du mécanisme parlementaire et qu'il est le point de mire de tout le monde politique. Ses membres ont bien plus à faire que de pourvoir, chacun dans son département, à la simple exécution des lois, ou aux besoins ordinaires et réguliers de l'administration. C'est d'eux qu'on attend, pour l'extérieur comme pour

l'intérieur, un programme de gouvernement, l'indication des réformes jugées urgentes ou possibles, l'initiative des principaux projets de loi. Ce sont eux qu'on trouve sans cesse en dialogue avec les Chambres, pour justifier leur conduite ou faire prévaloir leur opinion. Soutenir ou renverser le Cabinet est l'une des plus grandes occupations du Parlement. Voit-on ce rôle écrit dans la Constitution qui met au nom des deux Chambres et du Président toutes les prérogatives des pouvoirs législatif et exécutif? Et suffit-il pour le faire pressentir, de lire que « les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent? »

Serait-ce oubli, inadvertance, dans nos lois de 1875? La vérité est qu'il ne s'est point encore établi sur la formation, le changement, le rôle des ministères, des règles assez certaines et assez précises pour figurer comme articles de loi dans la Constitution. Il n'existe encore sur tous ces points qu'une sorte de droit coutumier, se développant peu à peu par l'effort continu de la pratique et de la doctrine et s'appuyant tout entier sur le principe de la responsabilité ministérielle. Du jour où l'on a renoncé à ne voir dans les ministres que des serviteurs ou des agents du roi, seul souverain, pour les déclarer personnellement responsables devant la nation, la coutume n'a cessé de travailler à une transformation profonde des idées anciennes sur le caractère public des ministres, mais sans être parvenue encore à fixer ses résultats en formules sûres et constantes comme en exige le droit écrit. La preuve s'en trouverait au besoin dans ces usages, qui n'ont point disparu par-

tout des textes ou des pratiques constitutionnels, de n'appeler encore les ministres que les conseillers de la couronne, les auxiliaires du chef de l'État, quand ils ne sont pas moins devenus les mandataires du Parlement.

Si l'on est curieux de suivre cette lente évolution dans notre histoire, on voit que longtemps, pendant toute la période antérieure à 1789, les ministres n'ont été envisagés que comme les agents du roi, ne procédant que de lui, ne répondant que devant lui. Il en était ainsi, même aux époques où la monarchie n'était pas encore regardée comme absolue, bien plus encore après le XVIe siècle, quand la royauté put prétendre au grand jour à la souveraineté de droit divin. Ce n'est pas à dire toutefois que l'idée d'écarter la personne royale comme inviolable pour se prendre à ses ministres n'ait déjà été entrevue. Soit bon sens politique ou instinct populaire, on avait vu souvent les griefs des sujets se porter moins contre le roi que contre ses conseillers. Dans les États généraux, les réclamations des ordres furent plus d'une fois élevées surtout contre les ministres (1); et pendant les longs règnes où la France fut privée de la réunion des Etats, on put voir encore le Parlement ou le peuple menacer Mazarin ou chansonner Maupeou. Mais ces informes essais de responsabilité ministérielle, traduits en soulèvements ou en boutades, ne pouvaient rien produire faute d'organes réguliers chargés au nom de la nation de contrôler la conduite

(1) C'est ainsi que les États d'Orléans en 1560, allèrent jusqu'à réclamer l'intervention des Etats dans l'exercice du droit de guerre et comme garantie, la responsabilité des conseillers du roi.

des ministres, de tirer des conséquences régulières et suivies de leur responsabilité. De même alors le sentiment public n'avait aucun moyen de se faire jour pour désigner des ministres investis de la confiance générale. Les plus grands, comme Richelieu et Colbert, ne furent donnés au roi que par ses propres inspirations ou celles de son entourage. Et c'est à peine si on pourrait signaler quelques hommes, vers les derniers temps, portés au ministère comme par un mouvement d'opinion, Turgot en 1774, surtout Necker quand il fut appelé pour la seconde fois en 1788.

C'est seulement à la Révolution que, sur le vœu unanime des Cahiers, et suivant l'exemple alors imparfaitement compris de l'Angleterre, la Constituante, en même temps qu'elle organisait une représentation nationale, proclama comme principes la responsabilité ministérielle et l'irresponsabilité royale. Et depuis, encore qu'on ait vu à certains jours comme en 1852 le retour offensif d'idées contraires, la responsabilité des ministres est devenue une règle fondamentale de notre droit constitutionnel. Mais sur la manière de concevoir et d'appliquer cette responsabilité, sur les conséquences à en déduire pour la formation et le rôle des ministères, il serait facile de relever depuis 1789 des tâtonnements ou des dissidences, soit dans le système de nos constitutions et nos pratiques constitutionnelles, soit dans la doctrine de nos publicistes et de nos hommes d'Etat. On a vu la responsabilité ministérielle acceptée et écrite en dehors des vraies conditions de ce qu'on est convenu d'appeler le régime parlementaire ; et même dans ce régime, quand

il a été adopté, tous les effets qu'elle doit produire n'ont pas été encore coutumièrement fixés.

Dès lors, les lois de 1875 pouvaient-elles mieux faire que de proclamer à leur tour cette responsabilité ministérielle en laissant le soin au temps et à l'esprit public de lui faire produire tous ses fruits? Il faut du moins reconnaître qu'elles l'ont consacrée avec une largeur d'expression qui, chez nous, ne s'était point encore rencontrée. Elle disent que « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels » (1). On pourrait parcourir toutes nos constitutions sans y lire un seul texte qui implique avec cette netteté les idées de responsabilité toute politique, et de responsabilité solidaire du Cabinet. Ce qu'on trouve écrit dans la plupart d'entre elles c'est le principe de la responsabilité criminelle des ministres, le droit pour la Chambre populaire de les mettre en accusation dans des cas qui n'ont jamais pu être d'ailleurs bien définis. Cette forme de responsabilité est consacrée encore aujourd'hui dans un article distinct (1); et suivant l'exemple déjà donné par la Charte de 1814, c'est à la Chambre des députés qu'il appartiendrait d'accuser les ministres, au Sénat de rendre la sentence; car c'est là encore un avantage, et qui n'est point à dédaigner, des Chambres hautes de donner le tribunal supérieur le mieux approprié au jugement des grands procès politiques. Mais nul n'ignore que si cette responsabilité criminelle est souvent invoquée

(1) Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. Art. 6.
(2) Loi sur les rapports des pouvoirs publics. Art. 12.

en guise de menace dans les luttes parlementaires, son application est des plus rares, recours extrême que la bonne politique conseillera souvent d'omettre, alors même qu'il serait fondé.

Le mode vraiment pratique et utile de mettre en jeu la responsabilité, c'est de fournir aux Chambres les moyens de demander compte public de leurs actes aux ministres, de les blâmer et de les renverser en les blâmant, c'est-à-dire le responsabilité purement politique. C'est celle que notre Constitution a voulu proclamer en plaçant à côté du droit d'accusation cet article si large, si compréhensif « sur la responsabilité solidaire de la politique générale du gouvernement devant les Chambres ». Les Chartes de 1814 et 1830, qui l'admettaient, s'étaient bornées à dire que « les ministres sont responsables » sans déterminer aussi clairement le sens et la portée de cette responsabilité.

Puisque notre Constitution a ainsi marqué, autant qu'elle pouvait le faire dans son texte, qu'il est dans sa pensée d'impliquer et d'autoriser les bonnes et saines pratiques du régime parlementaire, comment doit-on considérer sous ce régime le rôle du Cabinet, la loi de ses rapports avec le chef de l'État et avec les Chambres? Quelles sont, entre les opinions professées avant 1875 par nos publicistes ou hommes d'Etat, celles qu'il faut regarder en cette délicate matière comme plus conformes à l'esprit de notre Constitution? Et même après avoir tiré de l'enseignement du passé les doctrines les plus sûres, il faudrait rechercher encore si elles sont confirmées par notre pratique constitutionnelle et

celle des pays voisins, par tout ce qui entretient et développe la coutume parlementaire.

Il n'est point contesté que l'observance du régime parlementaire et l'étude de ses conditions n'ont vraiment commencé chez nous qu'avec la Charte de 1814. Il n'avait été auparavant ni consacré, ni compris, non pas seulement en l'an VIII, mais dans la Constitution de l'an III qui avait poursuivi à outrance la séparation absolue des pouvoirs, ou même dans la Constitution de 1791. Les hommes de 1789, imbus de l'ancienne idée que le ministère, bien que désormais déclaré responsable, n'était et ne saurait être que l'instrument du pouvoir exécutif, n'avaient pas su envisager les ministres comme devant être les hommes de confiance de l'Assemblée et du roi. Aussi ne voulurent-ils jamais admettre que les ministres fussent pris dans l'Assemblée et désignés par elle au choix du monarque; et ce ne fut point sans peine qu'ils consentirent tardivement à ce qu'ils pussent entrer au moins en communication régulière avec l'Assemblée législative. Mirabeau seul, dans la Constituante, avait pressenti et sans doute rêvé pour lui le rôle d'un chef de Cabinet parlementaire, gouvernant avec la confiance commune des deux grands pouvoirs publics. Plusieurs fois il réclama avec instance la présence des ministres dans les débats, et l'on sait avec quelle fière éloquence il demanda dans un discours plein de verve et de bon sens que les ministres pussent être choisis par le roi entre les meilleurs de l Assemblée, « fût-ce à l'exclusion d'un seul, le député de la sénéchaussée d'Aix. » Par respect exagéré de la séparation des pouvoirs, par défiance

invétérée du pouvoir exécutif, et il faut le dire aussi sans doute par défiance et jalousie envers Mirabeau, on persista à rejeter les seules mesures qui auraient pu laisser quelque espérance de faire marcher d'accord l'Assemblée et le Roi, et on ne sut qu'affaiblir à l'excès le pouvoir exécutif, faute d'avoir compris la part d'influence que la représentation nationale pouvait y prétendre par l'intermédiaire des ministres.

La Charte ne renouvela point cette faute. Elle ne se borna plus à affirmer la responsabilité ministérielle, elle ajouta que les ministres pourraient être membres des deux Chambres, qu'ils y auraient leur entrée, et devraient être entendus sur leur demande; et c'était déjà par là se rapprocher ouvertement des usages parlementaires. Comme d'ailleurs il était dans son esprit d'admettre dans la pratique des institutions représentatives l'imitation des exemples anglais, elle allait permettre de tenter l'établissement du régime parlementaire, et soulever en pratique comme en doctrine les principales questions qu'il entraîne à sa suite. C'est ainsi que des usages observés d'une manière constante et des discussions souvent agitées de 1814 à 1848 forment nos véritables précédents sur la matière.

Deux questions qui, toutes deux, se rattachent à la responsabilité des ministres, dominent tous les problèmes du régime parlementaire; non pas qu'elles soient les seules, mais elles sont fondamentales.

Quelle influence doit-il être donné aux Chambres d'exercer sur la formation ou les changements de ministère?

Quel doit être dans le gouvernement le rôle respectif des ministres et du chef irresponsable de l'Etat ?

La première question a été définitivement résolue dans cette période, et ne saurait plus faire doute aujourd'hui. Responsables devant les Chambres, les ministres ne peuvent se maintenir ayant contre eux la majorité du Parlement. Elle doit leur être acquise quand ils prennent le pouvoir. Ils doivent tomber quand elle les renie. Le chef de l'Etat, s'il estime que son ministère ne doit pas être sacrifié sur-le-champ à une majorité décidément contraire, n'a qu'un moyen et un moyen grave de le conserver encore en cherchant une manifestation plus décisive de l'opinion publique, c'est de dissoudre la Chambre des députés, et de faire le pays juge entre elle et son gouvernement.

Il ne faudrait pas croire que ce principe si clair pour nous fut mis aussitôt hors de conteste au lendemain de la Charte. Il arriva sans doute que pendant les seize années de la Restauration les divers cabinets disposèrent presque toujours de la majorité, marchant avec elle ou tombant par elle. Mais deux fois, en 1816 et 1830, se posa comme difficulté grave la question de savoir si le roi, formellement investi par la Charte du droit de nommer et de révoquer les ministres, devait pour les choisir faire plier sa volonté devant celle de la majorité du Parlement. En 1816, Louis XVIII, en face de la Chambre introuvable, ne voulait pas d'un ministère épousant toutes les passions contre-révolutionnaires de la majorité. Les vraies doctrines étaient encore si peu sûrement établies qu'on vit pendant quelque temps dans la Chambre les meilleurs

parlementaires, les Royer-Collard, les De Serres, s'érigeant en défenseurs de la prérogative royale, soutenir que le roi n'était pas tenu par la Charte de déférer, dans le choix de ses ministres, aux vœux de la majorité. Et ce fut au nom des ultra-royalistes, dans l'intérêt même de la Chambre introuvable, que députés et publicistes, et au-dessus de tous Chateaubriand dans son pamphlet célèbre de *la Monarchie selon la Charte*, exposèrent avec éclat les vraies théories constitutionnelles, en réclamant l'influence prépondérante des Chambres, l'intime accord du ministère avec la majorité. Après hésitation, le roi bien conseillé et ses ministres surent trouver l'exacte solution. Louis XVIII se décida dans l'ordonnance du 5 septembre à dissoudre la Chambre des députés, et ainsi fut obtenue la majorité qui soutint pendant quatre ans la politique libérale de la Restauration jusqu'à l'assassinat du duc de Berry.

Mais la même difficulté reparut, et bien plus grave, en 1830, quand Charles X eut formé le ministère Polignac, sans aucun souci ni de la majorité de la Chambre, ni de l'opinion. Ce fut alors le rôle des ultra-royalistes de défendre la prérogative royale jusqu'à l'excès, pendant que l'Assemblée même, dans l'adresse des 221 lue par son président Royer-Collard, posait en ces termes mémorables la vraie doctrine parlementaire : « Sire, la Charte consacre comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics Cette intervention fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Notre loyauté, notre dévouement

nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas... Que la haute sagesse de Votre Majesté prononce! Ses royales prérogatives ont placé dans ses mains les moyens d'assurer, entre les pouvoirs de l'Etat, cette harmonie constitutionnelle, première et nécessaire condition de la force du trône et de la grandeur de la France. » Charles X, s'il n'était pas persuadé par la fermeté de ce noble et respectueux langage, pouvait sans doute, afin de mieux s'éclairer sur les sentiments de l'opinion publique, recourir à la dissolution. Il le fit, et ce fut pour n'avoir pas tenu compte de la sentence nationale, pour avoir voulu passer outre par les ordonnances de Juillet, qu'il tomba.

Après ce triomphe chèrement acheté de la vraie règle parlementaire, la monarchie de 1830 ne pouvait méconnaître la loi des majorités, qui est restée depuis un principe indéniable. On la vit sincèrement respectée par Louis-Philippe et ses ministres durant ses dix-huit années de règne, et sauf quelques récriminations trop vives en 1839 quand la coalition formée contre le ministère Molé amena deux dissolutions à bref intervalle, il ne s'éleva point de reproche contre la couronne de ne point tenir assez compte de la majorité des Chambres. Le grand grief à cette époque, et grief redoutable, était que la majorité de la Chambre issue d'un suffrage trop restreint ne représentait point les opinions de la vraie majorité du pays. Mais c'était là une question de réforme électorale plutôt que de régime parlementaire.

C'est sur la seconde question, quant aux rapports du roi et des ministres dans le gouvernement, que des

dissidences se manifestèrent plus d'une fois entre les hommes d'Etat de Juillet ; et le dissentiment, qui datait déjà d'une époque antérieure, pourrait renaître aujourd'hui, car l'on ne saurait dire ici qu'il y ait encore un principe fixé coutumièrement.

Il existe au moins deux opinions distinctes sur les rôles qui appartiennent au chef de l'Etat et aux ministres dans le système parlementaire.

La première, qui s'est affirmée avec éclat dans le *National* de 1830, sous la plume de M. Thiers, par la maxime : « Le roi règne et ne gouverne pas, » semble avoir pris sa source dans les écrits de Benjamin Constant, surtout dans ses *Principes de politique*, pour aboutir, dans la *France Nouvelle* de Prevost-Paradol, à l'effacement presque complet du chef de l'Etat.

Benjamin Constant enseigna le premier avec force que la Charte de 1814, en proclamant l'irresponsabilité du roi et la responsabilité des ministres, devait être considérée comme séparant leurs fonctions, et comme créant pour eux deux pouvoirs différents : pour le premier, un pouvoir neutre et modérateur, le pouvoir royal ; pour les autres, un pouvoir essentiellement actif, le seul auquel convint le nom de pouvoir exécutif, le pouvoir ministériel. « Le pouvoir ministériel, disait-il, bien qu'émané du pouvoir royal, a cependant une existence réellement séparée de ce dernier, et la différence est essentielle et fondamentale entre l'autorité responsable et l'autorité investie de l'inviolabilité. » La difficulté était, en retirant ainsi au roi le titre même du pouvoir exécutif, de marquer nettement les attributs répondant à son pouvoir royal ; et le grand publiciste

les montrait consistant surtout à contenir les autres pouvoirs, à servir d'arbitre dans leurs dissentiments, à trancher leurs conflits. Sanctionner ou rejeter les lois admises par le ministère et les deux Chambres : si la majorité abandonne les ministres, changer le ministère ou dissoudre la Chambre des députés : créer de nouveaux pairs si l'action de la Chambre des pairs semble devenir funeste, telles devaient être (avec la nomination des juges inamovibles et le droit de grâce, pour contenir le pouvoir judiciaire aussi bien que les pouvoirs législatif et exécutif), les fonctions réservées en propre à ce pouvoir neutre et modérateur, rendu si naturellement impartial par son hérédité et son irresponsabilité. Du moment qu'on dépouillait ainsi la royauté du pouvoir exécutif, la logique voulait que la signature du roi disparût de tous les actes, souvent si instables, des gouvernements dans un même règne, comme de la présentation des projets de loi; et l'auteur des *Principes de politique* n'hésitait pas à formuler cette conséquence, où il ne voyait qu'un avantage de plus dans sa doctrine : « Toutes les raisons, écrivait-il, qui démontrent que les propositions de loi doivent être faites au nom des ministres, prouvent également qu'eux seuls doivent signer tous les actes du pouvoir ministériel... Séparez le nom du roi des actes des ministres afin que la responsabilité soit plus réelle et l'inviolabilité plus sacrée. »

La doctrine de Benjamin Constant, dont l'autorité était alors si grande, ne pouvait manquer d'adeptes. Mais il conservait encore de bien grandes attributions propres à la royauté et s'exerçant sans responsabilité.

Faire du roi le gardien de la Constitution, le modérateur de tous les pouvoirs : *et quis custodiet custodem?* Aussi devait-on s'emparer avant tout de son interprétation de la Charte retirant le pouvoir exécutif au monarque, sauf à retrancher encore des attributs trop considérables qu'il semblait réserver au chef de l'Etat.

Il est vraisemblable que M. Thiers, en 1830, avait tiré de l'étude de Benjamin Constant l'idée de la formule « le roi règne et ne gouverne pas ». Elle n'est que la traduction sous une forme plus incisive, presque malicieuse, de la distinction du maître entre le pouvoir royal et le pouvoir exécutif. Mais déjà il est facile de voir dans les articles alors si retentissants du *National* que les pouvoirs réservés au roi, « qui règne sans gouverner », sont sensiblement amoindris. La polémique du moment voulait sans doute qu'il fût surtout question des limitations constitutionnelles du pouvoir de la royauté. Mais l'idée ainsi traduite sous une forme populaire devait mieux se propager, en faisant moins ressortir les attributs positifs du monarque que la négation du droit de gouverner (1). Et c'est avec cette

(1) Pour prendre une idée du sens que la malice française sut bien vite attribuer à la maxime « le roi règne et ne gouverne pas », on peut se reporter aux comptes rendus satiriques des débats des Chambres faits par Mme de Girardin, dans les lettres du vicomte De Launay. Voici le langage qu'elle prête à l'un des orateurs dans les grandes discussions de la fin de 1840, et il est d'autant plus piquant qu'il est mis dans la bouche de M. Guizot : « Je ne laisserai point proclamer à cette tribune que le roi se mêle des affaires du pays... Le roi, Messieurs, ne s'intéresse nullement à ce qui se passe dans son royaume... Jamais il ne s'oublierait au point de donner un avis dans le Conseil. Il a laissé faire à M. Thiers toutes les fautes que vous savez; il me laissera faire à moi-même toutes celles dont je suis capable. Dans le gouvernement de la France, le roi

portée nouvelle que la maxime ne devait cesser d'être invoquée sous le régime de 1830, comme une règle de coutume parlementaire, contre les prétendus agissements ou interventions du roi Louis-Philippe. Elle fut l'arme de guerre favorite contre ses ministres, accusés : tantôt de ne pas avoir de volonté propre et d'abandonner pour condescendre au roi une politique plus large ou plus belliqueuse que celle du juste milieu : tantôt de ne pas assez couvrir la personne royale et de former, comme on disait alors, des ministères transparents; critiqués enfin pour avoir osé dire que le devoir des ministres est de faire remonter le bien et la reconnaissance publique à la couronne elle-même, et de n'assumer en son lieu et place que les lourdes responsabilités.

On sait combien ces questions furent passionnément agitées à diverses reprises, soit contre le ministère Molé dans la coalition parlementaire de 1839, soit contre le ministère Guizot après 1840. Rien n'est plus instructif que de lire à la date des 27, 28 et 29 mai 1846 les grands discours de MM. Thiers et Guizot au sujet de la maxime « le roi règne et ne gouverne pas », et qui forment, surtout dans les développements plus longs donnés par le ministre, une magnifique exposition de doctrine constitutionnelle. A la distance où nous sommes, et en revoyant dans le passé ces joutes oratoires, il est difficile de ne pas croire que ces débats de 1839 et de 1846 ne reposaient guère sur des motifs sérieux, que la méconnaissance des majorités parlementaires

n'est rien, il ne peut rien, il n'est responsable de rien ; il est là seulement pour être assassiné. A nous le pouvoir, à lui les coups de fusil. Vive la Charte! »

ou de l'opinion publique n'était pas poussée si loin dans les empiètements réels ou supposés du roi, et que des différences de caractère, des rêves ou des froissements d'amour-propre ne divisaient pas moins les combattants que la préoccupation légitime des vrais principes constitutionnels, ou des vrais intérêts du pays (2).

(1) On peut en juger par les extraits suivants de cette discussion.

M. THIERS (27 *mai* 1846). « Aurait-on écrit, il y a dix ans, que le roi doit gouverner, sauf la responsabilité des ministres?... Nous cherchions toujours alors à faire représenter la pensée du gouvernement par un homme considérable... Nous étions tellement difficiles alors que nous trouvions que M. le comte Molé, lui-même n'était pas suffisant pour couvrir la royauté, et qu'il ne représentait pas assez une pensée politique; à quoi, nous rendant guerre pour guerre, M. Molé répondait que si nous le trouvions insuffisant, nous étions, nous, très suffisants.

Et toujours M. THIERS (29 *mai*) : « Le gouvernement représentatif est d'autant plus dans sa réalité et dans sa vérité qu'il y a auprès de la royauté des ministres plus sérieusement responsables, c'est-à-dire exerçant plus réellement le pouvoir... que ce sont des ministres qui ne s'effacent pas, qui ne consentent pas seulement au rôle d'intermédiaires entre les pouvoirs; car lorsqu'on n'est que l'intermédiaire de l'un des pouvoirs, ce pouvoir apparaît tout entier derrière ses intermédiaires, et au-dessus d'eux. De tels ministres peuvent être des commis éloquents, ce ne sont pas des ministres à grande responsabilité. »

Que répondait M. GUIZOT (28 *et* 29 *mai*). « Je me regarde à titre de conseiller de la couronne, comme chargé d'établir et de maintenir l'accord entre les grand pouvoirs publics... de les amener à une conduite commune, à une même idée, à une même volonté...

« Le trône, la royauté est nécessaire non seulement pour prévenir l'usurpation, mais comme partie active et réelle du gouvernement; et le devoir des ministres est de faire prévaloir auprès d'elle la même politique qu'ils peuvent faire prévaloir devant les Chambres.» « Pour cela qu'y a-t-il à faire? Il faut traiter avec tous les grands pouvoirs; les prendre pour ce qu'ils sont en effet, des êtres libres, intelligents, qui ont leur situation, leurs idées, leurs sentiments, leur volonté. Il faut les convaincre. Il faut agir sur leur raison. Il faut s'entendre avec la couronne comme avec les Chambres. Il faut faire comprendre, admettre à la couronne les idées du pays, les conditions de l'accord entre elle et les Chambres; il faut amener ces

Mais il restait une dernière conclusion à tirer des principes de Benjamin Constant et de la maxime que « le roi règne et ne gouverne pas ». Si la royauté doit rester étrangère au pouvoir exécutif, et si les ministres qui seuls l'exercent doivent être avant tout les hommes de la majorité parlementaire, à quoi bon réserver au chef de l'État leur nomination ou leur renvoi? Prévost Paradol en a déduit qu'il serait plus simple et plus juste

transactions desquelles naît l'unité du gouvernement. Voilà le gouvernement représentatif. »

« On parle d'indépendance. Messieurs, je fais grand cas de l'indépendance; je suis convaincu qu'il faut en porter beaucoup dans les conseils qu'on donne à la couronne et dans les résolutions qu'on prend vis-à-vis d'elle; il faut l'avoir, l'indépendance, mais l'afficher, jamais.

« C'est ma conviction que le devoir d'un conseiller de la couronne est constamment de faire remonter le bien à la couronne elle-même. Elle ne répond jamais du mal; la responsabilité ministérielle la couvre; mais c'est la couronne qui fait tout le bien... Il y a eu de tout temps, et dans tous les pays, des conseillers de la couronne, des ministres, qui se sont appliqués à l'effacer, à s'interposer entre elle et le pays pour se grandir eux-mêmes et eux seuls. Ce n'est pas mon goût ni mon devoir..... C'est à cela que je mets ma dignité et ma fierté; et je trouve les autres fiertés un peu vulgaires et subalternes.

Sur quoi M. Thiers répliquait (*fin du discours du 29 mai*). S'il arrivait que pour reconstituer un ministère « on me fît l'honneur de jeter les yeux sur mon impossibilité, je le déclare, dans ce cas, avec le profond respect que j'ai pour la royauté, et avec le profond respect dont je ne me suis jamais écarté envers elle, je lui dirais : Je suis prêt, si mes efforts peuvent vous être utiles, à vous servir, mais en gouvernant d'après ma propre pensée. Si ma pensée est d'accord avec celle de V. M., j'en serai très heureux; mais, si elle en diffère, je persisterai à gouverner suivant ma propre pensée. C'est peut-être là un grand orgueil, un orgueil frivole,

M. Guizot : « Non, non!

M. Thiers. « Mais c'est un orgueil désintéressé, et j'avoue que j'aime mieux, pour ma part, cet orgueil désintéressé quoiqu'il puisse être accusé d'être frivole, qu'une ambition qui s'abaisse pour avoir, non point le pouvoir, mais l'apparence du pouvoir. »

de remettre à la Chambre des Députés le droit d'élire ou de révoquer, à la majorité des suffrages, le président du Conseil, chargé ensuite de former le Cabinet. On se demande ce qui reste d'attributs au chef de l'État, roi ou président de République, dans cette doctrine. Il est expliqué dans *la France Nouvelle* qu'en dehors des devoirs de représentation vis-à-vis de l'extérieur, et de la présidence des solennités nationales, en dehors du patronage intelligent des arts, des lettres et des sciences, et de ce que l'auteur appelle le rôle « de premier gentilhomme du royaume », une seule fonction politique est reconnue au chef de l'État, fonction regardée d'ailleurs comme capitale : le souci de veiller sans cesse à l'horizon pour observer si le ministère et la majorité, marchant d'accord, ne paraissent pas cesser d'être en communauté d'opinion avec le pays, et le droit de prononcer alors la dissolution dite royale ou présidentielle. Il est permis de penser que c'est trop ou trop peu, et que l'auteur a poussé bien loin l'idée de la neutralité absolue du pouvoir irresponsable.

Si la thèse de Prévost-Paradol devait jamais être admise, elle entraînerait le remaniement de nos textes constitutionnels; mais déjà les commentaires de Benjamin Constant ou de M. Thiers, sur la Charte de 1814, n'étaient pas en harmonie parfaite avec l'article 13 qui déclarait qu' « au roi seul appartient la puissance exécutive », sauf à lui prescrire, pour l'exercer, le concours de ministres responsables. Il y avait certes quelque témérité à prétendre faire sortir des chartes de 1814 et de 1830 la distinction du pouvoir royal et du pouvoir ministériel et la règle que « le roi règne et

ne gouverne pas ». C'était plutôt les corriger par voie de doctrine que les interpréter.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que cette thèse, si brillamment soutenue, ait rencontré des contradicteurs convaincus, ailleurs même que sur le trône, parmi des hommes d'État et des publicistes éminents. Déjà l'on pourrait trouver au cours des discusions de 1816 dans la Chambre introuvable, l'indication du système opposé plus tard sous la monarchie de Juillet aux théories de M. Thiers (1). Mais c'est surtout après 1830 qu'on trouve magistralement exposée cette réfutation. Il faut la prendre dans les idées tout autres plusieurs fois défendues à la tribune par M. Guizot (2), et reproduites par M. Duvergier de Hauranne dans son *Histoire du Gouvernement parlementaire,* données même par lui comme la doctrine courante passée en lieu commun sous le règne de Juillet. Admettant comme principe que la Charte n'avait établi comme grands pouvoirs distincts et indépendants que le Roi et les Chambres, principalement chargés, le roi du gouvernement, les Chambres de la législation, et destinés à vivre ensemble et côte à côte; partant ensuite de cette donnée évidente qu'il fallait, pour la marche régulière des affaires publiques, un concert assuré entre ces pouvoirs, on en concluait que le ministère responsable

(1) Un ami politique de Royer-Collard, M. Colomb, combattant ses idées d'alors sur la prérogative royale lui avait répondu avec une exactitude parfaite. « Partout où le gouvernement représentatif existe, il est nécessaire qu'il y ait une majorité constituée, et que le ministère soit le mandataire tacite des trois pouvoirs (le roi et les deux Chambres) tout en n'étant le mandataire ostensible que du premier d'entre eux, le pouvoir royal. »

(2) Voir la note quelques pages plus haut, p. 94 et 95.

était leur mandataire commun chargé, grâce à leur confiance, d'utiliser leur double force et de prévenir leurs conflits. « Représenter le roi dans la salle où siège le Parlement, et les Chambres dans le cabinet du roi, pour amener ces pouvoirs à une pensée et une conduite communes », telle était la mission assignée aux ministres. Appelés et conservés par la volonté du monarque pour agir en son nom, mais responsables et seuls responsables devant le Parlement, leur devoir était de présenter au chef de l'État, pour les lui faire librement accepter, les idées, les mesures, la politique qu'ils voulaient et pouvaient faire prévaloir devant les Chambres, et au besoin de préparer et de négocier les transactions entre ces pouvoirs.

Cette doctrine si correcte avait-elle vraiment pour résultat de diminuer le rôle du ministère et d'affaiblir son indépendance? Non, puisqu'elle montrait le Roi obligé, par devoir, par nécessité de situation, de ne prendre que des ministères investis de la confiance du Parlement, et de les constituer dépositaires de son pouvoir exécutif; puisqu'aussi elle revendiquait hautement pour les ministres la responsabilité de tout ce qui pouvait être critiqué dans les actes ou la conduite du gouvernement, qu'elle affirmait la nécessité pour eux de ne donner ni leur signature ni leur concours à une politique qu'ils n'auraient ni conseillée ni acceptée, qu'elle leur faisait même un devoir de prendre l'initiative de tous les plans de gouvernement à faire ensuite débattre et accorder par les pouvoirs publics. Mais cette doctrine visait à maintenir, dans la forme comme dans le fond, les prérogatives constitutionnelles

du monarque et pensait mieux respecter à la fois le texte de la Charte et la dignité du chef de l'État en ne considérant toujours les ministres que comme ses conseillers responsables, en ne lui retirant la signature d'aucun des actes du pouvoir, en reconnaissant comme fait naturel et légitime qu'il est moralement impossible « qu'un roi qui règne ne soit pour rien dans son gouvernement ». « Il faut, disait encore M. Guizot, que nous ayons pour la couronne ce respect de croire qu'elle est portée par un être intelligent et libre avec lequel nous traitons, et non par une machine inerte, uniquement faite pour occuper le trône comme un fauteuil auquel on a mis une clef pour que nul autre ne puisse s'y asseoir.... Prétendre que la maxime « le roi ne peut mal faire » signifie « le roi ne peut rien faire », que l'inviolabilité royale entraîne la nullité royale, c'est un étrange oubli de la dignité comme de la liberté morale de la personne humaine, même placée sur un trône ». Ce qui importait donc, c'était que Roi, Chambres, Ministres, se pénétrassent de leur rôle et de leurs devoirs; c'était surtout que les Chambres et le Roi, sachant se prêter à cet accord nécessaire des grands pouvoirs publics, laissassent sous leur contrôle et avec leur appui une juste liberté de mouvement au ministère responsable qui accepte la tâche de mieux les unir.

Que cette opinion fût plus conforme à la pensée ainsi qu'au texte de la Charte, qu'elle fût plus juste en elle-même, nous n'hésitons pas à le penser, comme à croire qu'elle fut toujours la plus communément acceptée dans le monde parlementaire. Il nous reste à en tirer des conclusions qu'on peut déjà pressentir sur

la manière d'envisager aujourd'hui l'esprit de notre Constitution.

Les lois de 1875 ont reproduit les formules mêmes de la Charte en conférant directement au Président les attributions du pouvoir exécutif et en marquant seulement avec plus de soin et de force la responsabilité ministérielle. Il serait donc aussi téméraire aujourd'hui qu'en 1830 de poser en règle absolue que « le Président de la République préside et ne gouverne pas ». Il le serait d'autant plus à nos yeux que nous avons déjà reconnu que l'intervention, quoique toujours réservée et prudente, du chef de l'État dans le gouvernement, se conçoit mieux encore de la part d'un président élu à temps que d'un monarque héréditaire. Les paroles de M. Guizot n'ont rien perdu de leur force d'éloquente vérité. On retrouverait la même doctrine exprimée dans les travaux préparatoires des lois de 1875 (1). Et lorsque le maréchal de Mac-Mahon, inspiré par M. Dufaure, écrivait le 15 décembre 1877 dans le message présidentiel qui mit fin à la crise du 16 mai, que « l'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité », il ne fut rien dit de plus que ce qu'avaient proclamé tous les ministres de Louis-Philippe.

La crise de 1877, que nous venons de rappeler, ne

(1) Dans son rapport sur la loi du 16 juillet 1875 M. Laboulaye, qui est un maître aussi dans la science constitutionnelle, s'est exprimé en termes tout semblables : « En établissant la responsabilité ministérielle, vous avez par cela même décidé que le président gouvernerait avec des ministres, pris communément dans les deux Chambres, et qui, représentants du pouvoir devant le Parlement et représentants du Parlement devant le pouvoir, devraient se retirer quand l'accord serait rompu ».

peut pas davantage être considérée comme ayant porté atteinte à la règle qui veut l'influence prépondérante du Parlement sur la formation et le maintien des ministères, puisque cette crise s'est dénouée, à la suite de l'exercice régulier du droit de dissolution, par la reconnaissance des droits du pays et du Parlement. Loin de là, le principe n'a tiré de ces évènements qu'une force et des consécrations nouvelles, tant par les ordres du jour réitérés de la Chambre populaire que par les deux messages du 15 décembre 1877 et du 6 février 1879. « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, est-il dit dans ce dernier message qui ouvrit la présidence de M. Grévy, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels. » Nous suivons ainsi la coutume se transformant en loi absolue, définitive, comme en Angleterre.

Il y a toutefois un point sur lequel des traditions jusqu'ici réputées constantes peuvent sembler aujourd'hui moins certaines ou gardant moins d'autorité. Entre les deux Chambres qui composaient le Parlement sous l'empire de la Charte, l'influence supérieure à exercer quant aux ministères appartenait sans conteste à la Chambre des députés, comme étant la seule Assemblée élective destinée à traduire devant le monarque l'opinion publique. Les résistances de la Chambre haute pouvaient d'ailleurs être vaincues par le roi lui-même. Mais aujourd'hui des élections partielles et assez distancées peuvent seules modifier le Sénat, d'autant plus fort qu'il peut prétendre au titre de représentation nationale. Aussi n'hésitons-nous pas à dire qu'en

égard à cette puissance du Sénat, il doit être tenu un plus grand compte de son influence et de ses opinions dans la formation des ministères. Si le cabinet doit servir de lien vivant entre tous les pouvoirs publics, s'il doit être, comme on l'a dit, « le creuset où leurs volontés quelquefois contradictoires s'épurent, se combinent et finissent ordinairement par se confondre », il est impossible de nier que le Sénat ait droit de prétendre que ses volontés figurent dans la combinaison. Toutefois comme il a été de tradition jusqu'à nos jours, en France et dans les autres pays constitutionnels, que la Chambre haute ne doit exercer qu'une action moins directe sur le cabinet; comme la Chambre des députés, plus souvent renouvelée et renouvelée intégralement, peut mieux être considérée comme représentant l'opinion du moment, celle qui doit donner l'impulsion, il semble plus normal d'appuyer avant tout le ministère sur sa majorité : du moins tant qu'on ne sera point dans les circonstances graves et passagères où il peut sembler nécessaire au Président de se joindre à la majorité du Sénat pour dissoudre la Chambre populaire et provoquer le jugement du pays. L'équilibre parfait est moins réalisable qu'il n'est souhaitable; c'est du côté de la Chambre des députés que plus régulièrement la balance doit pencher.

Concluons de ce long exposé que, dans l'esprit de notre Constitution, le ministère est l'intermédiaire nécessaire des trois pouvoirs, responsable à la fois devant le président de la République et les deux Chambres, s'appuyant sans doute principalement en temps ordinaire sur la Chambre des députés, mais

ayant à demander à tous et à mériter leur confiance, chargé de découvrir et de tracer la route où il pourra espérer d'être par eux suivi et soutenu : autrement dit n'entreprenant de faire que ce que l'entente commune permettra de réaliser en commun.

Notre Constitution ainsi éclairée de la lumière des précédents, il devient plus facile de se rendre compte de notre application actuelle du régime parlementaire ; et l'on n'a plus à s'étonner de voir sortir du seul principe de la responsabilité ministérielle, en ce qui concerne la formation, les changements, le rôle des cabinets, des pratiques qui semblent au premier abord si peu en harmonie avec le langage ou le silence des lois de 1875.

Théoriquement, c'est le Président de la République qui forme le ministère ; et aucun texte ne lui défend de prendre ses ministres, où il veut et comme il lui plaît, de les choisir lui-même un à un, pour les grouper ensuite comme il le peut. — En fait, c'est la majorité parlementaire qui les désigne autant et plus que lui, puisque le Président ne pourrait les choisir contre son sentiment, sans les exposer aussitôt à un vote de défiance, ou à un refus de concours. C'est aussi dans le sein du Parlement que les ministres sont en général choisis, quoique la Constitution se borne à le permettre sans le prescrire ; car c'est au milieu du Parlement, dans les travaux et les débats communs, que se font surtout connaître et apprécier les hommes politiques qui pourront compter au pouvoir sur la confiance et sur l'appui de leurs collègues. C'est dans les Chambres, et par suite à la fois dans les deux Chambres, pour mieux

assurer au cabinet leur double bienveillance et leur double concours. Le tact politique peut seul régler dans quelles proportions il convient de faire le partage des portefeuilles entre les deux Assemblées ; et nous ne saurions d'ailleurs oublier qu'en France, et par nos lois mêmes, tout ministre, sénateur ou député, a entrée et droit de parole sinon de vote dans les deux Chambres (1). Comme l'écrivait M. Thiers en 1830 dans une autre formule heureuse, et celle-ci du moins incontestable : « les Chambres offrent au chef de l'Etat leur majorité comme liste de candidats ». Encore faut-il ajouter que ces candidats ne sont pas tous présentés sur la même ligne. Le régime parlementaire aboutit donc à ce résultat désirable et nécessaire de porter au ministère les membres les plus autorisés du Parlement.

Le Président n'est pas seulement limité dans son choix par la responsabilité de ses ministres devant les Chambres, il l'est encore par l'effet de l'autre règle qui rend cette responsabilité solidaire. Des ministres qu'il choisirait séparément pourraient, déclinant cette solidarité qui veut l'entente mutuelle, se repousser les uns les autres. Il en résulte que pratiquement le rôle du Président se réduit à choisir le principal ou les principaux personnages du ministère, qui ont ensuite à lui proposer et lui faire agréer leurs collègues, c'est-à-dire à former eux-mêmes le cabinet.

On voit comme on s'éloigne ici par la force des choses de la pure théorie. Le Président de la Répu-

(1) Loi sur les rapports des pouvoirs publics, art. 6.

blique, disons-nous, n'a guère qu'à nommer le chef du cabinet, et le plus souvent ce chef lui sera si clairement désigné par la situation qu'il lui est comme imposé. Pour voir au chef de l'Etat un choix plus libre, il faut supposer une majorité incohérente ou incertaine, le défaut de chefs reconnus dans cette majorité, ou des dissentiments accentués entre les deux Chambres. Et ce choix plus libre n'est qu'un embarras plus grand, puisqu'il implique dans le Parlement l'absence de quelque condition essentielle au bon fonctionnement du régime parlementaire.

La chute des cabinets nous offre un spectacle tout semblable. En théorie, c'est le chef de l'Etat seul qui peut renvoyer ses ministres, et les renvoyer individuellement. Si la mesure d'une révocation n'est guère en usage, il peut du moins provoquer leur démission, comme plus d'un exemple ancien ou récent nous l'a fait voir. — Mais ici d'abord la solidarité ministérielle devra d'ordinaire entraîner la démission collective du cabinet, sauf à voir tel ministre rentrer aussitôt dans une combinaison nouvelle. Et surtout (pour ne pas parler d'une autre cause de dissolution des ministères, les dissentiments intérieurs entre ministres) c'est par l'influence des Chambres que sera le plus souvent amené le renouvellement du cabinet, soit qu'il ait perdu la majorité d'une manière certaine, soit qu'il ne se soit pas senti assez soutenu dans une affaire par lui jugée grave, soit qu'enfin les agissements d'une majorité intempérante aient paru lui créer une situation sans dignité et sans lendemain. Quant au chef de l'Etat, si une majorité solide et vraiment unie sou-

tient son ministère, il se verra le plus souvent obligé de le conserver, comme il l'aura été de le prendre, à moins qu'il ne s'élève entre ses ministres et lui de graves différends personnels; car s'il s'agit de dissentiments politiques, c'est avec la majorité même qu'il entre en lutte, et le renvoi d'un ministère voulu par le Parlement, comme le maintien d'un ministère par lui condamné, peuvent soulever du même coup les grosses questions de conflit et de dissolution.

Pendant la durée que lui permet sa fragilité, quel rôle est réservé à ce ministère? Ici encore la théorie et les textes nous disent que le pouvoir exécutif est confié au président de la République, tandis que le pouvoir législatif s'exerce par la Chambre des députés et le Sénat. Il n'est point de pouvoir distinct attribué aux ministres, que la Constitution présente plutôt comme les agents du chef de l'État, dont ils doivent contresigner tous les actes. Rien ne leur est assigné en propre que leur responsabilité. — Mais à raison même de ce que cette responsabilité exclusive implique une grande liberté d'action, qu'elle les oblige à rendre compte à la fois au Président et aux Chambres, et enfin qu'elle est solidaire, il faut que les ministres en corps participent de la manière la plus large, et comme directeurs, à l'exercice des deux pouvoirs dont le jeu concerté assure la marche des affaires publiques.

La solidarité d'abord implique cette pratique déjà ancienne qu'il n'y a pas seulement des ministres, mais un conseil des ministres, le Cabinet. La Constitution l'a prévu, puisqu'elle confère dans un cas donné, s'il y a vacance de la Présidence, au conseil des mi-

nistres tout entier le droit d'exercer le pouvoir exécutif jusqu'à une élection nouvelle (1). Mais, n'eût-elle pas été consacrée par un texte pour ce cas exceptionnel, l'existence du conseil des ministres serait sortie des nécessités du régime parlementaire, du moment que les ministres sont solidairement responsables de la politique générale du gouvernement. Il est clair qu'il faut un conseil, où tout ce qui peut être regardé comme se référant à la politique générale soit délibéré en commun et puisse être tenu pour accepté par tous; et bien des choses y peuvent rentrer, non-seulement la discussion des programmes de gouvernement ou des graves mesures extérieures ou intérieures, mais les propositions de projets de loi importants, et jusqu'à des nominations même quand il s'agit de hauts emplois publics. Ce conseil, nous le voyons se réunir soit à jours fixes, soit dans toutes circonstances graves; et le président de la République peut à coup sûr y assister, quoiqu'il y ait un chef de cabinet, puisqu'il a, lui aussi, son rôle à jouer, ses avis ou sa signature à donner dans tous les actes de gouvernement. L'usage s'est introduit, et cet usage n'est pas entièrement nouveau, que des réunions distinctes et pour ainsi dire préparatoires aient lieu sous la présidence du chef du cabinet : pratique assurément très-raisonnable pour que les ministres qui relèvent à la fois des Chambres et du chef de l'État, puissent arrêter entre eux la ligne de conduite à suivre devant les grands pouvoirs qu'ils ont

(1) Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. Art. 7. V. encore art. 4 de cette loi, et loi sur les rapports des pouvoirs publics (Art. 12 3e).

à représenter et à unir. Ils ne sauraient trop faire pour assurer ce qu'on appelle en langage parlementaire leur homogénéité, et ce qu'a dit depuis longtemps et plus simplement le proverbe : L'union fait la force.

Cette force d'union, les ministres n'en ont-ils pas le plus grand besoin pour garder le rôle et l'attidude qui leur conviennent en présence des pouvoirs publics? Leur responsabilité même, dans l'esprit de la Constitution, implique qu'ils réclament et qu'ils prennent la direction du gouvernement comme du travail législatif, en véritables chefs qui, n'ayant que des volontaires à conduire, doivent sous peine d'encourir de légitimes désertions justifier sans cesse la conception et l'exécution de leurs plans.

Personne ne songe plus aujourd'hui à soutenir que les ministres ne doivent être que des agents ou des commis supérieurs du chef de l'État. Mais il ne serait pas plus juste de les transformer, comme on essaie parfois de le faire, en simples exécuteurs des volontés du Parlement, chargés de prendre et de suivre ses instructions ou ses programmes. Cette doctrine, chère à certains théoriciens et trop facile à formuler d'un mot, oublie d'ailleurs de nous dire comment se forment et se manifestent d'avance sur chaque question ces prétendues volontés préexistantes du Parlement. Qu'est-ce en effet que la volonté d'une majorité parlementaire, sinon la résultante d'opinions qui se coordonnent librement dans la vie publique, en grande partie sous l'inspiration et la direction des plus capables et des meilleurs? Et ce sont ceux-là mêmes que la majorité doit porter au ministère, d'accord avec le chef de l'État, pour recevoir et

contrôler leurs inspirations non moins que pour leur imposer les siennes. Il serait contraire aux saines pratiques du régime parlementaire, et il pourrait lui être funeste, de voir les ministres subir avec docilité l'influence prédominante de quelque puissance occulte s'exerçant au dedans ou au dehors du Parlement; et il ne serait pas moins déplorable de les voir marchant à la dérive, sur les indications multiples, incohérentes, données si volontiers par tant d'individualités ambitieuses ou brouillonnes. Les majorités qui comprennent leur intérêt doivent savoir bien choisir leurs chefs et, quand elles les ont portés au pouvoir, s'imposer pour les suivre une forte discipline, tant qu'ils n'ont point démérité gravement de leur confiance. Pour les ministres, qui ont accepté cette belle mais lourde mission, ils doivent savoir ou dire ou faire entendre qu'en assumant une responsabilité effective, ils tiennent à tracer eux-mêmes les plans qu'ils proposent, et à marcher en guides dans les chemins dont ils répondent. Rien n'est plus triste qu'un ministère traîné à la remorque ou obligé de louvoyer entre des vents contraires, lorsqu'il devrait hardiment tenter, pendant sa traversée, de mener les affaires publiques à bon port, assuré comme d'un vent favorable de la confiance des pouvoirs et de l'opinion.

Mais l'homogénéité parfaite des cabinets, leur puissance de direction sur les Chambres, ne sont pas des préceptes susceptibles d'être écrits comme règles de droit dans une constitution. Les ministères ne sont en cela que le reflet des Chambres et du pays lui-même, plus ou moins préparés par leur esprit politique aux

vraies conditions du régime parlementaire. Tout ce qu'on peut dire, c'est que ce régime ainsi entendu est dans la pensée, dans le vœu de notre Constitution.

Est-ce bien sous ces traits qu'il se montre dans notre pratique constitutionnelle? N'est-ce pas ainsi qu'il apparaît dans les pays les mieux renommés pour leurs usages parlementaires? Il est souvent plus facile et plus sage de faire directement l'observation sur un autre pays que sur le sien.

En Angleterre il est visible, et depuis longtemps, que les ministères sont plus aisément formés, plus durables, plus homogènes, plus directeurs, qu'ils n'ont jamais été en France. Si l'on en recherche la cause on pourra être tenté de la voir surtout dans la faiblesse ou l'effacement presque volontaire de la Chambre des lords et de la royauté. Il est certain que la royauté et la Chambre des pairs ne semblent ni exercer ni prétendre une grande influence sur la formation ou sur l'action des ministères, et que la Chambre des communes possède en cela une prépondérance presque exclusive; tandis que chez nous la part d'influence réservée, et que nous avons tenu à réserver, au Président de la République comme au Sénat peut sembler une cause de tiraillements susceptibles de compromettre dans les ministères l'unité et la force. Il n'est guère douteux même que la puissance et le rôle différents assignés à notre Sénat et à la Chambre des lords ont pu déjà ou pourront dans l'avenir avoir ici une grande importance.

Est-ce bien là pourtant la raison majeure qui explique l'infériorité de nos ministères, et ne faut-il pas considérer plutôt comme le vice principal dont nous

souffrons le défaut d'organisation simple et puissante des partis ? Est-il bien sûr que nos Chambres de députés, même laissées à elles seules, constitueraient des cabinets plus homogènes et plus durables ?

En Angleterre, c'est une coutume déjà ancienne, soigneusement entretenue par tous les hommes publics, et transmise à ceux qui veulent le devenir, d'entrer dans l'un des grands partis qui se disputent l'opinion publique et le pouvoir. Qui dit parti dit association libre, impliquant communauté d'idées politiques, d'intérêt, de passions mêmes, mais association où chacun des membres, tant qu'il lui plaît d'en être, sacrifie quelque chose de sa liberté de pensée et d'action pour accroître et employer la force commune. Ces partis ont leur organisation et pour ainsi dire leurs règlements, ils reconnaissent des chefs désignés par leur situation ou leur talent; et comme le pays est couvert de leurs adhérents ou auxiliaires, ils se disputent les sièges électoraux. Les groupes, qu'on voit compacts, à rangs serrés, dans la Chambre des communes, ne sont qu'une image réduite et choisie de ces grands partis nationaux. Dans cette Chambre, à plus forte raison, ils conservent une discipline rigoureuse, ils ont leur *leader*, ils visent à former un corps de volontaires tout disposés pour l'action. Et s'ils ont à faire campagne, comme vaincus dans l'opposition, comme victorieux au pouvoir, leur état-major est tout prêt pour diriger cette guerre d'autant plus savante et courtoise, qu'il s'agit de véritable stratégie et non d'échauffourées parlementaires. Les généraux futurs se forment à leur tour au milieu de ces luttes; et c'est ainsi que se créent ou s'entretiennent des

ministères homogènes, véritables conducteurs des majorités qui les appuient, pendant que la masse des électeurs flottants ou moins engagés restent juges de ce combat légal, où il va de leurs intérêts, et donnent aux partis, tour à tour, les contingents qui décident de la victoire.

Il y a longtemps qu'on a dit en France que cette organisation solide des partis est une nécessité du gouvernement parlementaire. On la comprenait et on la désirait déjà sous le régime de Juillet. M. Guizot n'a-t-il pas dit à la tribune, comme il l'a écrit depuis dans ses Mémoires que « la formation des partis est dans de tels gouvernements la condition de l'action politique régulière et efficace; que, sans l'influence permanente de l'association libre, tout esprit d'ensemble et de suite disparaît sous les souffles violents et variables de la liberté. » Nous pourrions même ajouter sous l'action dissolvante des intérêts mesquins, des ambitions individuelles ou de l'esprit de coterie.

Mais il ajoutait aussi que ces partis ne peuvent être chez nous, comme ils n'ont été en Angleterre, que l'œuvre du temps, « qu'ils appartiennent à l'époque des révolutions accomplies et non à l'époque de bouleversement où elles s'accomplissent ». Nous sommes loin d'avoir atteint ce résultat, cette organisation nous manque encore, et de là nous viennent, plus que de toute autre cause, la faiblesse et l'instabilité de nos ministères et l'incohérence des majorités. Faut-il en rejeter la faute sur le suffrage universel, qui par ses masses ignorantes et mobiles, semble se prêter moins aisément à ce travail? Le but serait-il plus vite et mieux

atteint par le scrutin de liste que par le scrutin d'arrondissement? La vérité est bien plutôt que cette formation de partis, ayant leurs traditions et leurs principes, doit être avant tout œuvre de patience et de bon sens public. Ce n'est pas chose aisée de fonder, dans le domaine de la politique, des associations libres et pourtant durables et puissantes. Néanmoins il y faudra réussir, sous peine de ne jamais connaître les saines pratiques du régime parlementaire. Les bons et vrais ministères sont à ce prix. Il n'y a point de gouvernement parlementaire sans un ministère fortement constitué, et tel qu'on pourrait lui rendre le beau nom de Directoire, si nos constitutions et notre histoire ne lui avaient déjà fixé un autre sens.

Après avoir ainsi tenté de décrire l'organisation présente des rouages constitutionnels, est-il bien nécessaire de la résumer? M. Littré, peu avant sa mort, en donnait cet aperçu très juste : « Tout part du suffrage universel, base de nos institutions. C'est lui qui élit directement les députés — qui élit indirectement les sénateurs par un suffrage restreint — qui élit plus indirectement le Président de la République par le Sénat et la Chambre des députés — et enfin plus indirectement encore le gouvernement ou ministère par accord du Président de la République, des sénateurs et des députés ». Il en concluait qu'il y a là une organisa-

tion judicieuse, suffisamment pondérée, dont la France, sans se livrer à de nouveaux essais de mécanique constitutionnelle, devrait savoir s'accommoder. L'opinion de ce sage était de celles qui ont du poids; voilà pourquoi nous l'avons citée.

SECTION II

L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

I

Concours des Pouvoirs publics

Il ne sera pas question ici du Congrès, que déjà nous avons vu intervenir pour l'élection du Président de la République, et dont il devra être parlé plus loin quant à ses attributions exceptionnelles de révision. Nous n'envisagerons en ce moment que la marche des pouvoirs publics qui ont la charge constante des intérêts généraux du pays. Déjà nous avons eu à exprimer cette idée que leur mission est de concourir à la législation et au gouvernement. Il reste seulement à marquer d'une manière plus précise la raison de leur concours, et le rôle respectif qui doit leur être assigné dans cet exercice en commun des deux plus larges attributs de la souveraineté.

Quand nous les disons appelés à légiférer et gouverner ensemble, ne va-t-on pas objecter aussitôt que

c'est là étendre hors de sa sphère restreinte l'action du pouvoir exécutif, méconnaître en même temps le principe de la séparation des pouvoirs, et renier ainsi doublement les traditions constantes de nos constitutions républicaines, qui paraissent encore implicitement consacrées dans les lois de 1875? Cette objection nous met aux prises avec des idées fausses qu'il faut commencer par écarter, pour achever de mieux saisir le mécanisme du régime parlementaire et l'esprit de notre Constitution.

D'après une doctrine encore répandue et qui vient en droite ligne de J.-J. Rousseau et des théoriciens de la Constituante, les fonctions régulières de l'État se résument toutes dans ces deux idées : faire les lois, les faire exécuter. Si l'on a dès lors, dans un système représentatif, à fixer les attributs des pouvoirs publics et à en faire entre eux l'exacte distribution, le mieux est d'établir que chacune de ces fonctions sera l'exclusif apanage de deux pouvoirs distincts, appelés pour cela même législatif et exécutif. Qui ne connaît le raisonnement favori de cette doctrine, devenu classique? Dans un pays libre où règne sans conteste le principe de la souveraineté nationale, tout ne se ramène-t-il pas à ces deux termes : déclarer sur chaque question la volonté générale, pour en procurer ensuite l'application? Or qu'est-ce que la loi, sinon l'expression même de la volonté générale? « La seule définition raisonnable qu'on puisse donner de la loi, d'après Sieyès, c'est de dire qu'elle est l'expression de la volonté des gouvernés. » Il faudra donc traiter comme loi tout acte, toute mesure qui semble impliquer une adhésion de la

volonté générale; et on étendra ainsi démesurément le domaine du pouvoir législatif pour réduire l'exécutif au rôle de simple instrument. C'était presque un lieu commun en 1789 pour les Sieyès, les Barnave, et plus encore pour les Robespierre et les Pétion, d'affirmer que des deux pouvoirs l'un était conçu exclusivement pour vouloir, l'autre pour agir, et jamais il ne fut fait un plus fréquent emploi de l'image, sinon du vers de Corneille :

Sire, j'en suis la tête, il n'en est que le bras (1).

Partant de ces axiomes, il était tout simple d'en déduire que c'est aux assemblées, et plus logiquement encore à l'assemblée unique, de servir seule d'organe à l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire d'être chargée seule de préparer, de discuter et d'imposer les lois, tandis que le chef de l'État et ses ministres devaient être renfermés dans leur application. Lorsqu'on a ainsi conçu l'idéal de la division des pou-

(1) Cette manière de concevoir la distinction des pouvoirs législatif et exécutif, en vue d'affaiblir et de subordonner ce dernier à l'excès, se retrouve dans toutes les discussions constitutionnelles de ce temps, mais principalement dans le grand débat de mai 1790 sur l'exercice du droit de paix et de guerre. Comment débute le célèbre discours de Barnave, qui compromit un moment la popularité de Mirabeau? « On a universellement reconnu le principe de la division des pouvoirs; on a reconnu que l'expression de la volonté générale ne pouvait être donnée que dans les Assemblées élues par le peuple..... De là vous avez conclu que l'Assemblée nationale aurait le droit de faire la loi, et le roi celui de la faire exécuter. De là il résulte que la détermination de faire la guerre, qui n'est autre chose que l'acte de la volonté générale, doit être dévolue aux représentants du peuple. » C'était bien faire, dans le langage du temps, ce qu'il appelle lui-même une exposition de principes. *Ab uno disce ommes.*

voirs, la conséquence inévitable est en effet de réduire l'un d'eux au rôle subalterne de commis d'exécution. Il n'est plus même surprenant qu'avec l'intrépide logique des esprits étroits on soit conduit à interdire au chef de l'Etat de prendre ses ministres dans la représentation nationale, toujours en vue de mieux séparer les pouvoirs, la volonté et l'action.

On goûte moins de nos jours ces aphorismes tranchants qui ont abusé des mots de pouvoir législatif et exécutif pour répudier une analyse plus vraie des faits de souveraineté, celle qui distingue les lois et les actes de gouvernement.

Personne ne contestera à coup sûr que dans un pays libre rien ne doit être décidé ni entrepris contre le sentiment public; et tant qu'on restera dans le domaine des idées abstraites, il sera toujours vrai de poser en principe que les pouvoirs de l'État sont destinés « à exprimer puis à accomplir la volonté générale ». Mais de là à prétendre que toutes décisions, toutes mesures d'intérêt public, réclament une délibération préalable, et comme une déclaration expresse de volonté nationale par l'organe des Assemblées; de là à conclure que tout doive se ramener à la confection et à l'application d'une loi, il y a loin. L'usage et le bon sens ont résisté à cette extension indéfinie du domaine législatif. A-t-on jamais pu s'accoutumer à dire que déclarer ou conduire une guerre, nouer des alliances, conclure un traité, un concordat, c'était faire une loi ou appliquer une loi? Et même, pour les affaires intérieures, donner la haute impulsion à l'administration tout entière tant par les instructions que par le choix du per-

sonnel, n'est-ce aussi que faire simplement l'application de la loi, comme encaisser l'impôt ou payer les créanciers de l'État? Concevrions-nous les Assemblées, sous prétexte qu'il leur appartient d'exprimer le sentiment public, s'avisant de dicter comme actes de volonté générale les notes diplomatiques ou les circulaires administratives, et de faire jusqu'aux nominations? Le raisonnement peut mener jusque là (1); la raison dit

(1) Et de fait il a mené jusque là sur bien des points les théoriciens de la Constituante. C'est sous l'empire de ces idées qu'elle faillit réserver à l'Assemblée seule le droit de déclarer la guerre ou de conclure les traités, comme actes de volonté générale, et qu'elle l'eût fait peut-être sans le bon sens et le courage de Mirabeau, qui lui arracha le maintien de l'initiative royale dans les affaires extérieures.

Mais où ces idées triomphèrent pleinement, c'est dans l'organisation de l'administration intérieure, dans ce singulier système qui, après avoir proclamé le roi « chef suprême de l'administration générale du royaume, chargé de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique » ne lui laissait le droit de nommer, à quelque degré que ce fut, aucun des administrateurs ni aucun des officiers des gardes nationales et donnait la haute main à l'Assemblée plutôt qu'au roi dans le contrôle des diverses administrations.

Il y avait là l'effet beaucoup trop logique de deux influences :

1° L'une, celle des théories. Désigner les administrateurs et diriger l'administration c'étaient des actes de volonté, comme on disait alors. Eût-il été convenable de les laisser au roi qui ne devait avoir qu'un rôle d'exécution?

2° L'autre, celle de la défiance invétérée du roi et de ses ministres, qui fit si souvent oublier à l'Assemblée ces sages paroles de Mirabeau dans la discussion du droit de guerre : « Tout peut se soutenir excepté l'inconséquence : dites-nous qu'il ne faut pas de roi. Ne dites pas qu'il ne faut qu'un roi impuissant et inutile! »

La conséquence de ces doctrines était que, comme les Assemblées, alors même qu'elles se réservent la décision de toutes les mesures, ne peuvent la prendre dans la forme des délibérations législatives ordinaires, il fallait bien s'en remettre de ce soin à des commissions désignées par elles. Le gouvernement et l'administration au lieu de rester entre les mains du chef de l'Etat et de ses ministres devaient passer à des comités. Cela devint une pratique pendant la Consti-

assez que tout cet ensemble de mesures ne saurait être leur œuvre, qu'il est dans la gestion des affaires publiques une foule de questions, même parmi les plus graves, qui exigent une résolution prompte ou secrète, qui réclament à la fois unité de décision et d'exécution. Quoi qu'on en dise la déclaration de la volonté générale et son application ne sont pas toujours choses divisibles, et susceptibles d'être confiées à des personnes ou à des corps différents; et il ne sert de rien d'invoquer la belle comparaison de la tête et du bras si on les disjoint en les plaçant dans des êtres distincts. Il faut donc élargir la sphère de la puissance exécutive (1) pour lui laisser le soin, en s'inspirant d'ailleurs du sentiment public, de préparer ou d'accomplir d'elle-même les actes de souveraineté qui ne sauraient être soumis

tuante et sous la Convention non plus seulement une pratique, mais une théorie. C'est en effet le dernier mot de ces fausses conceptions.

(1) Ces expressions de pouvoir législatif et exécutif sont entrées dans la langue courante et dans le style constitutionnel, d'après les distinctions mêmes de Montesquieu. Mais il est curieux de voir comment on s'est servi jusqu'à l'abus de ses termes, sans se souvenir de ses définitions. Montesquieu n'a nulle part donné de la puissance exécutive une idée aussi étroite que celle qu'on a essayé d'y attacher suivant le nom même. Après l'avoir appelée en termes assez vagues ; « la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens » par opposition au pouvoir judiciaire, ou « puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil » ; il prend soin de dire que le pouvoir exécutif « fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions ». Et plus loin encore il l'appelle « cette partie du gouvernement qui a presque toujours besoin d'une action momentanée » qui est dès lors « mieux administrée par un que par plusieurs ». C'est le gouvernement anglais qu'il entendait décrire, et certes il ne lui donnait pas l'idée d'une puissance exécutive conçue suivant les théories étroites si en faveur dans la Constituante.

aux formes législatives. C'est à ces nécessités que répond la notion de gouvernement supérieure à celle de l'administration proprement dite, quoique celle-ci même implique bien autre chose encore qu'une application purement passive et pour ainsi dire automatique des lois. Veiller à la sécurité extérieure et intérieure, maintenir la dignité et les intérêts nationaux dans les relations avec l'étranger, animer d'un certain esprit toute l'administration intérieure, ce n'est plus là seulement pure affaire exécutive; de son vrai nom, c'est gouverner. Gouverner, a-t-on dit de nos jours, c'est prévoir; Mirabeau avait mieux dit déjà, c'est diriger. Pour diriger, il faut vouloir aussi bien qu'agir. Il le faut si bien qu'aujourd'hui nous ne concevions plus le chef de l'État et ses ministres, non seulement sans leurs attributions de gouvernement, mais même tenus à l'écart du travail législatif et laissés sans droit, ou de signaler les vices et les lacunes de la législation, ou de prendre eux-mêmes l'initiative des principaux projets de loi, ou enfin de combattre ceux qu'ils jugeraient inopportuns ou funestes.

Quand on a fait ainsi bon marché de ces conceptions étroites sur la mission de l'exécutif, il faut encore rejeter les conséquences outrées qu'on a voulu tirer de l'idée même de la séparation des pouvoirs. N'avons-nous pas vu des constitutions, par une sorte de passion pour ce principe, s'efforcer de parquer chacun des pouvoirs dans des fonctions spéciales comme s'il devait suffire, pour prévenir entre eux les conflits ou les chocs, d'établir soigneusement dans des textes de loi des barrières sans gardien? Ces belles théories, après

avoir déjà si fort gâté la Constitution de 1791, devaient faire écrire dans la Constitution de l'an III que ni le Directoire ni ses ministres ne pourraient avoir de communication directe avec les deux Conseils, et encore que les Cinq-Cents n'auraient jamais qu'à proposer les lois, les Anciens qu'à rejeter ou approuver dans leur ensemble les résolutions des Cinq-Cents. Poussées à leurs dernières limites, n'ont-elles pas amené Sieyès, le plus grand théoricien de la séparation des pouvoirs, à distinguer quatre catégories de volontés dans la nation, les « volontés constituante, législative, pétitionnaire et gouvernante », pour les faire représenter exclusivement dans l'État par autant de corps différents, appelés à travailler côte à côte sans jamais se heurter à la félicité publique (1)? Ils allaient devenir, entre les mains de Bonaparte, les trois Assemblées du Sénat, du Corps législatif et du Tribunat, jointes au Gouvernement mais dominées par lui dans la Constitution de l'an VIII.

Aujourd'hui nous ne voyons plus là que des mécanismes ingénieux inspirés par des idées fausses, et nous ne comprenons plus l'existence de pouvoirs distincts sans moyens établis de faciliter leurs rapports

(1) Il faut lire à ce sujet l'étonnant discours prononcé par Sieyès à la Convention, le 2 thermidor an III, dans les discussions préparatoires de la Constitution de l'an III. On peut voir, en le comparant à son discours du 7 septembre 1789 dans la Constituante, combien ses méditations solitaires pendant la Législative et la Convention l'avaient poussé à s'enfoncer plus avant dans cette thèse, qui fut toujours sa thèse favorite, de la séparation des pouvoirs. « Le citoyen Sieyès, disait Bonaparte, a toute sa vie profondément médité sur l'organisation politique des gouvernements ». Mais si le premier Consul accepta de lui les rouages si compliqués de la Constitution de l'an VIII, ce ne fut pas sans les rectifier d'après ses propres inspirations.

et de ménager leur concert. Quand bien même il serait vrai de dire que l'exécutif n'a d'autre fonction que d'appliquer les lois, il nous semblerait peu admissible que les Assemblées, après les avoir faites, n'eussent aucun moyen de se faire rendre compte des règlements d'exécution qui pourraient les dénaturer. Mais si l'on doit reconnaître au chef de l'État et à ses ministres une mission plus large, celle de gouverner, si on leur laisse la charge de veiller à la sûreté intérieure et extérieure, le soin des relations diplomatiques, la disposition de la force armée, la direction de l'administration tout entière, se conçoit-il qu'ils puissent user d'une telle puissance d'action en dehors des Assemblées, sans leur assentiment ou leur confiance, que celles-ci doivent contempler tous les agissements du pouvoir exécutif sans aucun droit d'avertir ou de blâmer, sans moyen efficace de prévenir des entreprises hasardées ou funestes? Ce serait, sous prétexte de séparer les pouvoirs, laisser à l'exécutif une liberté dangereuse et dont il pourrait trop souvent user contre le sentiment public; ou, comme c'est là vouloir l'impossible, comme il n'y a point d'Assemblée librement élue par le pays qui se résigne, confinée à l'instar d'une Académie dans ses travaux législatifs, à rester indifférente ou étrangère à la conduite du gouvernement, ce serait exposer l'exécutif à de perpétuelles défiances, et condamner les pouvoirs publics à des tiraillements sans fin. Il serait aussi peu raisonnable d'empêcher les Chambres de participer au gouvernement pour l'inspirer et le contrôler, que de dénier à l'exécutif toute collaboration dans les lois, au risque de l'exposer sans

cesse à s'en voir jeter sur les bras d'impraticables. Il a donc fallu admettre que les pouvoirs publics ont besoin de relations incessantes, qu'ils ne sauraient vivre que de mutuelle confiance; et c'est précisément la mission donnée au ministère d'être à la fois l'instrument et le gage de ce constant accord qui fait la bonté, la supériorité du régime parlementaire. Le gouvernement de cabinet est comme le correctif indispensable de la séparation des pouvoirs, car il est fait pour empêcher des pouvoirs distincts, placés en face les uns des autres forts de leurs droits, de se livrer à ces tracasseries, à ces mésintelligences permanentes, qui semblaient la conséquence forcée des constitutions de 1791 ou de l'an III.

Mais si le législatif et l'exécutif doivent ainsi concourir à légiférer et gouverner, que subsistera-t-il du principe de la séparation des pouvoirs, tant de fois proclamé chez nous depuis Montesquieu comme la condition première d'une vraie constitution et d'un gouvernement libre? — Deux choses, et toutes deux de grande importance : la nécessité d'établir plusieurs pouvoirs pour échapper aux dangers d'un pouvoir unique, et le besoin d'une judicieuse répartition de la tâche commune entre ces divers pouvoirs, pour en tirer les résultats les plus féconds sans altérer leur harmonie.

Il est un côté d'abord par où le principe de la séparation des pouvoirs demeure une vérité absolue et salutaire, c'est que dans un régime représentatif toute la puissance publique ne doit pas être concentrée dans les mêmes mains. Montesquieu, qui a tant fait pour éclairer et propager ce principe de saine politique, n'a pas voulu

dire autre chose pour qui recherche avec soin le fond de sa pensée. « Tout serait perdu, dit-il, si le même homme ou le même corps exerçait les trois pouvoirs. » Aussi a-t-il écrit quelques lignes plus haut que « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir ». Voilà pourquoi il est bon, nécessaire même, qu'au lieu d'être abandonnée tout entière aux mains d'un seul homme comme Napoléon ou Louis XIV, ou d'une seule Assemblée comme la Convention, que l'histoire nous montre énivrés et égarés par leur toute-puissance, la souveraineté soit remise à plusieurs organes constitués en forces indépendantes, destinées non à se combattre mais à se tempérer l'une par l'autre, non à se consumer en disputes mais à s'éclairer et se contrôler mutuellement, sous le regard et le jugement du pays tout entier. Deux avis valent mieux qu'un, dit le proverbe, et la vieille image du char de l'Etat ne le montre pas entraîné sans frein. Etablir des pouvoirs distincts chargés en commun de résoudre les mêmes questions, de pourvoir aux mêmes intérêts, c'est faire sortir de leurs débats, de leur accord ou de leurs transactions, un plus juste souci de l'opinion et de la raison publique; d'autant que le sentiment national se formera mieux lui-même à la vue de cette œuvre législative et gouvernementale menée au grand jour.

Tout système a son revers, et la séparation des pouvoirs a ses dangers quoique bien éloignés de ceux du despotisme. Il peut se faire que de l'équilibre des pouvoirs résulte pour la marche du gouvernement trop de lenteur, parfois même l'immobilité. Il est à craindre

que leur collaboration ou leur concours ne se change à certains jours en tiraillements ou en discordes. Aussi était-il nécessaire d'imaginer des moyens de prévenir ou de trancher les différends. Pour les cas extrêmes la dissolution de la Chambre populaire permet de faire appel au jugement du pays. Pour l'entente journalière il a fallu forger un instrument d'harmonie qui obtienne de ces forces distinctes, au lieu de dissonnances, un concert de pensée et d'action ; ce sera le ministère sorti de leur commun accord et soucieux d'entretenir leur concorde, sans laquelle il ne peut rien. Montesquieu, qui peut-être n'avait pas de son temps des données suffisantes pour entrevoir ce rôle du ministère, avait du moins aperçu et rendu l'idée avec sa grande justesse, quand il ajoutait : « Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction; mais comme par le mouvement nécessaire des choses elles seront contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert ». Les choses sans doute ne vont point ainsi d'elles-mêmes dans l'ordre politique, si l'intelligence humaine ne s'applique à prévoir et satisfaire leurs exigences. Cette idée de Montesquieu, le mécanisme du gouvernement du cabinet est venu la réaliser comme le seul, ou tout au moins le meilleur moyen de conserver, dans la séparation des pouvoirs, l'entente et l'unité d'action librement obtenues au lieu de l'unité fatale du despotisme.

S'il a été jugé indispensable d'organiser des pouvoirs représentatifs distincts pour l'exercice de la souveraineté, la raison dit aussi qu'il ne saurait être question de donner à ces pouvoirs des fonctions ab-

solument identiques, d'en faire des ouvriers chargés l'un après l'autre de prendre, puis de reprendre la même besogne. Ils doivent bien plutôt ressembler à des associés qui savent faire entre eux, suivant leurs aptitudes, une judicieuse répartition des tâches qu'exige la bonne gestion des intérêts communs, tout en conservant leur contrôle réciproque ou même la nécessité d'une entente préalable et d'une décision collective dans les grandes affaires. De là est venue l'idée d'établir côte à côte avec des rôles distincts les pouvoirs législatif et exécutif. A considérer l'ensemble des actes de souveraineté et ce champ si vaste de résolutions ou de mesures à prendre au nom de l'Etat, il en est qui semblent se prêter bien mieux à une préparation lente et réfléchie, à une délibération publique, et ce seront les lois; d'autres au contraires qui veulent une décision plus prompte ou plus secrète, et ce seront à proprement parler les actes de gouvernement. Il n'est pas besoin d'un long examen pour comprendre qu'on ne forme pas une alliance, qu'on ne met point des troupes en mouvement, qu'on ne nomme point des fonctionnaires de la même manière qu'on discute des règles pour la presse ou l'établissement d'un nouvel impôt. On retrouverait ici, au faîte des pouvoirs publics, quelque écho du principe qui domine tout notre système administratif. « Agir est le fait d'un seul, délibérer le fait de plusieurs ». C'est sous l'empire de ces considérations qui s'imposent, que s'est fondée la division traditionnelle des attributions législatives et des attributions exécutives ou gouvernementales, et qu'il a dû être pourvu différemment au moyen de les faire exercer

sans oublier à la fois ce que les nécessités pratiques réclament et ce que veut le juste respect du sentiment public.

Ainsi s'est établie une distinction judicieuse qui a su conserver néanmoins dans la marche des affaires publiques le concours des pouvoirs.

Quand il s'agit de matières législatives, le principe est qu'aucun projet, aucune résolution ne peuvent devenir loi sans une délibération et un vote préliminaires des assemblées. C'est en ce sens qu'il est vrai de dire que le pouvoir législatif leur est confié, quoiqu'elles doivent accepter une large collaboration du gouvernement dans la confection de la loi.

Est-il question d'attributions exécutives? La règle est au contraire que le gouvernement décide et agit spontanément sous sa responsabilité, sans un assentiment formel et préalable des Chambres. Non que leur influence ne soit ici encore puissante et même prépondérante; mais elle ne se fait sentir que d'une manière générale par le choix et le maintien des ministères, ou d'une manière indirecte dans chaque affaire par voie de conseil, de contrôle ou de blâme.

Sans doute ce n'est pas chose aisée de faire un juste partage de ces deux ordres d'attributions. En théorie même il soulève des questions délicates, et on n'ignore pas que notre droit constitutionnel n'a pas fixé de tous points les frontières certaines de la loi et du décret. Mais l'idée même d'une distinction s'impose comme fondamentale, et toute bonne constitution est obligée de l'appliquer.

Ici encore l'Angleterre a pu servir de modèle. Sans

s'être abandonnée aux théories abstraites, sans avoir jamais songé à tracer *à priori* une démarcation rationnelle dans les fonctions de ses divers pouvoirs, elle a su, par l'action d'une coutume lente et réfléchie, assurer dans sa Constitution les moyens d'un gouvernement fort, sans rien faire perdre au Parlement de ses prérogatives législatives, de ses droits d'influence et de contrôle. Au gouvernement elle a reconnu jusqu'à la liberté de prendre sur lui de faire la paix, de déclarer la guerre, de conclure des traités, en y joignant l'initiative exclusive des budgets, l'initiative ordinaire des *bills* principaux ; mais aux Chambres elle a réservé le droit de voter tous subsides, et particulièrement ceux sans lesquels aucune guerre n'est possible, le droit de faire et consacrer les lois sans que la royauté puisse songer encore à imposer son veto, et par dessus tout, comme suprême moyen d'influence, la faculté de désigner et de renverser les ministères, de leur demander compte à toute heure.

La France avait cet exemple sous les yeux quand commença son odyssée à la poursuite d'une constitution libre et durable ; et sans doute elle n'a point dédaigné de le prendre en considération, sauf à s'en écarter le plus souvent sous l'empire de préoccupations de théorie ou de circonstance. Il serait inutile de rappeler celles de nos constitutions qui, n'ayant pas eu pour but de fonder un régime de liberté politique, ont sacrifié de parti pris les Assemblées représentatives à l'autorité du gouvernement. Mais que de variantes on peut trouver encore dans celles qui ont paru sincèrement vouloir un gouvernement libre, et surtout quelles

divergences profondes entre le système des Constitutions républicaines et celui des Constitutions monarchiques !En 1791, en l'an III, en 1848, le pouvoir exécutif est mis en présence d'assemblées permanentes, il est réduit à la moindre somme d'attributions, et dans celles qui lui sont laissées toutes les dispositions ont été prises pour lui lier les mains. Il semble qu'on n'ait cru pouvoir rien faire de mieux pour la liberté que de le concevoir dans la défiance, et de le subordonner à des assemblées rendues toutes-puissantes jusque dans le gouvernement, sans être investies des vrais moyens de gouverner. En 1814 au contraire, et après 1830, la royauté apparaît richement dotée de la sanction aussi bien que de l'initiative des lois, du droit de conclure les traités et de déclarer la guerre; mais, outre le vote des budgets, les Chambres ont pour arme la responsabilité ministérielle. C'est la reproduction presque fidèle du système anglais, où le gouvernement a conservé la force que donne une grande aisance de mouvement et de décision, mais retenu par des freins qui suffisent à empêcher que cette force ne se déploie contrairement au sentiment public.

Notre Constitution avait à choisir entre ces précédents et ces exemples, et quoiqu'elle visât plutôt à imiter la monarchie constitutionnelle et les modèles les plus éprouvés du gouvernement parlementaire, il lui était difficile de ne point concéder quelque chose aux traditions des constitutions républicaines pour resserrer les limites du pouvoir exécutif. Il dut se faire ici une de ces transactions qui abondent dans nos lois de 1875. Le chef de l'Etat se vit retirer, dans les

lois la sanction, dans les actes de gouvernement le droit de déclarer la guerre et de conclure certains traités sans l'assentiment formel des Chambres (1); retranchements d'ailleurs plus apparents que réels là où l'exécutif ne songe pas à méconnaître les saines pratiques du gouvernement parlementaire, mais qui, eu égard à la gravité des actes ainsi réservés, peuvent garder leur importance en présence d'un président et de ministres aventureux. Du moins, en dépit de ces concessions, l'idée de nos lois actuelles demeure celle d'établir à côté de Chambres puissantes un pouvoir exécutif muni de larges prérogatives, assuré d'une grande liberté de mouvement, et sans autres entraves sérieuses que celle de la responsabilité ministérielle, qui ne doit rien retirer à un grand gouvernement de la force dont il a besoin quand des Chambres, fermes dans leur contrôle mais ni taquines ni jalouses, savent produire de bons ministères et les soutenir.

(1) Loi sur les rapports des pouvoirs publics. Art. 8 et 9. Il résulte de l'article 8, qui est relatif aux traités, que le gouvernement a le droit de conclure tous ceux qui ne sont pas compris dans l'énumération limitative du 2°, sauf les difficultés d'interprétation de ce texte.

Quant à l'article 9, en interdisant au président « de déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres » il n'a pas fourni, il ne pouvait fournir les moyens de discerner les signes caractéristiques qui distinguent l'état de guerre ouverte des commencements d'hostilité et des mesures militaires auxquels le gouvernement doit pourvoir sans retard. On supprime et non sans avantage tous ces embarras quand on abandonne au gouvernement, dans sa mission générale de veiller aux relations et à la sécurité extérieures, jusqu'au droit de guerre, sauf à réserver aussi aux Chambres dans leur plénitude les garanties qu'elles tirent de la responsabilité ministérielle et du vote des subsides.

Législation

Dans tout pays à civilisation riche et complexe, faire les lois est une fonction immense qui ne chôme jamais. Elle devient plus active encore lorsque, comme en France, après avoir adopté la forme précise du droit écrit pour toutes les institutions civiles, l'esprit national répugne à leur développement ou leur transformation au moyen d'errements coutumiers, et quand par surcroît des révolutions politiques fréquentes semblent condamner à l'instabilité les diverses branches du droit public.

Nous n'avons pas ici pour but de démêler jusqu'où s'étend le domaine de la loi. Nous ne nous proposons pas davantage d'examiner en détail le mécanisme du travail législatif, quoiqu'il pourrait être intéressant de rechercher si nos législateurs se montrent assez soucieux des procédés, des précautions les plus recommandés pour assurer une bonne préparation et une bonne rédaction des lois. Il convient de nous borner à étudier comment se réalise le concours des pouvoirs publics dans l'œuvre législative, et quelle part d'influence l'esprit de la Constitution semble y avoir réservée à chacun d'eux. Il est clair que c'est en vue des lois ayant un caractère politique plutôt que des lois

d'affaires ou des lois purement civiles, que ces questions présentent intérêt.

Le texte même de la Constitution nous invite à faire une distinction préalable, et à mettre à part les lois de finances.

Si nous considérons d'abord les lois ordinaires, en pure théorie le rôle principal, la suprématie même appartient aux deux Chambres, qui sont avant tout de grands conseils législatifs. Leur prépondérance est si clairement écrite que non-seulement il n'est pas de loi qui se conçoive sans leur agrément formel, mais qu'elles peuvent même à elles seules faire la loi tout entière, et l'imposer au pouvoir exécutif. Elles ont l'initiative, qui permet à chacun de leurs membres de rédiger et proposer des projets sur un sujet quelconque. La discussion et le vote leur appartiennent. Et après ce vote la loi est si bien parfaite que le pouvoir exécutif est tenu de la promulguer à bref délai (1). Il y a là une telle puissance et susceptible, étant donné le domaine presque indéfini de la loi, de se rendre si envahissante, que la seule préoccupation qu'elle éveille est celle des tempéraments apportés pour prévenir l'omnipotence législative aussi dangereuse que tout autre despotisme.

Il est visible que notre Constitution n'a voulu conserver, entre les mains du pouvoir exécutif, aucun des freins que plusieurs de ses devancières avaient opposés au pouvoir législatif des Assemblées. Elle s'est gardée, et avec juste raison, de leur refuser le droit d'initiative à l'exemple des Constitutions de l'an VIII ou de 1852,

(1) Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, art. 3, 1°. Loi sur les rapports des pouvoirs publics, art. 7, 1°.

qui visaient à les priver du droit de traduire elles-mêmes les aspirations du pays, et à les dépouiller par là d'une de leurs plus légitimes prérogatives. Des Chambres sans initiative, ce qui entraîne presque nécessairement au gré d'un pouvoir ombrageux des Chambres sans droit d'amendement, ce sont des Chambres décapitées, presque abaissées au rang de Chambres consultatives. Mais en reconnaissant l'initiative aux assemblées, les lois de 1875 n'ont pas cru devoir maintenir au chef de l'État le droit de sanction, considéré dans les constitutions monarchiques, soit en 1830, soit même en 1791, comme un nécessaire contre-poids. N'était-ce pas comme un droit royal, qu'il eût semblé difficile sans doute de conserver dans une République? Il n'en est resté qu'une trace bien affaiblie, le droit pour le Président de demander aux Chambres, « dans les délais de la promulgation d'une loi, une nouvelle délibération qui ne peut lui être refusée » (1). Il y aurait exagération à voir là même un veto suspensif, puisque ce droit ne saurait apporter ni un obstacle, ni un retard sérieux à l'exécution d'une loi maintenue par les Chambres. Il est à présumer d'ailleurs que cette prérogative sera rarement exercée. Susceptible peut-être de quelque effet utile au sujet d'une imperfection secondaire qui se serait glissée et cachée dans une loi, elle ne réussirait sans doute ni à arrêter, ni à faire retirer quelque loi grave et passionnée, que les assemblées auraient tenu à voter en dépit des objections et des remontrances présentées avant le vote. Le Président serait alors

(1) Loi sur les rapports des pouvoirs publics, art. 7, 2°.

bientôt conduit à recourir à d'autres moyens constitutionnels plus énergiques d'atermoiement ou de résistance. L'expérience a démontré, surtout en France, que ce n'est point dans l'usage irritant d'un veto royal qu'il faut chercher un moyen efficace de résoudre les conflits qui peuvent s'élever entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Il est dans notre Constitution d'autres tempéraments plus heureusement conçus et d'un effet plus sûr. L'un d'eux a été placé dans l'organisation même du pouvoir législatif, et c'est la dualité des Chambres. Le régime parlementaire doit donner l'autre en assurant une participation large, active, du ministère au travail législatif.

Il est reconnu depuis longtemps par ceux qui croient surtout aux leçons de l'expérience et de l'histoire, que la division du pouvoir législatif entre deux Assemblées est la principale garantie contre les défaillances, les erreurs, les excès de mobilité ou de tyrannie de la puissance législative. Elle est d'ailleurs en parfaite harmonie avec l'idée fondamentale qui a inspiré le principe de la séparation des pouvoirs. C'est surtout aux mains d'une seconde Chambre qu'il convient de placer un droit de veto contre les entreprises trop hardies, contre les projets de réforme, ou prématurés ou mal conçus, éclos sous les influences ardentes de la Chambre populaire. Seule une Chambre haute, surtout lorsqu'elle est aussi une représentation nationale, peut exercer par ses délibérations publiques une autorité assez grande sur l'opinion pour lui faire accepter, après l'avoir justifié, le rejet ou le retard d'une loi considé-

rable empreinte de passion politique. Aussi n'est-il pas douteux que ce veto soit l'une des attributions capitales que l'esprit de notre Constitution assigne au Sénat. C'était la seule que la Constitution de l'an III avait consacrée pour le Conseil des Anciens.

Il ne siérait pas d'oublier que nos lois de 1875 n'on pas cru devoir, à son exemple, restreindre légalement le Sénat à cette unique attribution. Comme la Charte de 1830, elles lui accordent en principe les mêmes prérogatives qu'à la Chambre des députés. Il jouit comme elle de l'initiative des lois et du droit de les amender (1). Tous les moyens lui sont ainsi donnés pour exercer à son tour une grande et salutaire influence sur le mouvement de la législation, comme pour introduire, jusque dans les moindres détails d'une loi, les améliorations qu'il juge possibles. Grâce à cette parité d'attributions, il devient plus utile encore que les Chambres s'accoutument à transiger et à s'entendre pour aboutir à la confection des lois; et leurs règlements mêmes ont sagement prévu dans cette pensée des réunions préparatoires de commissaires pris dans chacune d'elles (2). Il demeure toutefois constant que, s'inspirant de son rôle de modérateur, le Sénat semble invité à faire un moindre usage de son initiative, surtout dans les lois ayant une portée politique. On lui saura moins de gré de contribuer à multiplier nos lois hâtives et instables, que de viser à n'admettre que des lois faites avec maturité et dignes par leur texte et

(1) Loi relative à l'organisation du Sénat, art. 8, 1°.
(2) Règlement du Sénat, art. 130 et 131.
Règlement de la Chambre des députés, art. 140 et 141.

leur méthode, leur justice et leur sagesse, de figurer pour longtemps et avec honneur dans notre arsenal législatif. N'a-t-il pas été placé dans la Constitution pour satisfaire au précepte de Montesquieu : « L'esprit de modération doit être celui du législateur » ?

Le ministère a aussi sa part à prétendre dans cette œuvre, et une large part, soit pour proposer et faire adopter les lois que réclame ou désire l'opinion, soit pour combattre et faire rejeter les projets qu'il désapprouve. Nous avons dit assez dans un précédent chapitre que suivant les principes du gouvernement parlementaire il doit faire plus que de participer au travail législatif, il le doit diriger. Il nous suffira de rappeler ici que la Constitution lui en donne les moyens.

Déjà comme députés ou sénateurs, les ministres peuvent intervenir de toutes manières dans la proposition ou la discussion des lois. En Angleterre, n'est-ce pas à ce seul titre qu'ils présentent et défendent leurs bills? En France ce droit leur est donné en leur seule qualité de ministres, et avec plus d'étendue, dans les deux Chambres à la fois (1). Il leur est donc facile, non seulement de proposer ces actes multiples mais secondaires qu'exige la marche régulière de l'administration, mais de traduire en projets de loi les plans de réformes conçus par eux au moment même de leur arrivée aux affaires, ou suggérés par l'exercice du pouvoir.

Prendre l'initiative des lois, n'est-ce point par excellence une œuvre gouvernementale pour le ministère,

(1) Loi sur les rapports des pouvoirs publics, art. 6, 2e.

mieux en situation que les députés ou sénateurs de savoir ce qui est désirable et applicable, puisque les moyens d'information pour le pays entier sont sans cesse entre ses mains, et que les difficultés ou la responsabilité de l'application devront surtout peser sur lui? Il doit savoir aussi découvrir et ce dont est préoccupée et ce dont pourra se contenter la majorité parlementaire, comme c'est à lui de pressentir ce qu'il sera possible de faire sortir de l'accord des pouvoirs publics. Mais lorsque, ayant ainsi arrêté les projets que comporte son programme, le moment est venu de les présenter et de les défendre, c'est alors qu'il convient de soutenir contre la multitude des amendements l'intégrité et l'harmonie de son œuvre, de ne céder qu'à bon escient et sur des points secondaires, de lutter énergiquement en faisant appel à la discipline de la majorité pour le maintien de ce qui a paru nécessaire et essentiel. Les projets de loi du cabinet n'ont pas dû être conçus comme des œuvres de hasard. Ils ne doivent pas non plus être abandonnés aux hasards des luttes parlementaires, quand il y a moyen de les défendre pied à pied et jusqu'au vote dans le débat public, dût le sort du cabinet être lié à leur sort.

Ce n'est pas seulement la plus large part dans l'initiative des lois que les ministres ont à s'efforcer de conserver pour eux. Ils ont plus à faire dans les Chambres qu'à semer et à faire lever le bon grain. Il faut aussi combattre l'ivraie législative, et discerner parmi les projets issus de l'initiative parlementaire ceux que le gouvernement juge dignes de porter des fruits, des projets malvenus ou malsains qu'il aura au cours

de la discussion à déraciner, s'il n'a pu, comme il vaut mieux, en empêchant leur prise en considération, les étouffer dans leur germe.

Il est difficile aux meilleurs, en face d'un Parlement, de concevoir et réaliser de beaux plans de réforme, des projets de longue haleine, avec la fermeté d'un Richelieu et d'un Colbert, ou d'accomplir une œuvre semblable à celle du Consulat. Les obstacles, les retards, les déviations surviennent de tous côtés quand il faut sans cesse dans les Chambres exposer et justifier son œuvre jusque dans les moindres détails, et se défendre des projets contraires ou s'accommoder des propositions voisines qu'enfantent si volontiers des convictions ou des amours-propres individuels. Il faut bien payer de quelques sacrifices et de grandes lenteurs l'avantage d'échapper aux mauvaises inspirations du despotisme. Mais s'il faut reconnaître que désormais le rôle des ministres est plus lourd qu'il n'a jamais été, il n'en importe que plus d'obtenir une bonne organisation et une forte discipline des partis, sachant mener avec méthode et vigueur, sous la direction de leurs chefs parvenus au pouvoir, l'exécution des parties essentielles du programme de réformes qui a fait leur succès devant l'opinion.

Lorsqu'on a bien compris l'importance de la dualité des Chambres et de l'action ministérielle pour une sage et ferme conduite de l'œuvre législative, on doit reconnaître combien la Constituante s'était abusée en repoussant l'un et l'autre à la fois pour ne songer et ne s'arrêter, à la suite de discussions passionnées et presque stériles, qu'à la seule mesure du veto royal.

Si nous ne pouvons assurer que la pratique du régime parlementaire nous ait toujours montré un spectacle sans confusion et sans danger, elle nous a valu pourtant en général des résultats plus satisfaisants et plus sûrs. Ne voyons-nous pas, dans nos usages constitutionnels, les principaux projets de loi émaner du ministère, qui les soutient devant le Parlement? Il les portera souvent de préférence devant la Chambre haute quand il s'agira de lois de réforme, qui moins empreintes d'actualité voudront surtout un examen approfondi; mais c'est devant la Chambre populaire qu'ils seront plutôt introduits s'il s'agit de lois destinées à satisfaire des préoccupations politiques, parce qu'alors ils répondront à la pensée de cette Chambre, dont le ministère se sera fait l'interprète. Forts de son assentiment ces projets arriveront ensuite à la Chambre haute, déjà examinés, discutés en tous sens dans la presse et devant l'opinion; et alors incombera au Sénat, soucieux des intérêts dont il a la garde, justement préoccupé de ne point sacrifier à des entraînements passagers les droits de la raison publique, la tâche de rechercher et de décider s'il ne convient pas parfois d'arrêter ces projets au passage pour, ou qu'ils mûrissent ou qu'ils meurent. Telle est la marche naturelle, elle est toute dans le vœu de la Constitution.

Cette marche est précisément celle qui a été tracée dans la Constitution pour les lois dont nous avons dû réserver l'examen, les lois de finances. Ces lois ne peuvent exister, non plus que les autres, sans un vote conforme des deux Chambres, qui sont libres chacune de les repousser, de les accepter, de les

amender. Mais il y a une disposition expresse qui les distingue, ainsi conçue : « Les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle (1). » Il y aura lieu de dégager tout à l'heure le sens et la portée véritables de ce texte; mais ce n'est pas la seule ni la première remarque qu'exigent les lois de finances, qu'exige surtout la plus considérable de toutes, la grande loi annuelle du budget.

Il n'y a pas de loi dont le vote, aux mains des Assemblées, présente une importance politique plus grande que celle du budget.

Vis-à-vis du pouvoir exécutif cette loi est pour les Chambres, comme instrument de contrôle ou comme suprême ressource dans les graves conflits, l'arme la plus puissante. Il n'est pas nécessaire de s'arrêter à démontrer qu'il n'y a ni gouvernement, ni administration possibles sans les moyens réguliers d'obtenir les ressources et d'en faire l'emploi, que fournit seule l'adoption du budget.

Cette importance politique du budget est d'autant plus grande parmi nous que son vote est annuel, et que ce vote doit consacrer chaque année l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Si le budget n'a pas été accepté chaque année en temps utile, il n'est plus de perception légale des impôts, plus de paiement possible de la dette publique, plus rien d'assuré à cette multitude de fonctionnaires qui reçoivent un traitement ou une solde de l'État. C'est une organisation

(1) Loi relative à l'organisation du Sénat, art. 8, 2e.

singulière à coup sûr que celle d'un budget soumis à de telles éventualités. Mais quoique son annualité n'ait pas été écrite dans la Constitution actuelle, elle résulte de traditions constantes depuis 1789. Elle a été maintenue expressément dans toutes les constitutions antérieures, et l'on sait que quand elle fut solennellement inscrite pour la première fois dans celle de 1791, ce fut comme un palladium de la liberté, comme un moyen énergique de conjurer, de la part du pouvoir exécutif, toute velléité de tyrannie.

Il apparaît en effet que ce système du budget annuel suffirait, à défaut de toute autre garantie constitutionnelle, pour rendre nécessaire au moins une fois tous les ans la convocation des Chambres, comme il pourra toujours assurer aux Assemblées les plus réduites dans leurs attributions des moyens efficaces de contrôle et de résistance. L'auteur de la Constitution de 1852 ne s'y était pas trompé quand, obligé de conserver à des Chambres déjà rendues par tant de points dépendantes, le vote annuel du budget, il s'était efforcé de diminuer, de limiter leur intervention en ne leur concédant que le vote des dépenses par ministère, et non pas même par chapitres. Pour des assemblées librement élues, le vote ou le refus du budget restera toujours un instrument efficace de prépondérance. On a répété sous toutes les formes qu'elles pourraient tenir ainsi le gouvernement par la famine. Si toutes les voies ordinaires étaient rendues impraticables par l'inobservation des règles du régime parlementaire; si le chef de l'Etat s'obstinait à conserver des ministres répudiés par les Chambres et disposés à braver jus-

qu'à l'accusation politique; si même enfin un gouvernement téméraire ne craignait pas d'abuser des dissolutions en les multipliant, le refus du budget après la menace de ce refus demeurerait le moyen extrême et décisif d'assurer le dernier mot à l'opinion traduite par les Chambres. On l'a bien vu, quand cette redoutable question du refus du budget s'est présentée à de longs intervalles dans notre histoire politique, en 1830, ou en 1877.

Si ce système de l'annualité pour tout le budget donne aux assemblées législatives le plus sûr des remparts, il ne faut pas se dissimuler qu'il a aussi ses inconvénients, ses dangers mêmes, qui apparaissent surtout, d'après notre Constitution, dans les rapports des deux Chambres. Comme il faut le vote de toutes deux pour que le budget soit régulièrement établi, il suffirait de la résistance d'une seule d'entre elles pour paralyser le gouvernement et l'administration, en dépit de l'autre. Le refus d'une telle loi n'a-t-il pas de bien autres conséquences que celui de toute autre loi, même la plus importante? Et sans prévoir des hypothèses aussi extrêmes, il suffit des moindres dissidences, même sur des détails du budget, dissidences qui peuvent être fréquentes au sujet d'une œuvre aussi complexe, pour en retarder le vote, faire craindre qu'il ne soit pas adopté en temps utile, et produire ainsi des causes sérieuses de perturbation.

Il y a plus encore, et il est un côté fort grave par où le vote annuel du budget peut devenir une source de conflits entre les deux Chambres. A raison même de l'excessif développement de notre système administratif,

il est un grand nombre de lois organiques, relatives à des impôts ou à des services publics, dont l'application régulière se résout tous les ans en recettes ou en dépenses. Il semble au premier abord qu'il ne puisse être question de faire disparaître quelqu'une de ces lois que par une abrogation formelle; et il est élémentaire que l'abrogation des lois comme leur adoption ne doit résulter que du vote conforme des deux Chambres. Mais s'il plaît à l'une d'elles de refuser d'inscrire au budget la recette ou la dépense qu'implique une loi organique, ne pourra-t-elle pas réussir ou à paralyser le vote total du budget ou à rendre impraticable, au moins tant que durera sa fantaisie, l'exécution d'une loi non abrogée? Il y a là certes un résultat fâcheux, que la Constitution n'a point songé à rendre impossible, mais que son esprit bien entendu doit prévenir, si chacune des Assemblées sait ne pas oublier que le budget annuel n'a point été imaginé pour lui remettre un pouvoir exclusif de défaire les autres lois.

Ce n'est pas seulement pour sa haute portée politique que la loi du budget doit être mise à part. Il semble aller de soi qu'elle ne saurait émaner que de l'initiative du pouvoir exécutif. Concevoir, dresser, proposer un budget, c'est par essence faire œuvre de gouvernement. N'est-ce pas à lui qu'il appartient de préparer l'état des dépenses, envisagées à raison des lois en vigueur ou des besoins prévus, d'arrêter le caractère et l'évaluation des ressources jugées indispensables? Si l'on conçoit, à la rigueur, que pour les autres lois de finances l'initiative puisse venir aussi bien de la Chambre populaire, proposant quelque chan-

gement dans le système d'impôts ou quelque dépense nouvelle (et encore est-il mieux de dire que cette initiative ne sera jamais trop discrète), on n'imaginerait guère un député ou une commission législative dressant et proposant le budget au lieu et place des ministres. Il a fallu la grande et naïve confiance de la Constituante dans l'aptitude universelle des Assemblées législatives, et surtout son incurable défiance du pouvoir exécutif, pour la conduire en 1791 à n'admettre dans le budget annuel ni la sanction ni même l'initiative royales, à ne donner aux ministres que la mission de « présenter, chacun pour leur département, l'aperçu des dépenses à faire », à rejeter même un amendement proposé en vue de les charger aussi « de donner leur opinion sur les moyens de faire les fonds nécessaires pour pourvoir aux besoins de l'Etat. » Notre Constitution, sans donner expressément au gouvernement l'initiative des lois de finances, semble presque l'impliquer dans le texte que nous avons cité ; et notre pratique constitutionnelle lui assure au moins celle du budget, sans le mettre il est vrai à l'abri d'un trop grand nombre d'amendements.

Mais ici reparaît l'importante disposition de nos lois constitutionnelles, qui veut que la loi du budget, comme toute autre loi de finances, soit présentée d'abord à la Chambre des députés et votée par elle. Elle a été de tradition constante dans celles de nos constitutions qui ont admis la dualité des Chambres, et principalement dans les Chartes de 1814 ou 1830, où elle fut introduite à l'exemple de l'Angleterre. Cette distinction faite entre les deux Chambres était aisée à justifier

quand la Chambre haute n'était pas élective et ne pouvait être considérée comme une représentation nationale. Pouvant seule prétendre au titre de mandataire du pays, la Chambre des Députés justifiait sa prérogative par cette idée qu'elle était seule la Chambre des contribuables, et que le principe dans tout pays libre doit être qu'il appartient surtout de consentir les dépenses et les impôts à ceux qui en supportent le poids. Quoique notre Sénat actuel ne soit plus aussi étranger à l'ensemble de la nation qu'une chambre des lords ou une chambre des pairs, il ne faut pas s'étonner que des traditions et des exemples si respectables aient conduit dans notre Constitution comme aux Etats-Unis à donner ainsi le pas à la Chambre des Députés sur le Sénat. Il reste d'ailleurs toujours vrai de dire qu'elle est par son élection et réélection fréquente au suffrage universel la représentation la plus directe de la masse des contribuables; et à ce titre il est juste de lui maintenir une prérogative qui n'est qu'un signe nouveau, et l'un des plus sensibles, de cette influence plus active que nous lui avons reconnue dans l'esprit de la Constitution.

Mais quelle est l'étendue de cette prérogative, et quels en sont les avantages? On sait les controverses que ces questions peuvent susciter.

Il y a pour la Chambre populaire un avantage incontestable, c'est de pouvoir faire la première et à loisir l'examen attentif, minutieux même, du budget. Elle est assurée par là que le contrôle consciencieux, qui est son devoir et la garantie la plus précieuse du pays dans le règlement de la fortune publique, ne pourra

jamais être évité, et que le gouvernement, appuyé sur le Sénat, ne saurait songer à limiter ou gêner son intervention. S'il est vrai d'ailleurs que le critique, appelé le premier à revoir en toute liberté le travail d'un auteur, est celui qui peut lui épargner le plus de fautes et lui demander les plus heureuses retouches, il faut reconnaître que ce rôle utile de censeur ou d'ami est ains réservé dans toute son étendue à la Chambre populaire. Elle peut faire en sorte de renvoyer, avec tout le poids de son approbation, une édition du budget si bien revue, qu'il ne reste plus au Sénat qu'à le consacrer de son vote, sans l'examiner avec le même soin. Ainsi se réalisera à la satisfaction de tous l'intervention plus intime de la Chambre populaire dans les agissements de l'administration. Il serait à désirer pourtant que l'examen scrupuleux, fait par la Chambre, ne l'entraînât point jusqu'à reculer aux derniers jours de l'année le renvoi du budget au Sénat. Il n'est point dans l'esprit de la Constitution que notre Chambre haute, telle surtout qu'elle est aujourd'hui conçue, se voie imposer l'indifférence ou le silence en matière budgétaire; et c'est de la perfection de leur œuvre bien plus que d'une impossibilité de contrôle que le gouvernement et la Chambre des députés doivent attendre les votes favorables du Sénat.

La prérogative de la Chambre populaire ne va-t-elle pas plus loin encore? Si elle avait cru devoir retrancher quelque disposition du projet présenté par le gouvernement, appartiendrait-il au Sénat de la restituer par voie d'amendement, de se refuser même au vote définitif du budget sans ce rétablissement, de manière à

soumettre de nouveau la question à l'autre Chambre jusqu'à ce que l'une des Assemblées se soit résignée à céder, ou qu'on ait fini par s'entendre ? On sait comment la difficulté s'est élevée. Des crédits, portés au budget et se référant pour partie à l'application de lois non encore abrogées, avaient été supprimés par la Chambre, et le Sénat crut devoir en redemander l'inscription. Avait-il le droit, d'après la Constitution, de renvoyer à la Chambre populaire le budget ainsi amendé? Non, lui fut-il opposé, parce que c'eût été prendre l'initiative d'un crédit, c'est-à-dire, ajoutait-on, d'une loi de finances, initiative à lui défendue. Si en effet la Chambre cèdait et acceptait ce rétablissement ne verrait-on pas un crédit d'abord admis par le Sénat, voté ensuite par la Chambre des députés, alors que la Constitution porte en toutes lettres « que les lois de finances doivent être d'abord présentées à la Chambre des députés, et votées par elle ? » Et si elle refusait, ce serait bien pis encore, car du moment où le Sénat pourrait persister, où serait le terme des conflits et que deviendrait le budget?

Malgré le luxe d'arguments dont cette thèse a été enrichie, il nous a toujours été impossible de la comprendre comme thèse sérieuse sur le seul terrain du droit constitutionnel. Elle oublie que le budget ne forme dans toutes ses parties qu'une seule loi, et non pas autant de lois différentes que d'articles distincts; que dès lors demander le rétablissement d'un article n'est pas prendre l'initiative d'une loi de finances, et n'est rien de plus qu'un amendement. Or aucune disposition constitutionnelle n'interdit au Sénat d'amender les lois

de finances, et il est de principe qu'il a en matière législative des droits égaux à ceux de la Chambre des députés, hormis ceux qui lui sont formellement retirés. La Constitution songe si peu à réduire les droits d'amendement du Sénat qu'elle se borne à prescrire que le budget sera d'abord présenté à la Chambre des députés. Le rétablissement même du crédit par le Sénat suppose que cet ordre a été de tous points observé. Ce n'est plus alors qu'une question de conduite politique pour le Sénat de décider si, à raison de la gravité des litiges en matière budgétaire, il usera ou non de son droit d'amendement. Et s'il ne fait que rétablir des crédits nécessaires pour l'application d'une loi non encore régulièrement abrogée, ce n'est pas lui qui pourra être accusé de manquer au respect de la Constitution.

Si la Chambre populaire veut persister dans ses résolutions, il y a lieu sans doute de craindre un conflit, et de concevoir de graves inquiétudes sur le sort du budget. Mais pourrait-on éviter, même en retirant au Sénat le droit d'amender tel détail du budget, qu'il ne recourût au refus du vote de l'ensemble, surtout quand il s'agirait de résister à des velléités d'abrogation indirecte des lois? Lui laisser la plénitude de son droit, rendu plus nécessaire encore par notre système de budget annuel, ce sera obliger les deux Chambres, en dissentiment sur des points secondaires, de se résoudre à des transactions. Quoi qu'on fasse, on n'échappera pas à cette conclusion que l'esprit de notre Constitution, comme celui de toute bonne politique, veut l'entente ou la transaction perpétuelle entre les pouvoirs publics.

Gouvernement

Dans le Gouvernement on sait que la théorie et les textes constitutionnels paraissent assigner au chef de l'État le principal rôle. C'est le président de la République que nos lois proclament « chef du pouvoir exécutif (1); » et, en cette qualité, il n'a pas seulement à promulguer les lois, à surveiller et assurer leur exécution. Vis-à-vis des nations étrangères c'est lui qui représente la France : « les envoyés et les ambassadeurs des puissances sont accrédités auprès de lui; il négocie et ratifie les traités; il déclare la guerre ». C'est lui encore « qui dispose de la force armée, qui nomme à tous les emplois civils et militaires ». Quoique les lois de 1875 n'aient pas reproduit la formule de 1791, il serait plus vrai qu'à cette date, où le pouvoir exécutif avait été si énervé, de dire de nos jours que le président est « le chef suprême de l'administration générale du royaume ». L'ensemble des prérogatives qui lui sont expressément conférées forme comme un faisceau d'attributions monarchiques, auxquelles se

(1) La formule ne se trouve point dans nos lois constitutionnelles de 1875; mais elle se rencontrait dans les lois qui avaient confié le pouvoir à M. Thiers, comme dans la loi du 20 novembre 1873, qui le remit au maréchal de Mac-Mahon, et qui est elle-même visée dans la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, art. 8.

joint, pour les couronner, « le droit de faire grâce (1). »

La loi constitutionnelle lui impose, il est vrai, une restriction dont nous avons déjà marqué toute l'importance, c'est qu'il doit partager ce pouvoir avec ses ministres, en vertu de la disposition qui porte que : « chacun des actes du Président doit être contresigné par un ministre ». Mais il semble du moins qu'en pure théorie cette restriction soit la seule; et il est certain en effet que tous les actes qui ressortent des attributions gouvernementales peuvent être résolus et accomplis par le chef de l'État et ses ministres, sans qu'une approbation expresse des Chambres soit une condition de leur validité. La nature même de ces actes veut qu'il en soit ainsi; et il faudra décider de même de tous ceux que la Constitution n'a pas soustraits par une exception formelle, comme les déclarations de guerre, à la règle générale (2). Nous ne songerons pas d'ailleurs à faire davantage l'analyse ou la description de tout ce qui peut faire partie des attributions

(1) Toutes ces attributions sont expressément conférées au président par l'art. 3 de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, auquel il faut joindre les art. 8 et 9 de la loi sur les rapports des pouvoirs publics.

(2) L'article qui porte que « le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres », reconnaît implicitement que c'est au gouvernement qu'il appartient non-seulement de publier la déclaration de guerre, mais d'en prendre l'initiative. Il n'en est pas d'une déclaration de guerre comme d'une loi proprement dite que les deux Chambres peuvent faire en dehors du gouvernement, en la proposant et l'imposant. Sur ce point de doctrine constitutionnelle incontestable, notre loi actuelle serait confirmée par les Constitutions de 1791 et de l'an III qui, plus soucieuses pourtant de réduire les prérogatives du pouvoir exécutif, avaient néanmoins réservé l'initiative exclusive des déclarations de guerre, l'une au roi, l'autre au Directoire.

exécutives. Ce n'est pas seulement le droit constitutionnel, c'est le droit administratif avec la politique tout entière qu'il faudrait y faire entrer.

Immense est le pouvoir ainsi concentré aux mains du Président et des Ministres. Il serait inutile d'insister sur la gravité des actes qui concernent les relations extérieures et sur le droit de disposer de la force armée. Mais lorsqu'on songe encore au domaine presque indéfini de notre administration, si fortement centralisée, lorsqu'on envisage la somme de pouvoir qu'implique dans un pays comme le nôtre, tout rempli de fonctionnaires publics, cette seule idée que le Gouvernement nomme à tous les emplois civils et militaires, lorsqu'on se rappelle enfin que pour beaucoup d'emplois il dispose à volonté de la nomination, de l'avancement ou même de la révocation, on est aussitôt conduit à se demander, comme plus haut nous avons fait à l'endroit de l'omnipotence législative, où sont les freins et les contre-poids. Il faut que dans un pays libre la volonté du pays puisse prévaloir en toutes choses; il en doit être ainsi du Gouvernement comme de la Législation, et nul n'ignore que dans le gouvernement tout jusqu'à la désignation des fonctionnaires peut enfermer de graves questions politiques. Comment être assuré que les gouvernants ne feront pas de leur liberté d'action, de leurs multiples prérogatives, un usage contraire au sentiment public reflété par les Chambres?

Nous sommes amenés ainsi à observer l'autre face du régime parlementaire. Il vient de nous montrer l'exécutif participant à l'œuvre législative, il va nous faire apercevoir maintenant l'intervention des Chambres

dans le gouvernement dérivant de la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire le continuel concours des pouvoirs. Il restera seulement à constater l'interversion des rôles, l'influence des Chambres, toute prépondérante qu'elle soit, ne devant plus s'exercer ici que d'une manière indirecte.

Le premier et le principal témoignage de cette influence se rencontre dans la formation même du Cabinet. C'est une vérité, mise de nos jours en pleine lumière par la pratique et la doctrine, que l'une des fonctions principales des Chambres, la plus importante peut-être, est d'instituer et de maintenir le gouvernement. Les Chambres, surtout la Chambre des députés, ont à contribuer dans la plus large mesure à la composition du ministère qui doit comprendre et comprendra d'ordinaire les membres les plus considérables de leur majorité. Rien ne saurait mieux assurer le concours des pouvoirs. Par le fait seul que les ministres sont en communion d'opinion et de desseins avec la majorité parlementaire, qu'ils se savent élevés et susceptibles d'être renversés par elle, le devoir et la nécessité s'imposent à eux de tenir le plus grand compte de ses sentiments dans la conduite du gouvernement et de l'administration. Peut-être même ne seront-ils que trop portés à marcher dans la voie où elle les pousse sans assez prendre souci des nécessités gouvernementales; ils seront mis en garde du moins contre la tentation de s'engager de leur propre mouvement dans des aventures où ils ne peuvent espérer de la conduire à leur suite. Il devra résulter d'ailleurs de la confiance, dont ils doivent se sentir soutenus au pouvoir,

une aisance plus grande, des coudées plus franches pour entreprendre et mener avec énergie tout ce qui a besoin d'action et de décision promptes. Un gouvernement, qui a pour levier la confiance et pour frein la responsabilité, ne devra pas être énervé par le besoin de recourir sans cesse à la justification préalable de ses mesures. Aussi aurait-on pu comprendre qu'il ne fût fait aucune exception à ce système de libre action gouvernementale ; mais il faudra tenir compte de la prescription contraire de nos lois pour les déclarations de guerre et la conclusion de certains traités strictement déterminés.

Quelque grande que soit pour les Chambres la garantie d'influence qui découle de leur intervention dans la formation des ministères, elle ne saurait suffire. Il peut arriver qu'un ministère soit appelé au pouvoir sans leur assentiment ; il peut se faire même que le ministère investi d'abord de leur confiance la dissipe ou la perde. Si étroite d'ailleurs que se maintienne l'union du ministère avec une majorité homogène et disciplinée, il y a toujours dans les Chambres une minorité, une opposition plus ou moins nombreuse, qui, au nom de ses intérêts ou de ses principes, aura la préoccupation légitime de contrôler le gouvernement et doit avoir les moyens de le critiquer à la face du pays. Et si cette majorité elle-même n'est pas bien cimentée, si elle est partagée en groupes à tendances diverses, il pourra survenir dans son sein des dissidences qui se traduiront volontiers en inquiétudes ou en compétitions à l'endroit du gouvernement. Le pouvoir peut-il être autre chose qu'une position sans cesse attaquée et défendue?

Qu'ils viennent de la majorité ou plus encore de la minorité, il faut que ces désirs d'explication, ces besoins de contrôle, ces appétits souvent mal dissimulés d'ambition soient satisfaits. C'est la condition même du régime parlementaire, et sa première vertu que cette nécessité constante d'une justification publique des actes du gouvernement. Elle n'est que l'application simple et régulière de la responsabilité ministérielle. Il est des moyens qu'on a dû déduire de cette responsabilité pour interroger, contrôler, renverser les ministres; et ce sont ces moyens qu'il faut maintenant mettre en lumière pour achever de montrer la collaboration constante et pour ainsi dire la pénétration mutuelle des pouvoirs publics.

Il faut reconnaître que les instruments ne font pas défaut aux Chambres pour surveiller, contenir, ou même pour dominer le ministère.

Contre un cabinet qui par son origine ou par une volte-face se placerait en antagonisme manifeste avec les Chambres, il restera toujours, outre la voie de l'accusation politique, outre les dénégations formelles de concours et le rejet des lois proposées, un moyen suprême, le refus du budget.

N'insistons pas sur ces cas extraordinaires qui menacent le fonctionnement régulier des institutions, ni sur ces remèdes extrêmes dont l'emploi n'est d'ailleurs possible que pour une majorité parlementaire bien décidée; et demandons-nous plutôt quels sont les moyens de discussion et de contrôle, d'un maniement plus ordinaire et plus facile, qui forment surtout la précieuse et nécessaire ressource des oppositions et des minorités,

quoique les majorités ou fractions de majorité puissent en faire usage, moyens indispensables dans le régime parlementaire pour disputer le pouvoir, et mieux encore pour éclaire lerpays.

A toute époque quand les Assemblées ont été vraiment libres ou conviées à reprendre l'essor d'une liberté renaissante, elles ont visé, comme organes de l'esprit public, à faire sentir leur influence dans le gouvernement. Et tant que le régime parlementaire n'a pas été consacré dans sa plénitude on les a vues dans ce but recourir à des voies indirectes, qu'il est bon de rappeler les premières pour mieux faire comprendre que la vraie pratique parlementaire les ait délaissées: les discussions de l'Adresse, du Budget et des Pétitions.

Qui ne se rappelle les luttes oratoires engagées sur l'Adresse en réponse au discours du Trône, pendant quelques années du second Empire? Toute la politique extérieure ou intérieure du gouvernement était attaquée ou défendue, souvent avec l'éloquence la plus véhémente, sur chacun des paragraphes projetés. N'était-ce pas alors un premier moyen de discussion publique entr'ouvert, en 1860, après la longue dictature commencée au 2 décembre? Un petit groupe d'opposants s'en emparait pour formuler les critiques d'une partie de l'opinion, pour éclairer ou émouvoir l'opinion tout entière. Même chose s'était produite à l'époque de la Restauration, quoique alors la discussion de l'Adresse n'eût point la même publicité; et il en sera toujours ainsi quand des Parlements, mis en possession de l'Adresse, se verront mesurer avec parcimonie les autres instru-

ments de contrôle. Mais l'Adresse n'eût-elle pas une aussi grande place pendant le règne de Louis-Philippe, quoique les Chambres eussent alors obtenu une application plus large de la responsabilité ministérielle avec l'usage des interpellations? Ce résultat ne pourrait étonner que ceux qui auraient oublié l'ardeur du goût français pour les grands tournois d'éloquence. S'il en sortit alors tant de mémorables discours, sans utilité bien réelle pour le contrôle du gouvernement, n'avaient-ils pas au moins cet avantage de fournir des enseignement plus sûrs que ceux de la presse pour l'éducation politique du pays?

L'examen du Budget a pu servir encore de point d'appui à ces discussions de politique générale si bien faites pour échanger de larges vues ou de grandes récriminations. Vers la fin du second Empire, et surtout quand l'Adresse eut été retirée pour faire place à un octroi restreint du droit d'interpellation, on ne manquait point, à l'occasion des crédits demandés pour chaque ministère, de forcer le gouvernement de répondre aux assauts organisés contre tous les points de sa politique. Et ne fût-ce pas aussi à propos des subsides demandés par la Restauration pour la guerre d'Espagne, que s'engagea la grande discussion troublée par l'expulsion violente de Manuel?

Mais les discussions de l'Adresse ou du Budget n'étaient que des moyens imparfaits d'influer sur la composition des ministères et sur la marche du gouvernement. N'intervenant qu'à certains jours, au début ou à la clôture des sessions, leur grave défaut était de soulever à la fois toutes les questions sans permettre de

les agiter ou de les résoudre, chacune à son heure. Ce n'est point par des débats rétrospectifs ou prématurés, mais par des discussions toutes d'actualité, que des Chambres peuvent exercer un contrôle sérieux et une action directe sur les ministères.

Toujours ingénieuse, la pratique parlementaire avait dû chercher d'autres armes; elle songea, par la voie des pétitions, à se ménager en temps opportun des moyens de combat. On vit plus d'une fois, sous la Restauration, à défaut de l'initiative des lois et du droit d'interpellation, les Chambres saisies par voie de pétition de questions à l'ordre du jour sur lesquelles le ministère était ainsi forcé d'accepter le débat (1). L'habile dictateur de 1852 n'en avait pas perdu le souvenir quand il écrivait dans sa Constitution la disposition singulière et presque dérisoire, qui défendait aux citoyens d'adresser leurs pétitions à la Chambre élective pour les faire toutes porter au Sénat.

Il ne nous est plus donné de voir aujourd'hui ces longues discussions engagées sur l'Adresse, les Pétitions ou le Budget, pour interroger le gouvernement sur ses projets ou lui demander la justification de sa conduite. Nos Chambres ont à leur disposition des moyens d'action plus simples, mieux appropriés, plus efficaces, qui sont peu à peu entrés dans nos usages, à l'imitation de l'Angleterre, comme les effets naturels de la responsabilité des ministres si nettement proclamée dans notre Constitution. Déjà connus sous la mo-

(1) Nous citerons comme exemple la pétition Madier de Monjau du 20 mars 1820, sur les désordres et violences commis dans le département du Gard.

narchie de 1830 avec la pratique sincère du régime parlementaire, ils se sont promptement répandus après 1848, et plus encore après 1871. Ils sont aujourd'hui organisés de la manière la plus large dans les règlements des deux Chambres; et c'est là que nous avons à chercher maintenant, en ce qui concerne l'influence et le contrôle des Chambres dans le gouvernement, ces précieux corollaires de la responsabilité ministérielle envisagée surtout comme responsabilité politique : la Question, l'Interpellation et l'Enquête (1).

La Question n'est qu'un moyen secondaire et de portée restreinte. Elle est destinée à obtenir un éclaircissement, à provoquer une déclaration, à glisser une critique; elle peut servir même à embarrasser un ministre. L'usage est, si elle est acceptée, que seul le membre qui l'a posée puisse la développer sommairement et répliquer, s'il le veut, à la réponse du ministre. Elle n'a d'autre résultat que l'effet moral des observations publiquement échangées.

Si l'objet a quelque importance, et qu'on tienne à connaître l'expression du sentiment de la Chambre sur la conduite du gouvernement, c'est à l'Interpellation qu'il faut recourir.

Aujourd'hui il suffit, pour la régularité de l'interpellation, qu'elle émane d'un seul membre. La Chambre ne peut l'écarter par la question préalable, elle ne peut qu'en ajourner l'examen jusqu'à un mois, pour des

(1) La question et l'interpellation ont seules leur procédure prévue et détaillée dans les règlements des deux Chambres; pour le Sénat, art. 82 à 87; pour la Chambre des députés, art. 39 à 49; et leurs dispositions sont presque identiques de tous points.

affaires intérieures, sans délai fixe s'il s'agit de débats plus graves et plus souvent inopportuns ayant trait à la politique extérieure. Tout membre de la Chambre peut prendre part à la discussion et lui donner les plus larges proportions jusqu'au prononcé de la clôture. Le ministre ou le Cabinet interpellé est libre de répondre ou de ne pas répondre, suivant l'effet qu'il attend de ses explications ou de son silence. Mais quelle que soit son attitude, l'interpellation doit toujours aboutir à un vote d'ordre du jour soit pur et simple, soit motivé. Sans nul doute il y a dans ces usages un règlement très libéral du droit d'interpellation, bien autre que celui qu'avait concédé l'Empire en 1867, et il est ainsi la garantie précieuse des minorités.

C'est d'ailleurs un instrument très souple, car il n'est rien dont il ne permette de demander compte. On a vu interpeller les ministères sur les questions les plus générales : leur demander de faire connaître leur programme, ou leur ligne de conduite en présence de telle éventualité extérieure ou intérieure. On les a vu interpeller de même sur leurs moindres actes : nominations ou révocations, décrets ou arrêtés, mouvements de troupe ou simples mesures de police. Il n'est point de détail dont une curiosité maligne, ou une passion irréfléchie ne puisse faire la matière d'une interpellation.

Elle permet aussi bien d'atteindre tous les résultats. L'interpellation sera parfois dirigée contre un ministre seul ; mais elle peut, visant le cabinet tout entier, aboutir à le renverser par un vote de défiance, à l'ébranler par un vote de réserve, à le fortifier par un vote de

confiance. Ne s'est-il pas rencontré des ministères amenés à provoquer eux-mêmes quelque interpellation de la complaisance de leurs amis ? C'est la grande arme parlementaire, à peine usitée chez nous depuis 1830, rare encore à cette époque, aujourd'hui presque journalière, et qui fait plus que remplacer l'adresse; mais qui, épargnant le temps et la grande éloquence jadis dépensés presque en pure perte dans des discussions générales, a donné lieu de craindre qu'il n'en fût gaspillé plus encore dans de futiles ou médiocres discussions.

L'Enquête est pour les Chambres un autre moyen d'action, moins nettement défini, servant d'ailleurs aussi à d'autres fins que le contrôle gouvernemental. Il se conçoit d'abord aisément qu'une enquête parlementaire, faite devant des commissaires désignés par une Chambre, soit ordonnée par elle pour l'éclairer dans la vérification des pouvoirs ou dans la préparation et la discussion des grandes lois d'affaires. Mais il pourrait être question encore, en s'appuyant sur la responsabilité ministérielle, de recourir à ce procédé d'enquête, soit pour préparer les éléments d'une accusation politique contre les ministres, soit même en dehors de toute pensée de poursuite criminelle pour assurer une connaissance plus complète de certains actes imputés aux ministres, ou à leurs agents, qu'il s'agirait uniquement d'approuver ou de blâmer. On aperçoit sur-le-champ combien ce recours au moyen de l'enquête demande de mesure, et quels ménagements il exige par respect pour les droits de l'autorité judiciaire à qui il appartient surtout d'instruire sur les

faits délictueux. Il est fâcheux qu'une loi n'ait point encore en France déterminé le domaine et la sanction du droit d'enquête parlementaire. Jusque-là il demeurera fort douteux qu'une résolution d'enquête, prise par l'une ou l'autre Chambre, suffise à rendre obligatoire le témoignage des citoyens appelés à déposer devant la commission parlementaire, comme il l'est sous la menace d'une peine dans une enquête ordonnée par justice. Aucun texte de loi ne proclame cette obligation, et la résolution d'une Chambre n'est pas une loi. Seuls les fonctionnaires publics paraissent susceptibles d'être amenés à comparaître et témoigner, du moins par un moyen de contrainte assez indirect. N'est-il pas loisible à une Chambre de faire agir la responsabilité ministérielle contre les ministres qui négligeraient de donner aux fonctionnaires l'injonction de comparaître devant sa commission d'enquête? Le fonctionnaire, qui tient à sa fonction, se trouvera lié par l'ordre de ses chefs.

Tous les instruments d'action parlementaire qui viennent d'être passés en revue composent assurément un arsenal complet. Par la discussion des budgets, le rejet des lois demandées au nom du gouvernement, surtout par les interpellations et les votes qui en découlent, les Chambres ont dans leurs mains le sort du ministère. Elles peuvent ou le miner ou le briser ; et il n'y en a point, si énergique ou résistant qu'il soit, qui puisse tenir longtemps quand toutes ces batteries ouvrent leur feu.

Il ne faut pas oublier du reste que ces moyens sont également mis à la disposition des deux Chambres.

Mais il conviendrait moins encore d'oublier que des instruments, si parfaits qu'on les suppose, ne valent que par leur emploi. Il y aurait donc lieu d'étudier ici comment, dans l'esprit de la Constitution, les Chambres sont appelées à user de leurs droits de contrôle gouvernemental, quel doit être en cette matière, délicate entre toutes, le rôle des deux assemblées. Comme ce sont là plutôt des questions de conduite politique, nous n'en voulons dire que quelques mots.

C'est aux minorités, bien plus qu'à la majorité parlementaire, qu'il semble appartenir de questionner ou d'interpeller souvent le ministère. C'est le droit, c'est la fonction même d'une opposition sérieuse d'exercer vis-à-vis du gouvernement une surveillance, une critique continuelles, pour le forcer de justifier ses actes devant le pays, et de montrer que sa politique a mieux pour elle que la force du nombre, qu'elle a la force de la raison. Ainsi la minorité pourra parvenir à son tour à ressaisir l'opinion, et avant même que son heure soit venue elle rendra au pays l'incomparable service de nourrir dans le gouvernement la modération et la vigilance. Mais cette opposition elle-même, si elle songe à former un parti de gouvernement qui aspire à mériter le pouvoir, devra se souvenir que pour exercer un salutaire contrôle elle a besoin aussi de discipline et de retenue. Elle a mieux à faire que de taquiner, de harceler un ennemi. La minorité doit aussi arrêter son programme, choisir ses chefs, et sous leur direction aux moments favorables engager des attaques sérieuses, des batailles rangées et non des escarmouches.

Venant de la majorité, de fréquentes interpellations

adressées aux ministres n'accuseraient que l'incohérence et un fâcheux esprit d'indiscipline. Elle a porté ses chefs au pouvoir; son intérêt, son devoir même envers le pays est de les y maintenir tant que de leur côté rien n'est venu gravement entamer sa confiance. Serait-il à propos de questionner, d'interpeller sans cesse le ministère sur les moindres détails, comme s'il s'agissait de lui faire sentir une perpétuelle dépendance, ou de lui faire expier le pouvoir qu'on lui a donné ? La majorité doit attendre l'occasion des grands griefs, et si elle interpelle le cabinet, il faut que ce soit avec l'idée arrêtée, non d'échanger avec lui des discours aigre-doux, mais de le renverser si elle n'en reçoit satisfaction; et encore serait-il bon d'être assuré à l'avance d'une combinaison ministérielle solide permettant de le remplacer! Qu'est-ce d'ailleurs qu'un ministère sans cesse à la merci de ses amis et mis au point d'avoir parfois besoin d'interpellations de complaisance pour refaire les soudures de sa majorité? La discipline, qui est plus encore pour les majorités que pour les minorités une condition vitale, exige l'abandon des interpellations intempestives qui ne servent qu'à mettre à jour la séparation des groupes, à aggraver leurs divisions, à affaiblir et disloquer le gouvernement. Si l'on peut croire que des interpellations venues de la majorité ne sont pas sans utilité pour l'éducation du pays, cet enseignement comme tout autre doit s'arrêter où commenceraient la fatigue et le dégoût.

Conviendrait-il au Sénat de prétendre à une action gouvernementale aussi active, et d'user avec la même

ardeur des questions ou des interpellations? Sans nul doute il a reçu de la Constitution et s'est reconnu par son réglement les mêmes droits et les mêmes moyens d'interroger, de blâmer, de condamner les ministres. Mais ayant les mêmes prérogatives, est-il bien qu'il se propose le même rôle?

Il semble tout d'abord que, reconnaissant au Sénat une influence moindre sur la formation des ministères, il sied de lui accorder une fonction plus étendue de contrôle. Si le ministère émané de la majorité de la Chambre populaire doit suivre plutôt les inspirations de cette Chambre; s'il peut se faire qu'il rencontre plus souvent dans le Sénat une opposition forte et serrée, il paraît juste d'en conclure que c'est du Sénat que viendront surtout utilement les admonitions, les critiques, les blâmes mêmes susceptibles d'éclairer et de contenir le gouvernement. Il est d'ailleurs telle partie de la politique générale, comme la politique extérieure, où le Sénat, plus compétent et meilleur gardien de l'esprit de tradition, paraîtra toujours le conseil ou le censeur le plus utile du gouvernement.

Il faut pourtant reconnaître que le Sénat sera mieux inspiré de s'imposer une grande réserve dans le contrôle gouvernemental comme dans l'initiative des lois.

Il est d'abord une mesure naturelle que lui dicte en toutes choses son caractère de Chambre haute. S'il doit être un modérateur, il convient avant tout qu'il soit modéré; et ce n'est pas cette modération qui pourra diminuer l'autorité de son intervention, quand il l'aura jugée commandée par de sérieuses circonstances.

Mais il ressort une autre considération grave de cette

règle traditionnelle que le Sénat n'est pas appelé autant que la Chambre des députés à faire ou défaire les ministères. Ses interpellations, si elles se résolvaient en votes de blâme ou de défiance, courraient risque de manquer souvent de sanction. Quoiqu'il puisse donner à l'occasion de précieux conseils, ou même d'utiles leçons, quoiqu'il puisse juger parfois profitable d'ouvrir des discussions publiques susceptibles de faire impression sur le ministère en même temps que sur le pays, ce sera toujours chose sage d'éviter d'aboutir à des verdicts irritants et sans effet. Pour mieux dire, l'interpellation dans le Sénat ne semble point faite pour avoir, comme à la Chambre, les caractères et les effets d'un duel de partis se disputant le pouvoir; et il sera prudent d'en tenir compte dans la tournure des débats comme dans les rédactions d'ordres du jour.

Irons-nous pourtant jusqu'à dire, comme on l'a dit, qu'un vote du Sénat ne doive jamais renverser le ministère? Il nous semble impossible de poser ainsi avec rigueur une thèse générale. Si le principe est que le ministère doit naître et doit vivre de la confiance des pouvoirs publics, qu'il est pour ainsi dire leur mandataire commun, il ne se comprendrait guère qu'un ministère pût subsister après avoir été frappé dans le Sénat d'un grave et solennel refus de concours. Ne pourrait-il se rencontrer d'ailleurs qu'un ministère n'eût dans la Chambre des députés qu'une majorité faible, ou très peu cohérente, tandis qu'une majorité compacte et puissante se dresserait contre lui dans le Sénat, et se concevrait-il alors qu'il pût résister à une condamnation prononcée par la Chambre haute? Mais

tant que la majorité de la Chambre populaire est une majorité forte et stable, il est évident que ce serait courir au devant d'une crise sérieuse que de sacrifier le ministère adopté par les députés à un vote du Sénat. Le Sénat fera sagement lui-même d'éviter alors toute expression de défiance ; ou, s'il le fait, il doit avoir prévu d'avance les conséquences d'une telle mesure. Le président de la République se trouvera presque nécessairement placé dans cette alternative : ou de garder le ministère en passant outre au vote du Sénat, ou, s'il le renvoie en s'appuyant sur le Sénat, de demander la dissolution de la Chambre des députés. Le conflit est ouvert, il faut se résoudre à recourir aux moyens que toute Constitution sage a dû réserver pour trancher les conflits.

II

Jeu et conflit des Pouvoirs publics.

Le concours des pouvoirs publics, voulu par notre Constitution, suppose-t-il une collaboration continue et des Assemblées toujours présentes à côté du gouvernement, dont l'action ne souffre pas de trêve? — Si ce concours dégénère en conflits, quels moyens existent de les dénouer ou de les trancher? Ce sont là des questions que nous trouvons aujourd'hui résolues, à bien des égards, d'une manière nouvelle; et il est nécessaire de rappeler d'abord les systèmes opposés, suivis auparavant dans nos constitutions républicaines ou monarchiques, pour comprendre les transactions auxquelles les lois de 1875 se sont arrêtées.

En 1848 comme en 1791, pour mieux assurer la suprématie des Assemblées, il parut nécessaire de les rendre absolument indépendantes, dans leurs mouvements, du pouvoir exécutif. C'est ainsi que les Assemblées avaient été déclarées permanentes, maîtresses de régler leurs sessions, et mises à l'abri de toute dissolution. Ces Assemblées n'étaient-elles pas la représentation parfaite, l'organe essentiel de la volonté nationale? On aurait cru la trahir en ne les plaçant pas ainsi hors

de toute atteinte ; et il faut bien reconnaître qu'il était plus malaisé d'admettre la dissolution quand on voulait l'Assemblée unique. La Constitution de l'an III ne décida point d'ailleurs autrement pour les deux Conseils du Directoire. Aussi vit-on les Assemblées siégeant sans relâche, pendant toute la durée de la Révolution, sans songer à des intervalles de repos pour elles et pour le pays ; aussi n'y eut-il guère d'autres moyens pratiqués que les insurrections ou les coups d'État pour la solution des conflits. Quoiqu'on eût pris soin de ne faire nommer les Assemblées que pour une courte durée, c'était beaucoup demander en France aux pouvoirs publics, que de savoir attendre l'époque régulière de nouvelles élections pour vider leurs querelles.

L'imitation de l'Angleterre inspira à nos constitutions monarchiques, surtout aux Chartes de 1814 et de 1830, un système bien différent. Par leur texte elles semblaient donner au roi la faculté de régler à sa guise l'action des Chambres en le chargeant de les convoquer et de les proroger, comme s'il devait lui être réservé de choisir son heure pour appeler leurs conseils ou leur contrôle. Une seule obligation lui était imposée, celle de les convoquer une fois par année : obligation sanctionnée d'ailleurs par l'exigence du vote annuel du budget. Mais par cette garantie seule, par la pratique sérieuse du régime parlementaire, et aussi par la force des choses, les Chambres étaient assurées comme en Angleterre d'une convocation en temps opportun et de l'ampleur de leurs sessions. Vit-on jamais, en 1830, les Chambres se plaindre de n'être ni assez souvent, ni

assez longtemps réunies; et le second Empire ne fut-il pas lui-même bientôt forcé de prolonger le délai de trois mois, dans lequel il semblait avoir voulu d'abord enfermer la durée des sessions?— La Charte avait aussi placé aux mains du roi des moyens de dénouer les conflits entre les pouvoirs publics. Il nommait les pairs, dont le nombre était illimité, et pouvait ainsi, dans les cas extrêmes, surmonter les résistances de la Chambre haute. Quant à la Chambre des députés, il avait le droit de la dissoudre sauf à en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois, et pouvait ainsi provoquer le jugement du corps électoral sur la politique et les dissidences du gouvernement et des Chambres. Si les théoriciens dogmatiques, abusant de l'apparence des textes, avaient beau jeu de s'écrier que les Chambres, et surtout la Chambre élective se trouvaient abandonnées à la discrétion du roi, il était facile aux maîtres de la science politique, s'appuyant sur l'expérience, de démontrer qu'il n'y avait dans ce mécanisme que des moyens simples et sages de maintenir un gouvernement fort, placé d'ailleurs sous l'inspiration et le contrôle continus des Chambres, sous l'œil et le contrôle supérieur du pays.

Quel système allait-on suivre en 1875? La résolution arrêtée d'instituer un gouvernement parlementaire, en imitant ses meilleurs modèles, devait conduire à reprendre les traditions de la Charte; et ce fut l'idée qui domina. Mais les errements républicains pouvaient-ils faire supporter qu'on parût mettre aux mains d'un président de République des droits aussi exorbitants, vis-à-vis des Chambres, que ceux de les convoquer et de

les proroger à loisir, surtout celui de les dissoudre toutes deux ou de dissoudre à lui seul l'une d'entre elles? Il fallut donc transiger, et c'est cette transaction qu'il faut analyser maintenant, telle qu'elle résulte de l'art. 5 de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, et des art. 1 à 4 de la loi sur les rapports des pouvoirs publics.

La permanence de droit n'a pas été reconnue aux Chambres, qui ne peuvent déterminer leurs sessions, ni les prolonger comme il leur plaît. Il fut observé que la permanence des Assemblées est mauvaise, et pour le gouvernement qu'elle énerve en usant son temps et ses forces dans de perpétuels débats ouverts sur les moindres sujets, et pour les Chambres elles-mêmes qu'elle discrédite, en excitant outre mesure les discussions et les rivalités parlementaires, en poussant jusqu'à l'abus l'initiative des lois et l'ingérence dans le gouvernement. « Quand nous sommes là, disait le rapporteur, M. Laboulaye, avec une malicieuse justesse, on s'impatiente quelquefois de nos querelles; on nous regrette quand nous n'y sommes plus. »

Mais en obtenant ce sage sacrifice de l'opinion républicaine, on ne pouvait lui imposer comme principe que toute session des Chambres serait réglée par le chef de l'État, maître ne fût-ce qu'en théorie d'en fixer l'époque ou la durée. Il fut établi que les Chambres seront de droit réunies tous les ans pour une session ordinaire, dont l'ouverture a été placée au second mardi de janvier, et qui ne peut être moindre de cinq mois (1). La Belgique avait déjà donné l'exemple en

(1) Loi sur les rapports des pouvoirs publics, art. 1er.

1831, quoique sous un régime monarchique, d'une réunion assurée aux Chambres de plein droit.

Cinq mois de session ouvrent une belle carrière pour l'œuvre législative et le contrôle gouvernemental. Mais du moment où l'on entrait dans la voie d'assurer à l'action des Chambres des garanties écrites, il était difficile de ne pas concevoir d'inquiétude à la pensée d'un intervalle de sept mois pouvant s'écouler, sans réunion des Chambres, en face d'un Président libre d'agir, de changer son ministère, et même d'engager le pays. Aussi fut-il jugé nécessaire d'inscrire dans la Constitution comme remède aux événements imprévus le droit pour les Chambres de se réunir spontanément. Le Président « devra les convoquer, si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre (1).» La proposition faite alors de n'exiger à l'appui de cette demande qu'une forte minorité, celle d'un tiers, ne fut pas acceptée. On jugea, non sans raison, que cette mesure ne doit être employée que quand les événements sont assez graves pour émouvoir une majorité certaine.

Chacun sait qu'il n'a point encore été fait usage de cette disposition exceptionnelle; et cependant nous n'avons cessé de voir les Chambres, après une session ordinaire prolongée le plus souvent au delà de cinq mois, réunies encore extraordinairement dans les derniers mois de l'année. Elles ont à cette fin d'autres moyens, qui rendront presque toujours inutile le moyen suprême réservé par la Constitution. Le vote annuel du budget suffirait au besoin, et l'on n'ignore pas qu'en

(1) Même loi, art. 2, 1°.

retardant l'examen et le vote du budget dans la session ordinaire, les Chambres savent rendre inévitable une convocation extraordinaire réclamée par le gouvernement.

C'est une première faculté laissée au chef de l'Etat vis-à-vis des Chambres, que celle de les convoquer extraordinairement quand il le juge convenable. Et c'est là un droit qu'aucune Constitution ne saurait lui refuser, puisque cette convocation à raison d'événements de toutes sortes peut devenir une nécessité pour lui, et que les Chambres ne verront jamais de mauvais procédé dans un appel à leur concours (1).

Mais d'autres droits lui ont été reconnus par les lois de 1875, qui font mieux sentir son action régulatrice sur les Assemblées. Il peut, au cours de chaque session, les ajourner pourvu que l'ajournement n'excède pas le terme d'un mois et ne se reproduise pas plus de deux fois dans la même session (2). On a voulu lui permettre ainsi, tantôt d'arrêter momentanément des débats qui paraîtraient au gouvernement inopportuns pour la politique extérieure ou intérieure, tantôt de réclamer des périodes de recueillement destinées à prévenir ou à apaiser des conflits imminents entre les pouvoirs publics. S'il arrive que cette mesure au contraire les aigrisse parce qu'elle aura été imposée ou subie avec irritation, l'ajournement ne sera guère que le préliminaire d'une demande de dissolution. Il va de soi d'ailleurs que le délai de l'ajournement ne pourrait être supprimé par la seule volonté des Chambres, lui

(1) Même loi, art. 2, 1°.
(2) Même loi, art. 2, 2°.

opposant aussitôt une demande de convocation extraordinaire souscrite par leur double majorité (1).

Il appartient aussi au chef de l'Etat de prononcer la clôture des sessions et de faire, ou que la session ordinaire se prolonge au delà de cinq mois, ou qu'elle soit strictement réduite à ce terme (2). C'est lui encore qui aura le droit de clore les sessions extraordinaires. Les Chambres ne peuvent elles-mêmes se proroger tant que le gouvernement désire leur présence; il ne leur est loisible que de suspendre leurs séances pour prendre du repos, sans fermer leur session.

Il ne serait pas juste de voir là des combinaisons portant de réelles atteintes à l'indépendance des Assemblées. N'ont-elles pas le droit de requérir leur convocation extraordinaire si le président venait, pendant les vacances, à changer le ministère soutenu par elles? Et tant qu'il est conservé n'ont-elles pas les moyens de faire sentir leur autorité sur ce ministère de leur choix, qui suit encore leur impulsion et subit toujours leur influence dans l'intervalle des sessions? Les minorités plutôt que les majorités sembleraient pouvoir se plaindre de ces suspensions, qui les privent de la garantie des débats publics. Mais que gagneraient-elles à voir

(1) La convocation extraordinaire ne peut être demandée par les Chambres que « dans l'intervalle des sessions ». L'ajournement se produit pendant les sessions et non dans l'intervalle qui sépare les sessions.

Il faut reconnaître aussi que l'ajournement prononcé une ou deux fois par le président dans une session ordinaire ne saurait permettre d'abréger les cinq mois accordés aux Chambres par la Constitution. Il s'agit là de cinq mois *utiles*, comme auraient dit les Prêteurs romains.

(2) Même loi, art. 2, 1°.

chaque Chambre maîtresse de ses sessions? Il a bien fallu ménager du répit aux membres des Assemblées et du repos au pays. Il n'est point nécessaire de tenir toujours la nation en haleine; et c'est au gouvernement, qu'il convient mieux de fixer l'époque de clôture des sessions, et de faire ainsi ce qu'on n'obtiendrait guère en laissant un libre cours aux motions individuelles dans le sein des Chambres. Il ne faut jamais oublier que nous avons deux Chambres; à supposer qu'une majorité se formât sûrement dans chacune d'elles pour arrêter la clôture de la session, les deux majorités s'entendraient-elles toujours à faire concourir aux mêmes moments leurs vœux de clôture? Le gouvernement comme médiateur et directeur est le mieux placé pour assurer leur accord et coordonner leur action.

Notre Constitution veut en effet cette action coordonnée. Des dispositions formelles portent, au sujet des Chambres, que « la session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre » et que « toute assemblée de l'une d'elles qui serait tenue, hors du temps de la session commune, est illicite et nulle de plein droit » (1). Nul doute qu'il n'y ait là une règle salutaire. C'est au Parlement dans son ensemble qu'il appartient de discuter publiquement les affaires du pays, et il est bon que dans ces débats, favorables ou contraires au gouvernement, les deux Chambres puissent toujours se faire équilibre et se contrôler l'une par l'autre. La règle n'est pas nouvelle, elle est pratiquée dans tous les pays libres, elle était déjà écrite dans la Charte; et il fut répété en 1875 qu'il fallait considérer

(1) Même loi, art. 1 2e et art. 4.

comme une garantie précieuse la présence et l'action simultanée des deux Chambres. Si d'ailleurs leurs sessions doivent être concomitantes, il n'y a point semblable nécessité pour leurs séances. Chacune d'elles peut choisir à son gré ses jours de repos.

Il est apporté cependant, dans nos lois de 1875, à cette règle fondamentale de la simultanéité des sessions, deux exceptions qui toutes deux visent le Sénat et sont faciles à justifier (1).

Le Sénat pourra rester seul en session comme Cour de justice. Il peut se faire qu'il soit appelé à juger de grands et longs procès, soit par suite d'accusations intentées par l'autre Chambre contre les ministres ou contre le président, soit par l'effet d'un décret spécial renvoyant devant la Chambre Haute toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat (2). Il en était ainsi sous le régime de Juillet, et l'on se rappelle quels longs procès furent engagés contre les ministres de Charles X ou contre les insurgés d'Avril. C'est en prévision de telles surcharges que la Charte avait déjà expressément formulé cette réserve, que la Chambre Haute pourrait, hors les sessions ordinaires, tenir seule ses assises comme Cour de justice; mais en ajoutant, comme nos lois actuelles, qu'il ne lui appartient, « d'exercer alors que des fonctions judiciaires. »

Une autre exception a dû être ajoutée en 1875 en vue de conjonctures qui ne sauraient guère se rencontrer que dans une République. Il y avait lieu d'envisager la vacance de la Présidence survenant à l'improviste dans

(1) Même loi, art. 4 et art. 3 4°.
(2) Même loi, art. 12.

un temps où la Chambre des députés viendrait d'être dissoute. La dissolution suppose déjà une situation exceptionnelle, dont la gravité serait singulièrement accrue si, le chef de l'Etat venant à manquer et les Chambres ne pouvant être réunies l'une sans l'autre, le conseil des ministres se trouvait seul investi de la puissance exécutive, sans voir auprès de lui d'autre pouvoir pour le soutenir ou le contrôler. On a décidé et avec grande raison que le Sénat, qui ne meurt point même pour renaître, doit alors se réunir et de plein droit. Non pas qu'il puisse dans l'intervalle, à lui seul, faire des lois sans le concours de la Chambre future; mais il aura pour mission d'assister ou de surveiller le ministère dans le gouvernement, et surtout d'activer la convocation de la Chambre des députés, que la Constitution veut immédiate pour assurer au plus tôt la réunion du Congrès et l'élection d'un nouveau Président.

L'exposé qui précède nous a montré un ensemble de règles sagement combinées pour assurer la collaboration et le concours des pouvoirs. Elles ne sauraient compromettre ni l'action efficace, ni la haute puissance du Parlement, et peuvent nous garder de la tyrannie des Assemblées permanentes. Mais la Constitution devait porter ailleurs ses prévisions. Quand tout a été fait pour sauvegarder les justes prérogatives de chacun des pouvoirs et ménager leur commune entente, il faut encore envisager la possibilité des conflits et fournir les moyens d'en conjurer la gravité, ou d'en préparer le

dénouement. Quelque soin qu'on ait pris dans l'organisation des pouvoirs, par leur mode d'élection, par la durée restreinte de leurs mandats, d'établir les meilleures conditions d'harmonie, de diminuer les chances de lutte, il est toujours à craindre qu'entre des pouvoirs indépendants, ayant chacun leur volonté propre, leur liberté de pensée et d'action, il ne s'élève des dissentiments sérieux et prolongés sur de graves questions politiques ; et la faculté donnée au chef de l'État d'ajourner les Chambres pendant un mois ne saurait suffire comme remède.

Alors pourra s'appliquer l'une des dispositions capitales des lois de 1875, celle qui reconnaît au Président de la République le droit de « dissoudre la Chambre des députés sur l'avis conforme du Sénat (1). »

Elle est, dans notre histoire constitutionnelle, une disposition toute nouvelle. Car les constitutions républicaines s'étaient jusqu'alors refusées à consacrer ce droit de dissolution ; et les constitutions monarchiques, en remettant au roi la faculté de dissoudre la Chambre des députés, n'avaient jamais exigé qu'il obtint l'assentiment préalable de la Chambre haute. Ces constitutions nous avaient au contraire montré le roi pouvant agir sur la Chambre haute par des nominations de pairs, en même temps que sur la chambre élective par la dissolution.

Il est aisé d'apercevoir que cette innovation a pu sembler une conséquence logique de notre nouveau système d'institutions, et il est bon d'observer qu'elle

(1) Loi sur l'organisation des pouvoirs publics, art. 5, 1°.

devra produire sur son application d'importants effets.

Dans la monarchie constitutionnelle classique la royauté, invitée à un rôle peu actif dans le gouvernement quotidien, est considérée comme le modérateur des conflits qui surgissent entre les autres pouvoirs, ou qui peuvent s'élever entre ces pouvoirs et l'opinion du pays. Appuyée sur son hérédité, sur son prestige, sur son impartialité naturelle, elle peut, au lieu de se borner à des changements de ministère, ou porter la main sur la Chambre haute par des fournées de pairs, ou dissoudre de sa seule autorité la Chambre des députés en vue de provoquer le jugement du pays.

Si l'on peut, à notre avis, concevoir de la part des présidents de République une intervention plus active que celle d'un roi dans le gouvernement, il ne paraît pas que leur situation d'élus d'un parti et d'élus pour un temps leur donne jamais une force et une indépendance égales pour servir d'arbitre unique et suprême des conflits.

Le Président est moins encore appelé à y prétendre dans le système de notre Constitution, qui le met en présence d'un sénat électif. Car déjà il ne peut rien sur lui par des nominations, comme un roi sur une chambre des pairs. Pour trancher des conflits dont le Sénat lui paraîtrait la principale cause, il n'aurait pu être être question que de lui donner le droit de le dissoudre, comme le permet au roi la constitution belge, qui a créé aussi un sénat électif. Mais cette dissolution du Sénat se serait-elle conciliée aisément avec le renouvellement partiel des sénateurs de départements, et surtout avec l'institution des sénateurs inamovibles?

N'est-il pas visible au contraire que le Sénat a été construit dans notre Constitution comme un corps mis à l'abri de toute prise directe des autres pouvoirs et investi d'une puissance bien plus grande que les chambres des pairs, tandis que le président reste par situation moins puissant et moins indépendant qu'un roi?

Le seul point douteux était de savoir si le président recevrait à lui seul le droit de dissoudre la Chambre des députés, pour faire appel à l'opinion publique. Mais tant que les deux Chambres paraîtraient marcher d'accord, eut-il été bon d'admettre que le président, qui est leur élu, pût risquer, en dissolvant l'une d'elles, de se placer en lutte ouverte et presque sans issue avec toutes deux? Et si au contraire elles sont divisées et que le président, soit qu'il épouse le sentiment du Sénat, soit qu'il veuille seulement hâter la fin du conflit, songe à dissoudre la Chambre populaire, n'était-il pas tout simple d'exiger qu'il demandât l'assentiment formel du Sénat à cette grave mesure? Il y a dans ce système une garantie précieuse contre le danger des dissolutions irréfléchies ou téméraires destinées uniquement à troubler ou irriter le pays, et il y a aussi dans cette dissolution, publiquement discutée et résolue, un avertissement solennel donné à tous de la gravité de la situation et de ses causes, qui prépare un meilleur jugement. L'avis conforme d'une chambre des pairs, si rattachée au roi par la désignation de ses membres, n'aurait jamais pu avoir la même portée en cas de dissolution que celui d'un sénat électif.

Ce sont là autant de considérations sérieuses qui expliquent l'innovation écrite dans les lois de 1875 et

dont il nous reste maintenant à étudier l'influence sur le jeu de notre mécanisme constitutionnel.

Il en résulte que le conflit le plus redoutable dans les rapports des pouvoirs publics, le seul qui semble exiger cette mesure extrême d'un appel extraordinaire au pays, est celui qui proviendra de graves désaccords dus à l'existence de majorités contraires dans les deux Chambres. Tant que les deux majorités, même inégales en nombre, restent à l'unisson, il ne se conçoit guère et il ne doit pas subsister de long et sérieux conflit dans leurs rapports avec le ministère ou le Président.

Pourrait-il provenir du ministère seul? Mais si un cabinet se trouve abandonné des deux Chambres à la fois, sans que le président veuille s'engager pour lui, il est inévitable qu'il tombe aussitôt. Quelle que soit la haute situation des hommes qui le composent, quand bien même ils nourriraient l'espoir sérieux de trouver contre les Chambres un appui dans l'opinion, comme il leur serait impossible de faire au pays un appel régulier, ils ne pourront se maintenir au pouvoir sans sortir des voies légales. Leur démission leur sera demandée ou imposée.

Le président lui-même, malgré son irresponsabilité, malgré son droit acquis à un pouvoir d'une durée fixe, ne saurait engager de longs conflits contre deux Chambres marchant unies. Il trouvera sans doute des ministres prêts à le seconder et à contresigner tous ses actes; mais chef de l'État et ministres se verront bientôt assaillis de tous côtés par des déclarations solennelles de défiance, le rejet de leurs lois, le refus du budget, sans qu'ils aient de prise sur l'une ou

l'autre Assemblée pour les renvoyer devant les électeurs, et faire entre eux et elles prononcer le pays. Le président peut bien, nous l'avons vu, contenir les Assemblées, modérer ou gêner leur action; mais sans aller jusqu'à des luttes ouvertes et prolongées contre toutes deux, qui risqueront d'ailleurs de provoquer bien vite, s'il ne se soumet ou se démet, soit une accusation politique de haute trahison, soit une demande de révision constitutionnelle pour obtenir sa déposition.

Mais s'il s'élève entre les deux Chambres des dissentiments profonds, autres que ces dissidences passagères, inévitable résultat de la coexistence de deux Assemblées différentes d'origine et de tempérament; si deux partis opposés se trouvent avoir la majorité, chacun dans une chambre, et que l'une d'elles se montre en hostilité déclarée avec le ministère soutenu par l'autre; si dès lors on voit à plusieurs reprises des lois importantes, qu'a jugées nécessaires le parti au pouvoir, résolument rejetées par la chambre contraire, les mesures principales de gouvernement entravées ou blâmées par des votes hostiles, et peut-être jusqu'au budget exposé à un refus imminent; si même, sans s'arrêter à d'aussi graves suppositions, il se découvre entre les deux Chambres un défaut très-accentué d'harmonie, qui, s'étant révélé peu après l'élection de la chambre populaire, menace d'énerver le gouvernement et semble malaisément permettre d'attendre l'époque régulière de nouvelles élections générales : alors apparaîtra le conflit qui doit être envisagé comme la plus grave des crises constitutionnelles.

La difficulté est d'autant plus grande que nos

deux Chambres ont été respectivement conçues plus indépendantes et plus fortes. Par son origine même, et comme fille du suffrage universel, la Chambre des députés se sentira puissante et se montrera hardie, peu encline à céder, à peine plus disposée à attendre. Mais le Sénat, s'il n'a pas été créé pour avoir le même esprit d'entreprise, a été du moins muni d'une très-grande force de résistance. Nul ne peut le mâter par des nominations en masse, ni le dissoudre. Il n'est que l'action lente des renouvellements partiels qui puisse modifier sa composition et son esprit ; elle n'est point une ressource pour les cas extrêmes de conflit pressant et inconciliable. Seule la voix du pays, s'exprimant en déclarations claires et solennelles, peut avoir assez de force pour résoudre le litige, en se faisant écouter du Sénat si son jugement lui est contraire.

Il n'appartient en effet qu'au vrai souverain de trancher les difficultés suprêmes, et la souveraineté n'est dans aucun des corps représentatifs à l'exclusion des autres. Confiée à l'ensemble des pouvoirs publics, pour qu'ils l'exercent d'un commun accord sous l'œil du pays, elle continue de résider dans la nation quand il s'agit de décider entre eux. S'il est bon que le peuple n'en use pas lui-même pour décider directement de la multitude des affaires ordinaires, mieux conduites par ses représentants, rien n'est plus juste que de le faire intervenir ainsi dans les crises extraordinaires, où il faut bien faire sentir l'action d'une main souveraine et où, grâce aux débats publics qui ont dû précéder, la clarté des questions donne tout lieu d'espérer qu'il saura les résoudre dans le sens de son véritable in-

térêt et de la raison. Ainsi nous apparaît la dissolution de la chambre populaire comme le régulateur suprême ; car elle est le moyen le plus simple et le plus sûr de faire appel au pays. Dans chaque circonscription les membres de la chambre dissoute engageront contre leurs adversaires un débat public où sera précisé le caractère du conflit, qui a motivé la dissolution, et où les premiers ne perdront rien à pouvoir se poser en victimes. Et de ces luttes d'homme à homme chargés ainsi de personnifier la grande cause sortira une décision définitive, qui pourra à bon droit passer pour le verdict du pays, s'imposant sur les points qu'il aura tranchés.

Cette dissolution, d'après les lois de 1875, doit être prononcée par le président, sur l'avis conforme du Sénat. Il semble que ces lois ont envisagé le président comme en devant être l'inspirateur et l'auteur principal, tandis qu'elle viendra plutôt du Sénat, si du moins elle est la conséquence d'un conflit. C'est parce que le désaccord marqué des deux Chambres aura empêché la marche régulière des affaires publiques, que se posera la question de recourir au jugement du pays ; et le président ne fera, en s'y résolvant, que se tourner vers la seule issue ouverte par la Constitution, peut-être même sans prendre parti pour l'une ou l'autre des Chambres dans leur débat.

Là est pour nous la cause principale, et la moins anormale, susceptible de provoquer l'expédient extrême d'une dissolution. Nous ne voulons pas prétendre pourtant qu'elle soit la seule. Il serait possible sans doute, et il s'est vu, que le président demandât spontanément la

dissolution de la Chambre des députés, et parut l'obtenir d'un sacrifice du Sénat plutôt que la lui concéder. Mais de telles conjonctures ne s'expliqueront guère que dans les cas où il existe au moins un désaccord latent entre les deux Chambres, et où il se rencontre une majorité sénatoriale peu sympathique sinon très hostile à la Chambre des députés. Elles s'expliqueraient encore dans les cas où l'absence de majorité fixe et certaine dans cette dernière Chambre forcerait le président et son ministère à demander une dissolution, qui ne saurait leur être refusée par le Sénat, pour remédier à l'impossibilité de gouverner. Eh! ne pourrait-on même voir des hypothèses où la Chambre se sentant impuissante par ses divisions, son inconsistance, serait réduite à désirer, à solliciter même, à accepter du moins sa propre dissolution? La dissolution n'est plus alors le dénouement des conflits; elle est le remède à d'autres maux qui devraient être plus rares encore. Mais si nous nous plaçons dans les vraies conditions du régime parlementaire, et que nous supposions des partis solidement formés qui se disputent l'opinion publique et restent disciplinés pour la conquête ou la conservation du pouvoir, c'est alors de l'opposition de ces deux partis, maîtres chacun d'une Assemblée, qu'il faut s'attendre à voir surgir le conflit, et c'est la lutte du Sénat et de la Chambre qui rendra nécessaire la dissolution pour faire prononcer le pays.

Il serait inutile d'insister pour montrer quelle force considérable donne au Sénat, dans nos lois de 1875, ce double attribut d'être indissoluble, quoique électif, et de voir son consentement exigé pour qu'une dissolution de l'autre Chambre soit possible. C'est cette force même

à lui confiée, qui lui fait un devoir d'en user avec modération et de se tenir sans cesse attentif à tous les signes révélateurs des sentiments profonds du pays.

Mais il vaut la peine de remarquer l'influence que notre système nouveau de dissolution est susceptible d'exercer tant sur le rôle du président que sur celui de la Chambre des députés.

Cette combinaison peut placer, à notre avis, le président dans des situations qui exigeront de lui une initiative personnelle au moins égale, supérieure même à celle qui doit au cas de crise être attendue d'un roi. S'il arrive en effet que la Chambre des députés et le ministère, qui doit plutôt émaner d'elle, entrent en conflit avec la Chambre Haute, la situation du président sera-t-elle la même que celle du roi dans la monarchie classique? Un roi constitutionnel, dans une telle occurrence, sera invité par son ministère et poussé par la Chambre, à peser sur les Pairs par des nominations assez nombreuses, ou des menaces de nominations; et il pourra malaisément s'y refuser. Il lui serait loisible sans doute de renvoyer son ministère et de dissoudre la Chambre des députés, en s'appuyant momentanément sur la Chambre des pairs. Il le fera peut-être s'il a la conviction profonde que l'opinion, mieux éclairée, pourra se prononcer pour celle-ci. Mais cet espoir d'obtenir un jugement du pays favorable à la Chambre des pairs contre le cabinet et la Chambre populaire unis ensemble, ne saurait guère souvent être conçu, et il y aura toujours hésitation du roi à s'appuyer uniquement sur la Chambre qui paraît la plus dépendante de lui. C'est donc surtout quand le cabinet se

trouvera en dissentiment avec la Chambre populaire que le roi, sur la demande des ministres, sera amené à prononcer la dissolution; il est difficile qu'il l'impose autrement et de lui-même.

Mais que pourrait le président de notre République, dans des conjonctures semblables, contre le Sénat en lutte à la fois avec le ministère et la Chambre des députés? — Devra-t-il garder le Cabinet d'accord avec la Chambre populaire et tenir bon contre la Chambre Haute? C'est là ce que sans doute, le plus souvent, conseilleront et solliciteront les ministres, au risque de perpétuer et d'aggraver les conflits. — Devra-t-il au contraire s'appuyer sur le Sénat, s'en inspirer pour le choix d'un ministère nouveau, sauf à se concerter encore pour un appel au pays si la situation devient intenable? — Ne devra-t-il pas au moins, sans prendre parti pour aucune des deux Chambres, demander au Sénat qu'il vote la dissolution de la Chambre des députés, et faire entendre à celle-ci comme au ministère qu'il convient de s'y résigner pour avoir une solution définitive du conflit? — Il y a ainsi des alternatives que le président aura à envisager, des initiatives qu'il peut avoir à prendre même en dehors de son ministère, et qui ne se rencontrent pas au même degré dans la monarchie constitutionnelle (1). Aussi concluons-nous que

(1) Nous avons laissé entendre plus haut que la monarchie, envisagée ici par comparaison, est la monarchie constitutionnelle telle que l'ont présentée nos publicistes français, telle qu'on l'a conçue surtout après 1830, n'impliquant même pas nécessairement une Chambre des pairs héréditaire. Une Chambre haute aussi artificielle est presque condamnée à l'impuissance, et il n'est guère à supposer qu'on s'incline devant ses velléités de résistance même sérieuses. On pourrait faire observer et avec raison que dans les pays comme

ce système nouveau, qui ne permet la dissolution de la Chambre des députés qu'avec l'agrément du Sénat, qui semble au premier abord n'avoir d'autre effet que celui de limiter l'action personnelle du président et qui assurément la limite, ne laisse pas cependant que d'ouvrir par certains côtés la perspective d'un rôle plus considérable et très personnel assigné au chef de l'Etat.

On voit aussi quel rôle il implique pour la Chambre des députés dans notre Constitution. Des théoriciens à outrance s'indignent volontiers à la seule idée qu'une Chambre populaire puisse être dissoute et ne voient là qu'un témoignage de suspicion contre elle, une marque d'infériorité. C'est bien plutôt le contraire qu'il faut admettre quand on consent à voir dans cette dissolution ce qu'elle est avant tout, le vrai moyen constitutionnel et le meilleur, d'appel au pays. Car c'est elle qui achève d'assurer à cette Chambre la prépondérance qui doit lui être reconnue, Quand de graves dissentiments se sont élevés et menacent de s'accroître, ne devient-il pas permis à la Chambre de prétendre, du moment qu'on lui résiste sans la dissoudre, que son opinion

l'Angleterre qui ont su conserver une Chambre haute beaucoup moins factice, appuyée sur un prestige et des traditions séculaires, ayant encore l'hérédité et l'indépendance, il n'est pas aussi facile de supposer que le roi cède à la tentation ou au conseil de recourir à diverses reprises à des fournées, ou même à des menaces de fournées de lords. Il peut donc s'y rencontrer pour la royauté placée entre la Chambre des lords et celle des communes, des alternatives semblables à celles que nous avons visé à faire ressortir du système de notre Constitution.

Il est bien clair en effet que tous nos raisonnements se rattachent à cette idée qu'il n'est point de prise directe sur le Sénat, bien plus encore qu'à cette innovation de nos lois qui exige son assentiment formel à toute dissolution de la Chambre des députés.

doit être regardée comme l'opinion du pays, puisqu'on n'ose pas le consulter? Et quand elle se réunit de nouveau à la suite d'une dissolution, la majorité sortie des élections n'est-elle pas encore mieux fondée à soutenir qu'elle doit avoir le dernier mot sur les questions que le pays, en la choisissant, a résolues. Quoi qu'on en dise, c'est moins au fait d'être élue par le suffrage universel et de passer ainsi aux yeux de bien des gens pour la résultante mathématique des volontés individuelles, qu'à son double caractère d'être renouvelée intégralement à de brefs intervalles et surtout de se prêter à la dissolution, que la Chambre populaire doit de pouvoir affirmer qu'elle exprime aux heures décisives l'opinion souveraine du pays, et que devant elle les autres pouvoirs feront sagement de s'incliner.

On ne saurait admettre en effet, de la part du président et du Sénat, l'exercice indéfini ou même redoublé du droit de dissolution comme moyen de résistance. Nous n'hésiterions pas à le traiter d'illégal si la nouvelle dissolution était prononcée, comme en 1830 par Charles X, avant même que la Chambre réélue se fut constituée par la vérification des pouvoirs. Mais fût-ce après la réunion de la Chambre, il faudrait regarder comme contraire à l'esprit de la Constitution une dissolution nouvelle, prononcée pour tâcher encore d'échapper aux revendications que la première a consacrées. Il n'y a plus d'ordre dans la politique comme dans la justice si l'on résiste à la chose jugée.

Nous n'irions pas toutefois jusqu'à dire que la Chambre, élue à la suite d'une dissolution, ne doit plus pouvoir être dissoute avant l'expiration légale de son man-

dat. Il peut survenir, dans un délai de quatre années, bien d'autres questions nouvelles après celles qui ont dû être tranchées par une première dissolution. Si la prudence conseille de ménager l'usage d'expédients aussi redoutables qu'une dissolution, il peut être nécessaire cependant d'y recourir pour remédier à des conflits jusqu'alors imprévus. Aussi est-ce en l'entendant avec cette réserve que nous applaudirons au langage prêté par M. Dufaure au maréchal de Mac-Mahon après la crise du 16 Mai (1), dans ce message présidentiel du

(1) Les évènements qui suivirent le 16 Mai 1877 ont donné lieu, au sujet de la dissolution, à la discussion d'une question de droit constitutionnel importante.

En fait, la dissolution de la Chambre des députés fut prononcée le 25 juin. Le décret convoquant les collèges électoraux parut le 22 septembre, et les élections eurent lieu le 14 octobre, c'est-à-dire trois mois et vingt jours après la dissolution, vingt-deux jours après le décret de convocation.

En droit, la Constitution permettait-elle de reculer ainsi au delà de trois mois les élections qui doivent suivre une dissolution?

La question fut alors vivement agitée, et elle peut paraître discutable. Le gouvernement accepta la solution qui lui laissait la plus grande latitude. Nous croyons pourtant beaucoup plus exacte l'opinion de ceux qui réclamaient non-seulement la convocation des électeurs, mais les élections, dans le délai de trois mois.

L'art. 5 2° de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics porte ce qui suit : En cas de dissolution « les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. » Envisagé dans sa lettre, ce texte peut aussi bien se prêter à deux interprétations et signifier : ou 1° que le « *décret de convocation des collèges électoraux* » doit paraître dans le délai de trois mois, ce qui laissera en dehors l'intervalle du jour de ce décret au jour des élections ; ou 2° que les collèges électoraux doivent être convoqués « *de manière à procéder à de nouvelles élections* » dans le délai de trois mois.

Mais l'esprit de la loi nous paraît être tout entier dans le second sens.

Laissons même de côté l'idée pourtant si essentielle et si simple, que la Constitution doit vouloir, en cas de dissolution, une sentence

15 décembre 1877, destiné plus que tout autre à fixer sûrement et solennellement les vraies doctrines constitutionnelles. « L'exercice du droit de dissolution n'est qu'un mode de consultation suprême auprès d'un juge

nationale aussi prompte que possible, qui mette fin à la crise et permette aux pouvoirs publics de reprendre leur marche régulière.

Les précédents sont tous pour cette opinion. Dans les Chartes de 1814 et 1830, qu'on a imitées en 1875 sur tant de points, il était dit qu'« en cas de dissolution de la Chambre des députés, le *roi doit en convoquer une nouvelle* dans le délai de trois mois. » Ici pas de doute possible ; c'étaient non-seulement les électeurs qui devaient être appelés, mais les élections faites dans le délai. Et de même dans la Constitution de 1852 on lisait qu'en cas de dissolution l'empereur « *devait convoquer un nouveau Corps législatif* dans le délai de six mois. » Le délai était plus long, mais c'était la même idée d'enfermer dans le délai prescrit l'accomplissement des élections.

Même système en 1875 dans le projet de la commission des Trente, dont l'article 4 était ainsi conçu : « Il sera procédé *à l'élection d'une nouvelle Chambre* dans le délai de six mois ». La rédaction définitivement arrêtée fut celle du contre-projet Wallon. Il est tout à fait vraisemblable que son but unique était de réduire de six mois à trois mois le délai proposé à l'imitation de la Constitution de 1852 par la commission des Trente, et de revenir aux traditions meilleures de 1814 et de 1830. Et c'est bien ainsi qu'il fut entendu dans la commission quand elle le repoussa en se fondant sur ce que le délai de trois mois ne lui paraissait pas suffisant pour obtenir l'apaisement des esprits et de plus sages élections.

C'est donc un système nouveau qu'on a voulu faire sortir du texte actuel, en se servant de sa lettre pour une interprétation qu'elle ne justifie pas même plus que l'interprétation contraire, qui est en outre tout à fait conforme aux précédents.

Mais il y a plus, et on a pu constater que cette interprétation nouvelle était susceptible de conduire à des résultats inattendus. S'il suffit, pour obéir à la Constitution, que le décret de convocation des collèges électoraux paraisse avant l'expiration du délai de trois mois, quelles vont être les limites posées pour la fixation du jour le plus important, celui des élections? On se trouve alors sous l'empire d'un seul texte, l'art. 4 du décret organique du 2 février 1852, qui porte ce qui suit : « l'intervalle entre la promulgation du décret et l'ouverture des collèges électoraux est *de vingt jours au moins* ». L'intervalle pourrait donc être plus long, et il se trouve être à la

sans appel, et ne saurait être érigé en système de gouvernement. J'ai cru devoir user de ce droit, et je me conforme à la réponse du pays. »

discrétion du pouvoir exécutif, si on ne veut pas reconnaître que le délai de trois mois s'impose à lui pour comprendre à la fois l'appel et la réunion des électeurs. Des élections pouvant être faites après trois mois et vingt jours, ou même après trois mois et un nombre de jours indéterminé! Ne serait-il pas étrange qu'on fut arrivé en 1875 à un tel résultat, si contraire à toutes les traditions parlementaires, sans que personne l'eût entrevu ni signalé?

L'art. 16 de la loi électorale organique fournirait encore un argument dans le sens de l'opinion à laquelle nous nous rangeons. Il exige qu'en cas de vacance d'un siège de député, l'*élection soit faite* dans le délai de trois mois. Mais est-il nécessaire d'aligner un grand nombre de petits arguments quand l'esprit de la loi et les précédents sont si clairs?

SECTION III

LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Depuis bientôt un siècle, toutes nos constitutions, hormis la Charte, ont pris soin d'établir des modes spéciaux, le plus souvent compliqués et solennels, de révision. Mais l'histoire n'a-t-elle pas trop démontré que notre mode préféré de réformer les constitutions semble être de les renverser? Cette déplorable suite de révolutions a plus d'un enseignement. Elle doit suffire à nous convaincre qu'il n'y a pas lieu de faire fonds sur ces combinaisons artificielles, imaginées pour soumettre les révisions à plus de gêne, ou les faire apparaître avec plus d'éclat. C'est dans l'esprit public qu'il faudrait trouver contre la passion du changement des freins qu'aucune garantie écrite ne saurait remplacer. Les obstacles l'irritent, et ne font que ranimer sous des formes peut-être dégénérées l'ancienne furie française. Après cette triste expérience qui croira que des moyens de révision simples et faciles ne sont pas encore des remèdes plus sûrs pour aider à conjurer la fièvre des révolutions?

Notre histoire constitutionnelle s'était montrée si riche en systèmes variés de révision qu'on eut bien pu, en 1875, les joignant comme exemples à ceux des

pays étrangers, se borner à choisir parmi eux quelqu'un des procédés les mieux éclairés par l'expérience. C'était sans doute la marche la plus sage, et on l'avait suivie presque en toutes choses. Mais toutes les combinaisons n'avaient pas été si bien épuisées qu'il ne fût possible encore d'en imaginer une nouvelle pour les révisions. Elle a pris place dans nos lois de 1875, et il devient nécessaire pour nous, avant de l'examiner et de l'apprécier, d'en rapprocher les précédentes, pour mieux discerner son esprit et sa valeur.

Un principe a dominé la plupart de nos constitutions antérieures, à savoir la séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués. On a considéré que le droit de faire subir à une constitution des transformations totales ou partielles formait une portion distincte et supérieure de la souveraineté qui ne pouvait être déléguée aux pouvoirs représentatifs ordinaires; mais qu'elle exigeait l'intervention de la nation elle-même soit par voie de consultation directe, soit par l'intermédiaire de représentants spéciaux. Il semblait que ce procédé de révision fût comme la clef de voûte de nos systèmes de constitutions écrites, faites avant tout pour établir les pouvoirs législatif et exécutif, et circonscrire leur action. Comment leur permettre de modifier eux-mêmes les lois fondamentales d'où ils devaient tirer à la fois leur force et leurs limites? Une seule chose pouvait leur être concédée, c'était la faculté d'exprimer des vœux de révision, sauf à faire prononcer la nation souveraine sur l'opportunité et l'accomplissement des réformes en vertu du pouvoir constituant expressément réservé.

Toutes les constitutions, qui ont poussé jusqu'à la distinction du pouvoir constituant le principe de la séparation des pouvoirs, ne se sont pas d'ailleurs rencontrées dans l'application pour le mettre en œuvre.

Les unes, voulant rester entièrement fidèles au principe représentatif, et n'admettant point que le peuple en corps pût voter directement aucune résolution, ont prescrit que la révision, demandée par les législatures, serait confiée à des Assemblées spéciales, élues à cet effet par la nation, mais chargées de délibérer et de statuer définitivement. On les vit établir en dehors et au-dessus des Assemblées législatives des Constituantes, renfermées dans leur mandat de révision et destinées à disparaître aussitôt l'œuvre accomplie. Ainsi l'avaient décidé les constitutions de 1791 et de 1848; mais on n'eut jamais à connaître ce qu'auraient produit ces grandes assises solennelles, ni ce qui serait advenu des limites tracées à leurs pouvoirs.

A d'autres époques, l'intervention directe du peuple fut jugée nécessaire par des constitutions qui lui réservèrent le droit de consacrer par un vote formel l'œuvre de révision préparée par ses représentants.

La Constitution de l'an III, soumise par la Convention comme celle de 1793 à la ratification populaire, ne pouvait, sans renier ses origines, soustraire à cette approbation les révisions à venir. Aussi avait-elle décidé qu'il ne suffirait pas que les demandes de changements, admises par les deux Conseils sur la proposition des Anciens, fussent examinées et adoptées par une Assemblée spéciale, peu nombreuse, investie tout

exprès du mandat constituant; elle exigeait encore que les réformes ainsi délibérées fussent soumises à la ratification des Assemblées primaires. Ce qui leur fut présenté peu après, ce fut la Constitution de l'an VIII.

Le premier et le second Empire appliquèrent des idées semblables d'une manière ingénieuse et suivie. Il exista sous ces régimes un corps permanent, le Sénat, préposé surtout, en guise de pouvoir constituant, à l'interprétation et à la garde de la constitution. D'accord avec le chef de l'Etat il pouvait même la modifier sur des points secondaires. Mais des changements plus profonds, susceptibles d'en atteindre les bases, ne pouvaient être l'objet de simples sénatusconsultes; et on les vit à plusieurs reprises présentés à l'approbation du peuple dans la forme spéciale des plébiscites.

Si divers que soient ces systèmes, dont les différences apparaîtraient bien plus nombreuses à qui pénètrerait dans le détail de ces subtiles inventions, on reconnaît à travers leur complexité qu'ils procèdent tous de la notion première de la séparation du pouvoir constituant; et peut être faudrait-il en chercher l'origine dans des inspirations venues d'Amérique, mais recueillies peu fidèlement par la première Constituante (1).

(1) Sieyes a bien déclaré en l'an III, quant il proposait à la Convention sa Jurie constitutionnaire destinée à devenir le Sénat Conservateur de l'an VIII, que: « Une idée saine et utile fut établie en 1788, c'est la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués. Elle comptera parmi les découvertes que font faire un pas à la science; elle est due aux Français ». Mais toutes réserves exprimées sur la valeur de cette découverte, que Sieyes voulait peut-être s'attribuer l'honneur d'avoir faite, non moins que de l'avoir propagée, il faut bien reconnaître que l'idée première s'en retrouvait dans les Conventions Américaines, auxquelles il fut fait souvent allusion dans les débats de la Constituante, et que la Constitution de l'an III chercha à imiter de très-près.

Dans le silence de la Charte, après 1814, et surtout après 1830, il sembla qu'on eût abandonné cette distinction traditionnelle des pouvoirs constitués et du pouvoir constituant pour se rapprocher, sur ce point comme sur tant d'autres, des idées et des pratiques de l'Angleterre.

Il n'est pas contesté en Angleterre que le roi et le parlement unis ensemble ont dans sa plénitude l'exercice de la souveraineté. Il n'est rien qu'ils ne puissent faire, suivant le vieux dicton devenu banal, « si ce n'est d'un homme une femme. » Ils auraient donc le droit de corriger jusqu'aux traits essentiels de la constitution britannique, jusqu'aux règles consacrées dans les actes les plus fameux de l'histoire d'Angleterre. La pratique, il est vrai, reste plus prudente ; ce n'est qu'avec un admirable respect des traditions que la constitution a été parfois modifiée par les pouvoirs publics, ou se transforme insensiblement par l'effet du temps et de la coutume. Il n'est pas à craindre d'ailleurs que la volonté de la nation soit méconnue dans les réformes opérées par le Parlement. Il lui suffit, pour se faire entendre, soit des élections générales pour la Chambre des communes, soit de la presse et de tant d'autres instruments puissants que lui ont ménagés les mœurs et la liberté britanniques. Mais ce qu'il importe surtout de remarquer, c'est que rien ne laisse entrevoir en Angleterre, ni un pouvoir extraordinaire distinct des autres pouvoirs, ni des lois ou des principes soigneusement triés sous le nom de constitutionnels, pour n'être rendus accessibles qu'à ce grand appareil du pouvoir constituant.

La Charte, n'ayant aucunement réglé les révisions et s'étant d'ailleurs inspirée en général du système anglais, il était naturel d'induire de son silence que le roi et les Chambres auraient, en s'accordant, le pouvoir d'effectuer les corrections ou les additions devenues nécessaires. Le temps fit défaut sans doute pour voir cette conclusion nettement tirée. La grande transformation que subit la Charte en 1830 ne put échapper aux caractères et aux procédés des œuvres révolutionnaires; elle fut accomplie presque exclusivement par un seul pouvoir, la Chambre des députés. Si certaines modifications furent alors différées, on prit en les réservant la sage précaution d'ajouter dans le texte nouveau de la Charte qu'elles feraient l'objet de lois prochaines, comme celle qui devait abolir l'hérédité de la pairie. Il n'y eut pas, à vrai dire, à aucune époque, de révision constitutionnelle de la Charte.

Il s'éleva pourtant, sous le règne de Louis-Philippe, un débat mémorable qui donna lieu d'agiter ces questions, lorsqu'après la mort du duc d'Orléans, en 1842, fut présentée la loi de Régence, destinée à trancher des points que la Charte ni avant ni après 1830 n'avait prévus. Le règlement de la Régence dans une monarchie ne devait-il pas être considéré comme matière constitutionnelle ? Ce fut la thèse d'orateurs empressés à la produire pour faire appel à la doctrine classique du pouvoir constituant et réclamer une consultation nationale (1). La loi fut cependant votée et sanctionnée comme une loi ordinaire. Il fallut bien reconnaître en

(1) Discours de Ledru-Rollin réclamant la convocation des Assemblées primaires comme au temps de la Convention.

effet qu'il ne s'agissait pas alors d'une modification formelle à quelque article de la Charte, mais seulement de combler législativement une lacune. On pouvait donc éviter de s'engager à fond sur la question de révision. Il se trouva même des députés, qui, s'attachant à ce point de vue pour justifier leur adhésion à la loi de régence, vinrent déclarer, avec quelque témérité, qu'à leurs yeux la Charte était immuable (1). Mais

(1) C'est sur ce terrain même que se plaça le rapporteur de la Chambre des Députés Dupin. « On a prétendu, dit-il, que nous faisons un appendice à la Charte, et qu'il faudrait pour cela recourir à des Assemblées primaires ou à des mandats spéciaux, que les auteurs de l'objection regardent comme la source unique du pouvoir constituant. Nous ne faisons pas un article de la Charte, nous ne sommes pas obligés de recourir au pouvoir constituant.... Nous ne faisons pas une Charte, mais une loi. Une Charte est immuable, elle seule est immuable. » Le rapporteur négligea d'ailleurs de s'expliquer sur les raisons comme sur les effets qu'il attribuait à cette doctrine de l'immutabilité de la Charte.

Un autre orateur d'une autorité reconnue en matière constitutionnelle, M. Hello, s'attacha aussi à faire ressortir que le projet sur la Régence pouvait être accepté sans difficulté comme simple loi. Mais sans prétendre comme M. Dupin que la Charte fut immuable, il crut devoir combattre, au nom des principes, l'opinion de ceux qui confondaient le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués, et proposer même un moyen de réaliser sous l'empire de la Charte le pouvoir constituant. Voici quelques extraits de son discours : « Je suis de ceux qui tiennent pour la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, distinction fondamentale, distinction tutélaire.... Laissons l'omnipotence à l'Angleterre où elle a tout fait sous le nom de précédent.... Mais nous, gardons soigneusement la distinction des deux pouvoirs.... Que la Charte ne soit pas seulement défendue par le sentiment du respect que nous lui portons tous.... Qu'elle reste isolée de la loi, dans une région supérieure d'un accès non pas impossible, mais au moins très difficile... Quant on confond la Charte avec la loi, ce n'est pas la loi qu'on élève, c'est la Charte qu'on abaisse... Il est bon pourtant chez cette nation impatiente, dans un temps d'agitation et de scepticisme, de rencontrer quelque part un point fixe, résistant, que l'on renonce à ébranler par les voies ordinaires... Je ne me laisse pas frapper par les inconvénients d'un appel aux Assemblées primaires par la raison fort simple que je ne crois pas à la nécessité de cet appel. Il y a une manière bien simple et bien naturelle, qui frappe tous les esprits, de réaliser chez nous le pouvoir constituant sans remuer la population dans toute sa profondeur. C'est une convo-

les principaux hommes d'Etat, Guizot et Thiers, oublieux dans cette question de leurs dissentiments ordinaires, insistèrent plus sagement sur cette idée que la Charte ne comportait aucune distinction des pouvoirs constituant et constitués, que le roi et les Chambres étaient en France comme en Angleterre « la souveraineté nationale organisée », et qu'investis du droit de faire au nom du pays les actes les plus graves, d'engager jusqu'aux guerres auxquelles est attaché le sort de la nation, ils devaient avoir aussi bien la faculté d'apporter dans l'organisation des pouvoirs les changements dont le besoin se ferait sentir. Dire qu'ils leur auraient reconnu, le cas échéant, le droit de faire une véritable révision de la Charte n'est point, ce semble, dépasser leur pensée (1).

cation spéciale des collèges électoraux. Cette mesure sauve tout et ne compromet rien »... Pourquoi M. Hello n'ajoutait-il pas à l'appui de sa thèse l'exemple de la constitution Belge, dont l'art. 131 avait décidé qu'en cas d'une demande de rJvision formulée par les Chambres législatives, elles devaient être dissoutes et deux Chambres nouvelles convoquées pour faire la révision suivant l'opinion du pays ?

(1) M. Guizot « Si on prétend qu'il existe ou qu'il doit exister au sein de la société deux pouvoirs l'un ordinaire, l'autre extraordinaire, l'un constitutionnel, l'autre constituant, l'un pour les jours ouvrables (permettez-moi cette expression) l'autre pour les jours fériés, on dit une chose insensée, pleine de dangers et fatale. Le gouvernement constitutionnel, c'est la souveraineté sociale organisée... Soyez tranquilles, Messieurs, nous les trois pouvoirs constitutionnels, nous sommes les seuls organes légitimes et réguliers de la souveraineté nationale. Hors de nous, il n'y a qu'usurpation ou révolution.

Et M. Thiers « J'ai parlé dans mon bureau avec peu de respect du pouvoir constituant ... C'est qu'en effet je n'en ai pas du tout... Le pouvoir constituant a existé, je le sais, à plusieurs époques de notre histoire;... mais il a joué un triste rôle. Ne di es pas que c'est la gloire de notre histoire; nos victoires n'ont rien de commun avec ces misérables comédies constitutionnelles. Le pouvoir constituant n'existe plus; ce serait la violation immédiate de la Charte.... Et quelle est la présomption dans une constitution où le pouvoir constituant et le pouvoir constitué n'ont pas été distingués ?... C'est que quand il s'agit d'un acte important, quel qu'en soit le caractère, on s'adresse à

Il n'était point permis à notre Constitution nouvelle d'éviter, comme la Charte, de prévoir les révisions. Ses origines lui faisaient une nécessité de laisser aux changements la plus grande latitude, dussent-ils s'appliquer à la forme du gouvernement. Chacun sait que ce fut à condition que la Constitution même offrirait des moyens réguliers d'en refaire les fondements, de transformer la République en monarchie, qu'une majorité put être acquise aux lois de 1875. Jamais constitution ne s'était vue à ce point obligée d'envisager les révisions à venir et de se déclarer non pas perfectible seulement, mais amovible.

Devant des précédents si divers qui la conviaient, les uns à admettre l'idée d'un pouvoir constituant extraordinaire, les autres à remettre aux pouvoirs constitués le soin de pourvoir aux révisions, comment l'Assemblée nationale a-t-elle réglé cette question qui empruntait des circonstances une gravité plus grande encore? Par une combinaison nouvelle, au moins en la forme, qu'expose en ces termes l'art. 8 de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics :

« Les Chambres auront le droit, par délibérations « séparées prises dans chacune à la majorité absolue « des voix, soit spontanément, soit sur la demande du

qui ? aux trois pouvoirs auxquels la constitution a déféré la souveraineté... Quelle que soit la nature de l'acte que vous allez faire je vous défie de vous adresser à autre chose qu'aux pouvoirs constitués. »

On retrouverait alors les mêmes idées aussi nettement exprimées dans maint discours, comme celui d'Hippolyte Passy à la Chambre des Députés ou le rapport du duc de Broglie à la Chambre des Pairs.

Et si l'on remontait jusqu'à la Restauration, on pourrait voir encore que les mêmes pensées se sont fait jour quand fut discutée et adoptée en 1824 la loi de septennalité qui dérogeait au texte de l'art. 37 de la Charte.

« président de la République, de déclarer qu'il y a lieu « de réviser les lois constitutionnelles.

« Après que chacune des Chambres aura pris cette « résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale « pour procéder à la révision.

« Les délibérations, portant révision des lois cons- « titutionnelles en tout ou en partie, devront être « prises à la majorité absolue des membres composant « l'Assemblée nationale (1). »

Il est une première idée qui pour nous résulte avec évidence de ce texte, c'est que les lois de 1875 ont abandonné le principe fondamental des systèmes de révision antérieurs, c'est-à-dire la reconnaissance d'un pouvoir constituant distinct, s'exerçant par délégation spéciale. Les deux Chambres législatives peuvent au-

(1) La majorité, dont il est ici question, est une majorité toute spéciale et qui exige plus encore que la majorité absolue des suffrages exprimés. Pour la calculer, il faut faire entrer en ligne de compte tous les membres des deux Chambres même alors qu'ils s'abstiennent, ou qu'ils sont absents, soit par congé, soit autrement. Il n'y a que les sièges vacants par suite de décès, de démission de Sénateurs ou Députés non encore remplacés, qu'on puisse omettre. Si donc on supposait par extraordinaire qu'il n'y eut au moment du Congrès aucune vacance, ni au Sénat ni à la Chambre, le nombre total des membres devant être 857, la majorité impliquerait le chiffre de 429 voix.

On ne peut qu'approuver cette disposition qui ne permet pas qu'une modification soit apportée au texte des lois constitutionnelles, si elle n'obtient l'assentiment de la majeure partie des représentants de la France. Nos lois actuelles se montrent même en cela moins exigeantes que la Constitution de 1848, ou bon nombre de constitutions étrangères, qui ont voulu pour les révisions des majorités très-considérables, les deux tiers ou les trois quarts par exemple.

C'est avec raison, croyons-nous, qu'on a renoncé à ces exigences comme à celle de délais prolongés pour soumettre les vœux de révision à un temps d'épreuve. C'est jouer un jeu dangereux que de multiplier les obstacles ou les atermoiements contre des révisions que réclamerait une majorité solide et certaine en face d'une minorité puissante. La nécessité du consentement des deux Chambres et de leurs délibérations successives est une garantie supérieure à toutes les autres.

jourd'hui, par un commun accord, proposer, délibérer et imposer des modifications constitutionnelles, sans qu'il faille recourir à une consultation nationale. Il n'est plus question ni d'élections nouvelles à la suite du vœu de révision pour faire dépendre son examen d'un mandat exprès, ni d'une ratification plébiscitaire. Nos deux Chambres ont reçu aussi bien le pouvoir de constituer et de légiférer. Pour qui veut aller au fond des choses, il n'est pas douteux que l'ancienne doctrine d'un pouvoir constituant distinct n'est plus de mise, puisqu'il n'existe plus à l'état d'attribut réservé par la nation.

L'abandon de cette tradition surannée aurait dû conduire, ce semble, à admettre, comme en Angleterre, que le Parlement serait appelé à réviser les lois constitutionnelles en délibérant et statuant dans la forme ordinaire, dans la forme jugée suffisante pour régler au nom du pays et sous ses yeux tout ce qui est œuvre de souveraineté. On n'a pas fait ainsi cependant, et l'on a établi que si les deux Chambres avaient d'abord à décider séparément qu'il y avait lieu à révision, elles devraient se confondre en Assemblée plénière pour l'accomplir.

Comment s'expliquer cette innovation ? Nous avouons qu'il nous est malaisé de découvrir, pour en rendre compte, des raisons claires et décisives. Nous venons de voir, en effet, qu'elle ne saurait être justement rattachée à l'idée ancienne de la séparation du pouvoir constituant, puisqu'il n'a rien été conservé des consultations spéciales de la nation qui faisaient le fonds de cette théorie. Au risque de nous méprendre, nous n'hésiterons pas à dire qu'il n'y a eu là

qu'une innovation peu réfléchie, et que l'empire des circonstances semble être la cause principale qui l'a produite comme un accident.

Reportons-nous à la période de l'enfantement pénible des deux premières lois de 1875. On se souvient que la discussion devait s'engager sur le projet de la Commission des Trente, dont l'idée principale était de se borner à l'organisation du septennat, et de se refuser à régler l'avenir après la présidence du maréchal. Cette volonté s'était surtout traduite dans l'art. 5 dont il importe de rappeler le texte : « A l'expiration du « terme fixé par la loi du 20 novembre 1873, comme « en cas de vacance du pouvoir présidentiel, le Conseil « des ministres convoque immédiatement les deux « Assemblées qui, réunies en Congrès, statuent sur les « résolutions à prendre. »

Cette réunion, sous forme de Congrès, était dans le projet Ventavon une mesure logique. Comme il ne devait plus subsister, au terme du septennat, de gouvernement défini, il y avait lieu de prévoir qu'on retomberait après lui dans une situation semblable à celle où l'Assemblée nationale s'était trouvée elle-même, et qu'elle n'eût fait ainsi cesser que pour un temps. Il devait donc sembler nécessaire de préparer de nouveau la réunion d'une Assemblée constituante, pourvue d'un mandat illimité. La Commission des Trente prenait seulement cette précaution d'éviter après le septennat la convocation d'une Assemblée nouvelle, et de marquer d'avance qu'elle serait composée des deux Chambres alors existantes. Ainsi s'expliquait aisément cette combinaison d'une réunion plénière des deux Chambres législatives.

Mais l'idée primitive de ne pas dépasser l'organisation temporaire du septennat fut abandonnée pour celle d'un établissement régulier de la République, sauf révision toujours possible et susceptible de s'étendre à la forme même du gouvernement. Il fut décidé qu'on tenterait une construction durable des pouvoirs publics, en maintenant des moyens faciles et toujours ouverts de modifier aussi bien les lignes secondaires ou les grandes lignes de l'édifice. On corrigea dès lors le projet Ventavon et son article 5, mais on ne put y toucher sans en retenir une double préoccupation : l'une, de songer comme lui à l'hypothèse, alors si présente à tous, d'une révision totale plus encore qu'à celle des révisions partielles; l'autre, de s'approprier autant que possible les termes de ce projet, de ne lui faire subir que les modifications indispensables, et de courir ainsi plus sûrement à une conclusion heureuse, en faisant mieux accepter des hésitants les sacrifices qu'entraînait le triomphe de la solution républicaine.

Aussi le texte du contre-projet Wallon suivait-il de très près celui de la Commission, tout en rejetant le caractère essentiellement temporaire de son œuvre. Il conservait donc pour les changements à venir le système du Congrès, sauf à substituer à la révision obligatoire la révision simplement éventuelle. Bien loin d'ailleurs de songer à entourer cette révision d'obstacles, il avait d'abord admis qu'il serait à la fois nécessaire et suffisant qu'elle fut demandée par l'une des deux Chambres; et sur cette seule demande aurait dû avoir lieu la réunion plénière. Mais M. Dufaure intervint; il proposa que, du moins, les

deux Chambres eussent d'abord à voter séparément qu'il y avait lieu à révision, et que leur accord pût seul provoquer l'ouverture du Congrès. La Commission, nous dit le rapporteur, reconnut alors avec M. Wallon, que « au point de vue de la procédure le système présenté par M. Dufaure était préférable », explication assurément bien écourtée pour nous rendre compte de l'esprit d'aussi graves changements apportés au texte primitif.

C'est par ces remaniements qu'on arriva enfin péniblement, sans observations détaillées, sans discussion publique, à consacrer dans les lois de 1875 le système du Congrès de révision après délibération séparée des deux Chambres. Avions-nous tort de dire que cette nouveauté doit s'expliquer en grande partie par les circonstances? Dans la hâte et la confusion qui s'imposaient alors aux travaux de l'Assemblée nationale, il est visible qu'on fut poussé à combiner l'idée de réunion plénière, exigée d'abord en vue d'une révision inévitable, avec les conditions de demande et délibération préalables proposées ensuite pour la révision facultative. Il se fit une sorte d'accommodement avec un projet primitif, d'abord logiquement conçu, mais dont il n'était plus guère logique de conserver la donnée première du moment qu'on répudiait l'idée du Mac-Mahonnat, après lequel tout aurait dû être remis en question.

Nous ne voudrions pas affirmer cependant que d'autres préoccupations n'aient exercé aussi quelque influence secondaire sur le maintien des Congrès de révision. L'empire des théories classiques est parmi nous

si fort qu'il n'est pas impossible qu'on ait songé à reconnaître, comme par respect pour une vieille idole, que des mesures telles que les révisions constitutionnelles exigeaient quelque solennité destinée à les rendre à la fois moins aisées et plus éclatantes. Saurions-nous bien concevoir une révision se faisant en France comme toute autre loi? Or il est clair que la réunion d'une assemblée unique, sous le nom majestueux d'Assemblée nationale, aura pour effet d'attirer plus fortement l'attention commune sur les réformes constitutionnelles. Il serait sans doute hasardeux de prétendre que cette procédure amènera des délibérations plus profondes, car l'expérience n'a guère démontré que les délibérations sont meilleures quand les assemblées sont entourées d'un plus grand appareil et plus nombreuses. Mais si l'on a vraiment voulu, pour complaire à des tendances chères à l'esprit français, marquer de quelque signe caractéristique les moindres changements apportés à la Constitution, il est juste de reconnaître que le préjugé national a reçu du moins ombre de satisfaction.

Peut-être ajoutera-t-on que cette procédure a dû paraître présenter un autre avantage, celui d'assurer un examen plus complet, plus réfléchi, de la demande de révision, puisque, à une délibération séparée des deux Chambres, se joindra ensuite une délibération plus imposante, celle du Congrès. Mais faut-il croire qu'on ait eu précisément cette pensée que la réunion plénière serait une garantie pour l'excellence d'une seconde lecture, et qu'on soit allé de propos délibéré, pour rechercher des avantages si contestables, au devant de périls plus sérieux et plus certains?

Quelles que soient en effet les causes assez obscures auxquelles nous devons cet article 8, ce qui importe surtout, c'est de voir si l'innovation qu'il a consacrée est heureuse, si elle est seulement inoffensive. Au lendemain même du jour où elle fut adoptée, il a pu être facile de prévoir les embarras ou les inquiétudes qu'elle devait susciter, et l'évènement les a bientôt mis en pleine lumière. Pareil danger n'est-il pas toujours à craindre quand on cède à la tentation d'introduire dans une constitution des combinaisons nouvelles dont il est souvent difficile d'envisager toute la portée? Lorsqu'il s'agit au contraire de reprendre des combinaisons que le pays a déjà éprouvées, ou que des pays voisins ont pratiquées avant lui, il est aisé de savoir la route où l'on s'engage. Plus d'un passage difficile a été exploré dont les abords et les issues sont découverts ; et des chemins ont été tracés pour éviter ou franchir les précipices constitutionnels. Mais peut-on calculer de même les effets d'un rouage nouveau jeté dans la machine politique, et est-ce ici le lieu de croire qu'il y ait chance de progrès à s'engager dans l'inconnu?

Une étude attentive doit nous amener à conclure que l'Assemblée plénière de révision imaginée par les lois de 1875 sera le plus souvent un rouage inutile ou ne saurait être qu'un rouage dangereux ; et qu'on eût été mieux inspiré en maintenant pour les réformes constitutionnelles le mécanisme ordinaire destiné à l'œuvre législative.

Qu'il nous soit permis de commencer par raisonner

dans cette dernière hypothèse et de supposer, comme disent les mathématiciens, le problème résolu. Nous savons quelles sont les précautions que notre Constitution a pris soin d'établir pour prévenir dans la conduite des affaires publiques les décisions trop rapides et contraires aux vrais sentiments ou aux vrais intérêts du pays. Elles sont celles que la science politique éclairée par l'expérience considère comme les meilleures ; elles suffisent pour les lois les plus importantes, pour la décision des questions les plus graves comme les questions de paix ou de guerre. Elles s'appliqueraient tout entières aux révisions.

Et d'abord aucune modification ne pourrait se produire sans que les deux Chambres l'eussent tour à tour discutée, et se fussent librement accordées pour l'admettre jusque dans ses moindres détails. Il est clair qu'aucun mot ne serait changé dans la Constitution sans le plein assentiment de l'Assemblée la moins nombreuse et la plus naturellement conservatrice, le Sénat, ainsi mis à même d'user dans toute leur étendue de ses droits d'amendement et de veto. Si jamais son organisation ou ses attributions devaient recevoir quelque atteinte, ce ne saurait être l'effet d'une surprise, et il faudrait qu'il se fût frappé de sa main.

Au Président de la République il appartiendrait sûrement, non seulement de faire provoquer ou combattre la révision par ses ministres, mais de demander au besoin comme pour les lois ordinaires une délibération nouvelle. Et s'il avait lieu de craindre que ses prérogatives ne fussent en jeu, s'il s'élevait contre lui quelque proposition menaçante, il lui serait loisible d'ajourner

les Chambres, pour gagner du temps et assurer en si grave matière plus de calme et de réflexion.

Enfin si des questions de révision devaient soulever entre les pouvoirs publics des dissentiments extrêmes, nul doute que la dissolution resterait possible pour faire appel à l'opinion publique et connaître, avant d'aller plus loin, le jugement du pays.

On verrait ainsi s'appliquer au sujet des révisions tout un système de freins et de contre-poids dont le jeu salutaire nous est familier; et certes rien n'empêcherait qu'une disposition spéciale, visant les cas où il s'agirait de réformer non plus des lois ordinaires mais les lois constitutionnelles, vînt prescrire pour la validité des délibérations qu'elles fussent prises dans chaque Chambre non plus à la majorité simple, mais à la majorité absolue des membres qui la composent.

Il n'y aurait eu dans tout ce mécanisme rien d'inconnu; et sans exiger, comme en Belgique (1), que toute révision fût précédée de nouvelles élections géné-

(1) La Constitution Belge (art. 131) veut en effet que, quand le pouvoir législatif a déclaré qu'il y a lieu de réviser telle disposition constitutionnelle qu'il désigne, les deux Chambres soient aussitôt dissoutes de plein droit, et que deux Chambres nouvelles immédiatement convoquées statuent alors, de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision. — Ce mode de consultation nationale par les voies ordinaires vaut bien mieux assurément que le recours aux plébiscites, ou à de solennelles Constituantes. On aurait pu songer en 1875 à imiter ce système sagement conçu de la constitution Belge.

On n'y eut pas trouvé surtout l'idée de réunir les deux Chambres en Congrès pour les Révisions. Cette délibération en commun n'est prescrite (art. 81 et 85) que dans les cas extraordinaires où il s'agirait de déférer la régence ou la royauté, afin d'éviter la désignation de deux candidats différents par les deux Chambres. Mais pour les Révisions, chaque Chambre délibère et vote séparément: on n'a pas eu l'étrange pensée de les confondre en une seule Assemblée pour exposer l'une d'elles, celle qui compte moitié moins de membres, à rester écrasée sous le nombre

rales, l'opinion saurait bien se dégager et se faire entendre, avant comme après le vote, quant à la révision pour laquelle elle n'aurait pas été formellement consultée. N'est-ce pas ainsi que les choses seraient conçues en Angleterre où s'exercerait encore par surcroît le droit de sanction royale après le vote des deux Chambres?

Est-il possible d'affirmer que les mêmes garanties se rencontrent lorsqu'il y a lieu de faire une révision d'après l'article 8? Oui, sans doute, tant que la réunion plénière des deux Chambres n'est pas ouverte, et qu'il s'agit seulement de décider si elle aura lieu; mais dès que le Congrès est convoqué, tout peut être compromis, parce qu'il nous livre aussitôt par la force des choses à tous les dangers d'une Assemblée unique et sans frein.

Jusqu'à l'ouverture du Congrès, et par cela même qu'elle dépend des délibérations séparées du Sénat et de la Chambre des députés, nous conservons intacts tous les avantages de la dualité des Chambres et du régime parlementaire. Le Sénat garde pleine liberté de refuser son adhésion et de parer ainsi les coups dont il se croirait menacé. Le Président de la République peut, avant que ce vote préliminaire ne soit émis, ajourner les deux Chambres. Le ministère, s'il n'a pas conseillé la révision, a le moyen d'agir sur l'une ou l'autre Chambre pour faire rejeter ou restreindre les propositions qu'il désapprouve.

Mais quand la puissance, habituellement divisée entre deux Chambres munies de droits égaux, se trouvera concentrée dans le Congrès, où le Sénat moins

nombreux risque d'être absorbé, quand ces deux Chambres se seront confondues en une seule dont le nom même d'Assemblée nationale évoque si bien les souvenirs de nos Assemblées omnipotentes, qui peut répondre de ce qui va advenir? Après avoir ainsi permis de rompre les conditions ordinaires de l'équilibre politique qu'a fait la Constitution pour prévenir les aventures? Et n'est-on pas une fois de plus comme en présence du monstre qu'on aurait pu ne pas déchaîner, mais qu'il devient difficile de dompter, s'il ne se contient de lui-même? (1)

Il ne faut pas pourtant s'exagérer les dangers du Congrès de revision ; et il importe de bien se convaincre qu'ils ne sont que possibles sans être vraisemblables.

Ils ne sont pas vraisemblables parce qu'ils auront pu et qu'ils auront dû être conjurés à l'avance, parce qu'il est malaisé de croire que le Congrès s'ouvre jamais avec l'agrément des deux Chambres, sans qu'on se soit assuré au préalable de ce qui devra se passer

(1) On remarquera en effet dans les développements qui vont suivre, que les principales difficultés soulevées par le système du Congrès de Révision tiennent surtout à ce fait qu'il nous place momentanément sous le régime de l'Assemblée unique. C'est à raison des entraînements toujours à redouter d'une telle Assemblée qu'il importe si fort de prendre d'avance toutes précautions et garanties; de même que c'est l'unité d'Assemblée qui est encore le plus grand obstacle aux moyens de combattre ses excès, et de conjurer ses dangers.

Nous croyons et nous établirons que la Constitution est muette ou incertaine sur la plupart des graves questions que le Congrès de Révision suscite et qu'elle n'a pas su prévoir. Au point de vue du droit le terrain se dérobe Mais quand bien même le droit serait formel, et les limites clairement tracées à l'endroit du Congrès, ne resterait-il pas toujours l'extrême difficulté de les faire respecter par une Assemblée unique si encline à l'omnipotence ? L'expérience a trop bien montré ce que peuvent valoir alors les barrières constitutionnelles.

dans cette réunion plénière, parce qu'on aura réglé pour ainsi dire et le sujet et toutes les scènes de la pièce qui doit s'y jouer.

Ne nous arrêtons pas à l'hypothèse d'une refonte générale des lois constitutionnelles. Si par suite d'événements extraordinaires les deux Chambres et le Gouvernement devaient jamais s'accorder pour désirer que la Constitution fût remaniée de fond en comble, et provoquaient sciemment une révision illimitée, ce ne serait plus le lieu sans doute de songer à tracer par avance la marche du Congrès. Le but même ainsi poursuivi en commun ne comporterait guère de précautions, et d'ailleurs il semblerait n'impliquer aucune crainte de surprises.

Mais ce n'est point là une hypothèse qu'on puisse envisager comme probable ; on doit bien plutôt s'attendre à voir la question de révision se poser au sujet de points déterminés. Ce qui se passera alors, il est facile de le prévoir, c'est que la révision n'aura pas été de prime abord entendue de même dans chaque Chambre par les diverses fractions qui les composent. Quelque campagne révisionniste aura été engagée dans la presse, dans les banquets, dans les réunions électorales, et il se rencontrera des groupes plus ardents prêts à soutenir des programmes de réforme étendue. Maintes propositions seront dans l'air ; il n'en restera qu'un petit nombre sur lesquelles paraîtra pouvoir se former l'entente des deux majorités, témoignant d'une question devenue mûre ou d'un besoin jugé pressant. Quelle que soit la nature des changements, mais surtout s'ils devaient se rattacher à des parties

essentielles de l'organisme politique, la nécessité s'imposera, à raison de ces divergences, de préparer circonscrit et solide le terrain dont l'une ou l'autre Chambre consent à faire le champ d'action du Congrès.

Résumons d'avance notre pensée : il nous semble difficile de concevoir que le Congrès puisse se réunir tant qu'il n'existera pas d'entente parfaite entre les deux Chambres, à la fois : sur la détermination précise des articles à réviser, et sur la portée, jusque sur le texte des changements proposés ; et ce n'est pas tout dire, tant qu'il ne règnera point en outre au Sénat comme à la Chambre des Députés la confiance la plus entière dans les dispositions de la majorité du Congrès et comme la certitude absolue du résultat final.

Tel devra être d'abord le désir de tous les hommes vraiment politiques appelés à exercer quelque influence sur les divers groupes des deux Chambres. On ne comprendrait pas qu'ils s'engageassent légèrement dans cette réunion plénière, sans avoir à l'avance fixé leur but ; et on ne comprendrait pas mieux qu'ils tinssent à le garder secret avec l'arrière pensée de faire éclater au Congrès un programme de surprises. Il n'y aurait pour des chefs de parti ni patriotisme ni bon calcul à caresser l'espoir de pêcher en eau trouble. Le gouvernement d'ailleurs, s'il veut rester fidèle à son rôle de direction, trouvera son intérêt et son devoir à combattre toute idée de rétablir, même pour quelques jours, une Assemblée investie d'une mission sans limites, comme pour courir aux aventures. Un gouvernement ne saurait à ce point manquer de prévoyance.

Mais il est surtout un des pouvoirs publics, le Sénat,

auquel cette prévoyance, à lui déjà chose accoutumée, s'imposera ici même comme une condition de salut. L'Assemblée nationale est appelée à comprendre 300 sénateurs contre 557 députés; c'est presque un contre deux. Une telle disproportion ne permet pas au Sénat, entré dans le Congrès, de lutter à armes égales contre la Chambre des députés pour faire prévaloir son sentiment (1) ; et s'il n'a pas pris soin de stipuler les conditions du traité qui devra être signé en commun, il a tout lieu de craindre sa défaite avec l'obligation de capituler à merci. Il en est autrement avant la réunion du Congrès. Ses droits sont égaux, et on peut même dire que sa position est supérieure, puisqu'il arrivera sans doute moins souvent qu'il prenne l'initiative d'une demande de révision. C'est de lui qu'il dépendra d'ouvrir ou de fermer la porte du Congrès. Il n'est guère à supposer qu'il livre accès à des propositions révisionnelles sans avoir marqué au passage les seules qui lui paraissent acceptables, sans avoir pris garde de ne pas introduire dans la place quelque nouveau cheval de Troie.

Que résultera-t-il de cette situation faite au Sénat sinon qu'il exigera avant toute chose que la Chambre

(1) Il est évident que la plupart des objections et des critiques qui nous semblent devoir être formulées contre le système du Congrès de révision empruntent surtout leur gravité à l'infériorité numérique du Sénat. Le péril serait moins grand si le Sénat, comptant à peu près autant de membres que la Chambre des députés, ne courait plus le risque de voir toujours écrasée une forte majorité formée dans son sein sur les questions soumises au Congrès. Mais la réunion plénière, s'il en était ainsi, pourrait paraître plus inutile encore. Et elle ne cesserait pas d'ailleurs de présenter les inconvénients, les dangers même inhérents à tout système d'Assemblée unique, extraordinaire et trop nombreuse.

des députés s'accorde avec lui pour spécifier et pour déclarer avec précision les seules dispositions auxquelles la réforme devra s'appliquer? Et ce ne sera point faire assez encore, si le Sénat ne pousse la vigilance jusqu'à réclamer qu'on s'entende à l'avance sur la portée et sur le texte même des modifications projetées. Saurait-il envisager sans inquiétude les développements ou les écarts auxquels le Congrès peut être entraîné s'il est laissé libre carrière à la discussion du fond et des termes de la révision; et n'est-il pas toujours à redouter pour le faible contingent du Sénat que l'Assemblée unique avec ses tentations et ses luttes inégales ne se continue trop longtemps? C'est une transaction qui doit y être conclue; il importe que le Sénat la débatte et l'arrête définitive, avant l'heure où tous les sacrifices peuvent lui être arrachés.

Aussi ne devra-t-il point se préoccuper seulement de stipuler les points à réviser, et le texte de la revision. Il faut encore qu'il se sente assuré que le moment est propice, et qu'à des déclarations précises, à des engagements formels s'ajoute pour lui la pleine confiance que tout se passera dans le Congrès suivant les clauses convenues. S'il n'y avait pas certitude que les deux majorités, qui auront arrêté leurs projets de réforme, se maintiendront étroitement unies pour prévenir toute déviation de la route tracée et courir droit au but, si l'on traversait des périodes de troubles ou d'orages, le Sénat trahirait son rôle constitutionnel en consentant à la révision. Il serait étrange en vérité de voir après plusieurs siècles et par l'imprévoyance du Sénat se renouveller entre nos deux Chambres l'aventure de

Louis XI et du Téméraire dans l'entrevue de Péronne.

Voilà ce que la raison et la prudence conseillent en face de cette combinaison singulière du Congrès de révision. Contestera-t-on que ces conventions préparatoires soient possibles autant qu'elles sont désirables? Objectera-t-on que l'article 8, en disant que les deux Chambres auront le droit séparément « de déclarer qu'il y a lieu à la révision des lois constitutionnelles », semble ne permettre qu'un vote sans restriction?

Il n'est guère admissible sans doute que la résolution de chaque Chambre porte expressément dans son texte, outre le consentement donné par elle à la révision, la rédaction complète et détaillée des nouveaux articles constitutionnels désignés par avance aux votes du Congrès (1). L'accord se comprend bien plutôt sur ces points dans des réunions officieuses entre représentants des deux majorités. Les réglements eux-mêmes ont prévu de tels moyens d'entente; et ce ne serait certes pas le premier exemple, ni le moins justifié, de décisions préparées et arrêtées dans la coulisse parlementaire avant d'être portées et consacrées en séance publique.

Mais ce qui est du moins réalisable, c'est que les résolutions des deux Chambres portent l'indication précise des points à réviser, et dans cette forme même : « Il y a lieu de réviser tel ou tel article de la Constitu-

(1) Une telle procédure outre qu'elle aurait pour effet de mettre par trop en évidence l'inanité du Congrès, pourrait paraître se heurter à certains termes de l'art. 8 qui semblent au moins impliquer quelque discussion, quelque travail dans le Congrès : « Elles se réuniront en Assemblée nationale pour *procéder à la révision. Les délibérations* portant révision..... » Mais rien n'empêche à coup sûr les pactes préparatoires, sinon les stipulations.

tion ». Pour rendre impossible un mode aussi naturel et aussi raisonnable de résolution, il faudrait une prohibition bien formelle. Où voit-on qu'il soit rien dit dans l'article 8 qui le proscrive? Cet article permet aussi sans doute de voter une révision générale et indéterminée; nous savons en effet qu'à raison même des circonstances au milieu desquelles il prit naissance, cette révision, quoique la plus étonnante à concevoir, était la plus en vue. Mais on n'a pas expressément interdit de ne voter qu'une révision spéciale et limitée (1). Et

(1) Nous n'ignorons pas qu'on peut soutenir et qu'on a soutenu une opinion contraire. On a dit qu'un seul mode de résolution était permis par l'art. 8, celui qui exprime en termes généraux, par la reproduction du texte même de l'article, « qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles », et qui reconnait ainsi au Congrès une mission indéfinie.

Cette opinion se relie d'ailleurs étroitement à la doctrine générale qui veut voir encore consacrée dans notre régime actuel l'idée d'un pouvoir constituant distinct, et qui considère le Congrès comme une Assemblée souveraine gardée en réserve à l'image des Constituantes antérieures. D'après cette théorie, nos deux Chambres ont seulement la faculté, soit de tenir endormi, soit de réveiller et de mettre en mouvement ce grand corps constituant. Mais si elles l'appellent, ce ne peut être que pour lui ouvrir libre carrière, et le faire maître absolu de la scène en s'inclinant, voire même en s'évanouissant devant lui.

Déjà nous avons fait observer que le système des lois de 1875 n'impliquait pas l'affirmation ni l'organisation d'un véritable pouvoir constituant, placé en dehors et au-dessus des pouvoirs législatifs. Les deux Assemblées ordinaires, appelées à réformer s'il y a lieu toutes les lois, même les lois constitutionnelles, doivent seulement se joindre, quand il s'agit de celles-çi, pour délibérer avec plus de solennité et comme en Chambres réunies. Voilà l'esprit de notre Constitution; et nous aurons encore à revenir sur cette idée fondamentale. Qu'il nous suffise pour le moment de remarquer que l'opinion, qui vise à ne permettre aux Chambres que de formuler des résolutions indéterminées, abuse du texte de la loi sans logique comme sans utilité.

Où trouver d'abord dans le texte de l'art. 8 un mot pour commander que la déclaration des Chambres porte uniquement « qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles »? Est-il rien qui laisse apparaître une formule sacramentelle de laquelle on ne puisse s'écarter? Nous avons connu des Constitutions qui ont établi des formes solennelles strictement prescrites; c'était le plus souvent pour arrêter les termes

dès lors sur quoi se fonder pour prétendre qu'en appelant les deux Chambres à donner aux révisions un consentement préalable, on aurait eu la singulière idée

des serments constitutionnels, comme ceux dont était parsemée la Constitution de 1791, parfois aussi pour fixer avec rigidité la teneur de certains actes émanés des pouvoirs publics. La Constitution de l'an III avait ainsi ordonné au Conseil des Anciens de n'accepter ou rejeter les résolutions des Cinq-Cents qu'au moyen d'expressions consacrées : « Le *Conseil des Anciens approuve .... Le Conseil ne peut adopter.....* » (art. 96 à 98). Mais ce formalisme ne s'est jamais rencontré que comme très exceptionnel, et surtout on a pris soin de marquer toujours alors en termes exprès que la formule était rigoureusement prescrite. Est-il rien de semblable dans notre art. 8? Y a-t-on exprimé l'idée d'enfermer le mode de résolution des Chambres dans un moule déterminé? Puisque rien n'énonce d'une manière précise une pensée aussi extraordinaire, il est conforme aux règles d'une saine interprétation de ne pas supppser des prohibitions non écrites et de ne voir dans les termes généraux de l'art. 8 que l'indication de la faculté laissée aux Chambres de voter en toute liberté et avec toute largeur la révision. Mais ce droit de la voter en toute liberté n'implique t-il pas celui de la consentir générale ou partielle?

Qu'arrivera-t-il d'ailleurs si l'on s'acharne à n'admettre que la formule de résolution indéterminée? Pourra-t-on empêcher que chacune des deux Chambres, et surtout le Sénat, ne s'inquiète par avance des intentions, des projets de l'autre Chambre, et ne tienne à s'assurer qu'il y a de part et d'autre volonté de restreindre la révision aux mêmes points? Concédons un instant qu'on ne puisse écrire dans le texte de la résolution : « il y aura lieu à révision pour réformer tel ou tel article » ; le Sénat viendra dire : Commencez par me donner sous d'autres formes, par des affirmations précises et publiques, l'assurance que vous entendez borner la révision à ces articles; sinon je ne consentirai pas à déclarer « qu'il y a lieu à révision des lois constitutionnelles ». Qu'y gagnera-t-on?

Le Droit Romain nous a légué, sous le nom d'*actus legitimi*, le souvenir d'actes solennels qui ne pouvaient être valablement conclus que dans des formules consacrées, et sans qu'il fut permis de les soumettre à des réserves ou à des conditions formellement exprimées. Il fallait des détours, des pactes antérieurs au moins tacites, pour aboutir à ce qu'il fut tenu compte des modalités voulues par les parties. Le résultat d'ailleurs restait le même, et l'acte n'eut point été passé sans moyens subsidiaires de faire respecter la volonté des contractants. Il n'en sortait que gêne dans la pratique des affaires. Est-ce là un système qu'il y ait lieu de croire imposé par notre Constitution à des actes politiques, qui réclament avant tout une grande souplesse de formes pour tenir juste compte des réserves et des nuances ; et trouverait-on un progrès à nous ramener au formalisme des *Actus Legitimi*?

de leur défendre de marquer la mesure dans laquelle elles veulent y consentir?

La conséquence aussitôt s'impose. Tant que les deux délibérations des Chambres seront dissemblables, tant qu'elles n'auront pas envisagé l'une et l'autre une révision réduite aux mêmes points, le Congrès ne saurait avoir lieu ; car le Congrès ne peut naître que d'un contrat parfaitement conclu entre les deux Chambres, et suivant les règles du bon sens et de la justice, ce contrat de révision ne se conçoit pas plus que tout autre sans que les parties soient tombées d'accord sur son objet et sur ses clauses. S'il est une Chambre qui désire une révision plus étendue, tant qu'elle n'aura pas réduit ses prétentions, dans le texte même de sa résolution, au maximum de ce que l'autre Chambre se résigne à concéder, celle-ci est en droit de soutenir qu'elle n'a point à se rendre au Congrès, dont la réunion n'est pas obligatoire et ne saurait même être régulière. Et quand les deux déclarations enfin se sont rencontrées, quand l'Assemblée nationale vient alors à s'ouvrir, il existe déjà comme première garantie de la révision limitée, que seule on a finalement voulu de part et d'autre, une promesse solennelle écrite dans le texte de la résolution votée par les deux Chambres.

N'est-il pas dès lors évident qu'il n'y a point à s'effrayer outre mesure du système imaginé par notre art. 8. Il en sera de lui comme de tout mauvais pas qui excite la prudence. Tout sera prévu, disposé à la veille du Congrès ; les majorités des deux Chambres, disciplinées sous la conduite de leurs chefs, n'auront qu'une préoccupation, celle d'étouffer aussitôt par le

vote de la question préalable les demandes de révision condamnées à l'avance, si elles venaient à reparaître, ou les motions imprévues. On aura hâte d'en finir, et la réunion plénière se bornera à quelque séance d'apparat où la délibération sera toute pour la forme, où l'on signera en grande pompe un traité déjà arrêté point par point. N'est-ce point là ce qu'un précédent, unique encore, nous a montré quand le Congrès s'est réuni pour décider le retour des Chambres à Paris (1)? Et ne faut-il pas attribuer en partie à la difficulté de s'entendre sur les préliminaires de la révision, l'échec qu'une proposition plus récente vient de subir? Le Congrès ne sera qu'un Congrès d'enregistrement, ou il ne sera pas : c'est là ce que semble indiquer le bon sens; et c'est en même temps la réponse à cette question posée au début : a quoi bon dans notre Constitution ce grand appareil du Congrès?

Pour achever d'expliquer notre jugement sur cette nouveauté des Congrès de révision en donnant quelque idée des dangers qu'elle recèle, il faut maintenant supposer jusqu'à l'invraisemblable et, nous plaçant dans l'hypothèse où la réunion plénière est ouverte, imaginer qu'en dépit de toutes les précautions les délibérations du Congrès prennent un tour inattendu.

Est-il tout à fait improbable que, par excès de confiance ou sous la pression des événements, on se

(1) On n'a pas oublié que les résolutions séparées des deux Chambres furent alors conçues en ces termes : Il y a lieu de réviser *l'art. 9* de la loi du 25 février 1875; et qu'en même temps le gouvernement faisait connaître au Sénat, dans la séance du 12 juin 1879, les termes précis de la disposition, qu'il se proposait de faire adopter par le Congrès, en conséquence de l'abrogation de cet article.

voie quelque jour engagé dans le Congrès sans avoir avec précision réglé sa marche, ou sans s'être assuré des dispositions et de la discipline des deux majorités ? Ne peut-il se faire encore, dans le Congrès, qu'un groupe important et tenace soulève quelque épineuse question, ou que par suite de circonstances extraordinaires (la mort d'un président, une émeute, etc.) la discussion se trouve lancée tout à coup dans des directions imprévues?L'Assemblée saisie de motions nouvelles peut se montrer hésitante ; à la suite de quelque discours éloquent et passionné, il est des entraînements à craindre. Il faudrait n'avoir rien retenu de l'histoire des cent dernières années pour ne pas s'inquiéter de ces surprises, de ces coups de théâtre, inévitable effet des Assemblées uniques, dont les Assemblées françaises se sont montrées si prodigues depuis le grand exemple de la nuit du 4 Août.

Entrons dans ce nouvel ordre d'idées, et supposons qu'après la réunion d'un Congrès ouvert pour la réforme de points déterminés des propositions surviennent qui, s'attaquant au Sénat ou à la présidence de la République, rencontrent aussitôt bon nombre de partisans parmi les députés. Au lieu de les repousser par la question préalable la majorité du Congrès, où la Chambre des députés domine, admet, réclame leur discussion. C'est là assurément l'hypothèse la plus grave qu'on puisse faire, et peut-être n'est-ce pas la moins invraisemblable.

Comment envisager cette situation extraordinaire et comment la trancher sans sortir de la légalité constitutionnelle ?

Une grande question de Droit public s'est ici posée, dont on s'est fort préoccupé en ces derniers temps et qui s'est trouvée ainsi formulée : le Congrès a-t-il une compétence limitée ou illimitée ? A-t-il le droit de délibérer et de statuer sur des articles non visés dans les résolutions conformes des deux Chambres ?

Beaucoup de ceux qui ont admis comme nous que les résolutions préliminaires pouvaient spécifier les articles révisables, en ont déduit sans hésiter que le Congrès, touchant à d'autres points, violerait la loi constitutionnelle. Leur raisonnement très-simple est celui-ci : Si le Congrès n'a pu s'ouvrir que par l'accord commun formé sur des questions déterminées, il n'a plus, sortant de ces questions, ni raison d'être, ni droit d'exister. La convention nécessaire pour le maintenir comme pour le faire naître est déchirée. Les juristes diraient qu'il est sans cause.

Nous reconnaîtrons volontiers qu'il y a pour les défenseurs de cette thèse toutes les apparences du bon droit. Le Congrès ne saurait dépasser les points indiqués dans les résolutions préliminaires sans aller contre toute raison ; et la majorité qui persisterait dans cette voie contre des engagements formels, presque contre la foi jurée, ferait un acte de détestable politique.

Mais peut-on aller jusqu'à dire qu'il y aurait de la part du Congrès violation certaine de la Constitution ? Nous ne croyons pas pouvoir nous prononcer avec cette assurance ; pour mieux dire, nous ne voyons guère que la question puisse être portée sur ce terrain. Il nous semble plutôt que la difficulté n'a été nullement prévue par les auteurs des lois de 1875, qu'il

n'existe dès lors pour la résoudre aucune règle certaine, susceptible d'être affirmée comme règle de droit et moins encore de trouver une sanction. Et notre conclusion sera que de telles conjonctures doivent être considérées comme une grande crise politique, dont on ne peut sortir légalement, faute d'entente, que par le moyen constitutionnel destiné à résoudre les crises, l'appel au pays par la dissolution de la Chambre des députés.

Si les auteurs de la Constitution, dans la hâte de leur travail, avaient songé à cette hypothèse, et qu'elle ne les eût pas dissuadés de maintenir les congrès de révision, il est à croire qu'ils n'auraient pas manqué de la régler par une décision expresse reconnaissant ou repoussant la compétence illimitée du Congrès. Mais où est la disposition qui s'y réfère et qui puisse donner lieu de penser qu'ils l'ont prévue? Où trouver dès lors, comme il convient à de telles matières, une règle certaine, indiscutable, qui limite formellement aux questions visées par les résolutions des Chambres le champ d'action de l'Assemblée plénière? La Constitution a bien su dire que le Président ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment des Chambres, qu'une Chambre ne peut siéger sans l'autre; où est-il écrit que le Congrès une fois réuni n'est point maître d'étendre l'objet de ses délibérations? Une seule chose a été dite, et en termes assez vagues, c'est que l'Assemblée nationale doit se réunir après résolution des Chambres s'accordant pour « déclarer qu'il y a lieu à révision ». Est-ce là marquer en termes clairs et incontestables que les Chambres ont le droit d'imposer par avance au Congrès des barrières infranchissables?

Et qu'on ne nous taxe point d'inconséquence! Nous avons reconnu, il est vrai, qu'il est loisible à chacune des Chambres de déterminer et de déclarer publiquement dans le texte de sa résolution les articles qu'elle entend soumettre à la révision. Nous l'avons admis parce que cela est éminemment raisonnable et ne nous a paru interdit par aucun texte. Nous en avons déduit cette conséquence importante qu'on peut ainsi prendre des précautions, des garanties précieuses avant l'ouverture du Congrès, et surtout qu'on devra se refuser à l'ouvrir, faute de commune entente, tant qu'il n'existera point de part et d'autre des résolutions conformes. Mais si nous avons pu décider ainsi en nous appuyant du silence de la loi, où est, le Congrès une fois réuni, le texte qu'on puisse citer comme disant ou voulant dire que la majorité n'a pas le droit de mettre en délibération dans la réunion plénière ce qu'il lui plaît de discuter? Si favorable que soit cette thèse, ses partisans sont bien forcés de reconnaître qu'elle ne ressort point avec clarté de l'article 8. (1)

A défaut de texte constitutionnel, il est d'autres arguments qui ont été présentés pour arriver à poser une limite légale à la compétence du Congrès. Considérés au point de vue du Droit ils nous touchent moins encore. On a en effet raisonné pour interpréter l'article 8 de la loi constitutionnelle comme s'il s'agissait d'interpréter en jurisprudence ou en doc-

(1) On convient généralement que ces mots du 3° de l'art. 8 : « Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles *en tout ou en partie....* » ne tranchent pas la question et n'impliquent pas nécessairement l'idée qu'il y a des hypothèses où le congrès ne pourrait faire que des révisions partielles, mais se réfèrent plutôt aux cas où il aurait voulu les faire ainsi. Et c'est bien le sens naturel du texte.

trine quelque article incomplet de nos Codes ; et sans tenir compte de la différence des questions, on a cru pouvoir suppléer au silence de la Constitution en faisant intervenir, suivant les procédés ordinaires, les travaux préparatoires, les précédents, l'esprit de la loi.

Les travaux préparatoires ! Mais quand bien même il s'y rencontrerait quelque sérieux indice, comment pourrat-il tenir lieu d'un texte pour permettre d'affirmer que le Congrès viole la Constitution? Et d'ailleurs que ressort-il des travaux préparatoires, sinon la preuve trop certaine que la difficulté n'a pas été envisagée? Comment même n'a-t-on pas vu qu'ils favoriseraient avec plus de vraisemblance encore l'idée de la compétence illimitée du Congrès? A-t-on oublié que l'hypothèse dont on se préoccupait le plus en 1875 était celle d'une révision totale de la Constitution, et surtout que l'origine de l'art. 8 est dans le texte du projet Ventavon, qui appelait le Congrès en termes généraux : « à statuer sur les résolutions à prendre »?

Mais des précédents sont invoqués ! On doit croire, a-t-on dit, que les auteurs des lois de 1875 ont eu la sage pensée de suivre leurs devanciers. Or, les Constitutions de 1791, de l'an III, de 1848, ces grandes Constitutions modèles, n'ont-elles pas, d'accord avec le bon sens, prescrit que les Assemblées de révision devraient se restreindre aux objets désignés par les législatures?

Un de ces exemples est au moins contestable, et c'est le plus voisin de nous, celui de 1848. Il faut ajouter au texte pour y lire une restriction formelle imposée à l'œuvre de révision, quand il se préoccupe surtout de dénier aux Assemblées, convoquées pour la faire, des

attributions législatives. Mais aucun doute ne subsiste sur les Constitutions de 1791 et de l'an III; et il s'agit seulement de savoir si on peut tirer quelque raison solide de Constitutions déjà si lointaines, et si peu semblables à la nôtre. Or, à ceux qui font valoir l'autorité de ces traditions, ne sera-t-il pas toujours aisé de répondre qu'il est au moins incertain que nos lois de 1875 aient pensé de même quand elles se sont exprimées autrement?

Que vaut d'ailleurs, quand on va au fond des choses, cette invocation des précédents? Quels sont, lorsqu'il s'agit de régler les droits des pouvoirs publics, les précedents véritables, les textes ou les pratiques constitutionnelles? Ces textes qu'on exhume, les a-t-on vus jamais s'appliquer? Il est permis de se demander même s'ils étaient vraiment applicables, et s'il eût été possible de renfermer dans le cercle tracé par une législature expirante une Constituante nouvellement nommée par le pays. Les vrais précédents ne sauraient être cherchés dans des textes restés lettre morte; ils sont surtout dans les pratiques antérieures. Mais toute notre histoire ne parle-t-elle pas trop haut en faveur du pouvoir illimité des Assemblées nationales? La Constituante de 1789 s'est-elle astreinte la première à suivre ses cahiers, et n'a-t-elle pas dépassé de beaucoup ses instructions? Et que dire de la Convention? Que dire même des Constituantes de 1848 ou de 1871, qui toutes se sont si volontiers considérées comme investies d'une pleine souveraineté? Voilà nos vrais précédents; et certes, ils témoigneraient bien plutôt pour la compétence indéfinie de l'Assemblée unique, dont

notre Constitution mal inspirée n'a point su entièrement prévenir le retour.

L'esprit général de notre constitution n'est pas pour l'absolue liberté d'action de l'Assemblée nationale; et ce sera bien mieux observer cet esprit que de restreindre la mission du Congrès aux seules question que les deux Chambres en s'accordant lui ont soumises. Mais faut-il voir là un précepte de droit ou seulement un précepte de bonne conduite politique? Quand la Constitution a omis d'inscrire une prohibition formelle et de marquer les moyens d'en obtenir la sanction, il est difficile de condamner en droit l'opinion de ceux qui soutiennent qu'on a senti l'impossibilité de poser des barrières légales à l'action du Congrès, et qu'on s'est borné à laisser à chaque Chambre la faculté de ne point en ouvrir les portes, pour s'en remettre ensuite dans l'Assemblée nationale au bon sens et à la sagesse de ses membres.

Ainsi de quelque côté que nous nous tournions, nous n'apercevons pas, faute d'un texte clair et précis, la possibilité d'établir, comme un point de droit certain, l'obligation pour le Congrès de s'arrêter à la discussion des articles visés dans les résolutions des deux Chambres. Toutes les dissertations échafaudées pour interpréter l'article 8, comme on ferait d'un article obscur ou incomplet du Code civil, nous paraissent peu solides, quand il s'agit d'une question constitutionnelle qu'évidemment la Constitution n'a point prévue. (1)

(1) Lorsqu'un doute s'élève sur le sens et l'application d'un texte de droit privé, ou même de droit criminel ou administratif, il est rare qu'on ait besoin de recourir pour sortir d'incertitude à l'interprétation législative. La doctrine et la jurisprudence, éclairées par l'étude et g

Mais il resterait aux partisans de cette thèse juridique à montrer la sanction de la défense qu'ils ont voulu trouver dans la loi. S'il existe contre les prétentions de la majorité du Congrès, outre la raison, un droit formel, comment et par qui le faire respecter? Quelles sont les armes constitutionnelles protectrices de ce droit?

C'est ici surtout le point faible de la doctrine à laquelle nous n'avons pu nous rendre. On ne voit pas que les publicistes, qui ont traité la question en juristes, se soient beaucoup préoccupés de dégager, de proposer quelque sanction propre à triompher légalement de ce qu'ils qualifient d'usurpation du Congrès. Et chacun sait que certaines paroles retentissantes, qui ont été rendues publiques au sortir d'une commission parlementaire, n'ont pu nous éclairer davantage.

Quelle pourrait être cette sanction, qu'il semble si naturel de rencontrer dans la loi, si elle a voulu prescrire une règle certaine? Dira-t-on, si le Congrès délibère et statue sur des points à lui non désignés, que ses

dées par la raison, proposent et fixent une interprétation que les tribunaux et au-dessus de tous la Cour de cassation ou le Conseil d'État parviennent toujours à imposer. Mais quand le texte douteux est celui de la constitution même, dans un article qui règle l'étendue des droits d'un pouvoir public, comment trouver un juge supérieur qui donne et fasse triompher son interprétation? Les précédents eux-mêmes, quelle que soit leur valeur, n'ont qu'une autorité morale, dont la sagesse politique commande sans doute de tenir grand compte : mais il n'est qu'une seule interprétation obligatoire, celle qui émane du pouvoir constitutionnellement investi du droit de modifier même la constitution.

Ce pouvoir aujourd'hui, c'est le Congrès. Seul il peut faire disparaître le doute en insérant dans les lois de 1875 une décision nette et formelle. Mais lui reconnaître le droit de décider si l'art. 8 a entendu permettre ou défendre qu'on limitât sa mission, n'est-ce pas, jusqu'à ce que la question soit tranchée, lui reconnaître une compétence sans limites?

décisions « sont illicites et nulles de plein droit » suivant la formule même appliquée dans certains cas par la Constitution? Mais qui imposera cette nullité? Avons-nous comme aux Etats-Unis une Cour suprême chargée de dispenser de l'application des mesures inconstitutionnelles?

Dira-t-on que le Président de la République est établi gardien de la Constitution, et qu'il lui appartient de mettre obstacle par tous moyens à l'effet d'une révision dite illégale; qu'il refusera de la promulguer et qu'au besoin il résistera à son exécution par la force ou en faisant appel au pays? Où voit-on dans nos lois de 1875 que le Président de la République soit ainsi considéré comme le gardien de la Constitution à l'encontre des Chambres et des décisions de leur majorité dans le Congrès? Son consentement n'est pas même nécessaire pour la réunion de ce Congrès. Il n'a pas le droit de véto contre les décisions émanées des deux Chambres. Comment pourrait-il dissoudre le Congrès quand il ne peut même à lui seul dissoudre la Chambre des députés? Tout nous a montré dans la Constitution l'idée de placer plutôt la prépondérance dans les deux Chambres: et dès lors il ne peut être question de concéder au Président, sans méconnaître aussi bien le texte que l'esprit de la Constitution, le droit de résister aux votes et aux volontés d'un Congrès, qui aurait jusqu'au droit de supprimer, sans son assentiment, le Président de la République? Pour celui-ci, dissoudre ou disperser le Congrès et faire de sa seule autorité un appel au pays, ce serait répondre à une usurpation au moins douteuse par un véritable coup d'Etat.

Vainement cherchons-nous donc une sanction régulière et immédiate de cette prohibition qu'on prétend établir à l'encontre du Congrès? Nous sommes ici devant une de ces situations extraordinaires, où il n'apparaît ni droit certain ni sanction directement applicable, où il ne reste dès lors, si on veut se maintenir dans la légalité, qu'à remonter aux principes supérieurs et à faire jouer les ressorts extrêmes de la Constitution. Or cette Constitution a pour principes d'assurer la prépondérance aux deux Chambres tant qu'elles marchent d'accord, ou de permettre l'appel au pays par la dissolution de la Chambre des Députés quand le conflit s'élève entre ces deux principaux organes de la souveraineté. Si dans le Congrès les deux majorités du Sénat et de la Chambre populaire s'accordent à mettre en délibération et à réviser des articles non désignés à l'avance, il faut s'incliner devant cette volonté du Congrès (1). Si au contraire un conflit s'élève à raison

(1) A supposer que les deux majorités s'avisent, au cours des séances du congrès, de toucher à quelque article constitutionnel qu'elles n'auront pas visé dans leurs résolutions préliminaires, faudra-t-il qu'elles se séparent de nouveau, que chacune retourne voter isolément une résolution subsidiaire de révision comme une sorte de post-scriptum, pour reprendre après cet entr'acte les délibération communes? Il eut mieux valu sans doute ne pas commettre d'oublis, comme il vaudrait mieux ne pas s'abandonner trop vite à quelque nouvelle inspiration révisionniste. Mais, si l'accord s'établit sans difficulté dans l'Assemblée nationale, qui pourrait casser cette procédure fâcheuse pour vice de forme dans une c nstitution qui reconnaît aux deux Chambres une puissance supérieure contre laquelle il n'est point de veto?

Et quand bien même cette révision, soudainement accordée entre les majorités des deux Chambres, devrait être dirigée contre la Présidence de la République à qui appartiendrait-il de parler de violation de a loi, pour fonder une résistance légale? Que le gouvernement lutte avec énergie pour détourner cette entreprise, le ministère en discutant pied à pied devant le Congrès, le Président en l'éclairant par un message, ils seront dans leur rôle et dans leur droit. Mais que pourraient-

de propositions nouvelles, si la majorité sénatoriale se refuse à en accepter la discussion ou à les consacrer par son vote, quand bien même il se formerait pour elles dans le Congrès, grâce à la supériorité numérique des députés, un parti réunissant et au delà les 429 voix strictement nécessaires, il n'y a point de décision que le Sénat puisse être obligé de tenir pour valable. C'est la lutte entre ces deux pouvoirs; c'est la crise politique la plus grave, et la voie constitutionnelle est dans la dissolution pour faire prononcer le pays, qui saura sans doute discerner et proclamer où étaient dans ce divorce parlementaire la raison et le bon droit.

Hasardons-nous, puisqu'aussi bien des inquiétudes encore récentes ont éveillé dans tous les esprits l'idée d'hypothèses extrêmes et invraisemblables, jusqu'à tenter de nous imaginer la marche des événements que ces hypothèses en se réalisant pourraient entraîner.

Nous avons supposé, à peine le Congrès réuni, quelque projet de suppression du Sénat mis en avant, ou par un groupe de députés, ou par ces rares sénateurs qui n'ont brigué leurs sièges que pour accomplir l'engagement de pousser à la destruction du Sénat. Supposons même que la présidence soit aussi menacée dans ces attaques radicales; et pour achever notre hypothèse, imaginons que ces propositions soient acclamées par un grand nombre de députés, empressés à saisir l'occasion, offerte par ces motions hardies, de rétablir comme par enchantement le régime idéal de la Convention.

ils de plus? Tout au plus songer à ajourner pour un mois la réunion plénière des deux Chambres? Si le Congrès persiste tous les moyens légaux sont épuisés.

Que pourrait-on voir alors? D'un côté, la majorité des députés affirmant que l'Assemblée plénière a des droits sans limites, pour faire servir à leurs vues l'omnipotence prétendue de ce Congrès où ils sont sûrs de triompher par le nombre; mais à l'inverse, la majorité sénatoriale se retranchant derrière le texte des résolutions votées avant la réunion du Congrès, pour lui dénier le pouvoir de statuer, contre des engagements formels, sur des points dont on n'a point voulu et dont on n'aurait pas admis qu'il fût saisi. Si ces justes protestations ne sont pas entendues, si la question est mise en délibération, le Sénat quittera la salle des séances, il se retirera sous sa tente en déclarant qu'à ses yeux le Congrès ne saurait plus exister et qu'il lui devient impossible d'y prendre part. Se pourrait-il que la discussion continuât malgré cette retraite, que la masse des députés secondés des sénateurs dissidents votassent sans coup férir par plus de 429 voix leurs projets de bouleversements constitutionnels? La majorité sénatoriale refusera d'en tenir compte et les déclarera non avenus. Dans de telles conjonctures, et s'il devait jamais arriver qu'on vît ainsi les deux Chambres se combattre à propos des décisions prétendues souveraines d'un Congrès contesté, existerait-il une puissance autre que la voix même du pays capable de résoudre un tel litige, et les pouvoirs publics sauraient-ils recouvrer leur marche régulière tant qu'il ne serait pas résolu? La dissolution de la Chambre des députés apparaîtrait donc l'issue unique et nécessaire; et il faudrait que le Président et le Sénat se concertassent au plus tôt pour soumettre le différend au jugement du pays. Hors

de là l'on n'aperçoit que les recours à la force, des violations certaines de la Constitution, insurrection ou coup d'Etat. (1).

Niera-t-on que cette voie soit la meilleure? Mais dans

(1) On est ici en face d'une de ces hypothèses, (et ce n'est pas la seule) où se montre avec évidence le caractère qui distingue le droit constitutionnel de la plupart des autres branches du Droit, mais qui le rapproche du Droit des Gens, le défaut d'une sanction sûre et précise.

Lorsqu'un conflit s'élève entre Etats divers, si l'on ne parvient à s'entendre pour le régler à l'amiable suivant les préceptes du Droit des Gens, il ne se rencontre pas de tribunal, ni de force publique supérieurs auxquels l'une ou l'autre des parties puisse avoir recours pour faire déclarer et triompher son bon droit. Les idées de fédération universelle et d'arbitrage international ne sont que des utopies bien lointaines et ne paraissent pas même encore des institutions en voie de se former. C'est dans la force inhérente au sentiment de la justice, et dans l'appui prêté par le concours de l'opinion du monde civilisé, que le Droit des Gens trouve sa sanction la moins imparfaite, pour ne point parler de la guerre qui n'est pas une sanction du droit lors même que la victoire a prononcé comme lui.

Le Droit Constitutionnel nous offre un spectacle à peu près semblable quand un différend vient à se produire entre les pouvoirs publics. Ils sont placés nécessairement au faîte de l'édifice politique, comme des souverainetés distinctes, indépendantes, subordonnées sans doute à la loi constitutionnelle, mais sans tribunal supérieur organisé pour réprimer leurs écarts ou prononcer sur leurs litiges. Il dépend surtout d'eux-mêmes de s'imposer le respect de la Constitution, et de prévenir ou d'apaiser leurs querelles par des contrats ou des transactions qui nous rendent l'image des traités.

Il y a toutefois entre le Droit Constitutionnel et le Droit des Gens cette différence que, si les conflits entre pouvoirs publics au sein d'une même nation sont avant tout jugés comme ceux qui divisent les Etats par la raison et l'opinion publiques, il devient possible pour les cas extrêmes d'établir, par les procédés constitutionnels, comme une sorte d'appel au tribunal de l'opinion. Jointe aux élections générales périodiques, la dissolution de la Chambre des Députés nous apparaît comme le mode naturel de mettre en mouvement cette sanction suprême du Droit Constitutionnel, qui n'est autre que le jugement éclairé et réfléchi du pays.

Voilà pourquoi nous sommes toujours, quelle que soit la difficulté soulevée, ramenés à cette conclusion que si le différend est de ceux qu'une transaction n'a pu clore et qui font naître comme un état de guerre entre les pouvoirs publics, c'est à la dissolution qu'il faut recourir. Qu'on tienne en droit pour la compétence limitée ou pour la compétence illimitée du Congrès, si les majorités des deux Chambres ne s'accordent pas sur cette question fondamentale, comme sur toute

une crise d'une gravité sans pareille, et qui jaillirait comme une fatalité aussi extraordinaire qu'imprévue, que concevoir de mieux que de provoquer une consultation nationale, suivant les formes régulières tracées par la loi? Un doute suprême plane au dessus de la Constitution, c'est le pays seul qui doit être l'oracle; une guerre se déclare entre les organes respectivement indépendants de sa souveraineté, c'est lui seul qui peut leur servir d'arbitre. Sa sentence devra rétablir l'ordre; et il ne saurait être objecté qu'on l'interroge à la légère et par caprice, puisqu'il aura fallu le concours de deux des trois pouvoirs pour l'appeler.

Contestera-t-on du moins que la mesure soit constitutionnelle, en alléguant que pendant la durée du Congrès il n'est plus de dissolution possible? — Mais la question n'est-elle pas précisément de savoir si le Congrès existe encore?

Il est d'ailleurs dans les lois de 1875 un texte précis qui permet la dissolution et ne formule aucune réserve. Tant qu'il n'aura pas disparu de la Constitution, comment empêcher le Président et le Sénat de s'appuyer sur lui? Ceux qui tiennent pour la compétence illimitée du Congrès n'ont pas de meilleur argument que l'absence de texte qui la dénie; il est plus sûr encore qu'aucun texte n'interdit la dissolution de la Chambre populaire pendant le Congrès.

Aussi bien ce Congrès n'est autre chose qu'une réunion plénière et passagère des deux Chambres. Dira-t-on au contraire que les deux Chambres perdent

autre également grave, il faudra bien, lorsque la crise devient aigüe, la finir par une dissolution.

en entrant au Congrès leurs prérogatives, et jusqu'à leur existence pour ne renaître qu'à la sortie? Qui oserait pousser jusque-là l'abus des fictions juridiques dans le silence de la loi ? (1) Et s'il est vrai qu'il subsiste

(1) On pourrait dire et des juristes ont dit en évoquant le souvenir de nos anciennes Assemblées constituantes, que le Congrès doit être considéré comme une Assemblée absolument distincte des deux Chambres qui le composent, et qui se trouvent anéanties tant qu'il est en action. Il n'y aurait donc plus ombre de Sénat pour se joindre au président de la République afin de dissoudre la Chambre des Députés. Et cette Constituante aurait nécessairement des pouvoirs illimités.

Il nous semble à nous à la fois inutile, illogique et impossible de voir dans le Congrès de Révision une véritable Constituante d'essence autre que les deux Chambres législatives, un instant détruites comme pour lui donner des ailes.

Inutile. Car n'est-il pas plus simple d'expliquer le Congrès établi par notre art. 8 en n'y voyant autre chose que les deux Chambres législatives se joignant l'une et l'autre pour délibérer et voter avec plus de solennité une Révision déjà proposée et décidée par elles? N'est-ce pas ainsi qu'à certains jours les Cours de Justice rendent leurs arrêts solennels en Chambres réunies?

Illogique. Car ce qu'on a toujours considéré et appelé du nom de Constituante, c'étaient des Assemblées formées autrement que les Assemblées législatives, et ayant reçu en dehors d'elles par une délégation spéciale le pouvoir de constituer. Mais ici ce sont les Chambres législatives qui font elles-mêmes et à elles seules la Révision.

Impossible. Car où serait pendant ce Congrès qui n'est réuni que « pour procéder à la Révision » le pouvoir législatif? Si le Congrès doit durer quelque temps, ne faudra-t-il pas admettre pour satisfaire aux nécessités législatives que les deux Chambres se séparent afin d'examiner, d'amender et voter successivement les lois? Mais si le Sénat et la Chambre des Députés n'existent plus pendant le Congrès, comment atteindre ce résultat que la Constitution pourtant n'interdit point? Devra-t-on dire que le Sénat et la Chambre des Députés retrouvent leur existence juridique à certaines heures de la journée, pour la perdre aux heures où se réunit la Constituante? Ce serait trop rappeler la situation du maître Jacques de Molière!

Quelque familiarisés que soient les légistes avec les fictions de droit, il faut bien reconnaître ce qu'il y aurait d'étrange à voir nos deux Chambres, parce qu'elles se réunissent dans une même salle en vue d'une délibération et d'un vote d'ensemble, cesser d'être la Chambre des Députés et le Sénat, pour jouer aux métamorphoses constitutionnelles.

Et s'il est impossible d'établir qu'elles soient anéanties pendant le Congrès, comment prétendre supprimer la faculté de dissolution?

Que de subtilités, que d'incertitudes nous eussent évitées les constituants de 1875, s'ils avaient renoncé à cette combinaison du Congrès dont ils ont encore moins prévu les difficultés que les périls!

encore deux Chambres dans cette Assemblée nationale, qui ne fait que les réunir un moment pour une fonction déterminée, il y a toujours pour le Sénat le droit de voter la dissolution de la Chambre des députés sur la demande du Président.

Il resterait à soutenir que la mesure est impraticable. Mais rien n'empêche la majorité du Sénat de se détacher de l'Assemblée plénière et de prononcer sur cette dissolution dans la forme ordinaire. Il se pourra sans doute que la majorité dissidente, restant dans la salle du Congrès, supprime par ses votes le droit de dissolution. Que lui servirait de se retrancher derrière les effets de ce vote, quand c'est sa légalité même qui est en question, quand tout ramène l'inévitable question de savoir si le Congrès subsiste encore et conserve les droits qu'il s'arroge?

Il est un dernier point qu'il ne faut pas oublier. D'après la loi constitutionnelle ce Congrès, pour lequel une compétence illimitée est prétendue, ne peut pas même librement former son bureau, qui doit être celui du Sénat. Si la majorité sénatoriale se retire, il est à croire que le bureau la suivra dans ses protestations et dans sa retraite. Et quelle serait alors la situation de cette majorité entreprenante, qui continuerait à soutenir que le Congrès subsiste avec la liberté d'action la plus entière, mais qui manquerait une fois de plus et ici d'une manière certaine aux prescriptions formelles de la Constitution? Ce n'est là si l'on veut, qu'une raison de procédure. Ajoutée à tant d'autres, elle permettrait sans doute de contester avec force la légitimité des délibérations et des votes survenus

après la scission, et d'en appeler au pays avec toutes les apparences de la légalité et du bon droit.

On voudrait respirer au sortir de ce véritable labyrinthe. Mais d'autres réflexions s'imposent encore. Il est, comme nous l'avons vu, presque invraisemblable que de telles difficultés soient jamais soulevées. Si elles devaient surgir un jour, il n'est guère plus vraisemblable qu'on les voie résolues par des moyens pacifiques comme ceux que nous avons exposés. C'est ainsi qu'on agirait sans doute dans les pays où l'esprit public ennemi des révolutions s'évertue, plutôt que de faire appel à la force, à épuiser toutes les ressources de la légalité. En France, après tant d'exemples à peine blâmés d'insurrections ou de coups d'état, l'heure ne semble pas venue d'espérer qu'on renonce désormais à couper les nœuds gordiens. Mais à supposer qu'on pût songer à dénouer sans violence celui que nos lois de 1875 n'ont pas su éviter, il nous a semblé qu'il n'existerait pas de moyen plus plausible que celui d'une dissolution par l'accord du Président et du Sénat. Au milieu de ces redoutables problèmes que suscite le jeu d'un mécanisme non encore éprouvé et peut-être trop hâtivement conçu, il est difficile sans doute de présenter des solutions qui lèvent toutes les objections, qui échappent à toutes les critiques. Celle que nous venons de proposer nous a paru du moins sortir sans trop d'effort des textes, surtout de l'esprit de la constitution. Et pour ces cas extrêmes, où les tentations de recours à la force sont si puissantes, ne vaudra-t-il pas mieux toujours, si l'on veut maintenir dans ce pays le sentiment du droit, que la solution raisonnée des légistes

soit l'arme constitutionnelle préférée par l'homme d'Etat?

Concluons maintenant sans hésiter que cette nouveauté dans notre constitution n'est pas bonne. La réunion du congrès de révision sera surtout une solennité brillante et inutile; elle peut être le champ libre ouvert aux excès d'une Assemblée unique. Pour lui découvrir quelque avantage, il faut spéculer sur les inquiétudes qu'elle doit inspirer, et qui pourront plus d'une fois se mettre en travers des projets de révision. Mais serait-ce un bon calcul d'envisager comme un bienfait les vices mêmes de la constitution et de compter pour une traversée meilleure sur la sagesse dictée par la menace de l'écueil?

Aussi jugerions-nous préférable qu'on se fût contenté pour les révisions des voies mieux connues et plus sûres qui sont suivies pour la conduite générale des affaires publiques. Il ne semble pas étrange en France de voir réclamer des changements et peut-être n'a-t-on guère d'exemples d'une étude constitutionnelle exempte de tout perfectionnement prôné par son auteur. Ne manquons point à cet usage; et ne craignons pas de dire, au risque de passer pour curieux de paradoxes, que si le congrès devait se réunir quelque jour, la première, la seule mesure à lui conseiller serait, non certes de déclarer la constitution immuable et d'interdire ou d'entraver le droit de la réformer, mais de se supprimer lui-même comme Assemblée de révision.

Nous rentrerions ainsi dans les vraies traditions parlementaires ; nous aurions dans les pouvoirs publics ordinaires toute la souveraineté nationale organisée, s'exerçant sous l'inspiration et le contrôle du pays sans recours aux assemblées uniques, ni aux plébiscites. Toute révision utile pouvant se faire sans danger pourrait se faire sans retard. Ce serait retourner à l'imitation du modèle anglais le mieux justifié par l'expérience; et le profit pour la France serait plus grand encore si nous savions prendre de nos voisins, avec l'idée d'un mode facile de réviser, leur esprit si peu porté aux révisions.

FIN

APPENDICE

LOIS RELATIVES AUX POUVOIRS PUBLICS
DEPUIS FÉVRIER 1871

I

Lois antérieures à la Constitution de 1875

17 février 1871. — Décret par lequel l'Assemblée nationale nomme M. Thiers Chef du pouvoir exécutif de la République française.

L'Assemblée nationale dépositaire de l'autorité souveraine, — considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pourvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations, — décrète :

M. Thiers est nommé Chef du pouvoir exécutif de la République française; il exercera ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera.

31 août 1871. — Loi portant que le Chef du pouvoir exécutif prendra le titre de *Président de la République française*.

L'Assemblée nationale, — considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie, et que les devoirs impérieux que tout d'abord elle a dû s'imposer, et qui sont encore loin d'être accomplis, l'ont seuls empêchée jusqu'ici d'user de ce pouvoir;

Considérant que jusqu'à l'établissement des institutions définitives du pays, il importe aux besoins du travail, aux in-

térêts du commerce, au développement de l'industrie, que nos institutions provisoires prennent aux yeux de tous, sinon cette stabilité qui est l'œuvre du temps, du moins celle que peuvent assurer l'accord des volontés et l'apaisement des partis ;

Considérant qu'un nouveau titre, une appellation plus précise, sans rien changer au fond des choses, peut avoir cet effet de mettre mieux en évidence l'intention de l'Assemblée de continuer franchement l'essai loyal commencé à Bordeaux ;

Que la prorogation des fonctions conférées au Chef du pouvoir exécutif, limitée désormais à la durée des travaux de l'Assemblée, dégage ces fonctions de ce qu'elles peuvent avoir d'instable et de précaire, sans que les droits souverains de l'Assemblée en souffrent la moindre atteinte, puisque, dans tous les cas, la décision suprême appartient à l'Assemblée, et qu'un ensemble de garanties nouvelles vient assurer le maintien de ces principes parlementaires, tout à la fois la sauvegarde et l'honneur du pays ;

Prenant d'ailleurs en considération les services éminents rendus au pays par M. Thiers depuis six mois, et les garanties que présente la durée du pouvoir qu'il tient de l'Assemblée,

Décrète :

ART. 1er. — Le Chef du pouvoir exécutif prendra le titre de *Président de la République française*, et continuera d'exercer sous l'autorité de l'Assemblée nationale, tant qu'elle n'aura pas terminé ses travaux, les fonctions qui lui ont été déléguées par décret du 17 février 1871.

ART. 2. — Le Président de la République promulgue les lois dès qu'elles lui sont transmises par le président de l'Assemblée nationale.

Il assure et surveille l'exécution des lois.

Il réside au lieu où siège l'Assemblée.

Il est entendu par l'Assemblée nationale toutes les fois qu'il le croit nécessaire, et après avoir informé de son intention le président de l'Assemblée.

Il nomme et révoque les ministres. Le conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée.

Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

Le Président de la République est responsable devant l'Assemblée.

13 mars 1873. — Loi qui règle les attributions des pouvoirs publics, et les conditions de la responsabilité ministérielle.

L'Assemblée nationale, réservant dans son intégrité le pouvoir constituant qui lui appartient, mais voulant apporter des améliorations aux attributions des pouvoirs publics, décrète :

ART. 1er. — La loi du 31 août 1871 est modifiée ainsi qu'il suit :

Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des messages, qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre.

Néanmoins, il sera entendu par l'Assemblée dans la discussion des lois, lorsqu'il le jugera nécessaire, et après l'avoir informée de ses intentions par un message.

La discussion, à l'occasion de laquelle le Président de la République veut prendre la parole, est suspendue après la réception du message, et le Président sera entendu le lendemain, à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le même jour. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors la présence du Président de la République.

ART. 2. — Le Président de la République promulgue les lois déclarées urgentes, dans les trois jours, et les lois non urgentes, dans le mois après le vote de l'Assemblée.

Dans le délai de trois jours, lorsqu'il s'agira d'une loi non soumise à trois lectures, le Président de la République aura le droit de demander, par un message motivé, une nouvelle délibération.

Pour les lois soumises à la formalité des trois lectures, le Président de la République aura le droit, après la seconde, de demander que la mise à l'ordre du jour pour la troisième délibération ne soit fixée qu'après le délai de deux mois.

ART. 3. — Les dispositions de l'article précédent ne s'appliqueront pas aux actes par lesquels l'Assemblée nationale exercera le pouvoir constituant qu'elle s'est réservé dans le préambule de la présente loi.

ART. 4. — Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres, et non au Président de la République.

Lorsque les interpellations adressées aux ministres ou les pétitions envoyées à l'Assemblée se rapportent aux affaires extérieures, le Président de la République aura le droit d'être entendu.

Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent. Néanmoins, si par une délibération spéciale communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du conseil des ministres, le conseil déclare que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du gouvernement, et engagent ainsi la responsabilité du Président de la République, le Président aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées par l'article 1er.

Après avoir entendu le vice-président du conseil, l'Assemblée fixe le jour de la discussion.

ART. 5. — L'Assemblée nationale ne se séparera pas avant d'avoir statué :

1° Sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif;

2° Sur la création et les attributions d'une seconde Chambre ne devant entrer en fonction qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle;

3° Sur la loi électorale.

Le gouvernement soumettra à l'Assemblée des projets de loi sur les objets ci-dessus énumérés.

20 novembre 1873. — Loi qui confie le pouvoir exécutif, pour sept ans, au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta.

ART. 1er. — Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, à partir de la promulgation de la présente loi; ce pouvoir continuera à être exercé avec le titre de Président de la République, et dans les conditions actuelles, jusqu'aux modifications qui pourraient être apportées par les lois constitutionnelles.

ART. 2. — Dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, une commission de 30 membres sera nommée, en séance publique et au scutin de liste, pour l'examen des lois constitutionnelles.

II

Lois Constitutionnelles de 1875 (1)

Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics.

ART. 1er. Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

ART. 2. Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans; il est rééligible.

ART. 3. Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres; il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

(1) Des trois lois, dont le texte est ici rapporté, il n'en est qu'une celle du 16 juillet, que son titre même qualifie de constitutionnelle. Mais on s'accorde généralement à reconnaître que les lois du 25 et du 24 février ont le même caractère. C'est ainsi qu'elles ont été considérées quand elles ont été discutées et votées par l'Assemblée nationale ; et leur objet suffirait à en faire preuve décisive. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que ces deux lois avaient été annoncées dans celles du 13 mars et du 29 novembre 1873, comme devant être deux des lois fondamentales de la Constitution nouvelle. C'est parce que la loi du 16 juillet n'avait pas été prévue ainsi à l'avance, et qu'elle à été délibérée quelques mois après comme un complément des deux lois de février, qu'on a senti la nécessité d'affirmer son caractère constitutionnel.

Il en est autrement de la loi électorale du 30 novembre 1875. Promise dans la loi du 13 mars 1873, on aurait pu penser à la regarder comme une loi constitutionnelle, et c'est pourquoi on l'a expressément qualifiée de loi organique.

Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

ART. 4. Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le Président de la République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire.

Les conseillers d'État ainsi nommés ne pourront être révoqués que par décret rendu en conseil des ministres.

Les conseillers d'État nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872 ne pourront jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs être révoqués que dans la forme déterminée par cette loi.

Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat.

ART. 5. Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois.

ART. 6. Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

ART. 7. En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

ART. 8. Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi

du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République.

ART. 9. — Le siège du Pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Versailles.

Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat.

ART. 1er. Le Sénat se compose de trois cents membres.

Deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale.

ART. 2. Les départements de la Seine et du Nord éliront chacun cinq sénateurs.

Les départements de la Seine-Inférieure, Pas-de-Calais, Gironde, Rhône, Finistère, Côtes-du-Nord, chacun quatre sénateurs.

La Loire-Inférieure, Saône-et-Loire, Ille-et-Villaine, Seine-et-Oise, Isère, Puy-de-Dôme, Somme, Bouches-du-Rhône, Aisne, Loire, Manche, Maine-et-Loire, Morbihan, Dordogne Haute-Garonne, Charente-Inférieure, Calvados, Sarthe, Hérault, Basses-Pyrénées, Gard, Aveyron, Vendée, Orne, Vosges, Allier, chacun trois sénateurs.

Tous les autres départements chacun deux sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises éliront chacun un sénateur.

ART. 3. Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

ART. 4. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste, par un collége réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° Des députés;

2° Des conseillers généraux ;

3° Des conseillers d'arrondissement;

4° Des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune.

Dans l'Inde française, les membres du conseil colonial ou

des conseils locaux sont substitués aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseils municipaux.

Ils votent au chef-lieu de chaque établissement.

ART. 5. Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste, et à la majorité absolue des suffrages.

ART. 6. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers, tous les trois ans.

Au début de la première session, les départements seront divisés en trois séries, contenant chacune un égal nombre de sénateurs; il sera procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries qui devront être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale.

ART. 7. Les sénateurs élus par l'Assemblée sont inamovibles.

En cas de vacance, par décès, démission ou autre cause, il sera, dans les deux mois, pourvu au remplacement par le Sénat lui-même.

ART. 8. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois.

Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

ART. 9. Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

ART. 10. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Asemblée nationale pour sa séparation.

Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

ART. 11. La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics.

Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics.

ART. 1er. Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq

mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des Assemblées.

ART. 2. Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

ART. 3. 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.

A défaut de convocation, cette reunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les colléges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

ART. 4. Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme cour de justice; et dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

ART. 5. Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques.

Néanmoins, chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de membres, fixé par le règlement.

Elle décide ensuite à la majorité absolue si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

ART. 6. Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République.

ART. 7. Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

ART. 8. Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction du territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

ART. 9. Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

ART. 10. Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission.

ART. 11. Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des président, vice-présidents et secrétaires du Sénat.

ART. 12. Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation l'instruction et le jugement.

Art. 13. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art 14. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

PRÉLIMINAIRES DE LA CONSTITUTION. 1

CHAPITRE SECOND

SYSTÈME DE LA CONSTITUTION. 20

SECTION I

L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS. 24
La Chambre des députés. 25
Le Sénat 83
L'Assemblée nationale. 60
La présidence de la République. 64
Le Ministère. 78

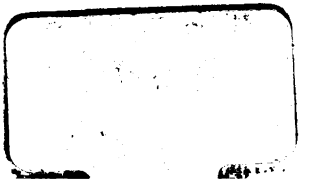
SECTION II

L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS.. 115
I. — Concours des pouvoirs publics. 115
Législation. 132
Gouvernement. 150
II. — Jeu et conflit des pouvoirs publics. . . . 168

SECTION III

LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE. 193

APPENDICE

Lois relatives aux pouvoirs publics depuis février.1871 241

5187. — Paris. — Imprimerie Tolmer et Cie, 3, rue de Madame.