

Hommage

APRÈS LA GUERRE

*Une Réforme urgente
et nécessaire*

PAR

Paul FERON-VRAU

Directeur de LA CROIX



PARIS

MAISON DE LA BONNE PRESSE

5, rue Bayard, 5



APRÈS LA GUERRE

*Une Réforme urgente
et nécessaire*

PAR

Paul FERON-VRAU

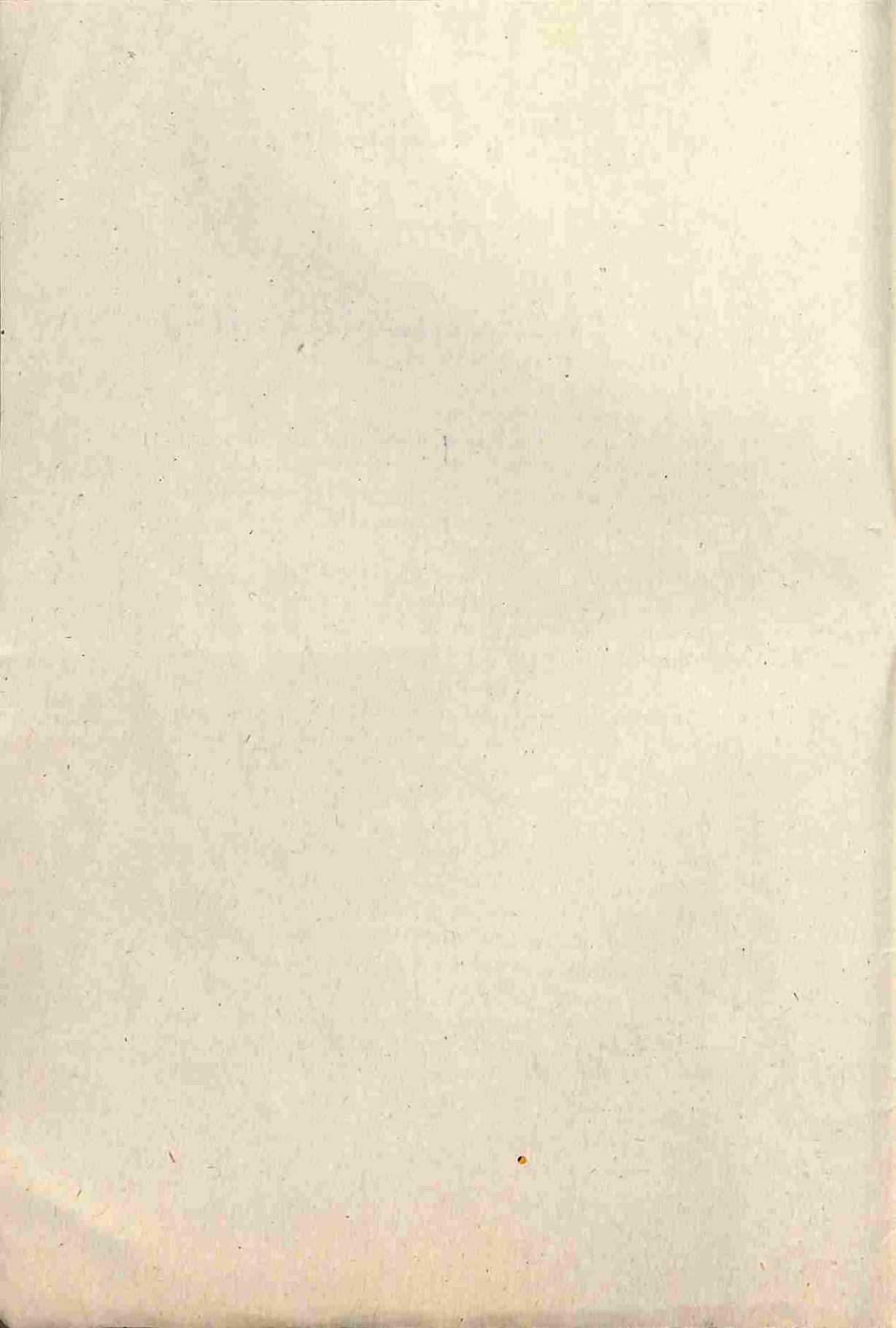
Directeur de LA CROIX



PARIS

MAISON DE LA BONNE PRESSE

5, rue Bayard, 5



AVANT-PROPOS

Beaucoup de bons esprits envisagent la nécessité d'une réforme fondamentale supprimant les causes néfastes qui ont prolongé et aggravé les maux engendrés par la guerre. Ils veulent que cette réforme rende impossible désormais le désordre économique et social dans lequel, depuis trop longtemps, s'est débattue la France. Ce désordre tient, en effet, plus aux institutions qu'aux hommes, et sans cette réforme, nous ne sortirons pas de l'ornière, car cette ornière, c'est celle de l'irresponsabilité universelle. Nous pouvons nous plaindre; nos plaintes n'ont pas d'écho et se perdent dans le vide.

Cette réforme, également, pourra seule nous donner les moyens de faire face à une situation financière, qui est certainement très grave.

Au lendemain de la victoire, suivie d'une paix qu'on peut espérer longue, aucune époque ne saurait être plus favorable à l'entreprise dont, avec beaucoup d'autres, nous nous faisons le promoteur, car cette année sera féconde s'il en fut en consultations populaires, avec toute la série des élections diverses qui doit se dérouler.

C'est à l'examen de cette question de capitale importance que nous voulons consacrer cette étude.

Nous n'avons pas la prétention de produire ici un travail définitif, nous voulons seulement offrir à nos concitoyens une base de discussion qui, par le choc des idées, amènera des solutions que nous désirons tous.

Pour cette étude, assez laborieuse, nous avons puisé des idées précieuses dans plusieurs travaux faits par des hommes appartenant à des partis souvent opposés, mais qui ont eu la sagesse

de mettre de côté tout intérêt particulariste, et d'ensaisager nettement ce qui doit avoir pour résultat le bonheur de la France.

Toutefois, si les intentions sont les mêmes, les points de vue peuvent différer : nous avons la prétention de conserver notre liberté d'appréciation et de faire une œuvre dont nous revendiquons toute la responsabilité.

Sans autre préambule, abordons notre sujet.

TITRE PREMIER

La réforme urgente et nécessaire



CHAPITRE PREMIER

Objet et division de cette étude

Nous venons de le faire pressentir : la réforme que nous estimons la plus urgente et la plus utile, parce que d'elle découleront toutes les autres, comme de leur source, est celle de notre Constitution.

Les lois constitutionnelles qui nous régissent en France ont été trop hâtivement élaborées. Leurs lacunes et leurs défauts, souvent graves, résultent surtout de ce que les constituants n'avaient point une suffisante unité de vues. La Constitution de 1875 émane d'une sorte de compromis entre les partisans et les adversaires de l'Empire, de la Monarchie et de la République; dans la pensée des uns et des autres, cette Constitution n'était que provisoire, et, d'ailleurs, elle n'a été votée qu'à une voix de majorité.

Une Constitution doit être étudiée et mûrie par un groupe d'hommes ayant la même manière de voir, examinant toutes les conséquences des principes posés et cherchant à obtenir une harmonie complète qui assure le libre jeu de tous les rouages de l'État pour la plus grande satisfaction et le plus grand profit du public.

Une Constitution peut se comparer à un temple majestueux dont toutes les lignes obéissent aux lois de la perspective et convergent vers un centre unique. Le centre, ici, ce sont les principes supérieurs sur lesquels doivent s'orienter toutes les lois humaines.

Nous n'avons pas la prétention, qui serait du reste par trop injustifiée, d'édifier ce temple; notre but, nous l'avons dit, est

seulement de grouper quelques matériaux qui pourront servir à des hommes plus autorisés, pour établir des lois constitutionnelles mieux équilibrées que celles qui nous régissent actuellement.

Nous exposerons d'abord ce que l'on doit entendre par une Constitution bien établie; nous verrons ensuite sur quels fondements reposent ses divers articles, puis les problèmes qu'elle est appelée à résoudre, enfin les éléments qui entrent dans sa composition. De ces préliminaires, nous tirerons la division naturelle de notre travail et les règles qui y présideront.

Définition. — Une Constitution est la base du droit public et privé d'une nation; elle émet les principes qui inspirent ses lois et ses gouvernants: elle construit le mécanisme des institutions et des organes politiques destinés à l'administration et à la direction du pays; en conséquence, elle exerce dans le choix des gouvernants une influence décisive. On ne s'étonnera donc pas que la paix et la prospérité publiques dépendent étroitement de la bonne solution du problème constitutionnel.

Principes généraux. — Pour atteindre ces divers buts, une bonne Constitution doit découler de principes généraux conformes à la vérité et se soumettre aux lois morales et physiques qui régissent le monde.

Une bonne Constitution reconnaîtra la véritable origine du pouvoir qui puise son principe en Dieu. La souveraineté nationale n'est qu'une délégation de ce pouvoir au peuple; celui-ci, comme un canal, le transmet à ses représentants et les investit par là de l'autorité publique, qu'il abandonne entre leurs mains.

Une bonne Constitution se gardera d'oublier les règles de la justice. Le droit en est l'expression concrète et la loi ne doit être que l'expression du droit.

Une bonne Constitution respectera la liberté de tous les membres de la nation: la liberté ne se confond pas avec l'indépendance; l'homme est essentiellement dépendant, il a des droits et des devoirs, et son principal devoir c'est de reconnaître les droits de Dieu et de respecter les droits de ses semblables. La Constitution veillera à ce que l'accomplissement de ces devoirs ne rencontre pas d'obstacle.

Une bonne Constitution établira l'égalité de tous devant la loi et écartera par ses prescriptions les causes qui pourraient amener la faveur et l'arbitraire.

Une bonne Constitution donnera aux gouvernants une autorité suffisante pour qu'ils puissent faire face à leurs graves responsabilités, préserver la nation des périls du dehors, et, au dedans, réprimer les troubles et les manquements aux lois.

Point n'est besoin d'insister pour montrer que ces principes ont été en grande partie oubliés. Les premiers constituants les ont peut-être entrevus, mais, comme nous le constaterons, leurs successeurs ont sciemment voulu introduire l'oubli de Dieu comme principe de gouvernement; par cette erreur capitale ils sont allés à l'encontre de tous les principes fondamentaux que nous venons de poser et ils ont ouvert la source des maux qui ont fondu sur notre pays.

Les problèmes qui se posent. — Tel est le nœud de la question, et de la manière dont il sera tranché dépendra la solution des problèmes vitaux qui se présentent, avec un caractère d'urgence, à l'examen de toutes les catégories de l'opinion publique.

Parmi ces problèmes, plus que tous les autres, le problème religieux pose les questions de principes.

Le problème militaire appelle des mesures efficaces dont la nécessité a été mise en cruelle évidence par les terribles événements que nous venons de traverser et que le traité de paix ne résoudra pas complètement.

Le problème économique réclame toute une organisation nouvelle en vue de rétablir notre situation financière en assurant la bonne gestion des deniers publics.

Le problème social demande des garanties ayant pour but de protéger les citoyens, les familles et les associations dans la légitime jouissance de leurs droits naturels. Il veut aussi que la nation se protège elle-même contre les abus et les crimes qui compromettent l'avenir de la race.

Éléments principaux et division de ce travail. — Une Constitution comprend trois éléments : des principes de droit public et privé destinés à la sauvegarde des membres de la nation, un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif. Comme corollaire, on peut y ajouter un quatrième élément qui, tout en étant indépendant, émane cependant des autres : c'est le pouvoir judiciaire chargé, conformément aux principes de droit public et privé, d'appliquer les lois, de punir les coupables, de faire régner la paix entre les citoyens en tranchant leurs différends.

Dans le titre suivant, nous aborderons les principes de droit public et privé. Nous dirons ce qu'ils doivent être pour se conformer dans leur application aux principes généraux dont nous avons parlé pour servir de limites aux lois et de règle de conduite au pouvoir.

Nous verrons ensuite les conditions dans lesquelles doit être placé le président de la République pour remplir, au mieux des intérêts généraux du pays, les hautes fonctions qui lui sont confiées.

Le président de la République possède à côté de lui un Conseil de gouvernement qui s'appelle le Conseil d'État; nous indiquerons en quel sens cet organisme devrait être réformé pour répondre mieux à sa fin.

Sous sa direction immédiate, le président a des tribunaux administratifs, car il est l'administrateur suprême de l'État. Ce serait diminuer beaucoup son autorité que de ne pas lui confier également, comme certains le voudraient, l'organisation des tribunaux judiciaires, tout en respectant scrupuleusement leur indépendance. Nous ne signalons, du reste, ce dernier point qu'à titre purement indicatif, car, pour ne pas trop nous étendre, nous ne nous arrêterons pas à l'organisation judiciaire, qui laisse peu à désirer d'ailleurs.

À côté du pouvoir exécutif se place le pouvoir législatif exercé par le Parlement, qui se compose du Sénat et de la Chambre des députés.

Pour le Sénat, nous proposerons un autre mode d'élection.

Aux questions qui regardent la Chambre des députés nous rattachons quelques réflexions sur la meilleure manière d'organiser le travail législatif, et nous exposerons le rôle que devrait jouer la Cour des comptes dans la présentation et le vote du budget.

Au travail législatif peut se joindre la question du referendum et celle du droit de pétition, car, dans un sens, ce sont des moyens pour le public de participer à l'action du Parlement.

Nous terminerons cet exposé par l'étude de l'organisation d'une Cour suprême dont les membres seraient chargés de juger les délits contraires à la Constitution; par l'examen de la procédure à suivre en cas toujours possible de révision, et nous insisterons pour que la prochaine Assemblée nationale, réunie pour réviser la présente Constitution, ne se sépare pas sans demander la codification de notre droit constitutionnel et administratif, codification nécessaire pour la bonne application de nos lois.

Enfin, dans un appendice, nous exposerons brièvement notre manière de voir sur la grave question de la décentralisation dont certains hommes d'État voudraient trouver la solution dans la réforme constitutionnelle.

Pour la clarté de notre exposé, nous éviterons d'entrer plus qu'il ne faut dans les détails de la mise au point des questions soulevées ou d'aborder des articles actuellement en vigueur et qui nous paraissent pouvoir être maintenus.

De même, nous ne proposerons des modifications aux rouages existants que dans la mesure strictement nécessaire.

Ainsi que nous l'avons déjà fait entendre, de notre organisation actuelle sont sortis plusieurs abus graves, et nous nous attachons, par des mesures efficaces, à les bannir à tout jamais. Ces abus sont : l'amointrissement de l'autorité publique, et comme conséquence son irresponsabilité, l'écrasement des intérêts généraux au profit des intérêts particuliers, l'oppression des consciences par un pouvoir tyrannique, l'arbitraire érigé à l'état d'institution, le régime de la faveur engendrant le régime de la corruption.

Au relèvement du principe d'autorité, nous réserverons l'un de nos principaux efforts.

Pour empêcher l'écrasement des intérêts généraux par les intérêts particuliers, il faudra que la nouvelle Constitution veille à ce que les sénateurs et les députés n'aient, dans leur mandat, à s'occuper que des intérêts généraux de la nation : dans ce but, elle devra leur interdire complètement la cumulation de tout mandat public, surtout quand ces mandats concernent deux catégories d'intérêts différents : la même règle s'appliquera aux fonctions, répudiant, par exemple, le cumul d'une fonction et d'un mandat.

Exception sera faite pour les sénateurs-fonctionnaires dans leur représentation au Parlement de leur propre profession, car il y a évidemment, dans ce cas, nécessité de cumuler deux mandats se complétant l'un l'autre.

Pour combattre l'oppression des consciences, l'arbitraire et le régime de la faveur, nous rendrons intangibles les droits naturels que possèdent les individus, les familles et les associations : ce sera l'objet du Titre suivant; mais, avant de clore cet exposé préliminaire, nous avons à parler, dans deux chapitres, des devoirs de l'État envers Dieu et de la forme du gouvernement.

CHAPITRE II

Les devoirs de l'État envers Dieu

D'un accord unanime, les pays de l'Entente se sont levés pour défendre le droit et la justice. La sainteté de cette cause s'était si profondément emparée de tous les esprits que cette conviction servit puissamment à maintenir le moral de nos armées et à nous assurer la victoire.

Mais que seraient le droit et la justice sans un Dieu Providence veillant sur le monde, dirigeant à son gré les événements et suscitant au moment voulu les hommes nécessaires? Aussi, la victoire, c'est en premier lieu à cette direction suprême que nous la devons. Les peuples de l'Entente l'ont reconnu et par des manifestations officielles ont remercié de cette victoire le Dieu des armées. Aux États-Unis, en particulier, on a décrété la « Minute d'action de grâces », et tel jour, à midi, sur la demande du président Wilson, des millions d'Américains arrêtaient leur travail pendant une minute pour élever leur âme vers le ciel et remercier Dieu. La France seule s'est abstenue officiellement et a ainsi manqué à l'un de ses premiers devoirs. Sommes-nous donc des païens ou des chrétiens? La croyance en Dieu est pourtant celle de la grande majorité des Français. Si beaucoup ne vont pas à la Messe et ne remplissent pas leurs devoirs religieux, presque tous cependant ont, innée dans le cœur, cette foi en un Dieu Providence, qui récompensera le bien et punira le mal.

Il ne s'agit pas d'obliger qui que ce soit à pratiquer la religion. Dieu a voulu nous laisser ici-bas sur ce point la plus entière liberté, et c'est à lui seul que nous aurons à rendre compte de cette liberté. Aucune autorité, quelle qu'elle soit, en ce monde, ne peut forcer notre volonté, et cette autorité doit s'arrêter devant le domaine de la conscience et ne pas y pénétrer.

Mais il n'en est pas de même de la reconnaissance officielle du concours divin dans les grandes circonstances nationales. Encore une fois, nous sommes des chrétiens, et, en tant que nation, nous devons agir en chrétiens, comme l'ont fait les pays de l'Entente.

Il importe donc que, dans la Constitution, on prévoie ce recours

officiel à Dieu dans les grandes circonstances de la vie publique.

Ceci est d'autant plus nécessaire qu'aucune autorité humaine n'a de base et de raison d'être si elle ne reconnaît pas une autorité suprême dont elle est, par quelque moyen, une délégation. De quel droit un homme ou des hommes commanderaient-ils à d'autres hommes s'ils ne tirent ce pouvoir que d'eux-mêmes?

En dehors d'un mandat émanant du pouvoir divin, tout pouvoir humain ne peut s'imposer que par la force.

Or, la force, que ce soit celle du nombre ou celle du sabre, ne crée pas le droit. Nous venons d'en avoir dans la présente guerre une preuve de plus.

Une autre conséquence, c'est que, tout en ménageant la liberté de conscience individuelle, la Constitution doit, pour être logique, requérir l'interdiction du blasphème *public*, écrit ou verbal, contre la majesté souveraine qui lui prête son autorité.

Le blasphème public est, dans ce sens, une rébellion contre la Constitution comme il est un outrage à la croyance de la grande majorité des Français, qui ont droit, eux aussi, à la jouissance de leur liberté de conscience croyante.

Ce recours officiel à Dieu a toujours fait partie de nos traditions et usages nationaux jusqu'en ces derniers temps. Les auteurs de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 s'étaient inclinés devant ce principe. Se rappelant peut-être cette éloquente affirmation de Cicéron que « le monde obéit à Dieu, qu'à lui sont soumises et la terre et la mer et que la vie de l'homme défère aux injonctions d'une loi suprême », ils avaient, à l'exemple des constituants de tous les pays civilisés, affirmé leur respect pour l'Auteur de toute souveraineté, en décrétant au paragraphe 3 du premier article que des prières publiques seraient adressées à Dieu, le dimanche qui suivra la rentrée des Chambres, pour appeler son secours sur les travaux des assemblées.

Un simple vote, mais un vote très officiellement et très sciemment donné, a supprimé ensuite ce paragraphe de l'article premier, mettant ainsi la méconnaissance de la divinité à la base de nos institutions politiques. Pour justifier ce vote, on a prétendu que ces prières publiques étaient contraires à la liberté des cultes et à la liberté de conscience. Comme on l'a fait éloquemment remarquer, la liberté des cultes était si peu violée que tous les cultes étaient appelés à faire ces prières. La liberté de conscience également était pleinement sauvegardée, puisque la

présence à cette cérémonie n'était pas obligatoire et que le président de la République lui-même et ses ministres s'en étaient abstenus. Qui sait si les épreuves que nous avons subies n'ont pas été la conséquence de ce vote néfaste?

Ce sera donc faire un acte de justice et de réparation nationale que de revenir sur ces déplorables mesures et d'inscrire à nouveau en tête de la Constitution un hommage au Législateur suprême et une date de recours officiel à sa divine protection, comme font, nous l'avons déjà dit, presque tous les États du monde.

Indiquons, à cette occasion, une autre nécessité du même ordre qui s'impose si l'on veut rendre à la France la pacification des consciences. Il sera urgent de reprendre les relations officielles avec le Saint-Siège. Ici encore, la France fait une exception parmi tous les peuples civilisés. Même ceux où l'Église est séparée de l'État, comme la République du Brésil, les États-Unis, la Hollande, ont un représentant auprès du Pape ou tout au moins conservent des relations avec le Saint-Siège. Notre politique internationale aussi bien que notre intérêt national demandent que cette aberration prenne fin.

Les principes d'union sacrée qui semblent prévaloir à l'heure actuelle vont certainement rendre plus facile une réforme sur ces points si importants.



CHAPITRE III

La forme du gouvernement

La forme actuelle du gouvernement français est la République. Ce régime a été et reste l'objet de beaucoup d'attaques; nous n'avons pas à entrer ici dans ces controverses, ni à prendre parti pour ou contre ceux qui, soit par tradition familiale, soit par conviction personnelle, réclament un autre régime politique.

Nous nous plaçons simplement sur le terrain des faits.

Or, c'est un fait que la grande majorité du peuple français est attachée ou tellement habituée au régime républicain que, jusqu'à preuve du contraire, elle répugne invinciblement à courir les risques d'un changement.

Un autre fait non moins incontestable, c'est la tendance générale des nations de l'univers à se porter sinon vers la République, du moins vers une forme quelconque de gouvernement représentatif.

Est-ce un progrès vers le bien ; est-ce un recul ? la question est étrangère à notre sujet.

Nous nous proposons seulement d'exposer comment la forme républicaine étant un fait, ses institutions doivent être conçues pour que la réalité du régime corresponde à sa définition et puisse assurer le bien général de la « chose publique, *res publica* ».

Selon les juristes, « la différence entre une République et une Monarchie constitutionnelle réside essentiellement dans l'opposition du système électif au système héréditaire pour la désignation du chef suprême investi ; avec des attributions plus ou moins larges du pouvoir exécutif à titre temporaire et même à titre permanent ».

Il importe de revenir pratiquement à la vraie notion du gouvernement républicain, et, pour cela, il suffit et il est nécessaire d'avoir un chef du pouvoir exécutif non seulement bien choisi, mais ayant l'autorité voulue pour remplir son rôle d'administrateur suprême du pays, pour planer au-dessus de tous les partis politiques, et secondé par des Chambres bien composées pour représenter véritablement la nation et les intérêts nationaux, plutôt que des intérêts de partis et des intérêts privés.

En second lieu, il faut qu'un régime ainsi constitué soit stable.

Or, la forme actuelle du gouvernement est à la merci d'un vote recueillant la majorité absolue des suffrages dans les deux Chambres réunies en Assemblée nationale, avec cette circonstance aggravante que celle des deux Chambres qui doit avoir un rôle pondérateur, le Sénat, a une influence plus restreinte en cette Assemblée nationale, puisque le nombre de ses membres est de moitié inférieur à celui des députés.

En étudiant l'hypothèse toujours possible d'une révision nouvelle de notre Constitution, nous examinerons les moyens de parer à une éventualité aussi dangereuse pour une nation que celle de voir se transformer la forme de son gouvernement.

TITRE DEUXIÈME

Des principes qui doivent servir de base à nos lois

Droits des individus, des familles
et des associations

Protection de la nation et de l'avenir de la race

Il appartient, avons-nous dit, à la Constitution de déterminer les formules générales qui sont la base du droit public d'un pays et qui assurent aux citoyens comme aux individus la jouissance et l'exercice de leurs droits d'ordre religieux et moral, d'ordre naturel et civil, d'ordre politique et financier. Les lois administratives mettent ensuite ces principes en œuvre et fixent les conditions d'application.

Aussi, pouvons-nous attribuer au silence de nos lois constitutionnelles les mesures vexatoires trop souvent prises contre de bons et irréprochables citoyens et les mesures arbitraires dont d'honorables fonctionnaires ont été les victimes.

Ces lois n'ont rien fait non plus pour préserver l'avenir de la race et rappeler à tous les impérieux devoirs que les membres de la nation ont à l'égard de la société dont ils font partie.

Il ne s'agit pas ici uniquement de droits et il est bon de rappeler le principe qui détermine la distinction entre l'intérêt violé et le droit violé. S'il n'est jamais permis de violer un droit, il est souvent nécessaire de heurter un intérêt légitime, mais peut-on le faire sans réparation, et déclarer intangible l'irresponsabilité de l'État? Nous ne le pensons pas.

Pour remédier aux abus qui se sont peu à peu introduits dans notre pays, nous voudrions que les idées générales suivantes soient consacrées par une déclaration de principes annexée à la Constitution.

Droits des individus. — L'homme a droit à une protection qui lui garantisse le libre exercice de sa religion. En ce qui concerne

les catholiques, les règles qui assurent cette protection devront faire partie de l'accord passé entre le gouvernement français et le Saint-Siège.

Comme complément de cette liberté primordiale se présente le droit à une protection efficace contre l'immoralité et la pornographie, non seulement à l'égard des enfants mais pour l'ensemble des membres de la nation. La liberté du théâtre, de la presse et des arts ne doit pas consister dans la licence d'empoisonner moralement le pays. Jamais un journaliste digne de ce nom ne défendra ce prétendu droit, mais la tyrannique concurrence entraîne à une surenchère de scandales que la loi doit réprimer. En fait, on permet à la presse et au théâtre d'intolérables excès qui sont, d'autre part, défendus dans les paroles et dans les actes de la vie commune. Le débordement est si grand que la loi elle-même serait impuissante à l'endiguer si les citoyens unis en associations défensives n'étaient admis à collaborer à son application. Aussi voudrions-nous que la loi accordât, à ces associations présentant certaines garanties d'honorabilité et de solvabilité, un droit de poursuite directe, à leurs risques et périls, non seulement contre les crimes et les délits qui lèsent personnellement et indirectement leurs membres, mais contre tous attentats contraires aux lois.

Après les deuils de la guerre, ne convient-il pas, du reste, d'enlever à nos plaisirs ce qu'ils pourraient avoir de déplacé? C'est un sacrifice national que nous devons à nos morts et aussi à la France qui ne pourra combler tant de vides et se repeupler que par une morale plus sévère. On l'a déjà compris, et la presse, dans son ensemble, s'est grandement amendée.

Une autre liberté à laquelle la loi doit protection et qui est également de droit naturel, c'est celle du repos hebdomadaire. Par les habitudes et les traditions, comme par la loi divine, il est indiqué que le jour de ce repos général doit être le dimanche. La convention internationale du travail, d'ailleurs, préconise cette réforme.

En ce qui concerne l'esclavage, nos lois stipulent déjà que ceux qui concourent à son maintien perdent leur qualité de Français, mais il sera bon que la Constitution sanctionne le droit primordial de l'homme à sa liberté. C'est du reste une maxime traditionnelle française, que tout esclave, en touchant le sol français, devient libre. Ici encore la Conférence de la Paix s'est formellement prononcée dans ce sens humanitaire.

Le droit de posséder, si ébranlé par les exigences de la guerre et par les menées révolutionnaires, devrait être déclaré inviolable et sacré pour tous, et nous ajouterons : même pour l'État. Pourquoi, en effet, l'État n'est-il presque jamais responsable en cas de dommage causé par ses agents? A part l'exception pour le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, les intérêts ainsi lésés ne reçoivent aucune réparation. Lorsque deux personnes s'intentent un procès, celle qui perd en paye les frais; mais, dans les actions contre l'État, quelle que soit l'issue du procès, les frais sont toujours à la charge des particuliers; c'est une criante injustice. Il est vrai qu'une jurisprudence trop peu appliquée atténuée, pour des cas déterminés, l'injustice que nous venons de signaler en rendant pour ces cas l'État responsable.

(Décret du 2 novembre 1864.)

Droits des familles. — La famille est la base de toutes sociétés; elle est la source de leur vie et de leur développement. Elle a droit, en conséquence, à une protection et à des encouragements spéciaux. Il ne suffit pas que les lois fiscales favorisent les familles nombreuses; il est encore plus nécessaire de supprimer un mal qui atteint la famille dans son lien essentiel et qui s'appelle le divorce. Celui-ci ne viole pas seulement la loi divine en désorganisant la famille, il viole aussi le droit de l'époux contre lequel il est prononcé et qui, à la suite du contrat réciproque et des serments échangés, devait pouvoir compter sur l'indissolubilité du mariage.

Il viole aussi le droit des enfants, toujours gravement lésés par les situations fausses qui en sont la suite.

L'avenir des familles appellerait également une réforme de la loi sur les successions en ligne directe et demanderait pour les parents une beaucoup plus large liberté de tester.

Aux droits de la famille se rattache celui de la liberté d'enseignement, si amoindri par tant de restrictions successives. C'est pourtant un droit naturel pour les pères et mères de famille de faire élever et instruire leurs enfants selon leurs convictions.

Droits des associations. — L'homme ne devrait-il pas jouir de la liberté d'association dans une mesure plus large que celle qu'ont déterminée nos lois, tant au point de vue religieux qu'au point de vue moral, intellectuel, industriel, commercial ou pro-

fessionnel? Ces associations devraient être considérées comme personnes morales jouissant des mêmes droits que les individus. Le droit de posséder, en particulier, leur a été dispensé avec trop de parcimonie. On a craint le péril de la mainmorte : crainte excessive, car les associations, pourvu qu'elles soient publiques, ne sauraient devenir un État dans l'État. D'ailleurs, si ce danger se produisait, l'État ne manquerait jamais de moyens de remédier aux abus qui pourraient se faire jour.

Une forme d'association particulièrement intéressante est celle qui concerne la profession. Les associations professionnelles méritent d'être particulièrement encouragées par l'État, qui se gardera, cependant, de leur accorder une sorte de monopole ayant pour effet d'absorber la liberté individuelle. De la liberté du travail dépend la vie de beaucoup de familles; il faut que son principe soit hautement proclamé et que son exercice soit efficacement protégé.

Le statut des fonctionnaires. — Avant de clore cette première partie de notre exposé, nous exprimons le désir de voir la Constitution poser les bases d'un statut des fonctionnaires. Les membres de nos services publics sont trop souvent livrés aux fantaisies de la faveur qui permet à des collègues moins méritants de leur enlever l'avancement auquel ils avaient droit. Les fonctionnaires sont souvent aussi victimes de véritables persécutions motivées par leurs convictions politiques ou religieuses. Il faut que la Constitution réprime de tels abus.

Droits de la nation. — Si maintenant nous passons au droit qu'a la société de se défendre elle-même et de sauvegarder son avenir, nous formulerons le vœu que la Constitution augmente la sévérité des lois à l'égard des crimes qui compromettent le bien général du pays. Nous entendons par là, non seulement les cas de trahison proprement dite, mais les appels à la désertion et à la désobéissance militaires, les outrages au drapeau, l'excitation à la guerre civile, la propagande anarchiste, les campagnes néomalthusiennes, les infanticides.

Il serait non moins nécessaire, en vue de maintenir la race, de poser les principes d'une répression efficace contre les fraudes alimentaires et les excès de l'alcool.

Une nation qui veut vivre et prospérer a l'impérieux devoir de

se défendre en développant l'amour de la patrie, en assurant la paix intérieure et en garantissant la santé publique.

En retour, au gouvernement de la nation tous doivent obéissance et respect, et même gratitude si ce gouvernement remplit ses fonctions en conformité des principes que nous avons posés au commencement de ce travail. Après avoir exposé longuement les droits des individus, des familles et des associations, il était bon de ne pas omettre la mention de ces devoirs qui incombent à tous.

TITRE TROISIÈME

Du pouvoir exécutif



CHAPITRE PREMIER

Le président de la République

Le principe mis en avant pour déterminer le rôle respectif du président de la République et du Parlement est celui de la séparation des pouvoirs. Il faut assurément que chacun des deux pouvoirs, tant exécutif que législatif, possède une certaine autonomie qui lui permette de se mouvoir librement dans son rôle sans être paralysé par les ingérences abusives de l'autre et de garder par conséquent sa responsabilité.

Toutefois, il ne faudrait pas non plus pousser ce principe jusque dans ses dernières conséquences, car il est nécessaire au pouvoir législatif d'avoir un certain contrôle sur les lois qu'il a élaborées, et au pouvoir exécutif d'exercer une certaine initiative, soit pour modifier les lois qu'il jugerait défectueuses, soit pour obtenir les lois qu'il considérerait comme nécessaires à la bonne administration du pays.

Ces considérations ont sans doute préoccupé les auteurs de la Constitution de 1875 : ils se sont efforcés à tenir la balance égale entre les deux pouvoirs et à les maintenir côte à côte au même sommet de la hiérarchie. Mais, toujours à cause du même manque d'unité de vues, comme le démontrera l'exposé qui suit, les constituants de 1875 n'ont pas réussi, et, en résultat final, le Parlement a conquis une prépondérance complète en amoindrisant d'autant, jusqu'à la rendre presque nulle, l'autorité du pouvoir exécutif.

Les constituants n'ont voulu ni d'un chef de gouvernement jouissant du pouvoir presque absolu, comme sous l'ancien régime,

ni d'une Assemblée comme la Convention, investie tout à la fois de la puissance législative et exécutive.

Les constituants ont cherché à entourer la personne du président de la République, chef du pouvoir exécutif, administrateur suprême du pays, des prérogatives que comportait sa haute dignité.

Élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale, le président de la République est nommé pour sept ans et il est rééligible.

Il a l'initiative des lois, concurremment avec les 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.

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.

Il négocie et ratifie les traités.

Il nomme les conseillers d'État en service ordinaire.

Il peut dissoudre la Chambre sur l'avis conforme du Sénat.

Mais toutes ces prérogatives sont loin d'avoir la valeur que pourrait leur prêter un examen superficiel.

Le président de la République « n'est responsable qu'en cas de haute trahison »; en dehors de cette éventualité presque impossible, il n'a aucune responsabilité ni politique, ni civile, ni pénale.

Mais qui dit autorité dit forcément responsabilité. Aussi les lois constitutionnelles déclarent que tous les actes du président de la République doivent être contresignés par un ministre, que, même pour la nomination ou la révocation d'un conseiller d'État, les décisions ne pourront être prises qu'en Conseil des ministres.

Par contre, les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. Ainsi, par une rigoureuse logique, ce sont les ministres qui deviennent les véritables chefs du pouvoir exécutif, car ce sont eux qui ont la responsabilité politique; d'autre part, cependant, en dehors des responsabilités de droit commun comme ministres, ils n'ont aucune responsabilité ni civile ni pénale. Sont-ils des chefs? nous le verrons plus loin.

Une autre anomalie plus extraordinaire encore, c'est que les lois constitutionnelles ne stipulent même pas à qui revient la nomination des ministres. Elles déclarent bien que le président de la République « nomme à tous les emplois civils et militaires », mais on avouera que c'est peu explicite en ce qui concerne le Conseil des ministres. Du reste, au sein même du gouvernement, les ministres échappent à l'autorité de celui qui les a nommés. Rien ne sanctionne les infractions des ministres et du Conseil des ministres lui-même aux volontés du président qui n'exerce sur eux aucun pouvoir hiérarchique.

Le président de la République peut adresser des messages aux Chambres pour leur faire des admonestations, mais cet acte non plus n'a aucune sanction. Il peut leur demander une nouvelle délibération « qui ne peut être refusée », mais si cette seconde délibération aboutit au maintien de la même loi, le président est impuissant, car, pratiquement, si le président usait une seconde fois de sa prérogative, cette récidive serait presque considérée comme un coup d'État.

Le président peut ajourner les Chambres, mais pendant un mois seulement. Il peut dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat, mais sur avis conforme du Sénat.

Même pour la défense nationale, si le président dispose de la force armée, il ne peut prendre toutes les mesures nécessaires pour cette défense sans l'assentiment préalable des Chambres, ce qui peut être en pratique fort difficile, et ce qui met la France dans un état d'infériorité notoire vis-à-vis de certains autres États.

Le président a bien le droit de prendre l'initiative des lois, mais il ne peut l'exercer que par le ministère ou tout au moins par un ministre qui consentirait à contresigner son acte. La voie de *message* lui permet d'émettre des vues, des désirs, mais cette manifestation est toute platonique et ne peut être pratique que si le Conseil des ministres consent à dresser en *projet de loi* les désirs présidentiels.

L'entrée des Chambres est refusée au chef de l'État même pour se justifier personnellement, si ses actes étaient mal interprétés.

Un point qui n'a peut-être pas été assez remarqué, c'est que le président de la République, pour toutes ses fonctions, même pour la durée de son mandat, est à la merci d'un vote des Chambres. Il suffit, en effet, que les Chambres décident à la majorité absolue

des voix de convoquer l'Assemblée nationale, pour que celle-ci se réunisse et qu'alors, à la majorité également des voix, elle transforme les articles qui concernent les prérogatives du président de la République.

On voit, par là, à quoi se réduit l'autorité du chef du pouvoir suprême. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le principe d'autorité si nécessaire au gouvernement d'un pays ne subisse les atteintes les plus graves à tous les degrés de la hiérarchie.

Mais, au moins, les ministres ont-ils cette autorité nécessaire?

Si l'on peut dire à la rigueur que le président de la République nomme les ministres, en fait, il ne choisit guère que le président du Conseil, qui, ensuite, d'après des considérations d'ordre purement politique, et dans lesquelles le bien de l'État entre souvent pour une part secondaire, se donne des collègues presque toujours imposés par le parti qui a la majorité. En pratique, le président du Conseil se préoccupe bien moins de choisir des compétences que des appuis politiques. Et cela même pour des portefeuilles aussi importants que ceux de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères. Son principal but est de s'assurer une majorité et de donner à sa « combinaison » toute la stabilité possible. On ne se souvient guère de la formule anglaise : *The right man in the right place.*

Les ministres sont à la merci d'un vote des Chambres, et, ce qui est pis encore, la solidarité ministérielle les oblige à quitter tous leur portefeuille, si la Chambre désapprouve la politique générale suivie par tel ministre qui détient un portefeuille important. Il suffit souvent d'un blâme atteignant un seul ministre pour amener la chute de tout le ministère.

Aucune considération ne peut empêcher, quelque grave qu'elle soit, la chute d'un ministère, si, pour des questions d'intérêt personnel, la majorité a décrété cette chute.

Comme on peut le constater, l'autorité des ministres est également bien précaire. De là l'existence éphémère de la plupart des combinaisons ministérielles.

Il importe donc que le président de la République ait des prérogatives qui n'en fassent pas seulement un personnage représentatif, mais qui lui donnent une véritable autorité et en même temps une réelle responsabilité. Nous souffrons du régime de l'universelle irresponsabilité. L'électeur ne doit pas, comme cela

se fait actuellement, gouverner l'élu; une fois régulièrement désigné, celui-ci détient l'autorité.

Il faut donc que le président de la République soit responsable devant le Parlement, que, d'autre part, les ministres soient responsables devant lui, plus que devant les Chambres, ce qui lui permettra de les mieux choisir parmi les hommes de carrière et les personnes compétentes pour les hautes fonctions qui leur sont confiées. Ceci est surtout capital en ce qui concerne les ministres de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères.

De plus, le président de la République doit être libre de ses actes et être affranchi, par exemple, de la prescription constitutionnelle d'après laquelle ses actes, pour être valables, doivent être contresignés par un ministre. Il n'est point dans l'ordre que le chef hiérarchique soit ainsi soumis au contrôle indispensable de son subordonné.

On devrait supprimer aussi cette fiction parlementaire qui s'appelle la « solidarité ministérielle » et en vertu de laquelle tous les ministres sont responsables de la faute d'un collègue.

Il importe, en outre, que la responsabilité du président de la République et celle des ministres soient à l'abri des scrutins hâtifs et des coups de surprise parlementaire. C'est pourquoi nous sommes d'avis que les votes qui les concernent ne soient valables que s'ils sont émis par les deux tiers des membres présents dans l'une aussi bien que dans l'autre Chambre, et, en ce cas, ces membres présents devraient former les quatre cinquièmes du personnel de l'Assemblée.

En ce qui concerne le président de la République, le vote qui le vise ne pourrait être qu'un blâme, et dans le cas d'une extrême gravité, la déchéance votée alors par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des voix des membres présents. En cette dernière et exceptionnelle hypothèse, il appartiendrait ensuite aux tribunaux compétents d'examiner soit au civil, soit au criminel, les faits qui auraient motivé le vote et de prononcer les sanctions prévues par le droit commun.

Contre les ministres également, le vote des Chambres ne dépasserait pas la portée d'un blâme. Ce serait au président de la République qu'il appartiendrait, après cela, soit de retirer sa fonction au ministre ainsi censuré, soit même de le déférer au Conseil d'État s'il y a eu faute lourde, soit même aux tribunaux ordinaires s'il y a eu crime ou délit.

Bien qu'il n'entre pas dans notre pensée que le président puisse faire partie des assemblées ou qu'il puisse prendre part à la discussion ou au vote, nous admettons cependant qu'il ait le droit de se défendre devant les Chambres s'il avait à se justifier; il pourrait de même venir en personne lire les messages qui feraient l'objet de ses initiatives, soit pour modifier les lois, soit pour s'opposer à des lois nouvelles.

Il aurait un droit de sanction mitigé, c'est-à-dire qu'il pourrait demander, comme actuellement, une seconde délibération, et cette délibération ne pourrait triompher de son opposition qu'à la majorité des deux tiers des voix avec les quatre cinquièmes des membres présents dans les deux Chambres. Les abstentionnistes, naturellement, ne compteraient pas comme présents.

Le président de la République aurait les mêmes droits qu'il possède actuellement pour la dissolution de la Chambre des députés. Nous conservons également au président de la République l'initiative des lois et en particulier celle de la révision des lois constitutionnelles, avec, toutefois l'assentiment des Chambres dans les conditions que nous indiquerons plus loin. Le président de la République est aussi le gardien de la Constitution; il devra veiller à ce que les lois votées par le Parlement ne soient pas en contradiction avec elle; il s'appuiera pour cela sur les avis de son Conseil de gouvernement dont les décisions pourront même s'imposer à lui dans les formes qui seront à déterminer.

Enfin, il y a encore une question dont les événements ont montré l'importance et les dangers possibles, nous voulons parler de la défense nationale.

Avec le système des attaques brusquées, il faut pouvoir prendre éventuellement des résolutions rapides et secrètes qui ne permettent pas la convocation des Chambres ou même de demander un avis aux Chambres si elles sont réunies. D'autre part, il faut entourer cette très grave décision de toutes les précautions possibles. Le président de la République ne pourrait-il pas prendre toutes les mesures nécessaires pour la défense nationale, mais sur l'avis conforme d'un Conseil composé du président du Conseil des ministres, du ministre de la Guerre, du ministre de la Marine, du président et du vice-président du Conseil supérieur de la Guerre et de la Marine, du ministre des Affaires étrangères, du ministre des Finances, du président du Sénat et du président de la Chambre?

Les décisions seraient prises à la majorité des voix, la voix du

président de la République devenant voix prépondérante en cas de partage.

Ce Conseil du président de la République, pour tout ce qui concerne la défense nationale, pourrait même devenir permanent, car il y a dès le temps de paix bien des décisions graves à prendre en vue de préserver du fléau de la guerre le pays tout entier; mieux nous serons préparés et plus nous aurons de chances d'éviter la guerre. Nous savons que le Traité de Paix a prévu de multiples moyens d'écarter le péril de guerre, mais il reste bien évident que nous ne serons jamais mieux gardés que par nous-mêmes.

Il serait aussi utile de donner à ce Conseil le droit de déclarer ou de lever l'état de siège que la loi du 3 avril 1878 a placé dans les attributions du pouvoir législatif.

Etant donné le nouveau mode d'élection du Sénat et de la Chambre, nous ne voyons pas d'objection à maintenir le mode de nomination actuel du président de la République (1).

Cependant, pour lui donner plus d'indépendance vis-à-vis des Chambres qui l'ont élu, on pourrait déterminer que le président de la République n'est pas rééligible et porter à dix ans la durée de son mandat.

On ne ferait du reste que sanctionner par la loi ce qui presque toujours se produit.

Il faut aussi prévoir le cas d'un conflit entre le président de la République et les Chambres et de la volonté des Chambres de faire capituler le président en refusant de voter le budget. Dans ce cas, ne pourrait-on pas décider que le budget continuerait d'offrir les mêmes bases pendant un an?

Pour éviter la cumulation des mandats, il serait souhaitable que le président de la République choisisse ses ministres en

(1) On objecte à la nomination du président de la République par les Chambres que celles-ci nommeront toujours un président docile, qui manquera d'énergie (ce qui est loin d'être vrai); et certains préfèrent une nomination directe par le peuple, système qui a aussi ses inconvénients. N'y aurait-il pas un moyen terme qui serait le suivant: En cas de nomination d'un nouveau président, les Chambres offriraient au suffrage populaire une liste de trois candidats, parmi lesquels le suffrage universel établirait sa préférence.

En cas de mort du président, il est important qu'il y ait de suite une tête qui gouverne; on pourrait songer à un vice-président, mais il est préférable, à notre avis, de décider qu'en fait le président du Conseil des ministres jouerait le rôle de vice-président et prendrait en mains les rênes du gouvernement, jusqu'à la nomination du nouveau président, qui devrait être immédiate.

dehors des Chambres, parmi les hommes de carrière dont il recon-
naitrait la compétence et la valeur. Si toutefois son choix se portait
sur un membre du Parlement, celui-ci devrait donner sa démis-
sion de sénateur ou de député et serait immédiatement remplacé.

Nous n'avons pas besoin d'ajouter que les ministres ne pour-
raient pas prendre part aux votes des Chambres.

Telles sont, dans leur ensemble, les réformes qui, à notre avis,
placeraient sur une base nouvelle et suffisamment solide l'autorité
du président de la République. D'autre part, cette autorité, par
les précautions que nous avons prises, serait assez tempérée pour
rester dans les justes bornes que réclame un régime démocratique.

Pour compléter l'étude du pouvoir exécutif, nous aurons à parler
du Conseil d'État en raison du rôle important qu'il doit jouer,
selon nous, auprès du président de la République, mais aupara-
vant disons quelques mots de l'organisation de nos ministères.



CHAPITRE II

L'organisation de nos ministères

~~~~~

Nous venons de proposer l'obligation pour le président de la  
République de choisir ses ministres en dehors du Parlement;  
c'est un des meilleurs moyens de supprimer la « chasse au porte-  
feuille », qui stimule les ambitions personnelles et a eu comme  
conséquence, sous notre Constitution de 1875, de nous gratifier de  
cinquante-deux ministères.

Il est nécessaire cependant de songer à une autre réforme. Il  
ne suffit pas de restaurer le principe d'autorité et de rendre au  
président de la République un pouvoir effectif en lui subordon-  
nant ses ministres qui deviennent ainsi ses collaborateurs et ses  
représentants; il faut que l'autorité suprême, stabilisée et hié-  
rarchisée, s'exerce avec harmonie.

Le rôle d'un chef de gouvernement ressemble au rôle d'un chef  
d'industrie, et, en tant que patron suprême du pays, si nous  
pouvons nous permettre cette expression, il doit assurer la marche  
cohérente de tous les services ministériels. L'unité de comman-  
dement n'est pas seulement nécessaire en temps de guerre; elle

est au moins aussi utile en temps de paix, et seule elle peut assurer le bonheur et la prospérité du pays.

A l'heure actuelle, il existe dans les sphères gouvernementales et administratives un gâchis qui dépasse toute imagination, et ce gâchis, joint à l'incohérence des Chambres dans le travail législatif, produit un gaspillage effréné qui ouvre devant la France le gouffre de la banqueroute.

Examinons dans leurs grandes lignes les réformes qui porteraient remède à cette effroyable situation.

En premier lieu, il faut au ministère un chef se chargeant de coordonner entre elles les charges affectées aux différents portefeuilles. Le président de la République ne peut pas, en effet, tout faire par lui-même. Il lui faut un second, et il le trouvera dans le président du Conseil, qui ne devra pas avoir d'autre charge que de le représenter dans l'exercice du pouvoir suprême.

A ce ministère, qui dominerait les autres, pourrait se rattacher les services centraux destinés à coordonner les services particuliers de chaque ministère et à décider les questions mixtes qui peuvent chevaucher sur deux services différents.

Au-dessus de ce ministère régulateur, il y aurait lieu de constituer un certain nombre de ministères dont les attributions seraient déterminées d'après un plan logique, ce qui établirait une division du travail rationnel évitant les heurts, les malentendus, les tiraillements et les retards dont nous souffrons trop à l'heure présente.

A notre avis, il y aurait lieu de se borner à un nombre restreint de ministères centraux, auxquels viendraient se rattacher tout l'ensemble des services constituant le gouvernement de la France et de ses colonies.

Nous croyons qu'on pourrait ramener cette organisation à six chefs principaux :

1° Un ministère de la Défense nationale, qui aurait sous sa direction la Guerre et la Marine, et les sous-secrétariats nécessaires à tout ce qui s'y rapporte ;

2° Un ministère de la Justice ;

3° Un ministère de l'Instruction publique ;

4° Un ministère des Finances ;

5° Un ministère des Affaires étrangères ;

6° Un ministère de l'Intérieur, sur lequel viendrait se greffer, par des sous-secrétariats, tout ce qui, au point de vue administratif, ne rentrerait pas dans les ministères précédents.

Chaque ministre serait responsable de la bonne marche de son département et se tiendrait en perpétuel contact avec le président du Conseil pour tout ce qui ne rentrerait pas directement dans son cadre ministériel.

Cet isolement des ministres entre eux permettrait de raréfier les réunions générales, et l'entente entre les différents ministères se ferait par le canal du président du Conseil.

A cette première réforme qui pourrait par elle-même, outre ces nombreux avantages, produire de sérieuses économies, il y aurait lieu d'en ajouter une seconde, pour améliorer les rapports entre le Législatif et l'Exécutif.

Il est évident qu'on ne peut bien exécuter que ce que l'on comprend bien, et, d'autre part, il serait utile que nos législateurs fussent toujours éclairés sur les difficultés que peut rencontrer dans la pratique l'exécution des lois qu'ils sont chargés de confectionner.

Il est d'autre part nécessaire au président du Conseil ou aux autres ministres ses collaborateurs de suivre de près le travail du Parlement qui, dans une certaine mesure, doit s'adapter aux besoins du pouvoir exécutif et lui servir de contrôle.

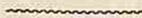
Pour cela, il faut que le président du Conseil et les autres ministres, dans les questions qui les concernent, aient la faculté d'intervenir dans la fixation des ordres du jour du Parlement.

Cette réforme devra rentrer dans l'étude qui sera nécessaire d'un nouveau règlement de travail pour la Chambre et le Sénat; nous reviendrons sur cette question, mais sans nous y absorber, car, malgré son importance, elle dépasse les limites que nous nous sommes fixées dans l'examen des bases d'une nouvelle Constitution.



### CHAPITRE III

## Le Conseil d'État



Le Conseil d'État doit être le principal appui et le Conseil du chef du pouvoir exécutif. Il représente auprès de lui l'application la plus élevée du principe qui, à chaque degré de la hiérarchie, place la délibération confiée à des Conseils administratifs, à côté

de l'action administrative remise à des agents distincts et responsables.

Actuellement, le Conseil d'État remplit-il ce rôle ?

Ses attributions actuelles sont de trois sortes. Elles sont administratives, législatives et contentieuses.

En administration, le Conseil d'État ne donne que des avis, les uns nécessaires, les autres facultatifs. Il est nécessairement appelé à donner son avis sur les règlements d'administration publique qui sont des décrets ayant pour objet de compléter et de développer la loi.

Au point de vue législatif, d'après la loi de 1872, il entre dans les attributions du Conseil d'État de donner son avis : 1° sur les projets d'initiative parlementaire que les Chambres jugent à propos de lui envoyer ; 2° sur les projets de lois préparés par le gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre à son examen. En outre, des conseillers d'État peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant les Chambres les projets de loi qui ont été renvoyés au Conseil d'État.

Dans ces attributions, le Conseil d'État est un véritable Conseil de gouvernement.

Mais, en fait, le recours aux lumières juridiques de ce Corps pour la confection des lois est loin d'être la règle. Il est surtout négligé par le Parlement qui en aurait pourtant grand besoin pour éviter de mettre sur pied des lois mal bâties dont la révision s'impose au lendemain de leur promulgation.

Le garde des sceaux reconnaissait l'utilité de cette intervention dans un discours adressé, le 8 janvier 1890, aux conseillers d'État : « Il est en effet nécessaire, disait-il, d'apporter dans la préparation et surtout dans la rédaction des projets de loi une science et une méthode dont vous avez la tradition. Le travail législatif, qui s'accroît de jour en jour, n'en sera que plus fécond, et les discussions parlementaires n'y pourront que gagner en précision et en clarté. »

Et le ministre ajoutait :

« J'espère que, pendant cette année, il nous sera possible d'étudier et de mettre en pratique une organisation de vos travaux qui répondra aux besoins que je viens de signaler. »

Ce désir et cet espoir, maintes fois formulés, sont toujours demeurés vains. Il appartiendra aux futures lois constitutionnelles de les réaliser et de faire en sorte que le Conseil d'État devienne

le lien naturel entre le président et le Parlement, en ce sens que, par son intermédiaire, le président puisse veiller sur la législation, lui conserver son homogénéité nécessaire, et, dans cet ordre d'idées, prendre les initiatives que lui permettront les lois constitutionnelles.

La troisième catégorie des attributions du Conseil d'État, avon-nous dit, est d'ordre contentieux. Il statue en cette matière, soit en premier et dernier ressort, soit comme tribunal d'appel, soit comme tribunal de cassation.

Ces attributions ont pris une telle extension qu'il a fallu constituer une nouvelle section contentieuse, temporaire en droit, mais permanente en fait. Cette section contentieuse a le sérieux inconvénient de surcharger le travail des membres du Conseil d'État, car elle est composée de conseillers pris dans les autres sections. Ceux-ci ont ainsi un emploi cumulatif nuisible à l'exercice de leurs fonctions propres.

Nous n'avons pas à examiner dans cette étude si une décentralisation judiciaire ne déchargerait pas le Conseil d'État d'un certain nombre d'affaires, mais, ce que nous pouvons dire, c'est qu'à l'heure actuelle, cet organisme a un travail trop considérable pour remplir efficacement le rôle que nous voudrions lui voir jouer au point de vue législatif. Le Conseil d'État ne se compose que de quatre-vingt-dix-huit membres et même, pour le dire en passant, nous trouvons que, surtout en ce temps de vie chère, les traitements des conseillers d'État en service ordinaire devraient, étant donnée l'importance de leurs fonctions, être au moins égaux à ceux des membres de la Cour de cassation. Les auditeurs, ceux de première comme de deuxième classe, ont également une situation insuffisante au point de vue du traitement.

Nous ne comptons pas naturellement les conseillers d'État en service extraordinaire, qui, en fait, ne peuvent pas donner un concours efficace au Conseil d'État lui-même. Nous nous demandons si on ne pourrait pas établir une division du travail mieux comprise que celle qui existe; on abuse trop, semble-t-il, des Assemblées générales. Certaines questions, actuellement portées en Assemblées générales, pourraient se résoudre définitivement en sections. Ne pourrait-on pas diviser le Conseil d'État en trois branches plus distinctes entre elles que les sections actuelles, et qui comprendraient, l'une la législation, la seconde l'administration, et la troisième la juridiction contentieuse ?

Pourquoi aussi donner au garde des sceaux la présidence du Conseil d'État? Elle appartiendrait plutôt au président de la République lui-même, tout au moins pour les questions de législation et d'administration, puisque le Conseil d'État est son Conseil de gouvernement.

Le garde des sceaux conserverait la vice-présidence.

Il serait également indiqué de changer le mode de nomination et de révocation des conseillers d'État, et de ne plus faire intervenir à ce sujet le Conseil des ministres; le président de la République pourrait remplir cette mission sur présentation du vice-président et des présidents de sections. Comme nous le verrons plus loin, nous voudrions que le Conseil d'État puisse s'occuper efficacement de la codification de notre droit public et de toutes les lois présentées au Parlement. Ces fonctions augmenteraient naturellement beaucoup son travail, mais elles nous semblent absolument nécessaires pour obtenir l'unité législative indispensable à tout bon gouvernement.

Le Conseil d'État devrait en dernier lieu aider le président de la République à préserver les lois constitutionnelles de toutes les atteintes législatives qui les menaceraient (1).

---

(1) Si la réforme constitutionnelle allait jusqu'à enlever aux tribunaux administratifs les conflits entre l'État et les particuliers, les attributions du Conseil d'État sur ce point seraient modifiées et passeraient à la Cour de cassation.

# TITRE QUATRIÈME

## Du pouvoir législatif



### CHAPITRE PREMIER

#### Le Parlement

---

En vue d'établir un pouvoir législatif bien équilibré, et malgré des opinions diverses, les constituants de 1875 ont décidé de créer deux Chambres formant le Parlement : 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.

Le Sénat se composait primitivement de trois cents membres, dont soixante-quinze étaient nommés par l'Assemblée nationale, tandis que les deux cent vingt-cinq autres étaient élus pour neuf ans par un collège électoral réuni au chef-lieu du département et composé de tous les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les délégués de tous les Conseils municipaux du département.

La loi constitutionnelle (art. 1) accorde au Sénat, 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.

La loi du 9 décembre 1884 est venue ensuite remplacer les sept premiers articles de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relative au Sénat. Elle a décidé en principe que les trois cents membres du Sénat seraient élus par les départements ou par les colonies, qu'ils se répartiraient proportionnellement à la population et qu'une répartition serait également établie pour que le nombre des électeurs conseillers municipaux soit en rapport avec la population de chaque commune.

Les lois constitutionnelles ont donc apporté un soin particulier à l'organisation du Sénat, car si la fraction dont les vues l'emportèrent ne voulaient qu'un président représentatif, elle se défiait de la Chambre des députés; elle n'avait, du reste, que trop raison, et, dès l'origine, l'omnipotence de la Chambre se manifesta avec une particulière vigueur.

Il faut avouer que le Sénat ne répondit pas aux espérances qu'on avait fondées sur lui. Voici pourquoi :

Le Sénat est nommé à deux degrés, mais, au fond, il a la même origine électorale que la Chambre des députés, puisque la grosse majorité de ses électeurs provient des Conseils municipaux.

D'autre part, en pratique, le Sénat se compose de plus en plus d'anciens députés dont l'âge, il est vrai, est un élément de sagesse, mais qui, par contre, ont un tempérament moins combatif. Ce passage de la Chambre au Sénat n'exige de la part de ceux qui se font élire aucune compétence nouvelle, aucun changement de préoccupation; si bien qu'en réalité nous n'avons pas deux Assemblées représentatives, mais une seule, dans des locaux différents, où se trouve représenté le même corps électoral par des modalités de suffrages qui ne diffèrent que superficiellement et ne changent rien à l'essentielle communauté d'origine. De plus, le fait d'avoir incorporé au collège électoral du Sénat les membres des Conseils municipaux a porté la lutte politique dans toutes les communes de France.

D'autre part, si la loi constitutionnelle donne au Sénat quelques prérogatives spéciales, soit en lui conférant en certaines circonstances un pouvoir judiciaire par sa constitution en Haute Cour de Justice, soit en lui accordant le bureau de l'Assemblée nationale, il n'en est pas moins vrai qu'en raison du nombre relativement restreint de ses membres, il est mis en infériorité dans les votes de l'Assemblée nationale.

Donc, en fait, la Chambre des députés a toujours le dernier mot, et, sauf en des cas très rares, le Sénat n'est jamais parvenu à enrayer les tendances au despotisme qui, d'année en année, s'accroissent au Palais-Bourbon.

En ce qui nous concerne, nous sommes toujours dans ce travail, à la recherche du principe d'autorité qui gouverne le pays. Le trouverons-nous enfin dans la Chambre des députés? Ce serait une nouvelle illusion.

Les lois constitutionnelles n'ont même pas posé d'une façon

précise les principes de la loi électorale déterminant le mode de nomination de la Chambre des députés.

Cette nomination était primitivement réglée par un décret organique et un décret réglementaire du 2 février 1852 et remaniés par la loi du 7 juillet 1874.

Le 30 novembre 1875, une nouvelle loi nullement constitutionnelle transforma ces dispositions législatives. Ce fut la loi organique sur l'élection des députés telle à peu près qu'elle a fonctionné jusqu'en ce jour où le projet de la réforme électorale est voté par la Chambre est pendant devant le Sénat encore aujourd'hui.

Ainsi, rien dans la constitution pour sauvegarder la liberté du vote et pour empêcher toute fraude. Sauf pendant quatre ans, de 1884 à 1889, nous avons été livrés, et le mot n'est pas trop fort, aux déplorables conséquences du scrutin d'arrondissement.

C'est une règle que tous les détenteurs d'une fonction ou d'un mandat public se préoccupent de l'intérêt général de l'État à l'encontre de l'intérêt particulier des citoyens. Or, le scrutin d'arrondissement anéantit de fond en comble la réalisation de ce principe.

Les fonctionnaires deviennent les agents politiques des candidats députés et presque à tous les degrés de la hiérarchie; ils oublient l'intérêt général pour ne voir que l'intérêt particulier des candidats dont ils se sont faits les soutiens, escomptant en retour l'appui du député qui, une fois élu, n'aura désormais en vue que le bien personnel de ses amis et électeurs influents et le bien tout local de sa circonscription. Au lieu de la séparation, c'est la confusion des pouvoirs.

Au lieu d'un principe d'autorité gouvernant sagement le pays, c'est un despotisme anonyme; ce n'est plus de la démocratie, c'est de la démagogie.

On ne sera pas étonné que le travail législatif sortant d'assemblées aussi troublées et si mal organisées ne prête le flanc à de justes critiques.

En voici quelques-unes.

Il a été convenu dans nos lois constitutionnelles que la loi de finances doit être proposée en premier lieu à la Chambre, mais ne voyons-nous pas cette loi traîner en longueur d'une manière regrettable, et, presque chaque année, les douzièmes provisoires s'ajouter aux douzièmes provisoires, tandis que le Sénat se trouve

condamné, pour couper court à ce scandale coûteux, à n'accorder au budget qu'un examen hâtif et superficiel.

Pourquoi aussi reprendre tous les ans l'ensemble de cette loi du budget, lorsque bien des chapitres pourraient être établis une fois pour toutes?

Enfin, la possibilité d'intercaler dans la loi du budget de véritables lois est un abus qui a les plus funestes conséquences. L'initiative parlementaire, telle qu'elle se pratique en matières de finances, en est un autre qui nous conduit directement à la ruine. C'est toujours l'intérêt général victime de l'intérêt particulier.

Une autre anomalie consiste dans la manière dont sont votées les lois par les membres présents. Ces présents, on le sait, sont souvent très peu nombreux. Ils votent pour leurs amis absents. Si l'on considère que déjà les députés élus ne représentent pas la moitié des électeurs inscrits, il s'ensuit que la plupart des lois émanent d'un groupe de députés représentant une partie bien minime du corps électoral.

Dans les chapitres suivants, nous allons nous efforcer d'indiquer tant pour le Sénat que pour la Chambre des députés les remèdes que nous pensons les plus utiles pour transformer une situation dont notre pays n'a que trop souffert.



## CHAPITRE II

### Le Sénat

Nous nous sommes plaint de voir le Sénat posséder en fait la même origine que la Chambre des députés.

Il serait donc utile de trouver un principe différent de représentation sénatoriale, tout en respectant ce qu'on est convenu d'appeler la souveraineté nationale, c'est-à-dire la nomination de ses représentants par l'ensemble de la nation.

Pourquoi, dans ce but, ne pas adopter la base professionnelle?

Le premier avantage de cette réforme serait de faire du Sénat une représentation compétente de l'intérêt général, car, à l'exception de ceux qui vivent de la charité publique, les professions, telles que nous les comprenons, renferment l'ensemble des citoyens et de tout ce qui fait vivre un peuple.

Un autre avantage serait d'amener sans heurt et sans haine l'organisation tant souhaitée et si utile des professions, afin que leur influence contre-balance les inconvénients qui peuvent résulter d'une trop grande concentration du pouvoir.

Voici d'après quels principes, pensons-nous, devrait se réaliser l'organisation du corps électoral du Sénat.

Les professions peuvent se diviser en deux branches : les professions déjà hiérarchisées et celles qu'il y a lieu de hiérarchiser, hiérarchie dont les sénateurs élus constitueraient le sommet.

Comme l'ancien, le nouveau Sénat se composerait de trois cents membres, lorsque la période transitoire, s'il y a lieu d'en établir une, se serait écoulée.

Les professions déjà hiérarchisées sont : l'armée, la marine, le clergé, la magistrature, l'enseignement et les fonctionnaires. On peut aussi rattacher à cette catégorie les professions libérales déjà en partie hiérarchisées et faciles à hiérarchiser, comme le sont les notaires, les avoués, les avocats et les journalistes.

La représentation des professions hiérarchisées est aisée à établir, car elle découle de l'organisation même de ces professions. Ainsi l'armée serait représentée par le Conseil supérieur de la Guerre; la Marine, par le Conseil supérieur de la Marine; le clergé, par les cardinaux; la magistrature, l'enseignement et les fonctionnaires, par ceux de leurs membres qui sont à la tête de la hiérarchie.

Il faudra aussi penser à l'Académie française et aux quatre Académies qui représentent ce que nous avons de plus élevé au point de vue de la profession intellectuelle : la médecine et la pharmacie, les sciences, les belles-lettres et les beaux-arts.

Ces cinq Académies pourraient être représentées par leurs secrétaires perpétuels.

Il y aurait lieu, nous semble-t-il, d'attribuer quatre-vingts sièges à ce premier ensemble de professions; ce chiffre pourrait être modifié, mais il est déjà basé sur de sérieux calculs.

Les professions non hiérarchisées, patrons et ouvriers, peuvent toutes se ramener aux quatre grandes catégories suivantes : l'industrie, le commerce, l'agriculture et les propriétaires-rentiers, dont l'élément ouvrier correspondant se composerait des gens de maison.

La répartition des 220 sièges restants se ferait entre ces quatre grandes catégories *sur la base*, facile à déterminer, *de la contri-*

*bution en impôts directs payés à l'État par chacune d'elles.*

Comme certaines contrées sont en grande partie agricoles, d'autres surtout industrielles, ou commerciales, ou habitées principalement par des propriétaires, on établirait quatre divisions géographiques du pays, *distinctes et indépendantes les unes des autres*, dans lesquelles seraient taillées les circonscriptions électorales de chaque catégorie, toujours en se basant sur l'importance des impôts directs versés à l'État.

De sorte que l'étendue d'une circonscription agricole, par exemple, serait moindre dans une région où l'agriculture domine et plus vaste là où elle est plus rare.

Chaque circonscription d'une catégorie aurait à élire deux sénateurs, l'un patron et l'autre ouvrier.

Nous entendons par patrons ceux qui vivent du revenu de la profession, et par ouvriers les employés et salariés qui ont un traitement ou un salaire, ou des gages fixes dont l'importance n'est pas étroitement liée, comme les bénéficiaires d'un patron ou de l'administrateur d'une Société, aux fluctuations du gain et de la perte. Toutefois, un employé qui aurait comme revenu des appointements dépassant la somme de cinq mille francs par an serait rangé dans la catégorie patronale.

L'élection des deux sénateurs, en chaque circonscription, se ferait comme actuellement à deux degrés.

Feraient partie du premier collège électoral tous les patrons et ouvriers français, âgés au moins de vingt-cinq ans — sauf les exceptions de droit commun — exerçant, dans les limites de la circonscription, une profession rattachée à la catégorie.

Puisqu'il s'agit non plus de politique mais de profession, il serait tout indiqué que les femmes-patrons soient admises à voter, comme cela se fait déjà pour les Tribunaux et les Chambres de commerce.

Nous serions également d'avis d'admettre à ce vote les femmes employées ou ouvrières à partir de vingt-cinq ans. Ce serait un moyen très légitime et très rationnel de donner satisfaction à ceux qui réclament l'électorat des femmes. La femme est, autant que l'homme, intéressée à une bonne représentation de sa profession. De plus, souvent le mari et la femme n'exercent pas la même profession.

Toutefois, nous ne croyons pas utile que les femmes soient éligibles.

Tel est donc, dans son ensemble, le collège électoral des sénateurs *au premier degré*.

Tous ces électeurs, patrons et ouvriers, seraient répartis en bureaux de vote, non plus par communes ou par sections de communes pour les élections politiques, mais d'après la *géographie très diverse des agglomérations professionnelles* qui se portent, on le sait, sur tels et tels points selon leurs convenances ou affinités, sans égard pour la division en cantons et en communes.

En principe, chaque bureau de vote compterait mille inscrits. Ce nombre ne pourrait être inférieur à 800 ni supérieur à 1 200.

Chaque bureau de vote serait appelé à nommer deux délégués sénatoriaux devant prendre part au scrutin du 2<sup>e</sup> degré, l'un patron, l'autre ouvrier.

Pour éviter la trop grande dispersion des voix et certains abus, les électeurs-patrons et les électeurs-ouvriers tiendraient isolément une réunion préalable, dans laquelle ils arrêteraient de part et d'autre une liste de trois candidats. C'est dans ces deux listes que patrons et ouvriers, *votant ensemble*, devraient élire les deux délégués.

A la date fixée pour l'élection au second degré, les délégués de tous les bureaux de la circonscription professionnelle se rendraient au chef-lieu désigné, non point d'après son importance politique, mais selon la plus grande commodité des moyens de transport de tous les points de la circonscription.

Et là, les électeurs du second degré procéderaient tous ensemble, patrons et ouvriers, à la nomination des deux sénateurs qui ne pourraient être pris que parmi eux, l'un délégué-patron, l'autre délégué-ouvrier, car on ne pourrait être candidat que si l'on est déjà délégué. Cette dernière clause a pour but d'écarter la multitude des candidatures adventices, de permettre aux délégués de connaître la compétence des candidats et de choisir à bon escient.

Tel serait le scrutin définitif au second degré. Les deux sénateurs seraient élus par les voix réunies indistinctement des délégués-patrons et des délégués-ouvriers, élus eux-mêmes au premier degré par les patrons et les ouvriers.

Cette union des patrons, des employés et des ouvriers dans les mêmes collèges électoraux où ils voteraient les uns pour les autres en deux votes successifs, aurait le grand avantage de rapprocher les classes et de ménager en même temps la représentation des

intérêts de l'une et de l'autre pour le plus grand bien de la profession. Elle contribuerait aussi beaucoup à l'organisation permanente de la profession.

En résumé, supposons — pure hypothèse — que la base de la contribution directe accorde 60 sénateurs à l'industrie, 60 au commerce, 60 à l'agriculture et 40 aux propriétaires-rentiers, en tout 220 sièges.

Chaque circonscription devant élire deux sénateurs, il s'ensuit que la France *industrielle* sera géographiquement partagée en 30 régions formant circonscription électorale de la catégorie. La France *agricole* et la France *commerciale* auront respectivement ce même nombre de circonscriptions distinctes et indépendantes dont les étendues varieront selon la densité contributive de chacune. Quant à la 4<sup>e</sup> catégorie, elle se partagera en 20 régions ou circonscriptions.

En fait, sauf la base qui diffère totalement, puisque nous faisons sortir les sénateurs de la profession au lieu de la masse confuse et amorphe du suffrage universel pur et simple; sauf cette différence essentielle, disons-nous, le reste se réaliserait en apparence dans des conditions à peu près semblables à celles des élections sénatoriales actuelles.

Tout au plus, peut-on prévoir que, dans les régions où la profession est fort disséminée, les électeurs du premier degré auront un trajet un peu plus long à faire pour se rendre à leur bureau de vote. De même un certain nombre de délégués sénatoriaux devront s'imposer un déplacement un peu plus considérable pour se rendre au chef-lieu désigné de la circonscription, puisque, au lieu de 86 départements, la France ne sera plus divisée pour eux qu'en une trentaine de régions, plus ou moins.

Mais avec les moyens de communications dont on dispose actuellement, chemins de fer et tramways urbains et interurbains, l'inconvénient est presque nul.

Et puis, les sénateurs seraient nommés pour neuf ans, comme actuellement, mais sans renouvellement par tiers; les déplacements ne seraient donc pas fréquents, d'autant plus qu'on pourrait établir que si un sénateur vient à mourir ou à démissionner pour une cause quelconque au cours de son mandat, le candidat qui aurait recueilli sur la liste le plus grand nombre de voix après lui deviendrait, par le fait, sénateur sans nouveau scrutin.

Évidemment, l'exposé que nous venons de faire n'est que sommaire. Nous en voyons les lacunes aussi bien que les objections possibles. Mais nous avons voulu seulement provoquer la réflexion et contribuer à faire mûrir cette idée qui nous semble ouvrir la porte à toute une nouvelle organisation du monde des travailleurs sur une base pacifiante.



### CHAPITRE III

## La Chambre des députés

---

Nous avons signalé à plusieurs reprises, comme un des vices inhérents à notre Constitution actuelle, l'écrasement des intérêts généraux par les intérêts particuliers.

C'est à la Chambre des députés que ce mal sévit avec le plus d'intensité. Le meilleur remède serait d'organiser, par une loi bien étudiée, l'élection des députés selon le principe de la représentation proportionnelle.

Cette loi est, nous l'espérons, en voie d'aboutir, et la question a été examinée sous toutes ses formes depuis trois législatures.

Si la loi votée n'est pas parfaite, il sera facile de la modifier et d'établir une loi définitive qui entrerait dans la nouvelle Constitution.

La représentation proportionnelle, disions-nous, a pour principal but d'atténuer les inconvénients des luttes politiques et de donner aux intérêts généraux de la nation la première place.

Pour atteindre cet idéal, il est nécessaire que les circonscriptions électorales soient le plus vastes possible et que le suffrage des citoyens se trouve entouré de toutes les mesures d'ordre et de toutes les précautions qui doivent en faire un suffrage sincère et personnel. Il faut donc avant tout supprimer les fraudes.

A ce sujet, nous proposerions l'adoption du livret civique, analogue au livret militaire. Ce serait le moyen de remplacer les listes électorales ainsi que les cartes électorales, qui donnent lieu à tant d'abus.

Chaque citoyen ayant droit de voter posséderait son livret

civique, qui serait tenu en double à la mairie de la commune où doit voter le porteur du livret.

Les règles relatives à la tenue des actes de l'état civil, le livret de famille, et, comme nous venons de le dire, le livret militaire peuvent permettre d'établir un livret électoral donnant à l'exercice du droit de vote une base indiscutable et un contrôle sûr.

Ce livret porterait en tête le portrait de son détenteur; il contiendrait le casier judiciaire, l'état civil détaillé, les dates de chaque vote, et, s'il y a lieu, la date du mariage, le nombre des enfants.

Nous proposons également de reculer jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans le droit du suffrage. L'ensemble des citoyens se trouve jusqu'à vingt-quatre et même vingt-cinq ans astreint au service militaire, et il n'est pas juste que les exemptés puissent seuls prendre part au vote.

Une autre réforme serait de rendre le vote *obligatoire*. Il y aurait lieu également d'avantager les hommes mariés et les pères de famille, puisque la consultation nationale doit s'adresser à l'ensemble de la nation. Si nous ne favorisons pas la famille, nous descendrons vite dans le rang des nations. Ce qui a frappé le plus beaucoup de nos prisonniers, c'est de voir le grand nombre d'enfants que possédaient dans leur généralité les familles allemandes.

Ces raisons nous rendent partisan du vote familial, où le père de famille jouirait d'un nombre de votes égal au nombre des membres de sa famille qui ne sont pas électeurs. A partir de vingt-cinq ans les hommes et les femmes qui ne sont pas en puissance de mari pourraient avoir le vote personnel. Les veuves auraient les mêmes droits que les chefs de famille. On réaliserait ainsi de la meilleure manière le vote des femmes, et désormais l'influence de la famille comme famille se ferait sentir dans les conseils de la nation.

Comme suite logique de l'organisation de la représentation proportionnelle pour la Chambre des députés, il serait bon de songer à la même base de vote pour les élections municipales, afin de diminuer dans les communes les ardeurs des luttes politiques, d'autant plus pénibles et nuisibles qu'elles se livrent sur un champ restreint. N'est-il pas douloureux de penser qu'à l'ombre de chaque clocher la famille française se trouve déchirée par des guerres de

partis? La représentation proportionnelle adoucirait certainement les mœurs politiques locales.

Nous sommes partisan du vote cumulatif, qui respecte davantage la liberté de l'électeur. S'il n'était pas adopté, il serait nécessaire de rétablir les candidatures multiples dans une mesure restreinte en permettant la présentation du même candidat, au moins dans trois circonscriptions; on éviterait ainsi qu'un homme de valeur particulièrement attaqué dans une circonscription ne puisse obtenir un mandat auquel son mérite lui donne vraiment droit.

Enfin, une réforme très importante serait d'enlever aux Chambres, et surtout à la Chambre des députés, la vérification des mandats des nouveaux élus, vérification qui a souvent soulevé de criants abus. On pourrait confier cette vérification aux membres des tribunaux du ressort judiciaire où se ferait l'élection et en appel à la Cour suprême dont nous parlerons plus loin.



## CHAPITRE IV

### Le travail législatif



Il n'appartient pas au cadre de cette étude d'examiner dans son ensemble l'organisation de notre travail législatif, et la nouvelle Constitution ne pourra, sur ce point, que poser des règles générales.

Pour permettre de les établir, nous allons rappeler quelques principes qui ne sont, du reste, que des règles de bon sens, trop oubliées cependant.

La mission du Parlement est double. Il doit contrôler le pouvoir exécutif et nous gratifier d'une bonne législation.

Pour diverses raisons qui mettent davantage en cause les institutions que les hommes, le Parlement remplit très mal ce double rôle. Le travail législatif, notamment, se fait sans méthode, et le résultat obtenu s'en trouve très défectueux.

Pourtant, de la bonne confection de nos lois dépend la bonne marche des affaires publiques; seule, une bonne législation peut donner à un peuple la prospérité et le bonheur. Il ne faut donc

pas hésiter à apporter sur ce point les réformes nécessaires.

Notre travail législatif peut, pour la cause qui nous occupe, se diviser en trois parties : 1<sup>o</sup> les lois d'un intérêt général permanent ; 2<sup>o</sup> les lois d'un intérêt général passager ; 3<sup>o</sup> les lois d'un intérêt régional ou local.

Depuis longtemps, on aurait dû doter la France d'un ensemble de lois d'un intérêt général permanent ; malheureusement, il n'en est pas ainsi. Nous avons un mélange de lois bonnes et mauvaises et nous en avons trop, certaines même se contredisent entre elles. Il serait donc nécessaire de modifier dans nos lois les parties défectueuses, de donner à notre législation plus d'harmonie, de nous inspirer des législations étrangères et de faire aboutir ce grand travail à une codification de notre législation constitutionnelle et administrative. Nous émettons ce vœu plus loin, mais, dès maintenant, nous pouvons répéter que nous voudrions voir le Conseil d'État prendre en mains cette question et la mener à bonne fin, car seule, une étude patiente et laborieuse peut obtenir ce grand résultat. Une fois le travail terminé, il serait naturellement présenté à l'approbation et à la discussion du Parlement.

Pour les lois d'un intérêt général passager, il y a lieu également d'étudier la méthode à suivre dans leur confection. A l'heure présente, ces lois produisent trop souvent des discussions sans fin ; on passe d'un sujet à un autre ; il se produit des conflits perpétuels entre la Chambre et le Sénat ; il n'y a guère d'entente entre l'exécutif et le législatif. Il faudrait donc, à notre avis, qu'ici encore le Conseil d'État intervienne pour mettre au point les amendements votés, les articles modifiés, pour rendre nos lois homogènes et en harmonie avec le reste de la législation ; il faudrait changer la manière d'établir les ordres du jour de la Chambre et du Sénat, exiger que la discussion d'une question soit poursuivie jusqu'au bout et que ni la Chambre ni le Sénat ne puisse enterrer un bon projet de loi en le faisant dormir dans un carton. Il faut aussi bien définir le rôle des Commissions parlementaires, éviter qu'elles fassent un travail dont le Parlement ne tiendra aucun compte ; il faut prendre les mesures pour résoudre les conflits qui pourraient se produire entre la Chambre et le Sénat et obtenir de ces conflits une solution rapide.

Avant d'être présentés à la discussion, les projets de lois devraient faire l'objet d'une enquête auprès des collectivités ou

associations intéressées, et les résultats de cette enquête seraient ensuite communiqués aux membres du Parlement.

C'est la Commission de la Chambre à laquelle le projet est renvoyé qui pourrait procéder à cette enquête. Il y aurait lieu également de modérer par un sérieux contrôle l'exercice du droit d'initiative parlementaire afin d'obtenir que tous les projets de loi revêtissent véritablement un intérêt général. On pourrait, par exemple, exiger que tout projet de loi, avant d'être déposé, fût revêtu des signatures de 25 sénateurs ou 50 députés.

Il importe, en effet, que le Parlement n'ait à s'occuper que de projets de loi d'intérêt général. Les cartons des Chambres sont encombrés de projets concernant les départements ou les communes. Il serait plus logique et plus pratique que le règlement de ces affaires fasse l'objet non plus d'une loi, mais d'un simple décret gouvernemental. La gestion des départements et des communes, en effet, rentre au premier chef dans les fonctions de l'administrateur suprême du pays. En agissant ainsi, non seulement on donnerait plus de rapidité à l'exécution de ces demandes souvent urgentes, mais on enlèverait en plus aux membres de la Chambre toute tentation de faire passer l'intérêt de leur circonscription avant l'intérêt du pays.

C'est encore le Conseil d'État qui aurait la charge de tous ces décrets et de l'examen de leur bien fondé; comme nous l'avons dit, on serait probablement obligé d'augmenter le nombre des conseillers d'État; mais devrait-on charger le budget d'une dépense supplémentaire de quelques centaines de mille francs, que serait cette dépense en présence des économies considérables de temps et d'argent que produirait une bonne organisation de notre travail législatif?

Les Conseils départementaux, Commission permanente des Conseils généraux sous la présidence des préfets, peuvent aussi dans une certaine mesure venir en aide au président de la République dans cette administration départementale.

Une innovation utile consisterait à soumettre en premier lieu au Sénat issu des collèges professionnels la discussion des lois dites sociales en laissant à la Chambre la priorité de la loi du budget.

Cette question du budget mérite une étude particulière; avant de l'aborder, nous devons nous arrêter au fonctionnement de la Cour des comptes.

## CHAPITRE V

### La Cour des comptes

---

La Cour des comptes devrait jouer auprès du Parlement, en ce qui concerne la question des finances nationales, un rôle analogue à celui que le Conseil d'État remplit auprès du chef du pouvoir exécutif en ce qui concerne la législation.

Mais avant de voir ce qu'elle devrait être, examinons ce qu'elle est.

La Cour des comptes remplit un double rôle de juridiction et de contrôle de la comptabilité des finances de l'État, aussi bien en ce qui concerne les recettes qu'en ce qui concerne les dépenses. Le rôle de juridiction est cependant uniquement d'ordre administratif : s'il y a lieu, la Cour renvoie à la juridiction criminelle; elle juge les comptes et non les comptables.

Elle se compose d'un premier président, de 18 conseillers et maîtres de comptes et de 86 référendaires. Ces membres de la Cour se répartissent en trois Chambres; c'est le premier président qui distribue entre les Chambres les comptabilités à contrôler.

Les comptabilités de l'État ont forcément un mécanisme assez compliqué, mais pour la clarté de l'exposé, on peut les diviser, par rapport à la Cour des comptes, en trois grandes catégories :

Les comptes de gestion en denier,

Les comptes d'administration des ordonnateurs,

Et les comptes de matières.

Les comptes de gestion sont, comme les comptes de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, par exemple, des comptes qui relèvent directement de la Cour des comptes, tant au point de vue de la juridiction qu'au point de vue du contrôle.

Les comptes d'administration des ordonnateurs sont principalement ceux qui ont trait aux dépenses, naturellement très considérables, qui sont faites par les différents ministères. La Cour contrôle ces comptes, mais ne les juge pas.

Les comptes de matières sont ceux qui concernent toutes les marchandises, tout le matériel ou tous les objets que possède l'État. Pour un certain nombre de ces comptes, la Cour possède à la fois des fonctions de juridiction et des fonctions de contrôle;

pour d'autres, au contraire, comme pour ceux qui concernent l'armée, par exemple, elle n'a qu'une mission de contrôle.

En dehors de son rôle de juridiction, la Cour remplit sa mission de contrôle de deux manières; par ses déclarations partielles et générales de conformité et par son rapport annuel; ce rapport est maintenant imprimé et distribué à tous les membres du Parlement.

Cet exposé, forcément trop bref et incomplet, permet cependant d'entrevoir les graves défauts qui annulent presque complètement l'efficacité du rôle rempli par la Cour des comptes.

Ces défauts ne tiennent en aucune façon à la valeur de ceux qui composent la Cour et nous ne voulons nullement suspecter ni leur mérite ni leur zèle; ces défauts tiennent entièrement à des vices d'organisation. La Cour se trouve en effet désarmée vis-à-vis des ordonnateurs des différentes dépenses. L'ensemble de cette comptabilité lui arrive si tardivement que le rapport annuel dont nous parlons plus haut ne peut être distribué aux membres du Parlement que dix ans après le budget auquel se rapporte ce compte. Dans ces conditions, toutes les observations de la Cour restent lettre morte, et tant qu'on n'aura pas remédié à cette situation, non seulement la Cour des comptes sera un rouage presque inutile, du moins pour les comptes de gestion des ordonnateurs, mais encore on verra se perpétuer les errements qui se pratiquent à l'heure actuelle et qui ont pour conséquence une multitude de dépenses inutiles se chiffrant peut-être par centaines de millions.

A l'appui de ce que nous venons de dire, citons du rapport d'un premier président de la Cour des comptes cette plainte « sur la manière un peu sommaire dont sont réglés des milliards de dépenses », et l'aveu d'un autre s'excusant « d'être amené à présenter au Parlement des comptes datant de dix ans ». Quelle efficacité peut avoir un contrôle dans ces conditions? Les projets de loi de règlement, qui ne sont presque plus rien, devraient être le pivot de notre organisation et de notre contrôle financiers.

Cette situation regrettable provient non seulement de la forme limitée de contrôle qu'exerce la Cour sur les comptes des ordonnateurs, mais aussi de la nature des *comptes d'administration*.

Ces *comptes d'administration*, en effet, au lieu d'être arrêtés ou soldés tous les ans, comme cela se pratique pour les comptes de gestion et de toute comptabilité commerciale, se continuent sans interruption jusqu'à ce que les crédits ouverts pour tout l'ensemble des dépenses prévues soient complètement épuisés.

Il en résulte que ces comptes d'administration s'étendent forcément sur plusieurs années et qu'il devient matériellement impossible de terminer le travail avant la période moyenne de dix ans dont nous avons parlé plus haut. Nous touchons ici, et nous devons le dire en passant, à une autre habitude financière déplorable qui existe dans l'usage du budget de l'État, et qui fait qu'un crédit une fois ouvert doit être dépensé complètement même si l'argent ne peut plus être employé avec quelque utilité.

Les ministres ont la responsabilité de l'ordonnement des dépenses de leur ministère qu'ils font soit par eux-mêmes, soit par délégation. Le ministre des Finances n'exerce aucun contrôle sur ses collègues. Chaque ministre doit s'assurer dans son département que les crédits législatifs ne sont pas dépassés, mais en fait, ce contrôle est illusoire, et de nombreuses irrégularités, des engagements de dépenses, des dépassements de crédit, de fausses imputations ne cessent de se produire.

Pour les *comptables en matières*, le contrôle de la Cour et même sa juridiction pour la partie de la comptabilité qui y est soumise sont absolument insuffisants. Pour qui connaît la difficulté qu'il y a de faire même sur place l'inventaire et l'estimation exacts de marchandises, de matériel ou d'objets, il n'y a là rien d'étonnant.

Ce coup d'œil jeté sur l'ensemble de l'organisation de la Cour des comptes suffit, nous semble-t-il, pour prouver ce que nous avons dit au commencement, que cette institution si nécessaire de la Cour des comptes est profondément viciée dans son organisation. On s'explique parfaitement après cela que le budget de la France se ressent gravement de cette situation et que chaque année ce budget prenne une extension plus considérable.



## CHAPITRE VI

### L'organisation du budget

---

Ce que nous allons dire dans ce chapitre a d'autant plus d'importance que la dette formidable de l'État que nous a valu la guerre va se traduire par des impôts d'autant plus lourds que nous ferons moins d'économies. Or si nous voulons que le coût de

la vie redevienne normal, il faut veiller à ce que notre budget soit le moins élevé possible.

Afin de pouvoir mieux tracer les grandes lignes de la réforme qu'il y aurait lieu d'introduire dans l'organisation de la Cour des comptes, nous devons exposer brièvement le mécanisme de notre budget et en signaler en passant les principales déficiences.

Le budget de l'État est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'État.

Le budget est annuel, c'est-à-dire que les Chambres doivent chaque année examiner tout l'ensemble du budget, le voter, et voter en même temps la loi des comptes qui clôture le dernier budget dont les comptes ont pu être liquidés. Nous avons dit que ce dernier budget date habituellement de dix ans, à cause des *comptes d'administration*, qui ne peuvent se clôturer que lorsque tous les crédits sont épuisés et que les travaux auxquels ils sont affectés sont complètement terminés, facturés et payés.

Comme l'indique la définition ci-dessus, la loi du budget contient deux parties essentielles : l'une concerne les dépenses, l'autre les recettes. Nous n'insisterons pas sur cette dernière, qui s'appelle le budget des *voies et moyens*, car elle demande beaucoup moins de réformes que le budget des dépenses.

Pour l'établissement de celui-ci, tous les ministères sont appelés à y participer en apportant l'évaluation de leurs dépenses. Cet ordre de dépenses forme d'ailleurs de beaucoup la plus grosse partie du budget. Si, en effet, on défalque de celui-ci les dépenses nécessaires à la Dette publique (nous parlons de la situation avant la guerre), on constate que les services généraux des ministères absorbent plus des quatre cinquièmes de la dépense totale. Et ce qui est plus grave, c'est que leur contrôle échappe en pratique, comme nous l'avons vu, à la Cour des comptes.

Mais ce n'est pas là le seul inconvénient qui vicie l'établissement de notre budget.

Il y en a d'autres.

Il y a d'abord la fâcheuse habitude qu'ont prise les membres du Parlement d'introduire au cours de la discussion du budget de nombreux projets de loi qui n'ont qu'une relation indirecte et parfois très lointaine avec le budget lui-même. Cette pratique abusive a plusieurs conséquences regrettables : d'abord ces lois occasionnellement proposées sont le plus souvent mal préparées et hâtivement bâclées. Mauvaise manière de procéder à une revi-

sion de notre législation. En outre, leur discussion retarde d'autant le vote du budget, et ce sont ordinairement ces retards qui entraînent le détestable et coûteux abus des douzièmes provisoires.

On pourrait, il est vrai, remédier en partie à cette dernière conséquence en faisant, comme certains États étrangers, un départ entre les parties peu variables du budget et celles qui ont vraiment besoin d'un examen annuel. Les premières seraient votées pour plusieurs années, sans le moindre inconvénient, et leur disjonction soulagerait d'autant le travail parlementaire. Une autre cause qui surcharge celui-ci, c'est l'obligation qui s'impose aux Chambres de voter toutes les taxes locales, vote qui ne saurait se faire, évidemment, en connaissance de cause par la plupart de ceux qui doivent l'émettre. Les Conseils généraux votent les centimes additionnels qui constituent l'impôt direct départemental et communal. Pourquoi exiger une loi spéciale pour fixer le nombre de ces centimes et parfois leur spécialité d'emploi malgré le principe de l'unité du budget ?

Mais les critiques que nous venons de faire ne s'appliquent pas qu'aux pertes de temps de nos parlementaires. Il y aurait aussi de nombreuses défauts à relever dans nos habitudes budgétaires elles-mêmes.

C'est ainsi, par exemple, qu'au cours de l'année, lorsque des besoins d'argent se font sentir, on s'empresse d'y faire face en votant une loi spéciale soit pour créer des impôts nouveaux, soit pour modifier ceux qui existent, soit pour autoriser l'État à contracter des emprunts, soit pour ouvrir ou ratifier des crédits supplémentaires. Les crédits additionnels votés au cours de l'année sont, avec les amendements de surenchère qui surgissent au cours de la discussion du budget, de véritables plaies qui enflent nos dépenses par centaines de millions.

Autre détestable pratique : on sait que les crédits sont ou limitatifs ou évaluatifs. Les premiers, comme leur nom l'indique, ne pouvant être dépassés, les ministres ont une tendance à en exagérer le montant dans la préparation du budget. Comme au contraire les évaluatifs sont susceptibles d'augmentation au moyen d'une loi additionnelle, les ministres sont portés à réduire ces crédits dans leur budget de prévision pour ne pas lui donner une augmentation trop considérable. Plus tard, un crédit additionnel viendra les parfaire. Comment dans ces conditions établir un exact budget de prévision ? Signalons encore cette violation du principe de l'uni-

versalité du budget : il arrive couramment qu'une dépense est cachée par une recette ou une recette par une dépense.

Pour empêcher les ministres d'attribuer un crédit à une dépense qui ne le concerne pas, on a multiplié le nombre des chapitres. C'est une bonne précaution, mais elle atteint imparfaitement son but.

Faisons remarquer enfin que si l'une des Chambres refusait le vote du budget il se produirait dans les conditions actuelles un conflit irréductible. Le pouvoir exécutif serait acculé à une situation sans issue. C'est encore là une prépondérance du pouvoir législatif sur l'exécutif qui exige une réforme.

On a cherché bien des remèdes à la situation d'ensemble que nous venons d'exposer et qui préoccupe à juste titre tous ceux qui ont le souci de l'avenir de la France, car si ces remèdes ne sont pas trouvés nous allons directement à la banqueroute. (1)

Il faudrait d'abord prévoir le conflit possible dont nous venons de parler entre le président de la République et les Chambres, l'une des Chambres refusant de voter le budget. Il nous semble que dans ce cas la loi constitutionnelle pourrait autoriser le président de la République à faire voter le budget avec le concours d'une seule Chambre, ou à maintenir pendant un an le budget en cours, ce qui a cependant ses inconvénients.

Nous pensons, d'autre part, que la raison qui a rendu à peu près inefficaces les mesures prises en vue d'une bonne organisation budgétaire, c'est qu'on n'a pas voulu, pour diverses raisons, aller à la racine même du mal. La réforme radicale consisterait à donner à la Cour des Comptes la mission de faire voter en temps voulu le budget. On devrait dans ce but la pourvoir de tous les moyens de juridiction, de contrôle et de travail qui lui sont nécessaires. On pourrait aussi la décharger de certaines questions qui la concernent moins directement ou dans les détails desquelles elle n'a pas à entrer aussi complètement. Signalons parmi ces dernières les comptes matières. Rien, disions-nous, n'est plus difficile à contrôler de loin que des marchandises, du matériel et

---

(1) Ne serait-il pas utile d'enlever aux membres du Parlement l'initiative financière et de la réserver au Gouvernement, comme cela existe déjà dans certains pays? Ce serait très simple et très pratique et dans l'ordre des choses, car le rôle du Parlement est de contrôler les dépenses, laissant au pouvoir exécutif le soin de les proposer.

des objets: déjà, sur place, l'évaluation et le contrôle sont souvent presque impossibles. De plus, en ce qui concerne les marchandises, ce qui existe aujourd'hui n'existera plus demain. Il faudrait pour ces comptes matières prendre une organisation toute différente. Il y a notamment les comptes matières qui intéressent la défense nationale, qui ont besoin d'être suivis d'une façon très complète et dont il pourrait être nuisible de parler dans les comptes annuels. Le Conseil permanent de la Défense nationale, que nous voudrions voir se constituer, pourrait examiner cette question et la prendre sous sa direction.

Pour diminuer également le travail de la Cour des comptes, on devrait laisser le Conseil de Préfecture ou la Commission départementale du Conseil général examiner tous les comptes de recettes et de dépenses des communes sans limitation au-dessus de 30 000 francs.

Il faudrait d'autre part augmenter les pouvoirs de juridiction de la Cour et son contrôle sur toutes les dépenses sans exception.

En premier lieu, ne pourrait-on pas instituer l'ordonnancement préalable de toutes les dépenses concernant les ministères et donner au ministre des Finances, au point de vue du contrôle des dépenses, une prédominance sur ses collègues?

S'il était passé outre à l'ordonnancement de la dépense, la responsabilité d'un ministre pourrait être engagée, soit directement, soit indirectement. Si la responsabilité du ministre n'était engagée qu'indirectement par le fait d'un de ses subordonnés, la juridiction de la Cour des comptes aurait son fonctionnement ordinaire. Si, au contraire, la responsabilité du ministre était engagée directement, on constituerait pour le juger un tribunal spécial composé du président de la République, du ministre des Finances, du premier président de la Cour des comptes, des trois présidents de sections et du procureur général.

Ce tribunal pourrait également trancher les difficultés qui se présenteraient si les prévisions de certains crédits avaient été mal établies, mais il faut complètement supprimer les lois qui au cours de l'année accordent des crédits additionnels.

Voici maintenant comment devrait s'organiser le budget pour obtenir un contrôle facile et un vote rapide.

Il nous paraît indispensable qu'un budget de prévision soit appuyé et contrôlé par un budget réalisé le plus récemment possible.

C'est la Cour des comptes qui serait à la fois chargée de préparer le budget de prévision et de contrôler les budgets réalisés.

Elle établirait le budget de prévision avec le concours du ministre des Finances, des ministres et des services généraux des ministères. Il n'y aurait plus qu'un seul genre de crédits : les crédits évaluatifs, mais les comptes devraient être arrêtés au bout d'une année; les crédits non employés seraient supprimés et sur une nouvelle évaluation on voterait les nouveaux crédits nécessaires. Il n'y aurait plus ainsi qu'une seule forme de comptabilité que nous avons appelée les comptes de gestion.

L'exercice budgétaire commencerait au 1<sup>er</sup> janvier et se terminerai t au 31 décembre. La Cour aurait six mois pour contrôler l'exercice expiré, et, sur les bases qui lui seraient ainsi fournies, la Cour établirait le budget de l'année suivante, c'est-à-dire, par exemple, que sur l'exercice de 1912 la Cour aurait dû établir le budget de prévision de l'exercice 1914. Au 30 juin 1913, pour continuer notre exemple, la Cour distribuerait à tous les membres du Parlement un projet détaillé de tout l'ensemble de ce budget de prévision, sauf toutefois de la partie du budget qui concerne la défense nationale.

Les membres du Parlement pourraient, dans les trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre, faire par écrit leurs observations; la Cour ferait sur ces observations un rapport critique qui serait distribué à la rentrée des Chambres; elle aurait tenu compte des observations qui lui auraient paru justes; pour les autres observations, il faudrait, si leurs auteurs voulaient les maintenir, qu'elles soient appuyées par la signature de 50 députés ou de 25 sénateurs, et qu'ensuite un vote des Chambres les ratifiât. Il faudrait également qu'en présence de la dépense on indiquât toujours les moyens de la couvrir.

La loi du budget serait ensuite présentée dans son ensemble aux deux Chambres et votée sans nouvelle modification.

Quant à la loi des comptes, avec le rapport annuel sur le budget écoulé, elle devrait être présentée également à la rentrée des Chambres, c'est-à-dire que, pour conserver notre exemple, la loi des comptes de 1912 serait présentée au vote des Chambres à la rentrée d'octobre 1913.

Une connaissance aussi exacte que possible de la situation budgétaire, d'autre part, la suppression de tout intérêt excitant les membres du Parlement à demander des crédits pour des dépenses

qui ne concerneraient pas directement et complètement l'intérêt national, ces deux nouveautés auraient déjà comme résultat de remettre de l'ordre dans nos finances et de diminuer sensiblement le chiffre du budget.

Il faudrait y ajouter une mesure qui intéresserait les fonctionnaires à ne pas employer tout l'ensemble d'un crédit voté et à faire sur ce crédit le plus d'économies possible. Les prévisions n'étant plus qu'évaluatives seront forcément plus élevées; il est vrai que, chaque année, par l'inventaire et le vote nouveau des crédits, il se fera une mise au point, mais ceci n'empêche pas le résultat très important que produirait l'esprit d'économie de tous ceux qui ont à manier les finances de l'État. Il faudrait qu'ils fussent intéressés à cet esprit d'économie, soit par une prime, soit par une augmentation de traitement, soit par une espérance d'avancement.

Il y aurait lieu, en particulier, de pratiquer une première diminution de dépenses en limitant le nombre des fonctionnaires; il serait préférable d'avoir moins de fonctionnaires ayant un peu plus de travail et, d'autre part, de les mieux payer. Les événements, en raréfiant les hommes disponibles, imposeront davantage cette mesure générale qui doit se réaliser sans aucune injustice et en tenant compte des services rendus.

Sans augmentation sensible de la population, le nombre des fonctionnaires a plus que doublé depuis quarante ans; il y a donc beaucoup à faire sur ce point.



## CHAPITRE VII

### Le droit de pétition et le référendum

---

Le droit de pétition constitue actuellement un principe de droit public, lorsqu'il a trait aux intérêts généraux de la nation.

C'est le seul cas, du reste, que nous voulons examiner ici. On a cherché à l'entourer à la fois de toutes les facilités et de toutes les garanties possibles, mais, en fait, il est presque illusoire, car il ne possède aucune sanction, et on est arrivé à ne plus même faire attention aux pétitions remises, quel que soit le nombre des signatures qui les appuient.

Cette sanction, on peut la trouver dans le *referendum*.

Il faudrait, à notre avis, que, si une pétition recueille un million de signatures, par exemple, le pouvoir législatif soit obligé de la prendre en considération.

Si cette pétition demande une nouvelle loi, les Chambres seraient obligées de mettre en discussion le projet soumis. Après examen, il y aurait vote. Dans le cas de rejet, une nouvelle pétition de un million de signatures pourrait présenter un nouveau projet.

Si la pétition revêtue de un million de signatures s'oppose au contraire à une loi ou à des articles de lois déjà votés par le Parlement, le pouvoir exécutif interviendrait pour soumettre à un *referendum* national la loi ou les articles de loi contestés.

Ce *referendum* s'exercerait par voie de suffrage universel.

---

## TITRE CINQUIÈME

# Du contrôle d'exécution et de la réforme de la Constitution



### CHAPITRE PREMIER

#### La Cour suprême

---

Comment garantir en pratique les droits des individus, des familles et des collectivités, déjà garantis en principe par la Constitution ?

A notre avis, le meilleur moyen serait d'instituer une Cour suprême, à laquelle serait réservée une indépendance absolue, comme l'indique son nom. Elle aurait comme rôle principal ce contrôle d'exécution de la Constitution.

Dans notre étude sur le Conseil d'État, et en parlant des prérogatives du président de la République, nous avons dit que le président de la République, avec le concours de son Conseil de gouvernement, devait veiller à ce que toutes les lois soient parfaitement conformes aux principes constitutionnels.

Du reste, les projets de lois étant examinés par le Conseil d'État, avant d'être soumis au Parlement, et devant ensuite être votés successivement par les deux Chambres, et enfin passer par la sanction du président de la République, il y a là un ensemble de garanties qui semblent suffire pour assurer la conformité des lois avec les principes constitutionnels. Nous n'avons donc à nous préoccuper que de la mauvaise interprétation de la loi, une fois votée, ou des actes arbitraires qui peuvent léser un droit reconnu par la Constitution au détriment, soit d'un particulier, soit d'une famille, soit d'une collectivité.

Nos lois se divisent en lois constitutionnelles et en lois qui ne

le sont pas. Les décrets qui se rattachent aux premières s'appellent décrets gouvernementaux. Les autres décrets sont des décrets administratifs.

Les lois constitutionnelles et les décrets gouvernementaux sont, pour les litiges qui les concernent, soumis à la juridiction judiciaire.

La Cour suprême remplacerait la Cour de cassation actuelle pour toute cette catégorie de conflits, mais elle jugerait en dernier ressort et n'aurait pas à renvoyer l'affaire devant une Cour d'appel.

Actuellement, la plupart des recours pour incompétence ou excès de pouvoir visant les fonctionnaires se rapportent à l'application des lois administratives et sont, par conséquent, de la compétence des tribunaux administratifs. Ces conflits arrivent en dernier ressort au Conseil d'État, qui joue le rôle, soit de Cour de cassation, soit de Cour d'appel, soit même de tribunal de première instance.

La nature et la variété de ces fonctions du Conseil d'État nous paraissent du reste regrettables, mais nous n'avons pas à l'examiner ici. La révision du Conseil d'État, que nous avons proposée, portera probablement remède à cette situation. Quoi qu'il en soit, cette révision et surtout la grande extension que nous avons donnée aux lois constitutionnelles pour la protection des droits des citoyens vont faire passer beaucoup de ces affaires devant les tribunaux judiciaires.

Cela dit, nous en arrivons à la constitution même de la Cour.

La Cour suprême n'a pas besoin d'être nombreuse. Aux États-Unis, elle comprend huit membres; nous préférons le chiffre 9, les juges siégeant par groupe de trois, et nous proposons de les faire nommer par un collège électoral composé de juges et d'avocats inscrits au barreau depuis dix ans. Il y a en France 17 Cours d'appel. La Cour suprême comprendrait neuf juges; l'un serait nommé par le collège électoral de la Cour d'appel la plus importante, en l'espèce celle de Paris; pour les autres, le collège électoral se composerait des électeurs juges et avocats appartenant à deux Cours d'appel. Cette composition de la Cour suprême offrirait de grandes garanties de choix sérieux, de compétence et d'indépendance.

Les juges de la Cour suprême recevraient naturellement une indemnité en rapport avec le travail que leur donneraient leurs fonctions.

Ajoutons qu'il faudrait simplifier pour tous les citoyens le recours aux tribunaux judiciaires ainsi qu'aux Cours d'appel et à la Cour suprême. On pourrait instituer pour cela une procédure plus expéditive, donner une grande publicité à la catégorie des conflits qui seraient du ressort de la Cour suprême, et surtout diminuer le plus possible les dépenses des formalités judiciaires. Ces frais sont actuellement plus élevés pour les tribunaux judiciaires. Pour les tribunaux administratifs, existe déjà le recours gracieux au Conseil d'État, la dispense de constitution d'avocat et de certains autres frais pour diverses catégories d'affaires.

Il faudrait surtout qu'en cas de gain du plaideur, les dépenses ne restent pas à sa charge, comme cela se produit lorsqu'on plaide contre l'État. C'est là, répétons-le, une iniquité, car l'État, même quand il est dans son tort, reçoit ainsi, sous forme d'impôt du timbre ou d'enregistrement, des sommes qui ne lui sont nullement dues.

Il serait aussi nécessaire de déterminer un délai maximum pour le jugement de l'affaire dans les trois juridictions, afin de ne pas la laisser s'éterniser, comme cela se produit trop souvent pour d'autres affaires.



## CHAPITRE II

### La révision de la Constitution

---

La réforme d'une Constitution, avons-nous dit, est toujours possible, et nous en donnons une preuve en la proposant dans ce travail, mais il faut entourer cette réforme de toutes les précautions que comporte une question aussi grave.

En parlant de la forme du gouvernement, nous avons vu que ce moteur de toutes nos institutions pouvait se trouver transformé par un simple vote à la majorité des suffrages. Il importe de remédier à une situation aussi dangereuse.

On nous objectera peut-être que déjà l'Assemblée nationale, en votant la loi du 14 août 1884, a décidé que la forme républicaine du gouvernement ne pourrait faire l'objet d'une proposition de révision; mais cette objection ne fera que confirmer notre thèse,

car ce qui a pu être voté à une majorité même d'une voix peut aussi se trouver changé par une majorité de même importance; il importe donc, nous le répétons, que la forme du gouvernement ne reste pas à la merci d'un vote à peu près semblable à celui que demande la première loi venue.

Nous voudrions donc que la future Assemblée nationale décidât qu'aucun changement constitutionnel ne se fasse désormais qu'à la majorité des deux tiers des voix des constituants, en donnant aux sénateurs deux voix au lieu d'une, pour compenser leur infériorité numérique, si le nombre des députés reste le même.

D'autre part, en dehors des cas urgents comme ceux qui se produisent par la démission ou le décès du président de la République ou par un événement national important, il sera nécessaire d'entourer cette nouvelle révision de multiples garanties. La première sera d'exiger des Chambres pour la réunion de l'Assemblée nationale un vote à la majorité des deux tiers des voix, les quatre cinquièmes des membres étant présents.

Cette demande serait faite, soit sur l'initiative du président de la République, soit sur l'initiative des membres du Parlement, dont la requête porterait au moins cent signatures. L'objet de la révision devrait être bien spécifié et délimité. Le vote une fois obtenu, le Parlement se réunirait en Assemblée nationale et procéderait suivant la méthode que nous avons indiquée plus haut; il serait naturellement interdit de soulever toute question qui se trouverait en dehors du programme préalablement défini et voté par les Chambres. (1)

---

(1) On pourrait songer à un mode de révision de la Constitution qui aurait ses avantages. Lorsqu'il ne s'agirait que de modifier un ou deux articles de la Constitution en vigueur, on emploierait le mode dont nous venons de parler, mais s'il était question d'une refonte de tout le système constitutionnel comme celui que nous proposons en ce moment, on pourrait demander que le projet soit soumis sans intermédiaire au vote populaire.

## TITRE SIXIÈME

# De la codification du droit constitutionnel et administratif

---

Ces lois constitutionnelles une fois adoptées vont naturellement modifier profondément notre droit public. Déjà les onze Constitutions qui nous ont été successivement données ont apporté chacune leurs modifications, émettant des principes nouveaux et abrogeant des lois antérieures. D'autre part, les lois administratives votées depuis cent vingt-cinq ans sont venues chacune remanier pour leur part notre législation.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle les éléments de notre droit public sont dispersés de tous les côtés; qu'il est très difficile d'en avoir une connaissance complète et d'accorder les lois entre elles.

Nous voudrions donc qu'avant de se séparer l'Assemblée nationale émette le vœu suivant (1), qui devienne un ordre pour le Conseil d'État, auquel il y aura lieu de donner les moyens d'y faire face.

« Considérant que les modifications apportées aux lois constitutionnelles auront leur répercussion sur les lois administratives et viendront encore augmenter les difficultés qui existent de connaître toutes ces lois, et par conséquent de les appliquer pleinement; considérant qu'une codification du droit public (en exemptant naturellement le Code pénal et d'instruction criminelle déjà codifié) rendrait de grands services, comme l'a prouvé la codification du droit privé;

» Considérant que la multiplicité et une certaine mobilité des lois administratives ne sauraient être un obstacle, car la division du travail d'une part peut arriver à bout des tâches les plus com-

---

(1) Nous empruntons ce vœu presque en entier à un excellent traité de droit administratif qui nous a été aussi fort utile pour d'autres parties de notre travail. Nous tenons ici à rendre hommage à son auteur : TH. DUCROQ, *Cours de droit administratif*, Paris, Thorin.

plexes, et d'autre part les lois peuvent se modifier aussi bien codifiées que non codifiées;

» Considérant que la codification du droit public aurait le grand avantage de supprimer des pratiques surannées, d'arriver à des améliorations très avantageuses, notamment au point de vue financier, et de fixer en beaucoup de points la jurisprudence; que, d'autre part, cette codification préparerait la déconcentration et la simplification administratives;

» L'Assemblée nationale demande au président de la République de faire procéder par le Conseil d'État à la codification du droit public;

» Elle demande que cette codification soit soumise aux Chambres pour ratifications par parties distinctes, et le plus rapidement possible. Elle voudrait mener vite à bien cette grande œuvre très importante pour le bonheur du pays. »

---

## APPENDICE

### De la décentralisation, des économies qui peuvent en résulter et de divers moyens de diminuer les charges du budget

---

Nous ne sommes pas très chaud partisan de la *décentralisation*, telle qu'on la comprend en général; nous donnerions notre préférence à une *déconcentration*, qui nous paraît fort utile à beaucoup de points de vue, surtout au point de vue économique. La décentralisation pourrait, en effet, enlever à la nation son unité politique, amener des conflits d'intérêts entre diverses provinces ou entre celles-ci et l'État et provoquer la formation d' « États dans l'État ».

Tout en lui maintenant son action directe, il semble nécessaire cependant de décongestionner le pouvoir central en laissant les communes et les départements plus maîtres d'administrer leurs intérêts particuliers. Il y aurait lieu de diminuer la tutelle excessive qu'exerce l'État à leur égard, en se rappelant qu'on peut gouverner de loin, mais que pour administrer, on ne peut le faire bien que de près.

Pourquoi exiger des départements et des communes la demande d'une autorisation lorsqu'elles ont besoin de plaider? Pourquoi aussi ne pas autoriser les départements et les communes à imposer leurs administrés du nombre de centimes additionnels nécessaire pour leurs dépenses ordinaires, n'obligeant à des décrets, comme nous l'avons dit plus haut, que pour des dépenses extraordinaires? Pourquoi ne pas élever à trente ans la durée du remboursement des emprunts? — Mais l'étude de cette question nous entraînerait trop loin.

Une autre bonne mesure serait de grouper entre eux certains départements, de façon à réduire au total leur nombre de moitié. Il y a environ 40 millions d'habitants en France; pourquoi ne pas diviser notre pays en autant de départements ou provinces ayant

une population se rapprochant d'un million d'habitants? (1)

Il y aurait à cela un premier avantage : ce serait d'établir moins de diversité entre les départements; les Conseils généraux y trouveraient plus d'importance et représenteraient mieux l'ensemble de tous les intérêts. Un autre résultat plus important serait de faciliter l'organisation de la représentation proportionnelle à la Chambre des députés. Comme nous l'avons vu, pour donner tous ses fruits, celle-ci doit se pratiquer sur une base très large. Enfin, cette déconcentration permettrait la diminution du nombre des fonctionnaires et des rouages gouvernementaux; ceux-ci se trouvant établis sur un type plus uniforme, seraient plus faciles à diriger.

Une autre manière de déconcentrer les charges de l'État et d'en opérer la diminution serait de tirer des collèges électoraux, formés pour la nomination des sénateurs, une organisation de la profession. Il suffirait d'engager les collèges électoraux du premier degré à nommer des Chambres syndicales auxquelles la loi donnerait la personnalité civile, le droit de posséder, d'ester et de recevoir des legs.

Ces Chambres syndicales pourraient ainsi alléger le budget de l'État de bien des charges sociales en s'occupant de tout ce qui est de nature à améliorer le sort des membres de la profession : Maisons ouvrières, Sociétés de secours mutuels, Caisses de retraites et Caisses de chômage.

Toujours dans le même ordre d'idées, si l'État voulait encourager les œuvres de bienfaisance et charitables en les exemptant d'impôts, par exemple, ou en les obligeant, en guise d'impôts, à remplacer l'État dans ses charges sans répudier ou rendre impossible aucun concours, il pourrait leur laisser pour une bonne part le soin des malades, des infirmes et des vieillards, qui, sans cela, retombent à la charge de la société.

Il serait aussi utile d'étudier les moyens de décharger l'État des affaires industrielles ou commerciales provenant de ses monopoles ou d'autres causes et qui sont très souvent des charges au lieu d'être des profits. L'État est forcément un mauvais patron, car plus une fonction est étendue et plus elle se remplit difficilement.

---

(1) Nous savons que des projets analogues à celui que nous proposons ont déjà été présentés et que dans ces projets la division de la France se ferait en vingt ou vingt-deux provinces. Nous ne verrions pas, pour notre part, d'inconvénient à cette division plus étendue, en maintenant les règles que nous avons établies plus haut.

Au lieu de fabriquer lui-même les objets dont le monopole lui est nécessaire pour alimenter le budget, il en confierait la fabrication à l'industrie privée sous un contrôle et à son profit, comme il confie la plantation et la récolte du tabac aux planteurs, comme il achète bien souvent, aux producteurs étrangers, des cigares de luxe, des cigarettes, des allumettes, sur lesquels il met son estampe et prélève une grosse majoration de prix.

En terminant, nous voulons dire que si, grâce à tous les moyens que nous avons indiqués dans cette brochure, l'État faisait des économies, il pourrait très utilement les employer, soit à dégrever l'agriculture, soit à améliorer le traitement de certains fonctionnaires qui ne sont pas assez payés, soit à alléger les charges des pères de familles nombreuses qui ont tous droits à être encouragés.

Mais cette hypothèse, devant le gouffre financier qui, chaque jour, devient plus profond, peut paraître une illusion pouvant confiner à l'ironie, ce qui est pourtant loin de notre pensée. Nous avons, au contraire, pleine confiance dans l'avenir de la France.

Si notre pays veut revenir aux anciennes traditions de foi et d'ordre qui faisaient sa force, il possède des ressources presque inépuisables dans ses richesses naturelles, comme dans le dévouement et la générosité de ses habitants.

Avec une bonne gestion des deniers publics, nous pourrions rapidement sortir des graves difficultés que vient de créer la guerre, et si notre travail devait contribuer à promouvoir l'écllosion d'une bonne Constitution nationale, base nécessaire de tout bon gouvernement, nous nous trouverions très largement récompensé de notre peine.

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AVANT-PROPOS .....                                                                                                                                                                         | 3  |
| TITRE I <sup>er</sup> : <i>La réforme urgente et nécessaire</i> .....                                                                                                                      | 5  |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . — Objet et division de cette étude.....                                                                                                                         | 5  |
| CHAPITRE II. — Les devoirs de l'État envers Dieu.....                                                                                                                                      | 10 |
| CHAPITRE III. — La forme du gouvernement.....                                                                                                                                              | 12 |
| TITRE II : <i>Des principes qui doivent servir de base à nos lois. — Droits des individus, des familles et des associations. — Protection de la nation et de l'avenir de la race</i> ..... | 14 |
| TITRE III : <i>Du pouvoir exécutif</i> .....                                                                                                                                               | 19 |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . — Le président de la République.....                                                                                                                            | 19 |
| CHAPITRE II. — L'organisation de nos ministères.....                                                                                                                                       | 26 |
| CHAPITRE III. — Le Conseil d'État.....                                                                                                                                                     | 28 |
| TITRE IV : <i>Du pouvoir législatif</i> .....                                                                                                                                              | 32 |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . — Le Parlement.....                                                                                                                                             | 32 |
| CHAPITRE II. — Le Sénat.....                                                                                                                                                               | 35 |
| CHAPITRE III. — La Chambre des députés.....                                                                                                                                                | 40 |
| CHAPITRE IV. — Le travail législatif.....                                                                                                                                                  | 42 |
| CHAPITRE V. — La Cour des comptes.....                                                                                                                                                     | 45 |
| CHAPITRE VI. — L'organisation du budget.....                                                                                                                                               | 47 |
| CHAPITRE VII. — Le droit de pétition et le référendum.....                                                                                                                                 | 53 |
| TITRE V : <i>Du contrôle d'exécution et de la réforme de la Constitution</i> ...                                                                                                           | 55 |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . — La Cour suprême.....                                                                                                                                          | 55 |
| CHAPITRE II. — La révision de la Constitution.....                                                                                                                                         | 57 |
| TITRE VI : <i>De la codification du droit constitutionnel et administratif</i> ....                                                                                                        | 59 |
| APPENDICE : <i>De la décentralisation, des économies qui peuvent en résulter et de divers moyens de diminuer les charges du budget</i> .....                                               | 61 |





IMPRIMERIE P. FERON-VEAU  
3, 5. RUE BAYARD, PARIS-6