

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn



PRESENTED BY
RICHARD HUDSON
PROFESSOR OF HISTORY
1888-1911

JN
2453
.L18

www.libtool.com.cn

CONSTITUTION

STITUTIONS

www.libtool.com.cn

JN
4953
.L 18

www.libtool.com.cn

LA CONSTITUTION
ET
LES INSTITUTIONS

www.libtool.com.cn

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

A LA LIBRAIRIE GARNIER FRÈRES

| | |
|---|-----------------|
| Philosophie morale , deuxième édition. | 3 fr. 50 |
| Philosophie scientifique | 2 fr. 50 |
| Psychologie appliquée à l'éducation , deuxième édition. | 3 fr. 50 |
| Cours de morale pratique , septième édition.. | 1 fr. 50 |
| Précis de morale pratique , quatrième édition. | 1 fr. 50 |

IMPRIMERIE DE SAINT-DENIS. — H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS.

LA CONSTITUTION

www.libtool.com.cn

ET

LES INSTITUTIONS

INSTRUCTION CIVIQUE

PAR

E. DE LA HAUTIERE

PROFESSEUR AGRÉGÉ DE PHILOSOPHIE AU LYCÉE SAINT-LOUIS

PARIS

GARNIER FRÈRES, LIBRAIRES-ÉDITEURS

6, RUE DES SAINTS-PÈRES, 6

1895

www.libtool.com.cn

PRÉFACE

Cet ouvrage s'adresse à la jeunesse : il n'en a été composé qu'avec plus de soin. Toute personne désireuse de coordonner et de préciser les notions communes, qui s'acquièrent au courant de la vie et au hasard des lectures journalières, sur les institutions de la France dans le temps présent, le lira avec profit — si nous avons atteint le but que nous nous sommes proposé.

La plupart des livres qui traitent du gouvernement et de l'administration centrale ou locale s'adressent aux hommes de science, ou aux jeunes gens qui font du droit une étude professionnelle. Ils sont peu accessibles au plus grand nombre, soit à cause de leur étendue, soit parce qu'ils exigent pour être compris une instruction préparatoire assez avancée.

Toutefois, une œuvre de vulgarisation risquerait de ne produire sur l'esprit qu'une impression confuse, ou même d'y laisser des idées fausses, si elle

était superficielle et se bornait aux généralités. Le lecteur doit être mis en présence des textes législatifs qui règlent la vie publique, et il faut qu'il puisse suivre leur application jusque dans les mesures de détail qui aboutissent au fait particulier ; sinon, il est exposé à se payer de mots et à prendre « la paille des termes pour le grain des choses ».

Mais les textes sont innombrables et les détails sont infinis : la confusion qui résulte d'une analyse minutieuse n'est pas moins à redouter que le vide des formules banales. Il ne faut pas que « les arbres empêchent de voir la forêt. » Le danger n'est pas moindre si l'esprit se détourne des idées générales que s'il se perd dans les abstractions.

Il y a des idées directrices qui président à l'organisation de l'État comme à celle des êtres vivants. Elles sont l'âme de ses institutions ; c'est par elles que l'ordre social devient intelligible et que la raison comprend les lois qui le réalisent.

Qu'il s'agisse de la nature ou de la société, l'idée est présente dans les faits ; la réflexion l'y découvre. Mais gardons-nous, en la dégageant, de rompre le lien qui l'unit à la réalité concrète, car elle échapperait à nos prises. Dans l'enseignement, les exemples sont indispensables à la transmission des vérités abstraites ; plus ils sont précis, mieux ils remplissent leur rôle. L'intelligence humaine a horreur du vague, et pour agir sur l'entendement

il faut s'adresser aux sens et à l'imagination. L'artiste ne crée ~~un type général, capable~~ de se graver dans la mémoire des hommes, que s'il incarne sa pensée dans un personnage qui possède en même temps au plus haut degré l'individualité. Les principes de l'esthétique paraissent s'appliquer aussi aux œuvres plus modestes où l'auteur s'est proposé d'instruire, sans se flatter de charmer comme le peintre ou le poète.

N'est-il pas vrai encore que si l'on veut exposer dans leur ensemble les institutions d'un pays et représenter comme en un tableau la vie nationale, on devra mettre en relief les faits essentiels et les traits caractéristiques? L'élimination des choses accessoires, et des détails d'une valeur significative moindre, permettra d'obtenir une image fidèle dans un cadre restreint.

Enfin il n'est pas interdit non plus, dans un pareil sujet, de rendre l'émotion, d'exprimer la passion dont le cœur se remplit et s'échauffe quand la pensée se fixe sur les grandes idées du droit et de la liberté. Nous dirons même qu'on tient par-dessus tout à communiquer aux autres ses propres sentiments et à leur faire partager ses convictions.

En dehors des connaissances puisées dans les ouvrages spéciaux sur les différentes questions, ouvrages que nous indiquons toujours en leur lieu,

nous avons eu recours autant que possible aux documents officiels. Nous nous sommes efforcé de mettre le livre au courant des travaux législatifs les plus récents; et à divers égards, il est autre chose qu'un livre de seconde main.

Nous adressons ici nos remerciements aux chefs de service qui ont bien voulu nous communiquer les textes et nous éclairer de leurs renseignements. Nous tenons également à témoigner notre reconnaissance à la bibliothèque Sainte-Geneviève ainsi qu'aux bibliothèques de l'Université, du Musée pédagogique et du lycée Saint-Louis, que nous avons mises largement à contribution et où nous avons trouvé un précieux concours pour nos recherches.

E. L.

Septembre 1895.

LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS

www.libtool.com.cn

INSTRUCTION CIVIQUE

INTRODUCTION

L'INSTRUCTION CIVIQUE, SON RÔLE DANS L'ÉDUCATION

L'enfant est appelé, lorsqu'il atteint l'âge d'homme, à exercer les droits et à pratiquer les devoirs du *citoyen*; l'instruction *civique* a pour but de l'y préparer. Elle a été inscrite en première ligne dans la loi du 28 Mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire; mais elle ne s'achève point à l'école. Il convient ici surtout de se rappeler la parole de M. Gréard « l'éducation est l'œuvre de la vie entière », et de ne pas vouloir faire tenir toutes les études « dans le travail de quelques années de la jeunesse ».

Les diverses parties de l'éducation se tiennent, et les enseignements mêmes dont ce n'est pas l'objet particulier ont une importance capitale au point de vue civique. Tout ce qui fortifie le corps et l'esprit, tout ce qui rend l'individu plus fort, plus éclairé, plus honnête est utile en même temps au pays et contribue au bien de la nation.

Vous avez besoin, pour vous-même, de savoir lire, écrire, compter, exprimer clairement votre pensée en

bon français ; la patrie aussi est intéressée à ce que nul de ~~ses enfants n'ignore ces~~ éléments : ne sont-ils pas tous appelés à la servir et à prendre part aux affaires publiques ?

L'histoire vous fait connaître le passé de la France, les grandes choses qu'elle a accomplies dans le monde, les luttes, les efforts de nos ancêtres pour la rendre libre et prospère ; — et l'amour que vous avez naturellement pour votre patrie en devient plus ardent.

La morale développe et fortifie le sentiment du bien ; elle prépare à la pratique des vertus individuelles et sociales qui sont la condition des vertus civiques ; la morale civique en particulier fait comprendre le caractère sacré des obligations patriotiques, elle les détermine, et en éclairant la conscience elle dispose la volonté à remplir son devoir.

Il faut être un honnête homme pour être un bon citoyen ; mais cela ne suffit pas : avec les meilleures intentions on ne fait pas tout le bien dont on serait capable, on peut même faire du mal si l'on ignore ce qu'il faudrait savoir et si on est dans l'erreur. L'instruction civique complète l'enseignement moral et achève d'éclairer le patriotisme en faisant connaître l'organisation de l'État et les conditions de la vie nationale. Les questions dont elle traite sont familières à tous ; aussi on se figure volontiers qu'on n'a pas besoin d'en faire une étude spéciale.

L'État, la commune, le gouvernement, la loi, le parlement, voilà des mots qu'on a vus imprimés mille fois, qu'on entend et qu'on emploie sans cesse, et l'on croit en bien savoir le sens : en réalité, on les comprend fort mal ; l'écho qu'ils éveillent dans la

pensée est bien faible, bien vague, si la réflexion ne s'y est pas appliquée avec quelque méthode.

Tel qui est fort en histoire connaît mieux les attributions d'un maire du palais sous les Mérovingiens que celles du maire de son village, et est renseigné d'une manière plus précise sur le régime féodal que sur le régime républicain. Il s'agit de substituer aux idées confuses et incomplètes des notions distinctes et substantielles, de donner aux mots que l'on emploie quand on parle des affaires du pays et de ses institutions leur signification véritable. Connaissant mieux la France on l'aimera davantage, on sera plus disposé à la bien servir et plus capable aussi de le faire.

La France, ce n'est pas seulement le territoire national, la patrie matérielle ; c'est aussi la grande société dont nous sommes membres, la grande famille dans laquelle sont comprises les familles particulières. La géographie nous apprend ce qu'il nous est nécessaire de savoir sur cette partie du continent européen où nous sommes chez nous : la configuration du sol, les fleuves qui la sillonnent avec les montagnes qui séparent les bassins, — les villes, les places fortes, les ports que les habitants y ont construits, — les ressources agricoles et métallurgiques de la terre, les moyens de communication, routes, canaux, voies ferrées, — les divisions administratives ; enfin, les colonies qui dépendent de la métropole. Mais il y a une France dont l'étude n'appartient pas à la géographie, même à la géographie politique ; c'est la cité française, la patrie morale. Elle consiste dans le droit public qui nous régit, dans nos lois constitutionnelles, dans nos institutions nationales. Pour le comprendre, il suffit de songer qu'on ne cesse pas d'être

Français par le seul fait d'habiter à l'étranger, pas plus qu'on ne le devient en se bornant à transporter en France son domicile; il faut en outre avoir changé de nationalité, avoir renoncé à l'association politique dont on faisait primitivement partie pour entrer dans une autre et vivre sous de nouvelles lois.

L'ÉTAT, LES LOIS

CHAPITRE PREMIER

LES SOCIÉTÉS HUMAINES

LE DROIT PRIVÉ ET LE DROIT PUBLIC

La vie sociale. — L'humanité ne se compose pas d'individus isolés, mais de groupes sociaux qu'on appelle des États lorsqu'ils sont parvenus à un certain degré d'organisation et de fixité. Ainsi l'Europe est divisée en un certain nombre d'États parmi lesquels se trouve la France.

Lorsqu'on dit que l'homme est un être sociable, on entend par là qu'il est dans sa nature de former des associations de ce genre. Il fallait s'unir pour conquérir la subsistance et une place au soleil; il fallait s'entr'aider et coopérer pour atteindre à la civilisation, pour permettre l'exercice et le développement des hautes facultés intellectuelles et morales qui donnent à l'existence son véritable prix. L'industrie, l'art, la science, la justice n'ont pu apparaître que grâce aux bienfaits de la vie sociale.

Les lois et le gouvernement. — Ce qui maintient les hommes unis dans la société politique c'est la loi qui les *oblige*, c'est-à-dire qui les *lie* entre eux. La loi règle les conditions de l'accord entre les indi-

vidus conformément à l'équité et à l'intérêt commun ; et elle détermine ce qu'il est permis, ce qu'il est interdit, ce qu'il est prescrit à chacun de faire.

Tout État a ses lois : elles établissent entre les éléments du *corps social* la même coordination que les lois de la vie entre ceux de l'organisme animal, et elles sont destinées à faire concourir tous les citoyens au bien commun qui est la condition du bien de chacun, comme la force et la santé du corps humain dans son ensemble est la condition de la vitalité de chacune de ses parties.

Mais les lois formulées dans les codes des nations n'expriment pas comme les lois de l'histoire naturelle des rapports uniformément et invariablement réalisés ; elles énoncent seulement ce qui doit se faire. Pour qu'elles ne restent pas lettre morte et possèdent une vertu efficace, il faut une force capable d'en assurer l'exécution. — Cette force appartient au gouvernement : il est investi de l'autorité nécessaire pour contraindre les individus à se conformer à la règle et à vivre dans l'ordre.

Les lois et les gouvernements diffèrent dans les sociétés humaines et varient suivant les temps et suivant les lieux. L'organisation des États n'est pas la même toujours et partout ; elle est plus ou moins parfaite, plus ou moins appropriée à son but et aux exigences de la raison. Nous allons montrer ce qu'elle est en France actuellement en la comparant à ce qu'elle a été en d'autres temps, — et à ce qu'elle est en d'autres pays : on verra que si la nature nous a donné une patrie riche et belle entre toutes, l'intelligence et la vertu de ses habitants en ont fait par excellence la terre de la justice et de la liberté.

Le droit privé. — L'ensemble des lois qui fixent et garantissent dans l'État nos droits s'appelle aussi de ce mot le *Droit*. Dans ce sens le droit d'une nation se divise en droit privé et en droit public.

Le droit privé règle les rapports des particuliers entre eux, c'est-à-dire la manière dont ils doivent se traiter réciproquement pour rester dans les limites de la justice. Par exemple, j'occupe une maison comme locataire : la loi m'oblige de payer le loyer convenu aux époques fixées ; mais le propriétaire, de son côté, est tenu de m'en assurer la paisible jouissance pendant la durée du bail. Si l'un de nous ne remplit pas ses obligations, l'autre n'a pas le droit pour cela de se faire justice lui-même ou de le contraindre directement par un conflit violent, qui serait une guerre privée. Il s'adresse aux tribunaux ; et — quand il a été constaté que son adversaire avait enfreint la loi et agi d'une manière injuste — c'est la société elle-même, garante des contrats, qui met sa force irrésistible au service de la personne lésée et lui assure satisfaction.

Il en est de même toutes les fois qu'un différend plus ou moins important s'élève entre particuliers à l'occasion des rapports de toute espèce qu'ils ont entre eux. De la sorte, sous la protection des lois, les plus faibles peuvent comme les plus forts vivre en paix, sans avoir à redouter continuellement les agressions et les injustices.

Sans doute il se produit encore des attentats contre les personnes et contre les biens, parce qu'il y a des malfaiteurs qui espèrent se dérober aux poursuites de la justice ; mais, quelque fréquents que paraissent les délits, ils sont cependant l'exception, tandis qu'en

dehors d'une société régulièrement organisée aucune sécurité n'existerait plus.

Les Codes ¹. — Le droit privé se subdivise en droit civil et en droit commercial. Le droit civil comprend les lois applicables à tous les citoyens et concernant à la fois la famille et la propriété. Ainsi le premier livre du Code civil intitulé : *des Personnes*, détermine les conditions requises pour le mariage, les obligations qui en naissent, les dispositions relatives à la tutelle des enfants mineurs et des aliénés, etc. Les deux autres traitent *des Biens et des Différentes manières dont on acquiert la propriété* (successions, donations, contrats, ...).

Le droit commercial est constitué par les lois applicables aux personnes exerçant le commerce, et aux actes qui s'y rapportent : obligation de tenir certains livres, constitution des sociétés commerciales, faillites, etc.

Les lois ne se bornent pas à faire connaître les droits et les devoirs positifs de chacun ; elles contiennent les prescriptions relatives aux moyens de faire valoir ses droits en justice : c'est ainsi que le code de procédure civile s'ajoute au code civil ; elles disent de quelle manière les coupables doivent être poursuivis ou jugés, et fixent enfin les peines qui leur sont applicables : tel est l'objet du code d'instruction criminelle et du code pénal. Il est aisé de voir que la loi sans la *sanction* n'aurait plus d'autorité ; elle ne serait plus

1. Le Code civil est un recueil de lois au nombre de 36, qui est divisé en 2281 articles. Il a été suivi du Code de procédure civile (1806), du Code de commerce (1807), du Code d'instruction criminelle et du Code pénal (1810).

qu'un simple conseil, un précepte incapable de contenir les passions qui poussent les hommes d'une volonté perverse à l'injustice et au crime.

Le droit public : droit constitutionnel et droit administratif. — Ces considérations sur le droit privé suffisent à faire comprendre sa raison d'être et son rôle dans la société; arrivons au droit public qui lui est intimement uni. Tandis que le droit privé règle les rapports des individus les uns avec les autres, le droit public a pour objet de régler les rapports de chaque individu avec l'État, c'est-à-dire avec tous les autres individus de la nation considérés dans leur ensemble.

L'État en effet est la personnification de la société civile, il est cette société elle-même organisée de manière à agir comme un individu gigantesque, occupant une place très grande dans l'espace et dans le temps, et qui a aussi des devoirs et des droits. Ces devoirs et ces droits il les exerce tantôt à l'égard des autres individus de même nature, c'est-à-dire envers les autres États, et ils sont l'objet du *droit des gens* ou *droit international* public; tantôt à l'égard de ses citoyens, c'est-à-dire des individus qu'il renferme en lui, — comme notre corps ses cellules constitutives, — et qui, tout en participant à la vie collective, ont cependant leur vie propre, leurs intérêts particuliers et leur destinée distincte.

Le droit public national ou droit public proprement dit, que nous avons à considérer ici, se compose essentiellement du droit constitutionnel et du droit administratif. Mais le code pénal contient la sanction relative aux crimes contre l'État aussi bien que celle des

crimes contre les particuliers ; et, comme l'État lui-même prend l'initiative des poursuites contre tous les coupables, — qu'ils aient attenté à ses propres droits ou à ceux des individus, — on fait souvent rentrer le droit pénal dans le droit public.

Le droit administratif est subordonné au droit constitutionnel : au lieu de régler l'organisation du corps social dans son ensemble et ses fonctions les plus générales, il détermine la structure des organes particuliers et leurs fonctions spéciales ; par exemple, c'est la constitution qui établit un gouvernement monarchique ou républicain, c'est le droit administratif qui fixe les attributions du maire et du conseil municipal dans la commune. Les différences se comprendront mieux par la suite.

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION

PREMIÈRE LOI CONSTITUTIONNELLE¹

La Constitution est l'ensemble des lois fondamentales qui organisent l'État. Elle détermine la nature et les limites de l'autorité dont sont investis les hommes qui exercent les pouvoirs publics, en même temps qu'elle fixe les conditions dans lesquelles cette autorité leur est attribuée.

Déclaration des droits. La garantie des libertés. — Les constitutions républicaines antérieures à celle qui nous régit aujourd'hui étaient précédées d'une *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Cette déclaration solennelle contenait ces principes de justice et de liberté, sur lesquels doit reposer l'organisation politique et sociale, qui sont connus sous le nom de principes de 89. Elle était inscrite en tête de l'acte constitutionnel « afin que, suivant les expressions de la Convention, le peuple eût toujours devant les yeux les bases de sa liberté et

1. Nous exposons d'abord la Constitution en donnant tantôt le texte intégral, tantôt une analyse, et nous nous bornons ici aux explications indispensables; le commentaire proprement dit viendra ensuite.

de son bonheur, le magistrat la règle de ses devoirs, le législateur l'objet de sa mission. »

Nous reproduisons, au dernier chapitre de cet ouvrage, la première Déclaration en l'expliquant, on la comprendra mieux après avoir vu les institutions qu'elle a inspirées. Disons seulement qu'elle pose l'existence de droits primitifs inhérents à la nature de l'homme, qui sont inaliénables, imprescriptibles, antérieurs et supérieurs à toute loi écrite, et que toute constitution doit respecter et garantir. La jouissance de ces droits constitue la liberté civile et la liberté politique. La liberté civile comprend la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile, la liberté du travail, l'inviolabilité de la propriété, la liberté de conscience. La liberté politique suppose le droit de vote, le droit de réunion, la liberté de la presse, et un ensemble de garanties qui apparaîtront dans l'exposé de la Constitution.

Les lois constitutionnelles. L'organisation des pouvoirs publics. Le pouvoir législatif. — La constitution actuelle de la France date de 1875. Elle comprend trois lois spécialement désignées sous le nom de *lois constitutionnelles* et deux lois *organiques*. Elle a reçu certaines modifications par les lois de révision partielle de 1879 et de 1884, et par les lois de 1885 et de 1889 se rapportant à l'élection des députés.

Le titre de la première loi (25 février 1875) qui est « relative à l'organisation des pouvoirs publics » indique son caractère fondamental. Elle constitue dans son premier article le pouvoir législatif. Il est naturel, en effet, que l'Assemblée à qui la nation a donné mission d'organiser ou de réorganiser l'État com-

mence par établir le pouvoir auquel il appartient de faire à l'avenir les lois — qui sont la première condition de la vie sociale.

« Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. »

L'article ajoute aussitôt ce principe essentiel que la Chambre des députés est nommée par le *suffrage universel* et renvoie à une autre loi pour la composition du Sénat.

REMARQUE. — De nos jours on se sert du mot *Parlement* pour désigner sous un seul nom les deux assemblées qui exercent le pouvoir législatif.

Le pouvoir exécutif. Le Président de la République. — Les cinq articles suivants organisent le pouvoir exécutif et déterminent la plupart des attributions du Président de la République.

Art. 2. — Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des Députés réunis en Assemblée nationale.

Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible.

La *majorité absolue* s'oppose à la *majorité relative*; il faut que le Président soit élu par la moitié plus un des membres de l'Assemblée nationale, et il ne suffirait pas qu'il eût la majorité relativement aux autres candidats si le nombre de ceux qui ont voté pour lui n'était pas supérieur au nombre des membres qui ne lui ont pas donné leur suffrage.

L'usage s'est introduit de dire simplement le *Congrès* au lieu d'employer l'expression légale d'*Assemblée nationale*. Tandis que les séances des deux Chambres se tiennent à Paris (actuellement au Palais

du Luxembourg pour le Sénat, et au palais du quai d'Orsay, connu sous le nom de Palais-Bourbon, pour les députés), c'est à Versailles que doit se réunir le Congrès, quand il y a lieu.

Les pouvoirs du Président de la République expirent au bout de sept ans; mais alors il peut être nommé de nouveau pour la même période sans que la Constitution mette de limite au renouvellement de son mandat.

Art. 3. — Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et il en assure l'exécution.

Un texte de loi soumis au pouvoir législatif peut émaner du Président de la République et de ses ministres de même que des Sénateurs et des Députés. La *promulgation* est l'acte qui atteste l'existence de la loi et lui donne la force exécutoire.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

La *grâce* est individuelle et elle laisse subsister la condamnation tout en faisant remise de la peine, l'*amnistie* est collective et elle efface la condamnation elle-même.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

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

Les Ministres. — Art. 6. — Les ministres sont solidaire-

rement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ¹.

Cet article et le dernier alinéa de l'article 3 établissent que le pouvoir exécutif n'est pas exclusivement entre les mains du Président de la République qui en est seulement le chef ; les ministres l'exercent avec lui, il ne peut gouverner qu'avec eux. A première vue le texte constitutionnel ne donne pas l'idée de l'importance du *Conseil des Ministres* ; il n'indique pas les attributions du *Président du Conseil* ², qui donne son nom au *ministère* ou, suivant une autre expression du langage politique, au *Cabinet* (Ministère Gambetta, Ministère Ferry...); aussi bien, une loi ne peut tout dire. Mais on voit qu'aucun acte du chef du pouvoir exécutif n'est valable si la signature d'un ministre n'y figure après la sienne. Il n'a pas à rendre compte lui-même de sa politique devant les Chambres ; mais, en somme, sa politique se trouve condamnée et frappée d'impuissance si le Ministère, qui lui avait donné son assentiment, est désapprouvé par les Chambres et obligé de donner sa démission.

L'article 7 est relatif au mode de **transmission du pouvoir** du Président de la République.

En cas de vacance par décès ou pour autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. — Dans l'intervalle le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

1. Ce crime, qui ne se présentera jamais, il faut l'espérer, mais qu'il a fallu prévoir, n'est pas défini dans nos lois.

2. A vrai dire, c'est le Chef de l'État qui préside le Conseil lorsqu'il est présent à ses séances, mais il est d'usage de désigner ainsi le Chef du Cabinet.

La vacance, — l'expérience l'a bien montré, — peut se produire par démission ; une autre cause serait la condamnation pour haute trahison.

La Revision. — Malgré le caractère de stabilité qui s'attache à l'idée de la Constitution, elle n'est cependant pas immuable ; comme tout ce qui est humain elle est perfectible ¹. Il fallait qu'on pût la réformer sans révolution, la modifier sans la renverser. Mais la revision de ces lois fondamentales exige des précautions et des garanties spéciales ; aussi elle a été soumise à une procédure particulière ; c'est l'objet de l'article 8 :

Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la revision. Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale, réunie en 1884, usant précisément de cette faculté de revision, a ajouté pour compléter cette première loi, les deux dispositions suivantes :

La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision.

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République.

1. « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. » Article 25 de la *Déclaration des droits* de 1793.

CHAPITRE III

DEUXIÈME ET TROISIÈME LOIS CONSTITUTIONNELLES

Les attributions du Sénat. — La seconde loi constitutionnelle, promulguée le 28 février 1875, à la suite de la précédente, est *relative à l'organisation du Sénat*. Elle a été elle-même profondément modifiée par la revision ; sur 11 articles, les articles 8 et 9 seuls subsistent.

L'organisation du Sénat avait été réglée tout entière par une *loi constitutionnelle* (votée le 24 février 1875), tandis que l'organisation de la Chambre des députés a fait l'objet d'une *loi organique* ; c'est que l'institution du Sénat a été pour l'Assemblée nationale la principale clause de transaction entre ses membres, très divisés par leurs opinions politiques, et la condition d'existence de la Constitution républicaine.

Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu portées à la Chambre des Députés et votées par elle.

La première partie de cet article était déjà comprise dans l'article 3 de la loi précédente, mais la seconde établit une prérogative importante de la Chambre des Députés. Toute loi de finances et en particulier le

Budget doit être d'abord soumise à la discussion et au vote des Députés.

La Cour de Justice. — Art. 9. — Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

La *Mise en accusation* du Président en cas de haute trahison, la mise en accusation des ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions (attentat contre les libertés publiques, concussion...) est attribuée à la Chambre des Députés seule.

Les rapports des pouvoirs publics sont réglés par la troisième loi constitutionnelle (16 juillet 1875).

Les sessions des Chambres. — Art. 1^{er}. — Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Art. 2. — Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite dans l'intervalle des sessions par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Ainsi les Chambres ne siègent pas en permanence¹; elles ne peuvent pas déterminer à leur gré l'époque de leurs sessions, ni les prolonger comme il leur plaît;

1. La Constitution de 1791 établissait au contraire la *permanence* de l'Assemblée.

mais le Gouvernement n'est pas maître non plus de fixer à sa guise la date où elles doivent s'ouvrir et prendre fin.

La Constitution n'impose qu'une session ordinaire de cinq mois; mais les Sénateurs et les Députés sont obligés de se réunir, si le Président de la République les convoque en dehors de cette période, et il est forcé de le faire dans les conditions indiquées. En fait il y a toujours une session extraordinaire, et amais les Chambres n'ont eu à en exiger l'ouverture. Il suffit, sans recourir à cette ressource donnée par la loi, que le budget n'ait pas été voté en session ordinaire pour que la seconde convocation soit indispensable, puisque le pouvoir exécutif ne peut gouverner sans argent : or, pour prendre une locution familière, les cordons de la bourse commune sont aux mains du pouvoir législatif.

L'ajournement des Chambres consiste dans la suspension de leurs séances pour un mois pendant une session. « On a voulu permettre ainsi au chef de l'État, tantôt d'arrêter momentanément les débats qui paraîtraient au Gouvernement inopportuns pour la politique intérieure ou extérieure, tantôt de réclamer des périodes de recueillement destinées à prévenir ou à apaiser des conflits immédiats entre les pouvoirs publics. » (Lefebvre, *Étude sur la Constitution*).

Art. 4. — Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit.... Lorsque le Sénat est réuni comme cour de justice il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Cet article complète la dernière prescription de l'article 1^{er} qui est relative aux rapports du Sénat

et de la Chambre des députés. Puisque le pouvoir législatif appartient en commun aux deux Chambres elles doivent l'exercer simultanément. Mais elles n'ont pas nécessairement séance le même jour, chacune pouvant à son gré choisir ses jours de repos.

Art. 6. — Le Président de la République communique avec les Chambres par des **messages** qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent.

Le but du message du Président de la République, c'est de faire connaître publiquement aux Chambres et au pays, soit lorsqu'il entre en fonctions, soit dans certaines occasions graves, la politique qu'il juge la meilleure. S'il donne sa démission, c'est également par un message.

Les Ministres au Parlement. — Les Ministres font en général partie du Parlement comme Députés ou comme Sénateurs ; mais sans cet article ils n'auraient pu à ce titre intervenir que dans les débats d'une seule assemblée. En outre, la Constitution permet mais ne prescrit pas que les ministres soient pris dans les Chambres, et il arrive que tel ministre, particulièrement celui de la Guerre ou de la Marine, est choisi en dehors.

L'article 9 complète l'article 3 de la première loi en ce qui concerne la **promulgation** des lois, dont il fixe les délais : un mois dans les cas ordinaires, trois jours lorsque l'urgence a été déclarée. Mais il donne au Président de la République la faculté de demander par un message où il doit faire connaître

ses motifs et ses critiques, une nouvelle délibération que les Chambres ne peuvent refuser.

Art. 8. — Le Président de la République négocie et ratifie les **traités**. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Ainsi le Gouvernement est libre d'engager les négociations diplomatiques, mais les Chambres ont le droit de donner ou de refuser au Chef de l'État l'autorisation de ratifier les conventions qui leur sont soumises.

Art. 9. — Le Président de la République ne peut déclarer la **guerre** sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Bureau des Chambres. — Ensuite viennent les dispositions relatives à la formation du *Bureau*. Le Bureau de chacune des deux Chambres se compose, d'après leur règlement intérieur actuel, du *Président*, de 4 *Vice-Présidents*, de 8 *Secrétaires* et de 3¹ *Questeurs*. — Les Questeurs sont principalement chargés de la comptabilité spéciale des services législatifs; ils ont aussi à s'occuper, de concert avec le Président, du service d'ordre et de sûreté.

1. Il est plus correct d'écrire le nombre en toutes lettres; nous avons souvent employé les chiffres en pareil cas parce qu'ils se détachent du texte et laissent une impression plus nette dans l'esprit.

L'inviolabilité parlementaire. — Art. 13. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 14. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. — La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

Il ne s'agit pas là d'un privilège contraire à l'égalité des citoyens devant la loi, mais d'une mesure d'ordre public, qui existe dans tous les pays libres, et qui est destinée à garantir l'indépendance de la représentation nationale : les membres du Parlement n'ont même pas le droit de renoncer aux immunités qui s'attachent à leurs fonctions.

CHAPITRE IV

LES LOIS ORGANIQUES, L'ÉLECTION DES SÉNATEURS ET DES DÉPUTÉS

Élection des Sénateurs. Leur nombre. — Les lois organiques complètent les lois constitutionnelles en fixant les conditions de l'élection des Sénateurs et des Députés; à la différence des précédentes, elles peuvent être modifiées comme les lois ordinaires sans qu'il soit besoin d'avoir recours aux formalités de la revision.

La première est du 2 août 1875; elle concerne les sénateurs. Mais en 1884, à la suite de la revision des sept premiers articles de la loi constitutionnelle concernant l'organisation du Sénat, elle a été largement modifiée. L'Assemblée nationale s'était réservé alors la nomination de soixante-quinze sénateurs sur trois cents, et ceux qu'elle avait ainsi élus étaient inamovibles, c'est-à-dire étaient sénateurs à vie; — en cas de vacance par décès ou démission, c'est au Sénat lui-même qu'il appartenait de pourvoir à leur remplacement. A présent cette exception a été supprimée : les 300 membres du Sénat doivent être élus par les départements et les colonies, suivant une proportion qui dépend du chiffre de la population et que la loi organique du 9 décembre 1884 a établie.

Le département de la Seine élit 10 sénateurs, celui du Nord, 8, la Gironde 5; le Rhône, le Finistère, etc., 5; le Puy-de-Dôme, la Dordogne, 4; le plus grand nombre, l'Ain, l'Allier, l'Ardèche par exemple, 3; dix départements (Ariège, Cantal, etc.) en élisent 2, enfin le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises, 1 chacun.

Composition du Collège électoral. — Les Sénateurs sont élus, au *scrutin de liste*¹ quand il y a lieu d'en nommer plus d'un, par un collège électoral réuni au chef-lieu du département et composé : 1° des Députés du département, 2° de ses Conseillers généraux, 3° des Conseillers d'arrondissement, 4° des *Délégués* élus parmi les électeurs de la commune par chaque Conseil municipal. Le nombre de ces *délégués* varie suivant l'importance de la commune; les plus petites dont le Conseil n'est composé que de 40 membres ont 1 délégué seulement, les plus grandes dont le Conseil compte 36 membres en ont 24. Le Conseil municipal de Paris élit même 30 délégués.

Les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les conseillers municipaux étant élus au suffrage universel, on voit que les sénateurs tiennent indirectement leur mandat politique du peuple lui-même, pour qui ils ont à l'exercer et en qui réside la souveraineté.

Les membres du Sénat sont élus pour 9 ans; mais le renouvellement est partiel; au lieu d'avoir lieu

1. Le scrutin de liste est celui où les électeurs écrivent chacun sur leur bulletin autant de noms qu'il y a de nominations à faire.

intégralement en une seule fois, il se fait par tiers tous les 3 ans. ~~All'origine une~~ disposition transitoire s'est imposée : les départements ont été partagés en 3 séries, et après tirage au sort, un tiers des sénateurs nommés pour 9 ans en 1876 a été soumis au renouvellement au bout de 3 ans en 1879, un second tiers en 1882 ; puis, le roulement une fois établi, le mandat a pu avoir pour tous la durée légale. Lorsqu'une vacance survient par suite de décès ou de démission, il y est pourvu dans le délai de 3 mois ; toutefois, si elle se produit dans les 6 mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement.

Conditions d'éligibilité. Incapacité civique.

Indignité. — Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de *quarante ans* au moins, et s'il se trouve dans un des cas d'inéligibilité et d'incompatibilité qui sont énoncés dans la loi organique.

Les membres des familles ayant régné sur la France ne peuvent être nommés aux fonctions électives de la République.

Le candidat doit jouir de ses droits civils et politiques comme l'électeur lui-même. Les conditions de l'éligibilité sont, d'ailleurs, plus sévères que celles de l'électorat puisque le débiteur qui, au lieu de tomber en faillite, a obtenu le bénéfice de la *liquidation judiciaire*, reste électeur mais ne peut plus être nommé à aucune fonction élective.

Il est évident que l'individu frappé d'interdiction civile pour cause de folie ne peut être ni électeur ni éligible, du moins tant que l'interdiction n'a pas été levée judiciairement. L'incapacité civique peut être

soit perpétuelle, soit temporaire. Dans le cas d'une condamnation aux travaux forcés ou à la réclusion et même seulement à l'emprisonnement pour certains délits (vol, escroquerie, abus de confiance, usage de faux poids, falsification de substances alimentaires, vagabondage et enfin mendicité), la perte des droits politiques est définitive; il en est de même lorsque la *dégradation civique* a été prononcée comme peine principale, par exemple dans le cas de forfaiture (crime, tel qu'une détention arbitraire et illégale, commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions).

La suspension des droits électoraux a lieu pour cinq années seulement dans certains cas, ainsi, à la suite d'une condamnation à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique. Le failli qui a désintéressé ses créanciers et obtient la réhabilitation recouvre dès lors ses droits.

Inéligibilité temporaire. — Les lois organiques déclarent inéligibles au Sénat et à la Chambre des députés les militaires de l'armée active. Cette réserve s'explique naturellement par les exigences de la défense nationale, par celles de la discipline et par la nécessité d'écarter de l'armée les agitations de la politique. Mais les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans le cadre de l'état-major et non pourvus de commandement peuvent faire partie du Parlement, et alors apporter dans ses discussions les lumières de leur expérience et de leur science technique. Quant aux militaires de la réserve et de la territoriale, ils sont éligibles quel que soit leur grade.

Inéligibilité relative. — La loi, dans le but de protéger l'*indépendance des électeurs*, interdit à certains fonctionnaires de se porter candidats soit au Sénat, soit à la Chambre des députés, dans les circonscriptions de leur ressort, non seulement pendant l'exercice de leurs fonctions, mais encore pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions. Ainsi les présidents des Cours d'appel et les procureurs généraux ne peuvent être élus dans les départements qui relèvent de leur juridiction. Il en est de même pour les recteurs en ce qui concerne les départements faisant partie de leur académie. L'inspecteur d'académie ne peut pas être élu dans le département auquel il est attaché, non plus que l'évêque dans son diocèse. Mais ils peuvent se présenter partout ailleurs.

Incompatibilité. — Tout autre est le caractère de l'incompatibilité; il s'agit d'assurer l'*indépendance de l'élu* vis-à-vis du gouvernement. Il y a incompatibilité entre l'exercice du mandat parlementaire et celui d'une fonction salariée dont le pouvoir exécutif nomme le titulaire. Le fonctionnaire dans ce cas peut se porter candidat; mais s'il est élu, il doit se démettre de sa fonction pour siéger aux Chambres: du reste, il conserve alors ses droits à la retraite, et il peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité.

Les lois organiques de 1875 avaient admis des exceptions plus nombreuses pour les sénateurs que pour les députés en ce qui concerne l'incompatibilité. Mais cette différence entre les deux mandats a été effacée par une loi en date du 26 décembre 1887 qui déclare applicables aux élections sénatoriales les articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875.

Les exceptions sont les mêmes dans les deux cas, elles concernent les fonctions de ministre, ambassadeur, premier président à la Cour de cassation, à la Cour des comptes, à la Cour d'appel, archevêque et évêque...; les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite (les professeurs des Facultés, du Collège de France, etc., mais non les professeurs des lycées ou des écoles normales). En somme, les fonctions exceptées sont celles qui présentent des garanties toutes spéciales d'indépendance.

Tout député ou sénateur nommé ou promu à une fonction publique salariée (exception faite pour les ministres), cesse d'appartenir aux Chambres par le fait même de son acceptation.

Les considérations qui expliquent les incompatibilités ont inspiré de même la mesure interdisant toute nomination d'un membre du Parlement dans la Légion d'Honneur, si ce n'est pour faits de guerre.

Élection des députés. Leur nombre. — La seconde loi organique de 1875 (30 novembre) est relative à l'élection des députés. Elle a été modifiée en 1885 et en 1889. Nous allons l'analyser telle qu'elle est aujourd'hui.

Le nombre des députés est proportionnel au chiffre de la population, à raison de 1 député par 100,000 habitants en principe. Mais chacun des 362 arrondissements de la France, même quand le nombre des habitants est inférieur à 100,000, nomme un représentant à la Chambre; ainsi le département des Basses-Alpes envoie cinq députés, bien que sa population ne

soit que de 125,000 habitants environ. D'autre part, les arrondissements dont la population dépasse 100,000 habitants, nomment un député de plus par 100,000 ou fraction de 100,000, et sont, dans ce cas, divisés en circonscriptions électorales; ainsi Paris, avec 20 arrondissements, a 37 députés. De plus, il est attribué un député au territoire de Belfort, 6 à l'Algérie et 10 aux colonies. Par suite, la Chambre élue en 1893 compte 581 membres et ce nombre pourra être modifié par suite de l'accroissement ou du déplacement de la population.

Conditions de l'électorat. — Les députés sont nommés au suffrage universel direct.

La durée de leur mandat est de *quatre* années, et le renouvellement de la Chambre est intégral et non partiel.

Est électeur tout citoyen français, âgé de *vingt-et-un* ans accomplis, jouissant de ses droits civils et politiques. Toutefois les militaires et assimilés de tous grades et toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, pour être inscrit à la mairie sur la liste des électeurs il faut (à moins d'être fonctionnaire) avoir au minimum *six* mois de résidence dans la commune, de telle sorte qu'on peut posséder ses droits politiques sans avoir cependant la faculté de prendre part à une élection donnée.

Aux élections de 1893, le nombre des électeurs inscrits a été, sans compter l'Algérie et les colonies, de 10,446,178 sur lesquels 7,427,354 ont pris part au vote. Lors des dernières élections qui se soient faites

au suffrage restreint, en 1846, il n'y avait que 240,983 électeurs inscrits sur 35 millions et demi d'habitants.

L'éligibilité. — Tout électeur est éligible à l'âge de *vingt-cinq ans* accomplis, la loi ajoute : *sans condition de cens* ; cela veut dire : sans qu'il soit nécessaire de justifier, comme sous le régime du cens électoral, d'une fortune donnant lieu à des contributions d'une quotité déterminée.

La loi n'exige pas de condition de domicile pour poser sa candidature ; — on peut choisir à son gré son arrondissement ou sa circonscription ; — mais nul ne peut se présenter dans plus d'une circonscription aux mêmes élections.

Il est bien évident qu'on ne peut exercer qu'un seul mandat de député à la fois : avant la loi du 17 juillet 1889, celui qui était élu dans plusieurs circonscriptions optait pour l'une d'elles et l'on procédait dans les autres à une nouvelle élection ; — l'interdiction des *candidatures multiples* a pour but de conjurer les dangers que ferait courir aux institutions républicaines, dans un moment d'entraînement de l'opinion publique, l'ambition d'un homme populaire qui voudrait, comme un empereur, réunir sur son nom un grand nombre de suffrages sur différents points du territoire.

Le scrutin individuel. — Actuellement les élections ne se font pas au scrutin de liste comme pour les Sénateurs, mais au *scrutin individuel* ou *uninominal*, qu'on appelle ordinairement le *scrutin d'arrondissement* bien qu'un grand nombre d'arrondissements possèdent plus d'un député. — Exemples : Blois, 2 ;

Toulouse, 3; Saint-Étienne, 4; Saint-Denis, 5; Lille, 8; Paris, 37 pour 20 arrondissements. — La loi du 16 juin 1885 avait substitué le scrutin de liste au scrutin d'arrondissement adopté en 1875, mais ce dernier a été rétabli en 1889.

Le vote. Le ballottage. — Le vote a lieu au chef-lieu de la commune; néanmoins chaque commune peut être divisée, par arrêté du préfet, en autant de sections que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Le scrutin ne dure chaque fois qu'un seul jour, de huit heures du matin à six heures du soir. Pour être élu au *premier tour de scrutin* le député doit ainsi que le sénateur avoir obtenu : 1^o la majorité absolue des suffrages exprimés, 2^o un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits. Lorsque ces conditions n'ont été réalisées pour aucun des candidats en présence, soit à cause du partage des voix, soit par suite des abstentions, il y a ballottage; un second tour de scrutin doit avoir lieu le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin : alors, la majorité relative suffit. Dans le cas du partage égal des voix, car enfin il faut tout prévoir si faible que soit la probabilité, c'est le plus âgé des candidats qui est alors nommé conformément au principe adopté pour toutes les assemblées électives.

La liberté des élections. — Des dispositions spéciales ont pour but d'assurer la liberté des élections et la sincérité du scrutin.

Les *listes électorales* contenant le nom des citoyens qui ont le droit de voter sont l'objet d'une revision

annuelle ; chacun peut alors présenter à la mairie ses réclamations pour une omission ou pour une inscription illégale.

Les collèges électoraux sont convoqués par décret vingt jours au moins avant l'élection¹, qui doit avoir lieu autant que possible un dimanche ou un jour férié ; la période électorale est alors ouverte. Pendant sa durée les circulaires et professions de foi signées des candidats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou de plusieurs électeurs peuvent être affichés et distribués sans autorisation préalable.

Après une simple déclaration faite à la préfecture ou à la mairie deux heures avant, des *réunions publiques* peuvent être tenues alors jusqu'au jour de l'élection exclusivement, dans le but de choisir le candidat, d'apprécier ses titres à la confiance des électeurs, d'entendre son programme, de le discuter, en un mot, d'éclairer le vote. Les citoyens qui ne sont pas électeurs dans la circonscription, à l'exception des candidats et des membres des deux Chambres, en sont exclus.

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer les bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats. Ce serait en effet exercer une pression sur les citoyens pour les décider à donner leur voix à un candidat désigné ainsi comme candidat officiel du gouvernement, la crainte de déplaire au pouvoir ou le désir de lui plaire étant de nature à produire sur la conscience de certains hommes une sorte de contrainte morale.

1. Le délai est au minimum de six semaines pour les élections sénatoriales qui sont plus compliquées.

Le secret du vote. — Disposition plus essentielle encore et plus efficace ; le vote est secret. Sans doute il ne peut être question de voter à mains levées et par acclamation comme cela a lieu dans les cantons d'Uri ou d'Appenzell en Suisse ; mais, en France, lorsque les citoyens furent appelés à consacrer de leur vote la Constitution autoritaire de l'an VIII (1799) ils avaient dû consigner leur acceptation ou leur non-acceptation sur des registres destinés à être envoyés au ministère de l'intérieur. Dans ces conditions le nombre des opposants fut très restreint. Pour que le vote soit secret il doit être exprimé sans signature avec un bulletin plié, sur papier blanc, sans aucune marque extérieure pouvant permettre de reconnaître le nom écrit ou imprimé qu'il renferme, préparé enfin en dehors de la salle où se réunit le collège électoral. Le vote est personnel, on ne peut pas voter par procuration. L'entrée de cette salle n'est permise qu'aux électeurs du lieu ; en outre, elle est interdite aux personnes armées.

Dans la salle du vote siège le bureau de chaque section qui est composé d'un président (le maire ou l'adjoint ou à leur défaut un conseiller municipal), de quatre assesseurs et d'un secrétaire choisis parmi les électeurs. Le bureau vérifie l'identité de chaque votant qui doit à cet effet être muni de sa carte d'électeur. Le bulletin préparé en dehors de l'assemblée est remis au président, qui peut ainsi constater qu'il n'y en a bien qu'un seul, et qui le dépose aussitôt dans une urne fermée à clef.

A la fin de la journée le dépouillement du scrutin se fait publiquement devant les électeurs présents, et le résultat est proclamé aussitôt qu'il est connu.

Les délits électoraux. — La loi édicte des peines sévères contre quiconque, étant chargé dans un scrutin de recevoir ou compter les suffrages, aura soustrait, ajouté ou altéré des bulletins ou aura lu un nom autre que celui inscrit; contre quiconque aussi aura profité d'une inscription multiple pour voter plusieurs fois et enfin contre celui qui, *déchu du droit de voter*, aura dissimulé son incapacité ou aura profité d'une erreur d'inscription pour prendre part au vote. Le décret organique et réglementaire du 2 février 1852 auquel se réfère la loi du 30 novembre 1875 prévoit de même les délits de corruption électorale, les tentatives d'intimidation, les fausses nouvelles, bruits calomnieux et autres manœuvres frauduleuses, l'irruption avec violence dans un collège électoral, enfin l'enlèvement de l'urne et la violation du scrutin.

Durée du mandat. Renouvellement intégral.

— Les députés sont élus pour *quatre ans*.

L'histoire et l'exemple des nations étrangères montrent que c'est un terme moyen. La Constitution de 1791 fixait à deux ans la durée du mandat; et c'est encore celle qu'il a aujourd'hui aux États-Unis. La période est bien courte pour entreprendre des travaux de longue haleine et accomplir avec la maturité voulue des réformes législatives; d'autre part, les crises politiques trop fréquentes nuisent à l'industrie et au commerce. En 1793 et en 1848 le terme de trois ans fut adopté, il varia de cinq à sept ans sous les gouvernements monarchiques. Il est de sept ans actuellement en Angleterre et en Autriche, de cinq en Italie et en Allemagne. La science politique ne saurait fournir ici de règle absolue; mais il convient de ne

pas consulter le pays trop rarement non plus et de lui donner, aussi souvent que ses intérêts supérieurs le permettent, l'occasion de manifester d'une manière éclatante son approbation ou sa désapprobation pour ses mandataires.

Le renouvellement de la Chambre est *intégral* et non *partiel*. Les députés sortants sont rééligibles. Les *élections générales* ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration de leurs pouvoirs.

En cas de *vacance* par décès, démission ou autrement, l'élection devra être faite dans le délai de trois mois à partir du jour où la vacance se sera produite. Dans ce cas le mandat du nouveau député atteint son terme en même temps que le mandat de ses collègues élus précédemment.

D'après la Constitution de 1795 le Conseil des Cinq-Cents aussi bien que celui des Anciens devaient se renouveler tous les ans par tiers. Aux États-Unis et dans la plupart des pays d'Europe, c'est le système du renouvellement intégral qui est en vigueur.

L'indemnité parlementaire. — Les députés reçoivent ainsi que les sénateurs une indemnité annuelle de neuf mille francs. L'opinion que leurs fonctions devraient être gratuites est anti-démocratique. En effet, les riches seuls dans ce cas pourraient accepter le mandat; et ceux qui vivent de leur travail, quelle que fût leur capacité politique, seraient dans l'impossibilité de quitter leurs occupations personnelles pour consacrer aux affaires publiques le temps considérable qu'elles exigent, ou bien ils seraient tentés de se créer des ressources au détriment des intérêts de l'État.

Sous le régime censitaire de la monarchie de juillet le mandat législatif était gratuit ; par un excès inverse les Sénateurs du second Empire recevaient une indemnité de 30,000 francs, les députés de 12,500.

Le traitement du Président de la République, en raison de ses fonctions particulièrement onéreuses, est de 600,000 francs ; même somme lui est attribuée pour frais de maison et de voyages : sa résidence est au palais de l'Élysée. Sous la Restauration la liste civile, c'est-à-dire la somme allouée au chef de l'État, était de 32 millions ; sous la monarchie de juillet, de 13 millions ; sous le premier et le second Empire, de 25 millions.

Les lois constitutionnelles et les lois organiques sont complétées, en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics, par le règlement intérieur des Chambres. Nous en avons tenu compte et nous aurons à y revenir par la suite.

CHAPITRE V

LES PRINCIPES DE NOTRE DROIT PUBLIC.

LA RÉPUBLIQUE. LA DÉMOCRATIE. LE PARLEMENT

Nous avons exposé la Constitution en nous bornant aux explications nécessaires à l'intelligence du texte ; il faut maintenant en dégager l'esprit et examiner les principes de notre droit public.

La France est constituée en *République* : telle est la forme de son gouvernement. La République française est une République *démocratique* et *parlementaire*. Ces différents termes ont besoin d'être expliqués.

La République démocratique. — Le contraire de la République c'est la Monarchie. D'après l'étymologie grecque, la Monarchie c'est le gouvernement *d'un seul* ; étymologiquement, la République c'est simplement la *chose* publique, et le mot a même servi à désigner l'État en général quelle que fût la forme de son gouvernement ; en latin *res publica* était l'équivalent de *polis* qui en grec signifiait la *Cité* et d'où vient *politique*. Au sens actuel c'est le gouvernement de plusieurs par opposition à la Monarchie.

Le sens du mot démocratie est conforme à son étymologie grecque (*demos*, peuple ; *cratos*, pouvoir) ; c'est le régime où la souveraineté appartient au

peuple. Il est nécessaire de réunir les deux mots républicain et démocratique ; car si l'idée de république évoque en général aujourd'hui l'idée de l'État populaire, une république cependant pourrait n'être pas démocratique ; l'histoire en connaît (la république de Venise, par exemple) qui furent aristocratiques ou oligarchiques. *L'aristocratie*, au sens étymologique, c'est le gouvernement des *meilleurs* ; mais le mot s'emploie d'ordinaire pour désigner le pouvoir de la noblesse, l'aristocratie de naissance. Oligarchie signifie le gouvernement *d'un petit nombre* ; l'État est oligarchique quand le pouvoir y appartient à une catégorie privilégiée de citoyens, — que le privilège tienne à la naissance ou à la fortune. D'autre part, telle monarchie peut être appelée démocratique par opposition au moins à celles dont elle diffère. De 1852 à 1870 la France était soumise à un régime monarchique comme avant 1848, le chef de l'État étant un empereur au lieu d'être un roi ; mais l'empereur déclarait tenir ses pouvoirs d'un vote populaire et s'appuyer sur le suffrage universel. Il est vrai que la souveraineté nationale avec un chef à vie et héréditaire, c'est-à-dire avec une dynastie, n'est qu'apparente ; cependant on voit que les deux mots démocratie et république ne font pas double emploi.

La République parlementaire. — Enfin la République démocratique est *parlementaire*. Cette expression indique le rôle prépondérant des deux Chambres dans l'État ; non seulement elles font les lois, mais elles contrôlent les actes du Pouvoir exécutif : elles en nomment le chef ; les ministres le plus souvent sont pris dans leur sein, leur majorité étant

en quelque sorte la liste des candidats où le chef de l'État les choisit, et où ils sont responsables devant elles ; elles accordent ou refusent par le vote du budget les fonds nécessaires aux services publics ; ni la guerre ne peut être déclarée ni la paix ne peut être conclue sans leur assentiment.

Historique du mot Parlement. — Parlement dérive de *parler* ; les résolutions sous le régime parlementaire sont prises à la suite de libres discussions où chacun a le droit de monter à la tribune et de prendre la parole sous des conditions déterminées par le Règlement intérieur.

Le mot parlement s'appliquait à l'origine à toute espèce d'assemblée délibérative conformément à l'étymologie. En Angleterre il fut ensuite réservé à l'assemblée des seigneurs et des députés des communes qui, depuis la grande Charte (xiii^e siècle), partagea avec le roi le pouvoir législatif. Mais en France il prit une signification toute différente et servit à désigner les cours souveraines qui rendaient la justice au nom du roi.

Toutefois le parlement de Paris, que l'on appelait plus spécialement le Parlement, a joué dans notre histoire un rôle politique : les rois ayant pris l'habitude de faire transcrire leurs édits sur ses registres, il s'était prévalu de cet usage pour discuter la volonté royale, et faire des remontrances ; il prétendait même avoir en l'absence des États les mêmes pouvoirs qu'eux, et constituer en permanence des « états généraux au petit pied ». L'ingérence du pouvoir judiciaire dans la politique et ses empiètements sur le pouvoir exécutif sont mauvais en principe ; cependant, par leur attitude indépendante, les parlements, sous un régime absolu, rendirent des services au pays. Mais au moment de la Révolution, l'esprit de secte ayant remplacé l'esprit de caste, ils étaient plus préoccupés de leurs intérêts que du bien public et s'étaient constitués les défenseurs acharnés des privilèges : l'Assemblée nationale les supprima en 1790. C'est par analogie avec le parlement anglais et non avec nos anciens parlements que le mot est employé aujourd'hui dans notre langue politique.

Notre république est parlementaire, mais une monarchie peut admettre aussi le régime parlementaire, et il peut ne pas exister dans une république. En effet, en dehors de la royauté *absolue*, qui est le type du gouvernement monarchique, il existe et il a existé des royautés *constitutionnelles* laissant une part plus ou moins grande au Parlement, ce qui ne veut pas dire à la démocratie, car le Parlement peut être aussi une institution aristocratique.

En 1688, la révolution d'Angleterre a substitué la monarchie constitutionnelle et parlementaire de Guillaume d'Orange à la monarchie absolue des Stuarts.

En 1814, lorsque Louis XVIII monta sur le trône, la Charte établissait un régime parlementaire analogue à celui de la Constitution anglaise : les lois et les impôts devaient être votés par les Chambres, et les ministres étaient responsables devant elles. Ce régime était d'ailleurs aristocratique ; la Chambre des pairs (la *Chambre haute*, comme disent les Anglais pour leur Chambre des lords) était nommée par le roi, et la *pairie* était héréditaire pour une partie de ses membres ; quant aux députés, ils n'étaient élus qu'au *suffrage restreint*, et devaient être pris parmi les plus riches propriétaires (il fallait payer 300 fr. de contributions directes pour être électeur, 1,000 fr. pour être éligible). D'autre part, sans parler des républiques de l'antiquité, le régime parlementaire proprement dit n'est pas en vigueur dans la République des États-Unis.

Chez nous, en 1848, avec une Chambre unique et un président élu directement par la nation, les conditions de ce régime ont été méconnues.

La souveraineté nationale. — Notre Constitution est l'œuvre des mandataires de la nation, elle repose sur ce principe que les pouvoirs publics dérivent de la souveraineté nationale. Il a été formulé avec une énergique précision à l'origine de notre droit public. « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Mais il faut bien comprendre que la souveraineté réside « dans l'*universalité* des citoyens » et non pas dans une fraction de la nation. « Elle est une et indivisible. »¹ Lorsque sous la Révolution la Commune de Paris prétendait dicter ses lois à la Convention au nom du peuple, elle attentait en réalité à la souveraineté nationale en s'insurgeant contre l'Assemblée élue par la France.

Le gouvernement représentatif. Nature du mandat. L'unité nationale. — C'est également une fausse interprétation du même principe qui a fait imaginer le *mandat impératif*. Les électeurs prétendent alors enchaîner la volonté de leur député et lui dicter son vote, il arrive même qu'un comité exige de lui sa démission en blanc afin de lui retirer son mandat avant l'époque fixée par la loi s'il ne se montre pas assez docile.

Il ne faut pas être dupe des mots et entendre d'une manière aussi étroite le gouvernement *représentatif*. Le *représentant* du peuple est investi par la confiance de ses commettants de l'autorité nécessaire pour

1. « Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice, » est-il dit dans la Constitution de 1848.

prendre de lui-même, après en avoir délibéré avec ses collègues, les résolutions que dans son âme et conscience il juge le plus conformes au bien du pays tout entier. Ses titres au mandat qu'il exerce ont dû être examinés d'avance : il a paru plus capable qu'un autre, par son honnêteté et par ses lumières, de prendre part utilement aux débats de l'Assemblée délibérante. De plus, comme il est au siège même du gouvernement, il a, pour s'éclairer, des moyens qui manquent à ceux qui ne jugent les choses que de loin et sont toujours insuffisamment renseignés; — il convient donc qu'il puisse prendre parti en pleine liberté.

« Tout mandat impératif est nul et de nul effet ». En inscrivant cet article dans la Constitution nos législateurs sont restés fidèles à l'esprit de la Révolution. « La puissance législative ne commence qu'au moment où l'Assemblée générale est formée, » disait Barrère en 1789. Un autre député développait avec force la même pensée : « La souveraineté ne réside que dans le tout réuni : je dis *le tout* parce que le droit législatif n'appartient pas à la partie du tout : je dis *réuni* parce que la nation ne peut exercer le pouvoir législatif lorsqu'elle est divisée, elle ne peut alors délibérer en commun. Quelle serait l'Assemblée où chaque membre arriverait armé d'un mandat qui le forcerait de combattre l'opinion générale? ¹ »

Conformément à ce principe, le président de l'Assemblée nationale en 1871 pouvait déclarer, avec l'approbation unanime, que les députés des départements qui venaient d'être annexés à l'Allemagne

1. Textes cités dans l'excellent *Traité de droit politique*, d'Eugène Pierre, secrétaire général de la présidence de la Chambre.

étaient et devaient rester, malgré le douloureux événement, les représentants du peuple français.

Le citoyen élu par telle ou telle partie de la France ne représente pas seulement le groupe qui l'a choisi, mais la nation tout entière.

Fondement de l'autorité publique. Contrôle de la nation. — Il y a plus de deux siècles, dans le célèbre *bill* des droits de 1689, les Anglais se réclamaient déjà du principe de la souveraineté nationale; et aujourd'hui, proclamé ou non, il sert de fondement au gouvernement de la plupart des peuples civilisés : dans l'Extrême-Orient, le Japon même a maintenant un Parlement dont le pouvoir est presque égal à celui du Parlement anglais. Cependant ce principe a encore maintenant chez nous ses détracteurs : aussi convient-il de montrer qu'il est légitime et nécessaire, étant consacré à la fois par la justice et par l'intérêt commun.

Un État conforme à la raison et au droit naturel est une association d'hommes libres volontairement unis; c'est aux citoyens qui le composent de régler les conditions du contrat social. « Un peuple, a dit fort justement J.-J. Rousseau, est comme une personne; il s'appartient à lui-même. Le souverain n'est pas le chef du peuple, c'est le peuple lui-même. »

Les citoyens d'un pays tel que la France sont trop nombreux pour faire tous ensemble les lois en commun sur la place publique, comme cela avait lieu dans les cités de l'antiquité ou dans un *Champ de mai* de l'époque mérovingienne, et comme cela se voit encore dans quelques petits cantons de la Suisse; ils ne peuvent exercer leurs pouvoirs que

par délégation : le gouvernement est *représentatif*.

C'est ainsi que nous pouvons être libres en étant gouvernés. Les personnes qui sont à la tête de l'État, à quelque titre que ce soit, sont en quelque sorte nos fondés de pouvoir. Ils ont une autorité que chacun de nous ne possède pas, mais qui émane tout entière de la collectivité et dont ils doivent faire usage pour le bien de tous. Ils sont choisis parmi nous — au suffrage universel ; — il faut qu'ils restent à la hauteur de leur mission et se montrent dignes de la confiance de leurs commettants : sinon, au jour fixé par la loi pour le renouvellement de leur mandat, la puissance dont ils ont été investis leur est retirée.

La Constitution exige la *publicité des séances* du Parlement ; les débats ont lieu au grand jour sous le regard de la nation qui peut contrôler ainsi la conduite de ses élus. Le public ne saurait pénétrer dans l'enceinte réservée aux législateurs, mais il occupe les tribunes. Un compte rendu *in extenso* est inséré au *Journal officiel* ; un compte rendu analytique, rédigé sous le contrôle du Président, est adressé à la presse ; un compte rendu sommaire est même télégraphié au cours des séances.

Il y a plus, les votes sont publics comme les délibérations ; le scrutin secret, qui était parfois usité malgré la publicité des séances, a été supprimé en 1885 : les précautions sont prises pour que chaque citoyen puisse juger ses mandataires d'après leurs actes. Toutefois, la Constitution a réservé aux Chambres le droit de se former en comité secret. Il n'y a pas là une atteinte au principe de la responsabilité de l'élu devant l'électeur : car on conçoit que dans certaines circonstances graves, particulièrement lors-

qu'il s'agit de politique extérieure, le secret des délibérations s'impose; chez tous les peuples cette exception est admise, comme elle l'a été toujours chez nous.

Le gouvernement de la majorité. — Tout part, comme l'a dit Littré, du suffrage universel. « C'est lui qui élit les députés, — qui élit indirectement les sénateurs par un suffrage restreint, — qui élit plus indirectement le Président de la République par le Sénat et la Chambre des députés — et enfin plus indirectement encore le gouvernement ou ministère par accord du Président de la République, des sénateurs et des députés. »

L'idéal serait que les mandataires de la nation fussent désignés par un vote unanime et qu'ensuite le même accord régnât entre eux. Mais ni notre intelligence n'est assez parfaite pour que le parti le meilleur apparaisse à tous avec une égale évidence, même après la discussion en commun; ni notre cœur n'est assez bon pour nous faire agir toujours conformément au bien connu : aussi en fait les pouvoirs publics sont délégués et exercés à la majorité, — c'est la volonté générale et non la volonté universelle qui décide.

Il y a là une condition essentielle de la société. Celui qui refuserait de s'y soumettre devrait renoncer aux avantages de la vie commune, — à moins qu'il ne prétendit imposer par la force l'opinion qu'il n'a pu faire accepter par le raisonnement : dans ce cas, c'est la guerre; et si une minorité audacieuse parvient à son but en violation du droit, son triomphe n'est pas pour durer.

Ainsi, dire que le peuple est souverain et qu'il se

gouverne lui-même, c'est dire qu'il choisit à la majorité des suffrages les hommes appelés à gouverner l'État conformément aux vœux du plus grand nombre et de l'assentiment de tous.

Les limites de la souveraineté nationale. — Si le peuple s'appartient à lui-même comme la personne, comme elle aussi il a des devoirs ; s'il est souverain, ce n'est pas qu'il soit affranchi de la loi morale, — c'est qu'il est maître de lui obéir librement et d'y conformer ses institutions.

La formule du despotisme : « tel est notre bon plaisir » n'est point celle des citoyens libres. Il ne dépend pas plus de la majorité d'une assemblée que de celle d'un homme de faire que l'injuste soit juste et de supprimer le droit. « On ne met pas la conscience humaine aux voix », a dit Victor Hugo. Un crime commis par une nation, comme l'asservissement d'une province conquise, l'oppression d'une minorité par la tyrannie du nombre, la condamnation d'un innocent, — est toujours un crime. Il y a quelque chose de plus souverain que la volonté populaire, c'est la souveraineté de la raison qui la rend légitime.

Le suffrage universel. Réponse aux critiques.
Accord de la justice et de l'intérêt national. — Cette vérité bien établie, il reste que parmi les conceptions diverses que les hommes se font de la justice, — la nature du bien étant l'objet de controverses inévitables parmi ceux mêmes qui sont résolus à ne pas faire le mal, — c'est à la majorité de choisir et au suffrage universel de décider. Il est donc vrai de dire avec Rousseau que « la loi est l'expression de la

volonté générale » si l'on comprend qu'il ne s'agit pas d'une volonté arbitraire, mais qu'au-dessus des lois faites par les hommes il y a une loi naturelle que leur raison doit s'efforcer d'interpréter — et qui doit inspirer leurs codes dans la mesure où ils parviennent à la connaître.

Le peuple pris en masse peut se tromper comme les individus qui le composent ; personne n'y contredit. Cet ancien adage : « La voix du peuple est la voix de Dieu » est faux, comme tant d'autres. Le suffrage universel est faillible ; il a commis dans le passé des erreurs tristement fameuses, il sera toujours exposé à en commettre. — Mais ceux qui l'attaquent et voudraient se réserver le droit de formuler les principes de la justice éternelle, ont-ils donc le privilège de l'infaillibilité ? Ils se croient supérieurs au vulgaire, — pourquoi ? Celui-ci parce que ses aïeux ont versé leur sang dans les batailles ou simplement ont acheté un office, en d'autres termes parce qu'il est noble ; celui-là parce qu'il est riche, cet autre parce qu'il est savant, lettré, ou — bachelier.

Sans méconnaître les avantages de la naissance et de la fortune au point de vue même de la culture intellectuelle, — quoiqu'il y eût bien des réserves à faire, — et tout en admettant que l'instruction contribue à développer la conscience et le sens politique, cependant, pour reprendre un mot connu, il y a quelqu'un qui a plus de jugement qu'un archiduc et qu'un prince de la science ou un baron de la finance, c'est Monsieur Tout-le-Monde. Il n'est pas question ici de compétence scientifique ou artistique, mais lorsqu'il s'agit de donner son avis sur la moralité et la capacité d'un homme qui va être appelé à prendre des résolu-

tions d'où dépend la sécurité et l'intérêt de chacun, le plus humble citoyen mérite d'être écouté. S'il n'a pas un nom glorieux à soutenir, une grande fortune à sauvegarder, il a sa vie même et son honneur à défendre, et sa famille à protéger. L'intérêt rend clairvoyant, et le cœur inspire l'intelligence la plus fruste lorsque la passion de la liberté, le sentiment sacré du droit, les affections domestiques enfin le pénètrent et l'animent.

Combien au contraire ceux qui se flattent d'appartenir à une classe supérieure ne se laissent-ils pas facilement duper par leur orgueil et leur égoïsme, dissimulant à leurs propres yeux sous le prétexte du bien public la défense des abus dont ils profitent ! Ajoutons qu'à mesure que l'instruction se répand dans le peuple, et que l'enseignement est plus largement donné, les votes sont plus éclairés et les erreurs du suffrage universel moins à craindre.

Les beaux esprits qui se flattent de constituer l'aristocratie de l'intelligence ont coutume de se plaindre que leur voix ne pèse pas plus dans une élection que celle du charbonnier. Si un homme dans notre temps avait eu le droit de s'irriter d'une pareille égalité, c'était Victor Hugo, ce prodigieux génie : cependant, nul n'a parlé avec plus de sympathie du vote populaire, nul ne l'a défendu avec plus d'éloquence. Pour lui non seulement le suffrage universel est profondément juste, mais il est profondément politique, et il a en outre sur les masses l'influence morale la plus féconde.

« Il y a un jour dans l'année, où le gagne-pain, le journalier, où l'homme qui traîne des fardeaux, l'homme qui casse des pierres au bord des routes, juge les représentants, le Sénat, les Ministres, le Président de la République.

Il y a un jour dans l'année où le plus modeste citoyen prend part à la vie immense du pays tout entier, où la plus étroite poitrine se dilate à l'air vaste des affaires publiques : un jour où le plus faible sent en lui la grandeur de la souveraineté nationale, où le plus humble sent en lui l'âme de la patrie... Le suffrage universel en donnant un bulletin à ceux qui souffrent leur ôte le fusil. En leur donnant la puissance, il leur donne le calme... Dissoudre les animosités, désarmer les haines, faire tomber la cartouche des mains de la misère, relever l'homme injustement abaissé et assainir l'esprit malade par ce qu'il y a de plus pur au monde, le sentiment du droit librement exercé ; reprendre à chacun le droit de force qui est le fait naturel et lui rendre en échange la part de souveraineté, qui est le fait social ; montrer aux souffrances une issue vers la lumière et le bien-être ; éloigner les échéances révolutionnaires et donner à la société avertie le temps de s'y préparer ; inspirer aux masses cette patience forte qui fait les grands peuples : voilà l'œuvre du suffrage universel, œuvre éminemment sociale au point de vue de l'Etat, éminemment morale au point de vue de l'individu. » (Discours à la Chambre, 30 mai 1850).

Un critique relèverait bien chez le poète, dans ce passage, une certaine exagération optimiste, cependant il a proclamé magnifiquement la vérité. Le suffrage universel répond à un besoin de la conscience publique ; il est passé dans nos mœurs depuis près d'un demi-siècle, — la condition du cens a été supprimée en 1848 : il ne saurait être question de revenir en arrière. En 1850 l'Assemblée législative, que Victor Hugo n'avait pu convaincre, voulut lui porter atteinte en exigeant de l'électeur trois ans de domicile dans la commune, ce qui était exclure un grand nombre d'ouvriers que la nature de leur travail contraint à de fréquents déplacements ; elle donna ainsi une arme redoutable à Louis Napoléon qui après le coup d'État

abolit la malheureuse loi du 31 mai, quitte à fausser ensuite l'institution par le régime des *candidatures officielles*, où les menaces et les promesses de l'administration étaient mises au service des hommes dévoués au gouvernement, et en réduisant les attributions du Corps législatif.

L'exercice du droit de vote. La femme et les droits politiques. Discussion. — Mais il est possible que les conditions du suffrage universel soient modifiées dans l'avenir. Deux penseurs éminents Stuart Mill en Angleterre, Secrétan en Suisse, ont réclamé pour la femme les droits politiques¹ et ils ont chez nous quelques partisans. L'utilité de cette réforme est très contestable, du moins en ce qui concerne les élections législatives ; car si la femme ne doit pas rester étrangère à la politique, il n'est pas conforme à la grande loi de la division du travail dans les sociétés qu'elle se mêle aux affaires publiques ; c'est au foyer domestique, par son influence sur son mari, sur ses fils, que son action pacifique et modératrice s'exercera le mieux. Toutefois de bons esprits, tels que M. Fouillée, pensent qu'on pourrait admettre sinon la participation directe de la femme au suffrage et à la puissance collective, du moins sa représentation par le chef de la famille « auquel on accorderait deux voix au lieu d'une, comme mandataire des droits et des intérêts d'une famille et non pas seulement d'un individu. »

En France, aucun électeur ne peut avoir plus d'un suffrage ; ainsi, aux élections sénatoriales, le député

1. Depuis quelque temps en Angleterre les femmes non mariées peuvent voter aux élections municipales.

qui se trouve en même temps conseiller général n'a pas droit pour cela à un double vote. Une expérience du suffrage universel avec le vote *plural* se fait maintenant en Belgique ; mais dans ce pays ce n'est pas seulement le chef de famille qui a droit à plus d'une voix, c'est aussi le possesseur d'une certaine fortune ou d'un diplôme de capacité.

Le système ainsi pratiqué soulève des objections : si l'on considère l'influence que donnent la richesse ou l'instruction, déjà avec le vote simple il y a des citoyens qui indirectement se trouvent en fait disposer de plus d'une voix ; par suite, il ne conviendrait pas d'augmenter par une mesure législative cette sorte d'inégalité politique que tendent à créer entre les membres d'une même nation les différences de fortune et de savoir.

Le scrutin individuel et le scrutin de liste. — Avec le scrutin uninominal ou individuel, les électeurs sont mieux en état d'apprécier la valeur du candidat. Cependant le scrutin de liste a encore chez nous de nombreux partisans ; ils reprennent les arguments qui l'avaient fait préférer en 1848 et en 1885. Ils disent que le député aurait ainsi plus d'indépendance et pourrait suivre plus librement une politique d'avenir capable de concilier avec le temps les intérêts des diverses régions de la France ; — qu'il serait moins exposé à céder à l'esprit de clocher et à subordonner, pour assurer sa réélection, les intérêts supérieurs de la nation aux intérêts particuliers de sa circonscription.

Mais le scrutin de liste présente encore le danger de faire dépendre le député d'un comité électoral tout-

puissant, et de donner une importance trop grande à un candidat placé en tête de la liste comme pour servir aux autres de « remorqueur ».

Problème. Les minorités. La représentation proportionnelle. — Divers publicistes demandent encore que dans la députation d'un département la minorité obtienne, au scrutin de liste, une représentation proportionnelle.

Supposons, par exemple, que dans un département cent mille électeurs soient partisans d'un certain programme politique, et cinquante mille du programme contraire; avec l'élection au scrutin de liste et à la majorité relative, la minorité n'est pas représentée à la Chambre, tandis que, avec le système proposé, elle aurait ici un député sur trois.

C'est là une question à examiner, comme il y en a tant lorsque l'on s'occupe en politique des applications particulières¹; dans cette science complexe et difficile il y a toujours matière à discussion, même entre les hommes qui s'entendent sur les principes. — De quelque manière qu'elle soit résolue, il ne s'agit pas de porter atteinte à la souveraineté nationale mais au contraire d'obtenir, au moyen toujours du suffrage universel, la représentation la plus satisfaisante et la plus fidèle qu'il se peut du peuple tout entier.

1. Mentionnons pour mémoire le système chimérique de l'élection par catégories de citoyens (agriculteurs, industriels, artisans, artistes, etc.); — il faudrait commencer par rétablir le régime des castes et des corporations.

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS.

LA SÉPARATION ET LA COOPÉRATION DES POUVOIRS.

La séparation des pouvoirs et la garantie des droits. — La question de l'origine des pouvoirs publics étant résolue, examinons leur organisation. Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont distincts et confiés à des mains différentes. Pourquoi ? Ne serait-il pas plus simple de les réunir dans les mêmes mains ? En effet ! Mais il faut se défier en politique des solutions « simplistes » ; un État civilisé a quelque chose de la complexité des organismes vivants dont la supériorité se mesure à la division du travail physiologique.

Le principe de la séparation des pouvoirs est fondamental dans notre droit public. « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni *la séparation des pouvoirs déterminée*, n'a pas de Constitution. » Cet article de la Déclaration des droits de 1789 se retrouve dans la Constitution de 1848 sous cette forme : « La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre. »

Il y a à cela plusieurs raisons. Un peuple libre a le droit de déléguer ses pouvoirs et de les reprendre lors de l'expiration de leur mandat à ceux qui ne se sont

pas montrés dignes de sa confiance ; mais il importe précisément d'avoir des garanties à l'égard des hommes temporairement investis de l'autorité et de s'assurer qu'ils n'en useront pas de manière à empêcher qu'on ne puisse la leur reprendre.

Dans les cités de l'antiquité, ce fait se produisait souvent : Un personnage se déclarait ami du peuple et défenseur des droits de la démocratie contre l'aristocratie ; il demandait des gardes que le peuple lui accordait facilement, « craignant tout, comme le dit Platon ¹, pour son défenseur et ne redoutant rien pour lui-même. » Puis il usait de son pouvoir pour commettre à l'égard des riches des exactions qui lui servaient à entretenir une garde plus nombreuse, et enfin il devenait l'oppresseur de ceux mêmes qui avaient créé sa puissance. Lorsque les citoyens voulaient lui retirer des mains l'arme imprudemment livrée, le tyran n'hésitait pas à la tourner contre eux ; avec ses mercenaires aguerris il était devenu plus fort que le peuple. Ainsi le despotisme sortait de la démocratie dans les républiques qui reposaient pourtant sur le principe de la souveraineté nationale.

Supposons qu'une Assemblée élective concentre en elle tous les pouvoirs publics, on risquera d'avoir cinq cents tyrans au lieu d'un seul. En admettant qu'elle n'ait pas la volonté ou les moyens de prolonger ses pouvoirs au delà du terme fixé elle pourra faire peser pendant plusieurs années son despotisme sur la nation. Si, comme Louis XIV, elle peut dire : « l'État c'est moi », parce qu'elle dispose à la fois du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, son autorité

1. *La République*, liv. VIII.

est absolue comme l'était celle des anciens rois ; il dépend d'elle de faire des lois injustes pour les appliquer elle-même aux individus qui lui sont suspects, elle peut user contre la minorité de la confiscation et des proscriptions.

Une assemblée, en France, a eu ce pouvoir : la Convention ; tant qu'elle a duré, les libertés publiques ont été suspendues, les droits de l'homme et du citoyen étaient sans garanties. Le salut de la patrie demandait alors ce sacrifice temporaire. La guerre contre l'étranger et contre les ennemis de l'intérieur exigeait à cette terrible époque un régime d'exception analogue à celui qui était proclamé dans la république romaine lorsque la patrie étant en danger on nommait un dictateur.

Les patriotes avaient dû, pour ainsi dire, mettre la France entière en état de siège. « La République, disait un membre du Comité de salut public, n'est plus qu'une grande ville assiégée, il faut que la France ne soit plus qu'un vaste camp. »

La Convention avait proclamé elle-même le caractère d'exception de ce régime en déclarant (10 octobre 1793) que *le gouvernement provisoire de la France était révolutionnaire jusqu'à la paix*. L'inviolabilité personnelle des représentants du peuple fut même supprimée alors, et le Comité de sûreté générale pouvait, s'ils étaient suspects, les décréter d'accusation comme les simples citoyens.

Mais, dans les deux Constitutions élaborées par la Convention en 1793 et en 1795, le principe de la séparation des pouvoirs était reconnu ; l'exécutif avait son autorité distincte, — et même les juges élus par le peuple puisaient dans leur origine une indépen-

dance plus grande que celle qu'ils ont eue par la suite. www.libtool.com.cn

On pourrait dire : puisque le peuple en possession du droit de vote peut appeler au gouvernement les meilleurs citoyens, pourquoi tant de précautions à l'égard de ses chefs et qu'est-il besoin de tant de garanties ? — Certes, il ne faut pas, à l'exemple de quelques politiques de l'école de Robespierre ou de Marat, exagérer la défiance jusqu'au point de ne voir dans les hommes au pouvoir que des suspects ; on en vient ainsi à ne leur laisser, principalement à ceux qui détiennent l'exécutif, qu'une ombre d'autorité, et à paralyser l'initiative du bien sous prétexte d'empêcher le mal. — Mais, d'une part, le suffrage universel peut se tromper dans ses choix, d'autre part, l'exercice du pouvoir risque d'en développer le goût à l'excès et de produire l'esprit de domination : qui peut tout est amené à vouloir plus qu'il ne doit. Les meilleurs alors se justifient à leurs propres yeux de l'abus qu'ils font de l'autorité en prétextant de l'intérêt public ; s'ils ne cèdent pas à un égoïsme vulgaire pour satisfaire délibérément leur ambition au détriment de l'État, ils sont tentés au moins d'imposer à autrui leur conception du bien, et de violer les droits du peuple pour faire son bonheur à leur manière. « C'est une expérience éternelle, dit Montesquieu ¹, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ? la vertu même a besoin de limites. »

L'auteur de l'*Esprit des Lois* ajoute : « Pour qu'on

1. *L'Esprit des Lois*, liv. XI, chap. 4.

ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » Il expose ensuite sa théorie à l'occasion de la constitution d'Angleterre et distingue les trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire.

« Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. — Lorsque dans le même homme ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. — Si la puissance de juger était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur... »

Le Pouvoir judiciaire. — Cependant il n'y a, d'après notre Constitution, que deux pouvoirs publics ; quelle est donc dans l'État la situation du Pouvoir judiciaire ? — Il se rattache à l'exécutif qui nomme les magistrats ; aussi bien, la puissance de juger est-elle dans le langage même de Montesquieu « la puissance exécutive des lois qui dépendent du droit civil. » Mais l'autorité judiciaire, dont nous verrons plus loin l'organisation, n'en a pas moins des garanties spéciales d'indépendance. Les juges n'ont pas, comme les fonctionnaires administratifs, à exécuter les ordres du Gouvernement ; celui-ci ne peut modifier leurs décisions, ni substituer sa volonté à leurs arrêts. Un conseiller à la cour, un juge n'est pas révocable comme un préfet : ces magistrats ne peuvent être dépossédés de leurs fonctions, en raison de la manière dont ils les remplissent, que pour forfaiture ; et ils n'ont

pas à craindre d'être destitués s'ils avaient à refuser de rendre des arrêts contraires à leur conscience. On a objecté cependant que l'espoir d'une situation meilleure pourrait déterminer une complaisance excessive pour le Gouvernement dans les poursuites exercées contre les particuliers; divers projets de réforme ont été mis en avant dans le but de régulariser l'avancement et de restreindre la possibilité des mesures arbitraires. — Des progrès pourront être réalisés de ce côté.

Sous la Révolution la séparation des pouvoirs était portée plus loin, puisque les juges étaient élus par le peuple pour un temps déterminé. C'est ce qui a lieu également, dans la plupart des États de l'Union américaine, surtout depuis un demi-siècle, mais non pas toutefois pour la justice fédérale. L'expérience de ce système n'a pas donné de bons résultats. On y a vite renoncé chez nous, et il est vivement attaqué aux États-Unis : l'application des lois civiles exige une compétence spéciale et une connaissance approfondie de la jurisprudence; d'autre part, les garanties d'indépendance et par suite d'impartialité sont insuffisantes avec le renouvellement périodique. La liberté, l'honneur, la fortune d'un homme peuvent dépendre de l'issue d'un procès. Il ne faut pas qu'il soit exposé à le perdre parce qu'il a fait partie d'une minorité; il ne faut pas tout au moins que le juge puisse être soupçonné de rendre des services plutôt que des arrêts. La magistrature ne doit pas plus être un instrument d'oppression entre les mains d'un comité électoral qu'entre celles du Gouvernement.

Enfin, que deviendrait l'unité de législation, si dans telle ou telle circonscription le candidat n'était nommé

qu'à la condition de ne pas appliquer les lois qui déplaisent? www.libtool.com.cn

On a proposé encore d'autres systèmes. Attribuer la nomination des juges au Parlement; ou encore à un collège électoral composé d'hommes de loi et de conseillers généraux.... La discussion nous entraînerait trop loin; nous ne les mentionnons que pour montrer l'importance qui s'attache à la garantie des libertés du citoyen, et la complexité des problèmes politiques que les esprits irréflechis se figurent pouvoir résoudre en se jouant et au pied levé.

Les rapports du Pouvoir législatif et du Pouvoir exécutif. — La question des rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif est difficile entre toutes. Le principe de la séparation est juste, nous l'avons montré : il faut y voir autre chose et plus que la loi générale de la division du travail ; — mais leur coopération n'est pas moins nécessaire dans l'État à l'œuvre commune du gouvernement que celle des organes distincts à l'entretien de la vie dans notre corps. La vie du corps social, elle aussi, est une synthèse ; toutes les parties que l'analyse sépare y doivent concourir harmonieusement et conspirer à un même but qui est le bien public. La définition de Cuvier s'applique également à lui : « Tout être organisé forme un ensemble, un système clos dont les parties se correspondent mutuellement et concourent à une même action définitive par une réaction réciproque. »

Les pouvoirs publics ont bien chacun un rôle différent et une autorité propre ; mais pourtant leurs attributions se pénètrent mutuellement et l'indépen-

dance qu'ils possèdent l'un vis-à-vis de l'autre n'est point absolue. D'une part, l'exécutif participe à l'œuvre législative puisqu'il a, concurremment avec les Chambres, l'initiative des lois, et d'autre part le Parlement intervient dans le gouvernement puisqu'il contrôle les actes de l'exécutif et inspire sa politique. Il n'en saurait être autrement : les ministres doivent pouvoir proposer aux délibérations des législateurs les réformes qu'ils jugent nécessaires et s'opposer aux projets de loi qui leur semblent impraticables. Même la loi du budget ne peut émaner que de leur initiative car il leur appartient de préparer l'état des dépenses et des recettes au moyen des informations qu'ils possèdent sur les besoins de leur service et sur les ressources du pays. Le Parlement, de son côté, ne reste pas confiné dans ses travaux législatifs, puisqu'il est appelé à décider de la paix ou de la guerre, et à se prononcer sur la valeur des différents traités, — puisqu'enfin il renverse le Ministère lorsque les actes du Pouvoir exécutif n'ont pas son approbation.

Les prérogatives du Président de la République et celles des Chambres établissent entre les pouvoirs publics une dépendance réciproque qui est la condition même de l'autorité particulière de l'Exécutif et du Législatif. La souveraineté n'a pas été déléguée à l'un à l'exclusion de l'autre, mais à tous les deux. La Constitution donne au chef de l'État le droit d'ajourner les Chambres pendant un mois jusqu'à deux fois dans la même session, de provoquer une délibération nouvelle sur une loi qu'il juge impolitique — avant de la promulguer, de dissoudre même la Chambre des députés s'il a pour lui le Sénat.

Le pouvoir prépondérant. — Cependant, quand on parle de l'équilibre et de la pondération des pouvoirs, il ne faut pas oublier que l'autorité ne saurait être également répartie. Dans un pays libre le pouvoir prépondérant c'est le Parlement qui possède seul une délégation directe de la Souveraineté. Un acte du Président de la République qui ne serait pas contre-signé par un ministre serait illégal et les agents qui l'exécuteraient s'exposeraient à des pénalités pour crime de forfaiture. Or les ministres sont responsables devant les Chambres, et si en définitive après une dissolution, la nation soutient, en les renommant, la politique de ses députés, le chef du Pouvoir exécutif est obligé de se soumettre ou de se démettre, suivant une parole fameuse. D'ailleurs s'il persistait à vouloir garder, sans faire appel au pays, un Ministère qui après avoir été condamné par un vote consentirait à rester en place, la Chambre des Députés en refusant de voter le budget rendrait impossible son gouvernement. — Tout agent du fisc qui ferait le recouvrement de contributions non autorisées par la représentation nationale pourrait être condamné comme concussionnaire et tomberait sous le coup des pénalités sévères édictées par le Code dans l'article 174.

Lorsqu'il s'agit des cérémonies publiques, des solennités nationales, de préséances, le chef du Pouvoir Exécutif apparaît bien comme le chef de l'État, et il occupe la première place, parce qu'il personnifie la France devant les nations étrangères; mais en réalité le premier pouvoir de l'État est le Pouvoir législatif.

CHAPITRE VII

LE POUVOIR EXÉCUTIF.

La Liberté et le gouvernement personnel. —

Tout citoyen participe à la souveraineté, mais tout citoyen est sujet de la loi : l'obéissance aux lois c'est la liberté, quand les lois sont l'expression de la raison commune et de la volonté nationale. Il faut que la loi règne, il faut qu'elle règne sur tous, sur le chef de l'État et sur les ministres, sur les fonctionnaires quels qu'ils soient, que le peuple souverain — directement ou indirectement — a investis à un titre ou à un autre d'une parcelle de l'autorité publique, aussi bien que sur les particuliers et le plus humble des électeurs. N'est-il pas juste alors que le pouvoir qui fait les lois, que ce pouvoir qui est l'émanation la plus directe du suffrage populaire, ne reconnaisse pas de supérieur, et qu'il exerce au contraire sur les autres sa légitime supériorité ?

Ce principe si clair est pourtant souvent méconnu ; et s'il triomphe aujourd'hui après des luttes séculaires et des guerres sanglantes, ses adversaires n'ont pas tous désarmé, et même après la victoire les défenseurs de la liberté doivent faire bonne garde. Le combat de la violence contre l'injustice, de la vérité contre l'ignorance, est aussi ancien que l'humanité,

et malgré les conquêtes du droit, malgré les progrès de la civilisation, il menaçait de durer autant qu'elle.

« La révolution de 1789, dit M. Eugène Pierre, a eu pour résultat principal de subordonner le Pouvoir Exécutif au Pouvoir Législatif et de déterminer les limites dans lesquelles le gouvernement peut se mouvoir pour l'application des lois. Notre histoire depuis cette époque n'est que le récit des conflits engagés entre les deux Pouvoirs, et des efforts déployés par les divers gouvernements pour échapper à la tutelle des représentants du pays ¹ ». — « L'Exécutif vaincu en 1791, presque écrasé en 1793, réduit encore à merci en 1795, prend sa revanche en 1799, assure ses positions en 1802, gagne, en 1804, une bataille comme Napoléon les gagnait. En 1814, il retourne à ses sources ; il s'affaiblit à peine en 1815, un peu plus en 1830. Jeté brusquement à terre en 1848, il se relève en 1852, puis décline, rongé d'une maladie mystérieuse et lente. La guerre allemande lui porte le dernier coup, et la Constitution de 1875, surtout dans la manière dont on l'interprète et dont on l'applique, consacre... la victoire du Législatif ² »

Historique. Le Pouvoir exécutif sous la Révolution — La Constitution de 1791 avait conservé la royauté, mais le pouvoir royal était réduit à peu de chose. Le roi ne pouvait pas nommer les juges ni même les administrateurs du département et du district, qui étaient élus ; il ne pouvait dissoudre l'Assemblée, il ne partageait pas avec elle l'initiative des lois : il avait seulement le droit de concourir à leur achèvement par la *sanction* (le mot signifiant ici approbation

1. *Traité de Droit politique*, page 91. Il s'agit, bien entendu, de l'histoire de notre politique intérieure.

2. Charles Benoist, *La Vie Nationale*, liv. II, chap. 2. Le texte complet est « consacre quant à présent », mais nous voulons croire à une victoire définitive malgré les efforts des partis qui rêvent la restauration du pouvoir monarchique ou la dictature.

et confirmation); mais quand il la refusait, son *veto*¹ n'était que *suspensif* pour deux législatures au plus, c'est-à-dire pour quatre ans. La Constituante avait à peu près réalisé la formule dont on se sert d'ordinaire pour caractériser la monarchie anglaise : *Le roi règne et ne gouverne pas.*

La Constitution de 1794 qui ne fut pas appliquée déferait le pouvoir exécutif à un Conseil de vingt-quatre membres choisis par le corps législatif.

La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), n'établit pas un Président de la République, on redoutait trop encore la monarchie; le pouvoir exécutif fut confié à un *Directoire* de cinq membres nommés par le Conseil des Anciens sur la présentation de celui des Cinq-cents, et renouvelable chaque année par cinquième; chacun d'eux présidait pendant trois mois seulement. Ils n'intervenaient pas dans l'œuvre législative par la sanction, le *veto* ayant été attribué au Conseil des Anciens; mais ils eurent la direction de la force armée — sans pouvoir d'ailleurs la gouverner directement — et la nomination des fonctionnaires, particulièrement celle des commissaires auprès des municipalités et des tribunaux pour surveiller l'exécution des lois; ils devaient gouverner avec des ministres, et ils étaient responsables.

Le Consulat et l'Empire. — Après le coup d'État du 18 brumaire, la Constitution de l'an VIII (1799), élaborée par un Gouvernement provisoire, dépouille le pouvoir législatif de l'initiative des lois. Trois consuls

1. Le mot *veto* signifie en latin *je m'oppose*; c'était dans l'ancienne Rome la formule dont se servaient les tribuns du peuple pour annuler une décision du Sénat.

sont nommés pour dix ans, le premier seul gouverne en réalité. www.wilschoisissent.com Sénat de quatre-vingts membres, qui choisit lui-même dans la liste des candidats nationaux les membres du Corps législatif. C'était en somme le gouvernement personnel substitué au gouvernement représentatif. Les sénatus-consultes de l'an X et de l'an XII (1802 et 1804), ne firent que consommer la ruine des libertés publiques en établissant d'abord le Consulat à vie, puis en faisant du Premier consul un Empereur héréditaire.

La Restauration. La Charte. — Lorsque l'Empire tomba, Louis XVIII ne pouvait restaurer la monarchie absolue ; mais il ne se rallia pas cependant au principe de la souveraineté nationale. S'intitulant Roi de France, par la grâce de Dieu, il *octroya* à ses *sujets* une Charte constitutionnelle dont voici les dispositions essentielles : Au Roi seul, appartient la puissance exécutive. Il a en outre seul l'initiative des lois, les Chambres ne pouvant que *supplier* le roi de proposer telle ou telle loi. Il nomme les membres de la chambre des Pairs qui doit avec la chambre des Députés délibérer sur les projets que le Gouvernement leur présente. Les députés sont nommés au suffrage restreint, ils votent l'impôt avant les pairs et peuvent traduire les ministres devant la chambre haute.

La Révolution de 1830. La Monarchie de Juillet. — Après la Révolution de Juillet 1830, le régime monarchique devient plus franchement parlementaire et plus libéral. Louis-Philippe reconnaît la souveraineté nationale, puisqu'il ne s'intitule plus roi de France, mais roi des Français et ne prétend

plus *octroyer* la Charte. Les Chambres ont avec lui l'initiative des lois, la dignité de pair de France est conférée à vie, mais elle ne peut plus être héréditaire et la loi détermine les catégories de citoyens parmi lesquels il doit choisir. Les conditions de cens et d'âge pour l'éligibilité et l'électorat sont abaissées.

La Révolution de 1848. La Seconde République. — La Constitution républicaine de 1848 remet le Pouvoir Exécutif à un Président responsable nommé pour quatre ans au suffrage universel avec scrutin secret. Instruits par l'expérience, les républicains avaient renoncé à partager entre plusieurs les fonctions du Chef de l'État : le Directoire avait été divisé ; et dans le triumvirat consulaire, les deux collègues de Bonaparte n'avaient eu aucune autorité effective.

Le Pouvoir législatif est confié à une chambre unique que le Président de la République n'a pas le droit de dissoudre ni de proroger sans encourir la déchéance pour crime de haute trahison. L'Assemblée nationale, sur la présentation de trois candidats, faite par lui, nomme un Vice-Président de la République, qui préside de plein droit le Conseil d'État.

La grande République américaine a également un Vice-Président ; l'institution a été considérée comme inutile chez nous, maintenant que l'élection par le Congrès rend facile et prompte la désignation d'un nouveau Président.

Aux États-Unis le Président est élu aussi par le suffrage universel, à deux degrés cependant. Mais ils ne sont pas dans la même situation que la France où l'expérience de 1852 a montré que la nomination par

le suffrage universel peut donner au chef de l'État une force dangereuse pour les libertés publiques.

La durée des pouvoirs du Président est plus longue aujourd'hui chez nous qu'elle n'était en 1848 et qu'elle n'est aux États-Unis ; le chiffre de sept ans peut sans doute être discuté, mais avec les garanties du régime parlementaire il n'y a pas là un danger, tandis qu'on peut y voir un élément de stabilité pour les institutions. Enfin, sous la seconde République, le Président n'était pas rééligible comme maintenant à l'expiration de son mandat, mais seulement quatre ans après. D'après les événements qui suivirent, cette restriction a pu sembler dépourvue d'efficacité : il y a là d'ailleurs encore matière à discussion.

Le second Empire. — Louis Napoléon Bonaparte n'aurait pas pu être réélu président de la République ; en décembre 1851 il renversa la Constitution de 1848 à laquelle il avait prêté serment de fidélité, et bientôt après il rétablit l'Empire ¹. Comme Napoléon I^{er} en 1802, il demanda à un plébiscite, c'est-à-dire au vote direct des citoyens, de reconnaître le régime autoritaire ; — et le suffrage universel, dont l'éducation n'était pas faite encore, consacra pour un temps la mainmise sur la liberté.

La Constitution de 1852 accordait au chef de l'État seul l'initiative des lois, le droit de faire les traités, et celui de déclarer la guerre. Les ministres n'étaient pas responsables devant les Chambres, et lui-

1. Il prit d'abord le titre de Président de la République comme Napoléon I^{er} avait pris en 1802 celui de Premier Consul à vie ; mais le 7 novembre 1852, un sénatus-consulte lui conférait la dignité impériale en la déclarant héréditaire.

même ne l'était que devant le peuple auquel il avait exclusivement le droit de faire appel. Le Sénat se composait des cardinaux, des maréchaux et des membres nommés par lui. C'était son Conseil d'État qui préparait les lois et devait les soutenir devant le Corps législatif. Quant aux députés, qui étaient d'ailleurs élus sous le régime de la candidature officielle, ils avaient bien la faculté de rejeter les lois et le budget, mais ils ne pouvaient y introduire aucun amendement. La tribune avait été supprimée pour bien marquer l'abolition du régime parlementaire ; chacun devait parler de sa place, et les débats n'avaient qu'une publicité très restreinte. Ajoutons que la *loi de sûreté générale* votée en 1838 autorisait le Pouvoir Exécutif à interner et à déporter sans jugement les citoyens qui lui étaient suspects, complétant ainsi cette organisation despotique qu'on appelle le *Césarisme*.

Après quelques années d'oppression, *l'absolutisme* dut s'atténuer ; dès 1860, des concessions furent faites au *libéralisme*, et les débats des Chambres acquirent plus d'importance.

En 1867 commence cette période nouvelle du gouvernement de Napoléon III qu'on a appelée l'Empire libéral. Les sénatus-consultes de 1869 et 1870 soumis à la ratification populaire par le plébiscite du 8 mai restaurent au moins en partie le régime parlementaire et font de l'Empire une sorte de monarchie constitutionnelle, où le chef de l'État cependant, restant nominalement responsable devant le pays lui-même, pouvait ne pas tenir compte des volontés des Chambres.

Les origines de la Constitution. La troisième

République. — Après le désastre de Sedan, un *Gouvernement de la défense nationale* se constitua provisoirement (4 septembre 1870). Cinq mois après seulement le pays put être consulté : l'*Assemblée nationale* qui fut élue alors avait le pouvoir constituant — ainsi qu'il résulte de la nature des circonstances, et comme l'indiquait le premier décret du 15 septembre 1870 qui n'avait pu recevoir son exécution. Elle réunit d'abord en elle tous les pouvoirs publics, comme la Convention et comme la Constituante de 1848. Elle délégua provisoirement le gouvernement à M. Thiers, avec le titre de *Chef du Pouvoir Exécutif*, puis (31 août 1871) avec celui de Président de la République Française. Il était responsable devant elle, ainsi que le conseil des ministres, avec lequel il devait gouverner.

M. Thiers ayant donné sa démission à la suite d'un vote contraire à sa politique (24 mai 1873), le pouvoir Exécutif fut confié au maréchal Mac-Mahon pour sept ans — son prédécesseur n'avait été nommé que pour la durée de l'Assemblée — : c'est ce qu'on a appelé le Septennat. Le texte de la loi du 20 novembre 1873 spécifiait dans l'article 1^{er} que ce pouvoir devait continuer à être exercé avec le titre de Président de la République et dans les mêmes conditions, jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles.

L'article 2 était ainsi conçu : « Dans les trente jours qui suivront la promulgation de la présente loi une commission de trente membres sera nommée en séance publique et au scrutin de liste pour l'examen des lois constitutionnelles. » La majorité de l'Assemblée était monarchique ; mais, dans l'impossibilité de

s'entendre où se trouvèrent les orléanistes, c'est-à-dire les partisans de la monarchie de Juillet, et les légitimistes fidèles aux Bourbons et au drapeau blanc, la République fut adoptée « comme le gouvernement qui divisait le moins. »

Ainsi fut votée la Constitution de 1875.

En 1876 les élections envoyèrent aux Chambres une majorité républicaine ; aussi toutes les tentatives faites par le Pouvoir Exécutif, pendant *la période du 16 mai* (1877), pour gouverner la République « sans républicains » — et pour annihiler le Parlement, ont-elles échoué : après la démission du Maréchal (janvier 1879) la Constitution fonctionna suivant les règles du régime parlementaire en assurant au Pouvoir Législatif sa prépondérance normale ; elle a été, nous l'avons vu, amendée à diverses reprises dans le sens démocratique.

Les limites du Pouvoir exécutif. L'ordre et la liberté. — En résumé il existe, l'histoire nous le montre, deux systèmes extrêmes au sujet du Pouvoir exécutif : l'un attribue à l'homme qui doit l'exercer, roi, empereur ou même président de la République, une puissance telle que le Pouvoir législatif en est annulé ou tout au moins réduit à l'excès ; l'autre supprime le chef de l'État, ou amoindrit son autorité au point de l'absorber presque entièrement dans l'Assemblée élue pour faire les lois.

Entre les deux conceptions opposées se place celle qui a inspiré les auteurs de notre Constitution telle qu'elle existe à l'heure actuelle. Ils ont voulu donner au Gouvernement la force qui lui est nécessaire pour défendre les intérêts du pays au dehors, et pour assu-

rer la sécurité au dedans, — tout en contenant son autorité dans de justes limites.

Concilier l'ordre avec la liberté, c'est le grand problème de la politique ; on conçoit qu'il prête toujours aux controverses. Ceux qui affectent l'indifférence en matière politique n'en comprennent pas la gravité. Ils s'étonnent des agitations de la vie publique, ils se plaignent d'être troublés dans leur tranquillité ou dans leurs affaires : — égoïstes imprudents, utilitaires à courte vue, ils ne voient pas que le droit de déclarer la guerre sans contrôle attribué au chef de l'État peut causer la ruine de la Patrie, ou qu'au contraire, l'impuissance gouvernementale la conduirait à l'anarchie et l'exposerait sans défense aux coups de l'étranger.

CHAPITRE VIII

LE POUVOIR LÉGISLATIF. LES DEUX CHAMBRES.

Le rôle du Sénat. — La mission de faire les lois et de contrôler les actes du gouvernement est partagée entre deux Chambres. La première Constituante et celle de 1848 n'avaient établi qu'une seule Assemblée législative : l'institution du Sénat rencontre encore à notre époque des adversaires ; — quelle est donc sa raison d'être ?

A première vue une seconde Chambre peut sembler inutile ou dangereuse : — inutile, comme faisant double emploi, si elle est issue comme la première de l'élection populaire ; — dangereuse, si elle ne tient pas ses pouvoirs du suffrage universel et met en échec la représentation nationale.

Cependant la Convention, quand elle organisait la République, avait jugé cette institution nécessaire. Aux États-Unis, elle existe non seulement dans la constitution fédérale, mais dans la constitution particulière de tous les États, même les plus démocratiques ; — ceux qui ne l'avaient pas admise à l'origine, le Vermont et la Pensylvanie, ont jugé bon de l'adopter par la suite. Depuis 1848, la République helvétique a aussi deux conseils. L'Angleterre a sa Chambre des Communes et sa Chambre des Lords ; et dans la

plupart des monarchies constitutionnelles, en Belgique, en Italie, etc. le Parlement est aussi divisé en deux parties. Quelques pays cependant, tels que la Grèce et le Mexique, font exception.

Les motifs de la création d'une Chambre haute ne sont pas tous les mêmes dans les différents pays; chez nous, les politiques d'opinion républicaine qui en sont partisans font valoir les considérations suivantes :

La dissolution. — 1^o C'est une chose mauvaise pour tout possesseur du pouvoir, individu ou assemblée, de n'avoir que lui à consulter; une majorité toute puissante devient aisément despotique : par un régime d'oppression elle prépare les voies à la dictature.— Le droit donné au chef de l'État de dissoudre la Chambre des députés, en vue de parer à ce danger, pouvait d'autre part devenir entre ses mains un instrument de tyrannie s'il était appelé à l'exercer seul : la Constitution en exigeant qu'il y fût autorisé par la seconde Chambre a résolu la difficulté.— Ainsi, le pouvoir législatif trouve en lui-même le frein qui l'arrête, s'il est tenté de dépasser les bornes; la souveraineté nationale n'en doit subir aucune atteinte, puisque la dissolution est un appel au pays. En définitive, c'est le pays qui juge en dernier ressort; il donnera tort au Gouvernement en consacrant par un vote nouveau la majorité, ou bien il mettra fin au conflit en repoussant le programme d'un parti dont il condamne la politique.

La Cour de justice. — 2^o Le Sénat, gardien de la Constitution, ne sert pas seulement à défendre l'administration et la magistrature contre les empiétements du Pouvoir législatif, il a pour mission aussi

de renfermer l'Exécutif dans ses attributions et de le maintenir dans la légalité : la Chambre des députés peut traduire les ministres devant lui, et comme Cour de justice il reçoit l'accusation.

La double délibération. — 3^o L'obligation de soumettre successivement les projets de loi aux délibérations de deux Assemblées assure à l'œuvre législative la maturité nécessaire ; elle s'oppose à l'adoption de mesures précipitées et hâtives qu'une majorité a pu voter, dans ses moments d'effervescence, par entraînement et sans en avoir assez pesé les conséquences ¹.

Dans les institutions judiciaires on trouve quelque chose d'analogue, car un second tribunal peut réformer la sentence des premiers juges ; c'est un correctif pour les erreurs auxquelles l'homme faillible, par nature, est toujours exposé.

Le contrôle des deux Chambres l'une par l'autre fait que chacune s'acquitte de sa tâche avec plus de réflexion en s'attachant à prévoir les objections et à y répondre.

La politique vit de transactions, de concessions mutuelles ; il faut y apporter un grand esprit de conciliation : rien de plus propre à développer de pareilles dispositions chez les hommes d'État que ces rapports des deux Chambres en vue d'une entente.

L'influence modératrice. — 4^o Il existe chez un peuple deux tendances qui sont également indispensables à la vie nationale, mais qu'il est nécessaire de corriger l'une par l'autre ; c'est, d'une part, le

1. Cet argument a été opposé par Washington aux hommes d'État qui ne voulaient qu'une seule Chambre dans la Constitution fédérale.

goût des innovations et l'amour du changement ; d'autre part, la fidélité aux traditions et l'attachement aux habitudes. — Si la première régnait seule, le pays livré à des agitations sans fin ferait l'expérience des plus dangereuses utopies. Au contraire, la force conservatrice dominant sans partage, tout progrès serait impossible : l'immobilité ne serait pas moins fatale à l'État que des révolutions continuelles. — Eh bien, la Chambre des députés représente jusqu'à un certain point l'esprit qui pousse la nation dans des directions nouvelles ; le Sénat sera plutôt pénétré du besoin de stabilité, et il exercera dans le Parlement une influence modératrice.

C'est la pensée qui inspirait la Convention lorsqu'elle introduisait le principe des deux Assemblées dans la Constitution de 1795. Elle l'a exprimée sous cette forme oratoire : « Le conseil des Cinq-Cents doit être l'imagination de la République, le conseil des Anciens en sera la raison ».

Le recrutement du Sénat. — Le rôle que le Sénat est appelé à jouer dans l'État explique les différences qui existent entre son recrutement et celui de la Chambre. Ces différences, on les retrouve plus ou moins dans les Constitutions étrangères ; elles portent sur la manière dont sont nommés ses membres, sur leur âge, sur leur nombre, et enfin sur l'époque et le mode de renouvellement de leur mandat.

Il ne pouvait être question, dans un État démocratique, d'admettre une pairie héréditaire — comme sous la Restauration ou comme à la Chambre des lords en Angleterre. Attribuer la nomination du Sénat au Pou-

voir exécutif, c'était en faire un instrument de tyrannie comme sous le régime impérial. On s'explique les défiances dont il a été l'objet de la part des esprits libéraux, — défiances qui n'ont même pas encore entièrement disparu — par le souvenir du triste rôle qu'il a joué à d'autres époques, notamment sous Napoléon I^{er}. On sait qu'il s'empessa de prononcer la déchéance de l'empereur au jour de la défaite, après avoir servilement obéi à tous ses caprices pendant le temps de sa puissance : jamais ne fut mieux vérifiée qu'alors cette parole : « On ne s'appuie que sur ce qui résiste. »

Les inamovibles. — Les auteurs de la Constitution de 1875, après des discussions laborieuses, avaient institué un régime de transaction qui s'est trouvé n'être qu'un régime de transition et a été profondément modifié par la revision de 1884. Soixante-quinze des membres de la Chambre haute, c'est-à-dire le quart, étaient nommés par l'Assemblée nationale au scrutin de liste, et ils étaient inamovibles. En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, le Sénat lui-même était appelé à pourvoir à leur remplacement. — L'élection des autres était laissée aux départements et aux colonies suivant une proportion fixée par la loi.

Maintenant, le Sénat ne se recrute plus lui-même partiellement ; l'inamovibilité a été supprimée comme incompatible avec la responsabilité qui doit s'attacher à tout mandat parlementaire : mais les membres qui avaient un siège inamovible au moment de la revision l'ont conservé en vertu de la situation acquise, la loi n'ayant pas d'effet rétroactif¹.

1. En avril 1895, il en reste 32 qui datent de la création du

Le suffrage universel à deux et trois degrés. — Le Sénat ne pouvait être nommé de la même manière que la Chambre des députés, car il eût fait double emploi avec elle ; — il fallait cependant que ses pouvoirs fussent une délégation de la souveraineté nationale, et le principe du suffrage universel devait être respecté. Aussi n'a-t-on pas eu recours au suffrage *restreint* (restreint par le cens ou par la capacité), mais au suffrage à deux et trois degrés². Le choix des sénateurs est fait par tous les corps électifs institués dans le département au suffrage universel. Comme les délégués des communes forment la majorité dans le collège électoral, on a pu appeler le Sénat « le Grand Conseil des Communes de France. »

L'âge. — Les hommes âgés ne sont pas inéligibles à la Chambre des députés ; mais tandis qu'on peut s'y présenter à vingt-cinq ans, le candidat au Sénat doit avoir au moins quinze ans de plus. Étymologiquement, Sénat vient de *senex* ou *senior* qui signifie vieillard ou plus âgé ; la Convention, dans la constitution *directoriale*, avait établi un conseil des *Anciens* dont les membres devaient avoir comme à présent quarante ans au moins. Le privilège de l'âge n'est pas de ceux qui excitent la jalousie, il n'a rien de contraire à l'égalité des personnes : tous les citoyens sont virtuellement éligibles au Sénat, comme tous peuvent être appelés à faire partie de ses électeurs.

La condition d'âge se rapporte à l'influence que le

Sénat ou qui depuis avaient été appelés par le Sénat à succéder à des inamovibles.

2. Dans le Congrès américain, le Sénat est également le produit du suffrage à deux degrés, pratiqué d'ailleurs autrement que chez nous, tandis que l'autre Chambre est nommée au suffrage direct.

Sénat doit exercer sur la stabilité de nos institutions, puisque la jeunesse est en général plus amie des nouveautés. En outre, l'œuvre législative exige beaucoup de prudence, d'expérience et de réflexion : les hommes qui ont un long usage des affaires et des débats parlementaires apportent dans les conseils des lumières que n'ont pas toujours ceux qui peuvent posséder à un plus haut degré la passion généreuse des réformes et l'esprit d'initiative. Ainsi le concours des deux Chambres est une garantie de la bonne confection des lois et du progrès régulier de nos institutions.

On peut ajouter que le Parlement est l'expression fidèle de la volonté nationale si les aspirations des diverses générations trouvent leurs interprètes dans chacune des deux Chambres.

Le nombre. — Les sénateurs sont choisis par des électeurs qui sont déjà les élus du pays ; on conçoit qu'ils puissent être moins nombreux que les députés et qu'ils soient nommés par département. Le nombre fixé par la Convention pour le Conseil des Anciens était de 250, ils sont aujourd'hui 300 ; la proportion entre les deux Chambres est donc à peu près la même que sous le Directoire.

Le renouvellement. — Enfin le renouvellement partiel est favorable à l'esprit de suite dans les affaires politiques ; il est propre à maintenir la continuité des traditions dans un corps auquel il appartient plus spécialement de les défendre — dans ce qu'elles renferment de bien, sans professer d'ailleurs pour elles un respect superstitieux.

Dans l'Union américaine, le Sénat des différents États, suivant qu'il a une durée double ou triple de

celui de l'autre Chambre, se renouvelle par moitié ou par tiers. www.libtool.com.cn

D'après la Constitution de l'an III, le Conseil des Anciens devait se renouveler par moitié tous les deux ans ; sa durée aussi bien que son origine était la même que celle du Conseil des Cinq-Cents : ses fonctions cependant étaient très différentes, puisqu'il était chargé d'admettre ou de rejeter les lois que celui-ci avait seul le droit de proposer.

Les attributions des deux Chambres. L'initiative des lois de finances. — Dans la Constitution de 1875, les deux assemblées ont chacune l'initiative des lois avec le droit de les amender ; — et le vote de l'une n'est pas moins nécessaire que celui de l'autre pour les consacrer.

Cependant il existe entre leurs attributions législatives une différence importante : la Chambre des députés a l'initiative des *lois de finances*, mais non le Sénat. Cette initiative appartient aussi au Gouvernement, mais lorsqu'il l'exerce, — ce qu'il fait toujours pour la loi du Budget, — il doit présenter son projet à la Chambre des députés d'abord.

Le droit d'examiner et de voter le budget en premier lieu existait déjà pour la Chambre des députés sous la monarchie constitutionnelle ; il est de tradition en Angleterre, on le retrouve aussi dans d'autres pays tels que la Belgique, la Suède, etc.

Mais le Sénat introduit ensuite dans la loi de finances des modifications s'il y a lieu ; ainsi, il refuse de voter certaines dépenses qui lui semblent injustifiées, il rétablit des crédits dont la suppression entraînerait l'abrogation d'une loi existante. La loi alors doit

revenir à la Chambre des députés qui a toujours le droit de refuser d'accepter les amendements dont elle a été l'objet. Les conflits qui peuvent s'élever entre les deux Chambres se terminent d'ordinaire par des transactions, c'est-à-dire qu'on cède d'un côté et qu'on exige de l'autre. En effet, il n'en est pas de la loi du Budget comme des autres ; les nécessités de la vie nationale exigent qu'on en finisse. Au cas où la conciliation deviendrait impossible, le conflit ne pourrait se terminer que par un appel au pays, en d'autres termes par une dissolution, si toutefois le Président de la République, étant d'accord avec le Sénat, en prenait l'initiative. La Constitution n'a pas fixé d'autre moyen d'en sortir, car aucun impôt ne peut être établi s'il n'a été voté par les deux Chambres. Aucune crise de ce genre ne s'est d'ailleurs produite jusqu'ici.

Le droit d'examiner le budget la première et d'avoir le dernier mot toutes les fois qu'il s'agit d'autoriser un accroissement de dépenses constitue pour la Chambre des députés une prérogative importante. Il était bon qu'il en fût ainsi, puisqu'elle est, par son mode d'élection et son renouvellement plus fréquent, la représentation la plus directe des *contribuables*.

Le recrutement de la Chambre des députés.

— *L'âge.* Il faut avoir 25 ans pour être député, cet âge est exigé également pour le Conseil général et le Conseil municipal. Les Constitutions de l'an III et de l'an VIII et ensuite la Charte de 1830 l'avaient fixé à 30 ans. En Suisse il suffit d'avoir 20 ans, il en faut 30 au Danemark. Les États-Unis ont adopté aussi 25 ans pour la Chambre des représentants. Nous avons

eu des ministres fort remarquables dont l'âge était à peu près celui de Cornéille quand il composait le *Cid*; il est heureux qu'ils aient pu faire avant 30 ans l'apprentissage de la vie parlementaire.

Le nombre. — La question du nombre des députés a son importance dans une Constitution: les gouvernements monarchiques, quand ils ne suppriment pas la représentation nationale, cherchent à la réduire le plus possible; d'un autre côté, une Assemblée trop nombreuse ne pourrait pas délibérer utilement.

Le renouvellement. — Enfin la fréquence des élections est une garantie de la responsabilité des mandataires de la nation devant leurs électeurs. Il convient d'aliéner pour le moins de temps possible la délégation de la souveraineté dans la Chambre populaire; il peut y avoir ainsi, sans recourir au mandat impératif, une sanction efficace de la fidélité du député au programme qu'il s'était engagé à suivre.

Toutefois, là encore il y a un milieu à garder entre deux excès contraires. « Il est bien que les élections n'aient lieu ni à de trop grands intervalles pour que la Chambre ne cesse de s'appuyer sur le pays, ni à des époques si rapprochées que le temps manque pour asseoir une politique suivie tirant les conséquences des élections dernières¹. L'intervalle de 4 ans a été choisi pour répondre à ce double besoin². »

D'autre part, les élections plénières sont préfé-

1. Ajoutons l'inconvénient de multiplier les crises électorales qui peuvent nuire aux affaires.

2. Ch. Lefebvre, *Étude sur les lois constitutionnelles de 1875*. Remarquons que cette expression *la Chambre* employée par abréviation désigne toujours la Chambre des députés et non l'autre Chambre.

rables aux élections partielles pour une Assemblée qui est destinée « à découvrir et à traduire les grands mouvements d'opinion qui se produisent dans le pays ».

L'Assemblée nationale avait adopté en 1791 le système des élections biennales, et la Constituante de 1848 les élections triennales, avec renouvellement intégral. Les deux Conseils sous le Directoire devaient se renouveler par tiers tous les ans. Sous la Restauration, la durée de la Chambre était de cinq ans et elle se renouvelait par cinquième. En 1832 le Corps législatif était élu pour une période de six années et renouvelé intégralement.

Les conditions de durée et de renouvellement diffèrent beaucoup suivant les pays. Le minimum se rencontre aux États-Unis, deux ans ; le maximum en Angleterre, où les membres de la Chambre des Communes sont nommés pour sept ans (mais elle est souvent dissoute avant ce terme) : dans ces deux pays le renouvellement est intégral. Les Pays-Bas ont adopté quatre ans et le renouvellement s'y fait par moitié, l'Italie cinq ans avec renouvellement intégral.

CHAPITRE IX

LA CONFECTION DES LOIS.

Le Règlement intérieur des Chambres. — Les deux Chambres ont un Règlement intérieur qu'elles se sont fait elles-mêmes et qui a une grande importance pour le fonctionnement de la Constitution. Il est destiné : 1^o à distribuer les travaux de l'Assemblée de manière à les rendre aussi profitables que possible et à utiliser pour le mieux les lumières et les bonnes volontés ; 2^o à concilier l'ordre avec la liberté dans les débats parlementaires.

Le Bureau et la présidence des Assemblées. — Les Chambres nomment elles-mêmes leur Bureau ; c'est même par là qu'elles commencent aussitôt que la *vérification des pouvoirs*¹ leur a permis de valider la majorité de leurs membres. Elles substituent alors le Bureau *définitif* au Bureau *provisoire*, qui est constitué au début de la session d'après l'*âge*. — Sous l'Empire, le chef de l'État s'était réservé la nomination du président et des vice-présidents du Corps législatif.

1. Chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité des élections.

2. Le Président d'âge est le membre le plus âgé, les plus jeunes sont secrétaires.

Le Bureau est élu pour l'année, c'est-à-dire à la fois pour la session ordinaire et pour la session extraordinaire.

Les présidents des Chambres sont, après le président de la République, les plus hauts personnages de l'État ; ils sont logés au Luxembourg et au Palais-Bourbon. Ils ont sous leurs ordres les forces militaires préposées à la garde de l'Assemblée, avec le droit d'en fixer l'importance et de les réquisitionner.

Leur rôle dans le parlement est d'ouvrir et de lever la séance, et de diriger les débats. Ils accordent la parole, rappellent à la question, imposent l'observation de cette loi intérieure qui est le Règlement et veillent au maintien de l'ordre dans l'Assemblée. Aussi disposent-ils de peines disciplinaires, (rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure entraînant la suppression d'une partie de l'indemnité). Il en est de même dans les parlements étrangers. Partout où les hommes sont réunis, comme le remarque fort justement M. Eug. Pierre, il faut une loi pour protéger chacun d'eux *contre les passions d'autrui et surtout contre les siennes*. La sanction purement morale établie en 1876 fut reconnue insuffisante, et on dut l'aggraver en 1879.

La discipline au Parlement et à l'école. — Il y a là un enseignement dont la pédagogie peut faire son profit. Ainsi, des hommes faits, choisis parmi les plus raisonnables, ont reconnu que pour maintenir l'ordre dans leurs séances, leur président devait avoir à sa disposition, comme dernière raison, non seulement des *mauvaises notes* mais des *punitions* véritables. Comment le maître, dans les écoles, pourrait-il, quelque désir qu'il en ait, se dispenser de punir ? Le petit monde auquel nous avons affaire est impatient de la règle, et ce n'est pas la partie la moins

importante de notre tâche que de l'habituer à la respecter. Sans doute les élèves ne sont pas incapables non plus de comprendre la nécessité d'une discipline, et en les raisonnant il est possible aussi d'exercer une action utile sur leur conduite. Mais enfin on ne peut attendre d'eux plus, ni même autant, que des grandes personnes. « Je vois le bien, je l'approuve, et cependant je fais le mal. » Cette parole d'un ancien leur est particulièrement applicable, même à ceux qui sont de bons sujets. C'est surtout de l'enfant qu'il est vrai de dire qu'il a besoin d'être *protégé contre lui-même*.

L'influence morale du maître peut beaucoup de même que celle du président dans les Assemblées délibérantes; mais ni l'autorité personnelle, ni le tact, ne sauraient en toutes circonstances tenir lieu du rappel à l'ordre avec inscription au cahier des consignes.

L'individu se comporte autrement dans une réunion un peu nombreuse qu'en son particulier; les passions acquiescent alors plus d'intensité et risquent d'entraîner les personnes les plus correctes d'ordinaire à des écarts qu'il est nécessaire de prévoir et de réprimer.

L'exemple tiré de notre histoire parlementaire vient de haut, il prouve que la sanction positive des règlements n'a rien de contraire à la dignité individuelle: nous dirons mieux, elle en est la plus sûre garantie.

Remarque. — Il est bon de faire observer, pour éviter toute équivoque, que l'expression de *discipline parlementaire* s'emploie d'ordinaire pour désigner l'accord qui règne ou qui doit régner au Parlement entre les membres d'un même parti se concertant pour la réalisation d'un programme politique qui leur est commun. La discipline ainsi entendue est indispensable pour assurer le triomphe d'une opinion; elle exige l'abandon temporaire au moins, de certaines idées de moindre importance, car enfin nul ne doit s'attendre à la réalisation complète de son idéal et il faut savoir sacrifier quelque chose à celui d'autrui: mais elle ne doit jamais aller jusqu'à l'abdication de la personnalité. Il y a des cas où l'homme de parti cesserait de s'accorder avec lui-même s'il ne se résignait pas à un désaccord avec les membres de son *groupe*. Nul ne doit, pour

obéir à un mot d'ordre, désobéir à sa conscience ; car jamais, pas plus dans la vie publique que dans la vie privée, il ne faut faire le mal pour que le bien en sorte : la fin ne justifie pas les moyens.

Les commissions. La discussion et le vote des lois. — Une fois que le Bureau est élu, la Chambre se trouve *constituée*. Alors il est procédé par voie de tirage au sort à la formation *des bureaux* : il ne faut pas les confondre avec le Bureau ; ce sont simplement les sections ou les groupes temporaires (leur durée est d'un mois), entre lesquels se répartissent tous les membres des Assemblées pour nommer après discussion ceux d'entre eux qui doivent faire partie des *Commissions*.

Il y a pour le Sénat 9 bureaux, composés les uns de 34, les autres de 32 membres ; à la Chambre des députés ils sont au nombre de 11, avec 53 et 52 membres.

Les commissions sont chargées d'un travail préparatoire ; chacune d'elles examine et discute la *proposition* ou le *projet* de loi qui lui a été renvoyé. — Il y a cette différence entre la proposition et le projet que celui-ci émane de l'initiative gouvernementale et celle-là de l'initiative parlementaire. — Outre les commissions spéciales il y a chaque mois une *commission d'initiative* chargée de se prononcer d'abord sur la *prise en considération* des *propositions* de lois. Les propositions manifestement inopportunes ou inutiles peuvent ainsi être écartées par la Chambre à la suite d'un rapport concluant au rejet pur et simple ; les autres sont soumises aux délibérations d'une commission nommée à cet effet. — Les projets ne passent pas par la commission d'initiative.

Lorsque la commission spéciale, après un temps plus ou moins long, a terminé ses travaux, elle apporte à la Chambre en séance publique son *rapport* qui contient ses conclusions et leurs motifs. Deux délibérations, à cinq jours d'intervalle au moins, sont nécessaires — sauf le cas où l'urgence a été prononcée. A la première *lecture*, l'ensemble de la loi est soumis à une discussion générale. S'il est décidé qu'il y a lieu de passer à la *discussion des articles*, la seconde délibération commence habituellement par là. Chacun peut dire ce qu'il approuve ou repousse; les amendements se produisent, sont discutés, rejetés ou adoptés; le texte proposé par la commission est maintenu ou modifié: enfin on vote sur l'ensemble.

Si la Chambre a rejeté, — la même loi ne peut lui être présentée de nouveau avant trois mois.

Si au contraire elle a adopté, son président transmet le texte au président de l'autre Chambre où la même procédure est obligatoire.

Alors il advient de trois choses l'une: — ou le vote est favorable, et la loi passe; ou le vote est contraire, et le rejet pur et simple annule ce qui avait été fait par la première Assemblée: si jamais le même projet est repris et revient devant le Parlement, il ne pourra aboutir qu'après avoir suivi la même filière; ou bien enfin la loi est adoptée dans son ensemble, mais est *amendée* partiellement. Dans ce dernier cas, elle retourne à la Chambre d'où elle était sortie; et tant que l'accord ne s'est pas fait sur elle entre les deux parties du Parlement, elle n'est pas promulguée. Il peut arriver qu'elle fasse ainsi plusieurs fois la *navette* du Palais-Bourbon au Luxembourg.

Quand une loi a reçu la double consécration du

vote des sénateurs et du vote des députés, le texte authentique en est transmis au Président de la République pour la promulgation.

La formule de promulgation est : « Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté. — Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit..... »

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État. »

On le voit, la confection des lois est lente et laborieuse ; il ne faut pas s'en plaindre : toutes ces formalités sont justifiées par la gravité d'un acte qui doit obliger des millions d'hommes, et qui peut avoir en bien ou en mal des conséquences d'une immense importance.

Mais lorsque les circonstances exigent une résolution plus prompte, les Chambres ont la faculté de prononcer l'*urgence* qui dispense de la seconde délibération ; la commission rédige rapidement son rapport, et ainsi une loi peut à la rigueur être votée et promulguée dans la journée même où elle a été proposée.

Les résolutions sont prises dans les Assemblées à la majorité absolue des votants. Le vote a lieu de diverses manières : soit à *mains levées*, soit *par assis et levé*, ou par *scrutin simple* (on fait circuler les urnes où chacun dépose un bulletin — blanc pour l'adoption, bleu pour le rejet, — avec son nom imprimé), ou enfin par *scrutin à la tribune avec appel nominal* (dans ce cas un absent ne peut faire voter pour lui).

Pour que les délibérations soient valables il faut qu'au minimum la moitié plus un des membres de la Chambre assistent à la séance ; c'est ce qu'on appelle le *quorum*. Ce mot emprunté au parlement anglais n'a qu'un sens conventionnel, on pense que

l'ancien acte rédigé en latin qui fixait cette condition devait commencer ainsi. www.ina.fr

Plébiscite. Referendum. — Il existe une théorie politique, la théorie de *l'appel au peuple* d'après laquelle le vote des représentants du pays est insuffisant pour consacrer les lois, au moins les lois les plus importantes : elles devraient encore être soumises à tous les citoyens et ratifiées par le suffrage universel. La résolution prise ainsi directement par la nation s'appelle *plébiscite* lorsqu'il s'agit des lois constitutionnelles, et *referendum* pour les autres lois. Les deux mots viennent du latin, mais le premier est francisé, il désignait dans l'ancienne Rome les décrets votés par la plèbe sur la proposition des tribuns, par opposition à ceux du Sénat et des patriciens ; quant au second, sa signification littérale est simplement : *On doit en référer....* (au peuple).

Le plébiscite a été employé en France sous la Révolution et sous le second Empire, notamment en 1793, en 1802, en 1852 et en dernier lieu en 1870. Le *referendum* est pratiqué dans divers cantons de la République helvétique (Zurich, Berne, Soleure, etc.) depuis 1863.

Au premier abord, il semble que ce soit là le meilleur moyen d'obtenir l'expression authentique de la volonté nationale ; mais en réalité, dans une grande nation, cette consultation directe du pays n'est qu'un leurre. Il est à remarquer que tous les plébiscites sous la Convention, sous le Directoire, sous le Consulat, sous l'Empire, ont obtenu une énorme majorité ; (en 1793 — 1,801,918 *oui* contre 11,610 *non* ; en 1795 — 1,057,380 *oui* contre 49,957 *non*, etc). Il n'en peut

guère être autrement. Si le vote négatif doit avoir pour résultat ~~de renverser~~ le gouvernement alors qu'on n'en a pas un autre tout organisé à mettre à la place, on répond *oui* pour échapper à l'anarchie, qui serait encore pire que le plus mauvais gouvernement. En outre, l'administration établie par le régime qui s'offre à la sanction populaire exerce sur les électeurs une pression contraire à la sincérité du vote.

Quant au *referendum*, la totalité des citoyens aurait à voter les lois sans délibération en commun et sans lumières suffisantes. Le mode direct de consultation nationale se comprend seulement — à la condition que le vote soit libre — dans le cas de l'annexion d'un territoire, les populations ayant à se prononcer sur une question comme celle-ci : Voulez-vous être Français ou Allemands ; voulez-vous être Italiens ou Français ?

Gouvernement direct et gouvernement représentatif. — Si l'on voulait aller jusqu'au bout dans la théorie du gouvernement direct du pays par le pays opposé au régime représentatif, il faudrait dire que le peuple assemblé dans ses comices aurait à nommer les ministres, les magistrats, les officiers et tous les fonctionnaires. Ce retour aux *champs de mai* des lointains ancêtres proposé comme le dernier mot du progrès serait ce qu'on peut imaginer de plus réactionnaire ; ce serait le retour à la barbarie. Et puis quel temps resterait-il au milieu de tant d'occupations civiles, pour vaquer aux affaires qui font vivre, pour travailler et « cultiver son jardin ? »

La grande loi de la division du travail dont les effets se manifestent au plus haut degré dans les civilisations supérieures exclut le gouvernement direct

du peuple par le peuple et impose le régime représentatif. Lorsque ce régime offre des garanties comme celles que nous avons exposées jusq'ici, le principe de la souveraineté nationale reste intact.

Le rôle du Ministère. — La Constitution assigne au Ministère dans notre régime parlementaire, un rôle dont nous avons déjà indiqué l'importance. Voyons comment fonctionne cette institution essentielle.

Le Ministère (qu'on appelle encore le Cabinet suivant l'ancien terme parlementaire usité en Angleterre), est l'intermédiaire nécessaire entre les pouvoirs publics ; il sert à la fois à assurer leur coopération et le contrôle des mandataires de la nation sur les actes du Chef de l'État. Il représente le Parlement devant le Pouvoir Exécutif, et celui-ci devant le Parlement.

Le Président de la République est irresponsable non seulement il ne paraît pas en personne devant les Chambres, mais son nom ne doit pas être mêlé aux débats. S'il se trouve que sa conduite politique n'a pas l'approbation de la majorité, elle ne doit pas pourtant être discutée, et par conséquent il ne saurait être renversé par un vote. Mais il ne peut gouverner qu'avec le Cabinet, et celui-ci pour durer doit avoir la confiance de la majorité. Nous avons vu que même dans le cas fort rare d'un conflit et d'une dissolution, c'est toujours la nation dont la volonté finit par prévaloir. Le Président de la République nomme les ministres, mais il peut être contraint d'en prendre dont les opinions conformes à celles de la majorité sont en désaccord avec ses préférences personnelles. En somme, la liberté des citoyens se

trouve garantie vis-à-vis du Pouvoir exécutif par la *responsabilité ministérielle*.

Historique. — Le rôle du Ministère n'a pas toujours été en France ce qu'il est aujourd'hui. Avant la Révolution, les Ministres qui sous Louis XIV s'appelaient des *Secrétaires d'État*¹, n'étaient que les commis du Roi; quelques-uns ont pu disposer d'un grand pouvoir par l'influence qu'ils avaient acquise sur lui, mais ils en dépendaient entièrement.

Sans remonter jusqu'à l'époque de la monarchie absolue, leur situation et leurs attributions ont varié sous les régimes constitutionnels. Tantôt il a été interdit, tantôt il a été permis de les prendre dans la représentation nationale. La Constitution de 1791 et celle de 1852 pour des motifs différents², n'admettaient pas qu'un Député fit partie du Ministère; sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, la plupart des ministres furent pris comme aujourd'hui dans le Parlement.

En dehors du régime parlementaire, les ministres n'ont pas d'autorité propre, ils sont seulement les exécuteurs de la politique du Chef de l'État et de hauts fonctionnaires administratifs; il leur est interdit de prendre part aux débats des Chambres.

Le Conseil des Ministres. — Actuellement les

1. Ce nom toutefois n'était pas donné alors aux fonctionnaires de même ordre, préposés aux Finances et à la Justice, (Contrôleur général des finances et Chancelier de France). De notre temps on a adjoint plusieurs fois aux ministres des *sous-secrétaires d'État* qui faisaient partie du Cabinet.

2. L'Assemblée constituante voulait affaiblir le pouvoir exécutif et l'Empereur le pouvoir législatif.

ministres forment un corps constitué, le Cabinet ou, suivant l'expression constitutionnelle, le *Conseil des Ministres*¹, qui à son autorité propre, dont les membres sont solidairement responsables de la politique générale qu'ils ont adoptée en commun.

Cette responsabilité solidaire, non plus que la responsabilité individuelle de leurs actes personnels devant les Chambres, ne doit pas être confondue avec la responsabilité encourue devant la Cour de Justice pour trahison, abus de pouvoir ou concussion.

Le Président du Conseil est choisi par le Président de la République, — et il choisit lui-même les collaborateurs qui doivent former avec lui le Cabinet dont il est le Chef².

On délibère en conseil sur le programme de gouvernement à soumettre aux Chambres dès le début, sur les mesures les plus importantes concernant la politique extérieure ou intérieure, même sur la nomination de certains hauts fonctionnaires. Le Chef de l'État a le droit d'y prendre part; il a ainsi l'occasion de produire ses vues personnelles et d'employer la persuasion pour faire prévaloir ses avis.

Les attributions des Ministres. — Le Ministère possède des attributions législatives puisqu'il présente au Parlement des plans de réformes, et des

1. La Constitution porte que « le Conseil des ministres » est investi du pouvoir exécutif dans l'intervalle qui s'écoule en cas de vacance avant l'élection d'un nouveau Président de la République.

2. Il ne faut pas confondre le chef du Cabinet avec les chefs de cabinet, qui sont nommés par les différents ministres à leur entrée en fonctions et investis de leur confiance pour les assister dans leur tâche.

attributions exécutives puisqu'il gouverne et fait exécuter les lois existantes.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres où un banc spécial leur est réservé ; il faut qu'ils puissent soutenir les lois qu'ils présentent, pour en obtenir le vote : quant aux décisions qu'ils ont prises dans la plénitude de leurs pouvoirs, ils doivent pouvoir les défendre si elles sont attaquées.

Les questions et les interpellations. — Le contrôle parlementaire. — Les ministres doivent être entendus quand ils le demandent ; mais de leur côté les membres du Parlement ont le droit de leur adresser des *questions* ou des *interpellations*, et peuvent toujours les mettre en demeure de s'expliquer sur l'usage qu'ils font de leur autorité. Un vote défavorable à la suite d'une interpellation, principalement à la Chambre des Députés, témoignant que les ministres n'ont plus la confiance de la majorité, provoque la démission du Cabinet.

Le droit d'interpellation est au nombre des *libertés nécessaires*, suivant l'expression de M. Thiers dans un discours célèbre de 1863. Il peut prêter à l'abus comme toute liberté, ce n'est pas une raison pour en méconnaître la légitimité et les avantages. Ses adversaires lui reprochent d'amener les empiètements des Chambres dans l'administration ou dans le gouvernement, et de provoquer des crises politiques trop fréquentes. Il est vrai que l'instabilité ministérielle est un danger ; mais il n'est pas aussi grave que l'absence de contrôle. La sagesse populaire dit « qu'entre deux maux il faut choisir le moindre » ; or les hommes sont ainsi faits qu'ils sont prompts à oublier le mal

qu'ils ne ressentent plus, pour ne voir que celui dont ils souffrent, actuellement sans examiner s'il n'est pas compensé par des avantages supérieurs.

Les ministres ne sont pas des commis révocables à merci; ce sont, à vrai dire, des chefs que les représentants du pays se sont librement donnés, puisque le choix du Président de la République est déterminé par le crédit dont jouissent certains hommes politiques auprès de leurs collègues.

Il est regrettable que cette vérité ait été parfois méconnue, mais combien les conséquences de l'imperfection humaine ne seraient-elles pas plus graves avec un régime où la responsabilité des détenteurs du pouvoir n'est pas assurée ! C'est aux citoyens de ne pas renommer le député qui aurait fait un mauvais usage de son mandat et de ses droits ; les électeurs peuvent lui appliquer justement le principe de responsabilité qu'il aurait appliqué injustement au Gouvernement.

Que si, oublieux des leçons du passé, ils consentaient, pour éviter les inconvénients du régime parlementaire, à recourir de nouveau au Gouvernement personnel et cédaient aux instances des partis qui sous des noms divers offrent au pays de le mettre en tutelle pour le sauver, — cette fois, non seulement l'intégrité de la France et sa prospérité, mais son existence même seraient compromises : elle risquerait de succomber avec la liberté.

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn
LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

CHAPITRE X

L'ADMINISTRATION. LE CONSEIL D'ÉTAT.

Le Gouvernement et l'Administration. — Les fonctions que les ministres sont appelés à exercer sous le contrôle des Chambres et sous la présidence du chef de l'État sont très étendues ; on peut distinguer les fonctions gouvernementales proprement dites et les fonctions administratives, — bien qu'elles soient intimement unies, et qu'elles résultent les unes et les autres du Pouvoir exécutif dont ils sont investis en commun avec le Président de la République.

Gouverner c'est diriger, et en dirigeant l'administration, en lui donnant son orientation, en l'inspirant de leur pensée, les ministres font acte de gouvernement ; mais gouverner signifie plus et moins qu'administrer. Lorsque les ministres prennent en commun les résolutions concernant un programme de réformes à présenter aux Chambres, ils exercent une direction politique et remplissent une fonction gouvernementale ; il en est de même lorsqu'ils négocient les traités et prennent dans les limites de leurs attributions toutes les mesures qui intéressent la sé-

curité et la dignité du pays vis-à-vis de l'étranger. Le gouvernement s'exerce à la fois dans la politique extérieure et dans la politique intérieure.

L'Administration est l'ensemble des fonctionnaires et des agents constitués hiérarchiquement qui doivent pourvoir à l'exécution des lois. On a dit : le Gouvernement est la tête, l'Administration est le bras.

Administrer c'est exécuter les lois : mais évitons une confusion. Lorsque les tribunaux ont rendu un jugement, les agents de l'autorité tiennent la main à son exécution ; par exemple ils emprisonnent un criminel, opèrent la saisie des biens d'un débiteur condamné à payer et qui s'y refuse, etc. Or l'exécution des lois ne doit pas seulement être entendue dans le sens étroit de l'exécution des jugements ; elle comprend toutes les mesures qui font passer dans l'application les textes législatifs.

Une fois le budget voté, — l'administration perçoit les contributions et les emploie conformément à la loi de finances. — Une loi a décidé la création de certains établissements d'instruction publique, par exemple des écoles primaires supérieures ou des lycées de jeunes filles ; — il s'agit de construire ou d'aménager des locaux, d'instituer un personnel : les ordres relatifs aux travaux de construction, ainsi que les nominations, sont des actes d'administration.

Les mesures administratives sont spéciales, elles ne sont pas d'ordinaire délibérées en conseil des ministres, et sont prises par chacun d'eux dans le service public dont il est chargé, ou par les fonctionnaires tels que les préfets, les recteurs, ou tous autres, auxquels il a délégué son autorité.

Sans doute, elles peuvent faire à l'occasion l'objet

d'une interpellation aux Chambres, mais elles sont susceptibles en outre d'être soumises à des tribunaux spéciaux appelés tribunaux administratifs dont le Conseil d'État est le plus élevé : en dehors du Parlement, aucune juridiction au contraire n'est appelée à se prononcer sur les actes de gouvernement.

Le Conseil d'État. — Le Conseil d'État ne fait pas partie des pouvoirs publics proprement dits ; mais c'est une grande institution ayant un caractère constitutionnel, qui participe à la fois à la législation, à l'administration et à la justice. Dans les solennités nationales il vient immédiatement après le Sénat et la Chambre des députés, et se trouve en tête des « Corps constitués » avant la Cour de Cassation elle-même, qui est la plus haute personnification du Pouvoir judiciaire.

Son origine est très ancienne, il a hérité comme conseil de gouvernement de certaines des attributions du Conseil du roi qui remontait à Philippe-Auguste. Depuis 1789, il a subi les vicissitudes de la politique ; son rôle a beaucoup varié, — plus considérable sous les gouvernements personnels, — moindre avec le régime constitutionnel. Sous le premier Empire et en 1832, il avait la préparation des lois et était chargé de soutenir les projets au nom du Gouvernement devant le Corps législatif. Actuellement, c'est à la fois un Conseil au sens précis du mot et un Tribunal¹.

1. Le sens des mots ne s'opposerait pas à ce que le Conseil des ministres fût appelé un Conseil d'État, mais la confusion n'est pas possible. Le Conseil des ministres est le Gouvernement même ; le Conseil d'État a dans ses attributions d'être un Conseil du Gouvernement.

Attributions du Conseil d'État. — L'administration ~~comporte; d'une manière~~ générale, la *délibération* qui précède les décisions, — l'*action*, — et enfin le *règlement des contestations* auxquelles donne lieu de la part des particuliers l'application des mesures d'intérêt public. Aussi, partout à côté des *agents* principaux qui ont la direction des affaires et la responsabilité, se trouve placé un *Conseil* chargé de les éclairer; — les *Tribunaux administratifs* sont chargés du *contentieux*.

Le Conseil d'État est destiné à donner soit au chef de l'État et à ses ministres, soit aux Assemblées législatives, les avis motivés de juristes, d'hommes versés dans la science du droit et rompus à toutes les difficultés pratiques de la législation et de l'administration. Il n'a pas d'autorité propre et il n'agit que sur l'initiative et sous l'autorité du gouvernement.

Il est consulté : 1^o sur les propositions de lois d'initiative parlementaire lorsque les Chambres *jugent à propos* de le faire; 2^o sur les projets de lois du Ministère lorsqu'un décret spécial du chef de l'État les renvoie à son examen.

On conçoit qu'il y ait lieu de recourir à des juristes de profession pour donner à un texte la correction et la précision juridiques, pour veiller à ce qu'aucun article dans une loi nouvelle ne se trouve en contradiction avec des lois non abrogées.

En aucun cas l'avis donné n'a la force obligatoire; dans ces conditions, le Conseil d'État peut rendre d'importants services, et on ne saurait voir en lui une institution monarchique.

Le Gouvernement peut charger un conseiller d'État de soutenir devant le Parlement un projet de loi auquel le Conseil a collaboré.

Règlements d'administration publique. — Il arrive que le texte d'une loi votée ait besoin d'être complété au point de vue des détails de l'application. Le gouvernement est alors dans l'obligation de recourir à un *règlement d'administration publique* : c'est le Conseil d'État qui est chargé de l'élaborer, et un décret intervient pour lui donner la force exécutoire.

Un exemple le fera comprendre, nous abrégeons d'ailleurs le texte du document officiel.

Décret du 17 mars 1888 portant règlement d'administration publique sur les écoles manuelles d'apprentissage.

Le Président de la République Française — sur le rapport du Ministre de l'instruction publique... — Vu la loi du 11 décembre 1880.... Vu l'article 28 § 3 de la loi du 30 octobre 1886 ainsi conçu : « Le mode de nomination ainsi que toutes les questions d'exécution intéressant concurremment le Ministère de l'instruction publique et le Ministère du commerce et de l'industrie, seront déterminés par un *Règlement d'administration publique.* »

Le Conseil d'État entendu,

Décète : (Suivent par chapitres et articles les dispositions relatives à l'installation des écoles, à leur budget, au personnel enseignant, etc.)

Les jugements du Conseil d'État. — Au contentieux le Conseil d'État statue *souverainement* comme Cour d'appel sur les recours adressés contre les décisions des Tribunaux administratifs.

Il juge en premier et dernier ressort sur les demandes d'annulation pour *excès de pouvoir* qui lui sont adressées au sujet des actes des diverses autorités administratives. Par exemple, un fonctionnaire est révoqué ou mis à la retraite d'office ; s'il pense que la mesure est illégale, il a la faculté de recourir au Conseil d'État ; il en est de même encore

lorsque dans la liquidation de la pension de retraite il n'a pas été tenu compte de toutes ses années de service, et dans les autres cas analogues.

L'expérience prouve que ce Tribunal suprême garantit avec impartialité les droits des particuliers en donnant tort à l'Administration quand elle a commis une infraction à la loi. En effet l'intérêt supérieur de l'État est que nul agent de l'autorité publique, par ignorance ou mauvais vouloir, ne sorte de la légalité. D'autre part, bien qu'il ne soit pas composé de fonctionnaires inamovibles ou de membres élus, le Conseil d'État a cependant de sérieuses garanties d'indépendance.

Composition du Conseil d'État. — Les conseillers d'État *en service ordinaire* sont nommés par le Président de la République en Conseil des Ministres, et ils ne peuvent être révoqués que par décret après une délibération du Cabinet.

Le corps comprend en outre des conseillers *en service extraordinaire* pris dans l'Administration, des maîtres des requêtes, et des auditeurs. Le ministre de la Justice en est de droit le président, mais il y a un vice-président qui le remplace le plus souvent.

Le Conseil d'État est divisé en cinq sections : une section de législation, trois sections d'administration, enfin une section de contentieux à laquelle ne peuvent être attachés les conseillers en service extraordinaire. Chaque section a aussi son président et son secrétaire. Les ministres ont rang et séance à l'Assemblée générale du Conseil d'État. Chacun d'eux a voix délibérative en matière non contentieuse pour les affaires qui dépendent de son ministère. Le mi-

nistre de la Justice ne préside jamais l'Assemblée publique au contentieux ; s'il en était autrement l'Administration se trouverait à la fois juge et partie.

Les décrets, les arrêtés, les instructions. — Sous la Révolution, le Consulat et le premier Empire, le mot décret a servi à désigner toute espèce d'actes législatifs ; aujourd'hui il est réservé aux décisions du chef de l'État, contresignées par un ministre, qu'il s'agisse des réglemens d'administration ou de la nomination des fonctionnaires.

Voici en abrégé à titre d'exemple un **Décret** général et réglementaire :

Art. 1^{er}. — Il est constitué un certificat d'études primaires supérieures.

Art. 2. — Le certificat est obtenu à la suite d'un examen dont les conditions seront déterminées par un arrêté ministériel...

Art. 3.

Fait à Paris, le 23 décembre 1882.

JULES GRÉVY.

PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE :

Le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts,

DUVAUX.

Les arrêtés sont les actes accomplis par les ministres dans les limites de leur autorité ; on donne le même nom à ceux des préfets, des sous-préfets et des maires.

Arrêté rangeant les écoles normales primaires en trois catégories, suivant leur effectif.

Le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts,
Vu l'article 21 de la loi du 19 juillet 1889 ;

Vu l'article 68 du décret du 18 janvier 1887 ;

Arrête (suit le texte).

Fait à Paris, le 29 mars 1890.

LÉON BOURGEOIS.

Les arrêtés, de même que les décrets, sont ou généraux ou individuels. Les professeurs de faculté sont nommés par décret, les professeurs de lycée par arrêté ministériel, les instituteurs par arrêté préfectoral, les secrétaires de mairie par arrêté municipal.

Les ministres adressent en outre à leurs agents des *instructions* et *circulaires* pour l'exécution des lois et règlements.

Exemple. — La circulaire du 14 avril 1890, du Ministre de l'instruction publique aux préfets, relativement au paiement des émoluments des instituteurs des écoles primaires, se rapportait à la loi du 19 juillet 1889, sur les traitements du personnel. Elle se termine ainsi : « Telles sont, Monsieur le Préfet, les diverses règles qui ont été arrêtées de concert avec MM. les Ministres des finances et de l'intérieur et auxquelles vous aurez désormais à vous conformer avec la plus grande exactitude. »

Les départements ministériels. — Le mot ministère sert à désigner soit l'ensemble des ministres formant un cabinet, ainsi l'on dit le ministère Gambetta ou le ministère Ferry ; soit le service public dont chaque ministre est chargé, c'est-à-dire ce qu'on appelle son département, ainsi les Finances constituent un département ministériel, la Marine un autre, et l'on dit le Ministère des Finances, le Ministère de la Marine, etc.

Le nombre des ministres n'est pas déterminé par

la Constitution de 1875 comme il l'était par celle de l'An III qui n'en admettait pas moins de 6 ni plus de 8; il peut être augmenté ou diminué par décret, et tout membre des Chambres peut introduire une proposition tendant à la création ou à la suppression d'un ministère.

En 1895 on en compte 11 qui sont énumérés au Budget dans l'ordre suivant : Finances, — Justice, — Affaires étrangères, — Intérieur, — Guerre, — Marine, — Instruction publique, Beaux-Arts et Cultes, — Commerce, Industrie, Postes et Télégraphes, — Colonies, — Agriculture, — Travaux publics.

Il ne faut pas voir là une hiérarchie, un ordre de préséance, ni un classement rigoureusement méthodique. La présidence du conseil n'est pas attachée à un *portefeuille*¹ plutôt qu'à un autre, et le chef du cabinet peut être à la tête du département de l'Intérieur ou de l'Instruction publique par exemple, aussi bien qu'aux Finances ou à la Justice. Certains services réunis aujourd'hui en un seul ministère ont donné lieu à certaines époques à des ministères distincts, ainsi les Beaux-Arts ou les Postes et Télégraphes. Tel ministère au contraire a maintenant une existence distincte qui ne l'avait pas autrefois; par exemple, les Colonies avaient été rattachées tantôt au Commerce, tantôt à la Marine.

On donne communément le nom de grands ministères à ceux qui renferment le plus de services, qui

1. Cette expression figurée, née d'une association d'idées facile à comprendre, désigne les fonctions mêmes du ministre. A certaines époques il y a eu des ministres *sans portefeuille*, qui prenaient part au Conseil et soutenaient aux Chambres la politique du Cabinet sans être à la tête d'un des grands services publics.

sont chargés d'un plus grand nombre d'affaires, et qui par suite ont un personnel plus considérable.

www.libtool.com.cn

L'organisation des Ministères. — Un ministère comporte de grandes divisions appelées *Directions* et des subdivisions appelées *Bureaux*. Tel ministère, celui de l'Instruction publique¹ ou celui de l'Agriculture, n'a que 4 directions tandis qu'il y en a 12, dont plusieurs Directions générales, au département des Finances.

Les bureaux de chaque direction sont eux-mêmes plus ou moins nombreux ; par exemple, la Direction de l'enseignement primaire compte 6 bureaux, celle de l'enseignement secondaire 4 seulement.

Aux différents ministères sont attachés des *Comités* et des *Conseils* permanents ; en outre, des *Commissions* sont nommées suivant les circonstances et les besoins du service. Par exemple, il y a à l'Intérieur le Comité consultatif de l'hygiène publique, à la Marine le Conseil supérieur de la Marine, aux Travaux publics le Conseil général des ponts et chaussées et celui des mines ; de même il y a un Conseil supérieur de l'Instruction publique, et un Conseil supérieur des Beaux-Arts (depuis 1875), etc. Les conseils ne sont pas tous constitués sur un type unique et n'ont pas tous les mêmes attributions ; par exemple, le Conseil des Beaux-Arts qui ne se réunit pas à époque fixe n'a pas la même importance que le Conseil de l'Instruction publique sur lequel nous reviendrons plus loin. Les ministres sont assistés par des inspecteurs généraux

1. 1^o Enseignement supérieur ; 2^o Enseignement secondaire ; 3^o Enseignement primaire ; 4^o Secrétariat et comptabilité.

qui relèvent d'eux directement ; tels sont les inspecteurs des finances, les contrôleurs généraux de l'armée, les inspecteurs généraux des prisons, — des établissements de bienfaisance, — des mines, — de l'agriculture, — de l'instruction publique.

Tout cet ensemble forme pour chaque Ministère, pour chaque branche d'administration, ce qu'on appelle *l'Administration supérieure* ou *centrale*. Nous examinerons à part l'administration départementale et l'administration communale.

CHAPITRE XI

LES SERVICES PUBLICS.

Les attributions de l'État. — On peut classer les Ministères et les grands services publics d'après la nature des fonctions que remplit l'État; ils doivent être plus ou moins nombreux suivant que la mission attribuée à l'État est plus restreinte ou plus étendue.

Il existe en politique deux théories extrêmes et une théorie moyenne dont notre régime administratif actuel est l'application. La théorie *individualiste* qui est celle des économistes de l'école d'Adam Smith et dont la pratique se rencontre jusqu'à un certain point en Angleterre et aux États-Unis, réduit le rôle de l'État à la protection des individus et à la garantie des droits : d'où, la doctrine de l'administration *néga-tive* qui se borne à empêcher le mal en établissant, notamment, une police exacte dans la société. La théorie *socialiste*, au contraire, étend les attributions de la Société civile au point de faire de tous les travaux effectués dans la nation des travaux publics, et de chaque individu un fonctionnaire ou un employé de l'État. L'industrie, le commerce, l'agriculture seraient concentrés totalement entre les mains du Gouvernement comme le sont aujourd'hui les industries monopolisées du tabac et des allumettes. L'ad-

ministration *positive* devrait pourvoir à la répartition de tout ce qui sert à la satisfaction de nos besoins, c'est-à-dire de toute la *richesse* au sens le plus large du mot.

La division des services publics. La défense nationale. — La sécurité publique est la première condition de l'existence du corps social, et l'État ne se conçoit pas sans les institutions qui ont pour but de protéger les citoyens contre les agressions du dehors et contre les crimes ou les injustices au dedans : leur suppression serait la dissolution même de la société, et il n'y a, en effet, que les *anarchistes* pour la vouloir. Par conséquent, on peut les mettre au premier rang.

La défense du pays contre l'étranger fait l'objet de trois grands services publics confiés au ministre des Affaires étrangères, au ministre de la Guerre et au ministre de la Marine.

Affaires étrangères. — Le *ministre des Affaires étrangères* est l'organe du Gouvernement dans ses relations extérieures ; il a la direction du service diplomatique.

La diplomatie a pour mission d'employer la persuasion afin de faire valoir les droits de la France vis-à-vis des autres États et de sauvegarder ses intérêts ; c'est seulement lorsque ses efforts pour résoudre pacifiquement les conflits ont échoué, qu'il est fait appel à l'armée comme suprême ressource et « raison dernière ».

Elle intervient pour la protection de nos *nationaux*, c'est-à-dire pour ceux de nos compatriotes qui sont à l'étranger ; elle négocie les traités d'alliance, les traités

de commerce, les conventions pour la protection de la propriété littéraire, artistique ou industrielle, les conventions monétaires, postales, etc.

Les agents diplomatiques accrédités auprès des différents gouvernements sont les mandataires ou les représentants dont se sert le Ministre qui est à leur tête pour remplir sa mission. Ils sont de plusieurs sortes et composent une administration hiérarchiquement organisée. Les plus élevés sont les ambassadeurs (Angleterre, Allemagne, Russie, etc.) et les ministres plénipotentiaires qualifiés d'envoyés extraordinaires lorsqu'ils sont en résidence permanente (Suède, Portugal, etc.); ils ont un personnel de conseillers, de secrétaires et d'attachés d'ambassade. — Leurs attributions sont avant tout politiques : ils transmettent les communications de leur Gouvernement. Sans avoir un rôle aussi important qu'à l'époque où n'existaient ni les chemins de fer, ni le télégraphe, ils facilitent les relations internationales en contribuant à aplanir les difficultés et à faire connaître les dispositions des puissances.

Le *service consulaire* est spécialement appliqué aux intérêts commerciaux. Les consuls transmettent les renseignements sur le mouvement économique; ils veillent à l'exécution des conventions, et prêtent directement assistance aux commerçants dans les diverses circonscriptions qui relèvent d'une même ambassade; — ils agissent comme officiers de l'état civil pour les déclarations de naissance et de décès, ou pour le mariage de leurs nationaux. Au consulat est attaché un *chancelier* qui tient les archives et qui avec une responsabilité personnelle est comme le notaire du consul.

A l'administration centrale, en dehors des Directions relatives au *protocole* (réception des membres du corps diplomatique étranger, questions d'étiquette et de préséance, etc.), et aux affaires politiques et commerciales, divers comités consultatifs assistent le Ministre des affaires étrangères.

La Guerre et la Marine. — L'administration

de la Guerre pourvoit au recrutement, à l'habillement, à la nourriture, à l'instruction de l'armée de terre; celle de la Marine remplit le même rôle à l'égard de l'armée de mer.

Il y a dans le premier des Directions pour l'état-major (organisation et mobilisation, services géographiques, etc.), pour l'infanterie, la cavalerie, l'artillerie, le génie, l'intendance. Le ministre est assisté par le conseil supérieur de la guerre, par les comités techniques et par les commissions (substances explosibles, aérostation militaire, etc).

De même, à la Marine, des services spéciaux sont affectés aux constructions navales, à l'artillerie, etc.; il y a également un conseil supérieur et des comités consultatifs¹.

La sécurité, la protection des droits à l'intérieur. — C'est au ministre de l'Intérieur et à celui de la Justice que sont attribués les services d'où dépend au dedans la sûreté de l'État et la protection des personnes et des biens.

La *sûreté générale* ou la *haute police* et le *service pénitentiaire* relèvent du ministre de l'Intérieur. Mais la gendarmerie départementale et la garde républicaine font partie de l'armée, bien qu'elles soient à la disposition des autorités civiles; quant à la police municipale et rurale, elle dépend des communes.

Le *contrôle des autorités locales* appartient au ministre, son importance politique est considérable: les préfets, les sous-préfets, les conseillers de préfecture, les commissaires de police dans les villes de

1. Sur l'organisation des armées de terre et de mer et les conditions du service militaire, voir le chapitre XIV.

plus de 6,000 âmes, sont nommés par le Président de la République sur sa présentation.

L'*Hygiène* et l'*Assistance publique* rentrent encore dans son administration.

Le *Service de la salubrité* est étroitement lié à celui de la sécurité sociale. Il appartient à l'autorité de prendre des dispositions à l'égard des établissements et des logements insalubres ; les mesures hygiéniques telles que les quarantaines en temps d'épidémie ont évidemment aussi un intérêt général. Le Gouvernement surveille l'exercice de la médecine et de la pharmacie, et les établissements d'eaux thermales ou minérales ; il encourage et propage le vaccin — et le sérum dont la distribution gratuite a été portée au budget de 1895, pour un chiffre de 100,000 francs.

Le ministre est assisté par un comité consultatif d'hygiène publique ; et il demande avis à l'*Académie de Médecine* (cette Académie qui ne fait pas partie de l'Institut relève toutefois de l'Instruction publique).

Le *Service de l'Assistance publique* touche aussi à la sécurité sociale, mais surtout il comprend des œuvres de fraternité. Les *institutions nationales* des sourds-muets et des aveugles en dépendent, ainsi que divers *asiles nationaux*, Vincennes, le Vésinet pour les convalescents, Charenton pour les aliénés, l'*hospice* du Mont-Genèvre pour les voyageurs qui traversent les Alpes. L'Etat participe aux dépenses des enfants assistés ou moralement abandonnés ; il subventionne le service d'*assistance médicale gratuite* et diverses sociétés de bienfaisance ; il fournit des secours d'*extrême urgence*, notamment dans les cas exceptionnels, inondations, épidémies, etc. Le budget réserve même des fonds pour le *rapatriement* des Français indigents et pour les *étrangers réfugiés*.

Ainsi se trouve appliquée la prescription contenue dans un décret de la Constituante : « Il sera créé et organisé un établissement de secours publics. » Ajoutons que la plus grande partie de l'assistance sociale incombe aux départements et surtout aux bureaux de bienfaisance dans les communes.

En outre, la *personnalité civile*, qui permet de recevoir des legs, d'agir ~~en justice; et d. cest accordé~~ sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur à un grand nombre d'œuvres de la charité privée reconnues d'*utilité publique*.

La Justice. — *Administration centrale.* — *Le Garde des Sceaux.* — *L'organisation du Ministère de la Justice.* — L'Administration centrale se compose : 1° du cabinet du Ministre (ouverture et enregistrement des dépêches, demandes d'audience, insertion au *Journal Officiel*; formation du *Bulletin des lois*, etc.); 2° de la Direction des affaires criminelles et des grâces; 3° de la Direction des affaires civiles et du sceau; 4° de la Direction du personnel; 5° de la Division de la comptabilité et des pensions.

Le Ministre de la Justice est appelé le Garde des Sceaux, parce que le *Sceau* actuel de l'État et ceux des différents régimes qui se sont succédé en France depuis la Révolution sont confiés à sa garde.

En vertu du décret du 25 septembre 1870, le *Sceau de l'État* porte d'un côté pour type la figure de la liberté et pour légende « *Au nom du Peuple français* »; de l'autre côté, une couronne de chêne et d'olivier avec une gerbe de blé; au milieu de la couronne : « *République Française, démocratique, une et indivisible* », et pour légende : Liberté, Égalité, Fraternité.

L'emploi solennel du grand sceau en cire vierge est réservé à des actes d'une gravité exceptionnelle; la Constitution de 1875, ainsi que les lois révisionnelles, ont été scellées de cette façon.

Le Bureau appelé *Bureau du Sceau* au Ministère, est chargé du service relatif à la naturalisation, aux changements et additions de noms, aux dispenses d'âge, de parenté et d'alliances pour mariages; tous actes comportant le paiement des *droits du sceau* qui sont perçus par les *référéndaires du sceau*.

On appelle souvent le Ministère de la Justice lui-même

la *Chancellerie* parce que ce mot désigne, d'une manière générale, tout lieu où sont scellés les actes.

La *Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur* est rattachée au ministère de la Justice, et les décrets du Chef de l'État pour les décorations sont contresignés par le Garde des Sceaux, tout en portant la signature du Grand Chancelier.

La Grande Chancellerie a cependant son organisation à part et ses ressources spéciales, qui proviennent en partie des dotations établies sous le premier Empire. Elle comprend les services concernant les croix, les médailles militaires, et les maisons d'éducation de la Légion d'Honneur.

Le *Conseil de l'ordre*, composé de hauts dignitaires, se réunit tous les mois et est appelé à statuer sur les mesures disciplinaires à l'égard des membres de l'ordre. Il donne son avis sur les décorations proposées par les ministres. Cet avis, en vertu d'une loi récente, est obligatoire lorsqu'il s'agit d'une nomination pour services exceptionnels, et il doit être mentionné dans le décret.

Le ministère des Finances. — Quand bien même les services précédents existeraient seuls, la branche de l'Administration qui se rapporte aux finances serait encore nécessaire. En effet, ils exigent des ressources considérables et une comptabilité publique : de là, le ministère des Finances.

Il comprend d'abord une Direction générale de la Comptabilité Publique et plusieurs *Directions générales* se rapportant aux *Régies financières* : contributions directes ; enregistrement, domaines et timbres ; douanes ; contributions indirectes ; manufactures de

l'État; caisse des dépôts et consignations. Il y a aussi une Direction des monnaies et médailles ¹.

La mission civilisatrice de l'État; discussion. Individualisme et socialisme. — L'État dont les attributions se borneraient au service de sécurité, conformément à la théorie individualiste, constituerait l'État *politique et juridique*, l'état *de droit*, ou, pour prendre une expression familière, l'*État-gendarme*. Mais l'État chez nous, sans être l'*État-Providence* préconisé par les socialistes, remplit encore une fonction *civilisatrice et morale*.

D'après cette conception moyenne et qui paraît juste, il n'a pas seulement pour but de sauvegarder les personnes et les droits, mais de favoriser le développement de la puissance matérielle, intellectuelle et morale de la nation; il a une influence positive sur le progrès et il aide les citoyens à devenir plus heureux et meilleurs.

L'association des 38 millions de Français réunis sous des lois communes et sous un même gouvernement engendre une puissance collective qui doit être utilisée d'une manière positive pour le bien et le progrès, — et non pas seulement pour réprimer le mal: elle servira à la fois à conserver la vie nationale et à la perfectionner.

Telle est bien l'idée qui inspirait l'Assemblée en 1848; le préambule de la Constitution commençait ainsi: « La France s'est constituée en République. En adoptant cette forme définitive de gouvernement, elle s'est proposé pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès et

¹ Nous étudions à part l'organisation financière proprement dite, ainsi que l'organisation judiciaire; chapitres xiii et xv.

de la civilisation..... et de faire parvenir tous les citoyens, sans nouvelle commotion, par l'action successive et constante des institutions et des lois, à un degré plus élevé de moralité, de lumière et de bien-être. »

En ce qui concerne l'agriculture, l'industrie, le commerce, l'enseignement, les sciences, les lettres, les arts, l'assistance enfin, l'État ne se borne pas à *laisser faire*, selon la formule d'une école célèbre d'économistes, il *ne fait pas tout* par lui-même comme le voudraient les socialistes; sa maxime, a-t-on dit, est « laisser faire ». L'administration ne dispense pas les individus de s'aider eux-mêmes, mais elle encourage leurs efforts et les rend plus profitables.

Il y a d'ailleurs matière à discussions en ce qui concerne les limites dans lesquelles doit s'exercer l'intervention de l'État. Parmi ses partisans eux-mêmes, les uns se rapprochent plus de *l'individualisme*, les autres du *socialisme* : les premiers reprochent à leurs adversaires de mettre des entraves à la liberté individuelle, de manquer de *libéralisme*, et ceux-ci, exagérant de leur côté la critique, les accusent de conduire à l'anarchie.

Remarquons que le socialisme d'État ou le *collectivisme* — et *l'anarchie*, sont deux doctrines diamétralement opposées. Il arrive pourtant que bien des personnes établissent entre elles une confusion : cela s'explique par ce fait que certains socialistes révolutionnaires préconisent, de même que les anarchistes, la violence pour arriver à leur but, et parce que aussi les uns et les autres poursuivent l'abolition des lois qui garantissent la propriété individuelle ; ajoutons qu'ils sont animés d'un même esprit de cosmopolitisme ou d'internationalisme.

Les services publics qui nous restent à considérer exigent, comme les précédents, des ressources importantes auxquelles il faut pourvoir par l'impôt. Les individualistes, c'est-à-dire les partisans du « laisser faire » se plaignent que les citoyens soient ainsi privés de la libre disposition d'une partie de leur argent; mais les avantages dont ils bénéficient sont tels que le sacrifice est bien plus que compensé.

Si on allait plus loin, si la doctrine de *l'Etat-Providence* triomphait avec le socialisme, ce n'est plus seulement une fraction de notre avoir dont la libre disposition nous serait enlevée, c'est la totalité: la propriété individuelle disparaîtrait, et aucun avantage ne saurait compenser la jouissance du droit qui nous serait enlevée. La science économique démontre d'ailleurs par des arguments d'une haute valeur que la conséquence du *collectivisme* serait de diminuer dans des proportions considérables la production nationale et d'appauvrir la société: au lieu d'obtenir ainsi l'aisance générale suivant l'espoir des utopistes, on aboutirait à la misère commune.

Pour suppléer à l'initiative privée et pour remplacer le libre jeu des lois naturelles, il faudrait que l'administration — chargée de pourvoir à tout — fût composée d'hommes d'un savoir infailible et d'une justice impeccable, c'est-à-dire qu'elle fût dirigée par des dieux. Et en effet, c'est bien une théocratie que rêvait d'instituer l'école Saint-Simonienne¹ avec le despotisme obligé d'un pareil régime.

Ministère de l'agriculture. — Sous l'ancien ré-

1. Saint-Simon, célèbre socialiste (1760-1825).

gime, la tutelle de l'administration était oppressive ; des édits royaux ont interdit, par exemple, de planter des vignes sans autorisation, ou d'établir des prairies artificielles dans certains terrains ; la pomme de terre a été condamnée par arrêté des Parlements, etc. La Révolution a proclamé la liberté de l'agriculture comme de l'industrie. « Le territoire de la France, dit un décret de 1791, est libre dans toute son étendue comme les personnes qui l'habitent. Les propriétaires sont libres de varier à leur gré la culture et l'exploitation de leurs terres. »

Le ministre de l'Agriculture n'a point à imposer par conséquent les meilleures méthodes de culture et d'élevage aux propriétaires et aux fermiers ; mais son administration est chargée de les faire connaître, de les propager. Il a la haute direction de l'enseignement agricole que l'État a institué et auquel se rapporte toute une série d'établissements spéciaux : l'Institut agronomique, — les écoles de Grignon, de Rennes (autrefois Grand Jouan), et de Montpellier, — des Fermes-écoles, — une école pratique d'irrigation et de drainage, — les écoles vétérinaires, etc. Des concours agricoles sont organisés dans un but d'encouragement. Un service est consacré aux haras, — un autre à l'administration des forêts de l'État : l'école Forestière s'y rattache.

Le commerce et l'industrie. — Le ministère du Commerce et de l'Industrie pourvoit également à l'administration d'un enseignement technique donné au Conservatoire des Arts et Métiers, aux écoles de Châlons, d'Angers, d'Aix, etc.

Il a dans ses attributions l'organisation des expo-

sitions, la surveillance des enfants dans les manufactures, les brevets d'invention.

Depuis qu'il a été réorganisé, on a créé deux Directions nouvelles, celle de la *prévoyance et de l'assurance sociales* et celle de *l'office du travail*.

La première a dans son service l'organisation ainsi que la surveillance et le contrôle des caisses d'épargne, — de la caisse des retraites pour la vieillesse, — des assurances, — des sociétés de crédit mutuel, — des syndicats professionnels de patrons et d'ouvriers, — des associations coopératives de production et de consommation.

La seconde a pour mission de recueillir, de coordonner et de publier (*Bulletin de l'office du travail*) toutes informations relatives au travail, notamment en ce qui concerne l'état et le développement de la production, — l'organisation et la rémunération du travail, ses rapports avec le capital, la condition des ouvriers, — la situation comparée du travail en France et à l'étranger. Un bureau est chargé spécialement de la publication de l'Annuaire statistique qui comprend en particulier les résultats des dénombremens quinquennaux de la population.

Postes et Télégraphes. — On a rattaché au Ministère du commerce les Postes et les Télégraphes. La transmission des correspondances, depuis des siècles chez nous, constitue un service public d'une extrême importance pour lequel la garantie de l'État a été jugée nécessaire ; il en est de même dans tous les pays civilisés.

A une autre époque le Gouvernement s'est rendu coupable d'un abus de pouvoir sous le prétexte du

bien public en violant le secret des lettres; aujourd'hui cette odieuse pratique a disparu avec le *Cabinet noir* dont Napoléon I^{er} avait emprunté l'institution à l'ancienne monarchie.

L'administration des Postes a le monopole pour la transmission des correspondances; elle est en outre chargée, mais sans privilège exclusif, du transport des échantillons, journaux et imprimés, des valeurs déclarées, des colis postaux... Elle a aussi le service des Caisses d'épargne postales.

Aux Télégraphes ont été adjoints les Téléphones dont les recettes comprennent principalement le produit des abonnements urbains et interurbains, et le produit de la taxe des conversations téléphoniques.

Les Travaux publics. — Les travaux publics sont de deux sortes : les travaux militaires qui sont effectués dans un but de défense nationale et qui dépendent de l'administration de la guerre ou de la marine, — et les travaux civils qui, d'une manière générale, se rapportent aux voies de communication, à la salubrité publique, et aux édifices de l'État. Ils intéressent tous les membres de la communauté sans avoir un intérêt spécial pour aucun d'eux, de sorte qu'ils ne se feraient pas si l'Administration n'y pourvoyait : de là, le ministère des Travaux publics.

On distingue trois modes principaux d'exécution pour les travaux publics : la *régie*, l'*entreprise*, et la *concession*.

1^o Les travaux en régie sont exécutés soit par les agents mêmes de l'administration (conducteurs des ponts et chaussées, cantonniers...), soit par des intermédiaires intéressés ou régisseurs.

2° L'*entrepreneur* s'engage par un contrat appelé *marché*, à faire exécuter les travaux et à fournir les matériaux. Dans le contrat se trouvent stipulées les obligations auxquelles il doit se soumettre, en même temps que le prix convenu. Le marché est conclu à la suite d'une adjudication publique, qui est destinée à assurer à l'État les conditions les plus avantageuses : l'administration indique un *maximum* qu'elle ne veut pas dépasser, et l'entreprise échoit à celui des concurrents qui a offert le plus grand rabais.

3° La concession est l'attribution à un individu ou à une compagnie du droit exclusif d'entreprendre un travail d'utilité publique. « Les concessions compensent par des droits les charges qu'elles imposent aux concessionnaires, et par des obligations les avantages qu'elles leur assurent¹. »

Par exemple, le Gouvernement, dans un but d'intérêt public, concède les mines, dans les conditions qui lui présentent les meilleures garanties d'une bonne exploitation, sous réserve d'une indemnité au propriétaire du fonds lorsque celui-ci n'est pas désigné lui-même.

Les lignes de chemins de fer font également l'objet d'une concession. Nous avons bien un réseau qui est administré directement par l'État, mais c'est en somme une exception.

Il y a des pays tels que l'Allemagne où tous les chemins de fer sont entre les mains de l'État, qui exploite lui-même son monopole. En Angleterre, au contraire, cette industrie est libre et abandonnée à la concurrence; mais l'Angleterre n'a pas à se préoccu-

1. Alfred Blanche, *Dictionnaire général d'administration*.

per, comme les nations continentales, des nécessités de la défense nationale.

En France c'est le régime du monopole qui est en vigueur; seulement l'exploitation du monopole est concédée sous des conditions et des garanties spéciales à des Compagnies. A l'origine l'État a contribué pour une forte part à l'établissement des principales lignes, et la garantie des intérêts qu'il a consentis pour les capitaux engagés dans ces affaires lui impose encore de grands sacrifices.

Mais la concession n'est pas perpétuelle, elle n'a été accordée que pour une période de 99 ans, et dans une cinquantaine d'années, quand elle prendra fin, l'État sera indemnisé de ses dépenses et rentrera en possession des voies ferrées.

Il y a au Ministère des Travaux publics une Direction et un Comité consultatif des Chemins de fer.

D'une manière générale les grands travaux publics ne sont jamais établis qu'après une enquête et des études approfondies. Lorsque les travaux ont été autorisés par un décret, l'*expropriation pour cause d'utilité publique* met à la disposition des agents d'exécution les terrains nécessaires, sous la condition d'une légitime indemnité qu'un Jury spécial est appelé à régler.

Les travaux de construction, de réparation et d'entretien des monuments et édifices appartenant à l'État, donnent lieu au service des *bâtiments civils*, qui dépend du Ministère des Travaux publics depuis 1870; le transfert de cette Direction au Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, vient d'être décidé. Un Conseil général des bâtiments civils et une

Commission supérieure sont attachés à l'administration centrale.

Ministère des Colonies. — C'est encore aux intérêts économiques de la nation que se rapporte ce service public. « Le rôle de l'État n'est pas de coloniser à lui tout seul... C'est d'ouvrir les territoires à la colonisation, c'est d'y planter solidement le drapeau de la France, c'est de protéger les efforts de l'initiative individuelle; mais rien ne remplace l'esprit d'initiative, l'effort de l'individu ou de l'association libre... »¹ Nous retrouvons ici une nouvelle application de la formule « aider faire. »

Nos diverses colonies sont administrées chacune par un gouverneur assisté d'un *conseil privé* et d'un *Conseil général*: outre les services militaires, elles comportent des services civils se rapportant à l'administration intérieure, à la justice, à l'instruction publique, aux cultes.

Si l'on excepte l'Algérie qui a une organisation particulière avec un gouverneur général relevant du Ministre de l'intérieur, les services coloniaux sont sous la haute direction du ministre des Colonies. Il est assisté par un Conseil supérieur dont font partie des sénateurs et des députés (ceux des colonies particulièrement), ainsi que plusieurs délégués des chambres de commerce et divers membres appartenant aux sociétés de géographie.

1. Discours du Président du Conseil à Bordeaux (11 mai 1895). « Nous voulons, disait-il encore en substance, que la jeunesse qui ici n'a peut-être pas un emploi suffisant de toute son énergie et de sa vigueur, puisse aller là-bas avec tous les capitaux qui trouvent si difficilement chez nous leur rémunération créer des débouchés et une source de richesse nouvelle pour la métropole. »

CHAPITRE XII

L'INSTRUCTION PUBLIQUE, LES BEAUX-ARTS ET LES CULTES.

L'enseignement. Les attributions de l'État. — L'administration centrale de l'Instruction publique veille à l'exécution des lois qui régissent l'enseignement en général; elle dirige l'enseignement public et exerce son contrôle sur l'enseignement qui se donne en dehors de l'État, appelé d'ordinaire enseignement libre.

Les attributions de l'État en cette matière ont fait et font encore l'objet d'importantes controverses. Là aussi il existe deux théories extrêmes opposées l'une à l'autre : l'une voudrait que l'enseignement fût absolument libre, l'État n'ayant qu'un droit de police pour la protection des mineurs, c'est la doctrine individualiste à laquelle ses partisans donnent le nom de libéralisme; — l'autre demande que l'État ait seul le droit d'enseigner, c'est la doctrine autoritaire ou *centraliste*. Le régime actuellement en vigueur procède d'une conception mixte qui s'appuie sur de solides raisons.

Les individualistes allèguent l'exemple de l'Angleterre et de l'Amérique; or, dans ces pays, la non-intervention n'est pas une règle absolue. Les établis-

sements d'enseignement supérieur et d'enseignement secondaire, sont laissés, il est vrai, à l'initiative privée, mais pour l'enseignement primaire l'administration intervient, bien que son action soit moins étendue qu'en France ou en Allemagne. Il existe depuis 1839, en Angleterre, un *département de l'éducation* qui alloue des subventions importantes aux écoles sous des conditions déterminées. Aux États-Unis les communes sont dans l'obligation de pourvoir à l'éducation primaire qui est considérée comme une dette sociale : avant la guerre de Sécession il y avait, au contraire, dans les États du Sud une loi de *l'ignorance obligatoire* pour les esclaves.

Historique. — En France, avant 1789, l'enseignement, sans organisation publique définie, appartenait en grande partie à l'Église qui avait un droit de surveillance et de contrôle sur tous les établissements d'instruction : il fut sécularisé par la Révolution.

L'Assemblée nationale inscrivit dans la Constitution de 1791 l'obligation pour l'État « d'organiser une instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes. » La Constitution de 1793 contenait l'article suivant : « La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens. » La Convention ne maintint pas un décret qui rendait l'instruction obligatoire ; elle admit des écoles particulières libres, mais les autorités constituées avaient le droit de veiller qu'on n'y enseignât « rien de contraire aux lois et à la morale républicaine. »

Sous le premier Empire la centralisation fut ex-

trême, et l'Université, organisée en corporation laïque avec le monopole de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire, était dans les mains de Napoléon un instrument de règne. L'instruction primaire était laissée en dehors sans appui effectif de l'État mais cependant sous la surveillance du *grand maître* de l'Université. Celui-ci n'avait pas le rang de ministre et relevait du Ministère de l'intérieur.

Sous la Restauration les fonctions de grand maître de l'Université furent attribuées pendant plusieurs années à un évêque qui était Ministre des *affaires ecclésiastiques* et de l'instruction publique.

La loi de 1833 organisa l'enseignement primaire que la Révolution n'avait pu que décréter, et en fit véritablement un service d'État.

La liberté de l'enseignement. Discussion. — La loi de 1850 retira le monopole aux collèges universitaires : la liberté de l'enseignement secondaire et primaire fut proclamée. Les écoles et les collèges libres purent dès lors faire concurrence aux établissements de l'État. Mais pendant le second Empire, si l'action de l'administration centrale fut moins étendue, elle s'exerça avec plus d'intensité sur les établissements de l'État par une réglementation minutieuse de l'enseignement, — qui à ce point de vue fut moins libre que précédemment.

La loi de 1875 accorda la liberté de l'enseignement supérieur : actuellement l'État n'a plus à aucun degré le monopole de l'enseignement. — Mais il conserve la *collation exclusive des grades*, et il impose à tous les maîtres l'obligation des titres de capacité.

« Nul ne peut exercer les fonctions d'instituteur ou

d'institutrice titulaire, d'instituteur adjoint chargé d'une classe ou d'institutrice adjointe chargée d'une classe, dans une école publique ou libre, sans être pourvu du brevet de capacité pour l'enseignement primaire. » (Loi du 16 juin 1881).

Les partisans de la liberté absolue de l'enseignement voudraient que l'État n'eût plus ni facultés, ni lycées, ni écoles, qu'il ne conférât aucun grade, et que l'instruction cessant d'être un service public fût entièrement abandonnée à l'initiative privée, à des maîtres non fonctionnaires, et à des associations, laïques ou non, s'administrant et se gouvernant elles-mêmes.

Il est facile de prévoir les conséquences de cette anarchie spéciale; l'instruction primaire retomberait dans l'état d'où l'intervention énergique de l'administration l'a tirée. Même après la loi bienfaisante de 1833, — avant que l'instruction fût obligatoire, la majorité des Français ne savaient ni lire ni écrire : d'après une enquête de 1860, dans certains départements les trois quarts et même les cinq sixièmes des habitants étaient totalement illettrés. Abstraction faite de toute autre considération, un pareil état de choses était incompatible avec le régime du suffrage universel : il appartenait aux pouvoirs publics de suppléer à l'indifférence des individus et d'organiser, malgré les résistances locales, un enseignement populaire digne de la démocratie.

L'instruction obligatoire. — La loi du 28 mars 1882 a rendu l'instruction primaire obligatoire.

Art. 4. — L'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes âgés de 6 ans révolus à 13 ans

révolus ; elle peut être donnée soit dans les établissements d'instruction primaire ou secondaire, soit dans les écoles publiques ou libres, soit dans les familles par le père de famille lui-même ou par toute personne qu'il aura choisie.

La loi concilie ainsi, on le voit, la liberté des parents et les droits de l'État.

Dès l'âge de 11 ans les enfants ayant obtenu après un examen public le *certificat d'études primaires* sont dispensés du temps de scolarité obligatoire qui leur reste à passer.

Art. 7. — Le père, le tuteur, la personne qui a la garde de l'enfant, le patron chez qui l'enfant est placé, devra 15 jours au moins avant l'entrée des classes, faire savoir au maire de la commune, s'il entend faire donner à l'enfant l'instruction dans la famille ou dans une école publique ou privée ; dans ces deux derniers cas, il indiquera l'école choisie.

L'article 4^{or} indique les matières de l'enseignement et débute ainsi : « l'enseignement primaire comprend : *l'instruction morale et civique.* »

Cette loi avait été précédé par la loi du 16 juin 1881 établissant la *gratuité absolue* de l'enseignement primaire dans les écoles publiques.

La loi sur l'instruction obligatoire qui existait dans d'autres pays bien avant d'être adoptée chez nous, a été attaquée comme contraire à la liberté. Des raisons décisives et faciles à comprendre la justifient, et l'imposaient à la France. Dans un pays où tout le monde vote, tout le monde doit savoir lire. « L'instruction obligatoire, dit M. Fouillée, est le résultat d'un contrat par lequel nous exigeons un minimum de capacité des citoyens, qui par leurs votes décideront de notre destinée et de la destinée commune. »

Les enfants doivent à la patrie le *service scolaire*, comme les hommes lui doivent le service militaire.

Depuis longtemps Jean Macé, le fondateur de la Ligue de l'enseignement, demandait une conscription d'école. « On me force, disait-il, d'allumer la lanterne de ma voiture, et si j'y manque on ne se gênera pas pour me dresser procès-verbal, parce qu'il ne s'agit pas seulement de ma voiture à moi, mais parce qu'elle peut rencontrer du monde sur la route, écraser un enfant... Pourquoi donc vous faire scrupule de forcer les négligents d'allumer aussi la lanterne dans la tête de leurs enfants ? Croyez-vous que nous n'y soyons pas tous aussi intéressés, et que ces têtes où il fait nuit, ne puissent rien briser plus tard. »

L'obligation pour le père de famille de pourvoir à l'instruction de ses enfants, peut se déduire d'ailleurs de l'article du Code qui lui prescrit de les nourrir et de les élever ; il n'a pas le droit de leur refuser la nourriture spirituelle indispensable au développement de leur intelligence, alors surtout que l'école est gratuite.

L'enseignement national. — Quant à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur, si l'État s'en désintéressait — le progrès et même la liberté seraient en péril. Il accomplit là aussi une œuvre de salut public.

« Le danger que doit éviter une nation démocratique, c'est la dispersion de la société en individus qui n'auraient plus d'autre préoccupation que celle de leurs intérêts, et pour qui l'idée des devoirs ou liens sociaux tendrait à disparaître..... La nation qui saurait introduire dans l'enseignement l'organisation la plus puissante et la plus une aurait par cela même dans le domaine intellectuel une supériorité analogue à celle des gouvernements et des armées fortement organisés ¹. »

La gratuité à tous les degrés. Discussion. — Les études secondaires et supérieures ne sont pas gratuites comme les études primaires. Il y a dans les

1. Alfred Fouillée, *L'Enseignement au point de vue national*.

lycées et collèges des frais d'études et un prix de pension ; l'étudiant doit payer de même pour *prendre ses inscriptions* à la faculté. Les partisans « de l'enseignement intégral » réclament la gratuité à tous les degrés. Leurs arguments ne manquent pas de force :

« Tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Pour que ce principe, formulé par l'Assemblée de 1789, reçût vraiment son application, il faudrait que l'enfant bien doué pût donner toute sa mesure, et ne fût pas réduit par la pauvreté de ses parents à interrompre prématurément le développement d'une intelligence que la nature avait peut-être faite pour de hautes destinées. La justice ou tout au moins la fraternité veulent qu'on l'admette sans rétribution dans les établissements de l'État où se donne le haut enseignement littéraire et scientifique ; — n'est-il pas plus désireux et plus capable d'en profiter que beaucoup d'élèves riches, sans vocation. Bien plus, l'intérêt social même exige que ce privilège réservé à la fortune disparaisse : c'est seulement ainsi que la *sélection* des hommes supérieurs pourra s'opérer. Aujourd'hui un esprit d'élite, un génie, qui aurait pu rendre à son pays et à l'humanité d'incalculables services risque de se consumer inutile et misérable, dans un travail de manœuvre !

Soit. Mais la conclusion à tirer de là ce n'est pas qu'on doit établir la gratuité pour tous ; c'est au contraire que l'État doit opérer un choix. Or, c'est ce qu'il fait par l'institution des *bourses* nationales ; et il y a en outre celles des départements et des communes. Leur nombre peut paraître insuffisant ; c'est une question à débattre, et des progrès pourront encore avoir lieu dans ce sens. Mais il ne faut pas oublier que si tout le bien possible n'est pas réalisé, on ne

saurait demander à la société comme aux individus que de faire le bien possible. L'État dépense beaucoup déjà non seulement pour l'enseignement primaire mais pour les autres enseignements, car les recettes des lycées et des facultés ne couvrent pas leurs frais. Les ressources budgétaires ne sont pas inépuisables comme on est porté à se le figurer, et on doit tenir compte de l'impossibilité d'augmenter les impôts au delà de certaines limites sans tarir la source des revenus publics.

Les examens. Les diplômes universitaires. —

Il est indispensable que par des examens et des diplômes l'État sanctionne les études spéciales nécessaires à certaines professions, de même qu'il garantit par son empreinte le titre des monnaies. Le public ne peut apprécier directement le savoir d'un médecin par exemple; — les commissions d'examen en sont chargées pour lui, et aussi par lui *indirectement*, puisque leurs membres sont nommés par le ministre qui occupe son poste par la volonté des élus de la nation.

Le régime actuel ne supprime pas l'initiative individuelle comme le voudrait l'école autoritaire, qui réclame pour l'État le monopole absolu de l'enseignement : la liberté des institutions privées est sauvegardée dans les limites où elle peut s'accorder avec l'utilité publique. L'administration avec les ressources dont elle dispose, fait ce que les particuliers n'auraient pu faire, et elle exerce une action régulatrice par les programmes et les examens ; mais à côté d'elle toutes les bonnes volontés peuvent concourir à l'œuvre de civilisation. Les établissements dont elle n'a pas la direction appliquent librement leurs méthodes d'ins-

truction et d'éducation ; les sociétés indépendantes telles que les *Associations polytechnique* et *philotechnique*, la *Ligue de l'enseignement*, la *Société pour l'instruction élémentaire*, rivalisent de zèle pour l'enseignement populaire. Une *école libre des sciences politiques* a été fondée en 1875. Enfin la tutelle administrative ne pèse pas lourdement sur les Facultés, non plus que sur le Collège de France, ou sur l'Institut. Les professeurs de l'enseignement supérieur ont le droit de présenter au ministre les candidats pour les chaires vacantes ; les cinq Académies se recrutent à l'élection et elles possèdent en propre des biens qui sont administrés sous l'autorité du ministre par des commissions prises dans leur sein.

On oppose souvent au régime de nos Facultés l'indépendance des Universités allemandes dont les professeurs ne sont pas des fonctionnaires : mais ces universités reposent sur des traditions très anciennes, elles ont leur fortune propre et paient elles-mêmes les maîtres, qui reçoivent en outre une rétribution des auditeurs. Si des modifications sont apportées dans l'organisation des Facultés françaises, il faudra toujours tenir compte des différences entre les deux pays.

Le Conseil supérieur de l'instruction publique.

— Le Ministre de l'Instruction publique est assisté d'un Conseil supérieur qui est un *conseil de perfectionnement* en même temps qu'il exerce une *juridiction spéciale*.

L'origine du Conseil remonte au Directoire (1798) ; sous le premier Empire il devint le Conseil de l'Université (1808) dont les membres étaient nommés par

le chef de l'État. D'après la loi de 1850 la majorité des membres du Conseil supérieur étaient élus, mais en dehors de l'Enseignement; ainsi il comptait quatre évêques élus par leurs collègues, deux ministres protestants élus par les consistoires, trois membres de la Cour de cassation, etc. Les autres étaient nommés par le chef de l'État.

Aujourd'hui le Conseil se compose de 57 membres;¹ le Président de la République a la nomination de treize d'entre eux : quatre sont pris dans l'enseignement libre, et neuf parmi les fonctionnaires actifs ou retraités de l'instruction publique.

Chacune des cinq sections de l'Institut envoie un délégué. Quarante conseillers sur cinquante-huit sont choisis par leurs collègues dans les divers ordres d'enseignement : deux professeurs du Collège de France, un professeur du Muséum, deux de chacune des Facultés, un de l'École Polytechnique, un de l'École centrale, un de l'Institut agronomique.....; un agrégé en exercice dans les lycées pour chacun des ordres d'agrégations², deux délégués des collèges

1. Il a été réorganisé par la loi du 27 février 1880. D'après les termes de cette loi, le nombre des membres du Conseil serait de 58; mais elle y comprenait un délégué des facultés de théologie catholique : or celles-ci n'existent plus depuis 1885, les crédits qui leur étaient affectés jusqu'alors ayant été supprimés au budget. Par conséquent, au lieu de deux professeurs de théologie, le Conseil n'en compte plus qu'un, celui qui représente les facultés protestantes.

2. La loi les énumère ainsi : Grammaire, Lettres, Philosophie, Histoire, Mathématiques, Sciences physiques ou naturelles, Langues vivantes, Enseignement spécial. — Il existe à présent deux agrégations distinctes pour les sciences physiques et pour les sciences naturelles, mais il n'y a qu'un délégué pour les deux. Les Langues vivantes comprennent l'agrégation d'Anglais et celle d'Allemand. L'Enseignement spécial a été remplacé par l'Enseignement secondaire moderne, dont les professeurs se recrutent à présent parmi les agrégés de l'Enseignement secondaire classique, le concours des agrégations de l'ancien Enseignement spécial ayant été supprimé.

communaux, enfin six membres de l'enseignement primaire élus au scrutin de liste par les inspecteurs généraux de l'instruction primaire, par le directeur de l'enseignement primaire de la Seine, les inspecteurs d'Académie des départements, les inspecteurs primaires, les directeurs et directrices des écoles normales primaires, la directrice de l'école Pape-Carpentier¹, les inspectrices générales et les déléguées spéciales chargées de l'inspection des salles d'asile, et en outre (*Article 51 de la loi du 30 octobre 1886*) par les directeurs et directrices d'écoles primaires supérieures publiques et les instituteurs et institutrices nommés membres du Conseil départemental.

En somme, tous les grands établissements publics et les trois degrés de l'enseignement sont représentés au Conseil supérieur. Tous les membres sont nommés pour *quatre ans*; leurs pouvoirs peuvent être indéfiniment renouvelés.

La **section permanente** qui est de 15 membres, les 9 nommés par décret et 6 qui sont désignés par le Ministre, a les fonctions suivantes : Elle étudie les programmes, méthodes d'enseignement, modes d'examen, règlements administratifs et disciplinaires avant qu'ils soient soumis à l'*avis* du Conseil supérieur. — Elle donne son avis : sur les créations de facultés, lycées, collèges, écoles normales primaires ; sur les créations, transformations ou suppressions de chaires ; sur les livres de classe, de bibliothèque et de prix qui doivent être interdits dans les écoles publiques. — En cas de vacance d'une chaire dans une Faculté elle présente deux candidats concurremment avec la Faculté dans laquelle la vacance existe.

En dehors de ses attributions *consultatives*, le Conseil

1. L'École Pape-Carpentier, qui a été annexée en 1886 à l'école normale d'institutrices de Versailles, forme des directrices d'écoles primaires et *maternelles* annexées aux écoles normales d'institutrices. — Les *écoles maternelles* sont des établissements de première éducation où les enfants des deux sexes (de 2 à 6 ans), reçoivent en commun « les soins que réclame leur développement physique, moral et intellectuel, » suivant les termes du décret de 1887.

supérieur agissant comme *tribunal* universitaire statue en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils académiques et par les conseils départementaux. Lorsqu'il s'agit : 1^o de la révocation, du retrait d'emploi, de la suspension des professeurs titulaires de l'enseignement public supérieur ou secondaire; 2^o de l'interdiction du droit d'enseigner prononcé contre un membre de l'enseignement public ou libre, — la décision doit être prise aux deux tiers des suffrages.

Le Conseil se réunit en assemblée générale *deux fois par an* (juillet et décembre); le Ministre peut le convoquer en session extraordinaire.

Divisions administratives. Les facultés. — En ce qui concerne l'organisation locale, la France en y comprenant l'Algérie est divisée en 17 académies. Chacune est administrée par un recteur assisté d'autant d'inspecteurs d'académie qu'il y a de départements dans le ressort, et d'un conseil académique.

Les chefs-lieux des académies sont : Aix, Alger, Besançon, Bordeaux, Caen, Chambéry, Clermont, Dijon, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Toulouse. Ces villes, à l'exception de Chambéry, possèdent des Facultés des lettres et des sciences. Il y a en France 13 facultés de Droit (Besançon et Clermont n'en ont pas) et 6 facultés de Médecine (Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Paris).

A la tête de chaque faculté est un *Doyen*, nommé par le ministre sur la présentation des professeurs de la faculté; il est chargé sous l'autorité du recteur, d'assurer l'exécution des règlements. Comme administrateur il ordonne les dépenses dans les limites fixées par le budget; enfin il convoque et préside l'assemblée des professeurs.

Le *Conseil général des facultés* est présidé par le recteur; il se compose des doyens des facultés, du directeur de l'école

supérieure de pharmacie et de délégués des facultés. Il donne son avis sur le maintien ou la suppression des chaires, sur les réglemens, etc. En outre, il délibère sur le budget des facultés et sur l'acceptation des dons ou legs qui sont faits avec ou sans affectation spéciale, soit au *corps des facultés*, soit à l'une d'elles en particulier. On a proposé de désigner sous le nom d'université le corps des facultés dans une ville; on dirait ainsi : l'université de Paris ou l'université de Toulouse. Le sens du mot serait alors plus restreint que lorsqu'on parle de l'*Université* — c'est-à-dire de l'Université de France — car on entend par là, soit l'ensemble des trois enseignemens de l'État, supérieur, secondaire et primaire; soit la réunion des deux premiers ordres d'enseignement, comme au commencement du siècle.

Les Facultés font subir des examens pour l'obtention des diplômes de bachelier, de licencié et de docteur (de docteur seulement et d'officiers de santé pour la médecine). Quant à l'agrégation, elle est obtenue à la suite d'un concours dont le jury est constitué par l'administration centrale.

Pour être professeur *titulaire* dans un lycée il faut être agrégé de l'enseignement secondaire. Pour être professeur dans une faculté il faut être docteur sans qu'il soit nécessaire d'être agrégé, sauf pour les facultés de droit et de médecine où existe une agrégation de l'enseignement supérieur.

Lycées et collèges. — On distingue dans les lycées l'enseignement secondaire classique, et l'enseignement secondaire moderne (sans latin ni grec mais avec un enseignement des langues vivantes plus étendu).

Les lycées nationaux s'appelaient autrefois collèges royaux; le nom de collège s'applique aujourd'hui aux

établissements d'enseignement secondaire fondés et entretenus dans les villes par les municipalités sous le nom de collèges communaux : leurs professeurs sont nommés par l'État, mais il n'est pas nécessaire qu'ils soient agrégés.

L'enseignement secondaire des jeunes filles a été institué en 1880 ; il a aussi ses lycées et ses collèges, et son école normale supérieure qui prépare au certificat d'aptitude et aux agrégations scientifiques et littéraires des professeurs femmes.

Le Conseil académique. — Il a, comme le Conseil supérieur, des attributions consultatives en matière d'enseignement et des attributions contentieuses et disciplinaires ; mais il ne concerne que l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire.

Par leurs fonctions le Recteur, les Inspecteurs d'académie, les Doyens des Facultés, et les Directeurs des Ecoles supérieures de pharmacie en font partie ; le Ministre désigne un Proviseur et un Principal de collège, deux membres pris dans les Conseils généraux et deux dans les Conseils municipaux, qui concourent aux dépenses de l'enseignement secondaire ou supérieur du ressort ; les autres membres sont élus par les professeurs de l'enseignement supérieur et par ceux des lycées et des collèges (dans les conditions déterminées par la loi du 27 février 1880). La durée des fonctions est de quatre ans ; il y a deux sessions ordinaires chaque année, en juin et en novembre.

L'inspecteur d'académie assiste le recteur en ce qui concerne les lycées et les collèges, et la surveillance de l'enseignement secondaire libre ; en même temps il dirige l'administration départementale de l'enseignement primaire.

Conseil départemental. — Dans chaque départ-

tement un Conseil est institué pour veiller aux intérêts de l'enseignement primaire. Il a des attributions très importantes, car il prend part à l'administration et il exerce une juridiction spéciale. Par exemple, il arrête les règlements relatifs au régime intérieur des établissements d'instruction primaire, et il prononce par jugement motivé l'interdiction à temps ou l'interdiction absolue d'enseigner, sauf appel au Conseil supérieur.

La loi du 30 octobre 1886 a étendu aux Conseils départementaux qu'elle réorganise, le principe de l'élection appliqué précédemment au Conseil supérieur et aux Conseils académiques. Le droit d'élection et d'éligibilité a été conféré aux instituteurs et aux institutrices ¹.

Composition. — 1° Le préfet, président ; 2° L'inspecteur d'académie, vice-président ; 3° Quatre conseillers généraux élus par leurs collègues ; 4° Le directeur de l'école normale d'instituteurs et la directrice de l'école normale d'institutrices ; 5° Deux instituteurs et deux institutrices élus pour 3 ans respectivement par les instituteurs et institutrices publics du département... ; 6° Deux inspecteurs primaires ² désignés par le Ministre. — Pour les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant les membres de l'enseignement privé, deux membres de l'enseignement privé, l'un laïque, l'autre congréganiste, élus par leurs collègues respectifs, seront adjoints au conseil départemental.

1. *L'organisation de l'Enseignement primaire*, par Henri Schmit.

2. Les **inspecteurs primaires** sont dans chaque département en nombre variable suivant les besoins du service et les crédits accordés par le budget; ce nombre dépasse d'ordinaire celui des arrondissements. Ils sont placés sous l'autorité immédiate de l'inspecteur d'académie, et ils ne reçoivent d'instructions que de lui ou du recteur, des inspecteurs généraux et du ministre. Ils inspectent les écoles primaires *publiques* et *privées* de leur circonscription.

Le Conseil se réunit de droit au moins une fois par trimestre, — le préfet pouvant toujours le convoquer selon les besoins du service.

L'intervention de l'État dans les Beaux-Arts. — La mission que s'est attribuée l'État en ce qui concerne les Beaux-Arts résulte encore de ce principe que la nation n'est pas seulement une société politique, juridique, économique, mais aussi une société intellectuelle et qu'il existe entre ses membres une solidarité au point de vue de la culture esthétique. Toutefois l'intervention de l'Administration en cette matière est moins essentielle qu'au sujet de l'instruction publique. Aussi, en dehors des économistes hostiles aux dépenses budgétaires qu'elle entraîne, elle compte, même parmi les artistes, des adversaires qui reprochent à l'État d'être incompetent et de perpétuer des traditions officielles au détriment du progrès esthétique. C'est là, on peut dire, une question ouverte et dont la solution n'a pas une gravité comparable à celle de la question précédente. Il convient de faire observer qu'en dehors des plaisirs élevés qu'ils procurent, les Beaux-Arts contribuent à la gloire de la France, à l'éducation du pays, enfin au progrès des professions industrielles elles-mêmes ; — il existe maintenant une école nationale des Arts décoratifs.

Parmi les dépenses de l'État, les unes sont nécessaires, les autres seulement utiles. Lorsqu'il s'agit du salut de la Patrie il ne faut pas hésiter à donner les millions, tout en comptant ; — quant au reste, il faut calculer si les avantages d'une institution compensent les obligations qu'elle impose aux contribuables. Par

exemple, l'État affecte par an une somme supérieure à 600 000 francs pour la Manufacture artistique de Sèvres; toute la question est de savoir si son utilité (au sens le plus large du mot) équivaut au sacrifice pécuniaire : c'est aux politiques et aux administrateurs compétents de la résoudre.

C'est par l'enseignement encore, et aussi par les encouragements de diverse nature, que s'exerce sur l'art l'action gouvernementale. De l'Administration centrale dépendent le Conservatoire national de musique et de déclamation, l'École nationale des Beaux-Arts (peinture, sculpture, architecture, gravure), l'École ou Académie française de Rome, les Musées nationaux, les Manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, les Théâtres subventionnés, etc.

Autrefois l'État organisait lui-même l'Exposition annuelle qu'on appelle le *Salon*; depuis 1881, ce soin est laissé aux artistes constitués en sociétés indépendantes qui ont des expositions distinctes. De la sorte la critique faite à l'Administration de favoriser ou de contrarier une école ou un genre au nom d'une doctrine officielle a perdu son plus fort argument; il n'y a plus d'exclusions systématiques opérées par un jury d'État — auquel les artistes puissent reprocher de mettre des entraves à leur talent. Le directeur des Beaux-Arts, assisté d'une commission, se borne à effectuer des achats pour les Musées dans les limites du budget voté par le Parlement.

Les Cultes. Les rapports de la Religion et de l'État. — La question des rapports de la Religion et de l'État est d'une extrême importance. Elle peut donner lieu à quatre solutions principales dont l'His-

toire et l'expérience nous montrent des exemples : 1° L'État est absorbé dans la Religion et le pouvoir *spirituel* domine le pouvoir *temporel* — c'est le régime théocratique tel qu'il a existé dans l'ancienne Égypte ; 2° la Religion est absorbée dans l'État et le souverain temporel gouverne l'Église, — c'est ce qui a lieu en Russie ; 3° l'Église est libre dans l'État libre ; l'association religieuse, tout en étant soumise au droit commun, est indépendante de la société civile et n'intervient pas non plus dans le gouvernement, — c'est la séparation de l'Église et de l'État, comme aux États-Unis ; 4° les rapports de l'Église et de l'État sont réglés par un *Concordat* ; — c'est le régime qui existe en France depuis 1802.

L'État protège¹ et subventionne, sous des conditions déterminées, les cultes qu'il a reconnus : le culte catholique, le culte protestant, le culte israélite ; ajoutons, pour l'Algérie, le culte musulman.

Le culte catholique ; le Concordat. — Voyons quelles sont les principales conditions du Concordat, c'est-à-dire du traité ou contrat conclu entre le pape Pie VII et le Premier Consul.

D'une part, l'État garantit le libre exercice du culte et il assure un traitement aux évêques et aux curés ; d'autre part, le culte public doit se conformer « aux règlements de police que le Gouvernement juge nécessaires pour la tranquillité publique ». Le chef de l'État nomme les évêques, — il appartient au pape de leur conférer l'*institution canonique* qui les investit de l'autorité religieuse. Il en était de même sous l'an-

1. Les articles 260-264 du Code pénal contiennent des dispositions spéciales concernant les entraves apportées au libre exercice des cultes.

rien régime, et l'on sait qu'à la suite des démêlés qui se produisirent entre le roi et la cour de Rome, après la *déclaration* de 1682, le pape refusa d'accorder des bulles aux évêques nommés par Louis XIV.

Les curés sont nommés par les évêques mais doivent être agréés par le gouvernement.

L'autorisation du gouvernement est nécessaire pour que les bulles et décrets du pape et des conciles puissent être reçus ou imprimés en France. Cette disposition est conforme aux traditions de l'*Eglise gallicane* qui de longue date a combattu, principalement avec Bossuet, la doctrine contraire des *ultramontains*. Il était dit, dans la déclaration de 1682, que les sujets ne peuvent être relevés, par la puissance ecclésiastique, du serment de fidélité envers leur souverain et que l'autorité du pape ne peut rien prononcer contre les règles et constitutions reçues dans l'*Eglise gallicane*.

Si les ministres du culte, dans l'exercice de leurs fonctions, contreviennent aux lois ou aux règlements de l'État, ou portent atteinte aux libertés, franchises et coutumes de l'*Eglise gallicane*, le gouvernement forme devant le Conseil d'État un recours, l'*appel comme d'abus*, qui ne peut entraîner d'ailleurs qu'une peine morale, la déclaration d'abus par décret du Président de la République. Dans le cas cependant où un délit proprement dit se trouve joint à l'abus de pouvoir, il y a lieu à poursuite devant les tribunaux.

La France est divisée en 17 *provinces ecclésiastiques*, comprenant 84 *diocèses*; elles sont administrées chacune par un archevêque qui dirige en même temps son propre diocèse. Le cardinalat est une dignité ecclésiastique qui donne droit au titulaire de faire partie

du collège qui élit le Souverain Pontife. En France les cardinaux sont choisis par le pape parmi les archevêques sur la présentation du Gouvernement.

Il y a une *cure* pour chaque canton du diocèse; mais celle-ci a dans les communes des succursales qui ont à leur tête un desservant auquel l'usage attribue aussi le nom de curé et qui est également rétribué par l'État, — sans que leur traitement ait été cependant stipulé dans le Concordat. Tandis que le curé est inamovible, le desservant peut être révoqué par son évêque.

Chaque paroisse, en tant que possédant la personnalité civile, a des biens et des revenus qui sont administrés par un *Conseil de fabrique*.

Les cultes protestants. — Le Protestantisme comprend différents cultes; l'État ne reconnaît et ne rétribue que l'*Eglise Réformée* ou *Calviniste* et l'*Eglise de la confession d'Augsbourg* ou *Luthérienne*¹. Dans l'une comme dans l'autre les *paroisses* ont à leur tête un *pasteur* et un *conseil presbytéral*. Au-dessus se trouve la *circonscription consistoriale* qui renferme plusieurs paroisses. Le *consistoire* est un conseil composé de pasteurs et d'un certain nombre de délégués laïques choisis à l'élection, qui nomme les pasteurs, veille au maintien de la discipline et pourvoit à l'administration des biens. Une réunion de consistoires constitue un *synode*; enfin l'autorité su-

1. D'après les chiffres donnés par M. Frank Puaux en 1893 (*Œuvres du Protestantisme en France*), l'Eglise Calviniste compte 700 mille adhérents et l'Eglise Luthérienne 80 mille. Il y a en outre 4 mille *méthodistes*, un peu moins de *baptistes*, et 7 mille protestants appartenant aux Eglises libres.

périeure appartient au *Conseil central* ou au *Synode général*. www.libtool.com.cn

Le culte israélite. — Dans la religion israélite la division première est la *synagogue*, le ministre du culte est le *rabbin*. Les synagogues sont réparties en cinq *consistoires départementaux* relevant eux-mêmes du *consistoire central* qui est l'intermédiaire entre eux et le Ministère.

L'affranchissement des Juifs qui, avant la Révolution, étaient soumis à un régime d'exception remonte à 1791, mais cette organisation, comme celle des autres cultes date de Napoléon I^{er}; toutefois la subvention de l'État n'est que de 1831. Le nombre des adhérents du culte israélite en France, d'après les chiffres recueillis par les consistoires, est de 68,000; l'Algérie en compte en outre environ 40,000¹.

L'intervention et la subvention de l'État.
Discussion. — L'intervention de l'administration et le budget des cultes ont en France des adversaires dont les arguments peuvent se résumer ainsi :

« L'organisation des religions n'est pas, comme celle de la justice, une fonction de l'État; car il ne saurait entreprendre sur le domaine intérieur de la conscience. — D'autre part, puisqu'il y a des personnes qui ne pratiquent aucune religion, et qui tiennent même les dogmes pour des erreurs, n'est-il pas injuste de les forcer à contribuer de leurs deniers à des dépenses que seuls les fidèles devraient acquitter? — Ainsi ceux qui ont la foi et ceux qui ne l'ont pas n'auraient

1. P. Leroy-Beaulieu, *Israël chez les nations* (1893).

qu'à gagner à la séparation absolue des Églises et de l'État. » www.libtool.com.cn

Certes, la neutralité religieuse est un des principes de notre droit public et il ne saurait être question, comme sous l'ancien régime, d'une *religion d'Etat* jouissant des privilèges que le Catholicisme avait autrefois en France. Les diverses fonctions de la vie publique sont définitivement affranchies de la tutelle étroite qui pesait sur elles ; l'état civil est constitué en dehors des églises, le mariage civil compte seul devant la loi, l'école n'est plus soumise à la surveillance et au contrôle de l'autorité ecclésiastique, le pouvoir spirituel ne peut plus requérir enfin le bras séculier pour exécuter ses sentences.

La Convention a commis une erreur du même genre que celle de Louis XIV révoquant l'édit de Nantes, en voulant imposer par décret le *culte de la Raison* ou instituer la religion *nationale de l'Être suprême*.

Napoléon, lorsqu'il prétendait transformer la religion en instrument de règne, lorsqu'il faisait rédiger un catéchisme impérial où il assimilait les devoirs envers l'empereur aux devoirs envers Dieu, lorsqu'il soumettait les évêques à la sujétion étroite de ses préfets, lorsqu'il voulait faire du pape son subordonné et en quelque sorte son lieutenant, renouvelait à son profit la confusion du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel.

Mais il n'est plus question de cela aujourd'hui ; il s'agit pour les pouvoirs publics d'exercer une surveillance légitime sur des associations puissantes afin de sauvegarder la société civile et d'empêcher les Églises de former un État dans l'État.

Quant au budget des Cultes, il convient de se rappeler que le décret du 2 novembre 1789 qui mit les biens de l'Église à la disposition de la nation portait ces mots : « à la charge de pourvoir d'une manière convenable, aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres. » La Convention, par un autre décret en 1794, déclara, il est vrai, que « la République française ne payait plus les frais ni le salaire d'aucun culte ; » mais il ne dépend pas du vote d'une Assemblée d'abolir une dette de l'État lorsqu'elle a été contractée régulièrement.

La population prise dans son ensemble tient en majorité à ses églises et aux cérémonies du culte, et la Chambre répond à son vœu en votant la subvention. Bien des hommes ne vont pas dans les musées qui contribuent indirectement à leur entretien ; ceux dont les enfants ne suivent pas les écoles de l'État participent cependant par l'impôt aux dépenses qu'elles nécessitent ; — de même les citoyens qui sont en dehors des confessions religieuses ont à faire un léger sacrifice à l'intérêt général et au maintien du Concordat qui ne pourrait être dénoncé sans danger pour la paix sociale.

CHAPITRE XIII

L'ORGANISATION JUDICIAIRE.

La mission judiciaire de l'État. Le droit de punir. — « La mission de l'autorité judiciaire consiste principalement à reconnaître les droits et les obligations qui dérivent pour les particuliers, soit des règles du droit privé, soit des contrats passés dans les conditions du droit privé, et de plus à appliquer les peines édictées contre les particuliers qui enfreignent les lois et les règlements¹. »

Il n'est pas besoin d'insister ici sur la nécessité de la fonction d'arbitre et de justicier exercée par l'État ; elle résulte de son essence même. Dans une société qui n'est pas encore organisée ou qui se désorganise, il ne reste en dehors de la défense individuelle que la ressource barbare des associations privées qui procèdent à ces exécutions sommaires, connues en Amérique sous le nom de *Lynch*, souvent aussi dangereuses pour l'innocent que pour le coupable. Un auteur russe, Tolstoï, refuse à la société le droit de juger — sous le prétexte que nous devons par charité supporter l'injustice et ne pas nous opposer au mal ; la célébrité du romancier ne doit pas faire illusion

1. Aucoc. *Conférences sur le Droit administratif*. L. III, ch. 1^{er}.

sur l'extravagance de ses conceptions en politique (et en pédagogie). Il n'y a pas à insister, mais il importe d'indiquer les limites du droit de punir longtemps méconnues.

La société a ce droit parce qu'elle a le devoir de se défendre et de protéger chacun de ses membres de toute la force commune ; son droit ne va pas plus loin que son devoir. Elle n'a pas à imposer aux hommes la vertu, mais à assurer le respect des droits et l'accord des libertés. Toutes les dispositions légales qui ont existé autrefois contre l'intempérance ou contre l'impiété étaient injustes et oppressives. Il y a bien chez nous depuis 1863 une loi contre l'ivresse ; — mais ce qu'elle punit ce n'est pas le vice lui-même, car elle n'en poursuit pas la répression au domicile des individus, — c'est le scandale extérieur et le trouble apporté à la paix publique.

La Justice. — Le même mot *Justice* représente la vertu qui consiste dans le respect du droit — et l'institution sociale qui garantit les droits des citoyens. L'institution comprend les tribunaux, la procédure, l'accusation et la défense. Le symbole qui représente la Justice est une femme à la physionomie sévère qui tient d'une main une balance et de l'autre une épée : ces attributs signifient qu'elle pèse les droits et les délits pour rendre à chacun ce qui lui est dû et proportionner le châtement à la faute, — et qu'elle dispose de la force pour exécuter ses sentences.

Historique. — Avant 1789 l'unité de juridiction n'existait pas plus en France que l'unité de législation, c'est-à-dire que les lois n'étaient pas les mêmes dans un lieu et dans un autre, — et qu'en outre les

tribunaux différaient suivant la nature des procès et suivant la qualité des personnes.

Il y avait, il est vrai, un certain nombre d'ordonnances royales — notamment celle de 1670 sur la procédure criminelle et celle de 1735 sur les testaments — qui formaient le droit commun de la France et dont l'autorité était universelle ; mais d'autres ordonnances n'avaient de force obligatoire que dans le ressort du parlement ou des parlements qui les avaient enregistrées. En outre, tandis que les provinces du Midi étaient régies par le *droit romain*, les provinces du Nord étaient des pays de *droit coutumier*. Les coutumes elles-mêmes étaient *générales* ou *spéciales*, c'est-à-dire qu'elles étaient en vigueur, soit dans une province entière, soit dans un bailliage seulement et même dans une seule paroisse ou dans une seule ville. Voltaire pouvait dire : « Lorsqu'un homme voyage en France, il change de lois presque autant qu'il change de chevaux. »

Quant aux juridictions, on distinguait : 1° les juridictions royales souveraines, — comme la cour du roi et les parlements, — et non souveraines — les présidiaux, les sénéchaussées, les bailliages ; 2° les juridictions seigneuriales ; 3° les juridictions municipales ; 4° les juridictions ecclésiastiques.

D'autre part, un accusé appartenant à la noblesse pouvait être soustrait aux tribunaux ordinaires comme faisant partie des *commensaux du roi* ; les prévôts jugeaient les vagabonds, les chambres ardentes étaient réservées aux financiers qui avaient malversé ; les délits de chasse étaient punis par la *capitainerie*, etc.

La Révolution. Les Principes nouveaux de la

Justice. — L'Assemblée Constituante, se conformant aux vœux exprimés dans les cahiers des États-Généraux, décréta l'unité de la loi et l'unité du pouvoir judiciaire — qui consacrerent l'unité de la nation et la suppression des privilèges.

La vénalité des offices de judicature fut supprimée et n'a pas été rétablie. Les fonctions de juge étaient déclarées électives, elles passèrent ensuite à la nomination du gouvernement; mais la distinction essentielle qui doit exister entre les attributions judiciaires et les attributions administratives a été maintenue.

Les autres grands principes qui furent posés alors sont demeurés aussi : la publicité des débats et du jugement, — la liberté de l'action en justice et de la défense, — la nécessité de mettre la justice à la portée des justiciables par des tribunaux assez rapprochés, — la gratuité de la justice ¹, — l'obligation pour le juge de rendre une sentence ² et de la motiver, — l'appel, et cependant l'autorité de la chose jugée, — le jury en matière criminelle, — enfin la loi mise sous la sauvegarde d'une cour suprême chargée de casser les arrêts qui lui seraient contraires.

1. Il y a bien toujours des frais de justice, mais l'abus des *épices* était supprimé. Primitivement les ordonnances royales prescrivaient aux juges de rendre la justice gratuitement. Les plaideurs qui avaient gagné leur procès ayant pris l'habitude d'offrir aux juges des *épices* (dragées, fruits confits), on en vint dès le xiv^e siècle au don en argent qui conserva le même nom, et bientôt les juges l'exigèrent des plaideurs avant le procès comme une redevance. Ce phénomène historique est de même nature, s'il est permis de prendre cette comparaison familière, que l'usage du pourboire qui est devenu obligatoire dans certains cas où le bénéficiaire va jusqu'à le débattre d'avance.

2. « Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice. » Code civil, art. 4.

Les Juridictions. — Si les tribunaux *d'exception* au sens ancien du mot ont été abolis, la juridiction cependant n'est pas devenue uniforme, — et il n'était pas désirable qu'elle le fût. Notre organisation judiciaire comporte d'importantes distinctions. La justice administrative n'est pas exercée par l'autorité judiciaire proprement dite. D'autre part, il faut distinguer la justice civile et la justice criminelle ; la justice civile elle-même admet des juridictions spéciales, les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. Le juge de paix a des attributions particulières. Enfin il y a un code militaire pour l'armée et un autre pour la flotte, et ils ne sont pas appliqués par les tribunaux ordinaires mais par des conseils de guerre.

Étendue et limites de l'autorité judiciaire.

— Le domaine de l'autorité judiciaire est limité à la fois par celui du pouvoir législatif et par celui du pouvoir exécutif.

« Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises. » Autrement, ils deviendraient législateurs. — « Sont coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique les juges qui auraient excédé leur pouvoir en s'immisçant dans les matières attribuées aux autorités administratives, soit en faisant des règlements sur ces matières, soit en défendant d'exécuter les ordres émanés de l'administration...¹ »

L'autorité judiciaire est appelée à régler les différends qui s'élèvent entre les particuliers, — et à leur appliquer les prescriptions du code pénal lorsqu'ils

1. Code civil, art. 5. — Code pénal, art. 127.

enfreignent les lois et les règlements ; mais il lui est interdit d'examiner les procès qui peuvent survenir entre les particuliers et l'administration : dans ce dernier cas, c'est à la justice administrative de prononcer.

L'État est une *personne morale* au sens juridique, c'est la nation considérée comme un être collectif qui possède la *personnalité civile* ; à ce titre il a, comme les individus, ses débiteurs et ses créanciers, et il peut avoir comme eux à faire valoir ses droits ou à les défendre. Si les magistrats ordinaires avaient alors le pouvoir de juger, ils pourraient annuler les mesures administratives et arrêter le fonctionnement des services publics en refusant, par exemple, de reconnaître une expropriation pour cause d'utilité publique, une réquisition régulièrement faite, etc. ; c'est là ce qui explique l'existence des tribunaux administratifs. — Ils n'offrent pas en principe autant de garanties que les tribunaux ordinaires puisqu'ils sont composés de fonctionnaires révocables ; mais en fait, ils s'inspirent des intérêts supérieurs du Gouvernement, qui aurait tout à perdre s'il s'aliénait les particuliers par des mesures injustes. L'intérêt général exigeait d'ailleurs cette dérogation aux usages de la justice.

Sous le régime libéral où nous vivons l'autorité judiciaire a le droit, qu'elle n'avait pas précédemment, de statuer sans entraves sur les délits imputés aux fonctionnaires publics et sur les dommages causés par leur faute dans l'exercice de leurs fonctions, lorsque ces fautes constituent des faits personnels (décret du 19 septembre 1870)¹.

1. Le Gouvernement autrefois pour éviter un scandale qui pouvait lui nuire refusait les poursuites et se contentait d'un avertissement ou d'une mesure disciplinaire.

Le Tribunal des Conflits. — Une personne mise à la retraite croit-elle par exemple avoir un droit à faire valoir pour le règlement de sa pension? — Si elle s'adresse au tribunal civil, il se déclarera *incompétent*. Le cas n'est pas toujours aussi clair : il appartient au préfet de présenter un *déclinatoire* sur lequel le tribunal civil rend un jugement. Celui-ci s'est-il déclaré compétent, le préfet qui avait *décliné* sa juridiction, peut élever le *conflit*, — lequel est alors porté devant une cour suprême appelée le Tribunal des conflits. Lorsqu'un jugement a été rendu en dernier ressort, il ne peut plus être élevé de conflit ; le principe juridique de *l'autorité de la chose jugée* s'y oppose. Les conflits sont d'ailleurs en petit nombre, dix-sept par an en moyenne, et il n'y a pas lieu d'insister.

La hiérarchie judiciaire. La cour de cassation. — Au sommet de la hiérarchie judiciaire proprement dite se trouve la Cour de cassation, et à la base les *justices de paix*. Entre les deux institutions il y a les tribunaux de première instance et les cours d'appel.

Parmi les corps constitués la Cour de cassation vient immédiatement après le Conseil d'État dans l'ordre des préséances. Elle a été créée en 1790 ; son but est de maintenir une interprétation uniforme des lois. L'ensemble de ses arrêts sur les points de droit qui sont matière à controverses forme la partie la plus importante de la *jurisprudence*¹, et fait autorité devant les tribunaux où les avocats l'invoquent comme la loi elle-même.

1. On se sert aussi du mot *jurisprudence* pour désigner d'une manière générale la science du droit.

Elle ne constitue pas à proprement parler un degré de juridiction, car elle ne se prononce pas sur le fait; elle se borne à examiner si la décision judiciaire qui lui est soumise est ou non d'accord avec la loi, et si les formes exigées par le code ont été observées. Lorsqu'elle casse le jugement qui a motivé le *pourvoi*, l'affaire est renvoyée devant des juges de même degré que ceux dont la décision a été annulée.

La Cour de cassation comprend trois chambres: la *Chambre des requêtes* avec la *Chambre civile* pour les affaires civiles, — et la *Chambre criminelle*.

La Cour de cassation, toutes Chambres réunies, constitue en outre le *Conseil supérieur de la magistrature* qui exerce un *pouvoir disciplinaire* à l'égard des magistrats et peut prononcer la censure, la suspension provisoire ou la déchéance. Il s'agit alors de fautes professionnelles, telles que le fait d'une démonstration hostile au Gouvernement, et non de délits ou de crimes.

Les conseillers ou les juges (sans y comprendre les juges de paix, car ils ne sont pas inamovibles) ne peuvent être déplacés contre leur gré, ni mis à la retraite d'office pour infirmités — que sur avis conforme du Conseil supérieur.

Les attributions du Juge de paix. — Les juges de paix ont été institués également en 1790; il y a une *Justice de paix* par canton. En empruntant cette institution à l'Angleterre les hommes de la Révolution y voyaient avant tout une sorte de magistrature patriarcale. Le Juge de paix remplit d'abord des *fonctions de conciliateur* comme son nom l'indique; et il s'efforce de terminer à l'amiable les différends dans les cas où

la loi exige le *préliminaire de conciliation*. D'après les statistiques, il y réussit une fois sur trois environ, et même, pour les affaires peu importantes, dans les deux tiers des cas.

Il a, en outre, des *fonctions judiciaires* proprement dites; ses décisions s'appellent des *sentences*. Il juge en dernier ressort, — ou bien à charge d'appel, suivant la nature de la contestation, — les petits procès pour lesquels la loi a établi sa *compétence*, (contestations au sujet des réparations locatives, des gages des domestiques, du bornage des propriétés, etc.). En outre, il est juge de *simple police* pour les *contraventions*.

C'est le juge de paix enfin qui convoque et qui préside les *conseils de famille*, institués comme on sait pour la protection des enfants orphelins et des personnes que l'infirmité de leur esprit a fait mettre aussi en tutelle.

Tribunaux de première instance. — Les Tribunaux de *première instance* se composent de 3 juges au moins, dont un président. Il y en a un par arrondissement. On les appelle ainsi parce que dans les contestations les plus importantes leur *jugement* — c'est le terme consacré pour leurs décisions — est susceptible d'appel. En dehors des causes civiles, ils ont à juger les *délits de police correctionnelle*.

On a proposé le système d'un juge unique comme pour les justices de paix; — mais l'objection est qu'il s'agit ici d'intérêts plus graves. On a demandé encore la réduction du nombre des tribunaux dont quelques-uns sont peu occupés; — la difficulté est que les justiciables seraient exposés à des déplacements plus considérables.

Cours d'appel. — Les Cours d'appel sont au nombre de 26 non compris celle d'Alger; chacun, sauf la Cour de Bastia, a plusieurs départements¹ dans son *ressort* ou sa circonscription. Leurs décisions, désignées sous le nom d'*arrêts*, sont rendues par un président et au moins 4 magistrats appelés *conseillers*; ce minimum sera sans doute réduit à 2.

On a critiqué le droit d'appel comme contraire à l'autorité de la chose jugée, comme constituant un privilège pour les personnes en état d'en supporter les frais, et comme prolongeant la durée des procès. Mais l'expérience prouve que les plaideurs y tiennent; — et ce n'est pas sans raison. Il oblige les premiers juges à apporter la plus grande attention dans les *considérants* de leurs jugements; — et pour les causes importantes auxquelles il s'applique la possibilité d'un nouveau débat de l'affaire devant des magistrats particulièrement expérimentés est une garantie précieuse. La longueur des procès, tout en étant bien moindre que sous l'ancien régime, est d'ailleurs regrettable, et on s'est déjà préoccupé d'y remédier par d'autres moyens.

Chaque cour d'appel se compose de 3 *chambres* au minimum : une chambre *civile*, une chambre *des appels correctionnels* et une chambre *des mises en accusation*.

La chambre des mises en accusation est chargée d'apprécier les poursuites intentées à l'occasion d'un *crime*. Elle ne juge pas l'inculpé; elle a seulement à décider si les charges sont suffisantes pour justifier

1. Exemples : Cour de Chambéry, 2; de Bordeaux, 3; de Montpellier, 4; de Rennes, 5; de Paris, 7.

la mise en accusation, auquel cas elle le renvoie devant la *Cour d'assises*.

La Cour d'assises. — La Cour d'assises connaît de tous les faits qualifiés crimes et, en outre, des délits de presse.

Les *crimes* sont les plus graves des actes punissables; ils sont passibles de peines afflictives et infamantes depuis la réclusion jusqu'à la peine de mort. Les peines correctionnelles, qui sont applicables aux *délits*, comportent les amendes (15 francs au moins) et l'emprisonnement (de 6 jours à 5 ans). — Pour les *contraventions* la prison ne peut être de plus de 5 jours ni l'amende de plus de 15 francs.

La Cour d'assises se distingue profondément des juridictions précédentes : son caractère essentiel est que les simples citoyens y participent, sous le nom de *jurés*, à l'administration de la justice. En outre, elle ne siège que temporairement, — exception faite pour Paris où les sessions d'une quinzaine de jours se succèdent sans interruption d'un bout de l'année à l'autre. — Elle se réunit quatre fois par an au chef-lieu pour juger les affaires criminelles du département. Les sessions sont plus ou moins chargées; il arrive parfois, mais le cas est malheureusement rare, que l'absence de crimes rend une session inutile.

Outre le jury, la Cour d'assises comprend trois magistrats : le président, — qui est chargé de l'interrogatoire de l'accusé et des témoins, ainsi que de la police de l'audience, — et deux juges. Le président des assises est toujours un conseiller à la cour d'appel; les assesseurs dans les villes qui n'ont qu'un

tribunal de première instance sont de simples juges.

www.libtool.com.cn

Le Jury. — Le nom et l'institution ont été empruntés à l'Angleterre par l'Assemblée Constituante en 1790 : la compétence criminelle fut alors reconnue au jury presque à l'unanimité, — mais non la compétence civile comme le demandait la gauche, et comme on l'a réclamé depuis à diverses reprises.

Il est difficile, dans les causes civiles, de séparer le point de fait du point de droit comme en matière criminelle, — et il faut, pour décider, des connaissances juridiques que les hommes qui n'ont pas fait de la loi une étude spéciale ne peuvent avoir¹. Cette objection n'est pas valable contre l'extension de la compétence du jury à la police correctionnelle, mais on se trouve arrêté alors par la difficulté d'imposer aux simples citoyens une charge considérable en les forçant trop fréquemment d'abandonner leurs affaires pour siéger au tribunal. Néanmoins le jury correctionnel a ses partisans qui prétendent que les juges contractent par l'exercice de leur profession l'habitude de voir dans tout accusé un coupable et de prononcer des condamnations trop rigoureuses².

A l'origine il y avait pour les crimes non seule-

1. En dehors du jury criminel, il existe cependant encore un *jury d'expropriation*, qui fonctionne pour le contentieux administratif et est chargé de fixer l'indemnité due aux personnes expropriées, c'est-à-dire dépossédées d'une maison, d'un terrain..., pour cause d'utilité publique.

2. Depuis 1891, la loi dite loi Bérenger donne aux tribunaux la faculté d'accorder un sursis pour l'exécution de la peine lorsque le coupable n'a pas subi de condamnation antérieure. Si ensuite il n'encourt pendant cinq ans aucune condamnation nouvelle, la première est effacée. C'est là un correctif aux jugements trop sévères qui peuvent frapper un individu capable de s'amender.

ment un jury de jugement, mais un jury d'accusation qui avait à décider d'abord s'il y avait lieu de faire comparaître en justice l'individu prévenu de crime ; il a été supprimé en 1808.

Composé d'hommes indépendants, appelés fort rarement à faire fonction de juges, et dont l'accusé peut *récusar* un certain nombre s'il a des doutes sur leur impartialité, le jury constitue une garantie efficace pour la vie, la liberté, et l'honneur des citoyens. Le droit de *récusation* est la faculté, pour l'accusation d'ailleurs comme pour la défense, de refuser pour juges les membres du jury lors du tirage au sort qui a lieu dans chaque affaire sur la *liste de la session* ; ce droit est épuisé lorsqu'il ne reste plus dans l'urne que le nombre exigé par la loi qui est de 12.

Pour chaque session la **liste des jurés** comprend 36 noms. Comme il peut arriver que les maladies ou excuses de diverse nature réduisent leur nombre à un chiffre inférieur à 30, qui est le minimum légal, des jurés suppléants sont aussi désignés. La liste de la session est tirée au sort sur la *liste annuelle* qui est pour chaque département de 400 noms au minimum et de 600 au maximum (sauf pour la Seine où le chiffre est de 3000).

Cette liste annuelle n'a pas son origine dans l'élection : elle est dressée pour chaque arrondissement par une commission composée du président du tribunal civil, des juges de paix et des conseillers généraux. Cette commission elle-même choisit sur une *liste préparatoire*, — contenant un nombre de noms double, — qui a été formée par les commissions de canton, composées du juge de paix, des suppléants du juge de paix et des maires de toutes les communes.

Les jurés sont pris parmi les électeurs âgés de 30 ans, sachant lire et écrire en français, qui ne se trouvent pas dans un des cas d'*incapacité* ou d'*incompatibilité* visés par la loi. Les individus qui ont été condamnés pour vol, escro-

querie..., les faillis non réhabilités, etc., sont incapables d'être jurés. D'autre part, les fonctions de juré sont incompatibles avec celles de ministre, de député, de juge, d'instituteur primaire communal, etc., mais non avec celles de professeur.

Sont *dispensés* : 1° Les septuagénaires ; 2° Ceux qui ont besoin pour vivre de leur travail manuel et journalier (les fonctions de juré étant gratuites) ; 3° Ceux qui ont déjà fait partie du jury pendant l'année courante ou l'année précédente.

Obligations et devoirs des Jurés. — Tout juré qui ne s'est pas rendu à son poste sur la citation qui lui a été notifiée, ou qui l'a abandonné avant l'expiration de ses fonctions est passible, pour la première fois, d'une amende de 500 francs (qui peut être réduite par la Cour à 200) — d'une amende de 1,000 francs pour la seconde fois ; — et de 1,500 pour la troisième. Cette dernière fois il est déclaré incapable d'exercer à l'avenir les fonctions de juré, — par arrêt imprimé et affiché à ses frais. Une excuse reconnue fautive entraîne en outre la prison.

Un juré qui se serait laissé corrompre soit en faveur, soit au préjudice de l'accusé, pourrait être condamné à la *réclusion*, (la réclusion dans une maison de force est une peine dont la durée est de 5 ans au moins et de 10 ans au plus).

La mission des jurés est, suivant l'instruction affichée dans leur chambre de délibération, de décider si l'accusé est, ou non, coupable du crime qu'on lui impute : c'est à la Cour ensuite d'appliquer la loi et de fixer la peine.

Avant l'ouverture des débats le président adresse aux jurés un discours réglementaire dont la formule est fort

belle : « Vous jurez et promettez devant Dieu et devant les hommes, d'examiner avec l'attention la plus scrupuleuse les charges qui seront portées contre N..., de ne trahir ni les intérêts de l'accusé, ni ceux de la société qui l'accuse; de ne communiquer avec personne jusqu'après votre déclaration; de n'écouter ni la haine ou la méchanceté, ni la crainte ou l'affection; de vous décider d'après les charges et les moyens de défense, suivant votre conscience et votre intime conviction, avec l'impartialité et la fermeté qui conviennent à un homme probe et libre. »

Chacun des jurés, appelé individuellement par le président, répondra en levant la main : « Je le jure ! » à peine de *nullité*.

Le verdict du Jury est sans appel; mais le condamné peut se pourvoir devant la Cour de Cassation qui se borne à examiner si les débats renferment un cas de nullité. Si l'arrêt est annulé, l'affaire est renvoyée devant une autre Cour d'assises.

La magistrature assise et la magistrature debout. — Les magistrats des tribunaux de première instance, des cours d'appel, et de la Cour de cassation, dont nous avons parlé jusqu'ici, constituent ce qu'on appelle la magistrature *assise*. Mais l'organisation judiciaire comprend en outre la magistrature *debout*, dont les membres ont un caractère et un rôle différents. Ils sont ainsi nommés parce qu'ils se *lèvent* pour porter la parole à l'audience. Leurs fonctions sont celles du *Ministère public*, et ils forment dans chaque tribunal ce qu'on appelle le *Parquet*, (par extension d'après le mot qui servait à désigner anciennement l'enceinte réservée où ils siégeaient). Ils relèvent directement du Ministre de la justice et ne sont pas inamovibles.

Le parquet de la Cour de cassation se compose du Procureur général, d'un premier avocat général et de 5 avocats généraux. — Dans chaque Cour d'appel le Procureur général de la République est assisté par les Avocats généraux et les Substitués. — Le Procureur de la République près le tribunal de première instance a pour chef hiérarchique le Procureur général; il a lui-même un ou plusieurs substitués.

Le Ministère public. — Le ministère public est chargé d'exercer *l'action publique*, c'est-à-dire qu'il a pour mission de défendre les intérêts de la société, — *l'action civile* ou privée étant celle des particuliers. Il a des attributions criminelles et des attributions civiles.

Au criminel le procureur de la République agit d'abord comme officier de police judiciaire; il recherche dans l'arrondissement les délits et les crimes, il donne des ordres aux agents de la force publique, et lorsque le juge d'instruction a terminé l'enquête, il requiert, s'il y a lieu, le renvoi du prévenu devant la juridiction compétente. — A l'audience il soutient l'accusation dans son *réquisitoire*; à moins qu'il ne déclare abandonner la prévention, ainsi qu'il arrive lorsque, d'après les débats, la culpabilité ne lui paraît plus suffisamment établie. — Il peut, comme l'accusé lui-même, interjeter appel d'un jugement rendu en police correctionnelle¹.

1. Près les tribunaux de simple police, c'est-à-dire devant le juge de paix en matière de contraventions, l'office du ministère public est tenu par le *Commissaire de police* qui est à la fois un magistrat de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ou, à son défaut, par le maire.

En matière civile il assiste aux débats. Dans certains cas, lorsque, par exemple, les intérêts d'enfants mineurs sont en jeu, il est obligé d'intervenir au nom de la société et soutient son opinion; dans dans les autres occasions, il ne prend la parole et ne *conclut*, suivant le terme consacré, que s'il juge qu'il y a un intérêt public à faire triompher une thèse juridique contestée.

Les membres du Parquet ne sont pas des juges; mais ils sont comme eux « les représentants et les serviteurs de la loi » : leur mission est avant tout de la faire respecter. Le garde des sceaux, dans une circulaire adressée en 1895 à un procureur général, insistait sur ce point : « Les membres du parquet et les juges, disait-il en substance, doivent à la République une fidélité absolue; mais ils ne doivent subir aucune préoccupation politique lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi. Ils doivent la même justice à tous, les querelles et les rancunes des partis n'ayant pas place au prétoire. »

Historique. — L'institution du ministère public existait déjà sous l'ancien régime; les *procureurs du roi*, établis par Philippe le Bel pour défendre les droits du fisc, eurent à partir du xvi^e siècle la mission de rechercher et de poursuivre les crimes — sans attendre qu'il y eût, selon les termes de l'ordonnance de Henri III, « instigateur, dénonciateur ou partie civile. » Dès lors ils représentèrent devant les Parlements, sous le nom de *Gens du roi*, les grands intérêts de la Société. La Révolution divisa leurs attributions entre les commissaires du roi (supprimés en 1794, — puis rétablis sous le Directoire avec le nom de commissaires du gouvernement) et les accusateurs publics,

élus par le peuple au deuxième degré, qui prenaient la parole devant le jury. Les accusateurs publics furent supprimés à leur tour par le Consulat et remplacés par les agents du pouvoir exécutif, — qui devinrent les procureurs impériaux.

Juridictions spéciales. Les tribunaux de commerce. — Le code de commerce, en même temps qu'il règle les droits et obligations des commerçants, institue pour eux une juridiction particulière, celle des tribunaux de commerce, dont l'origine remonte au xvi^e siècle; les tribunaux *consulaires*, comme on les appelait alors et comme on les appelle encore parfois, avaient été établis par le chancelier de L'Hospital.

Il n'y a pas là un privilège pour dérober au droit commun une catégorie de citoyens; les commerçants, en dehors des actes et contrats qui résultent de leur profession, relèvent des tribunaux ordinaires. Mais les différends auxquels donnent lieu les transactions commerciales exigent une solution rapide; — le législateur a simplifié la procédure, ce qui a eu pour résultat de diminuer en même temps les frais; — enfin, il y avait un avantage à la soumettre à des juges qui possèdent l'expérience de ces opérations spéciales.

Il n'existe pas d'ailleurs de tribunal de commerce dans tous les arrondissements, mais seulement dans les villes où le commerce a une certaine importance; — dans les autres, ce sont les tribunaux de première instance qui en remplissent les fonctions.

Le président, les juges et les juges suppléants sont nommés à l'élection pour 2 années par une assemblée de commerçants patentés depuis 5 ans au moins et domiciliés depuis le même temps dans le ressort

du tribunal. Nul ne peut être nommé président s'il n'a été juge titulaire pendant 2 ans, ni juge titulaire s'il n'a été un an juge suppléant.

Ces diverses fonctions sont gratuites.

Les jugements sont définitifs quand l'intérêt du litige n'excède pas une certaine somme; dans le cas contraire, ils peuvent être portés devant la Cour d'appel et l'on rentre dans la juridiction ordinaire. D'après la statistique, en France, sur une moyenne annuelle de 200,000 affaires de commerce, 3,000 jugements environ sont soumis à la Cour; — et un peu moins de 700 sont infirmés.

Conseils de prud'hommes. — Les conseils de prud'hommes sont une institution qui remonte au moyen âge et qui a été réglée par plusieurs lois depuis 1806; *prud'homme* vient de *prudens homo*, homme prudent — qui a l'expérience des affaires. Ils sont chargés de prononcer sur les contestations entre patrons et ouvriers, et, autant que possible, de concilier les parties, de les amener à une *transaction* où chacun abandonne quelque chose de ses prétentions conformément à cet adage « qu'un mauvais accommodement vaut souvent mieux qu'un bon procès ¹. » On a appelé les prud'hommes « les juges de paix de l'industrie ».

Les conseils de prud'hommes existent dans les villes les plus industrielles; leur nombre très restreint au commencement du siècle, est de plus de cent aujourd'hui. Les prud'hommes dont le nombre ne peut être inférieur à 6, sont nommés à l'élection et pris en nombre égal parmi les

1. A cause de la perte de temps, des inimitiés, et des frais — même pour le gagnant — qu'entraînent les procès.

patrons et parmi les ouvriers. Sont électeurs : d'une part, les patrons âgés de 25 ans, exerçant leur industrie depuis 5 ans et domiciliés depuis 3 ans dans la circonscription du Conseil ; — d'autre part, les chefs d'atelier, contre-maitres et ouvriers dans les mêmes conditions. Lorsque le président est un patron, le vice-président est un ouvrier et réciproquement. Les Conseils sont renouvelés par moitié tous les 3 ans.

Les jugements des prud'hommes sont définitifs quand le chiffre de la demande n'excède pas une certaine somme ; ils sont susceptibles d'appel devant le tribunal de Commerce dans le cas contraire. Annuellement, sur 40,000 affaires environ qui sont portées en France devant les Conseils, plus des deux tiers sont terminées par le *bureau de conciliation* et ne se produisent pas au *bureau général* ou *bureau de jugement*.

Nous parlerons plus loin des *Conseils de guerre* et de la Cour des comptes.

Auxiliaires de la justice. Les officiers ministériels. — En dehors des juges de tout ordre et de tous degrés, l'organisation judiciaire comprend des agents de diverse nature qui sont les auxiliaires de la justice et servent à constater les droits des parties et à les faire valoir ; ce sont les officiers ministériels et les avocats.

La dénomination d'officiers ministériels s'applique aux avocats près le Conseil d'État et la Cour de cassation, — aux Avoués, Huissiers, Greffiers et Notaires, — en outre, aux Agents de change et aux Commissaires-priseurs.

Les officiers ministériels ont, depuis 1816, le droit de *présenter* un successeur à l'agrément du Gouvernement, qui les nomme ; cela revient à dire qu'ils peuvent vendre leur charge à un candidat qui offre les

conditions requises de savoir et d'honorabilité. Sans être des fonctionnaires, ils sont soumis à la surveillance de l'autorité judiciaire.

La procédure. — L'instruction et le jugement des procès sont soumis à certaines formes dont l'ensemble constitue la procédure; l'accomplissement des actes de procédure appartient à des officiers ministériels.

Le ministère des avoués au tribunal¹ de première instance et à la Cour d'appel est obligatoire en matière civile. Ils représentent les parties, font pour eux les actes de procédure nécessaires, et produisent devant le tribunal dans leurs conclusions un exposé sommaire des prétentions de leurs clients.

Les avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'État présentent les requêtes, mémoires, conclusions, et développent en outre à l'audience les moyens de défense des parties.

Les huissiers sont chargés de *signifier* aux personnes en cause les actes judiciaires et de les exécuter.

Il y a un greffier auprès de toutes les juridictions. Cet officier public² est chargé d'écrire les actes et les décisions des divers tribunaux, d'en conserver les *minutes* ou originaux, et d'en délivrer des copies ou *expéditions*.

Notaires. — Les notaires n'interviennent pas dans

1. Avant la Révolution ils portaient le nom discrédité de *procureur* qui signifie *mandataire*; le mot *avoué* a étymologiquement le même sens qu'*avocat*, appelé *auprès* ou *qui assiste* les parties.

2. L'expression d'officier public s'applique spécialement aux notaires, mais elle convient également bien aux greffiers.

la procédure, bien que leurs actes aient une grande importance au point de vue judiciaire. Ils sont chargés de rédiger les actes auxquels les parties *doivent* (les donations par exemple) ou *veulent* (ainsi les testaments) donner le caractère d'authenticité et la date certaine.

Il y a dans chaque arrondissement pour les notaires comme pour les avoués et pour les huissiers une *chambre* élue par eux qui exerce un pouvoir disciplinaire sur la corporation.

Avocats. Agréés. — Les avocats ne sont pas des officiers ministériels ; ils ne sont pas nommés par le Gouvernement et leur nombre n'est pas limité : mais ils forment une corporation, qu'on appelle le *barreau*, où nul ne peut entrer s'il n'est licencié en droit et s'il n'a prêté le *serment* relatif à l'exercice loyal de leur profession. — Seuls ils ont le droit de plaider, dans les villes au moins où ils se trouvent en nombre suffisant ; — dans les autres, l'avoué développe lui-même ses conclusions devant le tribunal. Le président du conseil de l'*ordre des avocats* dans chaque chef-lieu judiciaire s'appelle le *bâtonnier*. La rétribution des services qu'ils rendent s'appelle leurs *honoraires* ; les règles de l'ordre leur interdisent de poursuivre leur *client* devant les tribunaux pour exiger le recouvrement : aussi se font-ils souvent payer d'avance. Ils sont d'ailleurs libres de refuser leur concours, sauf dans le cas où ils ont été indiqués *d'office* pour défendre gratuitement un accusé.

On appelle *agréés* des mandataires désignés par le Tribunal de commerce à la confiance des justiciables ; mais ils ne sont pas non plus des officiers publics,

et leur ministère n'est pas obligatoire. D'ailleurs, devant toute espèce de juridiction, les parties assistées ou non d'un défenseur ont toujours le droit de plaider leur cause elles-mêmes, à la condition de ne pas se laisser entraîner par l'irritation des débats à sortir des convenances — dont le président est juge.

Les frais de justice. — En principe la justice est *gratuite* en ce sens que c'est l'État qui paie les juges, et non pas les particuliers ; mais un procès n'en donne pas moins lieu à des frais qui peuvent atteindre un chiffre très élevé : dans certains litiges ils sont égaux ou même supérieurs à l'intérêt en jeu. La partie qui *succombe*, qui perd son procès, paye sous le nom de *dépens* ses propres frais et, à l'exception des honoraires de l'avocat, les frais de son *adversaire*. La fable de l'*Huître et les Plaideurs* est toujours bonne à méditer ; bien que de grands progrès aient été réalisés depuis le temps de La Fontaine, elle n'a pas encore perdu son actualité.

On a souvent réclamé la réduction des frais de justice ; elle rencontre de grosses difficultés, bien que l'espoir d'améliorer la situation dans une certaine mesure ne doive pas être déclaré irréalisable. D'une part, les *droits d'enregistrement* et de *timbre* constituent un impôt et fournissent une ressource au budget ; d'autre part, la vénalité des offices ministériels qui a été reconnue en 1816 en compensation des sacrifices pécuniaires imposés alors par le Gouvernement aux titulaires, empêche d'abaisser les tarifs, car l'État aurait alors à racheter les *charges* ou à payer des indemnités considérables¹.

1. Au 31 décembre 1893, il existait 2,627 charges d'avoués (sur

L'assistance judiciaire. — Cette excellente institution date de 1851; elle a pour but de permettre aux pauvres de faire valoir leurs droits en justice en les dispensant des avances que les parties doivent remettre à leur avoué sous le nom de *provision*. Il existe près de chaque tribunal un *bureau d'assistance judiciaire* chargé de statuer sur les demandes. Dans le cas où l'assisté gagne son procès, son adversaire est obligé d'acquitter *tous* les frais, car la *dispense* accordée n'était que *provisoire*; s'il le perd, au contraire, il est tenu seulement au paiement de certains frais envers le Trésor: l'avoué et l'huissier qui ont été *commis* pour lui prêter leur ministère ne peuvent exiger aucune rémunération.

Il n'est pas rare malheureusement de voir ce fait se produire: un homme riche ou une Compagnie prétend amener à composition un créancier dont la situation est gênée, et se soustraire à ses obligations par la menace d'un procès coûteux poursuivi au besoin devant la Cour d'appel et la Cour de cassation. L'assistance judiciaire a beaucoup restreint cet abus; et l'œuvre de fraternité se trouve être en même temps, ainsi qu'il arrive souvent, une œuvre de justice.

lesquelles 289 d'avoués d'appel), dont le prix d'achat total a été de 151,553,153 francs. L'ensemble des offices d'huissiers représente une valeur de 83,984,074 francs; pour les greffiers 45,181,740 francs. Quant aux notaires qui au 31 décembre 1894, étaient au nombre de 8,910, ils ont payé, pour l'achat de leurs charges 634,342,256 fr. dont le produit moyen annuel est évalué à 114,240,159 francs.

CHAPITRE XIV

L'ORGANISATION MILITAIRE.

Divisions militaires. Les Corps d'armée. — La France est divisée en 18 régions militaires occupées chacune par un corps d'armée qui y tient garnison; il y en a un 19^e pour l'Algérie. Chaque corps d'armée comprend des soldats appartenant aux différentes armes dans des proportions déterminées : infanterie, cavalerie, artillerie, génie, train des équipages. Il est pourvu du commandement, des états-majors et de tous les services nécessaires pour entrer en campagne ; il a ses magasins renfermant les approvisionnements nécessaires en armes, munitions, effets d'équipements, etc. Chaque commandant de corps est à la fois à la tête des troupes et de l'administration, sous l'autorité du ministre de la guerre.

Le contrôle des services administratifs est séparé de la direction et exercé par des contrôleurs généraux de l'armée qui ont leur hiérarchie propre et relèvent directement du Ministre ; leur rôle est analogue à celui des inspecteurs des finances dans les services civils. Chaque région et subdivision de région a ses bureaux de recrutement dans lesquels sont tenus les *registres matricules* destinés à l'inscription des soldats.

Recrutement. Le service personnel. — Comment se recrute l'armée, c'est là, au point de vue de l'instruction civique, la question capitale.

La loi qui détermine le mode de recrutement est celle du 16 juillet 1889, elle avait été précédée par la loi du 22 juillet 1872 qui en contenait les principes essentiels.

Tout Français doit le service militaire personnel, dit l'article premier. En d'autres termes tous les citoyens sont égaux devant l'impôt du sang, et devant les sacrifices qu'entraîne le séjour au régiment.

Le service est *personnel* cela veut dire, suivant les termes de la loi de 1872, « qu'il n'y a dans les troupes françaises ni prime en argent, ni prime quelconque d'engagement. Le remplacement est supprimé ».

Historique. — Sous l'ancien régime, en dehors des milices recrutées par le tirage au sort, les colonels composaient leur régiment au moyen de l'enrôlement volontaire avec prime; cet enrôlement n'était souvent volontaire que de nom et dégénérait en un racolage où le consentement de la recrue était surpris par la ruse et par l'emploi de moyens indignes. L'Angleterre, qui par suite de sa position insulaire n'a pas besoin d'une nombreuse armée, est le seul pays d'Europe où ce système existe encore.

Sous la Révolution, lorsque la Convention eut proclamé la *levée en masse* (1793), tous les citoyens furent en *réquisition permanente* pour le service des armées, et le *remplacement* fut interdit. En 1798 la *conscription* avec cinq classes fut organisée, c'est-à-dire la levée annuelle des jeunes gens de 20 à 25 ans; on levait alors la classe tout entière. Napoléon décida

en 1804 qu'il y aurait pour chaque année un *tirage au sort*, — les conscrits qui avaient amené le plus faible numéro devant seuls être incorporés, — et il admit l'*exonération du service* pour ceux qui fourniraient un *remplaçant*. En fait les exigences de la guerre rendirent inutiles les bons numéros, et les jeunes gens mêmes que leurs parents avaient *rachetés* finissaient aussi par être obligés de partir.

Louis XVIII abolit d'abord la conscription ; mais les engagements volontaires se trouvant insuffisants, même avec l'appoint des mercenaires suisses dont les régiments avaient été reconstitués comme avant 1789, la conscription fut rétablie par les lois de 1818 et de 1824 avec un contingent annuel relativement faible de 60,000 hommes et un service fort long de huit années. Sous la monarchie de Juillet le contingent est augmenté et la durée du congé réduite à sept ans. Les porteurs de mauvais numéros ont encore la faculté de « s'acheter un homme », suivant l'odieuse expression du temps ; il y avait alors une industrie spéciale, celle des *marchands d'hommes*, la « traite des blancs », comme on l'a dit.

La loi de 1855 substitua, pour ceux qui avaient le moyen de payer, l'exonération au moyen d'une somme déterminée à l'obligation de fournir directement un remplaçant. Les fonds devaient servir à alimenter la *caisse de dotation* de l'armée et à payer des *primes* de rengagement aux anciens soldats.

Aujourd'hui la fortune ne donne plus à un homme le privilège d'en envoyer un autre se faire tuer à sa place, et tous sont égaux devant l'obligation militaire. L'armée n'est plus un corps à part, elle existe par la nation et pour la nation ; ce n'est plus l'armée du roi

ou de l'empereur, c'est vraiment l'armée de la France, l'armée nationale.

Les exclusions. L'indignité. — Dans l'application du principe égalitaire il a été nécessaire cependant d'admettre certaines exceptions, qui d'ailleurs ne le contredisent pas.

Il y a des Français qui sont *exclus* de l'armée pour indignité, d'autres qui sont *exemptés* du service pour infirmités.

Sont exclus de l'armée, mais mis, soit pour leur temps de service actif, soit, en cas de mobilisation, à la disposition du ministre de la marine et des colonies, qui détermine par arrêtés les services auxquels ils peuvent être affectés :

1° Les individus qui ont été condamnés à une peine afflictive et infamante ;

2° Ceux qui, ayant été condamnés à une peine correctionnelle de deux ans d'emprisonnement et au-dessus, ont été en outre frappés de l'interdiction de tout ou partie de l'exercice des droits civiques, civils et de famille.

3° Les relégués collectifs (*récidivistes*).

Les récidivistes relégables sont ceux qui ont encouru un nombre de condamnations déterminé par la loi de 1885. Ceux que la loi désigne sous le nom de *relégués individuels* et vivent en état de liberté dans la colonie affectée à leur séjour, sont incorporés dans les corps de *disciplinaires coloniaux*.

Les individus condamnés seulement à l'emprisonnement pour crime ou pour une certaine catégorie de délits correctionnels sont incorporés dans les bataillons d'infanterie légère d'Afrique.

Exemptions. Le conseil de revision. L'ajournement. — Ce sont les *conseils de revision* qui, dans chaque canton, sont appelés à prononcer l'exemption pour les jeunes gens que leurs infirmités rendent impropres à tout service actif ou auxiliaire.

Le conseil de revision se compose du préfet, président, d'un conseiller de préfecture, d'un membre du conseil général et d'un membre du conseil d'arrondissement autres que les représentants élus dans le canton où la revision a lieu, d'un officier général ou supérieur, d'un sous-intendant militaire, du commandant de recrutement, d'un médecin militaire ou, à défaut, d'un médecin civil désigné par l'autorité militaire.

Les plus grandes précautions sont prises pour qu'aucune exemption ne soit accordée indûment.

Peuvent être ajournés deux années de suite à un nouvel examen du conseil de revision les jeunes gens qui n'ont pas la taille réglementaire de 1 mètre 54, ou qui sont reconnus d'une complexion trop faible pour un service armé.

La répression des fraudes. — Les jeunes gens qui, à l'aide de fraudes ou de manœuvres, se font exempter, les auteurs ou complices, sont déférés aux tribunaux ordinaires et punis d'un emprisonnement d'un mois à un an, sans préjudice de peines plus graves en cas de faux. Le jeune homme indûment exempté est rétabli en tête de la première partie de la classe appelée.

Des peines sévères sont édictées de même : 1° contre les hommes qui se seraient rendus impropres au service militaire soit temporairement, soit d'une manière permanente dans le but de se soustraire au service ; 2° contre les médecins qui auraient reçu des dons ou agréé des promesses pour être favorables aux jeunes gens qu'ils doivent examiner ; 3° contre tout fonctionnaire civil ou militaire qui, sous quelque pré-

texte que ce soit, aurait admis des exemptions autres que celles déterminées par la loi.

www.libtool.com.cn

Taxe militaire. — Les hommes qui bénéficient légitimement de l'exonération du service dans l'armée active sont assujettis au paiement d'une taxe militaire (article 35). Elle se compose : 1° d'une taxe fixe de 6 francs ; 2° d'une taxe proportionnelle égale au montant en principal de la cote personnelle et mobilière de l'assujetti. — Les indigents en sont dispensés. Le montant des recettes provenant de la taxe militaire a été estimé à 3 millions environ dans la loi du budget de 1895.

Conditions du service militaire. Durée. — La durée des obligations militaires est de 25 années ; elle s'étend depuis l'âge de 20 ans jusqu'à l'âge de 45 ans.

Art. 37. — Tout Français reconnu propre au service militaire fait partie successivement :

De l'armée active pendant trois ans ;

De la réserve de l'armée active pendant sept ans ;

De l'armée territoriale pendant six ans ;

De la réserve de l'armée territoriale pendant neuf ans.

Art. 38. — Le service militaire est réglé par classe.

L'armée active comprend, indépendamment des hommes qui ne proviennent pas des appels, tous les jeunes gens déclarés propres au service militaire et faisant partie des trois dernières classes appelées.

La réserve de l'armée active comprend tous les hommes qui ont accompli le temps de service prescrit pour l'armée active.

L'armée territoriale comprend tous les hommes qui ont accompli depuis moins de six ans le temps de service prescrit pour l'armée active et sa réserve.

La réserve de l'armée territoriale comprend les hommes

qui ont accompli le temps de service prescrit pour cette dernière armée.

Art. 40. — La durée du service compte du 1^{er} novembre de l'année de l'inscription sur les tableaux de recensement, et l'incorporation du contingent doit avoir lieu, au plus tard, le 16 novembre de la même année.

En temps de paix, chaque année, au 31 octobre, les militaires qui ont accompli le temps de service prescrit :

1^o Soit dans l'armée active ; 2^o Soit dans la réserve de l'armée active ; 3^o Soit dans l'armée territoriale ; 4^o Soit dans la réserve de l'armée territoriale.

Sont envoyés respectivement :

1^o Dans la réserve de l'armée active ; 2^o Dans l'armée territoriale ; 3^o Dans la réserve de l'armée territoriale ; 4^o Dans leurs foyers, comme libérés à titre définitif.

La Réserve de l'armée active. — Les *réservistes* restent immatriculés dans les régiments de l'armée active.

Ils sont tenus de rejoindre leur corps en cas de mobilisation, de rappel de leur classe ordonné par décret, et de convocation pour des manœuvres ou exercices.

Pendant leur temps de service ils sont astreints à prendre part à deux manœuvres, chacune d'une durée de quatre semaines ; c'est-à-dire qu'ils ont à faire en tout deux fois leurs 28 jours dans l'espace de *sept ans*.

Tout réserviste a un livret individuel qu'il est tenu de représenter dans les 24 heures en cas d'appel à l'activité ou de convocation pour les manœuvres, dans les 8 jours pour les autres cas, à toute réquisition des autorités militaire, judiciaire ou civile ; s'il se déplace il est soumis aux obligations suivantes :

1^o S'il se déplace pour changer de domicile ou de résidence, il fait viser, dans le délai d'un mois, son livret par

la gendarmerie dont relève la localité où il transporte son domicile ou sa résidence.

2° S'il se déplace pour voyager pendant plus d'un mois, il fait viser son livret avant son départ par la gendarmerie de sa résidence habituelle.

3° S'il va se fixer en pays étranger, il fait de même viser son livret avant son départ et doit, en outre, dès son arrivée, prévenir l'agent consulaire de France, qui lui donne récépissé de sa déclaration et en envoie copie au ministre de la guerre.

Les hommes qui se sont conformés à ces prescriptions ont droit en cas de mobilisation ou de rappel de leur classe à des délais supplémentaires pour rejoindre, calculés d'après la distance à parcourir.

L'Armée territoriale. — Les *territoriaux* sont ainsi appelés parce que, en cas de *mobilisation*, ils sont spécialement affectés à la garnison dans les places fortes du territoire, aux postes et lignes d'étapes, à la défense des côtes et des points stratégiques. Mais ils peuvent être aussi formés en brigades, divisions et corps d'armée destinés à tenir campagne.

L'effectif permanent et appointé de l'armée territoriale ne comprend que le personnel nécessaire à l'administration et à la comptabilité.

Les hommes de l'armée territoriale sont assujettis à une période d'exercices dont la durée est de deux semaines; ils doivent faire, suivant la locution courante, *leurs 13 jours* (chiffre exact) en une fois dans l'une des six années où ils en font partie. Les territoriaux qui ont le grade d'officier sont tenus au contraire à plusieurs périodes de 13 jours dans le même espace de temps.

La réserve de l'armée territoriale n'est rappelée à l'activité qu'en cas de guerre, et à défaut de ressources suffisantes fournies par l'armée territoriale. Le rappel

se fait par classes ou par fractions de classes, en commençant par la moins ancienne.

L'armée territoriale lorsqu'elle est mobilisée, soit pour les exercices, soit en temps de guerre, est soumise aux lois et règlements qui régissent l'armée active et lui est assimilée pour la solde, les vivres, etc.

Les Appels. Recensement. Tirage au sort.

Chaque année, pour la formation de la classe, les *tableaux de recensement* des jeunes gens ayant atteint l'âge de vingt ans révolus dans l'année précédente, et domiciliés dans une des communes du canton, sont dressés par les maires : 1° sur la déclaration à laquelle sont tenus les jeunes gens, leurs parents ou leurs tuteurs ; 2° d'office, d'après les registres de l'état civil et tous autres documents ou renseignements. Ils sont publiés et affichés dans chaque commune ; cette formalité doit être accomplie au plus tard le 15 janvier (article 10).

Sont considérés comme légalement domiciliés dans le canton les jeunes gens même engagés, établis au dehors, expatriés, absents ou en état d'emprisonnement, si d'ailleurs leur père, leur mère ou leur tuteur est domicilié dans une des communes du canton, ou si leur père expatrié avait son domicile dans une des dites communes.

Un avis publié et affiché indique le lieu et le jour où il doit être procédé à l'examen des tableaux de recensement et au tirage au sort qui ont lieu au chef-lieu de canton, en séance publique devant le sous-préfet assisté des maires du canton.

Les tableaux de recensement de chaque commune sont lus à haute voix. Les jeunes gens, leurs parents ou représentants sont entendus dans leurs observations.

Puis, le tableau étant définitivement arrêté, il est procédé au tirage au sort. Chacun des jeunes gens appelés

dans l'ordre du tableau, prend dans l'urne un numéro qui est immédiatement proclamé. Pour les absents, le numéro est tiré par les parents, ou, à défaut, par le maire de la commune. La liste du tirage est dressée à mesure que les numéros sont proclamés. Elle est publiée et affichée dans chaque commune du canton.

La disponibilité. — Le tirage au sort n'a plus maintenant l'importance considérable qu'il avait au temps où l'on faisait sept ans ou même cinq ans de service actif; cependant il a encore un grave intérêt. Tous les jeunes gens de la classe sont bien chaque année mis à la disposition du Ministre de la guerre et immatriculés dans les divers corps d'armée, mais tous ne demeurent pas trois ans au régiment. Sans avoir besoin d'autre dispense, ceux qui ont amené un bon numéro sont renvoyés dans leurs foyers en disponibilité, après un an de service, en vertu de l'article 39.

Chaque année, après l'achèvement des opérations du recrutement, le ministre de la guerre fixe, sur la liste du tirage au sort de chaque canton et proportionnellement, en commençant par les numéros les plus élevés, le nombre d'hommes qui seront envoyés dans leurs foyers en disponibilité après leur première année de service. Ces jeunes soldats resteront néanmoins à la disposition du ministre, qui pourra les conserver sous les drapeaux ou les rappeler, si leur conduite et leur instruction laissent à désirer, ou si l'effectif budgétaire le permet.

Les hommes de la disponibilité et de la réserve de l'armée active peuvent se marier sans l'autorisation du Ministre de la guerre, tandis qu'elle serait nécessaire aux soldats de l'armée active présents sous les drapeaux. Les réservistes qui sont pères de 4 enfants vivants passent de droit dans la territoriale.

Le temps de service actif. Discussion. — On serait tenté de dire : pourquoi toute la classe ne passerait-elle pas un an seulement sous les drapeaux, tout en restant disponible pour le cas où la guerre viendrait à éclater ? Quel bienfait, si tous ces hommes enlevés à leurs foyers pour la vie de la caserne ou des camps étaient rendus aux travaux productifs de l'agriculture, de l'industrie ou des autres professions !

Malheureusement c'est là une apparence illusoire. A vrai dire, si l'État n'avait à compter avec d'autres nécessités que celle de former l'armée la plus capable de mettre la patrie à l'abri de toute attaque, la *classe* entière devrait passer tout son temps de service actif au régiment. Ce n'est pas trop — si l'on considère la moyenne des jeunes gens — pour l'éducation militaire, qui comporte à la fois l'entraînement physique, l'instruction technique et les habitudes de discipline. L'apprentissage du soldat est plus difficile encore dans la cavalerie, dans l'artillerie, que dans l'infanterie.

Le service de sept années était excessif, mais la loi de 1872 demandait cinq ans, et l'on a beaucoup hésité avant de l'abaisser à trois ans. Le législateur a compté qu'avec l'instruction primaire obligatoire pour tous, avec les exercices physiques par lesquels, à l'école même, on se prépare à la caserne, on pouvait sans danger s'arrêter à ce chiffre. Pourrait-il être réduit à deux ans ? Une telle question ne saurait être résolue que par les hommes du métier, par les officiers qui en connaissent les exigences et savent ce qu'on peut obtenir du soldat dans une période déterminée. Or il résulte des déclarations faites en 1895 par le Ministre de la guerre aux députés faisant partie de la Commis-

sion de l'armée, que le service militaire de deux ans serait insuffisant pour former des soldats en état de lutter contre l'armée allemande, et ne permettrait pas notamment de constituer les cadres de la cavalerie et de l'artillerie.

Si la loi accorde aux conscrits favorisés par le sort le bénéfice de la disponibilité, c'est que les ressources du trésor public sont limitées ; déjà le budget de la guerre dépasse un demi-milliard, non compris la marine ; et il serait impossible de maintenir sous les drapeaux la totalité du *contingent* annuel.

Les dispenses. — D'autre part, la guerre n'est pas pour nous, comme pour les tribus pillardes chez les sauvages, ou pour certains peuples de l'antiquité qui se faisaient gloire de « moissonner avec la lance », une industrie destinée à pourvoir le pays des subsistances et des richesses enlevées à l'ennemi, ou des esclaves affectés aux besognes productives. Il faut que la population vive de son travail et fasse vivre l'armée qui la protège. S'il est nécessaire au jour du danger de tout subordonner à la défense, le reste du temps l'organisation militaire doit être compatible avec l'accomplissement régulier des fonctions de la vie nationale. L'agriculture, l'industrie, le commerce, l'enseignement, la science, ne pourraient s'accommoder d'un régime qui assujettirait toute la jeunesse française à un service uniformément prolongé.

Aussi, en dehors de l'avantage assuré à ceux qui sont favorisés par le sort, la loi admet des dispenses de même nature pour certaines catégories de conscrits.

Art. 21. — En temps de paix, après un an de présence

sous les drapeaux, sont envoyés, en congé dans leurs foyers, sur leur demande, jusqu'à la date de leur passage dans la réserve :

1^o L'ainé d'orphelins de père et de mère, ou l'ainé d'orphelins de mère dont le père est légalement déclaré absent ou interdit ;

2^o Le fils unique ou l'ainé des fils, ou, à défaut de fils ou de gendre, le petit-fils unique ou l'ainé des petits-fils d'une femme actuellement veuve ou d'une femme dont le mari a été légalement déclaré absent ou interdit, ou d'un père aveugle ou entré dans sa soixante-dixième année ;

3^o Le fils unique ou l'ainé des fils d'une famille de sept enfants au moins.

Dans les cas prévus par les trois paragraphes précédents, le frère puîné jouira de la dispense si le frère aîné est aveugle ou atteint de toute autre infirmité incurable qui le rende impotent ;

4^o Le plus âgé des deux frères inscrits la même année sur les listes du recrutement cantonal ;

5^o Celui dont le frère sera mort en activité de service, ou aura été réformé ou admis à la retraite pour blessures reçues dans un service commandé ou pour infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer.

Les demandes, accompagnées de documents authentiques justifiant de la situation des intéressés, sont adressées, avant le tirage au sort, au maire de la commune où les jeunes gens sont domiciliés. Il leur en sera donné récépissé.

L'appelé ou l'engagé qui, postérieurement, soit à la décision du conseil de revision, soit à son incorporation, entre dans l'une des catégories prévues ci-dessus, est, sur sa demande, et dès qu'il compte un an de présence au corps, envoyé en congé dans ses foyers jusqu'à la date de son passage dans la réserve.

Il est aisé d'apercevoir les motifs de justice et d'humanité qui ont dicté cet article. Étant donné que le contingent annuel ne peut rester pendant les trois ans sous les drapeaux, il convenait de renvoyer dans leurs

foyers de préférence les jeunes gens dont la présence paraît devoir être le plus nécessaire à leurs parents et ceux en particulier dont un frère a déjà payé de son sang, ou paie de sa présence à l'armée, sa dette envers la patrie. L'article suivant, plus spécialement relatif aux soutiens de famille, le complète.

Art. 22. — En temps de paix, après un an de présence sous les drapeaux, peuvent être envoyés en congé dans leurs foyers, sur leur demande, jusqu'à la date de leur passage dans la réserve, les jeunes gens qui remplissent effectivement les devoirs de soutiens indispensables de famille.

... Les demandes sont adressées, avant le tirage au sort, au maire de la commune où les jeunes gens sont domiciliés. Il leur en sera donné récépissé.

Elles doivent comprendre à l'appui :

1° Un relevé des contributions payées par la famille et certifié par le percepteur ;

2° Un avis motivé de trois pères de famille résidant dans la commune et ayant un fils sous les drapeaux ou, à défaut, dans la réserve de l'armée active, et jouissant de leurs droits civils et politiques.

La liste de ces jeunes gens est présentée par le maire au conseil de revision, avec l'avis motivé du conseil municipal.

Le nombre des jeunes gens dispensés par le conseil départemental de revision, à titre de soutiens indispensables de famille, ne peut dépasser 5 p. 100 du contingent à incorporer pour trois ans.

Toutefois le ministre de la guerre peut autoriser les chefs de corps à délivrer, en plus du chiffre fixé ci-dessus, des congés à titre de soutiens indispensables de famille aux militaires comptant un an et deux ans de présence sous les drapeaux.

Le nombre des congés accordés en vertu du paragraphe précédent ne pourra pas dépasser 1 p. 100 après la première année et 1 p. 100 après la seconde...

On le voit, les précautions sont prises pour que les

dispenses de ce genre ne dégèrent pas en abus, et pour que l'indigence des familles appelées à en bénéficier soit bien constatée.

L'article 23 vise surtout l'intérêt social et, en première ligne, les nécessités de l'enseignement public.

Art. 23. — En temps de paix, après un an de présence sous les drapeaux, sont envoyés en congé dans leurs foyers, sur leur demande, jusqu'à la date de leur passage dans la réserve :

1^o Les jeunes gens qui contractent l'engagement de servir pendant dix ans dans les fonctions de l'instruction publique, dans les institutions nationales des sourds-muets ou des jeunes aveugles dépendant du ministère de l'intérieur, et y rempliront effectivement un emploi de professeur, de maître répétiteur ou d'instituteur ;

Les instituteurs laïques, ainsi que les novices et membres des congrégations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues d'utilité publique qui prennent l'engagement de servir pendant dix ans dans les écoles françaises d'Orient et d'Afrique subventionnées par le gouvernement français ;

2^o Les jeunes gens qui ont obtenu ou qui poursuivent leurs études en vue d'obtenir :

Soit le diplôme de licencié ès lettres, ès sciences, de docteur en droit, de docteur en médecine, de pharmacien de 1^{re} classe, de vétérinaire, ou le titre d'interne des hôpitaux nommé au concours dans une ville où il existe une faculté de médecine ;

Soit le diplôme délivré par l'école des chartes, des langues orientales vivantes et l'école d'administration de la marine ;

Soit le diplôme supérieur délivré aux élèves externes par l'école des ponts et chaussées, l'école supérieure des mines, l'école du génie maritime ;

Soit le diplôme supérieur délivré par l'institut national agronomique, l'école des haras du Pin aux élèves internes, les écoles nationales d'agriculture de Grandjouan, de Grignon et de Montpellier, l'école des mines de Saint-

Étienne, les écoles des maîtres ouvriers mineurs d'Alais et de Douai, les écoles nationales des arts et métiers d'Aix, d'Angers et de Châlons, l'école des hautes études commerciales et les écoles supérieures de commerce reconnues par l'État;

Soit l'un des prix de Rome, soit un prix ou médaille d'État dans les concours annuels de l'École nationale des beaux-arts, du conservatoire de musique et de l'école nationale des arts décoratifs.

3° Les jeunes gens exerçant les industries d'art qui sont désignés par un jury d'État départemental formé d'ouvriers et de patrons. Le nombre de ces jeunes gens ne pourra en aucun cas dépasser un demi pour cent du contingent à incorporer pour trois ans ;

4° Les jeunes gens admis, à titre d'élèves ecclésiastiques, à continuer leurs études en vue d'exercer le ministère dans l'un des cultes reconnus par l'État.

En cas de mobilisation, les étudiants en médecine et en pharmacie et les élèves ecclésiastiques sont versés dans le service de santé.

Tous les jeunes gens énumérés ci-dessus seront rappelés pendant quatre semaines dans le cours de l'année qui précédera leur passage dans la réserve de l'armée active. Ils suivront ensuite le sort de la classe à laquelle ils appartiennent...

Art. 24. — Les jeunes gens visés au paragraphe premier de l'article précédent qui, dans l'année qui suivra leur année de service, n'auraient pas obtenu un emploi de professeur, de maître répétiteur ou d'instituteur, ou qui cesseraient de le remplir avant l'expiration du délai fixé ;

Ceux qui n'auraient pas obtenu avant l'âge de vingt-six ans les diplômes ou les prix spécifiés aux alinéas du paragraphe 2 ;

Les jeunes gens visés au paragraphe 3 qui ne fourniraient pas les justifications professionnelles prescrites ;

Les élèves ecclésiastiques mentionnés au paragraphe 4 qui, à l'âge de vingt-six ans, ne seraient pas pourvus d'un emploi de ministre de l'un des cultes reconnus par l'État ;

Les jeunes gens visés par les articles 21, 22 et 23 qui n'au-

raient pas satisfait, dans le cours de leur année de service, aux conditions de conduite et d'instruction militaire déterminées par le ministre de la guerre ;

Ceux qui ne poursuivraient pas régulièrement les études en vue desquelles la dispense a été accordée ;

Seront tenus d'accomplir les deux années de service dont ils avaient été dispensés.

Art. 25. — Quand les causes de dispenses prévues aux articles 21, 22 et 23 viennent à cesser, les jeunes gens qui avaient obtenu ces dispenses sont soumis à toutes les obligations de la classe à laquelle ils appartiennent.

Ils peuvent se marier sans autorisation.

Art. 26. — La liste des jeunes gens de chaque département dispensés en vertu des articles 21, 22, 23 et 50 sera publiée au *Bulletin administratif*, et les noms des dispensés de chaque commune seront affichés, dans leur commune, à la porte de la mairie.

En cas de guerre, ils sont appelés et marchent avec les hommes de leur classe.

Les dispositions de l'article 55 ci-après leur sont applicables.

Les dispenses dans l'Instruction Publique.
L'engagement décennal. — La loi de 1889, par les articles qui précèdent, a introduit des modifications importantes à la loi de 1872. Maintenant les membres de l'enseignement ne sont plus exemptés du service militaire par le fait de contracter l'engagement décennal : l'exception qui était faite à leur égard et à l'égard des prêtres a été supprimée. Ils sont appelés comme tous les autres citoyens à passer par la caserne et à payer de leur personne sur le champ de bataille. Cela est très juste : aucun service civil, si fatigant qu'il soit, ne peut être considéré comme une compensation de l'impôt du sang.

Les maîtres de la jeunesse demandaient eux-mêmes

à rentrer dans le droit commun¹ ; ils peuvent maintenant, après avoir prêché d'exemple, exhorter leurs élèves à bien remplir plus tard leur métier de soldat sans être exposés au reproche secret de n'avoir pas été soumis par la loi à l'obligation dont ils ont mission de faire comprendre aux autres la nécessité et la justice.

Mais il n'était pas moins nécessaire de les mettre au nombre des dispensés. On ne doit pas voir là un privilège en contradiction avec l'égalité de tous devant la loi ; — ce principe sacré de la société civile n'en reçoit aucune atteinte.

Ils s'engagent à consacrer leur intelligence et leurs forces pendant dix années au moins, sans avoir aucune chance de faire fortune dans leur carrière, à une tâche utile à l'État entre toutes et qui compte parmi les plus fatigantes.

Pour se mettre en état de bien remplir leurs fonctions il leur a fallu des études laborieuses, dont le fruit eût été compromis s'ils avaient dû les interrompre trop longtemps et rester pendant trois ans loin de leurs livres, uniquement appliqués au maniement des armes et aux manœuvres. On doit admettre enfin que la culture antérieure qu'ils ont reçue, que l'intelligence dont ils ont fait preuve aux examens les met à même, en général, de profiter plus rapidement de l'instruction militaire.

La Science et la Défense nationale. — Ces

1. Vœu exprimé au congrès pédagogique de 1881 et dans les conférences départementales qui avaient précédé ; vœu des élèves de l'École Normale Supérieure, vœu des Maîtres-Répétiteurs des lycées et collèges, etc.

dernières considérations s'appliquent à tous les dispensés énumérés dans l'article 23. Ils représentent l'élite dans la Science, la Médecine, le Droit, les Beaux-Arts, l'Agriculture, l'Industrie, le Commerce ; l'intérêt supérieur de la nation exige que les connaissances acquises soient sauvegardées, et que le développement régulier de leurs travaux ne subisse pas un arrêt trop prolongé.

Avec la légitime fierté qu'il puisait dans la conscience des services rendus à son pays, Lavoisier écrivait : « Le physicien peut aussi, dans le silence de son laboratoire, exercer des fonctions patriotiques ; » cette parole peut s'appliquer à tous les hommes de mérite qui, suivant leurs aptitudes diverses, contribuent à la prospérité et à la grandeur de la France. Le mot historique du sectaire imbécile qui envoyait Lavoisier au supplice en disant : « La République n'a pas besoin de chimistes » est un trait monstrueux de sottise et d'ingratitude, car on sait quels services Lavoisier lui-même et les autres savants de son temps ont rendus sous la Révolution à la défense nationale¹

L'ancien engagement conditionnel. — Sous le régime de la loi de 1872, pendant la période de transition qui a précédé la loi de 1889, les jeunes gens qui

1. Monge, l'inventeur de la géométrie descriptive, fit fondre et forer les canons en se passant du cuivre de l'Allemagne ; le chimiste Guyton-Morveau trempa les lames de sabre ; Clouet, élève de Monge, importa un procédé pour fabriquer l'acier, dont l'Angleterre avait alors le monopole ; Vandermonde, un mathématicien, Foureroy, Berthollet, des chimistes encore, trouvèrent le moyen de faire de la poudre sans recourir au salpêtre de l'Inde ; et ainsi se vérifia la parole hardie d'un membre du comité de Salut public : « On montrera la terre salpêtrée, et cinq jours après on en chargera les canons. »

avaient obtenu le diplôme de bachelier ou les brevets de capacité, ~~ou ceux qui faisaient~~ partie des grandes Écoles (École centrale, École des beaux-arts, Écoles nationales des arts et métiers), ou qui justifiaient simplement d'une certaine instruction en passant l'examen du volontariat, étaient admis à contracter avant le tirage au sort un *engagement conditionnel* d'un an au bout duquel ils étaient renvoyés en disponibilité dans leurs foyers (à la condition toutefois de n'avoir pas échoué à l'examen militaire qu'ils devaient subir à la fin de leur service). Le *volontaire d'un an* était habillé, monté, équipé et entretenu à ses frais, c'est-à-dire qu'il devait verser quinze cents francs à l'État.

L'institution donnait prise à des critiques fondées : les garanties de savoir et de mérite exigées étaient insuffisantes ; le niveau de l'examen du volontariat était inférieur, et la principale condition pour bénéficier de la faveur légale était en définitive de verser la somme réglementaire, ce qui constituait un véritable privilège pour les familles aisées. Les dispositions spéciales de la loi actuellement en vigueur ne prêtent pas aux mêmes objections ; conçues dans un esprit vraiment démocratique, elles concilient les divers intérêts du pays avec la justice.

Les grandes Écoles du Gouvernement. — Les articles 28 et 29 concernent les élèves de l'École Polytechnique, de l'École Centrale et du Service de santé militaire.

Art. 28. — Les jeunes gens reçus à l'école polytechnique, à l'école forestière ou à l'école centrale des arts et manufactures, qui sont reconnus propres au service mili-

taire, n'y sont définitivement admis qu'à la condition de contracter un engagement volontaire de trois ans pour les deux premières écoles, de quatre ans pour l'école centrale.

Ils sont considérés comme présents sous les drapeaux dans l'armée active pendant tout le temps passé par eux dans lesdites écoles. Ils reçoivent, dans ces écoles, l'instruction militaire complète et sont à la disposition du ministre de la guerre.

S'ils ne peuvent satisfaire aux examens de sortie ou s'ils sont renvoyés pour inconduite, ils sont incorporés dans un corps de troupe pour y terminer le temps de service qu'il leur reste à faire.

Les élèves de l'école polytechnique admis dans l'un des services civils recrutés à l'école, ou quittant l'école après avoir satisfait aux examens de sortie sans entrer dans aucun de ces services, et les élèves de l'école forestière admis dans l'administration des forêts sont nommés sous-lieutenants de réserve et accomplissent en cette qualité, dans un corps de troupe, leur troisième année de service.

Ceux qui viendraient à quitter le service civil dans lequel ils ont été admis n'en resteront pas moins soumis aux obligations indiquées par le paragraphe précédent.

Ceux qui donneraient leur démission d'officier de réserve avant l'accomplissement de leur troisième année de service n'en resteront pas moins soumis à toutes les conséquences de l'engagement volontaire de trois ans contracté par eux lors de leur entrée à l'école.

Les élèves de l'école centrale des arts et manufactures quittant l'école après avoir satisfait aux examens de sortie accomplissent une année de service dans un corps de troupe. A la fin de cette année de service, ils peuvent être nommés sous-lieutenants de réserve.

Les conditions d'aptitude physique, pour l'entrée à ces écoles, des jeunes gens qui, au moment de leur admission, ne sont pas aptes au service militaire sont fixées par un règlement d'administration publique.

Art. 29. — Les élèves du service de santé militaire et les élèves militaires des écoles vétérinaires contractent, en entrant à l'école, l'engagement de servir dans l'armée active pendant six ans au moins, à dater de leur nomina-

tion au grade de médecin aide-major de deuxième classe ou d'aide-vétérinaire.

Ceux qui n'obtiendraient pas le grade d'aide-major ou d'aide-vétérinaire, ou qui ne réaliseraient pas l'engagement sexennal, sont incorporés dans un corps de troupe pour trois ans, sans déduction aucune du temps écoulé depuis leur entrée à l'école.

Ces dispositions sont également applicables aux élèves de l'école de médecine navale.

Engagements volontaires. — Avant d'être inscrit sur la liste de recrutement cantonal par le conseil de revision, un jeune homme, dès l'âge de 18 ans accomplis, pour l'armée de terre, et de 16 ans, pour l'armée de mer, peut contracter un engagement volontaire pour une durée de trois, quatre ou cinq ans, si toutefois il n'est ni marié, ni veuf avec enfants, et s'il peut produire un certificat du maire attestant qu'il est de bonne vie et mœurs. En outre, s'il a moins de vingt ans, il doit être pourvu du consentement de ses père, mère, ou tuteur (ce dernier doit être autorisé par une délibération du conseil de famille).

Les étrangers ne sont admis à s'enrôler que dans la légion étrangère qui réside en Algérie.

Rengagements. Solidité des cadres. — L'engagement volontaire ne donne droit à aucune prime; mais la loi contient un chapitre spécial qui assure des avantages importants aux militaires qui rengagent: ce sont la prime en argent, la haute paye journalière, la pension de retraite — après quinze ans de service effectif — enfin la réserve de certains emplois civils pour les anciens militaires (dans les musées, les jardins publics, les bureaux, etc.).

Art. 63. — Les soldats décorés ou médaillés ou inscrits

sur les listes d'aptitude pour le grade de caporal ou brigadier, ainsi que les caporaux ou brigadiers, pourront être admis à contracter des rengagements pour deux, trois ou cinq ans, pendant le cours de leur dernière année de service sous les drapeaux.

Tout homme des troupes coloniales peut être admis à contracter un rengagement pour deux, trois ou cinq ans, après six mois de service.

Les rengagements partent du jour de l'expiration légale du service dans l'armée active. Ils sont renouvelables jusqu'à une durée totale de quinze années de service effectif....

Art. 64. — Tout homme appartenant à la cavalerie peut contracter un rengagement d'un an dans le cours de sa troisième année de service. Il aura droit, pendant la quatrième année, à une haute paye dont le taux sera fixé par les tarifs de solde.

Par dérogation aux dispositions de l'article 37, il ne restera que trois ans dans la réserve de l'armée active ; il passera dans l'armée territoriale et, par suite, dans la réserve de cette armée trois ans avant la classe à laquelle il appartient.

Art. 65. — Dans les troupes coloniales, les premiers rengagements des caporaux ou brigadiers et des soldats donnent droit à une prime payée au moment de la signature de l'acte et à des gratifications annuelles.

Les rengagements ultérieurs ne donnent droit qu'aux gratifications annuelles.

Ces diverses dispositions ont pour but d'assurer la *solidité des cadres* de l'armée en retenant au régiment les hommes qui n'y seraient pas restés dans l'espérance de devenir officiers. Il n'y a là d'ailleurs rien qui puisse être comparé avec les anciennes primes d'engagement, ou qui puisse enlever à la carrière des armes le prestige du dévouement et le caractère de noblesse qui s'y attache.

L'armée de mer. Les préfectures maritimes.

— La Marine est comprise comme l'armée de terre dans notre système de défense. Elle est chargée de veiller à la sûreté des côtes, de protéger la marine marchande, de défendre les colonies et de soutenir au loin l'honneur du drapeau. Son budget, pour être moins considérable que celui de la Guerre, dépasse encore 250 millions annuellement. Le territoire maritime de la France est divisé en arrondissements appelés préfectures maritimes : une sur la Manche, Cherbourg ; trois sur l'Océan, Brest, Lorient et Rochefort ; une sur la Méditerranée, Toulon. A la tête de chacun d'eux est placé un vice-amiral préfet maritime, qui représente l'autorité centrale et a la direction supérieure des divers services. Il préside le conseil d'administration du port, composé des chefs de service suivants : un major général chargé de la sûreté du port avec autorité sur les navires armés, un commissaire général chargé des approvisionnements, du recrutement et de la comptabilité, un directeur des constructions navales, un directeur de l'artillerie, un directeur des travaux hydrauliques et bâtiments civils, un directeur des mouvements du port.

L'armée de mer se compose de la flotte et des forces auxiliaires.

La Flotte. Forces auxiliaires de la marine. —

La flotte comprend, d'une part, les navires armés avec leurs équipages ; ce sont les vaisseaux cuirassés pour les mers lointaines et les garde-côtes cuirassés, les croiseurs, les avisos, les canonnières, les torpilleurs de haute mer, et les défenses sous-marines ; — d'autre part, les navires en essais, les navires en réserve et les navires en montage. On distingue les escadres

(escadre de la Méditerranée, escadre du Nord, escadre de réserve), les divisions navales de l'océan Atlantique, de l'océan Pacifique, etc., et les stations de l'Annam et du Tonkin, du Sénégal et de la Guinée, etc.¹.

Quant aux forces auxiliaires de la marine, on entend par là les régiments d'infanterie et d'artillerie de marine, la gendarmerie maritime — qui fait partie de l'armée de mer de même que la gendarmerie ordinaire rentre dans l'armée de terre. Il y a en outre des ingénieurs pour les constructions navales et des mécaniciens de la marine, des ingénieurs hydrographes, et des ingénieurs pour les travaux hydrauliques.

Mode de recrutement. L'inscription maritime.

— Les jeunes gens auxquels sont échus les numéros les moins élevés dans le tirage au sort forment le contingent destiné à l'infanterie et à l'artillerie de marine, et l'ensemble de la loi militaire s'applique à ces deux corps comme aux troupes de l'armée de terre. Mais il existe, en ce qui concerne les marins de la flotte ainsi que les maîtres et ouvriers des arsenaux, un mode de recrutement spécial avec des conditions de service toutes particulières; c'est l'*inscription maritime*, qui date de Louis XIV (Colbert, 1684), et qui est en usage chez presque toutes les nations européennes, notamment en Angleterre et en Allemagne. Tous les hommes de 18 à 50 ans qui se livrent à la navigation ou à la pêche sur les côtes et à l'embouchure des fleuves sont à la disposition de la marine de l'État. L'inscription est faite dans les *quartiers* (subdivisions de l'arrondissement maritime) sur un registre appelé *rôle* par les *syndics* choisis par le Gou-

1. *Annuaire de la Marine* de 1894.

vernement parmi les anciens marins et sous la direction d'un fonctionnaire du commissariat de la marine. L'inscrit ne peut obtenir sa radiation qu'en renonçant à sa profession.

En temps de paix le service est de 3 ans, et en temps de guerre la levée se fait par classes dans l'ordre suivant : 1^o les célibataires ; 2^o les veufs sans enfants ; 3^o les hommes mariés ; 4^o les pères de famille.

Tout *inscrit* doit faire connaître au Commissariat maritime ses déplacements lointains, dont il est fait mention sur le registre ; il lui est interdit de s'engager sur un navire étranger.

Les charges imposées aux marins sont compensées par des avantages : ils ne sont pas soumis à la loi du recrutement ordinaire ; après un certain temps de navigation ils ont droit à une pension ; leurs veuves et leurs enfants sont secourus par l'État.

Les conseils de guerre. — Les armées de terre et de mer sont soumises à des juridictions spéciales. Dans chaque région de corps d'armée et dans chaque arrondissement maritime sont institués des tribunaux militaires appelés conseils de guerre pour juger les crimes et délits commis par les soldats et les marins pendant qu'ils sont sous les drapeaux ou à bord des bâtiments de l'État. Ils sont formés d'un président et de six juges dont le grade varie suivant le grade même de l'accusé. Les fonctions du ministère public sont remplies par un *commissaire du gouvernement* et celles du juge d'instruction par un *rapporteur* ; l'accusé peut être défendu par un avocat civil. Un pourvoi pour vice de forme ou fausse application de la loi dans le jugement peut être formé devant les *conseils de*

revision dont le rôle est le même ici que celui de la Cour de cassation, et qu'il ne faut pas confondre avec les conseils de revision les plus connus dont nous avons parlé précédemment.

En campagne, des conseils de guerre fonctionnent dans chaque division et au quartier général; il en est de même à bord des bâtiments de l'État. Les peines édictées par les Codes de justice militaire pour l'armée de terre et pour l'armée de mer (1857 et 1858) sont plus sévères que celles de la législation ordinaire; ainsi le veulent les exigences de la discipline.

L'état de siège. — Pendant l'état de siège les civils eux-mêmes sont traduits devant les conseils de guerre pour les crimes et délits contre la sûreté de l'État ou contre l'ordre et la paix publique. A proprement parler, l'état de siège est la situation d'une place assiégée; mais par extension on appelle ainsi une mesure exceptionnelle qui suspend momentanément le régime légal habituel et restreint les libertés publiques.

Dans le cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée, une loi peut déclarer l'état de siège pour un temps déterminé, soit dans une ville ou une commune, soit dans une portion plus ou moins étendue du territoire. Alors les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire qui peut faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens et ordonner la remise des armes, interdire les publications ou les réunions qu'elle juge dangereuses, éloigner enfin les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile sur le territoire en état de siège.

CHAPITRE XV

L'ORGANISATION FINANCIÈRE

LES CONTRIBUTIONS

Gratuité des services publics : nécessité de l'Impôt. — Nous avons étudié les fonctions de l'État et l'organisation des services publics correspondant à ces diverses fonctions. Les services rendus par l'État aux particuliers sont gratuits pour la plupart : chacun de nous n'a pas à rétribuer directement ni les soldats, ni les marins, ni les gendarmes, ni les magistrats de l'ordre judiciaire pour la sécurité qu'ils nous assurent ; nous circulons sur les routes nationales sans acquitter un droit de péage, nous visitons les musées nationaux sans payer, l'enseignement primaire est gratuit, etc. Un petit nombre de services seulement sont rémunérés directement par ceux qui les demandent : l'enseignement des lycées et celui des facultés (sauf certaines exceptions), la transmission des correspondances qui donne lieu à une taxe lorsque les lettres ne sont pas affranchies, et d'autres encore dont est appelé à bénéficier celui-là seul qui paye la taxe.

La gratuité des avantages que procure la Société ne peut être qu'apparente ; il faut bien que les dépenses accomplies par l'État soient soldées, c'est-à-dire que

les fonctionnaires soient rétribués, que l'armée soit pourvue des choses qui lui sont nécessaires, que le prix des travaux de toute nature commandés par l'administration soit acquitté. L'État possède certains biens, les *domains*; mais leur revenu est absolument insuffisant et n'entre que pour une fraction minime dans l'ensemble des dépenses publiques. Il est de 46 millions et demi environ, d'après les évaluations du budget de 1893, ce n'est pas la soixantième partie des ressources nécessaires. Le surplus est demandé à l'impôt.

Légitimité des contributions. — Nous avons vu qu'aucun impôt ne peut être perçu s'il n'a été été voté par les représentants de la nation. Par conséquent, les citoyens s'engagent par l'intermédiaire de leurs mandataires à prélever sur leurs ressources particulières une certaine somme destinée à l'État. Tous *contribuent* à payer les services dont tous profitent; tout citoyen est un contribuable, et les impôts sont à juste titre dénommés encore les contributions.

L'impôt est la part contributive des individus dans les dépenses publiques; tous l'exigent de chacun en vertu des conditions de la vie sociale. « C'est, comme le disait Mirabeau, une dette commune des citoyens, et le prix des avantages que la société procure. »

L'impôt a été considéré à divers points de vue, suivant les conceptions que l'on s'est faites du rôle de l'État. Des économistes de l'école individualiste y ont vu une *prime d'assurance* payée pour la garantie de la sécurité: la définition est trop étroite et ne convient pas à tout le défini; car une partie des contributions

est consacrée aux travaux publics, à l'éducation, à l'amélioration des conditions matérielles ou morales de la nation. En outre, l'État n'intervient pas, d'ordinaire, comme une Compagnie d'assurances pour réparer les dommages. « Qu'un voleur, par suite d'une police mal organisée, nous dérobe notre fortune, l'État poursuivra le voleur, mais si celui-ci a déjà consommé votre bien, l'État ne vous le restituera pas ! » Cependant, il y a des circonstances, où il accorde des indemnités, ainsi à la suite d'une émeute ou d'une guerre.

La loi du 6 septembre 1871 a eu pour but, suivant le texte même, « de faire supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages matériels de toute nature causés par l'invasion. » — L'article 106 de la loi du 5 avril 1884 sur les communes est ainsi conçu : « Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements, armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. »

D'autres ont comparé la société civile aux sociétés industrielles : l'impôt représenterait les *frais généraux* de la production nationale. La définition contient une large part de vérité mais est incomplète encore, puisque l'État a aussi une mission civilisatrice et morale. En outre, il ne faut pas oublier qu'une partie des crédits votés, plus du tiers, est appliquée à la dette publique.

« Les gouvernements engagent la responsabilité nationale tout entière et à perpétuité, de sorte que dans presque tous

1. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des Finances*, tome 1^{er}.

les pays une grande partie des impôts est consacrée à solder les intérêts ~~de dettes qui ont~~ été contractées non seulement pour des dépenses futiles, mais même pour des dépenses nuisibles. L'Etat est un être moral qui agit au nom de tous les citoyens, et des actions duquel tous les citoyens sont responsables. Le principe de la *solidarité* de tous les habitants d'une même nation et des générations successives de chaque nation légitime l'établissement des taxes qui ne sont pas le prix d'un service social correspondant, mais bien le rachat ou l'expiation de fautes collectives antérieures ». (Leroy-Beaulieu).

La Dette publique. — On distingue la *dette flottante* et la *dette proprement dite*. La première résulte principalement des petits emprunts contractés par l'Etat sous forme de *bons du Trésor* et remboursables à courte échéance (trois mois, six mois, un an). La dette proprement dite comprend la dette remboursable à longue échéance (3 % amortissable) et la dette *consolidée* (rente perpétuelle); elle provient des *emprunts successifs* qui ont été autorisés par des lois pour subvenir aux besoins extraordinaires, ceux de la guerre de 1870, par exemple. On évalue aujourd'hui à 30 milliards ¹ au moins le chiffre total de la dette française. La somme inscrite au budget de 1895 pour le service de la dette est de 4,219,385,262 francs.

Importance croissante du domaine public. — Il importe de remarquer que les dépenses auxquelles sont affectées les sommes obtenues par les emprunts de même que celles qui proviennent de l'impôt, sont loin d'être toutes improductives; une partie a été appliquée à des travaux d'utilité publique. Si la France a aujourd'hui une dette considérable, elle possède

1. Lévasseur, *Économie politique*.

aussi, en dehors des domaines proprement dits, un capital collectif qui s'accroît sans cesse. L'outillage national consistant en canaux, ports, routes, chemins de fer, ¹ se développe continuellement; on estime actuellement à 15 milliards environ la valeur de l'ensemble du domaine public de l'État, des départements et des communes. « Quand les chemins de fer auront fait complètement retour à l'État ou aux départements, dit M. Leroy-Beaulieu, cette valeur sera plus que doublée ».

Les emprunts obligent les générations futures à des dépenses, mais elles en bénéficieront. Il y a là d'ailleurs, on le comprend, une question de mesure; les gouvernements doivent résister à la tentation de chercher dans l'emprunt une ressource facile, et ne pas grever inconsidérément l'avenir au profit du présent.

Assiette de l'impôt. Historique. — En ce qui concerne l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire la répartition des chargés résultant des dépenses publiques, l'Assemblée constituante de 1789 a établi : 1^o le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi des finances comme devant toutes les lois; 2^o le principe de la proportionnalité.

On sait qu'avant la Révolution, la noblesse et le clergé jouissaient de tels privilèges, que la majeure partie des charges retombaient sur les classes de la société qui étaient le moins en état de les supporter. La capitation, impôt personnel perçu par tête, était

1. Un réseau appartient à l'État; les autres grandes lignes doivent faire retour vers le milieu du xx^e siècle à l'État qui pourra les exploiter directement ou les concéder à des compagnies moyennant redevance.

payé en principe par tout le monde, encore le clergé s'en était-il racheté par des dons appelés dons gratuits ; les aides, qui étaient perçues principalement sur les boissons, avaient aussi un caractère de généralité ; — mais les roturiers seuls étaient *taillables et corvéables*.

La taille perpétuelle, qui était un impôt à la fois personnel et territorial, avait été accordée par les États-Généraux à Charles VII pour solder l'armée qui au xv^e siècle était devenue permanente. Les nobles en avaient été exemptés en compensation des charges militaires qu'ils supportaient, payant l'impôt en nature, et le clergé pour d'autres raisons, — en particulier à cause de la fonction d'assistance publique qu'il devait remplir. Mais les exemptions furent étendues par la suite d'une manière démesurée, — et avec la décadence de la noblesse, elles cessèrent d'être justifiées, d'autant plus que le peuple avait été astreint à l'enrôlement dans les milices qui faisaient campagne comme l'armée permanente. En outre, la taille, modérée à l'origine, s'était élevée de 1,800 mille livres à 40 millions sous Louis XIV et enfin à 91 millions au moment de la Révolution. Le produit des corvées était estimé alors à 20 millions.

En somme, avant 1789, d'après les évaluations de M. Taine (*Les origines de la France contemporaine*), sur 100 francs de revenu net le paysan propriétaire en versait 14 au seigneur, 14 au clergé, 53 à l'État et n'en gardait que 16 ou 19 pour lui-même. Depuis lors il ne paie guère à l'État, au département et à la commune plus de 21 francs et il en garde 79. Vauban avait demandé dans la Dime royale que l'impôt fût établi avec une égalité proportionnelle sur les revenus de

toute nature qui existent dans l'État; — il fallut une révolution pour réaliser ce vœu équitable.

L'électeur et le contribuable. — De nos jours on a soutenu une théorie tendant à constituer une classe privilégiée à l'inverse de l'ancien régime : les citoyens n'ayant que de faibles revenus seraient exemptés de l'impôt. Cet abus paraît moins illogique et moins injuste que l'autre ; il entraînerait cependant de dangereuses conséquences. Par leur réunion, les impôts payés par la catégorie des contribuables peu aisés, qui est la plus nombreuse, forment des sommes considérables dont la compensation devrait être obtenue au moyen de taxes énormes frappant les riches et du même coup décourageant la production ; on tarirait de la sorte la source de la richesse par une véritable confiscation. D'autre part, tous les citoyens comme électeurs doivent porter la responsabilité des mesures prises par leurs mandataires. S'ils n'avaient pas à participer aux dépenses, on aurait à redouter une politique imprévoyante et un gaspillage sans frein des deniers publics ; — seconde cause de ruine pour le pays. « L'impôt universel est le corollaire nécessaire du suffrage universel. »

Il y a des avantages dont profitent surtout les individus sans fortune comme la gratuité de l'enseignement ; et les dépenses de police, par exemple, ne s'accroissent pas en proportion de l'étendue des propriétés sauvegardées ; mais la fraternité sociale veut que le calcul soit basé sur la proportion des revenus, et non sur celle des dépenses affectées à la protection ou à l'intérêt de chacun, — qu'il serait impossible d'ailleurs d'évaluer.

Impôt proportionnel et impôt progressif. —

L'impôt proportionnel doit être distingué de l'impôt progressif. Les partisans de ce dernier système soutiennent qu'il conviendrait d'imposer aux citoyens des *sacrifices égaux*, par suite de taxer dans une proportion plus forte les fortunes plus grandes, attendu que le sacrifice de 100 francs, par exemple, pour celui qui a seulement 1,000 francs de revenu est plus considérable que le sacrifice de 1,000 francs pour qui jouit de 10,000 livres de rentes, — à plus forte raison, que celui de 10 ou 20 mille francs pour un homme plusieurs fois millionnaire.

Ces considérations ne sont pas sans valeur. Le système a été essayé dans certains cantons suisses — où il n'a pas donné, du reste, de bons résultats. Chez nous, les petits loyers, dans certaines villes, sont exemptés de la taxe mobilière; — on accorde dans certaines circonstances des dégrèvements ou remises qui atténuent la rigueur de l'impôt.

La question de savoir si on pourrait aller plus loin est très difficile à résoudre. Le danger, qui est fort grave, serait d'aboutir à une confiscation déguisée par une progression même modérée. En supposant l'impôt de 1 p. 100 sur un revenu de 500 francs et de 1 fr. 50 sur 1,000 francs, on aboutirait au quart, puis à la moitié, pour les gros revenus supérieurs à 100,000 francs, — exactement 25,62 d'après les calculs de M. Leroy-Beaulieu (*La Science des Finances*) pour 128,000 et 57,66 pour 512,000.

Il en restera toujours assez aux millionnaires, pourrait-on dire; on diminuera ainsi l'inégalité des fortunes, et on restreindra le luxe inutile. — Mais il faut prendre garde de ne pas chercher le bien dans l'injus-

tice, et de ne pas aggraver le mal en voulant améliorer le sort du plus grand nombre. La progression risque d'être arbitraire et contraire à l'équité. En outre, il est à craindre qu'en chassant les capitaux du pays on atteigne indirectement les classes laborieuses, puisque tout amoindrissement de la richesse dans une nation a pour conséquence une diminution des travaux qui font vivre et un abaissement des salaires.

L'organisme social est d'une délicatesse infinie, comme nous l'avons déjà remarqué, et l'histoire montre que les mesures de nature à contrarier l'exercice normal de ses fonctions amènent des crises désastreuses. Ce n'est pas une raison pour renoncer à perfectionner les institutions. Des progrès sont sans doute réalisables dans l'administration des finances ; mais la bonne volonté ne saurait suffire, il faudra encore aux réformateurs beaucoup de sagesse et de compétence.

Impôts directs et indirects. — On appelle contributions directes celles qui sont perçues sur les personnes d'après un *rôle nominatif*, et contributions indirectes celles qui frappent certains produits et atteignent tout le monde sans porter directement sur telle ou telle personne.

Contributions directes. — Elles comprennent : 1° La contribution *foncière* sur les immeubles (*fonds de terre* ou bâtiments) ; 2° La *taxe personnelle* (capitation) qui porte sur tous les habitants vivant de leur profession ou de leur fortune ; elle se compose de la valeur de trois journées de travail, et elle a été liée par la loi à l'impôt *mobilier*, qui est proportionné à la valeur locative de l'habitation ; 3° La contribution des *portes et fenêtres* (donnant sur les rues, cours et jardins) payable par le propriétaire sauf recours

contre le locataire qui la doit en principe ; 4^o Les *patentes* pour l'exercice d'une profession, d'une industrie, d'un commerce non compris dans les exceptions que la loi détermine.

Ne sont pas *patentables* les fonctionnaires et employés de l'Etat, des départements et des communes, en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions ; les professeurs et les instituteurs primaires, les peintres, sculpteurs... ; les ouvriers travaillant chez eux sans compagnons ; la veuve qui continue avec l'aide d'un seul ouvrier ou d'un seul apprenti la profession de son mari, etc. La contribution des *patentes* se compose d'un droit fixe et en outre d'un droit proportionnel calculé d'après la valeur du loyer.

Taxes assimilées. Mainmorte. — Diverses taxes spéciales fort importantes sont *assimilées* aux contributions directes. Les droits de vérification des poids et mesures, les redevances sur les mines, la contribution sur les chevaux et voitures..., enfin la taxe des *biens de mainmorte*. Cette dernière taxe existait déjà sous l'ancien régime, comme l'indique son nom archaïque. Il ne s'agit pas des *mainmortables* de condition servile : la Révolution les a définitivement affranchis ; déjà, depuis 1779, cette *mainmorte* avait été abolie dans le domaine royal. Ici les biens de *mainmorte* sont ceux qui appartiennent à des collectivités, à des personnes selon la loi, telles que les communes, les congrégations religieuses et tous les établissements publics légalement autorisés. On appelait autrefois *gens de mainmorte* les membres des corporations laïques ou ecclésiastiques, parce que les biens ne sortaient plus de leurs mains quand ils y étaient entrés. « Ils avaient la *main vive* pour recevoir et *morte* pour rendre ¹. » Les rois avaient limité leurs acquisitions et les avaient soumis à un droit « d'amortissement. » De nos jours la taxe en question a pour but d'établir pour l'Etat la compensation des droits de *mutation* pour vente, donation, succession, que ces biens n'acquittent pas — puisque l'existence de la *personne morale* n'est pas limitée comme celle des individus, et qu'elle n'aliène que fort rarement ses propriétés.

1. Chéruel. *Dictionnaire historique des institutions*, tome II.

Contributions indirectes. — Elles comprennent les droits sur les boissons, les sels, les sucres, les cartes à jouer, etc., (c'est ce qu'on appelait les *aides* sous l'*ancien régime*, et les *droits réunis* sous le Consulat et l'Empire). Les droits d'octroi, impôt municipal, en font partie. Dans la même classe rentrent les droits de *douane* établis sur les marchandises qui font l'objet du commerce extérieur, et les droits d'*enregistrement* sur les actes judiciaires et autres, pour lesquels est exigée l'inscription sur les registres de l'administration de l'*enregistrement des domaines et du timbre*. Les droits d'enregistrement prennent le nom de droits de *mutation* (changement) lorsqu'il y a transmission de la propriété, et ils s'appliquent aux contrats de vente, aux donations entre vifs, aux successions.

Les droits d'enregistrement sont plus ou moins élevés suivant leur objet; ils varient de 1 pour mille à 44 pour cent. Les droits pour la vente des immeubles atteignent environ 7 pour cent du prix de vente; les droits de succession varient en chiffres ronds de 1 à 10 suivant le degré de parenté.

Impôts de répartition et impôts de quotité. — On donne le nom d'impôts de *répartition* aux contributions directes, exception faite pour les patentes; et celui d'impôts de *quotité* aux patentes et aux contributions indirectes.

Quant aux premiers, la somme exigible pour toute la France est fixée d'avance dans la loi du budget, et le Parlement la répartit entre les départements d'après leur richesse et leur population; ils sont ensuite l'objet de répartitions successives dont nous aurons à parler à propos des administrations locales. — Au contraire, le produit de l'impôt de *quotité* n'est pas connu d'avance d'une manière précise, et il donne lieu à une évaluation seulement approximative; il varie suivant la quantité des choses sur lesquelles le tarif déterminé par la loi des finances est perçu pendant l'année. Il faudra faire ensuite le total pour savoir ce qu'il a rapporté.

Les monopoles. — L'État perçoit encore des impôts indirects de grande importance sur les correspondances,

la poudre à feu, les allumettes, le tabac, en vertu du monopole qu'il s'est réservé (les recettes pour le tabac sont environ d'un million par jour).

La Suisse et la Russie ont adopté aussi le monopole de l'alcool, et ceux qui le préconisent en France estiment qu'il pourrait rapporter un excédent de produit net considérable sur le régime actuel sans grever davantage la masse des consommateurs ; mais c'est encore une des questions controversées auxquelles donnent lieu nos finances publiques.

La question de l'impôt unique. — En présence des formes *multiplés* que prend l'impôt une réflexion se présente : pourquoi ne pas établir un *impôt unique*, soit sur le capital soit sur le revenu ?

Ce système a été, en effet, proposé sous l'ancien régime, notamment par Vauban et par Turgot, — et aujourd'hui il a encore ses défenseurs.

La simplification de l'impôt présenterait certainement de grands avantages : suppression d'une foule de formalités gênantes, diminution des frais de perception, — possibilité enfin pour chacun de se rendre compte du montant de ses contributions ; car, par suite des contributions indirectes, personne ne sait exactement ce qu'il paye à l'État.

Mais les inconvénients l'emportent sur les avantages, et si l'on conçoit qu'il n'est pas impossible d'établir un impôt sur le revenu, la réduction de tous les impôts à un seul est impraticable.

D'abord, il ne faut pas songer à l'établir sur la terre seulement comme quelques économistes le demandaient au siècle dernier, maintenant qu'une portion considérable du capital consiste en usines, fonds de commerce, rentes, actions et obligations, valeurs mobilières de toute nature. Puis il ne serait pas juste

d'atteindre seulement les capitaux matériels, alors que la connaissance des métiers et professions est un capital intellectuel capable de produire des revenus bien plus élevés qu'un champ, une maison ou un titre de rente. On évalue à 8 milliards environ le revenu du capital proprement dit dans notre pays. Les revenus que le travail procure sont d'environ 20 milliards ; — plus des deux tiers de la richesse produite annuellement se trouveraient ainsi exemptés d'impôts ! Un ouvrier qui, dans certaines industries, gagne 10 francs par jour et davantage est plus riche, en somme, que tel petit cultivateur-proprétaire. Le médecin, l'avocat, l'ingénieur, trouvent parfois dans leur profession des ressources supérieures à celles d'un millionnaire ; — et le fisc s'abstiendrait d'en rien prélever, se dédommageant non seulement sur le riche oisif, mais sur le rentier laborieux coupable d'avoir économisé une petite fortune pour ses vieux jours !

Aussi, au lieu de l'impôt sur le capital seul, on a proposé l'impôt unique soit sur tout revenu quel qu'il fût, soit sur toute consommation. Cela serait moins injuste certainement, mais on se heurte alors à des difficultés insurmontables, et finalement l'équité se trouve encore compromise.

L'impôt unique serait nécessairement élevé ; il atteindrait le huitième du revenu ou le sixième des dépenses¹ puisque l'État, les départements et les communes doivent prélever pour suffire à leurs besoins et remplir leur mission 11 ou 12 pour 100 sur la totalité des revenus. Il serait impossible dans ces

1. Les revenus heureusement ne se dépensent pas tous, puisque les économies des particuliers atteignent annuellement 2 ou 3 milliards.

conditions d'éviter la fraude et la dissimulation, si pour le revenu on s'en remettait à la déclaration des contribuables, — ou l'arbitraire, si le Gouvernement fixait lui-même la taxe. Quant aux consommations, sont-elles donc la véritable mesure des facultés du contribuable, ou même de la protection dont l'État couvre leur fortune? « Un célibataire, dit un éminent économiste, qui possédant 20,000 livres de rente en biens-fonds, vit chichement, consomme peut-être beaucoup moins qu'un père de famille qui gagne 40,000 francs et qui élève cinq enfants ¹. » Pour toutes ces raisons on peut conclure que le brocard des économistes : « impôt unique, impôt inique », est justifié.

Par l'établissement des impôts multiples, on cherche à atteindre en somme les revenus avec le moins d'erreurs possible, — d'après les manifestations extérieures des ressources de chacun, propriété foncière, loyer, contrats, et dépenses diverses de consommation.

L'idéal en cette matière serait un système de contributions conformes à la justice avant tout, suffisamment productives, et faciles à recouvrer sans inquisition dans le domicile privé.

A l'heure actuelle, la discussion porte principalement sur les droits de douane, les droits d'octroi, l'impôt des portes et fenêtres, et aussi sur le chiffre élevé des droits de mutation quand il s'agit de la vente des immeubles.

La législation financière pourra subir dans un

1. E. Levasseur, *Précis d'Économie politique*. On peut consulter aussi Leroy-Beaulieu, *La Science des Finances*, tome 1^{er}, livre II.

avenir plus ou moins rapproché des modifications sur ces différents points et encore sur d'autres ; le Parlement compte des hommes compétents et zélés pour le bien public, qui ont pris à cœur de perfectionner notre système fiscal — si supérieur déjà à ce qu'il était jadis.

CHAPITRE XVI

L'ORGANISATION FINANCIÈRE (SUITE) LE BUDGET. LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

La loi du budget. — Nous avons repris aux Anglais le mot budget, qui vient du vieux français où *bougette* signifiait bourse ; il est en usage dans l'administration depuis le commencement de ce siècle : on disait autrefois *l'état de prévoyance*. Mais cet état que Colbert dressait avec soin, sans que d'ailleurs il fût public, cessa après lui d'être établi régulièrement. Necker, le premier, exposa publiquement à la veille de la Révolution les besoins et les ressources de la France dans son compte rendu financier¹.

Le budget est le tableau comparatif des dépenses et des recettes de l'État².

Il est présenté chaque année au Parlement, pour *l'exercice* suivant, par le Ministre des finances. L'exercice est la période d'exécution ; il comprend une année, et même — en ce qui concerne les paiements à effectuer pour les dépenses de l'année, — il n'est clos qu'au bout de 19 mois, c'est-à-dire le 31 août de l'année suivante.

1. Chéruef, *Dictionnaire historique des institutions, mœurs et coutumes*.

2. Nous aurons à parler plus loin du budget départemental et du budget communal.

Aucun impôt ne peut être perçu, aucune dépense ne peut être faite par le Gouvernement sans qu'il y soit autorisé par une loi : cette *loi de finances*, qui renferme le tableau comparatif, s'appelle la loi du budget et par abréviation le budget; ainsi on dit : le budget est voté. Les contributions directes ne peuvent jamais être votées que pour une seule année, mais les contributions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.

A l'inverse de ce qui doit se passer chez les particuliers, l'état des dépenses prévues est dressé et approuvé avant celui des recettes; l'État en principe proportionne ses recettes aux dépenses reconnues nécessaires. Il est clair néanmoins que la prévision des ressources possibles influe sur l'appréciation concernant la nécessité des dépenses; car telle dépense — se rapportant par exemple aux travaux publics ou aux Beaux-Arts — qui paraîtrait un luxe à une époque de crise financière, pourra être reconnue nécessaire dans d'autres circonstances.

Chaque ministère a son budget spécial qui constitue une partie distincte du budget général; mais les Chambres depuis 1871 ne doivent plus voter en bloc le budget de chaque ministère. Il se subdivise en chapitres, qui sont soumis séparément à l'approbation du Parlement; — aucun *virement* ne peut plus avoir lieu, comme à d'autres époques, d'un chapitre à l'autre. On appelle *crédit* la somme allouée sur le budget pour un usage déterminé; les *crédits extraordinaires*, qui peuvent être votés en dehors de la loi du budget, sont destinés à faire face à des dépenses imprévues et urgentes.

Le budget est dressé de façon que les dépenses et

les recettes se balancent et qu'il y ait équilibre. Mais les prévisions ~~historiques~~ ~~libérales~~ ~~et~~ ~~ne~~ ~~sont~~ ~~pas~~ ~~infaillibles. Si les impôts se trouvent rendre au delà des prévisions, que les dépenses aient à subir un accroissement égal ou supérieur, l'exercice se solde en *excédent*; dans le cas contraire, — si l'on fait abstraction de l'équilibre parfait, — il y a *déficit*.~~

Le budget de l'État. Exemple. — Analysons le budget de 1895; l'exemple ici est la meilleure explication.

Par suite de diverses circonstances les Chambres n'avaient pas eu le temps de le voter au 31 décembre 1894. On avait dû recourir aux *douzièmes provisoires*, c'est-à-dire voter une loi autorisant à percevoir pendant plusieurs mois les contributions suivant les mêmes dispositions que pendant l'exercice précédent; — les impôts directs, en effet, sont payables par douzièmes.

La loi *portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice de 1895* a été publiée au *Journal officiel* le 18 avril.

Elle commence par l'énoncé sommaire des *Crédits ouverts*.

Des crédits sont ouverts aux ministres, pour les dépenses générales du budget de l'exercice 1895, conformément aux états A et B annexés à la présente loi.

Ces crédits s'appliquent :

| | |
|---|---------------|
| 1° A la dette publique, pour..... | 1.219.385.262 |
| 2° Aux pouvoirs publics, pour..... | 43.171.720 |
| 3° Aux services généraux des ministères, pour..... | 1.762.887.634 |

| | |
|---|---------------|
| 4 ^o Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, pour..... | 386.617.620 |
| 5 ^o Aux remboursements et restitutions, non-valeurs et primes, pour..... | 41.943.800 |
| Total général conforme au total des états A et B annexés à la présente loi..... | 3.424.008.036 |

L'état A est « le tableau » par ministères et par chapitres, des dépenses (France).

L'état B se rapporte aux dépenses de l'Algérie.

Tableau des dépenses. Ministère des Finances. —

Le budget du Ministère des Finances contient 109 chapitres :

Le montant des crédits accordés pour la dette consolidée est de 693,768,851 francs; — de 299,359,494 pour la dette remboursable à terme ou par annuités; — de 226,237,187 pour la dette viagère (pensions civiles et militaires, indemnités viagères, etc.)

Les frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics sont portés pour une somme de 191,479,856 francs, sur lesquels 3,610,000 francs sont affectés au personnel de l'administration centrale, 800,000 francs à l'inspection des finances; 1,403,000 francs aux trésoriers pour leurs traitements fixes et 4,040,000 pour leurs frais de personnel; 3,989,500 francs au personnel de l'administration des contributions directes; 11,290,165 francs aux remises proportionnelles des percepteurs; 30,364,653 francs au personnel de l'administration des douanes; 31,733,320 au personnel de l'administration des contributions indirectes; 2,207,750 francs au personnel de l'administration des manufactures de l'État; 1,170,000 francs aux achats de tabacs et d'allumettes chimiques et 5,078,000 pour le matériel de l'administration des manufactures de l'État, etc.

Ministère de la Justice. — 23 chapitres, total des crédits pour les dépenses : 35,053,100 francs.

Traitement du ministre et personnel de l'administra-

tion centrale : 537,000 ; — Personnel du Conseil d'État : 1,058,000 ; — de la Cour de cassation : 1,147,100 ; — Cours d'appel : 6,158,500 ; — Cours d'assises : 44,000 ; — Tribunaux de première instance : 11,481,400 ; — Tribunaux de commerce : 184,600 ; — Justices de paix : 8,421,000 ; — Frais de Justice criminelle : 5,143,000, etc.

Ministère des Affaires étrangères. — 1^o Service ordinaire : 22 chapitres relatifs à l'administration centrale, aux agents diplomatiques et consulaires, aux frais de représentation à l'étranger, etc. Total des crédits : 15,062,200 ; 2^o Service des protectorats (Tunisie et Madagascar) : 922,600 ; 3^o Remise sur les produits de chancellerie diplomatique et consulaire : 60,000.

Ministère de l'Intérieur. — 77,602,951 francs de crédits pour 79 chapitres.

Les *traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs* des départements sont de 5,081,000 francs ; ceux des commissaires de police de 3,189,900 francs. — Les divers crédits relatifs à l'assistance publique forment un total de 10,148,300 francs. — Pour le personnel du service pénitentiaire, le crédit est de 4,928,639 francs, et de 10,759,000 fr. pour l'entretien des détenus, etc.

Ministère de la Guerre. — 101 chapitres en deux sections formant un total de 637,774,820 francs, dont 593,884,977 pour le *service ordinaire* et 43,889,883 pour les *dépenses extraordinaires*.

Dans la première section, administration centrale : 2,448,320 ; — État-major général et service d'état-major : 13,009,563 ; — Contrôle, Intendance, États-majors particuliers : 14,539,754 ; — Écoles militaires : 12,262,517 ; — Solde de l'infanterie : 106,146,319 ; — de la cavalerie : 31,524,922 ; — de l'artillerie : 29,215,611 ; — du génie : 4,080,269 ; — Gendarmerie départementale et gendarmerie d'Afrique : 35,217,682 ; — Garde républicaine : 4,701,712 ; — Vivres : 99,777,800 ; — Fourrages : 66,678,390 ; — Habillement, campement, lits militaires : 63,154,929 ; — Personnel et matériel d'exploitation des poudres et salpêtres :

4,099,458; — Service de santé : 9,198,700; Invalides : 369,440; etc.

Dans ~~l'annexe~~ *l'annexe* des dépenses extraordinaires, Armes portatives : 7,200,000; — Munitions : 5,218,343; — Frontières de l'Est : 1,350,000; — Chemins de fer : 2,150,000; — Télégraphie et aérostation militaire : 400,000, etc.

Ministère de la Marine. — 270,541,011 francs pour 55 chapitres sous 4 titres.

Titre I^{er}. — *Dépenses de personnel, traitement et soldes.* Officiers de marine et équipages : 41,903,350; — Troupes de la marine : 12,939,157; — Commissariat de la marine : 1,696,423.

Titre II. — *Dépenses de main-d'œuvre, salaires.* Pour les constructions neuves et pour le premier armement des bâtiments neufs : 11,841,000; — pour le service général des ports, ateliers, chantiers et magasins : 5,067,500.

Titre III. — *Dépenses de matériel, travaux et fournitures.* Achats pour les travaux de constructions neuves : 27,000,000; — Achats de bâtiments neufs à l'industrie : 33,494,000; — Poudres et munitions : 13,900,000; — Vivres : 23,739,381.

Titre IV. — *Dépenses communes.* Gratifications, secours et subventions : 1,291,232; — Subvention à la caisse des invalides de la marine : 9,873,483, etc.

Ministère de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes. — Pour le *service de l'Instruction publique*, le total est de 191,242,483 francs en 70 chapitres; de 8,128,545 pour les Beaux-Arts, et de 44,175,953 pour les Cultes.

Parmi les chapitres se rapportant à l'enseignement supérieur, citons les suivants :

Facultés (Personnel) : 9,068,279; — École normale supérieure : 519,434; — Muséum d'histoire naturelle : 971,584; — École française d'Athènes : 78,000. Des crédits sont en outre affectés aux Observatoires, aux Bibliothèques, aux Archives nationales, aux Sociétés savantes, aux Souscriptions scientifiques et littéraires, aux Voyages et missions scientifiques, etc.

Principaux crédits de l'enseignement secondaire : Lycées nationaux : 10,819,927; — Collèges communaux de gar-

cons : 3,593,284; — Enseignement secondaire des jeunes filles : 1,974,137; — Remises et exemptions, bourses nationales dans les lycées de garçons et de filles : 3,841,479.

Enseignement primaire élémentaire en France, moins les villes de plus de 150,000 âmes : 111,690,020; — Enseignement primaire supérieur et professionnel : 2,223,827; — Part contributive de l'État dans les dépenses de l'enseignement primaire, élémentaire et supérieur dans les villes de plus de 150,000 âmes : 4,251,000; — Écoles normales primaires, Écoles normales supérieures d'enseignement primaire : 8,733,300; — Inspection : 2,308,150; — Bourses d'enseignement primaire supérieur : 852,800; — Examens, Cours d'adultes, Bibliothèques scolaires : 705,000; — Secours et allocations : 1,849,200.

Suivent les crédits se rapportant aux constructions scolaires.

Service des Beaux-Arts. — Les crédits sont répartis en 41 chapitres. Ils se rapportent à l'inspection : 128,200; — aux écoles nationales des beaux-arts, d'art décoratif et d'art industriel de Paris et des départements : 933,890; — aux théâtres nationaux : 1,476,000; — à la conservation des monuments historiques : 1,174,800; — aux Manufactures nationales (Sèvres, les Gobelins, Beauvais) : 974,320; — aux musées nationaux : 934,875; — aux achats d'œuvres d'artistes vivants dans les expositions diverses; Prix de Paris et bourses de voyages : 246,000, etc.

Service des Cultes. — 24 chapitres : Traitement des archevêques et évêques : 925,000; — Traitement des curés : 4,421,500; — Allocations aux desservants et vicaires : 31,257,100; — Personnel des cultes protestants : 1,280,600; — Personnel du culte israélite : 133,530, etc.

Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes. — Les crédits sont répartis en 3 sections et 78 chapitres dont le total est de 200,333,167 fr.

1^o *Service du Commerce et de l'Industrie.* Nous relevons : Encouragements aux associations ouvrières de production et de crédit : 140,000; — Inspection du travail des enfants dans l'industrie : 645,300; — Personnel des poids et mesures : 1,082,000; — Personnel et matériel de la vérifica-

tion des alcoomètres et densimètres : 26,000; — Frais d'impression du recueil des brevets d'invention et du Bulletin officiel de la propriété industrielle et commerciale : 153,934; — Conservatoire et écoles nationales d'arts et métiers : 1,784,850; — École pratique nationale d'ouvriers et de contremaîtres de Cluny : 300,000; — Enseignement industriel et commercial : 998,076; — Encouragements aux pêches maritimes : 3,500,000; — Primes à la filature de la soie : 3,499,000; — Subvention à la marine marchande : 10,000,000, etc. Au total : 26,233,476 francs.

2^o *Service des Postes et Télégraphes.* — 154,589,134 francs dont 2,169,300 pour l'administration centrale; 21 crédits se rapportent aux *frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics* : agents et sous-agents : 84,035,400; — Matériel des bureaux : 7,909,300; — Construction et entretien des lignes télégraphiques : 4,972,000. Suivent les subventions pour les divers services maritimes : 11,258,000 à celui de New-York et des Antilles; 6,670,144 à celui de l'Indo-Chine, etc.

3^o *section.* — Téléphones. — Les 11 chapitres font un total de 12,222,257 francs, dont 2,955,600 pour le personnel, 3,045,800 pour les dépenses de premier établissement, 2,185,000 pour l'entretien et l'exploitation, etc.

Ministère des Colonies. — 41 crédits avec un total de 79,340,021 francs.

Personnel des services civils : 1,005,849; — Personnel de la justice : 1,465,570; — Personnel des cultes : 585,372; — Troupes aux colonies : 7,283,450; — Gendarmerie coloniale : 1,729,847; — Vivres et fourrages : 4,073,232; — Hôpitaux : 1,973,227; — Frais d'occupation du Soudan français : 9,000,000; — Administration pénitentiaire : 9,867,750, etc.

Ministère de l'Agriculture. — Son budget est de 42,698,320 pour 55 chapitres. Exemples : Personnel de l'enseignement agricole et des établissements d'élevage : 1,058,010; — Matériel : 832,600; — Subventions à diverses institutions agricoles : 1,710,000; — Encouragements à l'agriculture et au drainage : 1,900,000; — Primes à la sériculture : 4,800,000; — à la culture du lin et du chan-

vre : 2,500,000; — Allocations et subventions pour le traitement et la reconstitution des vignobles : 950,000; — Primes pour la destruction des loups : 20,000; — Restauration et conservation des terrains en montagne : 3,100,000. Les autres crédits se rapportent aux haras, aux forêts, etc.

Ministère des Travaux publics. — Deux sections comprenant 80 chapitres. Les dépenses ordinaires sont de 82,141,414 francs, et les dépenses extraordinaires de 188,242,350.

Les crédits de la première section se rapportent : 1° au personnel (Ponts et chaussées, Mines, service de la navigation intérieure et des ports de commerce, palais nationaux); 2° à l'entretien (Routes et ponts, canaux, réparation des bâtiments).

La deuxième section se divise aussi en deux parties : 1° Dépenses obligatoires assimilables à des dettes d'État : Annuités aux compagnies concessionnaires de chemins de fer (conventions de 1883) : 28,500,000; — Avances aux compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts : 96,800,000; — Garanties d'intérêts aux entreprises de tramways : 850,000.

2° Travaux : Amélioration des rivières : 4,500,000; — Établissement et amélioration des travaux de navigation : 9,636,500; — Amélioration et extension des ports maritimes : 8,350,257; — Études et travaux de chemins de fer exécutés par l'État : 9,996,000; — Reconstruction de l'Opéra-Comique : 1,000,000, etc.

Dépenses de l'Algérie. — Nous n'insisterons pas sur le tableau B consacré à l'Algérie : le total général des crédits qu'il comprend est de 73,478,315 francs sur lesquels un peu plus de 6 millions pour l'Instruction publique. Le régime fiscal de l'Algérie diffère d'ailleurs de celui de la France sur bien des points : les indigènes payent des impôts spéciaux sur les palmiers, sur les bestiaux, etc.

Recettes. — L'état D est « le tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée, pour 1895, conformément aux lois existantes, au

profit de l'État, des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées ». L'énumération est accompagnée de l'indication des lois existantes désignées par leur date. Exemple : Taxe de consommation sur les sels (Loi du 28 décembre 1848 et décret du 20 avril 1881).

L'état E est intitulé *Tableau des voies et moyens de l'exercice 1895 (France)*; l'état F se rapporte à l'Algérie. Ils contiennent la désignation des produits et le montant des recettes prévues.

§ 1^{er}. — Impôts et revenus pour une somme totale de 2,525,713,702 francs.

1^o Contributions directes. — Propriétés bâties : 79,048,320 ; — non bâties : 118,550,258 ; — Patentes : 124,024,715 ;

2^o Taxes spéciales assimilées aux contributions directes. La plus productive est la contribution sur les voitures, chevaux et mulets : 12,465,000. La taxe des biens de main-morte donne 6,936,640 francs. Le droit de vérification des poids et mesures : 4,900,000 ; la taxe sur les vélocipèdes : 1,504,200, etc. ;

3^o Produits de l'enregistrement, donnant au total 523,392,300 francs ;

4^o Produits du timbre : 170,828,500. Le timbre spécial (lettres de voitures, récépissés) y entre pour 38,502,500 ; les actions, obligations et titres de rentes des gouvernements étrangers pour 22,033,000 ; les opérations de bourse pour 10,000,000 ; les permis de chasse pour 7,163,000 ;

5^o Taxe de 4 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières : 66,251,500 ;

6^o Produits des douanes : 465,655,195, dont 422,893,000 sur l'importation de marchandises diverses et 22,099,000 pour les sels de douane ;

7^o Produits des contributions indirectes : 595,371,100. Les alcools et la surtaxe des vins alcoolisés donnent 277,820,700 ; les vins et cidres : 160,575,300 ; les bières 23,856,400, etc. ;

8° Sucres : 199,000,000.

Le second paragraphe est consacré aux monopoles et exploitations industrielles de l'État dont le produit total est évalué à 634,682,060. La vente du tabac y entre pour 373,803,700; celle des allumettes pour 27,966,500; la poste pour 167,320,400; les télégraphes pour 36,288,500; les téléphones pour 7,979,400.

§ 3. Produits et revenus du domaine de l'État : 46,597,230, dont 27,609,600 pour les forêts ¹.

§ 4. Produits divers du budget : 58,856,738, sur lesquels les chancelleries diplomatiques et consulaires donnent 1,200,000, la taxe des brevets d'invention 2,637,000, le travail des condamnés dans les maisons centrales de force et de correction 4,920,490, etc.

§ 5. Ressources exceptionnelles : 37,715,000, sur lesquels 3,750,000 résultant de bénéfice de la frappe des monnaies divisionnaires d'argent.

§ 6. Recettes d'ordre : 72,253,660.

1° Recettes en atténuation de dépenses : produits universitaires : 6,972,340; pensions et trousseaux des élèves des écoles du gouvernement : 2,176,170. Le remboursement des frais de pensions des élèves des écoles normales primaires qui ont rompu leur engagement décennal, est porté pour *mémoire*.

2° Recettes d'ordre proprement dites, telles que la portion des dépenses de la garde de Paris remboursée à l'État par la Ville : 2,664,840; le remboursement par le gouvernement beylical des frais de personnel et des frais de justice criminelle de la justice française en Tunisie, 315,300, etc.

1. A propos du produit des forêts, l'état annexé à la loi des finances contient les indications suivantes : Les forêts domaniales en France ont six origines principales : 1° Domaine royal antérieur à 1669; — 2° Anciens domaines souverains réunis postérieurement à 1669; — 3° Bois ecclésiastiques réunis à ceux de l'État par les lois des 2 novembre 1789, 26 mars 1790, etc.; — 4° Fixation des dunes sur le littoral maritime (Décrets du 14 décembre 1810 et du 29 avril 1862); — 5° Reboisement des montagnes (Lois du 18 juillet 1860 et du 4 avril 1882 et décrets du 10 novembre 1864 et du 1^{er} juillet 1882); — 6° Acquisitions diverses à l'aide des crédits inscrits annuellement au budget, par voie d'échange, etc.

L'état F est pour l'Algérie ce qu'est le précédent pour la France.

L'état G contient les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'exercice 1895 : Fabrication des monnaies et médailles (Finances); — Imprimerie nationale, Légion d'Honneur (Justice); — Caisse des invalides de la marine (Marine); — École centrale des arts et manufactures, Caisse nationale d'épargne (Ministère du Commerce); — Chemin de fer et port de la Réunion (Colonies); — Chemins de fer de l'État (Travaux publics).

L'état H est la nomenclature des services pouvant seuls donner lieu à des *crédits supplémentaires* pendant la prorogation des chambres, en cas d'insuffisance dans les évaluations pour les dépenses. Exemples : réparations des constructions navales, traitements des instituteurs primaires, frais de justice, etc.

Un dernier état contient la liste des constructions neuves que le ministre de la marine est autorisé à continuer ou à entreprendre pendant l'année 1895.

Tout en abrégéant beaucoup nous sommes entré encore dans des détails nombreux, tant à cause de l'intérêt du budget en lui-même que parce que nous avons ainsi l'occasion de compléter ce qui avait dit précédemment sur les services de l'État et sur les différentes sources des revenus publics.

L'accroissement des dépenses publiques. — On a pu être frappé du chiffre élevé des dépenses et des recettes nationales qui sont en accroissement continu. En 1789 elles ne dépassaient guère un demi-milliard¹; en 1815 elles approchaient du milliard et le dépassaient en 1828. En 1847 le budget s'élève au-

1. Toutefois il ne s'agit là que des impositions levées au nom du roi; les impositions en argent ou en nature au profit de particuliers, de corps et de communautés montaient à 260 millions environ, et celles des provinces pour les dépenses locales n'étaient pas inférieures à 40 millions.

dessus d'un milliard et demi, en 1860 il excède deux milliards ~~et deux milliards et~~ demi en 1872. Le troisième milliard est dépassé en 1877 et nous approchons maintenant de trois milliards et demi; encore ne s'agit-il que du budget de l'État: les dépenses publiques comprennent en outre celles des départements et des communes.

D'après la dernière statistique officielle, le montant des impositions *additionnelles* destinées à pourvoir aux dépenses spéciales des départements et relevées dans leurs budgets particuliers a été au total de 167 millions en chiffres ronds pour l'année 1892. Ce chiffre représente les $\frac{3}{5}$ de leurs recettes; — le surplus provenant de leurs domaines et des subventions de l'État et des communes, ne fait pas peser sur les contribuables une charge nouvelle. Quant aux communes, leurs dépenses particulières ont exigé, en dehors du revenu de leurs domaines et des subventions de l'État, près de 465 millions qui ont été perçus en supplément des contributions portées au budget de l'État et à ceux des départements: dans cette somme la taxe des octrois qui est réservée aux communes entraine pour 239 millions¹.

Cependant il ne faut pas se laisser aller aux alarmes que des pessimistes tendent à répandre, ni mettre sur le compte du gouvernement de la République les accroissements du budget depuis 1870. Sans tomber dans un optimisme dangereux, ni renoncer à l'espoir de réaliser des économies, et tout en comprenant la

1. Nous prenons ces chiffres dans les *Rapports sur la situation Financière* des départements et des communes, de M. Mastier, directeur de l'administration départementale et communale au Ministère de l'Intérieur.

nécessité d'une grande prudence dans l'administration des deniers publics, il convient d'interpréter les chiffres et de se rendre compte des causes qui ont modifié de nos jours l'état des finances, non pas seulement dans notre pays — mais aussi dans les autres États.

L'Italie est plus chargée que la France, c'est-à-dire que la proportion des impôts aux revenus de ses habitants dépasse celle de 11 pour 100 qui existe approximativement chez nous. Les dépenses publiques se sont élevées dans une mesure considérable en Russie, en Allemagne, en Angleterre même ¹.

Les causes. Comparaison avec l'ancien régime. — Il y a à cette situation plusieurs raisons. D'abord le *taux des salaires* de toute nature a beaucoup augmenté, et la *valeur de l'argent* beaucoup diminué, depuis un siècle et même un demi-siècle; par suite, les services publics coûtent davantage au Gouvernement : il a dû élever le traitement de ses fonctionnaires et payer plus cher les denrées et la plupart des marchandises. Si, comparativement à ce qu'elle achète aujourd'hui, la monnaie achetait deux fois de plus au *xviii^e* siècle ², les dépenses publiques de l'État seulement, à la fin de l'ancien régime, représentent en réalité plus d'un milliard.

1. La proportion de l'impôt pour cette nation qui est dans l'ensemble plus riche que la France ne serait que de 71/2 p. 100 pour un revenu total de 36 milliards. Cependant, de 1817 à 1880, les dépenses des services civils avaient plus que sextuplé en Angleterre, dit M. Leroy-Beaulieu, qui avec sa haute compétence montre les causes profondes de l'accroissement des budgets tout en reprochant à la France d'être trop disposée à la prodigalité.

2. Cette proportion est indiquée dans *l'Économie politique*, de Joseph Garnier.

D'autre part, *la population* de la France n'était alors que de 25 millions d'habitants, elle dépasse aujourd'hui 38 millions. Or *la progression de la richesse* elle-même a été bien plus rapide que celle de la population.

Si on considère le rapport existant aujourd'hui entre le nombre des habitants et le chiffre des impôts, on trouve à peu près une moyenne de 100 francs par habitant, mais il convient plutôt d'évaluer la proportion qui existe entre les contributions et les revenus particuliers ; elle est d'un neuvième environ, ou de 11 pour 100. C'est assurément une proportion élevée ; mais, en admettant même que les charges eussent été équitablement réparties avant la Révolution, le sacrifice imposé aux particuliers n'en eût pas moins été bien plus lourd, car l'impôt aurait encore exigé une quote-part beaucoup plus élevée du revenu de chacun. L'impôt dit du vingtième et qui dans certaines années, en 1785 par exemple, dépassait 3 vingtièmes, ¹ était dans ces conditions de 16 p. 100 du revenu ; et il s'ajoutait à la capitation, à la taille, aux aides, aux octrois et autres taxes !

Laissons cette comparaison avec une époque où l'on comptait en France 1,200,000 mendiants ; on s'explique aisément en tout cas que les *frais généraux de l'administration du pays* se soient accrus à mesure que sa richesse se développait.

En même temps, et cette remarque est de la plus haute importance, *les services rendus par l'État* aux particuliers sont devenus plus nombreux et plus considérables ; cela ressort de l'exposé que nous avons fait

1. René Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*.

de ses attributions. L'exemple le plus frappant en est offert par l'*Instruction publique* : sous le premier Empire, le budget de l'enseignement primaire n'existait pas ; sous la Restauration, le chiffre en était dérisoire, 50,000 francs ; sous le second Empire, il fut porté à 10 millions : aujourd'hui il dépasse 120 millions, nous avons près de 70,000 écoles publiques. Il s'agit là d'une dépense éminemment utile et productive ; c'est semer pour récolter.

« Le capital intellectuel est plus précieux encore que le capital matériel. C'est aussi en consommant de la richesse qu'on la crée, qu'on l'entretient, qu'on l'accroît, et il importe d'autant plus de le faire que ce capital est plus utile à la civilisation. Une nation pourrait économiser les sommes énormes qu'elle dépense en vue de donner à la jeune génération l'instruction primaire, secondaire, supérieure, et après avoir fermé toutes ses écoles et tous ses cours, se croire plus riche pendant quelque temps parce qu'elle aurait plus de capitaux disponibles. Mais la désillusion serait cruelle ; vingt ans après, une grande partie du capital intellectuel serait anéantie faute de transmission et la nation serait ramenée à un état voisin de la barbarie¹. »

Que dire des dépenses pour la *salubrité publique* ? Il y a un siècle, la moyenne de la vie humaine en France était de 22 ans à peine, aujourd'hui elle dépasse 39 ans. Différentes causes ont contribué à ce progrès, mais l'action de l'État a été l'une des plus efficaces.

Les *dépenses militaires* sont les plus considérables de toutes, elles ont triplé depuis 1830 (elles étaient alors de 230 millions pour la Guerre et de 90 millions pour la Marine) ; non seulement les armées sont plus

1. E. Levasseur, *Précis d'Économie politique*, IV^e partie.

fortes, mais les engins de destruction sont devenus plus coûteux. www.libtool.com.cn

Ces dépenses, tant que la situation de l'Europe restera la même, sont aussi les plus nécessaires. La paix armée pèse d'un poids écrasant sur les nations : des peuples moins riches que nous cependant se l'imposent. ¹ On sait ce qu'il en a coûté à la France pour n'être pas prête en 1870. Tout a été dit sur le fléau de la guerre en général ; mais, pendant que les philosophes s'efforcent de propager les doctrines humanitaires et font appel à la fraternité des peuples pour l'avenir, les politiques dans le présent ont pour premier devoir de régler nos armements sur ceux de l'étranger. Aussi longtemps que les Parlements en Italie, en Autriche, à Berlin continueront à voter les énormes budgets militaires qui leur sont présentés, notre gouvernement ne saurait, sans faillir à sa tâche, diminuer sensiblement les crédits affectés à la défense.

Enfin, si le service de *la dette publique* s'est accru après la guerre, comment pourrait-on en accuser un régime politique qui a dû subir des responsabilités qu'il n'avait pas créées, payer une indemnité de 5 milliards au vainqueur et réparer des désastres sans nom ?

Recouvrement de l'impôt. — Le recouvrement des impôts et de tous les revenus publics se fait par des agents qui sont sous l'autorité du Ministre des finances.

1. L'Italie, dont la fortune totale n'atteint pas 50 milliards, le quart de celle de la France, supporte environ 400 millions de dépenses militaires qui sont bien moins justifiées que les nôtres.

Les *Percepteurs* effectuent le recouvrement des impôts directs en vertu du rôle authentique des contributions, de telle sorte qu'aucune somme ne peut être perçue indûment comme il arrivait si souvent sous l'ancien régime. Il y en a en France plus de 4,000 divisés en 5 classes; lorsqu'ils entrent en fonction, ils ont à fournir à l'État en *garantie* de leur gestion un *cautionnement* dont le taux varie suivant l'importance de la perception. Les sommes recueillies sont versées par eux au chef-lieu de l'arrondissement entre les mains du *Receveur particulier des finances*, (la suppression des Recettes particulières qui datent du commencement du siècle fait actuellement l'objet d'un projet de loi dont le vote réalisera une économie budgétaire).

Le receveur les remet à son tour au *Trésorier-payeur général* attaché à chaque département; depuis 1865, celui-ci a réuni les fonctions, autrefois distinctes, de Receveur général et de payeur.

La Caisse centrale du *trésor public* est à Paris au Ministère des Finances.

Le recouvrement des impôts indirects est opéré, par les agents de diverses administrations: *Contributions indirectes* proprement dites (pour les droits sur les boissons, le sucre, le sel, etc.), Enregistrement, Domaines et Timbre, Douanes.

Les frais de perception. Les anciens fermiers généraux. Les Douanes. — Sous l'ancien régime, le recouvrement des revenus publics était affermé à des financiers qui s'en chargeaient à forfait. Le système, qui remontait à Philippe le Bel, était déplorable, et les *maltôtiers, partisans, traitants, fermiers géné-*

raux, ont laissé les plus tristes souvenirs ; l'honnête Sully les appelait déjà les plus grands ennemis de l'État. » — « Ils font plus de ravages qu'une armée ennemie » disait sous Louis XIV l'économiste Boisguilbert. Au moment de la Révolution, Necker évaluait les frais de perception à 22 p. 100 des impôts affermés ; mais, en outre, les sommes perçues illégalement et extorquées au peuple par les *sous-traitants* échappaient à tout calcul.

Aujourd'hui la moyenne des frais de perception n'est que de 4 p. 0/0; depuis le commencement du siècle ils ont été progressivement réduits. Les plus faibles sont ceux de l'enregistrement, ils n'atteignent pas 2 et demi ; ils sont de 3 et demi pour les contributions directes ; les plus élevés sont ceux des Douanes, supérieurs à 10 p. 100.

Les taxes douanières comprennent certains droits d'exportation, mais ils consistent principalement en *droits d'importation* perçus à l'entrée des marchandises étrangères, comme *impôts*, et comme *droits protecteurs* de l'industrie nationale. Par suite, la surveillance des frontières exige un nombre considérable d'employés, plus de 22.000. Les côtes et les frontières sont partagées en 26 directions douanières établies à Nice, Marseille, Bayonne, Dunkerque, Besançon, etc. Chaque Directeur a sous ses ordres des inspecteurs, receveurs, contrôleurs, vérificateurs et, en outre, les employés du service actif embrigadés militairement.

Les **droits du fisc**, c'est-à-dire du *trésor public*, sont garantis par certaines dispositions de la loi qui assurent un *privilege* spécial à ce genre de créances ; les retards dans le paiement des contributions, et à

plus forte raison les fraudes, donnent lieu à des *poursuites*. Il est même très important que le Gouvernement tienne la main avec fermeté à la répression des fraudes ; car si les impôts ne rentrent pas bien, il en résulte des *moins-values* qui amènent finalement des charges plus lourdes pour les contribuables honnêtes.

Le contrôle des deniers publics. — Aucune dépense, ni aucune recette ne peut être effectuée par le Gouvernement sans le consentement de la nation exprimé par le vote des Chambres. Mais il était nécessaire d'établir un contrôle pour vérifier si le budget est réellement exécuté tel qu'il a été voté, c'est-à-dire si les impôts sont régulièrement perçus, et si les dépenses se trouvent bien en conformité avec les crédits ouverts, les fonds n'étant ni dilapidés, ni employés pour un autre objet que celui auquel ils avaient été affectés.

Il existe pour notre comptabilité publique un principe tutélaire, c'est que l'*ordonnateur*, le fonctionnaire qui signe un *mandat de paiement*, est distinct du *comptable* qui a le *maniement des fonds*. Les comptables sont assujettis à des écritures déterminées par le règlement et ne peuvent effectuer le paiement que sur *pièces justificatives* ; ils sont d'ailleurs responsables, et la garantie de l'État est assurée par leur cautionnement.

La gestion financière est soumise à trois sortes de contrôles : le contrôle parlementaire, le contrôle administratif et le contrôle judiciaire.

La Loi des comptes. Les crédits supplémentaires. — Lorsqu'un exercice est clos, la Direction

générale de la comptabilité publique établit, au moyen des comptes fournis par chaque département ministériel, le tableau des recettes et des dépenses effectuées par l'État, et le Ministre des Finances le soumet aux Chambres. La loi d'où résulte alors le règlement définitif du budget précédemment voté s'appelle *la loi des comptes*.

Le contrôle parlementaire s'exerce à la fois sur les crédits ordinaires votés dans la loi du budget, sur les crédits extraordinaires qui ont pu être ouverts dans l'année par de nouvelles lois de finances et sur les crédits supplémentaires « qui sont destinés aux termes de la loi de 1878 qui les règle, à pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au Budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté sans modification dans la nature de ce service. » Tous les services n'exigent pas des suppléments de dépenses. Lorsqu'il s'agit du traitement des fonctionnaires par exemple, les dépenses peuvent être déterminées d'une manière précise; il n'en est pas de même pour les frais de justice criminelle, pour les achats des vivres destinés à l'armée, etc.. La nomenclature des services auxquels ils se rapportent est annexée au budget et votée avec lui. Mais il peut arriver que l'administration, dans l'intention en elle-même louable d'améliorer un service, soit entraînée à user de ces crédits sans une discrétion suffisante et s'écarte de l'esprit d'économie qui avait inspiré les Chambres dans la délibération de la loi de finances. L'abus a été poussé très loin à certaines époques, et il est aisé de voir que si les prodigalités administratives étaient tolérées, la garantie résultant du vote de l'impôt deviendrait illusoire.

A l'administration centrale, les différents services sont obligés de rendre compte à leur ministre, tous les trois mois, de l'état de leurs crédits et des engagements contractés ; chaque ministre doit adresser cet état à son collègue des Finances avec l'indication des causes qui paraissent nécessiter l'ouverture d'un crédit supplémentaire. Le ministre des finances est appelé ainsi — tout en respectant les droits d'*ordonnateur* que possèdent, chacun sous sa propre responsabilité, tous les membres du Cabinet — à exercer un contrôle préventif ; il a en quelque sorte et dans de justes limites un rôle de surintendant. En dernier lieu les représentants de la nation, au moment de la loi des comptes, soumettent les ordonnancements au contrôle parlementaire.

Parfois les crédits, au lieu de se trouver insuffisants, sont supérieurs aux exigences du service administratif ; par exemple, si le prix de choses, denrées, fourrages, etc. a baissé : le cas a été prévu également. Antérieurement, le chef de service pouvait *reporter* le crédit sur l'exercice suivant en prévision d'une insuffisance ; cette faculté a prêté à des abus, et les *reports* ont été interdits. Le système nouveau a donné lieu encore à des critiques : l'administrateur, dit-on, se fait une règle d'épuiser son crédit afin que le Parlement ne le réduise pas par la suite à une somme qui, dans d'autres circonstances, serait inférieure aux besoins. De là, des dépenses en fin d'année, sinon inutiles, du moins peu nécessaires.

A coup sûr, il ne serait pas impossible de citer des exemples de prodigalité relative de la part de quelques fonctionnaires. Ceci nous prouve que les lois, si prudemment conçues qu'on les suppose, ne sauraient

fermer la porte à tous les abus; les meilleures sont celles qui en laissent passer le moins. Pour produire complètement les bons effets qu'on en attend, les mesures législatives ont besoin d'être appliquées par des hommes animés de l'amour du bien public, par de vrais patriotes administrant les deniers de l'État « en bons pères de famille » et économisant les ressources communes avec autant de soin, sinon plus, que s'il s'agissait de leur patrimoine particulier.

Contrôle administratif. — Les agents comptables les moins élevés dans la hiérarchie, sont soumis au contrôle continu des agents principaux qui sont responsables de leur gestion. En outre, les inspecteurs des finances exercent sur tous un contrôle périodique. Enfin, les comptes des ministres pour l'ordonnement des dépenses, sont examinés chaque année par une commission spéciale, composée de membres du Parlement, de conseillers d'État et de conseillers de la Cour des comptes.

La Cour des Comptes. — La Cour des Comptes, qui date de 1807, constitue une juridiction spéciale comme les *Chambres des comptes* de l'ancienne royauté. Elle se compose de magistrats inamovibles : un premier président, trois présidents de chambres, des *conseillers maîtres*, des *conseillers référendaires*; il y a en outre des auditeurs, et pour le ministère public un procureur général, un avocat général et un substitut. Elle vérifie la gestion des comptables et rend des arrêts. Si le comptable est en *débet*, il est condamné à payer ce qui manque; si le référendaire a relevé des faux et des concussions, l'affaire est renvoyée au

Ministre de la Justice, à fins de poursuites devant la juridiction criminelle, si ce compte est *quitte* ou en avance, il lui est donné décharge.

La Cour des Comptes n'a pas de pouvoir sur les chefs de l'administration qui ordonnent les dépenses, mais dans un rapport annuel présenté au Chef de l'État, elle a le droit de formuler des critiques et d'émettre des avis en vue de provoquer de la part des pouvoirs publics des réformes et des améliorations.

Il y a des pays où elle a à se prononcer sur la conformité des ordonnances de paiement avec les crédits ouverts par les Chambres, dont le contrôle se trouve ainsi facilité.

Telle qu'elle existe chez nous, l'institution rend de grands services et complète le système des garanties financières nécessaires aux citoyens d'un peuple libre.

Banque de France. — La Banque de France n'a pas trouvé place dans l'exposé de l'organisation des finances nationales, parce qu'elle est une société privée, une compagnie d'actionnaires. Cependant elle a aussi un caractère public; son administration est sous le contrôle du Gouvernement, et elle a une importance considérable pour le crédit de l'État. Il est nécessaire d'en dire quelques mots.

Ce grand établissement a été fondé en 1800. Dès 1803, une loi lui accorda le privilège d'émettre seule des *billets de banque* faisant fonction de monnaie. Le Code punit la contrefaçon ou la falsification des billets de banque de la même peine que la contrefaçon ou l'altération de la monnaie légale.

Le *gouverneur* et les deux sous-gouverneurs de la Banque de France sont nommés par le Président de la République, — sous la condition d'ailleurs d'être porteurs d'un nombre déterminé d'actions, qui sont inaliénables pendant la

durée de leurs fonctions. Le gouverneur nomme, révoque et destitue tous les agents de la Banque ; il signe les traités et les conventions ; enfin il préside le Conseil d'administration, dont les délibérations ne peuvent être exécutées que si elles sont revêtues de sa signature. Les autres membres du Conseil, à savoir les *régents* et les *censeurs*, sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires.

« La Banque de France, dit M. Leroy-Beaulieu, est le caissier central du haut commerce et de la haute finance en France. Elle a placé la plus grande partie de son capital en rentes sur l'État ; elle a même fait à l'État français des prêts sans intérêt, pour prix du privilège qu'il lui a accordé¹. » En cas de guerre, cet établissement a déjà rendu et rendrait encore de grands services ; sa réserve métallique pourrait, dans une certaine mesure, faire l'office du trésor de guerre que nous n'avons pas et qui existe en Allemagne.

L'Administration française et l'opinion de l'étranger. — Nous ne prétendons pas que notre administration soit dans toutes ses parties à l'abri des critiques ; mais il convient bien moins encore de se laisser aller au dénigrement systématique, comme certains esprits chagrins qui ne trouvent rien de bien que ce qui se fait en dehors de nos frontières. Dire que l'Europe nous l'envie, ou l'admire sans réserves, et que nous n'avons rien à apprendre de l'étranger, ce serait singulièrement exagérer, et donner beau jeu aux railleries des sceptiques. Mais, sans se laisser aveugler par l'amour-propre national et le chauvinisme, il n'est que juste de constater que notre comptabilité nationale a été prise pour modèle par

1. *Précis d'Économie politique.* Le capital de la Banque de France est de 182,500,000 francs, divisé en actions de 1,000 francs chacune. Elle a, en outre, des réserves qui montent à 50 millions environ.

plusieurs nations. Plus d'une fois même les États étrangers, en Europe ou en Amérique, ont eu recours à des fonctionnaires français pour réorganiser leur administration financière. Il n'y a pas un pays au monde où le service des recettes et des dépenses publiques compte autant d'hommes unissant une compétence profonde à une intégrité absolue.

L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE

CHAPITRE XVII

LE DÉPARTEMENT. LE PRÉFET. LE CONSEIL GÉNÉRAL

L'unité nationale. Le fédéralisme. — L'unité est le principe fondamental de la puissance française. La Suisse, les États-Unis, sont des républiques fédératives : le gouvernement de la France est unitaire.

La royauté, après des siècles d'efforts et de luttes, avait fait l'unité nationale à laquelle l'Italie et l'Allemagne ne sont parvenues que de nos jours ; sous la Révolution, les tentatives pour morceler le pays en États indépendants rattachés par un lien fédéral furent comprimées par la Convention, qui proclama la République *une et indivisible*, et fit définitivement triompher la politique unitaire qui a sauvé la France en 1793.

Les aspirations fédéralistes ou particularistes n'ont cependant pas complètement disparu depuis cette grande époque. Elles subsistent plus ou moins confuses, plus ou moins conscientes d'elles-mêmes chez un certain nombre de citoyens qui aiment sincèrement la liberté et qui voudraient une France partagée

en régions ou provinces *autonomes*, se gouvernant elles-mêmes pendant la paix, et prêtes d'ailleurs, en cas de péril imminent venant du dehors, à unir leurs forces pour repousser l'ennemi commun.

Il faut aimer la liberté, l'aimer jusqu'à la passion ; mais cette passion sainte ne doit pas égarer la raison et nous aveugler. Sans l'indépendance nationale, sans la liberté collective qui consiste à ne pas subir un joug étranger, les libertés provinciales ou individuelles ne sauraient exister. Lorsque la nation est libre, l'individu ne l'est pas toujours ; mais lorsqu'elle est asservie, il ne l'est jamais. Sous peine de tout perdre, le citoyen doit consentir aux restrictions que le salut de l'État impose à l'exercice de ses droits naturels.

Dans les républiques de l'antiquité, à Rome comme à Athènes, la Cité était omnipotente ; cette conception autoritaire du gouvernement issu de la volonté nationale a été celle des Jacobins sous la Révolution.

Il n'est pas nécessaire heureusement que l'individu abdique tous ses droits ; mais il doit renoncer à constituer dans l'État des gouvernements indépendants du pouvoir central : la force de la France n'est pas seulement dans l'union, mais dans l'unité. L'exemple de la Suisse et celui des États-Unis ne doit pas faire illusion. Le territoire de la Suisse a été *neutralisé* par les conventions internationales : la fédération américaine n'est pas, comme nous le sommes, entourée de voisins hostiles et coalisés qui guettent l'occasion d'anéantir sa puissance : voilà pourquoi le système fédéral est compatible dans ces pays avec le salut de la patrie.

L'unité gouvernementale a puissamment contribué en France au progrès de la prospérité matérielle et de

la civilisation (nous l'avons vu en particulier par l'exemple de l'instruction obligatoire); mais n'y eût-il pour la justifier que le péril national, cela suffirait aujourd'hui comme il y a cent ans à condamner le fédéralisme.

Les administrations locales. — S'il n'existe et s'il ne saurait exister en France qu'un gouvernement, il y a place, au contraire, pour des administrations locales distinctes de l'administration centrale. Elles sont au nombre de deux : l'administration départementale, et l'administration communale. Nous allons les examiner successivement.

Les départements. Historique. — La division de la France par départements remonte à la Révolution, qui l'a substituée à la division par *provinces*.

Dès 1789, l'Assemblée nationale décida « qu'il serait fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration » (loi du 22 décembre). Le loi est aussitôt exécutée, et la Constitution de 1791 enregistre le fait accompli : « Le royaume est un et indivisible. Son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts (arrondissements), chaque district en cantons. » (Titre II, article premier.)

Sous l'ancien régime les provinces étaient, il est vrai, soumises à la direction du gouvernement central et, depuis Louis XIV, les intendants du roi surveillaient partout l'exécution de ses volontés ; elles étaient donc bien loin d'être indépendantes et de former des États dans l'État. Mais les lois et l'administration dif-

féraient dans les pays de *droit écrit* et de *droit coutumier*, dans les pays *d'états*, votant l'impôt qu'ils appelaient *don gratuit*, et les pays *d'élection* soumis à la taxe royale répartie par les *élus*, ou encore dans les provinces *d'imposition*, où l'intendant procédait seul à la répartition. Toutes ces distinctions disparurent; les départements furent tout simplement des circonscriptions administratives: l'origine même du mot l'indique. Ils furent désignés par des noms empruntés aux cours d'eau, aux montagnes, aux particularités géographiques. Dès lors, plus de distinction, quant au régime politique, entre les Bretons et les Normands, les Gascons et les Provençaux; il n'y eut plus que des Français régis par des institutions communes.

Le nombre des départements a varié depuis 1790, et aussi la nature de leur organisation. On en comptait 89 avant la guerre de 1870; il n'y en a plus que 86, — non compris le petit territoire de Belfort; en outre, l'Algérie est partagée en 3 départements.

Le département personnifie comme l'État des intérêts collectifs, mais ces intérêts sont moins généraux: le groupe régi par cette administration locale n'est qu'une fraction de la nation, et il est beaucoup plus nombreux lui-même que le groupe communal qu'il renferme. Par exemple, la population du département de l'Ain n'est que de 360 mille habitants, et il comprend 453 communes. Le chiffre de la population et le nombre des communes sont loin d'être les mêmes dans tous. Le Nord est le département le plus peuplé après celui de la Seine, il a plus d'un million et demi d'habitants et comprend 665 communes.

L'administration du département. — Le dépar-

tement est administré par le préfet et par le conseil général ; le préfet est lui-même assisté d'un secrétaire général et du conseil de préfecture.

Cette organisation remonte au Consulat. Jusque-là, il y eut un *directoire de département* composé d'agents administratifs élus, avec un commissaire pris dans le pays pour surveiller l'exécution des lois, et non pour les exécuter, — la Constituante n'ayant pas voulu créer un emploi analogue à celui des intendants. Mais le Gouvernement n'avait plus d'action sur l'administration locale, et les services généraux de l'État, la perception de l'impôt et le recrutement de l'armée, en souffraient. La loi de pluviôse an VIII (1800) rétablit l'action de l'autorité centrale ; et en vertu de cet axiome politique de Sieyès : « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul » l'autorité administrative fut confiée à un fonctionnaire *exécutif* et à une assemblée *délibérante*.

Les attributions du préfet. — Les préfets sont nommés et révoqués par le Président de la République sur la proposition du ministre de l'Intérieur, qui n'est limité dans son choix par aucune condition de diplômes. Hippolyte Carnot, ministre de l'Instruction publique en 1848, avait créé une *École d'administration* qui ne survécut pas à la République. *L'École libre des sciences politiques* fondée en 1877 est destinée en partie à la remplacer ; et dans les Écoles de Droit de l'État, où l'enseignement du droit public a reçu beaucoup d'extension, les jeunes gens qui se destinent aux carrières administratives peuvent trouver aussi une bonne préparation.

Le préfet a des attributions de diverse nature :

1° il est le délégué de l'autorité centrale, l'agent politique et administratif du Gouvernement; 2° il est le représentant du département et l'exécuteur des décisions du conseil général.

1° Comme **agent du gouvernement** il pourvoit à l'application des lois et de toutes les mesures d'intérêt général prises par les ministres; aussi correspond-il avec chacun d'eux.

Mais le préfet n'est pas seulement un agent de transmission. Dépositaire d'une portion du Pouvoir exécutif il prend de sa propre autorité et sous sa responsabilité personnelle des *arrêtés* en matière administrative proprement dite et en matière contentieuse.

Il a le droit de requérir la force armée pour repousser les bandes de malfaiteurs et dissiper les attroupements.

La nomination de divers fonctionnaires et agents du département lui appartient : commissaires de police (dans les villes au-dessous de 6,000 âmes), architecte, facteurs des postes, gardes forestiers, etc.

La nomination des instituteurs. — Le préfet nomme les instituteurs, *sur la présentation de l'inspecteur d'académie*; en d'autres termes, il peut refuser de nommer l'instituteur présenté par l'inspecteur qui doit alors en présenter un autre, mais il ne peut nommer qu'un instituteur présenté par lui; c'est là un droit de *veto* plutôt qu'un droit de nomination. Cette intervention du préfet dans le service de l'instruction publique a été critiquée, et on a proposé que la nomination des instituteurs fût réservée aux recteurs. La question est moins simple qu'il ne le semble au premier abord. Les partisans du maintien de l'état actuel, font valoir que par la force des choses l'instituteur, en dehors de ses fonctions d'enseignement, exerce en fait dans les communes une influence très grande et d'ailleurs très bienfaisante au point de vue de l'administration comme *secrétaire*

de mairie, — et que par suite il importe que le chef du département ait un droit de contrôle sur sa nomination

Il y a beaucoup à dire dans un sens et dans l'autre, nous nous bornons à faire remarquer une fois de plus la complexité de l'organisation sociale et la solidarité ou « l'interdépendance » des services publics.

Il ne faut pas oublier que les inspecteurs primaires nommés par le Ministre de l'Instruction publique, sont les supérieurs hiérarchiques immédiats des instituteurs. D'autre part, la *révocation* ne peut être prononcée par le préfet, sur la proposition de l'inspecteur d'académie, qu'après avis motivé du Conseil départemental dont l'organisation a été exposée dans le chapitre consacré à l'Instruction publique.

En ce qui concerne les *écoles primaires supérieures*, les directeurs, directrices et professeurs sont nommés par le Ministre de l'Instruction publique. Seuls les instituteurs adjoints munis du brevet supérieur et les maîtres auxiliaires pour les enseignements accessoires, sont nommés ou délégués dans ces établissements par le préfet, — sur la proposition encore de l'inspecteur d'académie.

Les directeurs et professeurs des écoles normales primaires qui ont pour but d'assurer le recrutement des instituteurs et des institutrices dans les écoles publiques du département sont nommés par le Ministre de l'Instruction publique.

La loi du 9 août 1879 a établi une école normale d'institutrices par département. Toutefois un décret du Président de la République, sur l'avis conforme du Conseil supérieur de l'Instruction publique, peut autoriser les départements à s'unir pour fonder et entretenir en commun soit l'une ou l'autre des écoles normales, soit toutes les deux. Actuellement, en 1895, la question de la réunion dans diverses parties de la France de deux écoles en une seule est à l'étude, non pour réduire le nombre des élèves mais pour réaliser ainsi une économie budgétaire.

Comme **représentant du département** le préfet instruit, c'est-à-dire prépare et met en état d'être résolues, les affaires sur lesquelles le Conseil général

est appelé à statuer. Le département étant une personne civile et possédant un domaine mobilier et immobilier, c'est le préfet qui signe l'acte comme mandataire lorsqu'il s'agit d'acquérir ou d'aliéner; il a de même à *intenter l'action*, ou à *ester en jugement* comme *défendeur*, en cas de procès. Il peut arriver qu'une contestation d'intérêt ait lieu entre l'État et le département agissant l'un et l'autre comme personnes civiles; dans ce cas le préfet représente l'État et c'est un membre de la *commission départementale* qui agit au nom du département.

Le secrétaire général. Le Conseil de préfecture. — Le préfet a ses *bureaux* dont il nomme les employés, qui sont payés sur le *fonds d'abonnement*¹. En outre, il est assisté par un fonctionnaire nommé par décret, le *secrétaire général*, spécialement chargé de conserver les papiers de la préfecture et à qui son chef hiérarchique peut déléguer une partie de ses pouvoirs.

Le Conseil de préfecture a surtout des attributions *contentieuses* dans l'administration départementale, c'est-à-dire qu'il exerce une juridiction administrative. Les conseillers de préfecture sont nommés et révoqués par décret, ils sont au nombre de 3 et de 4 suivant les départements (exception faite pour Paris où l'organisation de la Préfecture et du Conseil de préfecture est toute spéciale). Le conseil *présidé* par le préfet, et avec le secrétaire général pour *ministère public*, est *compétent* pour juger les contestations

1. Le Préfet reçoit de l'État, en dehors de son *traitement*, une somme dite fonds d'abonnement, qui est destinée aux frais de bureau, tant pour le personnel que pour le matériel.

entre les particuliers et l'administration dans les questions ~~de contributions directes~~, de travaux publics, etc. Les arrêtés de ce tribunal administratif peuvent être réformés par le Conseil d'État, mais non par les préfets ou par les ministres.

Le Conseil de préfecture a en outre des attributions consultatives; le préfet peut toujours et dans certains cas *doit* prendre son avis, sans être d'ailleurs tenu de s'y conformer.

Le Conseil général. Historique. — A l'origine, la nomination des conseillers généraux fut aussi attribuée au Gouvernement; il n'y avait donc aucune indépendance dans l'administration locale. Suivant M. Thiers, l'historien du *Consulat et de l'Empire*, « ce pouvoir excessif en temps ordinaire était nécessaire au commencement du siècle... pour fonder la société nouvelle avec les débris réunis de la société ancienne. » Ce jugement est contestable; ce qui est certain, c'est que cette organisation départementale faisait partie du plan de gouvernement absolu qu'avait dressé le premier Consul.

Peu à peu l'émancipation eut lieu : le département eut d'abord ses ressources propres, distinctes des autres recettes publiques. Sous la monarchie de Juillet il fut reconnu comme *personne civile*; les membres du Conseil général furent nommés à l'élection (1833). En 1848, le nombre des conseillers n'est plus limité à 30; *chaque canton est appelé à en nommer un*. En 1866, le Conseil général a enfin le droit de prendre des décisions exécutoires par elles-mêmes et il commence à être affranchi de la tutelle administrative.

On a donné aussi sous le second Empire le nom de lois de *décentralisation* aux lois qui étendirent, en 1852 et en 1861, les attributions du préfet. Il y avait bien là « décentralisation » en ce sens que le préfet investi d'une autorité locale pouvait de sa propre initiative accomplir des actes de tutelle administrative. Mais le préfet étant l'agent du pouvoir central, la décentralisation, au sens qu'on attache habituellement à ce mot, n'avait pas fait un pas — puisque le département ne pouvait pas plus se passer qu'au-paravant de l'autorisation de l'État pour gérer ses intérêts propres, c'est-à-dire pour acquérir, aliéner, soutenir une action judiciaire, etc.

La loi qui nous régit actuellement est celle du 10 août 1871; elle a étendu dans une large mesure les attributions du Conseil général. Elle a restreint les pouvoirs du préfet, si grands sous l'Empire, et a véritablement chargé l'assemblée départementale de la tutelle des communes. Analysons brièvement cet acte législatif, il a pour l'administration du département une importance analogue à celle des lois constitutionnelles de 1875 pour l'organisation de l'État.

De la formation des Conseils généraux. — L'élection se fait dans chaque commune et au suffrage universel.

Pour être éligible il faut être inscrit sur une liste d'électeurs, avoir 25 ans accomplis, être domicilié dans le département ou y être porté au rôle d'une contribution directe.

« Le domicile ou l'inscription au rôle des contributions directes est la preuve de l'existence d'intérêts réels dans le département, et il est naturel que la gestion des affaires

départementales soit confiée à ceux qui sont le plus intéressés à la bien conduire. — Le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne peut excéder le quart du nombre total ; si ce maximum est dépassé, le conseil détermine, par un tirage au sort en séance publique, les élections qui doivent être annulées ¹. »

Il y a *incompatibilité* entre le mandat de conseiller général et un grand nombre de fonctions publiques énumérées par la loi (article 8), notamment avec celles de préfet, sous-préfet, secrétaire général et conseiller de préfecture, de recteur d'académie dans le ressort de l'académie, d'inspecteur d'académie et d'inspecteur primaire dans le département ², — de ministre des différents cultes dans le canton, etc. ; — en outre, avec celles des agents (architecte, agent voyer, etc.) salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux ³.

« La loi a eu en vue la sincérité du suffrage, sa complète liberté et encore la dignité du fonctionnaire, dignité que la vivacité des luttes électorales peut compromettre. Aussi l'incompatibilité cesse-t-elle avec la fonction qui la produit, et même tant qu'elle existe, ordinairement, elle n'a d'effet que dans la circonscription où le candidat exerce sa fonction. » *J. Marie*.

On a même soutenu une thèse — qui compte plus d'un partisan au Parlement et dans la presse, à savoir : que le mandat de conseiller général devrait être incompatible avec toute espèce de fonction publique. Ceux qui la combattent font observer que les

1. *J. Marie, De l'administration départementale, tome 1^{er}.*

2. Les inspecteurs généraux sont éligibles partout.

3. Depuis la loi du 19 juillet 1889 qui a mis le traitement des instituteurs à la charge de l'État, ceux-ci peuvent être nommés conseillers généraux, et il y en a eu déjà des exemples.

fonctionnaires apportent dans les assemblées locales une expérience technique qui est précieuse.

De 1892 à 1895, l'*Université* a été représentée dans les conseils généraux par 36 de ses membres, dont 6 professeurs des facultés de droit, 6 professeurs des lycées et collèges, 2 instituteurs, 1 inspecteur d'Académie, 1 recteur, etc.

La *Justice* y comptait 71 magistrats, les *Finances* 17 fonctionnaires. Le total des fonctionnaires exerçant ce mandat était de 163 dont 1 membre du clergé.

Les membres du Parlement sont beaucoup plus nombreux que les fonctionnaires dans les assemblées départementales. Pendant la même période, 439 députés ou sénateurs étaient en même temps conseillers généraux. Le cumul ici ne rencontre que peu d'adversaires, parce qu'il est pour les pouvoirs publics un moyen de s'éclairer sur les besoins et les vœux des administrations locales.

Chaque canton, quel que soit le chiffre de sa population, a le droit d'envoyer un membre au Conseil général et ne peut en envoyer qu'un seul. Le nombre des conseillers généraux varie donc suivant les départements comme celui des cantons : ainsi le *Nord* en a 62, les *Pyrénées-Orientales* 17, la *Sarthe* 33.

En dehors du département de la Seine, auquel la loi de 1871 ne s'applique pas, il y a actuellement en France 2,855 conseillers généraux. Leur nombre peut varier; ainsi la création d'un nouveau canton, celui de Biarritz, va porter ce nombre à 2,856 à partir des élections de 1895. Il y a en outre 87 conseillers généraux en Algérie.

Les conseillers généraux sont nommés pour 6 ans

et non plus pour 9 ans comme sous le régime de la loi de 1833, ils sont renouvelés par moitié tous les 3 ans, et indéfiniment rééligibles. — En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, il est procédé à une nouvelle élection dans le délai de 3 mois.

Des sessions. — Les Conseils généraux ont chaque année au chef-lieu deux sessions ordinaires : la plus importante, celle où sont délibérés le budget et les comptes, commence de plein droit le 1^{er} lundi qui suit le 15 août; l'ouverture de la première session annuelle a été fixée depuis 1876 au second lundi qui suit le jour de Pâques.

La durée de la session d'août ne peut excéder un mois, celle de l'autre 15 jours.

Les Conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement : 1^o par décret du Président de la République; 2^o Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite à leur président; — dans ce cas, celui-ci est tenu d'en donner avis immédiatement au préfet qui devra convoquer d'urgence. La durée des sessions extraordinaires ne pourra excéder 8 jours.

Les séances du Conseil général. — Le Conseil général a maintenant le droit, qu'il n'avait pas sous l'Empire, de former son bureau et de faire son règlement intérieur.

Le préfet a entrée au Conseil général; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de *l'apurement de ses comptes*. Nous avons vu que les Ministres ont leurs entrées dans les Chambres et le droit d'être entendus : il s'agit ici

d'une disposition analogue concernant les rapports de l'assemblée élective avec le représentant du Pouvoir exécutif.

La publicité des séances, qui après avoir existé en 1848 avait été supprimée en 1852, a été rétablie — ainsi qu'il convenait sous un régime de liberté. Le Conseil peut d'ailleurs, comme les Chambres, se former en comité secret. Un compte rendu sommaire et officiel est tenu à la disposition de tous les journaux du département. Tout électeur, tout contribuable du département a le droit de prendre communication des délibérations et des procès-verbaux, lesquels doivent contenir le nom des membres qui ont pris part aux discussions. Ici encore tout se passe donc au grand jour.

Tout acte et toute délibération d'un Conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions sont nuls et de nul effet. Il en est de même pour les délibérations prises hors des réunions prévues ou autorisées par la loi.

Le Gouvernement a le droit (il n'en a usé qu'une seule fois jusqu'en 1895) de dissoudre un Conseil général par décret dans les conditions déterminées par la loi qui fixe en même temps le délai pour une nouvelle convocation des électeurs; la dissolution a pour but de résoudre un conflit entre le pouvoir exécutif et l'administration locale.

Attributions du Conseil général. — Le Conseil général administre, soit par délégation du pouvoir législatif (en matière d'impôt), soit en vertu de son pouvoir propre. Les délibérations qu'il prend sont de deux sortes : 1^o elles sont exécutoires par elles-

mêmes; 2° elles sont subordonnées à l'approbation de l'autorité supérieure.

1° Le Conseil statue souverainement sur la répartition des impôts entre les arrondissements, sur tout ce qui regarde l'administration du domaine privé du département (terrains en culture, bois, maisons), l'ouverture et le redressement de certaines routes, sur les recettes et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département, sur le service des enfants assistés et la création d'institutions départementales d'assistance publique, etc.

Dans le cas seulement où il y aurait eu excès de pouvoir ou violation des lois et des règlements, le Préfet a un délai de 20 jours pour demander au Gouvernement l'annulation de la mesure.

2° Les délibérations ne sont pas définitives lorsque les affaires sur lesquelles elles portent intéressent à la fois le département et l'État : par exemple, l'acquisition ou l'aliénation, c'est-à-dire la vente, des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfectures, aux écoles normales, aux Cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons; les dépenses à effectuer par le département pour sa part contributive dans les travaux qui l'intéressent exécutés par l'État; diverses questions relatives aux taxes locales, etc.

L'approbation tacite du gouvernement suffit d'ailleurs, car si dans le délai de 3 mois, à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'a pas suspendu l'exécution des délibérations prises, elles deviennent définitives.

En outre, le Conseil général est appelé à donner son avis sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et plusieurs autres questions.

Il peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial

du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département.

Il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. Mais *tous vœux politiques lui sont interdits* : par exemple, il pourra faire connaître son opinion pour ou contre le monopole de l'alcool, mais s'il demande l'amnistie pour des condamnés politiques son vœu sera annulé, car il est une assemblée administrative et non une assemblée politique¹.

Cependant, l'opinion politique des conseillers généraux ne saurait être indifférente aux électeurs, car ils sont de droit électeurs sénatoriaux; en outre, il y a entre la politique et l'administration un lien étroit, et le citoyen attaché à nos institutions républicaines n'ira pas confier le mandat départemental à un candidat qui leur est hostile.

Rôle éventuel. — La loi du 13 février 1872 assigne au Conseil général dans des circonstances exceptionnelles un rôle politique éventuel, qu'il n'a jamais eu heureusement à remplir. Si le Parlement venait à être empêché de se réunir par un coup d'État, une insurrection, une invasion, les Conseils généraux auraient à s'assembler au chef-lieu de chaque département sans qu'il soit besoin de convocation spéciale. Ils enverraient deux délégués au lieu où se seraient réunis les membres du Parlement et du Gouvernement légal qui auraient pu se soustraire à la violence : l'assemblée ainsi formée aurait provisoirement à pourvoir à l'administration générale du pays et à prendre les

1. La distinction entre les vœux politiques et les vœux d'administration générale, n'est pas d'ailleurs toujours facile à établir. Ainsi, le Gouvernement a admis il y a quelques années, que les Conseils généraux pouvaient faire connaître leur opinion sur les lois scolaires, et le fait a donné lieu à des réclamations.

mesures nécessaires pour rétablir l'exercice normal des pouvoirs publics.

Budget départemental. — Au Conseil général, le vote du budget annuel est l'affaire par excellence; il n'y a pas pour l'assemblée départementale d'attribution plus importante, qui ait une influence plus décisive dans l'administration locale, et dont l'exercice soit plus délicat.

« Ressources des contribuables, prospérité du présent, charges de l'avenir, développement des travaux publics, emploi utile des deniers, qu'il ne faut ni ménager à l'excès, ni dépenser outre mesure, tout est ici à peser, à concilier dans de justes proportions¹. »

Depuis les lois qui ont affranchi en grande partie le département de la tutelle administrative, les Conseils généraux sont presque entièrement maîtres de leur budget.

Le budget est *préparé et présenté* par le préfet, il est *délibéré et voté* par le Conseil et définitivement réglé par décret du Président de la République.

Budget ordinaire. Dépenses obligatoires. — Il se divise en budget ordinaire et extraordinaire.

Il y a deux sortes de dépenses ordinaires : les unes sont obligatoires et exigées par l'État, ce qui explique l'intervention de l'autorité supérieure pour régler le budget; les autres sont facultatives et laissées à l'appréciation du Conseil.

Les dépenses obligatoires concernent les services dont l'intérêt général et la nécessité sociale sont évidents :

1^o Loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture

1. J. Marie, *l'Administration départementale*, chap. xvii.

et de sous-préfecture ; 2° Casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ; 3° Loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des Cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce et menues dépenses des justices de paix ; 4° Frais d'impression et de publication des listes pour les élections *consulaires* (tribunaux de commerce), frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ; 5° Entretien des chemins vicinaux ; 6° *loi du 15 juillet 1889*. Indemnité départementale des inspecteurs primaires, entretien et s'il y a lieu location des bâtiments des écoles normales, entretien et renouvellement du mobilier de ces écoles et du matériel d'enseignement, frais de bureau de l'inspecteur d'académie, allocations aux chefs d'atelier, contremaitres et ouvriers chargés par les départements de l'enseignement agricole commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles manuelles d'apprentissage.

Le service de la dette résultant des emprunts départementaux est, cela va de soi, une dépense essentiellement obligatoire.

Dépenses facultatives. — Les dépenses ordinaires facultatives ont une utilité exclusivement départementale : c'est au Conseil général à les établir pour le mieux en s'inspirant des intérêts locaux ; l'autorité centrale n'a pas à intervenir.

Elles font l'objet d'un certain nombre de sous-chapitres avec les indications suivantes : propriétés départementales immobilières, routes, chemins de fer d'intérêt local, enfants assistés, aliénés, assistance publique, cultes, archives, encouragements aux lettres et aux sciences, agriculture et industrie, etc.

Ainsi, il s'agit du paiement des acquisitions d'immeubles, du traitement de l'architecte départemental, de l'entretien des routes et du traitement des agents voyers, des secours de route et frais de transport pour les voyageurs indigents, du service de la vaccine, de la médecine gratuite centrale,

des allocations aux sociétés maternelles, aux sociétés de secours mutuels, aux malades indigents; des indemnités aux évêques, aux prêtres âgés ou infirmes, des secours aux séminaires, à la cathédrale; des primes pour la destruction des animaux nuisibles; des subventions aux communes pauvres pour leurs bibliothèques, la réparation de leurs édifices, les ateliers de charité; de bourses dans les lycées, collèges et établissements privés; etc.

Statistique départementale. Le chiffre des dépenses. Exemples. — Les paiements effectués tant pour l'amortissement du capital que pour les intérêts échus ont donné lieu, en 1892, à une dépense de 46 millions. Cette somme est très inégalement répartie : 81 mille francs dans la Haute-Saône, 508 mille dans la Manche; plus de 3 millions dans la Seine-Inférieure ou dans Seine-et-Oise. Les services les plus largement dotés, indépendamment de celui de la dette, sont la *voirie*, l'*assistance publique* et l'*instruction publique*.

Pendant la même année, les dépenses de voirie, (routes départementales, chemins vicinaux, chemins de fer d'intérêt local et tramways départementaux) se sont élevées pour l'ensemble des départements à près de 125 millions; celles de l'assistance publique à 57 millions et demi dont 23,329,000 francs pour les aliénés, 23,316,000 pour les Enfants assistés, maltraités ou moralement abandonnés, etc. Enfin, les départements bien que déchargés par la loi du 19 juillet 1889 de l'obligation de pourvoir à la plus notable partie des dépenses de l'instruction publique, dit le rapport officiel auquel nous empruntons ces chiffres, ont cependant contribué facultativement au fonctionnement de ce service pour une somme totale de 4,368,000 francs.

Le montant des dépenses tant obligatoires que facultatives varie beaucoup suivant les départements, puisqu'ils sont inégalement étendus ou peuplés et inégalement riches. Voici quelques chiffres pour fixer les idées : Ariège, *chemins vicinaux*, 247,358 fr. 75 c. ; *instruction publique*, 10,161 fr. 57 c. ; — Haute-Saône, 780,712 fr. 12 c. et 35,021 fr. 90 c. ; Somme, 1,852,245 fr. 40 c. et 57,923 fr. 89 c. — Seine-et-Oise, 3,178,488 fr. 99 c. et 133,340 fr. 34 c. ; — Seine, 2,498,193 francs et 823,986 fr. 10 c.

Pour plus de précision encore voici un relevé de quelques-unes des dépenses relatives à l'*instruction publique* dans le budget de la Haute-Saône voté au mois d'août 1894 : Entretien de bourses dans le lycée de Vesoul et dans les collèges communaux, 5,695 francs. — Subvention aux communes pour acquisition, construction et réparation des maisons d'écoles, 3,000 ; — pour acquisition et renouvellement du matériel et du mobilier, 3,000 ; — pour l'établissement et l'entretien d'écoles maternelles et de classes enfantines, 1000 ; — Encouragements aux élèves qui ont le mieux mérité le certificat d'études primaires, 500 ; — Secours aux anciens instituteurs et anciennes institutrices, 1,000 ; — Secours aux instituteurs et institutrices malades ou en congé et indemnités de déplacement, 1,000.

Recettes. — Les recettes du budget ordinaire comprennent *en résumé* :

1° Le produit des centimes additionnels.

2° Le revenu et le produit des propriétés départementales.

3° La part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au ministère de l'Intérieur et réparti entre les départements les plus pauvres.

4° Le contingent de l'État et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés.

5° Le contingent des communes pour le service vicinal et les chemins de fer d'intérêt local.

Budget extraordinaire. — Les dépenses extraordinaires sont celles qui ne reviennent pas annuellement ; elles ne peuvent être énumérées d'avance et se rapportent à des travaux relatifs aux bâtiments, aux routes, aux ports, etc. Les recettes comprennent : le produit des centimes extraordinaires, les dons et legs faits au département, le produit des biens vendus,.... enfin le produit des emprunts.

Les départements en effet contractent des **emprunts** comme l'État lui-même ; mais ils ne peuvent émettre de rentes perpétuelles ; tous leurs emprunts doivent être *amortis* dans un délai fixé, et lorsque ce délai est supérieur à 15 ans, la délibération du Conseil général doit être approuvée par les Chambres et l'emprunt autorisé par une loi spéciale.

Statistique des recettes. Exemples. — Il est intéressant pour les recettes comme pour les dépenses de demander quelques chiffres à la statistique.

Les revenus du domaine départemental immeubles ou capitaux, n'a pas atteint 1600 mille francs en 1892 pour la France entière. Cette sorte de recettes est faible comparée au total du budget, (1/173). En effet « la personnalité des départements est récente ; ils n'ont point comme les communes hérité de biens considérables ; ils n'ont guère d'autres immeubles que ceux qui sont affectés aux services publics. ¹ »

Les *centimes* de la vicinalité produisent au total 26 millions ; les autres centimes ordinaires 66 millions, les centimes extraordinaires 64 millions.

1. Mastier, *Situation financière des départements.*

Les subventions de l'État contribuent aux dépenses départementales pour 44 millions, celles des communes pour 13 millions pour les dépenses ordinaires autres que celles de la vicinalité; les ressources éventuelles de la vicinalité (subvention de l'État, contingent des communes et des particuliers) pour 30 millions. Quant aux dons et legs, leur chiffre est insignifiant, 232 mille francs : on n'a pas, en effet, pour cette circonscription administrative qui est le département le même attachement que pour la commune et pour l'État, et ceux qui disposent de leurs biens en sa faveur sont peu nombreux.

En 1892, dix départements seulement ont à leur budget des sommes inscrites de ce chef : la plus faible est de 800 francs et la plus élevée de 50,000 francs.

L'exécution du budget. — *L'exercice* du budget départemental commence, comme celui du budget national, au 1^{er} janvier de chaque année, mais il ne s'étend pas au delà du 30 avril de l'année suivante pour le paiement des dépenses.

L'insuffisance des prévisions premières donne lieu à des *modifications* votées par le Conseil pendant que le budget est en cours d'exécution : de là ce qu'on appelle le *budget rectificatif*.

La perception des revenus départementaux est faite par les agents chargés du recouvrement des revenus du Trésor, et ils sont centralisés dans la caisse du trésorier-payeur général qui acquitte les dépenses. Lorsque l'exercice est clos, le Conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet; ces comptes, après le règlement définitif, sont publiés, et soumis ainsi au con-

trôle des contribuables. Nous retrouvons là les principes de **comptabilité publique** que nous avons exposés déjà pour l'administration des finances de l'État.

La commission départementale. — Elle constitue une innovation très importante de la loi du 10 août 1871 dont l'article 2 est ainsi conçu : « Le Conseil général élit dans son sein une commission départementale. »

Cette commission se compose de 4 membres au moins et de 7 au plus; autant que possible, chaque arrondissement y est représenté; aucun membre du Parlement ne peut en faire partie. La présidence appartient au doyen d'âge. Elle se réunit au moins une fois par mois; comme le Conseil général lui-même, elle tient ses séances à la préfecture, et le préfet ou son représentant y assiste. Les fonctions de ses membres sont gratuites comme celles des autres conseillers généraux.

Elle est une délégation du Conseil général, et elle règle les affaires qu'il lui a renvoyées. Sans siéger en permanence, cependant elle le continue pendant l'intervalle des sessions.

La loi lui confère des attributions étendues: elle donne des *avis* au préfet soit lorsqu'il les demande, soit de sa propre initiative, elle le *contrôle*, et elle accomplit un certain nombre d'actes *d'administration* qui appartenaient à ce fonctionnaire sous le régime précédent.

La commission départementale, après avoir entendu l'avis du préfet, répartit les subventions diverses portées au budget, dont le Conseil général ne s'est pas réservé la

distribution, ainsi que les fonds provenant des *amendes* de police correctionnelle..... ; — Elle détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, fixe l'époque de l'adjudication, — elle exerce certains actes de tutelle administrative à l'égard des communes, se prononçant sur l'ouverture des *chemins vicinaux* ordinaires, en fixant la largeur et la limite, etc.

En somme, les questions sur lesquelles les autorités locales sont appelées à prendre librement des décisions sont plus nombreuses actuellement que par le passé. Les hommes capables et dévoués, qui connaissent de longue date les besoins et les ressources de la région qu'ils habitent, sont admis à mettre leurs lumières et leur bonne volonté au service de leurs concitoyens sans avoir à demander sans cesse des autorisations à l'État. Ils s'habituent au maniement des affaires publiques et à la pratique de l'administration par soi-même, du *self government*, suivant l'expression anglaise qui a passé dans notre langage politique. Il arrive souvent que les électeurs envoient à la Chambre des députés ou au Sénat un conseiller général qui a fait ainsi ses preuves et dont ils ont pu apprécier le talent et le zèle.

L'arrondissement. — La division du département en arrondissements date de 1800; ils ont remplacé les *districts* établis par la Constituante qui étaient d'ailleurs moins étendus et plus nombreux. On en compte aujourd'hui 362; leur nombre dans le département varie entre 3 et 7. Par exemple il y en a 7 dans le département du Nord, 6 dans le Pas-de-Calais, 3 dans l'Ardèche. On dit souvent : la sous-préfecture, pour l'arrondissement; mais la ville qui est le chef-lieu du département est également le chef-lieu d'un

arrondissement. Le préfet est à la tête d'un arrondissement en même temps que du département. Les sous-préfets administrent sous ses ordres les autres arrondissements.

L'arrondissement diffère du département autrement que par l'étendue : la loi ne lui a point attribué la personnalité civile ; il n'est pas propriétaire, il n'a pas ses revenus distincts et son budget propre. Comme circonscription judiciaire, il est le siège d'un tribunal de première instance. Au point de vue administratif, il a perdu aujourd'hui de son importance, par suite de la facilité et de la rapidité des communications. La question de la suppression des sous-préfectures a même été sérieusement discutée : il n'a pas été donné suite au projet, mais il n'est pas impossible qu'il soit repris un jour.

Attributions du sous-préfet. — Le sous-préfet est nommé et révoqué par décret. Ses attributions ne sont pas très étendues.

Pour les maires et les particuliers, qui se trouvent éloignés du chef-lieu de département, c'est le représentant proche du Gouvernement et la personnification de l'autorité centrale auprès des populations. Il a pour fonction principale de transmettre aux communes les décisions prises par le préfet et d'en assurer l'exécution ; et d'autre part, il lui transmet les affaires préparées par les communes.

Cependant le sous-préfet n'est pas seulement un agent de transmission ; il a aussi une certaine action qui lui est personnelle à l'égard de l'administration communale, des bureaux de bienfaisance, etc., et à ce titre, il prend des *arrêtés* (que le préfet peut d'ailleurs

annuler). Il préside au tirage au sort et assiste avec voix consultative au conseil de revision. Il est responsable de l'ordre dans son arrondissement et peut, dans les circonstances troublées, requérir la gendarmerie sous la condition d'en informer le préfet ; c'est lui qui délivre les passeports et les permis de chasse.

Le conseil d'arrondissement. — Il n'y a point auprès du sous-préfet de tribunal administratif correspondant au conseil de préfecture. Le conseil d'arrondissement est une assemblée élective comme le conseil général, avec des attributions bien moins importantes. Il se recrute aussi à raison d'un membre par canton ; la durée du mandat est également de 6 ans avec renouvellement par moitié tous les 3 ans. De même les conseillers d'arrondissement sont électeurs sénatoriaux de plein droit, ce qui donne à leur élection une certaine importance politique.

Le conseil d'arrondissement n'a chaque année qu'une session ordinaire divisée en deux parties : avant et après la session du conseil général du mois d'août. Son rôle principal est la répartition entre les communes des contributions mises à la charge de l'arrondissement : le sous-préfet assiste aux délibérations et doit être entendu quand il le demande.

Le canton. — Chaque arrondissement se subdivise en cantons ; il y en a actuellement 2,877 pour la France entière. Mais le canton qui forme une division électorale n'est pas, à vrai dire, une circonscription administrative, car il n'a à sa tête ni un délégué du pouvoir exécutif, ni un conseil spécial. Cependant il intéresse d'une manière particulière divers services

Publics. Il est le siège d'une justice de paix, et il cons-
titue avant tout une circonscription judiciaire. ¹ Il n'a
Pas toujours un commissaire de police, et il peut en
exister plusieurs dans le même canton, mais leur
juridiction s'exerce sur tout le canton sans s'étendre
 au-delà.

Tout canton compte au moins une brigade de gen-
 darmerie : ce corps est particulièrement destiné à la
 sécurité des campagnes et des voies de communica-
 tion. Le service de la voirie comporte un agent voyer
 cantonal et un conducteur des ponts et chaussées,
 celui des finances, un ou plusieurs percepteurs par
 canton et un receveur de l'enregistrement. Au point
 de vue de l'assistance publique, c'est par canton que
 le service de la médecine pour les pauvres est orga-
 nisé. Dans l'organisation du culte catholique, le curé
 de canton a les attributions de *doyen* à l'égard des
 desservants des communes.

Nous avons vu le rôle du canton dans l'organisation
 militaire, il a son importance aussi dans l'instruction
 publique. Beaucoup de cantons ont une école primaire
 supérieure, tous ont une délégation cantonale ².

Délégués cantonaux. — Le conseil départemental
 de l'instruction publique désigne dans chaque canton

1. La commission du budget de 1896 à la Chambre des députés
 est d'avis de grouper deux cantons par juge de paix ; il est donc
 possible qu'une modification soit apportée sur ce point à l'état
 actuel.

2. La délégation cantonale a été instituée par la loi du 15
 mars 1850 et réorganisée par la loi du 30 octobre 1886. La Chambre
 des députés avait même voulu en 1886 créer dans chaque canton
 un *comité* de l'enseignement primaire. Voir H. Schmit, *L'organi-
 sation de l'Enseignement Primaire*.

des délégués pour la surveillance des écoles publiques ou privées, en fixant d'ordinaire à chacun d'eux celles où il a son entrée. La durée de leur mandat est de 3 ans, ils sont rééligibles et révocables; leurs fonctions sont gratuites. Ils se réunissent au moins une fois tous les 3 mois au chef-lieu de canton pour convenir des avis à transmettre au conseil départemental. Chaque délégué communique à l'inspecteur primaire tous les renseignements utiles qu'il a pu recueillir.

COMMISSIONS CANTONALES. — *L'arrêté organique* du 18 janvier 1887 a institué les commissions cantonales (art. 254).

Ces commissions sont nommées par les recteurs, sur la proposition des inspecteurs d'académie, pour juger l'aptitude des aspirants et des aspirantes au *certificat d'études primaires élémentaires*. Elles se réunissent chaque année, sur la convocation de l'inspecteur d'académie, soit au chef-lieu de canton, soit dans une commune centrale désignée à cet effet; l'inspecteur primaire en est le président de droit. Pour l'examen des jeunes filles, des dames font nécessairement partie de la commission. — Les épreuves orales sont publiques. Les enfants sont admis à se présenter dès l'âge de 11 ans. Le certificat n'est pas un diplôme comme le brevet de capacité qu'il faut avoir pour être instituteur; tout élève qui a fait des études primaires régulières peut l'obtenir, et il est nécessaire pour être admis dans une école primaire supérieure.

La vie du canton. — En somme, bien que le canton n'ait pas l'importance administrative que la Convention avait cherché à lui donner au détriment de l'arrondissement et de la commune, ce n'est pas cependant « un organe mort » dans l'État, comme on

l'a prétendu. Il a sa raison d'être entre l'arrondissement et la commune, et son chef-lieu est le centre d'une vie assez active : il n'est pas question d'en rien retrancher et il y aurait plutôt lieu d'y ajouter comme l'ont demandé de bons esprits, particulièrement en ce qui concerne l'assistance et l'instruction publique.

CHAPITRE XVIII

L'ADMINISTRATION DES COMMUNES

Les communes. — Le territoire des cantons comprend ordinairement un nombre plus ou moins grand de communes; cependant il y a des communes, les grandes villes, qui renferment deux ou plusieurs cantons. La France, en 1892, comptait 36,144 communes¹; le nombre n'en est pas absolument fixe, car une *section* peut, à la suite d'un accroissement de la population, être érigée en commune distincte, et au contraire, il arrive que deux petites communes sont réunies en une seule², chaque section conservant alors son domaine propre. En 1790, il y en eut 44,000, bien que la France fût moins peuplée qu'aujourd'hui. Le chiffre de la population n'atteignait pas 25 millions aux approches de la Révolution: le recensement de 1891 a donné le chiffre de 38,343,191 habitants.

La population varie dans des proportions énormes d'une commune à l'autre; près de 800 communes

1. En 1871, 1,689 communes ont été arrachées à la patrie française.

2. Pendant l'année 1891 il a été créé 3 communes nouvelles, notamment celle de Beaulieu qui faisait partie autrefois de Villefranche (Alpes-Maritimes); par contre, dans la Marne les communes de Sapicourt et de Courcelles ont été réunies sous le nom de Courcelles-Sapicourt.

comptent moins de 100 habitants ; 100 environ en comptent plus de 20,000. Les communes qui ont de 500 à 1,000 habitants sont les plus nombreuses ; il y en a plus de 10,000.

Il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du Conseil général et le Conseil d'État entendu. Le changement de nom d'une commune est décidé par décret, sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le conseil d'État entendu.

L'organisation communale est la plus importante à connaître après celle de l'État.

Historique. — Avant de voir ce qu'est maintenant la commune, rappelons brièvement ce qu'elle a été.

« Aussi loin qu'on remonte dans notre histoire on constate l'existence d'agréations de familles unies par des relations de voisinage, par des alliances, par des besoins et des intérêts communs. Leur organisation, leur nom, leur rôle ont varié avec les mœurs et les circonstances politiques ; mais au fond se retrouve toujours l'association désignée maintenant sous le nom de commune ¹. »

La commune a en effet des racines profondes dans le passé ; elle n'est pas seulement, comme le département ou l'arrondissement, une division territoriale et administrative opérée par le législateur. En tant qu'association fondée sur la nature des choses et formée spontanément par ses membres, elle peut être comparée à la nation. Mais il ne faut pas méconnaître comme on l'a fait parfois les différences profondes : elle n'est pas une association indépendante avec un

1. Maurice Block, *Dictionnaire de l'Administration Française*. L'article consacré à la commune est très étendu et fort important.

pouvoir souverain, elle n'est pas une petite république dans la grande, un État dans l'État. Elle ne pourrait pas plus subsister autonome et solitaire qu'une cellule de notre corps isolée de son organisme. Elle a sa vie propre, mais elle ne la peut conserver qu'à la condition de participer à la vie nationale, et d'obéir aux lois et au gouvernement de la France.

L'ancien régime. — Sous l'ancien régime, l'organisation administrative avait diverses origines. Les *municipes* de l'époque gallo-romaine s'étaient continués dans le Midi à travers le Moyen Age en se transformant; à Toulouse, les magistrats municipaux étaient désignés sous le nom de *capitouls* (la maison de ville était le Capitole), et sous le nom de *consuls* dans d'autres villes telles que Pamiers et Avignon. Au nord, les *communes jurées* se constituèrent surtout au XII^e siècle — sous l'influence jusqu'à un certain point du souvenir des anciennes associations ou *ghildes* germaniques, — avec les *maires*, les *échevins*, les *pairs*. La tradition romaine subsistait d'ailleurs aussi dans de vieux *municipes* tels que Reims et Paris; et on trouvait des *échevins* au sud de la Loire, par exemple à Bayonne². Entre le *consulat* et la *commune*, la *ville prévôtale* présentait un autre type d'organisation administrative. En Bretagne l'ancienne municipalité fut un régime à la fois ecclésiastique et civil, où l'église *paroissiale*, dit Augustin Thierry, était le centre de l'administration et où le conseil de fabrique remplis-

2. Augustin Thierry, *Histoire du Tiers État*. Il y a eu bien d'autres termes pour désigner les magistrats municipaux, *syndics*, *prud'hommes*, *conseillers*, *élus*, *jurats*, enfin *prévôts des marchands* (à Lyon et à Paris).

sait l'office de conseil commun. D'ailleurs, partout les franchises et libertés différaient de commune à commune, et les attributions des magistrats municipaux étaient aussi diverses que leurs noms.

Cependant le pouvoir absolu des rois avait fini par résoudre toutes les communes à un même état de dépendance¹, tout en laissant subsister dans le régime administratif des différences sans nombre résultant des privilèges concédés, achetés ou octroyés. Ainsi, au-dessus des *villes* il y avait les *bonnes villes*, — et les termes de *bourgs* et de *villages* étaient des expressions officielles qui marquaient une hiérarchie.

Le **tiers état** était sorti du mouvement communal du xii^e siècle, mais il ne se confond pas avec lui. « A côté des bourgeois et des riches marchands, dit M. Cheruel, le tiers état comprenait les membres des universités et les légistes... Les communes tendaient par leur nature à la division, au morcellement du pays en petites républiques indépendantes. Le tiers état au contraire s'est associé et a contribué à cette glorieuse unité de la France qui a été un des principaux éléments de la puissance nationale. » Au xviii^e siècle, quand le tiers état rompit avec la royauté, ce fut pour consommer l'unité de la nation par la suppression des ordres entre lesquels elle était divisée.

La Révolution. L'Empire. — L'Assemblée nationale, le 4 août, abolit non seulement les privilèges individuels, mais les privilèges collectifs, et les confondit dans *le droit commun de tous les Français*, en donnant à la nation entière la liberté. La loi du

1. « La royauté commença à les organiser sur un plan uniforme dès le xiii^e siècle, saint Louis régla les conditions de l'élection des maires et de la comptabilité communale.... Il était défendu aux communes de donner ou de prêter, sans l'autorisation du roi, autre chose que du vin en barils et en pots. » Cheruel, *Dictionnaire historique des Institutions*.

14 décembre 1789 sur l'organisation municipale précéda de quelques jours la loi sur l'organisation départementale, la commune devant être la base de l'édifice social qu'il s'agissait de reconstruire.

Le *corps municipal* et le maire étaient élus au suffrage direct. Il y avait, en outre, un conseil général de la commune qui se réunissait pour les affaires les plus importantes, — et un *procureur de la commune*, également élu, correspondant au *procureur syndic* du district et du département; il était chargé de requérir l'application de la loi et d'élever la voix au nom du peuple pour le défendre en quelque sorte comme un tribun.

Les pouvoirs des autorités communales ou *municipalités* étaient très étendus bien qu'elles fussent en principe subordonnées aux autorités départementales et à l'État. La perception de l'impôt et le recrutement de l'armée leur étaient confiés; et, comme le Gouvernement ne pouvait dissoudre les assemblées locales, les lois s'exécutaient mal.

La Convention réagit contre ces tendances anarchiques. Avec le Consulat, la réaction alla si loin qu'elle supprima toute liberté municipale et éteignit la vie communale.

La loi du 28 pluviôse an VIII (1800), sous prétexte d'enrayer l'anarchie des pouvoirs locaux, organisa l'arbitraire du pouvoir central. Le Gouvernement eut directement, ou indirectement par le préfet son délégué, non seulement la nomination des maires, mais encore celle des conseillers municipaux : sous couleur de tutelle, c'était l'oppression administrative. Les préfets étaient au moins aussi absolus que les intendants de l'ancien régime : « les citoyens n'avaient

plus aucune action sur l'administration de leur village, de leur ville, de leur département : les intérêts qui les touchaient de plus près dépendaient du bon plaisir du préfet, agent docile du pouvoir, et dont les maires et les conseils n'étaient que les dociles subordonnés¹ ». Les titres abolis reparurent alors pour les communautés comme pour les individus. Napoléon eut ses *bonnes villes* comme les rois ; et les maires de 37 bonnes villes reçurent par décret le titre de baron (1808).

Les générations nouvelles ne doivent pas oublier les enseignements de l'histoire. Le Césarisme a beau arborer le drapeau de la démocratie ; s'il emprunte les trois couleurs à la Révolution, c'est au fond, malgré les différences superficielles, pour couvrir le despotisme dont le drapeau blanc est le symbole.

L'émancipation des communes au XIX^e siècle.

— Il a fallu près d'un siècle pour établir en France un juste tempérament entre l'abus de la centralisation et l'excès contraire, pour régler — sinon d'une manière définitive, car les perfectionnements sont toujours possibles, au moins avec une sagesse relative — les rapports des communes et de l'État.

Le premier progrès dans l'émancipation des autorités locales fut réalisé après la Révolution de Juillet par la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale², qui précéda de deux ans la loi sur les conseils généraux. La nomination des Conseils municipaux

1. A. Rambaud, *Histoire de la Civilisation contemporaine*.

2. Louis-Philippe l'avait promis dans la Charte constitutionnelle du 14-15 août 1830, article 69 : « Il sera pourvu dans le plus bref délai possible à des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif. »

est enfin rendue à l'élection (il ne s'agit encore que du suffrage restreint par le cens) : mais celle des maires et adjoints est réservée au roi dans les communes au-dessus de 3,000 âmes; au-dessous elle rentre dans les attributions du préfet, c'est-à-dire du délégué gouvernemental dans le département. La République de 1848 donna aux Conseils municipaux dans toutes les communes de moins de 6,000 âmes le droit d'élire leur maire. Le second Empire le leur retira et même attribua au Pouvoir exécutif la faculté de prendre les maires en dehors des conseils (14 janvier 1852); en outre, il investit les préfets de pouvoirs plus étendus sur l'administration municipale. La tutelle administrative devenait plus étroite, — bien que l'autorité centrale eût abandonné une certaine partie de son action directe, ce qui donna aux esprits peu réfléchis l'illusion de la décentralisation.

A la fin du régime impérial, dans la période dite libérale, certaines concessions peu importantes furent faites aux pouvoirs locaux (1866 et 1867).

Sous la troisième République, la nomination des maires fut d'abord rendue aux conseils municipaux dans toutes les communes autres que les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton (1876). Lorsque les institutions républicaines purent enfin fonctionner librement, la mesure fut étendue à toutes les communes (1882), exception faite pour Paris dont nous aurons à voir la situation spéciale.

La loi municipale (1884). — La loi du 5 avril 1884 qui nous régit actuellement a réorganisé et codifié l'administration communale; elle a 168 articles. Elle a été complétée par la loi du 22 mars 1890,

qui ajoute au texte primitif 12 articles — sous ce titre : « Syndicats des communes » (Titre VIII).

La commune, bien qu'elle soit le groupe social élémentaire, a une organisation fort complexe qui résulte de sa nature même.

Elle est à la fois une circonscription administrative ayant des rapports déterminés avec l'État, le département, l'arrondissement, le canton, — et une association de citoyens qui possède la personnalité civile et qui à ce titre administre des propriétés collectives et pourvoit à des intérêts communs. Par suite les autorités communales ont des fonctions multiples dont il faut étudier la nature, l'étendue et les limites. Mais d'abord quelles sont aujourd'hui ces autorités et comment sont-elles constituées ?

Le corps municipal. — Dans chaque commune il se compose : du Conseil municipal, du maire, et d'un ou plusieurs adjoints (Article premier).

L'ensemble de ces autorités s'appelle aussi la *municipalité* : ce mot, dans la loi de 1789, désignait le *conseil* et le *bureau*, le conseil général de la commune n'intervenant que dans les circonstances les plus importantes.

Partout ailleurs qu'à Paris, le maire et les adjoints sont des conseillers municipaux élus par leurs collègues du conseil ; voilà pourquoi la loi met au premier rang des autorités communales le Conseil municipal, dont le maire est le mandataire. Les autres attributions que possède le maire ne lui sont déférées qu'à ce titre ; il préside d'ailleurs le Conseil municipal et marche à sa tête.

Il pourrait, comme un préfet ou un sous-préfet,

porter un costume d'uniforme¹; dans l'usage il se borne à mettre l'écharpe tricolore. Les conseillers municipaux n'ont droit à l'écharpe que lorsqu'ils remplacent le maire.

Dans les cérémonies publiques, quand il se trouve avec d'autres autorités, le Conseil municipal marche après le tribunal de première instance et l'état-major de brigade. Il a droit à des honneurs réglés par décret, (les postes prennent les armes au passage du cortège, qui est accompagné d'une escorte commandée par un sous-officier²).

Art. 10. — Le conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous; de 12 dans celles de 501 à 1500; de 16 — 1,501 à 2,500; de 21 — 2,501 à 3,500; de 23 — 3,501 à 10,000; de 27 — 10,001 à 30,000; de 30 — 30,001 à 40,000; de 32 — 40,001 à 50,000; de 34 — 50,001 à 60,000; de 36 — 60,001 et au-dessus.

Dans les villes divisées en plusieurs mairies (à Lyon³, — la loi ne s'appliquant pas à Paris) le nombre des conseillers sera augmenté de 3 par mairie.

1 La description de ce costume se trouve en dernier lieu dans un décret de 1832 : Habit bleu, broderie en argent, branche d'olivier au collet, gilet blanc, chapeau français à plumes noires, épée à poignée de nacre... Pour l'adjoint la frange de l'écharpe est d'argent.

2. *Traité de la Commune*, par Léon Béquet, conseiller d'État, § 438. Cet ouvrage qui comprend 3,333 §, est très complet et très important.

3. « La ville de Lyon continue à être divisée en 6 arrondissements municipaux. Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints (leur nombre est de 17) dans chacun de ces arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique... — Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon (et dans celles de l'agglomération lyonnaise), les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine ». Art. 72 et 104.

Formation des Conseils municipaux. — Le chiffre qui détermine le nombre des conseillers à élire est le chiffre de la *population municipale totale*, tel qu'il résulte du dénombrement officiel effectué tous les 5 ans. (On n'y comprend pas la garnison, les pensionnats, etc).¹

Art. 11. — L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins la commune peut être divisée en sections électorales..... 1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; 2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants. — Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées en plusieurs sections électorales².

Art. 14. — Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel...

La liste des *électeurs municipaux* est la même que la liste électorale dont nous avons parlé en étudiant la Constitution et qui sert aussi pour les électeurs au Conseil général et au Conseil d'arrondissement. Nous n'avons pas à y revenir.

Art. 15. — Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau, et en cas d'empêchement par les électeurs désignés par le maire.

1. Morgand, *La loi Municipale*, tome 1^{er}.

2. Il ne faut pas confondre la *section électorale* avec la *section de commune*, qui a une personnalité civile distincte en partie de celle de la commune, puisqu'elle a ses biens propres. Lorsqu'une commune est réunie à une autre commune, elle conserve en effet la propriété des biens qui lui appartiennent. — Le *hameau* est un petit groupe d'habitations rurales, qui ne forme pas une circonscription administrative. Cependant il arrive qu'un hameau est en même temps une section de commune. De plus, il est tenu compte des hameaux dans la législation scolaire.

Pour les conseillers élus le même jour, l'ordre du tableau est déterminé par le plus grand nombre des suffrages obtenus.

Art. 28. — Les bulletins sont valables bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire. — Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés. — Les bulletins blancs... n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annoncés au procès-verbal.

La majorité requise pour être élu est la même que pour les élections politiques.

En cas de deuxième tour de scrutin, les électeurs sont convoqués pour le dimanche suivant.

Conditions d'éligibilité. — Les conditions nécessaires pour être candidat sont les suivantes : 1° Jouir de ses droits politiques et n'être dans aucun des cas d'exclusion prévus par la loi; 2° avoir 25 ans accomplis; 3° être électeur dans la commune ou être inscrit au rôle des contributions directes. — Toutefois, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du Conseil.

Incapacités. — Art. 32. Ne peuvent être conseillers municipaux : 1° Les individus privés du droit électoral; 2° ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire (les *prodigues*); 3° ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales (à titre d'*indigents*) et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance; 4° les domestiques attachés exclusivement à la personne.

Cette dernière cause d'incapacité prête à la critique,

puisque, en somme, la société repose sur l'échange des services et qu'il n'y a plus de classes. Il n'existe pas de distinction absolue entre telle et telle condition, quel que soit le nom que l'on donne à la rémunération du service, gages, salaire, traitement ou honoraires. Le rapporteur de la loi a donné comme raison que « le devoir civique qui appellerait les domestiques au Conseil municipal pourrait se trouver en contradiction avec le devoir de leur charge qui les appellerait ailleurs. » Mais ce conflit de devoirs peut se produire pour beaucoup de ceux qui gagnent leur vie en travaillant. Le vrai motif réside dans un préjugé social appelé à disparaître.

On avait proposé d'exclure les électeurs ne sachant ni lire ni écrire. — Il reste encore en France malheureusement beaucoup d'illettrés, car on en compte, même à présent, jusqu'à 22,000 dans la *classe* appelée annuellement sous les drapeaux. Mais lorsque la loi sur l'instruction obligatoire aura porté tous ses fruits, ce triste état de choses doit disparaître.

Inéligibilités absolues et relatives. — Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service.

Ne sont pas éligibles dans le *ressort* où ils exercent leurs fonctions : Les préfets, les magistrats, les ministres d'un culte reconnu., les agents salariés de la commune. La raison est ici la même que pour les autres élections : assurer l'indépendance de l'électeur et de l'élu.

Les instituteurs publics sont compris dans la même énumération ; ce n'est pas comme agents salariés de la commune, car ils reçoivent leur traitement de l'État. La loi municipale, du reste, les nomme à part ; — l'intention du Parlement a été de les tenir à l'écart des

luttres locales. Rappelons pourtant que les instituteurs peuvent faire partie du Conseil général. Avant la loi du 19 juillet 1889, qui a mis leur traitement à la charge de l'État, ils n'en avaient pas le droit — parce que le mandat de conseiller général est incompatible avec les fonctions de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux.

Les citoyens atteints par l'article concernant l'inéligibilité relative, peuvent être élus en dehors du ressort où ils exercent. Mais il en est dont les fonctions sont *incompatibles* avec le mandat de conseiller municipal et qui doivent se démettre de leur emploi à partir de la proclamation du résultat du scrutin, s'ils sont élus ailleurs : ce sont les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture, — et les gouverneurs, directeurs de l'intérieur, et membres du conseil privé, dans les colonies.

Enfin l'article 35 vise les élections multiples et les incompatibilités résultant de l'alliance ou de la parenté.

Nul ne peut être élu membre de plusieurs conseils municipaux (non plus que de plusieurs conseils généraux).

Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du Conseil municipal.

Ce dernier paragraphe a pour but d'empêcher que la chose publique ne puisse devenir la chose d'une famille ; la mesure n'a pas été étendue partout « à cause de l'impossibilité où l'on serait de pourvoir à l'administration des petites communes, si la règle protectrice leur était appliquée. » (Léon Béquet).

Durée des pouvoirs des Conseils municipaux. — Art. 41. Les conseillers municipaux sont nommés pour 4 ans. Ils sont renouvelés intégrale-

ment le premier dimanche de mai dans toute la France, ~~alors même qu'ils ont été~~ élus dans l'intervalle.

Art. 42. — Lorsque le Conseil municipal se trouve, par l'effet des vacances survenues, réduit aux trois quarts de ses membres, il est, dans le délai de deux mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires.

Art. 43. — Un Conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République, rendu en Conseil des ministres. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du préfet qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

Art. 44. — En cas de dissolution d'un Conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, et lorsqu'aucun Conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.

Il est procédé à la réélection du conseil dans les deux mois.

La dissolution a pour but de résoudre le conflit qui peut s'élever entre l'administration communale et l'administration supérieure, lorsque le corps municipal sort de ses attributions ou enfreint les lois et les règlements publics. Le dernier mot doit appartenir à l'État; il ne saurait être permis aux assemblées locales de se mettre en rébellion contre le gouvernement national.

Fonctionnement des conseils municipaux. —

Art. 46. Les conseils municipaux se réunissent en session ordinaire 4 fois l'année : en février, mai, août et novembre.

La durée de chaque session est de 15 jours; elle

peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet. La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer 6 semaines.

Art. 47. — Le préfet ou le sous-préfet peut prescrire la convocation extraordinaire du Conseil municipal. Le maire peut également réunir le Conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du Conseil municipal.

Suivent les dispositions concernant les délibérations, le vote, la publicité des séances; elles sont analogues à celles que nous avons déjà vues à propos du Parlement et du Conseil général.

Attributions des Conseils municipaux. Décentralisation. — « Le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune. »

Ce texte de la loi a une importance capitale : jusqu'alors les conseils municipaux n'avaient en droit qu'un rôle consultatif, car le préfet, dans la plupart des cas, pouvait toujours, si bon lui semblait, s'opposer à l'exécution des délibérations. A présent, pour qu'une délibération réglementaire soit annulée, il faut qu'elle ait été prise « en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. » En principe, elles sont exécutoires de plein droit.

Les assemblées, pas plus que les individus, ne peuvent demander d'autre liberté. La faculté de violer la loi, ce serait la licence et l'anarchie. La discussion, en ce qui concerne les délibérations exécutoires, ne saurait porter dans l'avenir que sur les exceptions qui en limitent le nombre.

Délibérations exécutoires. — Voici les principaux

objets au sujet desquels les Conseils municipaux ont un pouvoir de décision propre : l'administration des biens communaux, — les acquisitions des immeubles jusqu'à un certain chiffre, — le tarif des droits de place dans les halles, foires et marché, — la concession des services municipaux, lorsque la durée du traité ne dépasse pas 30 ans ¹, l'acceptation de dons et legs faits à la commune (s'ils n'entraînent pas de charges et ne donnent pas lieu à réclamation), — le vote des contributions extraordinaires (dans de certaines limites), — la suppression ou la diminution des taxes d'octroi, etc.

A l'inverse de ce qui avait lieu sous le régime précédent, les délibérations exécutoires par elles-mêmes sont la règle, et celles pour lesquelles l'approbation soit du préfet, soit du Gouvernement, soit du Parlement est nécessaire, sont l'exception.

Exceptions. — Il s'agit de la vente des propriétés de la commune, des acquisitions d'un prix élevé relativement à son budget, des baux dont la durée excède dix-huit ans, de l'ouverture des rues et des projets d'alignement, des contributions dépassant un certain chiffre, de l'établissement des taxes d'octroi, des emprunts, etc.

Les exceptions sont nombreuses ; une fois d'accord sur le principe, on peut discuter sur les applications : toute loi est perfectible.

Les causes de ces exceptions ont été nettement indiquées dans l'exposé des motifs du projet de loi. Il était nécessaire : 1° de sauvegarder les droits de l'État ; 2° d'empêcher un Conseil municipal de com-

1. Il s'agit des concessions relatives à la fourniture du gaz et de l'eau, à l'enlèvement des boues, etc. Les tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres doivent être approuvés par le préfet ; — ou par décret, lorsque le revenu ordinaire de la commune atteint 3 millions.

promettre gravement pour l'avenir les intérêts de la commune.

L'administration d'une commune ne la regarde pas seule, les intérêts vitaux du pays tout entier y sont engagés. C'est ce qu'il est facile de comprendre en ce qui concerne l'instruction, la salubrité, la police, l'assistance publique. Mais, même si l'on considère seulement la commune comme propriétaire, elle ne saurait posséder d'une manière absolue ce droit d'user et d'abuser de ses biens que la loi civile reconnaît aux individus.

« Il n'est pas, il ne peut pas être indifférent à la société qu'une agrégation communale se ruine et dissipe non-seulement ses ressources du jour, mais encore celles de l'avenir; ruinant, ne fût-ce que dans un coin perdu du territoire, les générations qui doivent y naître. La ruine privée d'une commune est un mal public qui, multiplié, deviendrait une calamité. C'est en ce sens que les communes ont toujours été justement tenues pour mineures, à un certain degré¹. »

Avis, réclamations, vœux. — « Le Conseil municipal donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure.

« Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. »

Le Conseil est toujours appelé à donner son avis sur la création des bureaux de bienfaisance, sur les budgets et les comptes des hospices, sur les circons-

1. *Répertoire du droit administratif. Traité de la Commune*, par Léon Béquet, § 260.

criptions relatives aux cultes, etc. Par exemple, un décret qui modifierait la limite d'une paroisse sans que cet avis ait été demandé serait irrégulier. Que l'avis d'ailleurs soit obligatoire ou facultatif, l'autorité supérieure n'est pas tenue de s'y conformer; ce ne serait plus alors un avertissement mais un commandement.

Les vœux politiques et les manifestations politiques de toutes sortes, proclamations, adresses, sont interdits au Conseil municipal : le législateur a voulu qu'il fût exclusivement une autorité locale.

Présentation des répartiteurs. — « Le Conseil municipal dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer; et sur cette liste, le sous-préfet nomme 3 répartiteurs et 3 répartiteurs suppléants. »

Le contingent des contributions directes (sauf les patentes) à payer par chaque commune est fixé par le Conseil d'arrondissement; il reste à le répartir en dernier lieu entre les contribuables, de manière à faire que l'impôt soit le plus possible proportionnel à la fortune de chacun : cette tâche est dévolue à la commission des répartiteurs. Pour cette répartition finale comme pour les autres, le cadastre offre un moyen d'évaluation qui a une importance considérable dans les finances publiques.

Le cadastre est le registre public qui contient pour chaque commune l'indication de l'étendue, de la nature et de la valeur de chacune des propriétés foncières.

Le recensement nécessaire à l'équitable répartition de l'impôt avait été projeté par Colbert; il fut décrété par la

Constituante. Cette opération considérable et pleine de difficultés n'a pu être commencée qu'en 1807, et il a fallu quarante-trois ans pour l'accomplir; elle a coûté environ 150 millions. Il est d'ailleurs nécessaire de travailler sans cesse au cadastre pour le tenir au courant.

Les délégués des communes et le Sénat. —

La loi de 1884 fait du Conseil municipal une autorité exclusivement administrative et locale; cependant il ne faut pas oublier que la Constitution lui attribue la nomination des délégués communaux qui prennent part à l'élection des sénateurs. Par conséquent, si le citoyen dans les élections pour le Conseil municipal doit avant tout se régler d'après l'honnêteté et la capacité des candidats, il a lieu de tenir compte aussi de leurs opinions politiques; son choix n'est pas indifférent au point de vue des destinées du pays tout entier.

Des maires et des adjoints. — Le Conseil municipal élit le maire ¹ et les adjoints parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue.

Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000.

Dans les communes d'une population supérieure, il y a un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze. (Lyon fait exception, comme nous l'avons vu.)

Le maire et les adjoints sont nommés pour la même

1. Ce mot de maire est d'un usage ancien dans notre langue pour désigner un administrateur ou encore le chef de toute espèce de corporation. Il vient du mot latin *major* (plus grand) qui indique une supériorité; on trouve dans le vieux français les formes *maier*, *mager*, *maieur*, *majeur*, *majoral*. *Mairie*, au lieu de *mairie*, est aujourd'hui une locution vicieuse, — elle désignait au moyen âge une maîtrise ou une magistrature.

durée que le Conseil municipal. Ils peuvent être suspendus pour un mois par arrêté préfectoral, mais ne peuvent être révoqués que par décret.

Les fonctions des maires et des adjoints sont gratuites comme celles des conseillers municipaux. Toutefois, elles donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation.

Les attributions du maire. — Les attributions du maire sont multiples; il est le représentant de la commune comme le préfet est celui du département; comme lui aussi il est le délégué du Gouvernement.

« Les corps municipaux, disait la loi de 1789, auront deux fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités. »

Mais sous la Révolution l'*action administrative* s'exerçait collectivement, aujourd'hui elle est une conformément au principe déjà cité : « délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul. »

Le maire, selon les termes de la loi, est seul chargé de l'administration, mais il peut, *sous sa surveillance et sa responsabilité*, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du Conseil municipal. Il est un fonctionnaire public à la fois comme représentant de l'administration municipale et comme représentant du pouvoir central.

Attributions comme représentant de la commune. — Le maire est chargé d'*exécuter* les décisions du Conseil municipal. En tant qu'il représente la commune, il possède des pouvoirs qu'il partage avec le Conseil, mais il a aussi des pouvoirs propres.

Il nomme aux emplois communaux pour lesquels les lois en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination ; il suspend ou révoque les titulaires de ces emplois sans que le Conseil ait à délibérer. Cependant, comme le Conseil peut refuser de voter le traitement de l'agent nommé, le maire, en somme, n'a pas ici tout le pouvoir qui semblerait résulter des termes de la loi.

Le secrétaire de mairie est nommé par le maire. Le garde champêtre est aussi nommé par lui ; mais il doit être agréé et commissionné par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu : le préfet seul peut le révoquer.

Secrétaires de mairie. L'instituteur. — Dans la plupart des communes, le personnel des agents municipaux ne se compose guère que du secrétaire de la mairie et du garde champêtre.

Il ne faut pas confondre le secrétaire de la mairie avec le secrétaire du Conseil municipal qui doit être nommé au début de chaque session. Aux termes de l'article 53, cette assemblée électorale doit choisir un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Toutefois « elle peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres qui assisteront aux séances, mais sans participer aux délibérations. »

Sous la Révolution, le secrétaire de la mairie s'appelait le *greffier*, et c'était en effet un officier public ; aujourd'hui c'est seulement un employé qui ne peut faire aucun acte en son nom personnel, ni donner aucune signature pour le maire. Le nom de *greffier* leur a été conservé dans l'usage chez un certain nombre de communes, notamment dans les départements du nord de la France. Le mot *greffier*, du grec *grapheus*, signifie étymologiquement écrivain, rien ne s'y oppose ; mais il est bien entendu que la loi ne lui attribue pas un caractère légal, comme aux greffiers des tribunaux.

A la campagne, dans la plupart des communes, les fonctions de secrétaire de mairie sont remplies par l'instituteur; c'est le cas, par exemple, dans le Loiret pour 300 communes sur 349.

L'autorisation du conseil départemental est nécessaire pour que l'instituteur les accepte.

L'article 25 de la loi de 1886 sur l'enseignement primaire lui interdit les professions commerciales et industrielles, les fonctions administratives, — et les emplois rémunérés ou gratuits dans l'exercice des cultes (cette dernière interdiction ne devant avoir d'effet qu'après la promulgation de la loi relative aux traitements). L'opinion des hommes politiques qui voulaient également interdire le cumul des fonctions d'instituteur et de secrétaire de mairie n'a pu prévaloir pour plusieurs raisons, dont l'une se tire de l'intérêt public : en effet, dans la plupart des cas, le choix serait devenu impossible. Il est entendu, d'ailleurs, que l'accomplissement des devoirs professionnels ne doit pas en souffrir; — en aucun cas l'instituteur ne doit s'occuper pendant les heures de classe de travaux étrangers à l'enseignement. La nécessité d'être autorisé par le Conseil départemental est, en fait, plutôt favorable aux intérêts de l'instituteur. En effet, si une commune ne consent à allouer qu'un traitement insuffisant pour les fonctions de secrétaire, l'instituteur aurait été fort embarrassé de refuser, car en s'aliénant la municipalité, il eût rendu sa situation difficile dans la commune : l'intervention du Conseil départemental le met à couvert, et les municipalités sont dès lors plus disposées à rémunérer ses services comme il convient.

Le maire est le mandataire de la commune, il la personnifie et a la signature lorsqu'il s'agit de souscrire les marchés, de passer les baux, de vendre, d'acquiescer, de transiger, de comparaître en justice, soit comme demandeur, soit comme défendeur, (pourvu, bien entendu, que tous ces actes aient été dûment autorisés).

Enfin le maire est encore, comme représentant de

la commune, chargé de la police municipale et de la police rurale. (La première a pour but d'assurer la sécurité et la salubrité publiques; la seconde, de protéger la propriété champêtre). A ce titre, il prend des arrêtés individuels, ou réglementaires : tels sont les arrêtés relatifs au maintien du bon ordre dans les lieux publics, dans les foires et les marchés, — à l'arrosement et au nettoyage des rues, — à la fidélité des denrées qui se vendent au poids et à la mesure, etc. ; Celui qui les enfreint est en *contravention* et passible des peines de *simple police*¹. D'ailleurs les arrêtés doivent être immédiatement adressés au préfet qui peut les annuler, de même qu'il a le droit au contraire, dans certains cas, de mettre le maire en demeure de prendre ces mesures ou même, s'il refuse, — d'y pourvoir d'urgence.

Garde champêtre. — Les communes ne sont pas dans l'obligation d'avoir un garde champêtre et elles peuvent en avoir plus d'un; mais plusieurs communes ne peuvent s'associer pour avoir un seul garde champêtre, ce qui eût amené des conflits entre leurs maires.

Le traitement du garde champêtre est obligatoire pour la commune, en ce sens que tant qu'elle maintient son emploi, elle n'a pas le droit de refuser de le rétribuer. Avant d'entrer en fonctions, le garde champêtre doit prêter devant le juge de paix du canton le serment de veiller à la conservation des propriétés qui sont sous la foi publique. Il porte sur le bras, dans l'exercice de ses fonctions, une plaque de métal ou d'étoffe sur laquelle se trouve, avec le nom de la commune et son propre nom, cette inscription : *La Loi*. Le préfet ou le sous-préfet détermine les armes qu'il doit porter. Ordinairement il n'a qu'un sabre ou plutôt un simple bâton; il ne peut avoir de

1. Les amendes sont prononcées, dans ce cas, au profit de la commune où la contravention a été commise.

permis de chasse. — Ses procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire. Comme agent communal, il est sous la surveillance du maire; comme officier de police judiciaire, sous celle du procureur de la République; comme agent de la force publique, il doit obéir aux commandants de brigades de gendarmerie. Lorsqu'il arrête des conscrits réfractaires, des déserteurs, des hommes évadés des galères ou autres criminels, il reçoit la gratification accordée par les lois à la gendarmerie nationale¹.

Les villes qui ont des commissaires et des agents de police n'ont pas besoin d'ordinaire de garde champêtre.

Réquisitions. — En cas d'incendie, ou encore d'inondation, le maire a le droit de *requérir* la force publique et le concours de tous les habitants dont il a besoin; la réquisition peut s'étendre aux chevaux, voitures, ustensiles et instruments nécessaires. S'il existe un corps de *sapeurs-pompiers*, l'officier commandant ou le pompier le plus élevé en grade organise les secours; le maire maintient l'ordre et ne peut s'éloigner du lieu du sinistre que lorsque tout danger a été conjuré.

En cas de mobilisation totale ou partielle de l'armée, ou de rassemblement de troupes, l'autorité militaire a le droit d'exercer des réquisitions pour suppléer à l'insuffisance des ressources ordinaires de l'armée. Les *prestations*, que les habitants ont alors à fournir, sont relatives au logement, aux vivres et au transport. La loi du 3 juillet 1877 a réglé les rapports de l'autorité militaire et de l'autorité municipale en cette matière. Toute réquisition doit être notifiée au maire; celui-ci, assisté de deux membres du Conseil municipal et de deux habitants les plus imposés, répartit les prestations entre les habitants

1. Pour les détails voir L. Béquet, *Traité de la commune*, livre 3, chap. 1^{er}, section iv.

et contribuables de la commune, et il délivre à chacun d'eux un reçu. Mais il peut aussi pourvoir directement, pour le compte de la commune et sur les ressources de son budget, à la fourniture des objets requis.

On sait que les troupes en marche sont logées chez l'habitant. Les maires des *gîtes d'étapes* doivent veiller à ce que leurs administrés satisfassent à l'obligation de prêter aux officiers, sous-officiers et soldats les ustensiles de cuisine, et de leur donner place « au feu et à la chandelle. »

Attributions administratives du maire comme agent du pouvoir central. — En tant que délégué du Gouvernement et agent du pouvoir central le maire a encore des attributions administratives ; il est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements ; de l'exécution des mesures de sûreté générale, et de diverses fonctions spéciales. Ainsi, il procède à la revision des listes électorales, il publie les rôles nominatifs des contributions directes, il dresse chaque année, d'accord avec la *commission municipale scolaire*, la liste de tous les enfants âgés de 6 à 13 ans et avise les personnes qui ont charge de ces enfants, de la rentrée des classes. Insistons sur ce point qui est de si grande importance.

Commission scolaire. — Une commission scolaire est instituée dans chaque commune pour surveiller et encourager la fréquentation des écoles. Elle se compose du maire, président, d'un des délégués du canton et de membres désignés par le Conseil municipal en nombre égal, au plus, au tiers des membres de ce Conseil. Lorsqu'un enfant ne fréquente pas régulièrement l'école, la commission apprécie les motifs d'absence, elle peut ordonner l'inscription à la porte de la mairie du nom de la personne responsable (parents, tuteur), avec l'indication du fait relevé contre elle, et enfin adresser au juge de paix une plainte en *contravention*.

La contravention peut entraîner condamnation aux peines de *simple police*, c'est-à-dire une *amende* de 1 à 15 francs, et, en cas de récidive et de refus persistant, un emprisonnement de 1 à 5 jours.

La commission n'a pas d'ailleurs à s'immiscer dans les méthodes d'enseignement.

On peut voir que la loi sur l'instruction obligatoire ne comporte comme sanction que des pénalités légères, car la peine de l'emprisonnement ne serait appliquée qu'à la dernière extrémité. Le législateur a compté sur la raison des citoyens qui, à défaut des considérations d'ordre public, doivent comprendre de plus en plus l'intérêt qu'ont leurs enfants à recevoir l'enseignement primaire.

En outre, nous sommes encore dans une période de transition, et la loi appliquée avec une extrême prudence n'a pas porté tous ses fruits. Les commissions scolaires ne fonctionnent pas partout avec régularité : ses membres et le maire lui-même hésitent avant de frapper un voisin, un compatriote immédiat. De bons esprits se préoccupent de remédier à cet état de choses : il ne faut pas que les citoyens s'accoutument à croire qu'une loi peut rester à l'état de lettre morte, ou qu'elle peut être appliquée inégalement selon le bon plaisir des hommes qui ont reçu mission de la faire respecter; rien ne saurait être plus dangereux au point de vue des mœurs publiques. Les atteintes à la loi, même celles qui semblent le plus légères, introduisent à la longue le désordre dans l'État « comme les petites dépenses souvent répétées dérangent les fortunes. » Si une loi se trouvait inapplicable, il vaudrait mieux l'abroger que de tolérer qu'elle ne fût pas exécutée. Mais une loi aussi bienfaisante, aussi juste, aussi patriotique que celle-ci n'est pas dans ce cas, et bientôt, nous en sommes convaincu, la statistique pourra constater que le nombre des jeunes gens illettrés, — des infirmes intellectuels à la conscription, — se réduit au point de ne plus constituer dans la population qu'une infime exception ¹.

1. Au moment où nous corrigeons les épreuves de ce livre le *Bulletin administratif de l'instruction publique* vient de pu-

La police judiciaire. — Le maire, comme agent du pouvoir central, exerce encore d'importantes fonctions qui sont en dehors de l'administration proprement dite. Il est *officier de police judiciaire* et enfin *officier de l'état civil*.

Comme officier de police judiciaire, il assiste le procureur et le juge d'instruction dans la recherche des crimes et délits. Il n'est, il est vrai, qu'un officier auxiliaire ; mais en cas de flagrant délit, il peut faire tous les actes que ferait le juge de paix : il a le droit de *requérir la force publique*, c'est-à-dire la gendarmerie, les gardes champêtres ou forestiers, la troupe de ligne. Il requiert également, s'il est nécessaire, le médecin le plus voisin. Il dresse les procès-verbaux constatant le délit, l'état des lieux, le résultat des perquisitions, la déclaration des personnes entendues, les réponses du prévenu à l'interrogatoire immédiat. Alors, c'est par lui-même qu'il doit agir, et il ne peut faire agir à sa place, comme en matière de police municipale, le garde champêtre.

Devant le tribunal de simple police, en cas d'empêchement du commissaire ou lorsqu'il n'y en a pas dans le canton, les *fonctions de ministère public* peuvent être rem-

blier, en date du 10 juillet 1895, une circulaire ministérielle adressée aux Membres des *délégations cantonales*, des *Caisses de écoles* et des *Commissions scolaires*. Elle est inspirée par cette pensée, que si « l'œuvre des lois est finie, celle des mœurs ne l'est pas. » — « Les comités, dit M. Poincaré, doivent servir de trait d'union entre l'école, la famille et la société. Les membres de ces comités représentent dans l'école les intérêts de la nation, et devant les familles les droits de l'école. — L'école est la première, j'entends à la fois la plus humble et la plus importante des institutions sociales, celle qui prépare, pour nous succéder, de jeunes générations animées de l'esprit patriotique et républicain. — Des raisons, les unes graves et douloureuses, les autres futiles et condamnables, font que l'enfant, dans une grande partie de la France, gaspille en fait un cinquième, un quart, parfois un tiers du temps qu'il doit à l'école et que l'école lui doit. » — Suit l'indication des mesures pratiques au moyen desquelles les comités sont invités à servir la cause de l'enseignement populaire.

plies par le maire ou l'adjoint du chef-lieu, ou par celui d'une autre commune désigné par le procureur général.

Comme officier de police judiciaire, le maire est sous la *surveillance* (c'est le terme consacré) du procureur de la République; il en est de même lorsqu'il agit comme officier de l'état civil.

L'état civil. — Le Code civil, articles 34 et suivants, prescrit dans chaque commune la tenue des *registres de l'état civil*. Les *actes de l'état civil* sont rédigés par le maire ou par l'adjoint délégué à cet effet ou enfin, à leur défaut, par un conseiller municipal; ils sont relatifs à la naissance, au mariage et à la mort. L'expression vient de ce qu'ils servent à déterminer la situation ou l'état des personnes dans la *société civile*, dans la *cité* au sens antique.

Au moyen âge la constatation de ces événements n'avait pas lieu d'une manière régulière. L'institution des registres de l'état civil ne date que de François I^{er}; elle resta très imparfaite jusqu'à la Révolution. Ils étaient tenus dans chaque paroisse par le curé; — par suite, les protestants et les juifs n'y pouvaient figurer. La Constituante laïcisa l'institution et la remit à l'autorité civile; les municipalités furent désignées à cet effet en 1792, puis plus tard en 1800, spécialement les maires et les adjoints.

Les actes de l'état civil sont des procès-verbaux ou actes authentiques de constatation, qui créent pour les individus des droits ou des devoirs sociaux. Ainsi un acte de naissance, établissant l'âge d'une manière certaine, sert à déterminer l'époque où l'on doit faire son service militaire et où l'on est électeur et éligible. De l'acte de mariage résultent des obligations légales pour les deux époux, — et pour la femme, l'*incapacité* de soutenir un procès ou de se livrer au commerce sans l'autorisation de son mari. L'acte

de décès donne la date précise de la *dissolution* du mariage ou de l'*ouverture* d'une succession.

En raison de leur importance, la loi interdit de tenir ces actes sur des feuilles volantes : il existe un registre spécial pour chacun d'eux, et ce registre est tenu en double ; un exemplaire reste aux archives de la commune, et l'autre est envoyé à la fin de chaque année au greffe du tribunal de l'arrondissement.

Les registres de l'état civil sont publics. Toute personne peut s'en faire délivrer des *extraits* en acquittant les frais de timbre et d'*expédition*, c'est-à-dire de copie. Dans certains cas même, l'extrait est délivré gratuitement, par exemple lorsqu'il s'agit d'un acte de naissance à produire pour verser des fonds à la *caisse nationale des retraites pour la vieillesse*. L'extrait doit être signé par le maire ou par l'adjoint délégué ; sa signature est *légalisée* — certifiée authentique — par le juge de paix ou par le président du tribunal civil.

Le Code formule pour les différents actes, les dispositions générales suivantes : « Ils énonceront l'année, le jour et l'heure où ils seront reçus, les prénoms, noms, âge, profession et domicile de tous ceux qui y seront dénommés. — Rien n'y peut être inséré que ce qui doit être déclaré par les comparants. — Les témoins produits ne pourront être que du sexe masculin, âgés de 21 ans au moins, parents ou autres ; et ils seront choisis par les personnes intéressées¹.

1. En vertu de ce principe que « ce qui n'est pas défendu par la loi est permis », le témoin peut être un étranger ou un illettré. Il en est autrement pour les actes *notariés*, où les témoins doivent être citoyens français, domiciliés dans la commune et capables de signer.

L'*interdiction pour les femmes de servir de témoins dans les actes*, doit être considérée comme la conséquence de l'ancien préjugé qui faisait regarder même en justice le témoignage de la femme comme inférieur à celui de l'homme (il faut le témoignage de deux femmes pour contrebalancer celui d'un homme, disait encore le Code de Berne en 1820). Cette disposition, qui n'est plus en rapport avec les idées modernes, disparaîtra de nos lois, — cela n'est pas douteux ; déjà l'Italie, qui a notre Code civil, l'a réformé sur ce point.

L'officier de l'état civil donnera lecture des actes aux parties comparantes. — Ces actes seront signés par lui, par les comparants et les témoins; ou mention sera faite de la cause qui empêchera les comparants ou les témoins de signer.

Quant aux dispositions particulières, en voici le résumé : *Naissance*; la déclaration doit être faite dans les 3 jours. — L'enfant doit être présenté à la mairie : toutefois, si le transport du nouveau-né est jugé dangereux, le maire se rend au domicile du nouveau-né, et dans les centres populeux un médecin est délégué à cet effet. — Le déclarant est le père, ou à défaut du père, le médecin, la sage-femme ou toute autre personne qui aurait assisté à la naissance; ils sont tenus de faire la déclaration dans le délai légal, sous peine d'encourir une condamnation variant entre 6 jours et 6 mois de prison avec une amende de 16 à 300 francs. — L'acte est rédigé de suite en présence de 2 témoins.

Mariage. L'acte doit être précédé de 2 publications faites à 8 jours d'intervalle devant la porte de la mairie, et cela dans chacune des communes où les futurs époux ont leur domicile s'ils n'habitent pas dans la même localité, et dans celles où habitent les parents si leur domicile est distinct de celui de leur fils âgé de moins de 25 ans ou de leur fille âgée de moins de 21 ans, — le consentement des parents étant, au-dessous de cet âge, une condition nécessaire de la célébration du mariage. Ces diverses publications sont prescrites pour que les empêchements au mariage puissent être connus, et l'opposition faite s'il y a lieu.

Le mariage ne peut pas être célébré avant le troisième jour depuis et non compris celui de la seconde publication, — ni après un an écoulé; dans ce dernier cas, de nouvelles publications seraient nécessaires. L'officier de l'état civil ne peut procéder à la célébration du mariage qu'autant que les différentes pièces à produire lui ont été remises : les actes de naissance qui font connaître que les futurs époux ont l'âge requis (15 ans pour la jeune fille et 18 ans pour le jeune homme), — les certificats des publications faites; — en outre, si les parents sont empêchés d'assister au mariage, un acte notarié constatant le

consentement des pères et mères ou autres ascendants.

Le mariage est célébré publiquement, et devant 4 témoins aussitôt après l'acte est dressé. Il doit contenir la déclaration qu'il a été fait ou qu'il n'a pas été fait de contrat de mariage. Le mariage en lui-même est bien un contrat par consentement mutuel que la Société constate solennellement et garantit, mais il ne faut pas confondre le contrat *du* mariage qui a lieu devant l'officier de l'état civil et unit les *personnes* avec le contrat *de* mariage qui est passé devant notaire et concerne les *biens*. L'officier de l'état civil remet aux époux un *certificat* de la célébration du *mariage civil*, suivant l'expression dont on se sert pour distinguer le mariage réglé par la loi et consacré par l'État de la bénédiction nuptiale qu'on appelle souvent le mariage religieux.

La loi interdit au prêtre de célébrer la cérémonie religieuse « sans qu'il lui ait été justifié d'un acte de mariage préalablement reçu par l'officier de l'état civil; » le certificat sert aux fidèles à faire cette preuve.

Décès. L'acte de décès est dressé sur la déclaration de deux témoins qui seront, dit le Code, les deux plus proches parents ou voisins. « Il contiendra les prénoms, nom, âge, profession et domicile de la personne décédée; les prénoms et nom de l'autre époux, si la personne décédée était mariée ou veuve; — les prénoms, noms, âges, professions et domiciles des déclarants; et, s'ils sont parents, leur degré de parenté. Le même acte contiendra de plus, autant qu'on pourra le savoir, les prénoms, noms, profession et domicile des père et mère du décédé et le lieu de sa naissance.

Le contrat *d'adoption* n'est pas formé devant l'officier de l'état civil, mais devant le juge de paix. Cependant, après qu'il a été ratifié par le tribunal de première instance et par la Cour d'appel, il doit être inscrit sur le registre des naissances dans la commune à laquelle appartient la personne qui adopte.

Conclusion sur les fonctions du maire. — On a dû être frappé du nombre et de l'importance des attributions du maire. Dans les communes, les fonc-

tions ne pouvaient pas se diviser comme dans les circonscriptions administratives plus étendues¹. Ce magistrat, dans les villes, est d'ailleurs assisté et aidé par plusieurs adjoints, et en outre par divers employés de mairie. Mais il faut reconnaître que la situation de maire, qui est un grand honneur pour celui qui l'occupe, entraîne de grands devoirs et exige beaucoup de dévouement à la chose publique.

1. De même les fonctions d'un préfet qui sont moins nombreuses que celles d'un maire le sont plus que celles d'un ministre. On constate ici une loi sociologique de « différenciation » progressive, analogue à celle que les physiologistes ont observée pour les fonctions de la vie, qui exigent des organes distincts chez les êtres les plus développés.

CHAPITRE XIX

LE BUDGET. LA VIE COMMUNALE

Caractères propres du budget communal. — La dernière partie de la loi du 5 avril 1884 est consacrée au budget et à la comptabilité des communes.

Le budget de chaque commune est proposé par le maire, de même que celui du département par le préfet, et celui de l'État par le Ministre des finances. Il est voté par le Conseil municipal, de même que le Conseil général vote celui du département, et le Parlement celui de l'État; il est réglé enfin par le préfet ¹, tandis que le budget départemental est réglé par décret et le budget national par une loi.

Le budget de la commune et le budget du département, au lieu de commencer par le tableau des dépenses comme celui de l'État, énumèrent au contraire les recettes prévues avant les dépenses; le titre des recettes est voté avant celui des dépenses. La raison en est que le Conseil municipal et le Conseil général n'ont pas le pouvoir discrétionnaire du Parlement en matière d'impôt; l'État fixe les limites des contributions qu'ils ont la faculté d'imposer. Par suite, ils

1. Par exception, le budget doit être soumis à l'approbation du Président de la République, lorsque le revenu d'une ville est de 3 millions de francs.

doivent se régler davantage d'après l'état des recettes pour fixer celui des dépenses.

Il ne faut pas oublier, cependant, qu'une grande partie des dépenses est obligatoire. L'État accorde d'ailleurs, s'il est nécessaire pour y pourvoir, une subvention aux communes pauvres¹. Les articles de la loi municipale concernant les recettes, précèdent ceux qui traitent des dépenses. Quand il s'agit de dépenses facultatives, il n'est pas mauvais que le conseil municipal avant de les adopter ait pu se rendre compte des impositions qu'elles doivent entraîner. Toutefois, comme le maire est déterminé à établir une partie du budget des recettes par la nécessité de faire face à certaines dépenses qu'il juge utiles, et comme on comprend mieux la légitimité des impositions quand on s'est rendu compte des services auxquels elles sont destinées, nous commençons comme pour le budget de l'État, par les dépenses².

Le budget communal se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire. Les dépenses du premier comprennent les dépenses annuelles et permanentes, celles du second les dépenses accidentelles ou temporaires.

Les unes et les autres se subdivisent en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives, de telle sorte qu'une dépense obligatoire du budget extraordinaire,

1. « En général, ces secours s'appliquent aux établissements scolaires, aux églises ou aux chemins vicinaux. — Les secours sont accordés par l'État aux communes, sur leur demande et sur la proposition du Conseil général. » L. Béquet.

2. Les deux systèmes ont leurs partisans dans l'administration, et il y a, en somme, de bonnes raisons à faire valoir de part et d'autre. L'ordre que nous avons adopté nous paraît plus favorable à la clarté de l'exposition dans cet ouvrage.

passé avant une dépense facultative du budget ordinaire. Il faudrait renoncer à cette dernière, en cas d'insuffisance de ressources.

Les Dépenses obligatoires. — Ce sont celles que l'administration supérieure a le droit d'imposer aux communes, et d'inscrire d'office à leur budget, si le conseil municipal ne les a pas votées.

L'article 136 de la loi municipale les énumère dans l'ordre suivant :

1° L'entretien de l'hôtel-de-ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ; 2° Les frais de bureau..., l'abonnement au *Bulletin des communes* — et au *Bulletin des lois* (pour les chefs-lieux de canton) ; 3° Les frais de recensement de la population, ceux des assemblées et des cartes électorales ; 4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille (ces livrets sont remis aux nouveaux mariés pour être présentés à la Mairie quand il s'agira de faire dresser un acte de naissance ou de décès) ; 5° ... Les frais de perception (des revenus communaux) ; 6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune ; — 9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois ; 10° Le contingent assigné à la commune dans la dépense des enfants assistés et des aliénés ; 11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les *fabriques* ne pourront y pourvoir (Le conseil de *fabrique* est l'ensemble des personnes qui ont l'administration des revenus et des dépenses d'une église, le maire ou un adjoint en fait partie de droit ; le bureau de ce conseil se compose de trois *marguilliers* qui sont des laïques de la paroisse) ; 13° La clôture et l'entretien des cimetières... ; 16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ; 17° L'acquittement des dettes

exigibles ; 18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi.

Les services publics dans la commune. — En somme, l'État exige que la commune assure les services concernant les intérêts collectifs de la nation et ceux qui sont indispensables à la vie communale proprement dite. Comme il existe une étroite solidarité entre tous les groupes sociaux d'un même pays, la distinction entre les deux sortes de services n'a rien d'absolu ; cependant les allocations pour l'abonnement au *Bulletin des Lois*, pour le recensement, pour l'état civil, pour l'instruction publique, sont plutôt destinées à l'exécution des mesures d'administration générale, et les dépenses faites pour la police ou pour l'entretien des édifices communaux ont davantage un caractère d'intérêt local.

Instruction publique. — Examinons de plus près la part contributive de la commune dans le service de l'instruction publique d'abord, puis dans celui de la voirie, et enfin dans l'assistance publique.

En principe l'enseignement supérieur est à la charge de l'État, mais des lois spéciales associent aux dépenses qu'il entraîne les départements et certaines communes. C'est ainsi que les villes où se trouvent des Facultés, doivent pourvoir à l'entretien des bâtiments.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire, il en est de même pour les lycées. Mais en outre, les collèges proprement dits sont fondés et entretenus par les communes où ils se trouvent ; ils peuvent d'ailleurs être *subventionnés* par l'État. Elles ont à fournir le local et le mobilier nécessaire à la tenue des cours, et quand elles établissent un établissement de ce genre,

elles doivent garantir pour 5 ans au moins, le traitement du principal et des professeurs pour le cas où les revenus propres du collège n'y suffiraient pas. Ainsi la dépense est facultative en ce sens qu'une commune n'est jamais forcée d'avoir un collège, mais une fois l'établissement créé, elle devient obligatoire.

L'administration financière des collèges n'est pas uniforme partout. Ou bien le collège est en *régie* et alors il est administré pour le compte de la ville, qui subit le déficit, ou encaisse le bénéfice; ou bien la commune alloue une subvention fixe au principal qui gère l'établissement pour son compte personnel et à ses risques et périls ¹.

Les dépenses de l'enseignement primaire sont obligatoires pour toutes les communes; mais elles ne sont pas seules à les supporter. Leur part contributive a été fixée par la loi du 19 juillet 1889.

Art. 1^{er}. — Les dépenses ordinaires de l'enseignement primaire sont à la charge de l'État, des départements et des communes selon les règles édictées par la présente loi;

Art. 4. — Sont à la charge des communes : 1° L'indemnité de résidence; 2° L'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles primaires; le logement des maîtres ou les indemnités représentatives; 3° Les frais de chauffage et d'éclairage des classes dans les écoles primaires; 4° La rémunération des gens de service dans les écoles maternelles publiques et, si le conseil municipal décide qu'il y a lieu, dans les autres écoles primaires publiques; 5° L'acquisition, l'entretien et le renouvelle-

1. Dans les deux cas les professeurs sont nommés par le Ministre de l'instruction publique, et comme ils ne sont pas rétribués directement sur le budget communal, mais sur le budget du collège — qui malgré la subvention en est tout à fait distinct, ils ne font pas partie des agents salariés de la commune et peuvent exercer des fonctions municipales.

ment du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement ; 6° Les registres et imprimés à l'usage des écoles ; 7° Les allocations aux chefs d'atelier, contremaîtres et ouvriers, chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre.

Art. 5. — L'approbation ministérielle ne sera donnée pour les écoles primaires supérieures et pour les cours complémentaires que si la commune s'est engagée à inscrire pour cinq ans au moins les dépenses qui lui incombent pour ces deux établissements, au nombre des dépenses obligatoires.

L'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 est ainsi conçu :

Toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire *publique*¹. Toutefois le conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes pour l'établissement et l'entretien d'une école. — Un ou plusieurs *hameaux* dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine.

Lorsque la commune ou la réunion des communes compte 500 habitants et au-dessus, elle doit avoir au moins une école spéciale pour les filles, à moins d'être autorisée par le conseil départemental à remplacer cette école *spéciale* par une école *mixte*.

La Voirie. Les Canaux. Les Chemins de fer. Les routes. — Nous avons vu déjà que l'État et que les départements consacrent des sommes très fortes au service de la voirie, c'est-à-dire à cette partie de l'administration qui a pour objet les voies de communication. Les dépenses afférentes à l'établissement et à l'entretien des chemins, ou à la *vicinalité*, comme on dit encore pour les campagnes, occupent

1. Une école libre subventionnée ne peut plus tenir lieu d'école publique.

de même une place considérable dans le budget des communes. Il importe d'en comprendre la raison.

Dans l'organisme social les voies de communication remplissent une fonction analogue à celle des artères et des veines dans notre corps. Elles représentent le système circulatoire et rendent possible d'une extrémité du pays à l'autre l'échange des services, qui constitue par excellence la vie sociale. La civilisation et la prospérité d'un pays peuvent se mesurer à leur développement. Les voies de communication sont de différentes sortes. Les cours d'eau navigables et flottables — ces chemins qui marchent — sont un présent de la nature, bien qu'ils aient besoin souvent d'être appropriés à leur destination par d'importants travaux. Les canaux¹ relient entre elles les voies navigables naturelles ou les font communiquer à la mer.

Les canaux, d'une manière générale, font partie du domaine public national, qu'ils soient exploités par l'État ou bien par des compagnies concessionnaires ; — leur police relève de la grande voirie.

Code civil, art. 538. Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, rai et relais (*alluvions*) de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public.

Cet article s'applique également aux canaux de navigation ainsi qu'aux chemins de fer. Néanmoins il existe des

1. Il s'agit ici, bien entendu, des canaux de *navigation*. Notons que les canaux d'*irrigation* occupent une part importante dans les services d'intérêt public au point de vue de l'agriculture ; soit qu'ils appartiennent à l'État ou à des compagnies, les particuliers paient un droit pour les prises d'eau destinées à irriguer leurs terres.

canaux de navigation *vicinale*, qui ont été creusés et qui sont entretenus par le concours de plusieurs communes pour faciliter le débouché de leurs produits ou bien les arrivages d'un marché. Nous avons là un exemple de ces œuvres d'*utilité intercommunale* en vue desquelles peuvent se former les syndicats de communes appartenant à un même département ou à des départements limitrophes.

On distingue les canaux *latéraux* et les canaux à *point de partage*. Les premiers sont renfermés dans un même bassin principal et n'ont qu'une seule pente; tels sont les canaux latéraux de la Loire et de la Garonne. Les seconds réunissent deux ou plusieurs bassins, ils ont des pentes en sens opposé, tels sont le canal de Bourgogne, les canaux du Midi et du Centre. De même que les chemins de fer, ils ne peuvent être établis qu'après une enquête administrative et en vertu d'une loi d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les droits de navigation ou *péages*, sur les canaux exploités au compte de l'État comme sur les fleuves et rivières, ont été supprimés par une loi en 1880. Pour les autres, la loi qui les concède fixe un tarif maximum, susceptible d'être abaissé. La compagnie des chemins de fer du Midi est concessionnaire en même temps du canal du Midi¹; mais on attribue ordinairement les deux sortes de concessions à des sociétés différentes afin de favoriser par la concurrence l'abaissement des tarifs.

La grande voirie comprend en outre les chemins de fer et les grandes routes (sans parler des rues de Paris).

En dehors des principales lignes d'intérêt général, il y a des chemins de fer d'intérêt local qui peuvent être établis par les départements et par les communes

¹ La concession qui était de 40 années expire en 1898.

avec ou sans le concours des propriétaires qui en tirent profit.

Ils ont pour objet de relier les localités secondaires entre elles ou avec les grandes lignes ; le Conseil général en arrête la direction, et un décret intervient pour déclarer l'*utilité publique* et permettre d'exécuter les travaux.

La locomotion à vapeur est plus coûteuse que le transport simple effectué au moyen des cours d'eau ; mais par la rapidité de la circulation, elle rend de si grands services que l'extension du réseau des voies ferrées est considérée par les gouvernements comme une des principales conditions du progrès dans la nation. Toutefois les canaux conservent leur avantage, lorsqu'il s'agit du trafic des marchandises lourdes et encombrantes telles que la houille, le bois, les moellons, dont le transport n'a pas besoin d'être rapide. Aussi l'administration des travaux publics fait-elle tous ses efforts pour développer simultanément les voies navigables et les voies ferrées.

Les chemins de fer n'ont pas rendu inutiles les grandes routes qui existaient, ni l'établissement de routes nouvelles. « Le mouvement commercial est sans doute moindre qu'autrefois sur les routes parallèles au tracé des chemins de fer, mais pour le transport des voyageurs ou des marchandises, il est devenu incomparablement plus actif sur les routes qui s'en éloignent ou dans les interstices du réseau des voies ferrées parce qu'il s'opère entre ces deux branches de la viabilité un continuel mouvement de va-et-vient ¹ ».

Les routes *nationales* vont de Paris aux frontières et

1. Cauwés, *Cours d'Économie politique*, 1^{re} partie, livre 1^{er}.

aux grands ports militaires; il y en a, en outre, une partie qui font communiquer la capitale avec certaines villes de l'intérieur ou relie entre elles les villes les plus importantes. La construction et l'entretien de ces routes est à la charge de l'État; le ministère des travaux publics y pourvoit au moyen du personnel des *ponts et chaussées*. Les cours d'eau navigables et les canaux rentrent aussi dans le service des ingénieurs des ponts et chaussées, qui ont sous leurs ordres les conducteurs et divers agents inférieurs. Les routes *départementales* sont la propriété du département et leur entretien est à sa charge.

D'après un projet qui paraît avoir toutes chances d'aboutir, les routes nationales vont être prochainement déclassées et leur entretien confié avec subvention de l'État, sous le contrôle du ministère des travaux publics, à l'administration du département pour la portion qui le traverse. Cette mesure rentre dans le système des réformes inspirées par l'esprit de décentralisation, en tant qu'il est compatible avec l'unité gouvernementale.

Chemins vicinaux. — La *petite voirie*, outre les voies de communication intérieures des villes et des villages, comprend les *chemins vicinaux* et les *chemins ruraux*.

Les chemins de fer, les canaux et les grandes routes ne suffiraient pas; le réseau des voies de communication doit être complété par les chemins de proportions moindres. Le flot principal circule dans les grandes artères, « mais la circulation locale se produit sur ces chemins qu'on pourrait comparer aux vaisseaux capillaires dont le réseau est si ténu et si serré ».

« Si l'on veut avoir une idée de l'importance de la viabilité proprement dite, ce ne sont seulement pas les routes départementales ou nationales qu'il convient de se représenter, mais les chemins ruraux qui relient les exploitations entre elles, les chemins vicinaux qui forment le trait d'union entre les cultures et les agglomérations d'habitants. Les lacunes de ce premier réseau ont pour conséquence le ralentissement de la circulation générale. Tout ce qui rapproche le consommateur et le producteur est un bien. Les progrès de la locomotion ont fait souvent appliquer d'une manière trop exclusive cette vérité aux grandes voies de transport. Les voies de circulation locale ont le même effet, et l'utilité en est d'autant plus appréciable qu'elles comportent des distances et par suite des frais moindres ¹. »

Si l'on veut comprendre à quel point il importe d'avoir des chemins qui soient non seulement en nombre suffisant, mais dans un bon état d'entretien, il suffit de remarquer que la force dépensée pour la traction est d'autant moindre que la voie publique est mieux préparée. Au moyen âge, les routes étaient dans un état si défectueux que le service de la corvée imposé aux paysans pour rentrer les foins du seigneur, devait s'effectuer par des chariots à quatre roues attelés de seize bœufs et plus. On a calculé que sur une chaussée en pierre et bien entretenue, l'effet utile de la force employée à la traction devient cinquante fois plus grand que sur un chemin mal nivelé, défoncé et rempli d'ornières.

Les chemins *vicinaux* (du latin *vicinus*, voisin) sont ceux qui font communiquer ensemble deux ou plusieurs communes. Les chemins ruraux (*rura* en latin signifie les campagnes) peuvent avoir le même objet, ou se trouver seulement dans l'intérieur d'une

1. Cauwés, *Économie politique*, tome 1^{er}, page 338.

commune ; étant moins importants que les premiers, ils ne sont pas classés et ils ne constituent pas une dépense obligatoire pour les communes.

Les chemins vicinaux sont classés et reconnus comme ayant une utilité publique par les autorités départementales.

Ils se divisent en trois classes : 1^o chemins vicinaux de grande communication ; 2^o chemins vicinaux d'intérêt commun ; 3^o chemins vicinaux ordinaires.

Les premiers mènent au chef-lieu de canton, traversent souvent plusieurs cantons et vont se relier à des routes ; ils sont plus larges que les autres.

« L'intérêt qu'ils présentent étant à la fois départemental et communal, c'est au Conseil général qu'il appartient d'en opérer le classement, sur la proposition du préfet, d'en déterminer la direction et de désigner les communes qui doivent contribuer aux dépenses qu'ils occasionnent. Ces chemins peuvent recevoir une subvention du département. Ils sont placés sous l'autorité immédiate du préfet, pour ce qui concerne l'exécution des travaux et de la police ¹. »

Les chemins *d'intérêt commun* servent à un groupe de communes qu'ils traversent. Ils sont classés par arrêté du préfet, après avis des conseils municipaux ; la police en est confiée aux maires. L'arrêté fixe la part contributive de chacune des communes intéressées.

Les chemins vicinaux *ordinaires* dont la largeur est encore moindre (7 mètres en moyenne, au lieu de 14 et 10) mènent simplement d'un village à l'autre et sont à la charge de la commune sur laquelle ils se trouvent.

1. Cadet, *Dictionnaire usuel de Législation*.

AGENTS VOYERS. — Les agents voyers sont chargés de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux, tandis que les travaux de la grande voirie appartiennent au corps des ponts et chaussées. Ce sont des fonctionnaires départementaux ; leur traitement est fixé par le Conseil général. Il y a d'ordinaire par département un agent voyer résidant au chef-lieu, un agent voyer d'arrondissement et un agent voyer cantonal. Les agents voyers prêtent serment et peuvent constater les contraventions et les délits. Dans l'ancienne monarchie, de saint Louis à Louis XIII, l'intendant général des voies publiques s'appelait le *grand voyer de France* ; Sully porta ce titre, ce fut lui qui fit planter des arbres le long des routes.

Chemins ruraux. — Les chemins ruraux sont encore des chemins publics, et ne sont pas des propriétés privées ; ils ont pour les habitants d'une commune une grande importance, car ils donnent accès soit à une fontaine publique, soit à un abreuvoir, à un pâturage communal, ou bien encore ils sont nécessaires à l'exploitation d'un canton de terres plus ou moins considérable. Ils ne sont pas *classés*, mais il est procédé à leur *reconnaissance*, et une fois *reconnus* ils sont *imprescriptibles*, — c'est-à-dire que la *possession trentenaire* d'une portion de ces chemins n'en saurait donner la propriété à ceux qui auraient commis ces empiètements (contrairement à ce qui a lieu lorsqu'il s'agit des propriétés privées). Ils appartiennent à tous et personne ne peut se les approprier.

Assistance publique. L'assistance médicale.
— La loi du 15 juillet 1893, dont l'importance sociale

est considérable, a rendu obligatoires pour les communes les dépenses d'assistance médicale gratuite.

Tout Français malade privé de ressources reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile, ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier.

Le Conseil général délibère sur l'organisation du service de l'assistance médicale, la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattachée chaque commune ou *syndicat de communes*, ainsi que sur la part de la dépense incombant aux communes et au département.

Le *domicile de secours* s'acquiert par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation¹; il se perd par une absence ininterrompue d'une année. Lorsque l'individu n'a pas de domicile de secours communal, l'assistance médicale est à la charge du département ou de l'État.

Dans chaque commune un *bureau d'assistance* assure le service de l'assistance médicale. La *commission administrative* de ce bureau dresse la liste des personnes susceptibles d'être admises à bénéficier des soins gratuits. Cette liste est soumise à l'approbation d'une *commission cantonale* composée du sous-préfet, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement et du juge de paix.

En vertu de la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, plusieurs communes peuvent s'associer par consentement mutuel, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée (le décret d'institution le mentionne), pour secourir les malades, les vieillards, les enfants et les incurables. Dans ce cas, une même commission peut administrer les secours, d'une part, à domicile, et d'autre part, à l'hôpital ou à l'hospice. Pendant toute la durée de l'association, les communes associées sont obligées de

1. L'émancipation est l'acte qui confère au mineur une *demi-capacité* légale et en particulier la faculté de choisir son domicile et de prendre un état. Elle se fait sur la déclaration du père devant le juge de paix, mais jamais avant l'âge de 15 ans.

payer la part contributive à laquelle elles se sont engagées.

www.libtool.com.cn

Jusqu'à la loi nouvelle le service de l'assistance publique dans les campagnes laissait en général beaucoup à désirer. Les seules dépenses obligatoires se rapportant à la charité étaient celles qui concernaient les enfants assistés et les aliénés indigents : l'État, les départements et les communes participent à ces dépenses.

Bureaux de bienfaisance. — D'une manière générale, deux sortes d'établissements sont affectés à l'assistance publique. Ce sont, d'une part, les bureaux de bienfaisance, chargés des secours à domicile, et, d'autre part, les hospices et hôpitaux.

Il n'existe pas dans toutes les communes un bureau de bienfaisance, et elles ne sont pas obligées d'en avoir. Notre droit public n'a pas admis le principe de la *taxe des pauvres* qui existe en Angleterre — où il a donné les plus mauvais résultats (encourageant la fainéantise des *professionnels* de la mendicité au détriment des citoyens laborieux contraints de les entretenir en payant un impôt très lourd).

Les bureaux de bienfaisance sont institués par décret, sur l'avis du Conseil municipal, lorsqu'il est justifié d'un revenu annuel de 50 francs au moins. Ils jouissent de l'existence civile et ont une *personnalité morale* distincte de celle de la commune. Les commissions administratives des bureaux de bienfaisance sont composées du Maire président, et de 6 membres renouvelables nommés pour quatre ans ; 2 de ces membres sont élus par le Conseil municipal, et les 4 autres sont nommés par le Préfet. Le nombre des membres renouvelables peut, en raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par décret rendu sur l'avis du

Conseil d'État. Aux *administrateurs* peuvent être adjoints des *commissaires et des dames de Charité*; ces dernières, particulièrement, rendent les plus grands services dans la répartition des secours.

La dotation des bureaux de bienfaisance se compose : 1^o de la partie des biens possédés par eux avant la Révolution, qui leur a été rendue par diverses mesures législatives de 1797 à 1807; 2^o de ceux qu'ils ont été autorisés depuis à acquérir; 3^o du produit des dons et legs qu'ils ont été autorisés à accepter. — Aux revenus de ces biens (loyers, fermages, coupes de bois, arrrages des valeurs mobilières) s'ajoutent : le produit des collectes et des quêtes, — la part attribuée aux pauvres dans le prix des concessions au cimetière (un tiers, dont une fraction revient aux hospices et hôpitaux), — le produit des droits sur les spectacles, concerts, etc.¹ (à partager aussi), — enfin, les subventions accordées par les conseils municipaux.

Hospices et Hôpitaux. — La différence entre les hospices et les hôpitaux est que les premiers reçoivent des hôtes (les orphelins, les enfants trouvés, les vieillards, les incurables) qui doivent y demeurer pendant longtemps ou jusqu'à leur mort, tandis que les seconds sont consacrés au traitement des indigents malades ou blessés. Souvent le même établissement sert à la fois d'hospice et d'hôpital.

Leur origine est très ancienne; l'Hôtel-Dieu, à Paris, date du ix^e siècle. Au xvii^e siècle, sous l'influence de saint Vincent de Paul les établissements hospitaliers se multiplièrent. En 1698, leur administration, qui était

1. Les droits sont du dixième en sus du prix des billets pour les théâtres et concerts quotidiens, du quart de la recette brute pour les bals publics, de 5 p. 100 au maximum pour les concerts non quotidiens. — Cette contribution établie sur les plaisirs publics remonte au xv^e siècle. Malgré les critiques dont elle a été l'objet, elle est bien vue de la population, qui, dans un pays généreux comme le nôtre, aime à associer la bienfaisance à ses amusements.

jusque-là aux mains des ecclésiastiques, fut remise aux communes, sous la surveillance de l'évêque. Pendant la tourmente révolutionnaire leur situation fut compromise. Ils ont été réorganisés sous le Consulat et sous la Restauration.

Actuellement la *commission administrative* des hospices et des hôpitaux est organisée de la même manière que pour les Bureaux de bienfaisance. Dans les centres peu importants, souvent le secrétaire de la mairie lui sert en même temps de secrétaire ; dans les autres, il y a un économiste et divers employés de bureau.

La commission, présidée par le maire, règle l'administration des biens et revenus, et elle délibère sur les budgets, les acquisitions, les adjudications de marchés, les acceptations de dons et legs, etc. Ces délibérations sont soumises au Conseil municipal, qui donne son *avis*, et dont l'approbation est nécessaire lorsqu'il s'agit d'aliéner un immeuble.

Les médecins, chirurgiens et pharmaciens sont nommés par la commission et ne peuvent être révoqués que par le préfet. Le service intérieur peut être confié à des sœurs hospitalières tirées des congrégations reconnues par le gouvernement.

Les revenus se composent : 1° du produit des biens provenant des fondations charitables, de dons et de legs ; 2° du produit des bénéfices qui ont pu être réalisés par les *monts-de-piété*,¹ quand le taux du prêt n'y dépasse pas 5 p. 100 ; 3° de la part qui leur est attribuée sur le *droit des pauvres* ; 4° des subventions départementales et communales, etc.

1. Les *monts-de-piété* ont été créés au moyen âge pour remédier aux abus de l'usure. Ce sont des établissements de prêt sur gages, ayant un caractère de bienfaisance, car les petits prêts les constituent en perte, malgré l'élévation du taux de l'intérêt. Ils sont institués par décret comme établissements d'utilité publique, avec l'assentiment des conseils municipaux. Ils peuvent recevoir des legs, ainsi que des subventions de l'État, des départements et des communes. Les membres du Conseil d'administration, qui est présidé par le maire, sont nommés par le préfet ; leurs fonctions sont gratuites.

Les règles sévères qui président à la comptabilité sont destinées à prévenir toute dilapidation du bien des pauvres, dont l'établissement en tant que personne civile a le dépôt sacré.

Les Caisses des écoles. — Aux institutions de bienfaisance se rattachent les caisses des écoles, dont le but est de favoriser la fréquentation des écoles par des secours en vêtements, en vivres, en objets scolaires, attribués aux enfants pauvres. Il ne faut pas les confondre avec la Caisse pour la construction des maisons d'école, instituée par l'État en 1878. Ce sont des associations particulières, qui, à l'origine, ont été créées par l'initiative privée. En 1867 elles ont reçu la consécration légale et ont été autorisées à recevoir des dons et des legs. La loi du 22 mars 1882 en a rendu l'institution obligatoire dans toutes les communes, et la commission scolaire a été chargée de la répartition des secours. Malheureusement, en 1895, près de la moitié des communes de France ne s'étaient pas encore conformées à cette prescription. C'est là une des causes de l'irrégularité dans la fréquentation des écoles.

« Quelquefois, dit une circulaire ministérielle, un subside minime, un livret de caisse d'épargne, des bons de cantine scolaire, une prime de fréquentation de quelques centimes par semaine, d'autres menus secours accordés par la caisse des écoles aux enfants nécessiteux suffiront pour triompher de bien des obstacles. »

Caisses d'épargne. — Dans les centres de population importante, les conseils municipaux peuvent prendre l'initiative de la création d'une Caisse d'épargne, à la condition de s'engager à pourvoir par une subvention à son administration dans le cas où

les ressources de la caisse seraient insuffisantes. Un décret rendu sur l'avis du Conseil d'État confère à cet établissement le caractère d'utilité publique, et la faculté de bénéficier des dons et legs qui seraient faits en sa faveur.

Les Caisses d'épargne sont destinées à recevoir en dépôt les petites économies et à faciliter ainsi la formation d'un premier fonds aux personnes qui gagnent leur vie par leur travail. Les sommes versées sont remboursées, à la demande des déposants, avec les intérêts cumulés.

Les institutions de prévoyance concourent avec les institutions de bienfaisance à combattre la misère. La création des caisses d'épargne est due encore à l'initiative privée. Celle de Paris a été fondée en 1818 ; elle est la première qui ait existé en France, (les Anglais nous ont précédés de quelques années). En 1835 l'État intervint dans leur organisation, et détermina les sommes qui pourraient y être portées, le taux de l'intérêt, ainsi que les garanties offertes aux déposants. Ceux-ci ont toute sécurité ; les fonds sont versés à la Caisse des dépôts et consignations, ou employés aux achats de rentes.

L'État lui-même a institué en 1881 la *Caisse d'épargne postale*, dite aussi *Caisse nationale d'épargne*. Le minimum des versements en numéraire est de 1 franc, mais la Poste reçoit même, en timbres, des versements inférieurs. Les femmes mariées sont admises à se faire ouvrir des *livrets* sans l'assistance de leur mari. Les *caisses d'épargne scolaires* organisées par les instituteurs, au moyen des *bulletins d'épargne* que délivre la Poste, ont pour but d'habituer de bonne heure l'enfant à l'économie. On a calculé qu'un enfant de 7 ans,

qui économiserait 10 centimes par semaine, aurait une somme de 100 francs à sa majorité. Dans un certain nombre de communes on délivre aux écoliers les plus méritants des livrets de caisse d'épargne en guise de prix.

CHAPITRE XX

LE BUDGET COMMUNAL (SUITE).

L'ADMINISTRATION DE LA VILLE DE PARIS.

Le budget des recettes. Le domaine communal.

— Nous avons à voir maintenant de quelles recettes dispose la commune pour faire face à ses différentes dépenses et pourvoir aux services d'intérêt public dont elle est chargée. La loi municipale, dans l'article 133 consacré aux recettes du budget ordinaire, met en première ligne *les revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance commune.*

Les communes ont des propriétés dont, pour beaucoup d'entre elles, le revenu — contrairement à ce qui a lieu pour l'État et le département — permet de faire face à une partie notable des dépenses. Il en est d'elles comme des particuliers : les unes sont riches, les autres jouissent seulement d'une certaine aisance, les autres sont pauvres et ont même besoin d'être secourues. Pour comprendre le texte de la loi, il faut se rendre compte de la nature des biens de la commune.

D'une manière générale, la propriété communale se compose de terres, de maisons, de *titres de rente* et autres *valeurs mobilières*, et en outre, de biens meubles, depuis la pompe à incendie ou l'horloge jusqu'aux

livres de ses bibliothèques et aux objets d'art de ses musées. www.libtool.com.cn

Tous les biens que la commune possède, comme *personne civile*, se divisent en domaine communal *public* et domaine communal *privé*. Les premiers sont ses rues, places et chemins, ses fontaines et abreuvoirs, les édifices publics (église, mairie, cimetière, etc.); les étrangers peuvent en user comme les habitants domiciliés dans la commune. Ils sont *hors du commerce et imprescriptibles*. Les seconds sont dans le commerce, aliénables et prescriptibles; c'est seulement aux gens du pays qu'ils profitent. Ils comprennent eux-mêmes les biens patrimoniaux et les *communaux* proprement dits. Les biens patrimoniaux sont exploités comme peut l'être un patrimoine individuel, et la commune en perçoit les revenus ainsi que le ferait un particulier. Si c'est une maison, elle la loue; un champ, elle l'affermé; une action ou une obligation industrielle, elle en touche le dividende ou l'intérêt.

Les communaux. — Ce sont les biens dont la jouissance en nature est laissée en commun aux habitants : bois, pâturages, terres labourables, étangs, tourbières...

Le principal mode de jouissance des bois communaux consiste dans l'*affouage* (*ad focum*, pour le foyer), qui comprend aussi bien le bois de construction pris parmi les futaies que le bois de chauffage pris dans les taillis. Ce bois est distribué en nature, suivant certaines règles, aux habitants, dans les communes qui possèdent un domaine forestier; ce sont celles des pays de montagne notamment. Les bois des communes sont soumis en général au *régime forestier* et administrés par le Gouvernement, qui perçoit une taxe à ce titre. En dehors de l'affouage, les coupes de bois sont vendues au profit de la commune.

Les prairies et les landes faisant partie des *communaux*

donnent lieu au *droit de pâturage*; il est distinct de la vaine pâture ¹.

Les terres labourables donnent lieu aussi à une exploitation collective; mais l'expérience montre qu'elles rapportent alors beaucoup moins que lorsqu'elles sont *amodiées* — c'est-à-dire affermées pour une somme d'argent (fermage proprement dit), ou sous condition d'une redevance en nature (métayage).

Le conseil municipal a le droit de retirer aux *communaux* le caractère qui les distingue des biens patrimoniaux, en les affermant pour en obtenir un revenu régulier, — ce revenu devant, bien entendu, servir à l'utilité commune. Mais s'il veut défricher un bois pour le convertir en champs ou en prairies, il doit, dans ce cas particulier, avoir l'autorisation du Gouvernement, qui veille sur la conservation du domaine forestier.

Historique. — L'origine des propriétés communales remonte au moyen âge. D'après le principe féodal les seigneurs étaient maîtres de la terre; mais ils la concédèrent à leurs vassaux pour la faire valoir, sous certaines conditions. Il arriva qu'ils en attribuèrent une partie, non à tel ou tel individu, mais à la communauté des habitants d'une localité, et lui en permirent l'usage d'une manière indéfinie. Ce droit d'usage fut souvent converti en droit de propriété, même sous l'ancien régime. En 1792 les *communités usagères* furent toutes déclarées propriétaires, mais la Convention décréta que les terrains communaux autres que les bois seraient partagés entre les citoyens. Cependant beaucoup demeurèrent alors indivis. Il fut décidé en 1793 qu'ils pourraient être vendus comme les biens nationaux et employés à payer les dettes des communes. Cette disposition fut abrogée quelques années plus tard, puis remise en vigueur en 1813, et abrogée de nouveau en 1816. — Cet exposé rapide permet de comprendre l'inégalité qui existe

1. « La vaine pâture, dit Léon Béquet, est le droit qui appartient aux habitants d'une commune d'envoyer en troupeau communal ou séparément, leurs bestiaux sur les fonds les uns des autres, lorsque ces fonds sont en jachère ou après qu'ils ont été dépouillés de leurs fruits. »

dans le patrimoine des communes ; elle résulte de toute une série de circonstances historiques en même temps que des conditions inégales du sol au point de vue de la production.

Dons et legs. — En outre, dans ce siècle-ci les communes ont pu acquérir de nouveaux biens soit à prix d'argent soit par donation ou par legs. Les libéralités faites par des personnes riches ou sans enfants ne sont pas rares. Des hommes qui ont pu parvenir à la fortune, grâce à l'appui que leur a prêté la commune en se chargeant par exemple de leur instruction, lui témoignent ainsi leur reconnaissance ; d'autres aiment mieux que leurs biens reviennent à la ville ou au village où ils sont nés, qu'à des parents éloignés — dont ils ont eu parfois à se plaindre — ou au Trésor public. Certains legs ont une affectation spéciale et sont attribués à une œuvre de bienfaisance¹, à une école ou à un musée, et servent à perpétuer le souvenir du bienfaiteur dans la mémoire de ses concitoyens. La commune doit alors se conformer aux intentions du testateur sous peine de se voir intenter par les héritiers une action en révocation pour cause d'inexécution des conditions.

En dehors des revenus indiqués au premier alinéa, l'article 133 de la loi municipale énumère les recettes suivantes :

2° Les cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ; — 3° Le produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ; — 4° Le produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'État ; — 5° Le produit des octrois municipaux affecté aux dépenses ordinaires ;

1. M. Morgand cite divers exemples de legs de cette nature qui ont été acceptés par le maire sans qu'ils fussent faits directement au nom de la commune : legs en vue de la création d'un bureau de bienfaisance, — d'un asile de vieillards, — d'un hospice ; legs pour venir en aide l'hiver aux ouvriers sans travail — pour distribution de livres et jouets aux enfants pauvres. (*La Loi municipale.*)

— 6° Le produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis ; — 7° Le produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ; — 8° Le produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ; — 9° Le produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières ; — 10° Le produit des concessions d'eau et l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées par les services communaux ; — 11° Le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ; — 12° La portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police ; 13° Le produit de la taxe de balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie sur leur demande ; — 14° Et généralement le produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes, et de toutes les ressources annuelles et permanentes...

L'établissement des centimes pour insuffisance des revenus est autorisé par arrêté du préfet lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires. Il est approuvé par décret dans les autres cas.

Ce texte est suffisamment clair dans son ensemble et se comprend de lui-même ; bornons-nous à quelques explications.

§ 2. — Lorsque les biens *communaux* sont abandonnés à la jouissance en nature, le conseil municipal peut imposer aux habitants qui y participent une cotisation, particulièrement en ce qui concerne l'affouage ou le pâturage ; mais il n'use pas partout de cette ressource.

§ 3. — Les impôts payés par les contribuables

au profit de la commune, appartiennent soit aux contributions directes, soit aux contributions indirectes. Les impôts directs sont perçus sous la forme de *centimes additionnels*.

Les centimes additionnels. — Le Parlement, en votant annuellement le budget de l'État, autorise en même temps la perception des impôts établis au profit des départements et des communes, et dont le produit fait partie des recettes ordinaires de leur budget.

On donne le nom de *centimes additionnels* à ceux de ces impôts qui font partie des contributions directes : en effet, ils consistent en centimes qui s'ajoutent à raison de *tant* par franc au principal de la somme à payer par le contribuable.

Remarquons toutefois que cette expression de centimes additionnels désigne aussi une partie de l'impôt destiné à l'État, on les appelle alors *centimes généraux* par opposition aux *centimes départementaux* et *communaux*. Les centimes généraux représentent une imposition additionnelle, en ce sens que lorsqu'ils sont établis ils s'ajoutent à celles qui existaient dans les budgets antérieurs de l'État. Mais nous avons à considérer ici les *centimes* qui s'ajoutent chaque année aux impositions d'État pour créer les ressources nécessaires au paiement des dépenses locales.

Les centimes ordinaires du département et ceux de la commune se divisent en *centimes ordinaires* proprement dits et *centimes spéciaux*. Les premiers n'ont pas d'affectation déterminée, leur produit est employé aux dépenses diverses du budget ordinaire. Les seconds ont une affectation spéciale, c'est-à-dire

qu'ils doivent être employés à une dépense déterminée : tels sont les centimes vicinaux pour les départements et les communes ; tels sont les centimes que les communes doivent s'imposer en cas d'insuffisance de leurs autres revenus pour l'assistance médicale gratuite.

Avant la loi de 1889, il était affecté 4 centimes départementaux et 4 centimes communaux aux dépenses obligatoires de l'enseignement primaire. Depuis le 1^{er} Janvier 1890, l'État qui a pris à sa charge les traitements du personnel perçoit lui-même 8 centimes additionnels généraux.

La loi annuelle des finances fixe le maximum des centimes ordinaires, spéciaux ou non, et celui d'une partie des centimes extraordinaires dont la perception est autorisée au profit du département et de la commune. D'autres centimes extraordinaires destinés à faire face à des besoins exceptionnels et temporaires peuvent être autorisés par des lois spéciales.

Parmi les centimes additionnels les uns portent sur les quatre contributions directes, les autres sur les deux contributions foncière et personnelle-mobilière, d'autres sur les patentes seulement.

Centimes départementaux. — Le maximum autorisé au profit du département est de 33 centimes ordinaires et de 12 centimes extraordinaires. Ils se répartissent ainsi : 25 centimes ordinaires sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle-mobilière ; 1 centime ordinaire et 7 centimes ordinaires spéciaux à la vicinalité sur les quatre contributions — lesquelles supportent également les 12 centimes extraordinaires.

En 1892, les 87 départements ont supporté le maximum des centimes ordinaires et 79 le maximum des centimes extraordinaires. Les impositions extraordinaires auto-

risées par des lois spéciales ont varié dans le plus grand nombre entre 10 et 20 centimes.

Par conséquent, un contribuable ayant à verser à l'État pour une terre 10 francs je suppose comme principal, a dû payer en outre 3 fr. 30 de centimes ordinaires, 1 fr. 20 de centimes extraordinaires votés avec la loi du budget, et 2 francs d'autres centimes extraordinaires (en prenant comme exemple le chiffre de 20 centimes qui était celui des Bouches-du-Rhône et d'Eure-et-Loir¹); soit 16 fr. 50. Mais à cette somme se sont ajoutés les centimes additionnels de l'État lui-même et les centimes communaux.

Centimes communaux. — Chaque année, dans toutes les communes, à l'exception de celles qui ont déclaré que cette imposition leur est inutile, 5 centimes sont ajoutés aux deux premières contributions directes pour les dépenses communales ordinaires.

Les Conseils municipaux doivent voter en outre pour la vicinalité — en cas d'insuffisance des autres ressources — des centimes additionnels, dont le maximum est fixé à 5 centimes, pris cette fois sur les quatre contributions. Dans ce cas, les centimes additionnels peuvent être remplacés par les *prestations en nature*, c'est-à-dire par des journées de travail dont le maximum est fixé à trois. Mais, s'il est nécessaire, les deux sortes d'imposition peuvent être votées concurremment.

Les contribuables ont la faculté de racheter ces journées de travail d'après un tarif variable, qui est établi par les conseils généraux, et dont le *prix moyen* est faible, puisqu'il n'est guère que de 1 fr. 50. Il est impossible d'assimiler la *prestation en nature* à l'ancienne corvée, et la plupart du temps les habitants aiment mieux aller eux-mêmes travailler aux chemins — à l'époque où la besogne des champs ne presse pas — que de racheter leurs journées. Chaque charrette ou voiture attelée, et chacune des bêtes de somme, de trait ou de selle, donnent lieu à la presta-

1. Les centimes extraordinaires autorisés par des lois spéciales ont été, en 1892, de 0 fr. 05 à 0 fr. 10 pour 32 départements, de 10 cent. 5 à 20 cent. pour 41 départements, et de 20 cent. 5 à 42 cent. 98 pour 6 départements.

tion de 3 journées fournies ou acquittées par leur propriétaire. www.libtool.com.cn

D'autre part, les conseils municipaux peuvent voter 3 centimes extraordinaires spécialement affectés aux chemins ruraux *reconnus*.

En outre, si la commune est entrée dans un *syndicat* communal, en usant de la faculté donnée par la loi du 28 mars 1890, elle est tenue de fournir, au moyen d'une imposition supplémentaire — s'il est nécessaire — jusqu'à concurrence de 5 centimes, la part contributive à laquelle elle s'est engagée dans les dépenses d'*utilité intercommunale*.

Enfin, en 1893, elle a été autorisée à créer des centimes additionnels pour l'assistance médicale gratuite.

Cette énumération fait comprendre que les centimes additionnels arrivent à dépasser le principal des contributions directes.

D'après la statistique du ministère de l'Intérieur, les centimes communaux ont dépassé le franc dans 4,059 communes, en 1892; — 10,575 communes étaient imposées de 51 à 100 centimes. — Dans 8,781 communes, les centimes étaient au-dessous de 50; — dans 8,198, au-dessous de 30; — dans 4,531 enfin, au-dessous de 15.

Les octrois. — L'octroi est un impôt indirect comme la douane avec laquelle il ne faut pas le confondre. Il se distingue des autres contributions de cette nature en ce qu'il est établi au profit des communes: c'est une taxe locale.

Son origine remonte au xiv^e siècle; le nom vient de ce que le roi *octroyait* aux villes l'autorisation de percevoir cet impôt à leur profit, — à charge d'ailleurs de verser une partie du produit, le quart d'abord, puis la moitié au trésor public. Il fut supprimé en 1791 comme toutes les taxes indirectes; mais dès 1799 on le rétablit.

Aujourd'hui encore, les communes ne peuvent

créer un octroi qu'avec l'autorisation du Gouvernement. En principe les taxes d'octroi ne doivent être établies qu'en cas d'insuffisance des autres ressources. Cependant une loi de 1832 permet aussi aux municipalités de remplacer en tout ou en partie la contribution personnelle-mobilière par l'octroi. « Plusieurs villes ont profité de cette faculté essentiellement favorable aux indigents, et le nombre s'en accroît chaque jour¹. » C'est ainsi qu'à Paris les personnes dont le loyer est inférieur à 500 francs sont exemptées de la contribution personnelle.

En 1800 on ne comptait en France que 293 octrois, leur nombre dépasse aujourd'hui 1500, mais il est cependant en diminution depuis une vingtaine d'années. Les frais de perception sont en moyenne de 8 p. 100 ; ils sont d'autant plus élevés que la commune est moins importante : c'est pourquoi cet impôt ne convient pas aux petites localités.

Le rendement des taxes d'octroi pour toute la France atteint presque 300 millions sur lesquels 15 millions environ sont affectés au budget extraordinaire.

Les objets qui doivent se consommer dans la commune sont seuls soumis aux droits d'octroi ; mais tous n'y sont pas soumis : ainsi les vêtements, les ustensiles de ménage, les meubles ne peuvent être frappés de cette taxe locale. Parmi les objets qui sont imposables, — boissons, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux, — un décret rendu en Conseil d'État détermine pour chaque commune ceux qu'elle est autorisée à imposer ; le maximum du tarif est également fixé.

1. Alfred Blanche, *Dictionnaire général d'Administration*.

L'octroi a donné lieu à beaucoup de critiques, et il a été souvent question de le supprimer. Aujourd'hui, les partisans du monopole de l'alcool font valoir que cette mesure permettrait la suppression des octrois, dont les boissons constituent la ressource la plus importante. On sait que la perception de la taxe à l'entrée des villes est gênante pour le contribuable ; mais son principal défaut est qu'elle n'est pas proportionnelle.

A Paris le tiers environ du produit de l'octroi provient d'un droit uniforme sur les vins. « Pourquoi l'ouvrière parisienne isolée hésite-t-elle parfois à recourir à l'usage de vin pour soutenir ses forces ? Parce que l'octroi et les droits de toute sorte prélèvent près de 20 centimes par litre... L'octroi est un impôt qui n'offre pas l'égalité désirable¹. » On voit par là tout l'intérêt qui s'attache à la question du *dégrèvement des boissons hygiéniques* dont le Parlement est saisi.

Budget extraordinaire. — Les dépenses du budget extraordinaire, dit la loi municipale, comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires : elles sont obligatoires ou facultatives. Ainsi les grosses réparations à la maison d'école ou à la mairie constituent pour une commune une dépense obligatoire — mais extraordinaire, car elles ne se représentent pas tous les ans. Au contraire, l'établissement d'une fontaine publique, ou l'acquisition d'une horloge, constituent une dépense extraordinaire facultative. L'abonnement au *Bulletin des communes* est une dépense

1. P. Leroy-Beaulieu. *La Science des Finances*, t. I, p. 735.

ordinaire obligatoire. L'abonnement à *l'Annuaire du département* est une dépense facultative — mais ordinaire puisqu'elle se reproduit annuellement.

Les recettes extraordinaires sont énumérées dans l'article 134.

Ce sont : 1° les contributions extraordinaires dûment autorisées; 2° le prix de la vente des biens que la commune a aliénés; 3° les dons et legs; 4° les remboursements faits à la commune sur les créances de diverse nature qu'elle peut posséder (obligations de chemins de fer, par exemple, actions industrielles provenant d'un legs, etc.); 5° le produit des coupes extraordinaires de bois; 6° le produit des emprunts; 7° Toutes les autres recettes accidentelles, telles que les souscriptions volontaires des particuliers pour certains travaux déterminés et les subventions de l'État ou du département pour des travaux d'intérêt public.

Emprunts. — Les communes empruntent comme l'État lui-même et comme les départements. Elles ont recours à cette ressource, soit pour payer leurs dettes soit pour faire face à des dépenses d'un caractère exceptionnel. Lorsque le chiffre de l'emprunt, ou la somme des emprunts dépasse un million, la commune doit être autorisée par une loi. Généralement les emprunts municipaux sont remboursables en 30 années; par exception, un décret rendu après délibération du Conseil d'État permet que la durée de l'amortissement dépasse ce terme.

Lorsque l'emprunt a pour but d'étendre le réseau des chemins vicinaux, la commune s'adresse à la *Caisse des chemins vicinaux* instituée par l'État à cet effet, et les intérêts à payer sont, alors très faibles. Il existe de même une *Caisse des écoles*. Ces deux Caisses

sont administrées elles-mêmes par la *Caisse des dépôts et consignations* ¹.

En dehors de ces cas spéciaux, les communes ont recours, soit aux particuliers, par exemple dans le cas de travaux payables à long terme par annuités; soit à une souscription publique avec émission d'obligations (emprunts avec ou sans lots de la Ville de Paris, de la Ville de Bordeaux, de la Ville de Lille, etc.); soit enfin à un emprunt au Crédit Foncier de France.

On sait que le Crédit foncier prête aux particuliers sous la garantie d'une hypothèque prise sur leurs immeubles; mais il a été autorisé aussi à prêter aux départements et aux communes, même sans affectation hypothécaire. L'intérêt qu'il exige est modéré, et le remboursement se fait d'une manière commode par annuités. Les obligations *communales* sont les titres émis par cet établissement afin de se procurer auprès du public les fonds destinés aux communes ².

Le montant de la dette en capital de toutes les

1. Cet important établissement, dont la création remonte au xvi^e siècle, est administré par un directeur, deux sous-directeurs et un caissier général nommés par le Gouvernement, et dont la gestion est sous la surveillance d'une haute commission composée de Sénateurs, de Députés, de membres du Conseil d'État et de la Cour des Comptes, etc. Il reçoit les sommes *consignées* en vertu d'une décision judiciaire, les dépôts des particuliers, des départements, des communes et des établissements publics, les fonds de retraite et ceux des caisses d'épargne. Il administre la *Caisse des retraites pour la vieillesse*, il gère les fonds de la Légion d'Honneur et est chargé de son service financier, etc.

2. Le *Crédit foncier*, dont la création date de 1852, n'est pas, comme la *Caisse des dépôts et consignations*, un établissement d'État; c'est une grande société anonyme dont les actionnaires nomment leurs administrateurs en assemblée générale; mais il est sous le contrôle de l'État. Le *gouverneur* et les deux *sous-gouverneurs* sont nommés par décret du Président de la République.

communes de France atteignait, au 31 mars 1891, un chiffre supérieur à 3 milliards (exactement : 3,293,964,001 francs); dans cette somme les emprunts de la Ville de Paris entrent pour près des deux tiers (1,920,807,024 francs). En outre, les communes de l'Algérie avaient, à la même date, une dette totale de 44 millions.

Les municipalités ont à se défendre contre la tendance à engager l'avenir afin de réaliser des avantages présents. L'administration supérieure intervient d'ailleurs pour modérer cet entraînement dont les causes sont signalées par l'auteur du *Traité de la Commune* : « On veut faire jouir ses administrés de résultats immédiats ; on veut attacher son nom à des créations nouvelles ; on veut démontrer que ses prédécesseurs ont négligé d'établir des institutions utiles ou d'élever des monuments durables ; on pense que quelques centimes extraordinaires ajoutés au principal des contributions directes ne constitueront pas un excès de charges ; l'emprunt est là ¹ ».

Cependant il existe un cas exceptionnel où l'administration supérieure peut avoir à intervenir pour imposer aux communes un *emprunt d'office*, c'est lorsqu'elles refusent de créer les ressources applicables aux frais d'acquisition des locaux scolaires ou du mobilier de classe.

Budget supplémentaire. — Une fois que le budget des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires est voté, approuvé et entré en exercice, aucune modification ne peut lui être apportée dans le cours de l'exercice ; (cet exercice est définitivement

1. Léon Béquet, § 3204.

clos le 31 mars de l'année qui suit celle dont il porte le nom). Mais il arrive pour la commune, comme pour l'État et le département, que des dépenses non prévues au budget primitif, établi au mois de mai qui précède, sont reconnues nécessaires et exigent des *crédits additionnels*.

Le budget supplémentaire est également préparé par le maire et voté par le Conseil municipal, un an après l'autre.

Finalement le budget annuel de la commune comprend 3 *chapitres* au titre I^{er}, qui est le titre des Recettes, et 3 *chapitres* au titre II, qui est celui des Dépenses. Chaque chapitre se subdivise lui-même en sections où se trouvent énumérées les différentes espèces de recettes et de dépenses. La lettre O à la suite d'un article des dépenses indique qu'elles sont obligatoires, et la lettre F qu'elles sont facultatives.

Paris. La commune et la capitale. — La loi du 5 avril 1884 ne s'applique pas à Paris et ne pouvait pas s'y appliquer. Le régime municipal de la Ville de Paris fait exception, parce que Paris est une commune exceptionnelle. Elle fait partie, il est vrai, des communes du département de la Seine, mais elle est en même temps la capitale de la France.

Comme toute commune, elle possède la personnalité civile; elle a son domaine propre et ses revenus distincts, elle a ses droits et ses devoirs particuliers. Il existe enfin des besoins et des intérêts communs à tous ses habitants.

Mais déjà à ce dernier point de vue, elle diffère des autres communes. La solidarité ne peut pas être aussi étroite entre les membres d'une agglomération de

2 millions et demi d'êtres humains — couvrant une surface dont le circuit dépasse 33 kilomètres — qu'entre les quelques centaines ou les quelques milliers d'habitants qui forment la population de la plupart des villages et des villes.

Divers publicistes ont même préconisé l'organisation indépendante des 20 arrondissements pour la gestion des affaires communales. Le pouvoir municipal, au lieu d'être concentré dans une seule assemblée, serait partagé entre 20 conseils distincts. Ce projet a été inspiré par une idée juste, qui est celle de la diversité des groupes de la population parisienne; mais il l'exagère et méconnaît les liens réels qui existent entre eux. La grande cité ne possède pas l'unité organique au même degré qu'une petite ville de la province; — on ne saurait pourtant la mettre en morceaux et scinder son budget en vingt parties.

Toute commune, en même temps qu'elle a sa vie propre, est un organe de l'administration générale. « Presque tout ce qui descend du Gouvernement vers l'individu passe par son intermédiaire, comme le fait observer Léon Béquet, et il en est de même de tout ce qui remonte de l'individu au Gouvernement. » Or, Paris est le siège du Gouvernement et le centre de l'administration. S'il avait le régime municipal des autres communes, les pouvoirs de la municipalité parisienne s'étendraient indirectement sur la France entière. Le maire de Paris responsable de l'ordre, c'est-à-dire maître de déchaîner le désordre, le maire de Paris disposant des forces considérables qu'exige la police d'une telle ville — comme le maire de village de son garde champêtre — pourrait dicter ses lois au Parlement et au Gouvernement. Ce fut en effet

la prétention des chefs de la Commune de Paris en 1793; les Hébert et les Chaumette voulurent imposer leurs décisions à la Convention, et l'on sait quelles luttes le Comité de salut public dut soutenir pour secouer leur tyrannie.

Il a fallu restreindre les franchises communales de la ville-capitale pour sauvegarder l'indépendance du gouvernement national. « Paris recueille le bénéfice — et il paie la rançon de sa situation privilégiée. »

Les maires. Les deux préfets. — La municipalité parisienne n'a pas à sa tête un maire élu. Les maires sont nommés par le Gouvernement, ainsi que les maires-adjoints qui les assistent, soit au nombre de trois, soit au nombre de cinq, et qui forment avec chacun d'eux la *municipalité* de l'arrondissement. Les fonctions de la mairie centrale sont exercées en partie par le préfet de la Seine, en partie par le préfet de police.

Le *préfet de la Seine* dirige tout ensemble l'administration du département et celle de la Ville; il a affaire à la fois au conseil général et au conseil municipal. Comme chef de l'administration départementale, il possède les mêmes attributions que les préfets des autres départements, à l'exception de la police. Comme chef de l'administration municipale, il exerce les mêmes fonctions que les autres maires à l'exception de celles qui sont attribuées d'une part au préfet de police, d'autre part aux maires des arrondissements. Sa résidence est à l'Hôtel de ville où se trouvent également ses bureaux, qui sont très importants et comptent un nombreux personnel affecté aux services de l'architecture, de la voirie, des finances, etc.

Le *préfet de police* dirige les services de la sûreté publique, de la salubrité, des prisons, des voitures publiques, de la surveillance des marchés ¹. La police de Paris comprend la *police municipale* et la *police de sûreté*. Il a sous ses ordres les commissaires de police, et dispose de la garde républicaine, qui est la gendarmerie parisienne.

Le *maire de chaque arrondissement* est surtout un officier de l'état civil; il a en outre certaines attributions relatives aux élections, aux contributions directes, au bureau de bienfaisance, au conseil de fabrique... Il délivre les certificats et légalise les signatures comme les maires des autres communes.

Le Conseil municipal. — Chacun des 20 arrondissements se divise en 4 *quartiers* ², et chaque quartier nomme un conseiller municipal. Le *Conseil municipal de Paris* se compose donc de 80 membres, qui constituent en même temps le *Conseil général de la Seine*. Mais celui-ci comprend, en outre, 21 conseillers généraux ³ qui représentent les cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

La durée du mandat est de 3 ans seulement. Les conseillers nomment leur bureau et leur président. Ils se répartissent en *commissions* chargées d'étudier

1. M. Bournon, dans son *Histoire de Paris*, fait observer que ces fonctions ont de l'analogie avec celles de l'ancien *prévôt de Paris*, tandis que le Préfet de la Seine rappellerait plutôt le *prévôt des marchands*, qui était, à vrai dire, le maire de Paris avant 1789.

2. Exemple : Le 1^{er} arrondissement qui porte le nom du *Louvre*, comprend les quartiers de Saint-Germain-l'Auxerrois, des Halles, du Palais-Royal et de la place Vendôme.

3. Le nombre des cantons du département de la Seine a été porté de 8 à 21 en 1893.

les questions relatives aux finances, à la voirie, à l'instruction et à l'assistance publique, etc.

Le budget est préparé par le Préfet et voté par le Conseil.

Le budget de la Ville de Paris a l'importance d'un budget d'État. Il dépasse 300 millions¹; l'octroi, qui occupe près de 3,000 agents, fournit 150 millions environ. La dette atteint 2 milliards et impose une dépense annuelle de 110 millions. Par contre, le domaine inaliénable qui, en dehors des édifices, comprend le bois de Boulogne et le bois de Vincennes, est évalué à 1 milliard.

Le service de l'Instruction publique et en particulier de l'instruction primaire est toujours largement doté par le Conseil municipal, dont les allocations annuelles sont supérieures à 27 millions².

L'Assistance publique. — Elle fait l'objet d'une administration distincte appelée *Administration générale de l'Assistance publique à Paris*. Elle a dans ses attributions à la fois le service des secours à domicile et celui des hôpitaux civils. A sa tête sont placés un directeur et un secrétaire général, Le conseil de surveillance est présidé par le préfet de la Seine : les membres en sont nommés par le Président de la Répu-

1. Le chiffre exact en 1894 a été de 333,265,350 fr. 70. Les halles et marchés ont rapporté plus de 8 millions, les abattoirs plus de 3 millions et demi, les concessions de terrains dans les cimetières près de 3 millions, les voitures publiques 6 millions, la taxe municipale sur les chiens 513,600 francs, l'attribution du quart sur la taxe des vélocipèdes 33,000 francs, etc.

2. En 1894, le chiffre pour l'enseignement primaire et primaire supérieur a été de 23,771,475 francs, et pour les autres enseignements de 1,552,253 francs.

blique sur la proposition du ministre de l'Intérieur, qui choisit sur des listes de candidats présentées par le Conseil municipal, — le Conseil d'État, — la Cour de cassation — la Faculté de médecine — la Chambre de commerce — les conseils de prud'hommes — les médecins et les chirurgiens des hôpitaux — enfin par le préfet de la Seine. Il donne son avis sur les budgets et les comptes des établissements hospitaliers et des bureaux de bienfaisance; sur l'acceptation des dons et legs; sur les acquisitions et ventes de propriétés, et en général sur tout ce que l'*Assistance publique* est appelée à faire comme personne civile.

Les hôpitaux proprement dits affectés aux malades sont l'Hôtel-Dieu, la Pitié, la Charité, Cochin, Necker, etc. Des *hospices* sont consacrés à la vieillesse et aux incurables, des asiles aux aliénés; un établissement spécial est réservé aux enfants trouvés.

Les bureaux de bienfaisance sont chargés des secours à domicile. Chaque arrondissement a son bureau de bienfaisance dont les douze administrateurs, assistés de commissaires, répartissent les secours provenant des sommes fournies par l'Assistance publique ou par la charité privée.

Le budget de l'Assistance publique à Paris dépasse 49 millions en 1894, sur lesquels 36,871,000 francs sont affectés aux dépenses ordinaires. On peut évaluer à 223 millions en immeubles ou en rentes la fortune propre de ce grand établissement; les revenus annuels de ce chef atteignent presque 7 millions de francs. La Ville de Paris contribue aux dépenses pour 22 millions. Les droits attribués sur les spectacles, bals et concerts sont portés au budget des recettes pour un chiffre supérieur à 3 millions.

En dehors de l'Administration de l'Assistance publique, il existe à Paris un grand nombre d'œuvres privées qui ont été reconnues comme établissements d'utilité publique, et dont plusieurs sont subventionnées par le Conseil municipal ou par l'État. Certaines ont un caractère confessionnel (fondations catholiques, protestantes, israélites), les autres sont purement laïques. Un office central des institutions charitables a même été créé par des particuliers pour servir de lien entre toutes ces œuvres à Paris et entre les œuvres de Paris et celles de la France entière. C'est l'honneur de la grande ville si calomniée à l'étranger, de faire plus pour les malheureux qu'aucune capitale au monde.

On ne saurait exagérer l'importance des établissements de bienfaisance dans l'ensemble des institutions sociales. Toute œuvre de charité vaut d'abord par elle-même, car nous avons le devoir de soulager ceux qui souffrent. Mais en songeant aux dangers que créeraient à Paris, par exemple, les 400 mille individus assistés, s'ils étaient laissés sans secours, on reconnaîtra que toute œuvre de charité est en même temps une œuvre de salut public¹.

1. Par un décret de 1892 des œuvres d'assistance dues à l'initiative privée ont été autorisées à prêter leur concours, en temps de guerre, au service de santé des armées de terre et de mer. Ce sont : la Société française de secours aux blessés, l'Union des femmes de France et l'Association des dames Françaises.

www.libtool.com.cn
LES DROITS DE L'HOMME

CHAPITRE XXI

LA DÉCLARATION DES DROITS. — L'ÉGALITÉ.

L'esprit de nos institutions. — L'organisation d'une société n'est pas une chose simple. Pour se faire une idée juste des institutions de son pays, il est nécessaire de les considérer dans leur complexité et de les étudier avec quelque détail. Tant qu'on reste dans les généralités, on n'a pas l'impression de la vie nationale, et l'on risque de charger sa mémoire de formules abstraites sans utilité dans la pratique et sans action efficace sur la conduite.

Mais il y a un autre danger à éviter : celui de ne voir que le détail, que les particularités, les choses toutes contingentes et qui ne durent guère, telles que les chiffres d'une statistique, l'application d'une taxe, la date d'une session, un règlement d'exécution. Il faut faire la différence entre ce qui est essentiel dans notre Constitution ou nos lois et ce qui est secondaire et accidentel. Il faut comprendre que toutes les questions n'ont pas la même importance dans l'administration et dans la politique. Il est permis d'ignorer ou d'oublier certaines choses qui sont citées à titre

d'exemple pour fixer l'attention ; — on les retrouve aisément dans un recueil si on en a besoin, et elles font partie, à vrai dire, de l'enseignement technique d'une profession spéciale.

Ce qui doit dominer tout le reste dans l'instruction civique, c'est la connaissance des principes de notre droit public et l'intelligence de nos institutions.

Dans un texte législatif sachons voir l'idée qui l'a inspiré. Il est imparfait peut-être, et sera abrogé dans l'avenir lorsque les hommes auront trouvé un moyen meilleur d'accomplir le progrès cherché. Mais l'idée, quand elle est vraie, survit à sa forme éphémère ; « elle tire à elle l'éternité ».

Il y a dans l'idée juste une force créatrice qui ne s'épuise pas dans son conflit avec l'ignorance et avec le mal : elle finit toujours par trouver sa voie pour se réaliser dans le monde. Aussi, il suffit que le droit ait été proclamé un jour, pour que son triomphe — proche ou lointain, cela dépend des hommes — soit assuré. Il pourra être d'abord méconnu par le plus grand nombre, et opprimé par les violents ; mais ni l'indifférence de la foule, ni les railleries des sceptiques, ni la colère des puissants ne sauraient prévaloir contre lui. A partir du moment où la conscience publique a reçu la parole féconde, il commence à s'opérer en elle une transformation, qui tôt ou tard aboutit à l'action nécessaire.

Eh bien, cet esprit qui anime nos institutions, ces droits que l'âme d'un peuple ne pouvait plus oublier après les avoir connus, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en a fixé la formule à l'origine de la Révolution. La déclaration des droits est la chose la plus sublime qui soit jamais

sortie d'une assemblée politique. Bien mieux que l'œuvre des juriconsultes de l'ancienne Rome elle mérite d'être appelée la *raison écrite*.

En voici d'abord le texte ; le commentaire suivra.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789¹). — Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer dans une déclaration solennelle, les droits *naturels, inaliénables et sacrés* de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.

En conséquence l'Assemblée nationale reconnaît et déclare en présence et sous les auspices de l'Être Suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen :

ART. 1^{er}. — Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

ART. 2. — Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et *imprescriptibles* de l'homme. Ces droits sont, la liberté, la prospérité, la sûreté et la résistance à l'oppression.

ART. 3. — Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

ART. 4. — La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels

1. La déclaration de 1789, que le roi n'avait acceptée qu'après beaucoup d'hésitations, fut de nouveau publiée en tête de la Constitution des 3-14 septembre 1791.

de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

ART. 5. — La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

ART. 6. — La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

ART. 7. — Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

ART. 8. — La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée.

ART. 9. — Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne, doit être sévèrement réprimée par la loi.

ART. 10. — Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

ART. 11. — La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi.

ART. 12. — La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; elle est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

ART. 13. — Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

ART. 14. — Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

ART. 15. — La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

ART. 16. — Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

ART. 17. — La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Le droit naturel. L'idéalisme de l'Assemblée nationale. — La déclaration des droits n'est pas un texte législatif, elle ne fait pas partie de la Constitution ; elle énonce les vérités morales qui préexistent à toute institution humaine et sur lesquelles les lois écrites doivent s'appuyer pour être justes. Avant d'élaborer la Constitution, l'Assemblée nationale a déterminé l'objet de sa mission et a formulé les principes philosophiques qui allaient être la règle de ses travaux et la conscience de sa politique. La déclaration des droits de l'homme est une profession de foi idéaliste. Ce qu'elle exprime, ce n'est pas ce qui avait été dans le passé, mais ce qui devait être dans l'avenir. Et c'est parce qu'elle traduisait les aspira-

tions éternelles de l'âme humaine, et sa croyance native à un idéal de justice qu'elle est devenue la profession de foi des sociétés modernes.

Les idées qu'elle contient sont ce qu'il y avait de meilleur dans la doctrine des grands penseurs du XVIII^e siècle. Le temps enfin était venu où elles allaient passer dans les faits et conduire le monde.

Montesquieu, au premier chapitre de l'*Esprit des lois*, affirme qu'il existe une raison primitive et que les lois sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses : « Avant qu'il y eût des lois faites, il y avait des rapports de justice possibles. Dire qu'il n'y a rien de juste ni d'injuste que ce qu'ordonnent ou défendent les lois positives, c'est dire qu'avant qu'on eût tracé de cercle tous les rayons n'étaient pas égaux. » Ni la volonté d'un prince, ni les résolutions d'un peuple réuni dans ses comices n'ont le pouvoir de créer le droit ou de le détruire. Le droit est inhérent à notre nature.

Les caractères du droit. — Le droit étant *naturel* est *inaliénable*. « Renoncer à sa liberté, a dit Rousseau, ¹ c'est renoncer à sa qualité d'homme, aux droits de l'humanité, même à ses devoirs. Une telle renonciation est incompatible avec la nature de l'homme... Quand chacun pourrait s'aliéner lui-même, il ne peut aliéner ses enfants; ils naissent hommes et libres. »

Le droit est *imprescriptible*. La force qui opprime le droit pour un temps ne le supprime pas. Le droit

1. *Du Contrat social ou Principes du Droit Politique*, L. I, chap. 17.

est demeuré intact chez l'esclave même qui n'a jamais joui de sa liberté.

Enfin, le droit est *sacré*. Mirabeau l'a défini : « L'inviolabilité de la personne humaine. » La *personne*, c'est-à-dire l'être libre raisonnable et responsable de ses actes, ne doit pas être traitée comme une *chose*, comme un instrument, comme une bête de somme. Elle a une valeur absolue, elle est une *fin* et non pas un simple *moyen*, a dit le philosophe allemand Kant, qui fut contemporain de la Révolution et admirait beaucoup Jean-Jacques Rousseau. Déjà cette grande parole : « L'homme est sacré pour l'homme, » avait été prononcée dans l'antiquité par un Stoïcien.

Voilà la saine doctrine sur le droit, celle à laquelle il faut nous attacher de toutes les forces de notre intelligence et de notre cœur comme à une ancre de salut.

Elle a été et elle est encore aujourd'hui violemment combattue.

Les adversaires de la Révolution. Le droit divin. — Les adversaires lui sont venus de différents côtés. Les uns appartiennent à l'école théocratique, les autres à l'école utilitaire et historique, d'autres s'autorisent de l'étude des sciences de la nature.

Le comte Joseph de Maistre a été au commence-

1. Dans la langue juridique la *prescription* est le délai au delà duquel on ne peut plus exercer certains droits. Le code a dû faire cette concession à l'imperfection humaine et à l'utilité sociale ; mais elle n'a rien à voir avec la morale. Celui qui invoque la prescription contre un créancier tout en sachant qu'il n'a pas acquitté sa dette est un voleur. Au regard de la conscience, la prescription n'est pas un *moyen d'acquérir*, il est regrettable que le législateur ait employé cette expression. En équité, le droit ne se prescrit pas.

ment de ce siècle le plus célèbre des théoriciens qui ont pris la défense des pouvoirs traditionnels et ont attaqué la Révolution au nom des idées religieuses.¹ Suivant lui, les hommes étant radicalement corrompus dans leur volonté et dans leur raison n'ont que des devoirs et ne possèdent aucun droit; Dieu les gouverne et les châtie par l'intermédiaire des rois, qui sont subordonnés eux-mêmes au pouvoir spirituel.

Cette doctrine extrême, qu'on appelle la doctrine *ultramontaine*, est loin d'être celle de tous les partisans de la monarchie de *droit divin*. Les légitimistes gallicans, fidèles à la tradition de Louis XIV et de Bossuet, considèrent le roi comme le représentant direct de la divinité sur la terre, mais ils n'admettent pas davantage que le sujet ait des droits. Le prince qui exécute sur la terre les décrets de la Providence dispose d'un pouvoir absolu. L'État est incarné en lui et sa volonté fait loi. Ce n'est pas à dire toutefois qu'il n'ait pas de devoirs; aucun politique digne de ce nom n'a jamais confondu le pouvoir absolu avec le pouvoir arbitraire, et il ne faudrait pas attribuer aux partisans de l'ancien régime l'opinion absurde que le roi peut disposer de ses sujets comme le propriétaire de sa chose. Il a au contraire une mission à remplir, comme le père à l'égard de ses enfants. Le vicomte de Bonald,² un contemporain de Joseph de Maistre, la résumait ainsi : « Faire peu pour les plaisirs, assez pour les besoins et tout pour les vertus du peuple. » Mais un roi légitime ne relève que de

1. Les principaux ouvrages de Joseph de Maistre (1753-1821) sont les *Soirées de Saint-Petersbourg* et le *Pape*.

2. 1753-1840. Ses principaux ouvrages sont la *Théorie du pouvoir politique et religieux* et la *Législation primitive*.

sa conscience, et il n'a de compte à rendre qu'à Dieu, le roi des rois **Dieu est seul** juge des licences à accorder et des privilèges à octroyer; et il n'y a pas d'autres droits que les libertés qu'il a concédées et qu'il peut retirer s'il le croit nécessaire.

L'assimilation de la société politique à la société domestique pour être très ancienne (elle est particulièrement en honneur chez les Chinois) ¹ n'en est pas moins très fausse.

Les enfants sont incapables de se gouverner eux-mêmes et de pourvoir à leurs besoins; le père a la charge de les élever et de les mettre en état de se passer de lui: telle est la raison de son autorité. Une fois en possession de leurs facultés, les enfants s'appartiennent et fondent une famille à leur tour. Les sujets du prince, au contraire, subviennent eux-mêmes à leurs propres besoins, et même aux siens. Pour admettre qu'il a sur eux le privilège d'une sagesse supérieure, il faudrait oublier les leçons de l'histoire et accepter avec une aveugle crédulité ce dogme politique à titre de mystère. Nos ancêtres qui venaient de traverser le règne de Louis XV n'ont pu s'y résoudre. Ils ont rejeté l'ancienne superstition, en prenant Dieu à témoin de la légitimité de l'ordre nouveau. Il convient de remarquer que l'État républicain n'exclut pas plus que l'État monarchique l'idée de la Providence, et que les croyances religieuses ne sont en aucune façon solidaires des opinions politiques.

Le principe que « tout pouvoir vient de Dieu » s'applique aussi bien au gouvernement issu du suffrage populaire qu'à un monarque héréditaire. L'attribution

1. Les habitants du Céleste Empire appellent encore le Fils du Ciel d'un nom qui signifie « père et mère ».

de la souveraineté, pour être faite par la voie de l'élection au lieu de résulter de la naissance, n'en sera pas moins rapportée à une volonté supérieure. Cette doctrine a été consacrée par l'autorité spirituelle elle-même.

L'école utilitaire et historique. — Aussi bien, à l'heure actuelle les adversaires les plus redoutables des principes de 1789, ce ne sont pas les partisans d'un régime dont la restauration n'a pu durer longtemps, même sous la forme atténuée qu'il avait revêtue, et qui appartient, désormais, aux choses du passé. Le danger, si l'on n'y prend garde, vient d'une doctrine qui se présente non plus sous le couvert de la Religion, mais, en apparence du moins, sous le patronage respecté de la Science.

A la fin du XVIII^e siècle, son interprète le plus autorisé a été le jurisconsulte anglais Bentham. Comme criminaliste et comme homme de loi il fut éminent, et la Convention, jalouse d'honorer le mérite, même chez les peuples étrangers, lui décerna le titre de citoyen français. Bentham répondit à cet honneur par un réquisitoire virulent contre la Déclaration des droits de l'homme, qu'il n'a cessé d'attaquer jusque dans ses derniers écrits, notamment dans ceux qu'il a consacrés aux *Sophismes politiques*¹.

Le même titre a reparu de nos jours dans des publications françaises, où les grands principes de la Révolution sont attaqués et même tournés en dérision par des adeptes de l'empirisme anglais.

1. Bentham est né en 1748 et mort en 1832. Il a donné au traité des *Sophismes anarchiques* cet autre titre : *Examen critique des déclarations des droits de l'homme et du citoyen*.

En peu de mots, voici la théorie : le droit n'est pas primitif, inhérent à la nature humaine et antérieur aux lois positives, et on donne ce nom au pouvoir que la Société est intéressée à accorder aux individus¹. Il y a des droits pour les Anglais, d'autres pour les Français, d'autres pour les Allemands, mais il n'y a point de droits de l'homme. C'est l'histoire d'un peuple qui crée son droit, et l'individu dans chaque État jouit des libertés qui conviennent à son époque et à son milieu. Il faut donc laisser faire le temps, ne rien demander qu'à la tradition et à la coutume ; toute révolution est mauvaise.

La politique naturaliste. — Non contents d'invoquer les sciences historiques, les utilitaires contemporains font appel aux sciences naturelles. La nature procède par évolution, jamais par révolution : l'homme, prétendent-ils, doit l'imiter et s'adapter progressivement à son milieu. La grande loi de la *sélection* fera le départ entre les institutions malfaisantes et celles qui doivent survivre. Aussi bien, la Société est un organisme qui ne diffère pas essentiellement des autres corps vivants. Avec le temps, elle prendra la forme qui est destinée à assurer le bonheur de ses membres et sa perpétuité.

Cette philosophie contient, comme il arrive dans tous les systèmes même les plus erronés, une part de vérité. C'est par là qu'il a pu séduire un assez

1. On a dit encore : « Le droit n'est pas autre chose que la valeur *attribuée* à la personne humaine dans un pays donné. Le droit d'une fille dans certaines tribus sauvages consiste à s'acquitter de tous les travaux pénibles, à manger des racines et à être battue. »

grand nombre d'esprits en France, bien qu'il soit en réalité profondément antipathique à notre génie national.

La part de vérité, c'est que la prétention de réformer l'État d'après des principes rationnels abstraits sans tenir compte de l'expérience, de la coutume et de l'histoire, conduit inévitablement à l'utopie. La méthode *à priori* des géomètres ne saurait s'appliquer aux constructions sociales, et le politique est dans l'obligation d'acquiescer par une observation patiente la connaissance du milieu où il veut réaliser ses idées. Il doit se rendre compte des besoins du peuple dont il aspire à modifier les institutions, calculer la résistance qu'une mesure législative pourra rencontrer, préparer les voies, procéder graduellement, agir enfin au moment opportun¹ et lorsque les conditions de succès et d'avenir lui paraissent assurées.

Mais l'expérience à elle seule, dans l'ordre social comme dans l'ordre intellectuel, est incapable de rien fonder. Tous les progrès, aussi bien dans la science, dans l'art, dans l'industrie que dans l'État, sont dus à l'idée. M. de Bonald, qui n'a pas toujours été aussi bien inspiré, a dit : « Ceux qui dans le gouvernement des affaires humaines se dirigent non pas par des principes, mais d'après des faits historiques, sont comme des navigateurs qui ne prendraient ni boussole ni compas, mais seulement des relations de voyage et des journaux de marine. » Ce qui fait la

1. C'est là ce qu'on a appelé la politique *opportuniste*, qu'on aurait tort de confondre avec le *machiavélisme* qui nie les principes, qui poursuit le succès sans tenir compte de la morale et du droit et n'est que l'application en politique de la funeste maxime « la fin justifie les moyens ».

grandeur de la philosophie française au XVIII^e siècle, c'est qu'elle s'est affranchie de la tradition, et qu'au lieu de chercher dans le passé les règles de la justice, elle a découvert ce que devait être l'avenir. Le passé lui montrait les injustices et les privilèges consacrés par la tradition : l'humanité asservie, le travail enchaîné, la conscience opprimée ! Et par la voix enflammée de Rousseau, elle a proclamé l'égalité des hommes ; Montesquieu a tracé en caractères ineffaçables les conditions d'un gouvernement libre ; l'admirable Turgot a édicté la liberté du travail, Voltaire enfin s'est fait l'apôtre de la tolérance religieuse.

Si ces grands hommes s'étaient bornés à étudier la nature, ils n'y auraient pas trouvé davantage le plan d'une société nouvelle.

La nature physique ignore la justice et la pitié. « Les gros poissons mangent les petits » ; — « La raison du plus fort est toujours la meilleure ». Voilà ce que le spectacle du *combat pour l'existence* ou de la *concurrence vitale* nous apprend d'abord. Il y a sans doute d'autres leçons à en tirer : nous reconnaissons volontiers que la science des sociétés animales et des organismes vivants, considérés eux-mêmes comme des agrégats de cellules, peut contribuer à inculquer dans les âmes la notion précise de la solidarité humaine et la maxime salutaire qui fait consister la force dans l'union. Mais ne demandez pas à la science les idées de liberté et d'égalité. C'est en donnant à la nature et à l'histoire un sublime défi que l'Assemblée Constituante a pu les inscrire dans le premier article de sa Déclaration.

L'égalité des hommes. — Des trois termes de la

devise républicaine, l'Égalité est celui qui est le plus attaqué aujourd'hui par les politiques de l'école utilitaire et naturaliste. Il importe d'en bien comprendre le sens et la portée.

« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ». Cela voulait dire au moment où ce texte était rédigé : les hommes naissent libres et ils sont opprimés, ils naissent égaux et dans la société ils n'ont pas les mêmes droits; désormais ils seront affranchis, désormais les privilèges seront abolis.

Rien de plus juste. Rien de plus clair aussi, à ce qu'il semble, et le lecteur sera peut-être tenté d'ajouter rien de plus banal. Depuis plus d'un siècle l'égalité a passé dans nos lois et dans nos mœurs : le principe qui l'énonce est devenu une vérité de sens commun. Volontiers on s'imaginerait qu'il en a toujours été ainsi, qu'il n'en pouvait pas être autrement, et qu'il n'y avait pas grand mérite pour nos pères à faire une telle déclaration.

Cependant cette vérité a été dénoncée comme un paradoxe, comme un sophisme et même comme une absurdité.

D'un autre côté ses partisans l'ont parfois aussi mal comprise que ses adversaires, et ils en ont tiré les plus fausses conséquences.

Les inégalités naturelles. — La grande objection est celle-ci. Les hommes n'apportent pas tous en naissant les mêmes facultés, ni au physique, ni au moral. Celui-ci n'a qu'une constitution chétive, il restera toujours faible et il mourra jeune; il n'est pas l'égal de l'enfant privilégié qui tient de ses parents un sang riche et des organes vigoureux. L'inégalité

qui résulte des dons de l'esprit est plus grande encore ; le talent, le génie est en germe dans le nouveau-né, ou bien au contraire il est irrémédiablement condamné à la médiocrité intellectuelle, parfois à l'idiotisme ou à la folie. Il y a plus, les caractères et la moralité diffèrent. Nous venons au monde avec des dispositions naturelles à la vertu ou au vice. De bonne heure apparaissent les qualités du cœur qui vont engendrer presque sans effort les actions les meilleures. Dès les premières années aussi, se font jour les penchants mauvais, éclatent les passions violentes dont la précocité jette l'effroi dans l'âme des parents.

La justice sociale. — L'inégalité est la loi naturelle, c'est vrai. — Mais l'égalité est la loi morale, et elle doit être la loi sociale.

Les hommes, suivant la remarque profonde de Proudhon¹, quelle que soit l'inégalité de leurs aptitudes et de leurs talents, seraient réduits à l'impuissance les uns sans les autres. Ils doivent s'associer pour vivre, pour développer leurs facultés et pour accomplir leur destinée. L'association leur est nécessaire à tous, et cette nécessité commune les rend égaux. Nous avons tous besoin les uns des autres ; par suite une parfaite réciprocité doit exister dans les rapports sociaux. Telle est la règle de tout contrat, et l'essence même de la justice.

Personne n'oserait s'inscrire en faux contre ce

1. Proudhon (1809-1865) est un publiciste de l'école socialiste, dont les écrits contiennent d'éloquentes vérités mêlées aux plus graves erreurs. Ses principaux ouvrages sont intitulés : *Qu'est-ce que la propriété?* et *la Justice dans la Révolution et dans l'Eglise.*

principe quand il s'agit de l'échange des services dans la vie commune. Chacun prétend donner autant qu'il reçoit et payer les choses à leur juste valeur. Celui qui se flatte de recevoir plus qu'il ne donne est malhonnête; mais il se garde bien de le faire paraître, et sa dissimulation même est un hommage rendu au principe.

On fait alors abstraction des différences existant entre les personnes pour ne considérer que l'objet de l'échange. C'est ce qui a lieu dans l'achat le plus simple; c'est ce qui se passe dans la distribution du dividende aux actionnaires d'une compagnie. Les bénéfices sont répartis proportionnellement à la mise des capitaux, sans qu'il soit tenu compte de la force musculaire, des aptitudes intellectuelles ou des qualités morales des intéressés.

Le contrat social. — Or l'État repose précisément sur un contrat.

Entendons-nous. Il ne s'agit pas de l'origine historique des sociétés. Nous ne prétendons pas qu'à l'origine des nations modernes un pacte formel ait été conclu entre des hommes librement réunis dans quelque champ de mai. L'instinct, le besoin ont poussé les familles à se grouper avant qu'une convention expresse pût être formée. La guerre, malheureusement, a fait son œuvre; et lorsque l'historien retrace la genèse d'un peuple, ce sont les batailles, les victoires et la conquête qu'elle doit raconter: sa tâche ne se borne pas à enregistrer un contrat. Il y a une profonde pensée de Pascal qui apparaît ici d'une vérité saisissante: « Ne pouvant faire qu'il soit forcé d'obéir à la justice, on a fait qu'il soit juste d'obéir à

la force ; ne pouvant fortifier la justice, on a justifié la force, afin que le juste et le fort fussent ensemble, et que la paix fût, qui est le souverain bien. »

Voilà en effet ce qui a été, en général, jusqu'à la Révolution française. Encore faut-il faire des réserves, car il a existé heureusement bien des exceptions à la loi du plus fort. « L'histoire nous montre que les hommes ont agi tantôt sous l'empire d'une passion brutale dont la formule abstraite est la loi du plus fort, tantôt sous l'influence d'un idéal de société humaine plus ou moins obscur dont la formule abstraite est le contrat social¹. » Au début de la féodalité le groupement autour d'un chef, en qui on avait confiance, pour résister aux bandes des envahisseurs et dompter les brigands, était un véritable pacte où l'on s'engageait à obéir et à remplir certaines obligations. Rappelez-vous comment se sont constituées les communes. Les membres de la commune s'appelaient souvent les *jurés*. « En effet, dit Chéruel, ils juraient de se défendre mutuellement et de protéger les droits de leur ville. De là aussi les noms *d'amitié*, de *paix*, qui servent à désigner certaines organisations communales du moyen âge. Les jurés se garantissaient les droits civils et quelques droits politiques². »

En 1789 les membres de l'Assemblée ont fait pour la patrie française ce que les jurés des anciennes com-

1. Alfred Fouillée. *La Science sociale contemporaine*.

2. Un exemple bien remarquable de contrat à l'origine d'une société est cité par M. Secrétan dans son livre sur les *Droits de l'humanité*. Il s'agit de la charte que signèrent, en 1620, à bord de leur vaisseau, les émigrants anglais en route pour fonder leur première colonie. En voici la partie essentielle : « Nous reconnaissons solennellement et mutuellement, en présence de Dieu et

munes avaient fait pour leur ville. La Constitution qu'ils ont librement votée a été la grande charte nationale. Ainsi se trouva réalisé le vœu de Jean-Jacques Rousseau : « Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant. » On est libre en effet lorsqu'on obéit à des lois justes librement consenties.

De la nation. Le citoyen. — Lorsqu'un peuple n'a pas de droit public, lorsqu'il est formé de provinces juxtaposées par la conquête et obéissant à un gouvernement qui s'est imposé par la force, il ne constitue pas réellement une nation. La nation résulte de l'accord des volontés et elle a un caractère véritablement moral. En ce sens on a pu dire : « Une nation est une âme. » Les membres d'une nation sont des *citoyens* et non pas des *sujets*, car le citoyen est l'homme qui, dans un État, participe à la fois au pouvoir et à l'obéissance.

L'homme et la nature. — L'auteur du *Contrat social* termine son premier livre par cette remarque. « Au lieu de détruire l'égalité naturelle, le pacte fondamental substitue au contraire une égalité morale et

en présence l'un de l'autre, que par cet acte, nous nous réunissons en un corps politique et civil pour maintenir entre nous le bon ordre et parvenir au but que nous nous proposons. Et en vertu dudit acte, nous établirons telles équitables lois,... tels officiers qu'il nous conviendra, suivant que nous le jugerons opportun et utile pour le bien général de la colonie. Moyennant quoi nous promettons toute due soumission et obéissance. »

légitime à ce que la nature avait pu mettre d'inégalité physique entre les hommes, qui pouvant être inégaux en force ou en génie, deviennent tous égaux par convention ou de droit. » Rousseau n'a donc pas méconnu l'inégalité naturelle comme on le lui a reproché, mais il a compris — ce que ne comprennent pas ses adversaires — que l'humanité, poussée par un instinct de justice et guidée par la raison, travaille au rebours de la nature, qu'elle doit la réformer au lieu de se borner à l'imiter et de transporter en politique les théories nouvelles de la zoologie.

L'inégalité naturelle n'est pas d'ailleurs aussi absolue qu'on le prétend.

D'abord la nature n'a pas établi deux castes dans une nation, l'une composée d'hommes supérieurs et faits pour commander : la noblesse, — et l'autre : la roture, qui devrait obéir comme appartenant à une race inférieure. La démonstration n'est plus à faire. Les Français ont toujours protesté contre le préjugé aristocratique ; le mouvement démocratique remonte bien haut dans notre histoire. Au XIII^e siècle le poète Jean de Meung a parlé sans nulle révérence de l'origine de la noblesse et de la royauté¹. Dès le XIV^e siècle le *tiers* fit entendre aux États-Généraux d'énergiques revendications. En 1614, un membre des États prononça ces fières paroles : « Les trois ordres sont trois frères enfants d'une mère commune : la France... II

1. Un grant vilain entr'eus eslurent...
 Si le firent prince et seignor.
 ...Nul n'est vilain fors par ses vices.
 Noblèce vient de bon corage,
 Car gentillèce de lignage
 N'est pas gentillèce qui vaille.

(*Le roman de la Rose*, Morceaux choisis de Clédât),

se trouve bien souvent que dans les familles particulières, les aînés ravalent les maisons et que les cadets les relèvent et les portent au point de la gloire. »

Si inégaux que puissent être les hommes par leurs facultés, tous sont naturellement égaux devant la loi morale; car tous ils ont la raison et la liberté. La raison n'est pas aussi développée chez tous, ni la volonté aussi forte, mais il est demandé à chacun suivant ses moyens. Le mérite résulte de la *bonne volonté*, dont tous sont capables.

L'individu né avec des instincts vicieux peut valoir, au point de la justice absolue, ceux qu'un heureux naturel et l'éducation ont rendus capables d'une plus haute moralité extérieure. Il suffit pour cela que le déshérité de la nature ait fait bon usage de la faible liberté qui lui était laissée et qu'il ait déployé autant d'énergie pour éviter le mal que les autres pour faire le bien.

L'atrophie totale de la conscience telle qu'elle se rencontre chez certains *dégénérés*, dans l'état que les aliénistes qualifient *d'idiotie morale*, fait des irresponsables et non des coupables. Non, il n'y a pas un seul homme qui soit fatalement voué au crime. La croyance à la prédestination absolue, si elle se rencontre encore aujourd'hui chez certaines âmes ne saurait être qu'un de ces phénomènes de survivance dont il faut rechercher l'origine dans les pires superstitions de l'humanité primitive. Elle remonte aux siècles d'ignorance et de barbarie où dans la Grèce elle-même, dans le pays d'où est sortie notre civilisation, se formaient les horribles légendes d'Œdipe et d'Oreste, les parricides prédestinés. Il n'y en a pas de plus dangereuse au point de vue social. Comment ne se croirait-on pas tout permis envers les misérables nés dans l'infamie et pour l'infamie? Celui qui s'imagine être le favori de la

divinité en vient à se regarder comme l'instrument de la justice céleste lorsqu'il accable sa victime. Le brahmane antique affirmait catégoriquement qu'il avait le droit d'être vingt fois plus heureux que le commun des mortels. L'orgueil engendre nécessairement l'injustice, non pas le noble orgueil, la fierté légitime que l'homme puise dans la conscience de son libre arbitre, mais l'orgueil mauvais qui fait qu'on se regarde comme un privilégié, un élu de la Providence au milieu des parias. Lactance, le grand apologiste chrétien, a écrit ces paroles admirables dans son traité *de la Justice* : « Dieu a voulu tous les hommes égaux, c'est-à-dire se valent les uns les autres. Il les a engendrés dans la même sagesse, et leur a promis à tous la même immortalité. Près de lui personne n'est esclave et personne n'est maître ¹ ».

Même chez les races qui sont réputées inférieures, on relève des traits de vertu sublime, et l'Académie a décerné à plusieurs reprises le prix Montyon à des lauréats qui étaient des nègres nés dans l'esclavage. Rien de plus propre à faire sentir l'égalité des âmes dans l'inégalité des conditions que la lecture des rapports annuels sur les prix de vertu². Les héros dont l'orateur retrace les mérites obscurs et le dévouement sont des humbles, de modestes ouvriers, des femmes sans instruction, des domestiques, et ils forcent notre respect. Saint-Marc Girardin, dans un de ses discours, a cité cette belle pensée : « Un noble sentiment, un acte de vertu font bien mieux de l'homme le roi de la création que la faculté de faire parvenir instantanément au bout de l'univers ses volontés et ses

1. Cité par H. Joly dans son livre sur le *Socialisme chrétien*.

2. « L'Académie, disait Scribe en 1844, éprouve un sentiment plus doux que l'étonnement, le sentiment de l'égalité des âmes dans l'inégalité des conditions, la confiance dans les nobles sentiments de la classe malheureuse. »

désirs. » Elle est de Renan et on peut l'opposer à la conception aristocratique que le grand écrivain a professée par la suite sur l'élite intellectuelle dans l'humanité. Nous l'avons retrouvée presque dans les mêmes termes chez un philosophe anglais positiviste, qu'on ne saurait accuser de méconnaître les droits de la science : « Un acte héroïque de sacrifice, dit Maudsley, est quelque chose de plus civilisateur que l'envoi en quelques secondes d'une dépêche de Londres à Hong-Kong. »

On a beaucoup discuté sur le fondement de l'égalité et de la justice. On a fait valoir l'égalité d'origine et l'unité de l'espèce humaine, la communauté des besoins, l'identité fondamentale de l'organisation physique malgré les différences superficielles, la loi de la mort enfin qui réduit tout au même niveau. Tout cela est vrai en un sens, mais prête aux contestations. L'égalité des personnes devant la loi morale est au-dessus de toute discussion.

Les distinctions sociales. — L'égalité des droits n'exclut pas pour les citoyens d'un État la diversité des fonctions, qui doit correspondre à la diversité des aptitudes. Elle n'est nullement opposée à la hiérarchie qui est nécessaire dans les sociétés. L'égalité n'est pas l'uniformité, et les principes de 89 ne conduisent pas à l'anarchie. Mais « les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. » La Déclaration ajoute : « Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Ainsi les privilèges aristocratiques, qui ajoutaient aux inégalités naturelles les inégalités sociales, disparaissaient et la hiérarchie nécessaire dans un État était établie d'une manière conforme à la justice et à l'intérêt public. Le mot *aristocratie* signifiant, d'après l'étymologie, le gouvernement des meilleurs, on peut dire, sans paradoxe, que la véritable aristocratie ne saurait exister que dans une démocratie.

Les applications du principe égalitaire. —

Lorsque la Déclaration du 3 novembre 1789 fut publiée une seconde fois en tête de la Constitution de 1791, elle était suivie d'un préambule indiquant les applications législatives des principes du droit naturel.

L'Assemblée nationale, voulant établir la constitution française sur les principes qu'elle vient de reconnaître et de déclarer, abolit irrévocablement les institutions qui blessaient la liberté et l'égalité des droits.

Il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinction héréditaire, ni distinction d'ordre, ni régime féodal, ni justice patrimoniale, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivait, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations ou décorations pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse ou qui supposaient des distinctions de naissance, ni aucune autre supériorité que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions.

Il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers.

Il n'y a plus ni vénalité ni hérédité d'aucun office public.

Il n'y a plus, pour aucune partie de la nation ni pour aucun individu, aucun privilège ni exception au droit commun de tous les Français.

C'était l'enregistrement définitif des fameux dé-

crets rendus par l'Assemblée dans la nuit du 4 août.
www.libtool.com.cn

Le servage. L'esclavage. — La loi désormais sera la même pour tous. Voici les autres conséquences de l'égalité civile :

Le servage, qui subsistait encore dans certaines provinces, particulièrement en Franche-Comté, était aboli, et en même temps toutes les servitudes qui pesaient si durement sur le paysan : la corvée et la taille seigneuriales, les taxes pour le pressoir, le moulin ou le four banal, les droits de chasse et de colombier, etc.

L'esclavage proprement dit n'existait plus sur le territoire français en Europe depuis plusieurs siècles¹, mais il sévissait aux colonies. Leur condition était régie par le *Code noir* édicté par Louis XIV. Malgré l'adoucissement relatif que cet acte législatif avait apporté à la condition des esclaves (suspension du travail les jours fériés, défense de vendre séparément le mari, la femme et les enfants en bas âge, répression du meurtre), leur sort était encore épouvantable. Ils étaient conservés comme une *propriété mobilière* et ainsi assimilés aux choses. S'ils cherchaient à fuir, ils avaient les oreilles coupées ; si, dans un moment de révolte contre les mauvais traitements, ils

1. M. Chéruel, dans son *Dictionnaire historique*, montre que le nombre des esclaves avait diminué et que leur situation avait été adoucie aux ix^e et x^e siècles, mais qu'il n'avait définitivement disparu qu'au xiii^e siècle. — On s'étonne parfois que l'établissement du Christianisme n'ait pas eu pour conséquence immédiate la suppression de l'esclavage. Mais la plupart des théologiens acceptaient les imperfections de la cité terrestre, la justice ne devant être réalisée que dans la *Cité de Dieu* après les épreuves de la vie actuelle. Saint Jean Chrysostome recommandait même de ne pas rechercher le bienfait de l'affranchissement, « car c'est merveilleux de montrer la liberté au sein de l'esclavage ». Voir Wallon, *Histoire de l'Esclavage*.

avaient frappé leur maître ou ses enfants, pour une contusion la peine de mort leur était appliquée. Le gouvernement encourageait la traite en donnant une prime aux négriers. Cette prime était encore de 2 millions lorsque la Convention la supprima en 1793. Le 4 février 1794 elle décréta enfin, par acclamation, l'abolition de l'esclavage.

La séance compte parmi les plus émouvantes de cette assemblée. On y constate, d'une manière saisissante, le désintéressement des hommes de la Révolution qui ont toujours proclamé qu'ils ne travaillaient pas seulement pour eux mais pour l'humanité tout entière. « Citoyens, s'écrie le conventionnel Lacroix, les hommes de couleur ont comme nous voulu briser leurs fers. Nous avons brisé les nôtres.... Accordons-leur le même bienfait ». Malheureusement l'esclavage fut rétabli dans les colonies sous le consulat. Les esclaves ne furent définitivement affranchis que lorsque la République fut proclamée en France pour la seconde fois (1848).

Diverses conséquences de l'égalité civile. —

Les mêmes délits seront punis des mêmes peines, sans aucunes distinction des personnes. Les contributions seront réparties entre tous les citoyens également en proportion de leurs facultés ¹.

En ce qui concerne l'armée, les abus qui faisaient peser la charge du recrutement des milices sur la classe la plus misérable vont prendre fin, et il n'y aura plus d'exemption pour les fils aînés des notaires, procureurs, greffiers, ou des bourgeois payant 35 livres de capitation, non plus que pour les domestiques des gens d'église et de noblesse, de justice et de finance. Les grades les plus élevés seront accessibles à tous,

1. « Les privilèges personnels ou réels, en matière de subsides, sont abolis à jamais. La perception se fera sur tous les citoyens et sur tous les biens, de la même manière et dans la même forme. » Décret du 12 août 1789.

et les soldats de la trempe de Marceau ou de Hoche n'en seront plus réduits à demeurer sergents toute leur vie ; ils porteront dans leur giberne le bâton de maréchal de France.

L'égalité dans la famille. — Un régime d'égalité était introduit dans la famille elle-même, au moins dans les limites compatibles avec l'autorité paternelle. Le *droit d'aînesse* disparaissait. Il avait de lointaines origines, mais procédait surtout de la féodalité, son but étant de prévenir le morcellement des grandes propriétés dans la noblesse : les cadets, par suite, avaient d'ordinaire une situation subordonnée ; c'étaient des déshérités.

On appelait *majorats* les immeubles inaliénables attachés à la possession d'un titre de noblesse et se transmettant dans la ligne masculine par ordre de primogéniture. Napoléon les remit en usage et autorisa les dotations destinées à soutenir un titre héréditaire, se flattant ainsi de relever « l'éclat de son trône ». Pour un duc il fallait 200,000 francs de revenus, pas moins ; le simple baron pouvait se contenter de 45,000 livres de rente. Sous la Restauration le majorat fit partie de l'institution de la pairie héréditaire. Depuis 1835 la constitution des majorats a été définitivement interdite.

Le code civil ne permet pas aux parents d'exclure entièrement du patrimoine un de leurs enfants. Ils ne peuvent disposer par testament que d'une certaine *quotité*, qui est de la moitié, du tiers et enfin du quart, suivant qu'il y a un et deux enfants ou davantage. La réforme répondait si bien à un sentiment naturel d'équité que les parents aujourd'hui, — l'expérience le constate, — ne font guère usage de la *quotité dispo-*

nible que pour rétablir l'égalité entre les enfants lorsque l'un d'eux a été lésé par un héritage venant d'un proche ou d'un ami.

Notre droit public, comme nous l'avons vu, n'accorde pas à la femme les droits politiques ; mais en principe elle a, comme l'homme, la jouissance des droits civils. A ce point de vue, cette expression *les droits de l'homme* signifie les droits de la personne humaine.

Lorsque la femme se marie, elle renonce librement à exercer une partie de ses droits. Elle est obligée d'habiter avec son mari et de le suivre partout où il juge à propos de résider. Elle est *légalement incapable* d'administrer non seulement les biens de la communauté — mais même ses biens personnels (à moins qu'elle ne soit *séparée de biens*). Dans aucun cas elle ne peut aliéner ses immeubles sans l'autorisation de son mari (ou de la justice). Elle ne peut pas non plus sans son autorisation accepter une donation ou une succession, faire le commerce, *ester* en jugement. Ces prescriptions et interdictions du Code ne sont pas fondées sur la conception d'une infériorité naturelle de la femme, mais sur la nécessité d'établir dans la famille l'unité de direction. D'autre part, la direction appartient à l'homme parce qu'en vertu de la loi il est responsable. En effet « il doit protection à sa femme, il est obligé de lui fournir tout ce qui est nécessaire pour les besoins de la vie, selon ses facultés et son état. » La responsabilité suppose le pouvoir, son autorité repose sur son devoir, et moralement elle a les mêmes limites que lui. On a critiqué cette expression du Code : « la femme doit obéissance à son mari. » Elle a besoin en effet d'être expliquée et peut induire en

erreur sur la nature et la raison d'être de la puissance maritale www.libtool.com.cn

Dans la cité antique, dans l'Inde, en Grèce, à Rome, surtout dans les temps primitifs, la femme était traitée par la loi comme une mineure toujours en tutelle. Les anciens Germains professaient au contraire un grand respect pour elle, ils paraissent même lui avoir attribué parfois une sorte de caractère divin, et l'on retrouve au moyen âge quelque chose de ces idées dans les usages de la chevalerie. Mais la tradition romaine combinée avec certaines conceptions théologiques l'emporta, et notre ancienne législation attribuait au mari une puissance plus grande que celle qu'il possède maintenant.

Au moyen âge elle s'exerçait fort rudement. Le droit de correction manuelle était reconnu, et les coups, à moins de blessure grave, n'étaient pas une cause légale de séparation.

Aujourd'hui un certain nombre de juriconsultes sont d'avis que la capacité civile de la femme mariée pourrait être étendue. Des sociétés, des ligues se sont formées en France et à l'étranger pour obtenir l'abrogation de toutes les dispositions légales « qui infériorisent la femme par rapport à l'homme tant au point de vue du droit privé que du droit public. » Depuis 1882 la loi anglaise, qui jusque-là avait été plus restrictive que la nôtre, a donné à la femme une entière indépendance quant à sa fortune personnelle, et en particulier le droit de disposer de ses biens par testament que notre Code lui reconnaît.

Il est certain que chez nous aussi des réformes sont possibles dans la législation, mais il ne semble pas qu'elles puissent aller jusqu'à l'adoption du projet que Cambacérès, Danton et Camille Desmoulins avaient présenté à la Convention au nom de l'égalité et dont le principal article était ainsi conçu : « Les époux ont et exercent un droit égal pour l'administration de leurs biens. »

Nous avons vu les grandes réformes que le principe de l'égalité a engendrées. Il n'est pas vrai que ce soit un principe anarchique, ainsi que le soutiennent

les adversaires de la démocratie. Mais on a pu observer en même temps combien il est nécessaire de l'interpréter comme il doit l'être. « Le principe de la démocratie se corrompt, a dit Montesquieu, non seulement lorsqu'on perd l'esprit d'égalité, mais encore quand on prend l'esprit d'égalité extrême, et que chacun veut être égal à ceux qu'il choisit pour lui commander. »

CHAPITRE XXII

LES PRINCIPES DE 1789. — LA LIBERTÉ.

L'égalité et la liberté sont étroitement unies : il y a solidarité entre l'une et l'autre. En effet, que vaudrait l'égalité dans la servitude, l'égalité des sujets d'un despote oriental soumis sans distinction au même joug ? Et comment, d'autre part, l'égalité elle-même pourrait-elle subsister s'il dépend du bon plaisir d'un maître d'élever les uns et d'abaisser les autres ? L'arbitraire et l'insolence des favoris dans une monarchie absolue pèsent plus lourdement encore sur le peuple que le pouvoir du prince.

L'égalité peut être considérée comme le droit de tous à la liberté. Celui qui réclame la liberté pour lui-même en la refusant aux autres n'a pas le sentiment de l'égalité, et il n'a pas non plus celui de la liberté¹.

Le mot liberté est un des mots de notre langue qui prêtent le plus à la confusion, et si jamais il importe d'avoir des idées claires et distinctes, c'est dans une question comme celle-ci d'où dépend notre dignité et notre bonheur.

1. « Les hommes, en général, a dit Sieyès, aiment fort à ramener à l'égalité tout ce qui leur est supérieur, ils se montrent alors philosophes. Ce mot ne leur devient odieux qu'au moment où ils aperçoivent les mêmes principes dans leurs inférieurs. »
(*Qu'est-ce que le Tiers État ?*)

La liberté civile et la liberté politique. — Le mot a d'abord une signification psychologique et morale. La liberté du vouloir ou *libre arbitre* donne à la personne humaine sa valeur ; elle est le premier principe de tous nos droits. Mais nos droits sont appelés eux-mêmes nos libertés ; ainsi le droit de choisir sa profession est la liberté du travail, le droit de dire ce que l'on croit vrai s'appelle la liberté de penser, et l'on comprend que le droit de vote est compris dans la liberté.

Mais on peut distinguer conformément au titre de la Déclaration deux sortes de droits : les droits de l'homme et les droits du citoyen. L'ensemble des droits de l'homme constitue la liberté civile. La liberté politique consiste dans la jouissance des droits du citoyen.

L'esclave a comme tout homme cette liberté intérieure qui est le libre arbitre ; mais il est privé à la fois de la liberté civile et de la liberté politique. Les sujets d'un monarque absolu n'ont pas la liberté politique, mais ils exercent une partie de leurs droits civils. On dit, il est vrai, qu'un peuple est esclave, lorsqu'il est gouverné despotiquement, mais personne cependant ne saurait prétendre que les sujets de Louis XIV étaient esclaves au même titre que les nègres des colonies. La vérité est qu'en l'absence des droits politiques l'homme ne possède qu'incomplètement et à titre précaire la jouissance des droits civils. On parle quelquefois du bon tyran ; la conception est chimérique car la possession d'un pouvoir sans limites est de nature à corrompre l'homme le meilleur — mais enfin le bon tyran, s'il pouvait exister, serait le chef d'État qui assurerait à ses sujets la paisible jouissance

de tous leurs droits civils sans leur laisser aucun droit politique. www.libtool.com.cn

La liberté politique est un moyen par rapport à la liberté civile, elle est destinée à la garantir. Un exemple le fera comprendre. Nous avons le droit d'élire les hommes qui exercent le pouvoir législatif, et aucun impôt ne peut être perçu sans leur consentement. Si ce droit nous était retiré, notre condition se rapprocherait de celle de l'esclave. En effet, qu'est-ce que l'esclave ? C'est un homme qui travaille malgré lui et sans pouvoir disposer librement du produit de son travail. Supposez maintenant qu'un Gouvernement sans contrôle établisse des impositions qui n'ont pas été acceptées par la nation et qui n'ont pas pour but l'utilité commune, mais la satisfaction personnelle de l'homme ou des hommes au pouvoir. La conséquence sera que le sujet contraint par la force de céder aux exigences du fisc devra travailler malgré lui une ou plusieurs heures de plus par jour, sans avoir la faculté d'employer à sa guise le fruit de ses peines ; ou bien il devra tout au moins s'imposer des privations susceptibles peut-être de compromettre sa santé, et s'abstenir des choses utiles ou agréables dont un maître sans pitié interdit l'usage à son esclave. — S'agit-il du service militaire ? Si un empereur ou un roi a la faculté d'engager une guerre par ambition ou par intérêt dynastique, le soldat contraint de quitter son foyer et de verser son sang pour une cause qui n'est pas la sienne, est évidemment encore traité comme un esclave, et son sort ne diffère pas essentiellement de celui des gladiateurs antiques qui figuraient aux jeux du cirque et mouraient dans l'arène en adressant leur salut à César.

Il n'y a donc pas une exagération aussi grande qu'il pourrait sembler, à dire qu'un peuple qui n'a pas de droit public et de Constitution vit dans la servitude. Toutefois, si précieuse que soit la possession des droits du citoyen, ils ne doivent pas être séparés des droits de l'homme. Le moyen ne doit pas devenir le but, et il ne faut pas sacrifier à la liberté politique la liberté civile qu'elle a pour fin de garantir. Lorsqu'un peuple a la jouissance de ses droits civiques, c'est beaucoup ; mais ce n'est pas tout. Il doit vouloir que le gouvernement qu'il a librement choisi remplisse en conscience la mission pour laquelle l'État est institué. On peut être l'esclave d'une assemblée comme d'un prince, d'une majorité tyrannique aussi bien que d'un despote.

L'individu et l'État. Historique. — On entend souvent célébrer la liberté dont jouissaient dans l'antiquité les cités de la Grèce. Il y a beaucoup d'illusion dans l'opinion commune à cet égard.

« Le citoyen était soumis en toutes choses et sans nulle réserve à la cité ; il lui appartenait tout entier. Il n'y avait rien dans l'homme qui fût indépendant. Son corps appartenait à l'État... sa fortune était toujours à la disposition de l'État. — La vie privée n'échappait pas à cette omnipotence. Il exerçait sa tyrannie jusque dans les plus petites choses ; à Locres, la loi défendait aux hommes de boire du vin pur ; à Rome, à Milet, à Marseille, elle le défendait aux femmes... A Rhodes et à Byzance, la loi défendait de se raser la barbe... A Sparte, le père n'avait aucun droit sur l'éducation de son enfant. — L'homme n'avait pas le choix de ses croyances. Il devait croire et se soumettre à la religion de la cité... Il fallait se conformer à toutes les règles du culte, figurer dans toutes les processions, prendre part au repas sacré. La législation athénienne prononçait une

peine contre ceux qui s'abstenaient de célébrer religieusement une fête nationale. »¹

www.libtool.com.cn

Le grand historien Fustel de Coulanges a démontré que la liberté individuelle n'existait pas dans la cité antique.

Nous avons bien fait d'imiter les républiques de l'antiquité dans leur amour des libertés civiles, mais nous devons faire un meilleur usage de nos droits politiques que le peuple d'Athènes ou de Rome.

Sous la Révolution, il y eut un parti, le parti jacobin et plus particulièrement le Comité de Salut public, qui a voulu établir dans la cité moderne le régime de Sparte.

« Robespierre et Saint-Just voulaient changer les mœurs, l'esprit et les habitudes de la France ; ils voulaient en faire une République à la manière des anciens. La domination du peuple, des magistrats sans orgueil, des citoyens sans vices, la fraternité des rapports, le culte de la vertu, la simplicité des manières, l'austérité des caractères, voilà ce qu'ils prétendaient établir. Les royalistes et les aristocrates furent poursuivis au nom de la liberté et de l'égalité ; les Girondins, au nom de l'indivisibilité ;... les modérés, au nom du salut public ;... tout le parti anarchiste et athée au nom de la vertu et de l'Être suprême ; Danton, au nom de la vertu et de la modestie. Aux yeux des fanatiques, ces *crimes moraux* contribuèrent à leur perte autant que les conspirations qu'on leur reprochait »².

L'organisme social. La politique naturaliste.

— Aujourd'hui les politiques autoritaires qui voudraient sacrifier les libertés de l'individu à l'omnipotence de l'État ne s'inspirent plus guère des Grecs et des Romains, qui ont passé de mode. Ils invoquent la

1. Fustel de Coulanges. *La Cité antique*. Livre III, chap. xvii.

2. Mignet. *Histoire de la Révolution française*. T. II. chap ix.

Science et la Nature. Ils poussent aux dernières limites la comparaison de l'organisme social et de l'organisme animal et méconnaissent les différences essentielles qui existent entre l'un et l'autre.

Les citoyens à leurs yeux ne sont que des cellules animées ; ces cellules n'ont pas toutes la même composition, et leurs attributions diffèrent. Il en est de supérieures qui sont analogues aux éléments nerveux ou cérébraux, elles doivent avoir la direction et gouverner l'État de telle façon que les éléments inférieurs, chargés de besognes obscures, soient contraints de coopérer au bien collectif.

L'individu n'a que des devoirs, il ne faut plus lui parler de ses droits¹. La propriété individuelle est supprimée et fait place au *collectivisme*. La terre, les usines, les instruments de travail quels qu'ils soient, les capitaux de toute nature qui constituent la richesse dans le pays, appartiendront à la Société et seront administrés par une élite, par les savants, par les lettrés, par les philosophes, comme disait Platon dans sa *République*. Ils auront, ces mortels inspirés qui sont la plus haute incarnation de la Raison universelle répandue dans le monde, et pour tout dire de la Divi-

1. Cette thèse spéciale est celle d'Auguste Comte, le fondateur du positivisme, qui a été jusqu'à dire que la souveraineté du peuple est le dogme le plus funeste à la civilisation. « Ce n'est pas l'homme qui fait la société, c'est la société qui fait l'homme. » La souveraineté, d'après lui, devrait appartenir à un corps de savants auxquels il attribue même une mission sacerdotale. — Rien n'est donc plus faux que de confondre, comme on le fait souvent, le positivisme et le libéralisme. Auguste Comte a été mieux inspiré lorsqu'il a dit : « Le progrès social consiste dans l'accroissement de nos attributs humains, comparativement à nos attributs animaux et purement organiques. » Bien, mais pour le réaliser il ne faut pas demander aux *sociétés animales* un modèle de gouvernement.

nité, la mission sacrée d'assurer le bonheur du peuple — au besoin malgré lui-même. Leur providence s'étendra sur tout. Ils devront assigner à chacun sa fonction et sa tâche, ils détermineront les limites légitimes de nos besoins et de nos désirs. Les vivres, les vêtements, les logements, les plaisirs seront répartis de manière à assurer la santé et la vigueur du corps social; le Gouvernement étant juge de ce qui doit être attribué aux êtres minuscules dont l'ensemble constitue l'*hyperorganisme* ou le Géant-État. N'est-ce pas ainsi que sous l'influence directrice du système nerveux les éléments nourriciers sont distribués avec une sagesse merveilleuse dans les diverses parties de la machine vivante ? ¹

« A chacun suivant ses besoins, par chacun suivant ses forces ». Mais il est bien entendu, que nos besoins l'État-providence les connaîtra mieux que ne saurait faire l'individu, et qu'il disposera de dynamomètres capables d'éviter toute erreur dans l'appréciation de nos forces. Il est à peine besoin d'ajouter que ceux qui soutiennent ces théories se réservent, au cas échéant, la mission providentielle.

Ce système n'est pas entièrement nouveau; il est même singulièrement réactionnaire. On trouverait quelque chose d'analogue dans les théocraties primi-

1. Dans ces derniers temps, les partisans de ce système l'ont soutenu à grand renfort de termes scientifiques qui ne doivent pas en imposer. Déjà, en 1848, Louis Blanc, l'un des chefs du communisme, avait dit : « Je voudrais une organisation sociale où l'État ne serait qu'une réunion d'hommes dévoués et intelligents librement choisis pour jouer à l'égard de la société le rôle que, dans l'organisme humain, la tête joue à l'égard du corps. » — Mais moi, qui ne serai peut-être pas la tête, je réclame, dit fort justement M. Acolas qui cite ce texte, en commentant la Déclaration de 1793.

lives; il a fonctionné plus ou moins dans les couvents du moyen âge, et on raconte que les jésuites l'ont appliqué aux Indiens du Paraguay. Au moins ceux qui se retirent au couvent savent ce qu'ils font; ils n'y vont pas pour être heureux ici-bas, mais pour faire pénitence et gagner le ciel en faisant le sacrifice de leur liberté. Leur soumission à la règle se trouve ennoblie par la pensée qu'ils obéissent à Dieu.

Mais si vous n'êtes pas des mystiques, si vous ne faites pas abnégation de votre bonheur terrestre, si vous vous refusez à reconnaître aux pontifes de la Politique naturaliste le caractère divin que Bossuet voyait dans son Roi, la servitude volontaire serait un sacrifice sans compensation. Vous n'y trouverez pas les jouissances matérielles que l'on vous promet, et vous y perdrez ce sentiment de dignité que donne au citoyen d'un pays libre la conscience de son droit.

La sûreté et les libertés civiles. — En étudiant notre Constitution actuelle nous avons vu en quoi consiste la liberté politique et quels sont les droits du citoyen dont la Déclaration de 1789 fait les garanties indispensables des droits de l'homme. Nous nous attacherons surtout à l'idée de la liberté civile. Nous ne sommes pas de ceux qui, dans un texte autorisé, admirent tout. Il faut reconnaître que l'énumération des droits dans l'article de la Déclaration de 1789 n'est ni claire, ni distincte, ni complète.

La sûreté n'est pas un droit à part, c'est le droit lui-même en tant qu'il est garanti par la société.

Elle a été définie de la manière suivante dans la Déclaration de 1793 et dans celle de 1795 : « La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à

chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés. » Le texte de 1789, en la distinguant de la liberté et des autres droits, désigne surtout par là l'inviolabilité de la vie humaine.

Quant à la liberté, il eût été nécessaire d'énumérer les droits essentiels dont elle suppose la jouissance. La suite de la déclaration ne les contient pas tous. Nous y trouvons bien la liberté individuelle, la liberté de conscience et la liberté de penser, mais la liberté du travail n'a pas été expressément indiquée. La liberté d'association est passée sous silence; il convenait enfin de consacrer une mention spéciale à la liberté du foyer et aux droits relatifs à la famille qui sont seulement contenus d'une manière implicite dans l'idée de sûreté et dans l'idée de liberté.

Liberté individuelle. — L'expression de liberté individuelle, si on la prenait à la lettre, désignerait l'ensemble des libertés de l'individu, et parfois on lui donne cette signification. Mais d'ordinaire elle est prise dans un sens restreint pour désigner le droit que l'individu possède de disposer de sa personne et d'aller et venir à son gré. Les Anglais l'appellent *hebeas corpus*; ces deux mots latins veulent dire : « Que tu aies ton corps. » A ce droit est intimement uni celui d'avoir un *domicile inviolable*. L'article 7 a marqué nettement la nature et les limites de ce droit : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. » La résistance à l'oppression est légitime ¹, « mais tout citoyen appelé

1. Tout acte exercé contre un homme, hors des cas et sans les

ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant. »

On pourrait s'étonner aujourd'hui de la proposition suivante : « Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis, car elle vise un abus qui, sans être devenu impossible, puisque les arrestations illégales ne sont pas sans exemple, est tout au moins très rare. La nécessité d'un pareil énoncé suppose « le souvenir récent du despotisme, » pour prendre une expression du temps. On sortait alors du régime des *lettres de cachet*, qui constituèrent une des plus odieuses pratiques de la monarchie absolue ¹.

Le roi signait en blanc ces ordres d'arrestation ou d'exil, les ministres les donnaient à des subalternes qui quelquefois en trafiquaient. Les laquais du marquis de la Vrillière en ont vendu au prix de 120 livres. « A lui seul, Saint-Florentin, ministre de Louis XV, en donna cinquante mille. Jamais, ajoute Michelet, on ne fut plus prodigue du plus cher trésor de l'homme, de la liberté! » Les attentats contre la liberté individuelle prenaient aussi d'autres formes. « En 1749, on eut besoin de peupler le Mississipi : ce fut une affaire de police, on fit la *presse* dans les rues de Paris. Un exempt déguisé, avec trois ou quatre hommes, faisait main basse sur les servantes qui se hasardaient dans la rue; on les poussait dans un fiacre, de là à la prison de Saint-Martin, puis au Havre pour l'Amérique. La police, quelques jours après, s'en prit aux enfants d'une dizaine d'années. » ²

formes que la loi détermine, est arbitraire et tyrannique; celui contre lequel on voudrait l'exercer par la violence a le droit de le repousser par la force. » (Décl. de 93, art II).

1. La lettre de cachet écrite par l'ordre du roi portait son *cachet*. Le roi persuadé qu'il était la source de toute justice, estimait qu'il pouvait disposer sans jugement de la liberté et de la propriété de ses sujets.

2. Jules Simon, *La Liberté*. tome I^{er}, 1^{re} partie, chap. III.

On frémit en lisant ces lignes. Il faut en retenir une leçon : la nature humaine ne change pas du tout à tout dans l'espace d'un siècle. Si les garanties de la liberté venaient à être supprimées, on verrait reparaître dans les fonctions publiques des scélérats capables d'ordonner de pareilles horreurs. Lorsque la volonté d'un homme est en possession d'un pouvoir sans contrôle, elle se détraque et se déprave, à moins qu'il ne soit de la trempe d'un Marc-Aurèle. Ce n'est pas sans raison qu'un ancien a comparé le tyran au fou furieux.

Voici les articles du Code pénal qui sanctionnent les principes posés par l'Assemblée constituante :

ART. 114. — Lorsqu'un fonctionnaire, un agent ou un préposé du Gouvernement aura ordonné ou fait quelque acte arbitraire ou attentatoire à la liberté individuelle... il sera condamné à la peine de la dégradation civique.

ART. 184. — Tout fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, tout officier de justice ou de police, tout commandant ou agent de la force publique, qui agissant en sa dite qualité, se sera introduit dans le domicile d'un citoyen contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus par la loi et sans les formalités qu'elle a prescrites, sera puni d'un emprisonnement de six jours à un an.

ART. 341. — Seront punis de la peine des travaux forcés à temps ceux qui, sans ordre des autorités constituées et hors les cas où la loi ordonne de saisir des prévenus, auront arrêté, détenu ou séquestré des personnes quelconques. — Quiconque aura prêté un lieu pour exécuter la détention ou séquestration subira la même peine.¹

1. Aujourd'hui l'individu innocent risque encore de perdre sa liberté par suite d'une erreur judiciaire. Ce risque est inévitable, puisque les hommes sont faillibles. Il faut bien l'accepter pour jouir des bienfaits de la paix sociale. Mais on a tout fait pour le réduire au minimum, par les modifications apportées au Code d'instruction criminelle, par l'institution du jury, etc. Citons en dernier

Sous l'ancien régime, alors même que l'arrestation était légale, la liberté et la vie de sujets du roi étaient exposées à de terribles périls. La dénonciation du maître était un *indice prochain* qui suffisait pour mettre un domestique à la torture. L'*indice* éloigné, c'était une mauvaise physionomie, un vilain nom, le tremblement de la voix. L'ordonnance de 1670, qui fut abolie par la Constitution, avait introduit un progrès relatif dans la procédure criminelle, et cependant on la dirait écrite, selon l'expression de Laboulaye, « par la main de l'inquisiteur et du bourreau. » Il est vrai qu'elle interdisait d'appliquer deux fois la question pour un même fait, et recommandait de ne pas estropier le prévenu.¹

La liberté du travail. — En abolissant les corporations, l'Assemblée consacra, en 1791, la liberté du travail; mais il n'en est pas fait mention dans sa Déclaration. La Convention répara cette lacune. L'article 17 de la Déclaration des droits de 1793 est ainsi conçu : « Nul genre de travail, de culture, de commerce ne peut être interdit à l'industrie des citoyens. » C'était proclamer la liberté du travail dans toute son étendue; elle implique en effet la liberté industrielle et commerciale.

Selon les principes de la monarchie absolue le travail était un droit régalien et domanial que le souverain vendait à ses sujets. Par suite, il avait été réglementé et les travailleurs étaient répartis par corps d'état. Les corporations distinctes s'étaient multipliées

lieu la loi du 8 juin 1895 sur la revision des procès criminels et correctionnels et les indemnités aux *victimes d'erreurs judiciaires*.

1. Voir Esmein. *Histoire de la procédure criminelle en France*.

à un point incroyable parce que le fisc y trouvait son compte, chaque confrérie ayant ses dignitaires qui payaient une redevance. Il y avait trois corporations chargées de faire des ceintures ; il y en avait six pour les objets de sellerie. Les *cordonniers* faisaient les chaussures en peau de chèvre corroyée ou *cordouan* ; les *çavetonniers*, les chaussures légères en basane ; les *savetiers* étaient chargés des réparations, et malheur à eux s'ils s'avisait de travailler dans le neuf ! Un bon procès les rappelait à leur devoir ; il est vrai qu'ils avaient le droit d'en faire un au cordonnier qui aurait cru pouvoir s'abaisser à travailler dans le vieux.

« Les statuts des corporations réglaient le nombre des apprentis, leur âge, les conditions et la durée de l'apprentissage, les sommes à payer, les examens à subir ou les chefs-d'œuvre à exécuter pour devenir ouvrier et maître ; le prix de la journée, le prix des achats et de la revente ; le nombre et l'emploi des matières premières, le lieu de la vente et celui de la fabrication ; la manière de travailler, la juridiction spéciale pour chaque corps d'état. — L'ouvrier une fois reçu dépendait absolument des maîtres ; car on n'était reçu que pour une profession et pour une ville ; on n'avait ni la ressource de s'expatrier, ni celle de changer d'occupation dans les moments de chômage. ¹ »

Louis XVI avait eu le mérite de se rendre aux raisons de Turgot et de faire enregistrer dans un *lit de justice* ² l'édit de 1776 qui abolissait les jurandes et

1. J. Simon, *La Liberté*, t. II, chap. III. Voir aussi Levasseur, *Histoire des classes ouvrières*.

2. Les *Lits de justice* étaient considérés par les parlements comme des coups d'Etat qui violaient leurs droits. Les rois n'en faisaient pas d'ordinaire un aussi bon usage que Louis XVI ce jour-là. « On les appelle ainsi, parce que la justice y dort ». Leur nom provenait en réalité d'une pile de coussins où le roi siégeait dans cette occasion.

maîtrises. Mais il eut la faiblesse de céder ensuite aux clameurs des intéressés. Turgot dut quitter le ministère et l'édit fut rapporté.

Cet acte mémorable commençait ainsi : « Dieu, en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait du droit de travailler la propriété de tout homme, et cette propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes ¹. »

La liberté du travail est aussi favorable à l'intérêt social et à la production que conforme à la justice. Un économiste, M. Frédéric Passy, en a fait l'analyse suivante :

1° Nul ne peut être forcé ni empêché de travailler.
 2° Chacun peut choisir son métier, le lieu où il l'exerce, les conditions auxquelles il lui convient de l'exercer.
 3° Chacun peut n'exercer qu'un seul métier ou en exercer plusieurs.
 4° Chacun peut travailler seul ou en associant ses efforts avec d'autres.
 5° Chacun peut acheter ou vendre au prix qu'il veut soit le travail, soit les matières premières, soit les capitaux, soit les produits.
 6° Tous ont droit à la sécurité, mais non à la faveur ²... »

La Convention ayant commis la faute d'enfreindre la règle qu'elle avait posée en ce qui concernait la liberté commerciale, une effroyable disette en résulta. Elle avait cru pouvoir fixer le *maximum* des prix auxquels pourraient être vendus certains objets parmi les

1. Comme on se plaît trop souvent aujourd'hui à relever les erreurs et les fautes de Voltaire, il est bon de rapporter un passage d'une de ses lettres qui montre avec quelle ardeur ce grand homme s'attachait aux réformes les plus bienfaisantes. « Je ne vois plus que la mort devant moi, depuis que M. Turgot est hors de place. Je ne comprends pas comment on a pu le renvoyer. Ce coup de foudre m'est tombé sur la cervelle et sur le cœur. »

2. *Economie politique*, X^e leçon.

de 1776, étaient autrefois exclues des métiers les plus convenables à leur sexe, tels que la broderie qu'elles ne pouvaient exercer pour leur propre compte. ¹ »

Les préjugés sont tenaces, et les idées justes mettent bien du temps à en triompher. N'a-t-on pas vu de nos jours des étudiants protester contre la présence des femmes aux cours de médecine, et ce n'est pas sans peine que la cause des *doctoresses* a été gagnée. Le gouvernement de la République a beaucoup fait pour la liberté du travail en triomphant des résistances qui écartaient les femmes de certaines carrières, auxquelles elles sont tout aussi aptes que les hommes, et ainsi encore il s'est montré fidèle aux principes de 89.

La loi du 2 juillet 1890 a abrogé les dispositions relatives aux *livrets d'ouvriers*. Cette réforme était depuis longtemps réclamée par l'opinion publique, bien que les abus auxquels l'institution donnait lieu eussent été atténués par la loi de 1851 qui limitait à 30 francs les avances du patron, inscrites sur le livret. Antérieurement, une fois que le patron tenait l'ouvrier pour une somme importante, il pouvait abaisser le prix du salaire et imposer certains travaux, étant assuré que celui-ci ne pourrait jamais se délivrer en s'acquittant et ne trouverait pas un autre employeur qui voudt se rendre responsable de la dette comme l'exigeait la loi ². — « Toute personne, dit la loi nouvelle, qui engage ses services peut à l'expiration du contrat exiger de celui à qui il les a loués, sous peine de

1. Quelques corporations pourtant étaient uniquement composées de femmes; ainsi celle des *tisserandes de couvre-chefs*, c'est-à-dire des modistes; celle des *chapeliers en fleurs* ou fleuristes, celle des *paonnières* (plumassières) et plusieurs autres avec des noms aussi pittoresques.

2. Cet abus avait été signalé par M. Levasseur, dans son *Histoire des classes ouvrières*,

dommages et intérêts, un *certificat* contenant exclusivement la date de son entrée, celle de sa sortie, et l'espèce de travail auquel elle a été employée. » Il est d'ailleurs permis au patron d'ajouter des éloges, et son silence est un indice suffisant de son mécontentement.

Le droit de propriété. — Entre la propriété et la liberté il existe un lien indissoluble. La propriété a son principe dans la liberté et elle la consacre. L'homme fait siennes les choses auxquelles il imprime par son travail le cachet de sa personnalité et dont la valeur est créée par lui. L'esclave ne se possédant pas lui-même ne peut rien posséder ; le produit de son industrie appartient à son maître. Celui qui arrache à un homme les fruits de son travail le traite littéralement comme un esclave, comme un instrument dont il se sert pour la satisfaction de ses besoins et de ses désirs. C'est pour le conquérant ou le voleur que le malheureux a peiné, qu'il s'est privé, et même qu'il va mourir si la spoliation dont il est victime ne lui a pas laissé de quoi subsister. Le serf proprement dit était taillable à volonté, sa condition différait peu de celle de l'esclave. Elle s'adoucit quand il put posséder quelque chose à lui, sans avoir à craindre continuellement d'être dépouillé de tout par son seigneur. L'homme libre ne paie d'imposition que celles qui ont été consenties par ses mandataires et qui ont pour objet des dépenses dont il est appelé à bénéficier.

« La propriété est un droit inviolable et sacré », dit la Déclaration de 1789. La Convention en 1793 la définissait : « le droit qui appartient à tout citoyen de jouir à son gré de ses biens et de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie. » Elle a même voté

par acclamation sur la proposition de Barrère un décret **prononçant la peine de mort** contre « quiconque proposerait ou tenterait d'établir des lois et mesures subversives des propriétés territoriales, commerciales et industrielles. » On voit que ceux qui accusent la République d'être par sa nature un régime hostile à la propriété connaissent bien mal leur histoire. Elle l'a, au contraire, beaucoup mieux comprise et respectée que l'ancienne monarchie, où le droit de propriété était regardé comme une concession du roi et comme une création de la loi¹. Or l'État garantit mais ne crée pas le droit de propriété.

La propriété individuelle implique le droit de transmettre ses biens à titre onéreux ou à titre gratuit, c'est-à-dire de vendre et d'échanger ou bien de donner et de tester.

Limites du droit de propriété. — La Constituante, en même temps qu'elle a posé le principe de la propriété, en a indiqué les limites. D'abord elle établit l'obligation pour tout citoyen de contribuer aux dépenses de l'État. Ensuite elle admet que chacun peut être exproprié dans le cas d'une nécessité publique, légalement constatée, — sous la condition d'une juste et préalable indemnité. Il est facile de comprendre que si le Gouvernement n'avait aucun moyen de contrainte à l'égard des propriétaires, il suffirait d'être entêté comme le meunier Sans-

1. « Vous devez être persuadé, a dit Louis XIV dans ses *Mémoires* en s'adressant à son fils, que les rois ont naturellement la disposition pleine et libre de tous les biens qui sont possédés aussi bien par les gens d'église que par les séculiers, ... pour en user suivant le besoin général de leur État ».

Souci ¹ pour tenir en échec la volonté nationale, et pour faire ~~v obstacle par son veto~~ aux travaux publics de l'utilité la mieux reconnue. Dans ces conditions, l'établissement des routes, des travaux ou des villes eût été impossible.

Notre Code civil a précisé encore la doctrine de la Révolution sur les limites du droit de propriété. « La propriété, dit l'article 544, est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, *pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* » L'individu, en retour de la protection que l'État accorde à ses biens, doit lui faire les sacrifices que commande l'intérêt général. Nous ne saurions avoir la prétention de jouir des bienfaits de la vie sociale sans rien donner en échange. Trop souvent on considère les avantages comme un dû et on méconnaît la légitimité des obligations qui en résultent.

En vertu des lois et des règlements visés par le Code il est interdit au propriétaire d'ouvrir des vues ou fenêtres sur l'héritage de son voisin sans observer les distances fixées par la loi, de créer certains établissements *dangereux, insalubres ou incommodes* sans se conformer aux décrets qui prescrivent de les éloigner des habitations particulières, de défricher des bois sans l'autorisation de l'Administration, de bâtir sans observer l'alignement, etc.

Ces exemples peuvent servir de commentaire à

1. Sire, je ne veux pas vous vendre ma maison :
 Mon vieux père y mourut ; mon fils y vient de naître...
Il vous faut est fort bon ! mon moulin est à moi,
 Tout aussi bien au moins que la Prusse est au roi.

Frédéric II fut bon prince et céda. La conclusion du charmant récit d'Andrieux est bien tristement vraie. Dans la maison des Hohenzollern « on respecte un moulin, on vole une province. »

l'article 4 de la Déclaration. « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui... »

La Constituante a bien compris la nécessité de montrer où s'arrêtent les droits de l'homme et du citoyen en les proclamant. Elle en a attribué, comme l'a fait observer M. Paul Janet, la détermination au seul pouvoir qu'il fût possible d'en charger efficacement et légitimement, c'est-à-dire à la loi : « Le mot de *loi* revient aussi souvent que le mot de *droit* dans la fameuse Déclaration¹ ». Le citoyen est libre, selon la forte parole de Montesquieu, quand il fait non ce qu'il veut, mais seulement ce qu'il doit vouloir. Mais comme chacun est naturellement porté à vouloir plus qu'il ne doit, la distinction de ce qui est permis et de ce qui est défendu est faite par la loi et elle est la même pour tous.

L'article 5, pour parer aux dangers des lois oppressives, a spécifié que la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Comme d'autre part la loi est l'expression de la volonté générale — puisque « tous les citoyens concourent personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation » — notre droit public renferme toutes les précautions qu'il était possible de prendre contre l'arbitraire du législateur. Que des abus puissent se produire néanmoins, cela n'est pas douteux, mais cela tient à l'imperfection humaine. Il en est des constitutions comme des autres lois, elles sont impuissantes sans les mœurs.

C'est à l'éducation qu'il appartient d'agir sur les

1. Les déclarations des droits de l'homme en Amérique et en France, dans la 3^e édition de l'*Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*.

mœurs, et c'est là particulièrement l'objet de l'instruction morale et civique.

Les objections contre la propriété. — Quand on s'est rendu compte des limites du droit, on est en état de comprendre le caractère des objections qui sont dirigées contre la propriété. Ce principe a été en effet très contesté dans le cours de ce siècle, et il est encore à l'heure actuelle, l'objet des plus vives attaques.

Les doctrines contraires à la propriété individuelle sont tour à tour désignées sous les noms de socialisme, de communisme et de collectivisme. Mais beaucoup de socialistes se bornent à critiquer la constitution actuelle de la propriété, sans prétendre qu'il faille la supprimer absolument. Le terme le plus général est celui de communisme, et la théorie collectiviste est la plus importante².

L'objection fondamentale est celle-ci. L'individu, en s'appropriant les objets matériels et surtout la terre, pour en jouir exclusivement et indéfiniment, fait un usage de sa liberté qui porte atteinte au droit d'autrui et nuit à la société. La terre est le patrimoine commun de la nation; la prise de possession permanente et définitive d'une portion de ce patrimoine par un des membres de la communauté est un vol

1. « L'instruction, dit M. Fouillée, doit fournir aux enfants l'instrument général de ce que j'appellerai la profession générale de citoyen. — Il faut qu'elle leur enseigne..... leurs droits et leurs devoirs sociaux ainsi que les lois sous lesquelles ils sont appelés à vivre ». *La Science Sociale contemporaine*, p. 377.

2. Benoit Malon, dans l'ouvrage intitulé le *Socialisme intégral*, a distingué jusqu'à huit espèces de collectivisme distinctes du sien.

fait à tous¹. La loi qui consacre cette usurpation est injuste, et il faut l'abroger. Le Code civil est à refaire; l'ancien droit dont les origines remontent à l'époque romaine, le droit *quiritaire*, doit faire place à une législation en harmonie avec le progrès et avec les besoins des peuples modernes.

La conclusion serait logique et légitime si l'assertion sur laquelle elle repose était vraie. Mais elle est démentie par l'expérience et par l'histoire.

Celui qui le premier s'empare d'un objet inutile et lui confère une valeur par son travail ne fait tort à personne. Tel le sauvage qui fait une arme ou un instrument de labour avec une branche d'arbre arrachée dans la forêt vierge, tel celui qui défriche un terrain et l'ensemence.

La prise de possession des choses que la nature offre spontanément peut elle-même avoir lieu, dans certains cas, au détriment de celui qui vient trop tard et meurt de faim, faute d'avoir rencontré l'aliment dont s'est nourri le premier. Que si, en ne se bornant pas à cueillir le fruit sauvage et en s'appropriant le terrain pour en obtenir par la culture des produits plus abondants, l'homme prévoyant non seulement ne fait pas un autre tort à ses semblables que celui qui résulte sans crime de la compétition des individus et du droit de premier occupant, mais encore s'il contribue ainsi indirectement à leur faciliter les moyens d'existence, la propriété individuelle est justifiée, et la loi doit la garantir.

Or, dans cet état primitif où les hommes subsis-

1. Tel est le sens de ce mot souvent cité du socialiste Proudhon : « La propriété, c'est le vol ».

taient sur le patrimoine commun au moyen de la *chasse, de la cueillette et de la vaine pâture*, une lieue carrée de terrain suffisait à peine à l'alimentation d'un individu. Grâce à la civilisation, mille ou deux mille individus peuvent vivre sur le même espace. En cinquante ou soixante jours de travail l'ouvrier le moins habile peut gagner le pain nécessaire à sa subsistance pendant une année. Si le terrassier, le garçon de ferme, le maçon, trouvent à employer leurs bras pour gagner leur vie, c'est parce que des biens ont pu être mis en réserve, parce que des *capitiaux* se sont formés qui rendent possibles les entreprises à longue échéance.

Le régime de la propriété collective qui est présenté comme le dernier mot du progrès, serait le retour à un état de détresse et de barbarie dont l'humanité n'a pu sortir que par l'institution de la propriété individuelle.

Il faut prendre les hommes tels qu'ils sont ; jamais on n'obtiendra qu'ils apportent la même ardeur à développer la richesse commune que lorsqu'il s'agit de leur fortune propre. Ils sont capables sans doute de dévouement et de sacrifices dans une calamité publique, dans une crise nationale ; mais on ne peut leur demander l'abnégation à toute heure du jour. Croit-on que le paysan français prodiguerait ses peines avec la même ardeur à la terre banale de tout le monde, qu'à son champ qui est sa chose à lui en même temps qu'il est son œuvre¹ ?

1. L'économiste Sismondi a comparé la terre qui appartient en propre au cultivateur à une caisse d'épargne toujours prête à recevoir les petits profits. Il y utilise les moindres instants de loisir.

Le paysan « fait la terre », suivant l'énergique expression de Michelet. Cela veut dire que le travail donne au sol *presque toute* sa valeur; Bastiat disait même : *toute* sa valeur. Le célèbre économiste allait trop loin. La terre contient en elle une puissance productive qui lui est propre, et qui varie d'un endroit à l'autre; le capital foncier ne peut pas être complètement assimilé aux autres capitaux. Mais en évaluant aux neuf dixièmes la part du travail dans la valeur des terrains les plus favorables on est encore au-dessous de la vérité.

On a fait l'essai autrefois en quelques endroits de l'Algérie des concessions communes. Il a fallu y renoncer sur la demande même des intéressés; elles ne rapportaient pas de quoi les faire vivre. Lorsque chaque colon eut son lot à lui et fut assuré de recueillir lui-même le prix de ses peines, la situation changea et devint prospère. Les expériences communistes qui furent tentées en Amérique au milieu de ce siècle par Owen, un socialiste anglais, et par le Français Cabet, échouèrent complètement. On sait enfin que la jouissance collective des *communaux* n'a qu'une valeur très faible qui ne dépasse pas 100 francs par hectare. Le régime forestier et pastoral s'accommoderait à la rigueur d'un pareil système, mais il ne suffirait pas à nourrir la dixième partie de la population.

L'héritage. Le droit de tester, ses limites. — Certains socialistes, tels que Saint-Simon, consentent à laisser à l'individu l'usufruit de ses biens, mais repoussent l'hérédité. C'est méconnaître les droits que confèrent aux enfants une jouissance commune,

leur coopération souvent, et enfin l'influence morale que leur présence même exerce sur les parents.

On espère ainsi accroître la richesse de l'État et on en tarirait la source la plus pure : car un des plus puissants stimulants du travail et de l'épargne est le désir de laisser aux siens la fortune acquise. La quantité des biens dans une nation n'est pas fixe ; celui qui s'enrichit par son travail et son économie ne prend la part de personne : il crée ou s'abstient de consommer des choses utiles, et l'accroissement du capital d'un seul peut à quelque degré profiter à tous indirectement. En effet, le salaire de l'ouvrier s'élève ou s'abaisse, selon que les capitaux à employer pour des entreprises et des travaux divers augmentent ou diminuent dans son pays et même dans le monde entier.

Ce serait porter une grave atteinte à la liberté de l'homme que de l'empêcher de faire son testament, ce serait le réduire à la condition des serfs *mortifiables*. Encore la *mortaille* ne conférait-elle au seigneur, à une certaine époque du moyen âge, le droit de succéder que lorsque le serf ne laissait pas d'enfants. L'histoire a considéré comme une étape dans son affranchissement le moment où le malheureux a eu la faculté de faire un legs de cinq sols sur son pauvre pécule.

Cependant l'individu ne possède pas toujours la liberté de tester d'une façon absolue. La faculté de disposer de ses biens par testament — et aussi par *donations* entre vifs — a été limitée par la loi lorsqu'il a des *descendants* ou des *ascendants*. La part des biens qui est ainsi réservée en faveur de ces deux sortes d'héritiers, s'appelle la *réserve* ; le reste constitue la *quotité disponible*. Les ascendants ne bénéficient de la

réserve que lorsqu'il n'existe ni enfants, ni petits-enfants de la personne décédée (Code civil, articles 913 et suivants).

Ces dispositions du Code ont été très attaquées, non seulement par l'école aristocratique, mais par divers économistes. Elles sont justes pourtant, car l'individu a des devoirs envers ses parents et envers ses enfants : la loi qui préside à la constitution de la famille devait les faire respecter autant qu'il était possible. Pourquoi ne pas attaquer aussi comme contraires à la liberté les prescriptions relatives à la *dette alimentaire*¹ ? On se plaint du morcellement de la propriété, voudrait-on nous ramener au temps où 24 habitants sur 25 étaient privés de toute participation à la propriété du sol ? C'est ce qui avait lieu avant 1789 ; le grand nombre des petits propriétaires² aujourd'hui est une garantie de stabilité pour nos institutions et une source de prospérité pour le pays.

Le capital. Le prêt à intérêt. — L'homme qui est propriétaire d'un champ ou d'une maison, peut l'affermier et la louer. Si son capital est en argent, il a le droit de le placer et d'en tirer un revenu. Il n'en a pas toujours été ainsi. Tout prêt à intérêt dans l'ancienne législation était considéré comme usuraire, et par suite défendu. Cette interdiction était en désaccord à la fois avec le droit naturel et avec les enseignements de l'économie politique. La somme prêtée est un instrument de travail qui permet à l'emprunteur de gagner de l'argent ; il est donc juste qu'il

1. Code civil, articles 205 et suivants.

2. D'après la statistique, le nombre des propriétaires ruraux en France atteindrait presque le chiffre de 8 millions et dem.

rémunère le service qu'il a reçu, et qu'il n'aurait pas obtenu sans cela. Si l'on fait abstraction des cas particuliers où il existe entre les personnes des liens d'affection et de reconnaissance.

Par la loi du 3 octobre 1789, la Constituante consacra la légitimité du prêt à intérêt, qui fut ensuite reconnue par le Code. Mais en 1807, une loi spéciale intervint pour fixer un taux maximum de 5 p. 100 en *matière civile*, et de 6 p. 100 en *matière commerciale*. Cette dernière clause a été regardée comme nuisible à la liberté des contrats, et depuis 1886, il n'existe plus de limites à l'intérêt conventionnel pour l'argent *vivant* c'est-à-dire placé dans le commerce. Le taux est débattu librement entre les parties contractantes, conformément à la loi économique de *l'offre et de la demande*. Il varie selon l'abondance des capitaux, l'activité des affaires et le risque à courir, — mais il tend constamment à s'abaisser.

Le *délit d'usure* existe toujours en matière civile et entraîne des peines correctionnelles. Elles sont distinctes des peines appliquées pour escroquerie; mais au point de vue moral, ce que la loi punit dans ce cas, c'est un contrat *léonin* où le prêteur a abusé de la faiblesse d'esprit de l'emprunteur ou bien d'une situation spéciale.

A l'époque où la propriété foncière était de beaucoup la plus importante, les communistes ont combattu surtout l'accaparement de la terre. Ainsi Gracchus Babeuf qui fonda sous le Directoire la *Société des Égaux* avait pris pour mot d'ordre : « La terre n'est à personne, les fruits sont à tout le monde. » De nos jours les attaques sont dirigées contre toute espèce de capital, et les socialistes ont fait porter principale-

ment l'effort de leur polémique sur le prêt à intérêt. C'est le cas de Proudhon en particulier, qui s'est défendu énergiquement d'être communiste ; « ma pierre philosophale, disait-il, c'est la *gratuité du crédit*. » Malheureusement cette pierre philosophale, au lieu de changer le plomb en or, changerait l'or en plomb. Car si le législateur prétendait obliger les capitalistes petits ou grands au prêt gratuit, leurs fonds disparaîtraient subitement de la circulation. Chacun les garderait pour son usage personnel plutôt que de leur faire courir des aventures sans compensation, ou bien s'abstiendrait de produire ou d'épargner, dans l'impossibilité d'obtenir un revenu de sa fortune.

L'État alors devrait recourir aux perquisitions à domicile, et contraindre au travail les citoyens valides, c'est-à-dire les traiter comme des esclaves ou comme des forçats. Tant il est vrai qu'on ne peut toucher à la propriété sans atteindre la liberté !

L'inégalité des conditions. — Il ne s'ensuit pas cependant qu'il n'existe pas un *problème social* ou plutôt des *questions sociales*. Les innovations contraires à l'esprit de la Révolution seraient injustes et malfaisantes. Mais prétendre que tout est bien, que tout est pour le mieux dans la meilleure des sociétés possibles, ce serait le fait d'un optimisme insensé ou criminel.

L'inégalité des conditions est une nécessité en tant qu'elle résulte de l'inégalité naturelle ou morale qui existe entre les hommes. Celui-ci a des muscles plus puissants ou une santé plus résistante, il est inévitable qu'il gagne mieux sa vie — toutes choses égales d'ailleurs — que l'individu chétif et maladif. Cet autre

a pour lui les dons de l'intelligence : ses facultés supérieures lui assurent un rang élevé dans la société. Celui, enfin, qui est travailleur et économe parviendra plutôt à l'aisance que le paresseux ou le prodigue.

La justice distributive demande que chacun reçoive en proportion des services qu'il rend et soit traité selon sa capacité et selon ses œuvres.

L'état social renversé par la Révolution était contraire à la justice distributive, elle a jeté les bases d'un ordre meilleur. Mais elle n'a pas tout fait, elle ne pouvait tout faire ; les hommes de 89 ont laissé à leurs descendants bien des conséquences à tirer de leurs principes, bien des progrès à accomplir. C'est en continuant leur œuvre, non pas en la reniant, que nous parviendrons à faire régner dans la société plus de justice et à améliorer le sort de ceux qui souffrent.

Il est impossible que tous les hommes soient exactement traités dans ce monde comme ils le méritent. Il y a des événements qui échappent aux prévisions humaines, et la chance, il faut bien le reconnaître, est au nombre des causes de l'inégalité des conditions humaines. Mais on peut diminuer la part du hasard, prendre des précautions contre l'imprévu ; on peut aussi mettre chacun en état de développer ses facultés. L'État, par les institutions de prévoyance, par la diffusion de l'enseignement, travaille d'une manière plus profitable à l'extinction du paupérisme que s'il portait atteinte à la liberté du travail et mettait des entraves à la production de la richesse.

Les contrats. Intervention de l'État. — La liberté des contrats est étroitement unie aux droits

précédents. D'une manière générale, la loi respecte la liberté des contrats et les garantit.

Mais cette liberté n'est pas absolue et ne saurait l'être. Pour que le contrat soit valide, il ne suffit pas que le consentement d'une des parties n'ait pas été extorqué par la violence ou surpris par une manœuvre *dolosive*, mais il faut qu'il ait une cause licite. « La cause est illicite quand elle est prohibée par la loi, quand elle est contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public. » Une convention comme celle de ces anciens Gaulois qui dans la fureur du jeu s'engageaient, si la chance était contre eux, à se constituer les esclaves de l'adversaire, serait radicalement nulle. Le Code n'admet même pas le contrat de louage à vie. « On ne peut engager ses services qu'à temps, ou pour une entreprise déterminée. »

Article 18 de la Déclaration de 1793. « Tout homme peut engager ses services, son temps, mais il ne peut se vendre ni être vendu; sa personne n'est pas une propriété aliénable. — La loi ne connaît pas de domesticité; il ne peut exister qu'un engagement de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie. »

Si la Convention avait dit « il ne peut exister qu'un échange de services », l'article était excellent. Sous la Révolution on remplaça le nom de domestiques par celui d'*officieux*, ou encore de *frères servants*. Cette affectation de langage était puérile; le mot domestique qui vient de *domus*, maison, n'implique pas l'idée de servilité. D'ailleurs, au xvii^e siècle ce nom était encore donné aux chapelains des grands seigneurs et à des gentilshommes attachés à leur personne. Les plus nobles personnages se disputaient l'honneur de tendre au roi la serviette, la chemise ou le bougeoir. — L'important est que cette expression *le maître*, dont on fait un si heureux usage dans nos campagnes, n'entraîne pas l'idée d'une domination impérieuse et blessante.

Le Code civil (art. 1101) définit le contrat « une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ».

Jusqu'en 1868 une règle profondément contraire à l'égalité avait subsisté en ce qui concerne le contrat de louage des domestiques et ouvriers. Le maître était cru sur son affirmation « pour la quotité des gages, pour le paiement du salaire de l'année échue, et pour les acomptes donnés pour l'année courante. » Voilà un exemple des progrès qui restaient à accomplir de notre temps, on peut juger par là que l'ère des réformes n'est jamais close.

A cet odieux article 1781, qu'on a tardé si longtemps à abroger, opposons ce texte de la loi du 2 juillet 1890 : « Le contrat de louage d'ouvrage entre les chefs ou directeurs des établissements industriels et leurs ouvriers est soumis aux règles du droit commun ». Ajoutons qu'en 1892 le Parlement a voté une belle loi égalitaire sur l'*arbitrage* entre patrons et ouvriers : « Les patrons, ouvriers et employés entre lesquels s'est produit un différend d'ordre collectif portant sur les conditions du travail peuvent soumettre les questions qui les divisent à un comité de conciliation et, à défaut d'entente dans ce comité, à un conseil d'arbitrage. Les femmes elles-mêmes y sont traitées sur le pied d'égalité avec les hommes : « Dans les professions ou industries où les femmes sont employées, elles pourront être désignées comme déléguées, à la condition d'appartenir (comme les autres arbitres) à la nationalité française ».

Dans certains cas, un contrat est annulé pour cause de lésion bien qu'aucun moyen frauduleux n'ait été employé pour surprendre le consentement de la personne lésée. — Article 1674. « Si le vendeur a été lésé de plus des sept douzièmes dans le prix d'un immeuble, il a le

droit de demander la *rescision* (annulation) de la vente, quand même il aurait expressément renoncé dans le contrat à la faculté de demander cette rescision, et qu'il aurait déclaré donner la plus-value. » On suppose alors que le besoin d'argent a imposé au vendeur une contrainte morale qui a déterminé son consentement au contrat léonin¹.

Le problème social. — Les socialistes disent que tel est précisément le cas de l'ouvrier vis-à-vis du capitaliste. Il accepte un salaire inférieur à la part légitime qui devrait lui revenir dans la production de la richesse, afin de ne pas mourir de faim. La situation n'est pas égale entre l'homme qui détient l'instrument du travail et l'ouvrier qui en a besoin pour occuper ses bras, puisque le premier peut plus aisément se passer du superflu que le second du nécessaire. C'est ainsi qu'en Irlande la concurrence qui résulte de l'excès de la population réduit le cultivateur à accepter du propriétaire un *salaire de famine*. La dure et inexorable loi de l'offre et de la demande a reçu le nom de *loi d'airain*.

Le danger signalé ici est réel; nous touchons le point le plus douloureux de la question sociale. Et cependant nous estimons que l'État ne doit intervenir dans les contrats entre patron et ouvrier qu'avec des précautions infinies, sous peine d'envenimer la plaie qu'il voudrait guérir. Fixer un minimum pour le salaire? L'idée en a été émise. Mais les ouvriers faibles ou âgés dont personne ne voudrait à prix égal

1. L'ouvrage de M. Durkeim, *La Division du Travail social*, contient des pages intéressantes sur cette question (432, sqq.).

ne trouveront plus à s'employer. Il y a des moments enfin où la concurrence étrangère force l'industriel à baisser les prix de ses produits, par suite, à baisser les salaires pour diminuer le prix de revient sous peine de ruine; et cette mesure est préférable au chômage qu'amènerait la cessation des affaires. Une légère augmentation du salaire de l'ouvrier suffit dans certains cas à retirer tout bénéfice au capitaliste, qui est ainsi amené à suspendre son entreprise.

« Le taux des salaires oscille entre deux variables : le minimum nécessaire à la subsistance des travailleurs et le minimum du profit requis par les capitalistes et les employeurs¹. »

Mais comment le Gouvernement parviendrait-il à fixer la moyenne? La moindre erreur aurait des effets désastreux. D'après la statistique, sur 5 patrons il y en a un qui s'enrichit, 3 qui végètent, et le dernier fait faillite². N'oublions pas que le taux de l'intérêt baisse continuellement, il est à peine aujourd'hui de 3 0/0. Au contraire, les salaires, depuis le commencement du siècle, ont toujours été en augmentant, sans qu'on ait été obligé de porter atteinte à la liberté des conventions. En 1819, le salaire moyen était de 1 fr. 25 en France, il est aujourd'hui de 2 francs 50; et à Paris, il s'élève à 4 francs. Les salaires qui ont augmenté dans la plus forte proportion sont les gages des domestiques.

Le contrat d'apprentissage. La durée du travail. — Notre législation a édicté des mesures

1. Ch. Gide, *Principes d'Economie politique*.

2. Voir Courcelle-Seneuil. *Préparation à l'étude du Droit*.

tutélaires dans l'intérêt des enfants, qui étaient trop souvent naguère exploités par leur patron. « L'apprenti doit à son maître fidélité, obéissance et respect ; il doit l'aider dans son travail, autant que son aptitude et ses forces le lui permettent. Mais le maître doit lui enseigner progressivement et complètement l'art, le métier ou la profession spéciale qui fait l'objet du contrat d'apprentissage. » Il ne l'emploiera jamais aux travaux qui seraient insalubres ou au-dessus de ses forces. Aucun enfant ne peut, avant l'âge de 15 ans accomplis, être admis à travailler plus de 6 heures chaque jour, s'il ne justifie, par la production d'un certificat de l'instituteur ou de l'inspecteur primaire, qu'il a acquis l'instruction primaire élémentaire.

La loi du 2 novembre 1892 a fixé à 13 ans l'âge d'admission dans les usines, manufactures, mines, carrières, chantiers et ateliers. Ce minimum est abaissé à 12 ans, lorsque les enfants produisent le *certificat d'études primaires* et un *certificat d'aptitude physique* délivré par le médecin. L'*inspecteur du travail* peut requérir un examen médical de tous les enfants au-dessous de 16 ans. Ils ne peuvent être employés à un travail effectif de plus de 10 heures par jour. Enfin, les ouvriers de 16 ou 18 ans ne peuvent faire plus de 60 heures par semaine, et les heures de travail pendant la journée, doivent être coupées par un ou plusieurs repos dont la durée totale ne peut pas être inférieure à une heure.

On le voit, Victor Hugo aujourd'hui n'aurait plus à faire entendre l'admirable plainte des *Contemplations* contre le travail des enfants dans les manufactures. Lorsqu'on vient de lire, l'angoisse au cœur, les vers si douloureux que la pitié arrachait à son génie il y

a un demi-siècle¹, on mesure avec soulagement le progrès accompli.

Des lois ont fixé aussi un maximum aux heures de travail dans les manufactures pour les hommes et pour les femmes.

L'assemblée nationale de 1848 a établi que la journée de l'ouvrier dans les manufactures et usines², ne doit pas excéder 12 heures de travail effectif. Certaines exceptions sont d'ailleurs admises. La loi de 1892 a été plus loin : « Les femmes de tout âge ne peuvent être employées plus de 6 jours par semaine, ni les jours de fêtes reconnus par la loi, même pour le rangement de l'atelier. » Le travail de nuit (entre neuf heures du soir et cinq heures du matin) leur est interdit. L'intention est excellente : les Chambres se sont inspirées de cette idée, qu'à côté du respect pour les conventions industrielles, les gouvernements doivent placer le respect pour les droits de l'humanité. Mais il semble qu'en ce qui concerne les femmes on ait dépassé la mesure. La femme ne doit pas être assimilée, par la loi, aux enfants. Elle n'est pas une

1. Où vont tous ces enfants dont pas un seul ne rit ?
 Ces doux êtres pensifs que la fièvre maigrit ?...
 Ils vont, de l'aube au soir, faire éternellement
 Dans la même prison le même mouvement.
 Travail mauvais qui prend l'âge tendre en sa serre,
 Qui produit la richesse en créant la misère,
 Qui se sert d'un enfant ainsi que d'un outil.

(*Melancholia*).

2. Il n'aurait pas été possible d'établir cette règle sur les chantiers pour l'industrie du bâtiment. Pendant les mauvais temps, le travail est presque impossible. Il faut bien que l'on profite, de même que dans l'industrie agricole, des journées favorables, dût-on les faire durer plus de 12 heures. On a calculé que pour les maçons, la durée moyenne du travail, est ainsi en définitive de 7 heures.

mineure. La protection risque de la priver de son gagne-pain, et qu'il lui faut, c'est la liberté dans le droit commun. Déjà des protestations se sont produites de la part des groupes, qui revendiquent pour elles l'égalité dans la société, notamment de la part du groupe de la *Solidarité des femmes*. L'administration va être obligée de faire des exceptions, par exemple, pour les imprimeries. Peut-être en viendra-t-on à modifier la loi, en présence des effets qu'elle produit; cela vaudrait mieux que de laisser aux inspecteurs du travail la faculté d'accorder ou de refuser des autorisations. Il faut toujours réduire le plus possible le pouvoir discrétionnaire des hommes qui occupent les fonctions publiques.

On sait, d'autre part, que l'abaissement du nombre des heures de travail à 8 au lieu de 12, fait partie des revendications de la classe ouvrière et qu'elle a donné lieu aux manifestations « du 1^{er} mai ». Il est désirable que de plus en plus le travail soit pour tous, comme le demandait notre grand poète, « le travail fécond »

Qui fait le peuple libre et qui rend l'homme heureux.

Mais pour que le peuple soit libre, il faut que l'action de l'État se renferme dans de justes bornes.

Un auteur allemand (M. Ziegler) a écrit il y a quelques années un livre sous ce titre : « La question sociale est une question morale. » J'y souscris, sauf le mal s'il y en a, comme parle Pascal. Des modifications utiles seront certainement encore introduites dans notre législation, mais il faut attendre plus de la réforme des mœurs que de celle du Code.

CHAPITRE XXIII

LA LIBERTÉ (SUITE). LA FAMILLE.

La protection de l'honneur. — Les biens matériels ne sont pas les seuls que la loi doive garantir. Bien que tout droit ait un caractère moral, et que l'âme et le corps soient si étroitement unis qu'on ne peut faire violence à l'un sans atteindre l'autre, il y a des droits qui sont d'un autre ordre que ceux que nous venons de voir et auxquels nous tenons souvent plus qu'à la fortune et qu'à la vie elle-même : c'est l'honneur, c'est aussi la liberté de conscience.

« L'honneur, dit un philosophe contemporain, est une condition de l'existence sociale ; c'est la reconnaissance du courage chez l'homme, de la pudeur chez la femme, de la bonne foi chez l'un et l'autre. Le perdre c'est cesser de pouvoir opposer à la malignité d'autrui ce *Noli me tangere* (Ne me touche pas) sans lequel il n'est pas de vie sociale possible ». Richard, *L'Idée du Droit*.

On comprend par là combien les lois sur la *diffamation* ont leur raison d'être. Ce délit, suivant les cas, est puni de l'amende et de l'emprisonnement ou de l'une seulement de ces deux peines.

Liberté de conscience. — On appelle ainsi le

mineure. La protection risque de la priver de son gagne-pain de quoi lui faut, c'est la liberté dans le droit commun. Déjà des protestations se sont produites de la part des groupes, qui revendiquent pour elles l'égalité dans la société, notamment de la part du groupe de la *Solidarité des femmes*. L'administration va être obligée de faire des exceptions, par exemple, pour les imprimeries. Peut-être en viendra-t-on à modifier la loi, en présence des effets qu'elle produit; cela vaudrait mieux que de laisser aux inspecteurs du travail la faculté d'accorder ou de refuser des autorisations. Il faut toujours réduire le plus possible le pouvoir discrétionnaire des hommes qui occupent les fonctions publiques.

On sait, d'autre part, que l'abaissement du nombre des heures de travail à 8 au lieu de 12, fait partie des revendications de la classe ouvrière et qu'elle a donné lieu aux manifestations « du 1^{er} mai ». Il est désirable que de plus en plus le travail soit pour tous, comme le demandait notre grand poète, « le travail fécond »

Qui fait le peuple libre et qui rend l'homme heureux.

Mais pour que le peuple soit libre, il faut que l'action de l'État se renferme dans de justes bornes.

Un auteur allemand (M. Ziegler) a écrit il y a quelques années un livre sous ce titre : « La question sociale est une question morale. » J'y souscris, sauf le mal s'il y en a, comme parle Pascal. Des modifications utiles seront certainement encore introduites dans notre législation, mais il faut attendre plus de la réforme des mœurs que de celle du Code.

CHAPITRE XXIII

LA LIBERTÉ (SUITE). LA FAMILLE.

La protection de l'honneur. — Les biens matériels ne sont pas les seuls que la loi doive garantir. Bien que tout droit ait un caractère moral, et que l'âme et le corps soient si étroitement unis qu'on ne peut faire violence à l'un sans atteindre l'autre, il y a des droits qui sont d'un autre ordre que ceux que nous venons de voir et auxquels nous tenons souvent plus qu'à la fortune et qu'à la vie elle-même : c'est l'honneur, c'est aussi la liberté de conscience.

« L'honneur, dit un philosophe contemporain, est une condition de l'existence sociale; c'est la reconnaissance du courage chez l'homme, de la pudeur chez la femme, de la bonne foi chez l'un et l'autre. Le perdre c'est cesser de pouvoir opposer à la malignité d'autrui ce *Noli me tangere* (Ne me touche pas) sans lequel il n'est pas de vie sociale possible ». Richard, *L'Idée du Droit*.

On comprend par là combien les lois sur la *diffamation* ont leur raison d'être. Ce délit, suivant les cas, est puni de l'amende et de l'emprisonnement ou de l'une seulement de ces deux peines.

Liberté de conscience. — On appelle ainsi le

Rome a eu lieu en 1600, et celui de Vanini à Toulouse en 1617¹. Au xviii^e siècle, le Gouvernement se bornait à brûler les livres par la main du bourreau. Quant aux auteurs, malgré l'incrédulité qui s'était répandue dans la haute société et parmi les hommes au pouvoir, il arrivait pourtant qu'on les exilait ou qu'on les enfermait à la Bastille. Les imprimeurs et les libraires étaient sous le coup d'une législation draconienne. Toutes les publications étaient soumises à la censure, et aucun ouvrage ne pouvait paraître qu'en vertu d'un *privilege du roi*. Jusqu'en 1728 la peine de mort était édictée contre les imprimeurs ou distributeurs d'écrits jugés criminels ; — le progrès qui fut alors réalisé consista à ne plus infliger que le carcan, la marque et les galères. C'en est assez pour comprendre la portée de la réforme contenue dans ce texte de la Constitution de 1791 : « La liberté est accordée à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et de publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection préalable. »

La liberté de la presse. — Cette liberté est comprise dans la liberté de penser, elle est un élément de la liberté civile et vaut par elle-même. En outre elle est une condition essentielle de la liberté politique. L'Assemblée en la proclamant a pris soin d'en marquer les limites.

« La censure des actes des Pouvoirs constitués est permise ; mais les calomnies volontaires contre la probité des

1. M. Buisson, dans l'ouvrage qu'il a consacré à Sébastien Castellion, un protestant persécuté lui-même par ses coreligionnaires, rapporte que le 2 avril 1632, à la requête unanime des pasteurs, le conseil de Genève, a envoyé au bûcher un malheureux ministre, Nicolas Anthoine, coupable de penser autrement que la majorité.

fonctionnaires publics et la droiture de leurs intentions dans leurs fonctions pourront être poursuivis par ceux qui en sont l'objet. La calomnie et les injures contre quelque personne que ce soit, relative à leur vie privée seront punis sur leur poursuite. »

La liberté de la presse fut supprimée sous le premier Empire comme tous les droits politiques. En 1814 elle était au nombre des libertés octroyées par la France, et le roi ne parvint pas à la reprendre en 1830. Après le coup d'État de 1851 les journaux furent encore soumis à un régime de compression. A l'heure actuelle ils sont régis par la loi du 29 juillet 1881. Cette loi est aussi libérale qu'on peut le souhaiter : quelques hommes politiques, même dans le parti républicain, trouvent qu'elle l'est trop ; mais il importe de méditer ces sages paroles de Prévost-Paradol :

« Quant aux services que la presse ne cesse de nous rendre, même lorsqu'elle nous fait expier le plus chèrement ses bienfaits, l'habitude nous empêche de les voir, mais la plus légère réflexion nous les rappelle... Elle tend à rendre par le seul fait de son existence, les crimes des particuliers plus rares, les grandes iniquités de l'État plus difficiles, les dénis de justice en matière criminelle et l'inégalité des citoyens devant la loi pénale presque impossibles. Enfin on ne peut juger équitablement la presse, si l'on n'a point présent à l'esprit, en regard du mal qu'elle fait trop souvent, le mal qu'elle prévient ou réprime tous les jours. » (*La France nouvelle*, chap. VIII.)

Ces lignes écrites à la fin du second Empire ont conservé toute leur actualité. Il faut approuver notre Parlement d'avoir supprimé les procès de tendances (pour excitation à la haine et au mépris du Gouvernement, par exemple), et les poursuites d'un caractère

purement politique (les attaques contre la Constitution ne constituent pas un délit). Mais les provocations au meurtre et au pillage, les outrages aux bonnes mœurs, les diffamations sont réprimées. — Garantie importante, les journalistes sont justiciables de la Cour d'assises (sauf pour quelques délits et contraventions qui relèvent de la correctionnelle ou de la simple police).

Une simple *déclaration* au parquet — qui ne peut la refuser — suffit pour fonder un journal. « Tout journal ou écrit périodique peut être publié *sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement.* » Le *gérant* est la personnification légale du journal; il doit être Français, avoir la jouissance de ses droits civils et n'être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire. Les femmes peuvent être gérantes. — Une loi très sage de 1889 interdit « d'annoncer sur la voie publique aucun titre contenant des imputations diffamatoires ou des expressions injurieuses pour une ou plusieurs personnes. »

La liberté de réunion. — La loi sur la presse avait été précédée d'une loi qui, la même année (30 juin 1881), consacrait le droit de réunion. Les réunions publiques sont libres et elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable après une simple déclaration signée de deux personnes en possession de leurs droits civils et politiques.

Il ne s'agit pas seulement des réunions électorales dont nous avons parlé; les questions sociales, religieuses, scientifiques et littéraires y peuvent être traitées et discutées aussi bien que les questions politiques. La réunion ne peut avoir lieu sur la voie publique, mais elle peut être tenue en plein air, dans un jardin ou même dans les champs.

Chaque réunion doit avoir un *bureau* qui est chargé de maintenir l'ordre. Un fonctionnaire de l'ordre administratif et judiciaire peut être délégué pour assister à la réunion. Il n'a le droit de dissoudre la réunion que s'il en est requis par le bureau, ou s'il se produit des collisions et voies de fait.

Le droit de pétition. — La Constitution de 1791 a garanti aux citoyens la liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement. Ce droit était même inséré dans la déclaration de 1793. « Le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu, ni limité. » (ART. 32).

La pétition est destinée à faire connaître les vœux, les demandes ou les plaintes des citoyens aux autorités. Elles peuvent être adressées à l'une ou à l'autre des deux Chambres, aux Conseils généraux et municipaux, ou bien au Président de la République, aux ministres, aux préfets et aux maires. Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées. Les pétitions adressées aux Chambres ne sont pas soumises au timbre; elles sont adressées aux présidents, ou déposées par un membre, mais ne sauraient être apportées par un rassemblement formé sur la voie publique. Sur le rapport d'une commission spéciale, l'*ordre du jour* est prononcé lorsque la pétition ne paraît susceptible d'aucune suite; elle est renvoyée au Ministre compétent, dans le cas contraire.

La liberté du foyer domestique. — **La famille.** — Parmi les droits de l'homme la déclaration ne mentionne pas la liberté du foyer domestique, mais elle y est implicitement comprise. Il ne s'agit plus de l'inviolabilité du domicile, mais du droit que nous avons de fonder une famille. Il est évident

qu'il fait partie des libertés essentielles. Pourtant l'histoire nous montre qu'il a été méconnu comme les autres.

D'abord l'esclave qui pouvait être vendu au gré du maître n'avait pas, à vrai dire, la faculté de fonder une famille puisque sur un caprice il était séparé de sa femme et de ses enfants. — Au moyen âge les serfs devaient payer au seigneur une taxe appelée marquette pour obtenir le droit de se marier. Les vassaux de condition libre étaient eux-mêmes assujettis à certaines obligations envers leur suzerain en ce qui concernait le mariage. La mère, lorsqu'elle était veuve, devait obtenir son autorisation pour marier son fils. Il pouvait aussi contraindre les jeunes filles ou les veuves qui tenaient un fief, à se marier : elles avaient alors à choisir entre les trois prétendants qu'il leur désignait.

Dans l'antiquité, la loi athénienne défendait à l'homme de rester célibataire. Sparte punissait non seulement celui qui ne se mariait pas, mais même celui qui se mariait trop tard.

Platon, dans sa *République* (Liv. V.), supprime entièrement la liberté du foyer domestique.

« Nous laisserons aux magistrats le soin de régler le nombre des mariages, afin qu'ils maintiennent le même nombre de citoyens, en remplaçant ceux que la guerre, les maladies et les autres accidents peuvent enlever et que notre État ne soit ni trop grand ni trop petit. — On fera ensuite tirer les époux au sort, en ménageant les choses si adroitement (c'est-à-dire en trichant) que les sujets inférieurs se prennent à la fortune et non aux magistrats de ce qui leur est échu. — Les enfants des sujets inférieurs seront exposés dans un endroit secret qu'il sera défendu de découvrir; c'est le moyen de conserver dans

toute sa pureté la race de nos guerriers. Quant aux enfants des sujets d'élite ils seront portés au bercail commun et confiés à des gouvernantes ».

Nous avons tenu à citer ce texte, car il montre ce que devient la famille dans les théories communistes qui veulent rendre l'État omnipotent et qui s'inspirent des lois zoologiques. Voilà vingt-deux siècles que Platon a recommandé d'appliquer la sélection naturelle à la race humaine. Les doctrines philosophiques qui assimilent l'homme à l'animal sont singulièrement dangereuses. Elles conduisent à traiter un peuple comme un troupeau, ainsi que le fait Platon. La comparaison revient sans cesse dans son Dialogue, il la suit jusqu'au bout. Les femmes seront exercées à combattre, elles iront à la guerre, comme les hommes ; « la femelle du chien ne chasse-t-elle pas aussi bien que lui ? »

A Rome, dans les temps primitifs une loi forçait tous les citoyens à se marier. Les censeurs, dans la république, étaient armés contre le célibat d'un pouvoir discrétionnaire, et l'un d'eux, après une guerre qui avait décimé la population, contraignit tous les célibataires à épouser les veuves. Sous Auguste, la loi *Pappia Poppæa* leur infligea une amende très forte et la confiscation, au profit du peuple romain, de tous les legs qui pourraient leur être faits ; ce qui fit dire à Plutarque que « les Romains se mariaient non pour avoir des héritiers, mais pour avoir des héritages. » Sous l'influence des souvenirs de l'ancienne Rome qui ont trop souvent égaré les Jacobins, la Convention décida que pour faire partie du Conseil des Anciens il fallait être marié ou veuf. La Convention ayant donné au divorce des facilités très

grandes, on pouvait se marier pour être éligible et divorcer le lendemain.

www.libtool.com.cn

Le mariage. — Intervention de l'État. — Notre droit public consacre la liberté de ce contrat qui est le mariage, et elle le garantit. Il sanctionne aussi l'autorité des parents sur les enfants. Mais en même temps il détermine ici encore les limites de cette liberté et de cette autorité. Les conditions essentielles imposées pour la constitution de la famille sont, ainsi que nous l'avons vu au chapitre qui traite de l'état civil : 1^o la fixation de l'âge, 2^o l'interdiction du mariage entre proche parents, 3^o l'intervention de l'autorité du père et de la mère.

La limite d'âge a donné lieu à des discussions. Suivant les temps et suivant les pays, elle a été rapprochée ou reculée. Aristote, le grand philosophe grec, qui, dans sa *Politique*, a combattu en disciple indépendant les erreurs de son maître Platon, fixait l'époque du mariage à dix-huit ans pour les femmes et à « trente-sept ou un peu moins pour les hommes. »

Avant la Révolution la limite d'âge était de quatorze ans pour les garçons et de douze ans pour les jeunes filles, conformément aux canons de l'Église.

Les membres de la Convention, qui ne voulaient pas de limite d'âge, avaient tort d'invoquer ici le grand et excellent principe que toute restriction à la liberté est injuste quand elle n'est pas nécessaire : car il n'y a pas de loi plus nécessaire que celle-là, soit qu'on pense aux parents ou aux enfants, à la santé ou à l'éducation morale, à la famille ou à l'État.

« Il est également impossible de repousser comme incompatible avec la liberté l'intervention du père et

de la mère dans le mariage, pourvu que la loi restreigne cette intervention à l'époque où les enfants ne jouissent pas encore de la plénitude de leur jugement. — Une loi qui constituerait la famille sur des bases insuffisantes ou éphémères, rendrait la liberté impossible au dehors en détruisant les mœurs; au dedans, en refusant à l'exercice d'un droit naturel une sanction dont il a besoin¹ ».

On a beaucoup discuté sur la question de savoir si l'État pouvait imposer l'indissolubilité du mariage, en d'autres termes interdire le divorce.

Le divorce était admis par la loi romaine, qui donnait même des facilités beaucoup trop grandes pour rompre le mariage. Il paraît prouvé qu'il existait dans la *loi salique*. L'Église catholique ayant fait du mariage un sacrement l'a rendu indissoluble, et comme elle était la religion de l'État, notre ancien droit a prohibé le divorce. Mais l'Église a admis un certain nombre de cas de *nullité*. Le refus par la cour de Rome de rompre le mariage de Henri VIII avec Catherine d'Aragon a été la cause déterminante du schisme de l'Église anglicane. La nullité du mariage de Henri IV avec Marguerite de Valois fut, au contraire, admise par l'autorité religieuse.

La Constituante fit du mariage un contrat civil. Elle avait posé ce principe que la liberté individuelle ne peut jamais être aliénée d'une manière indissoluble par aucune convention; aussi le divorce fut-il établi par voie de conséquence. L'Assemblée législative lui consacra une loi spéciale avant de se séparer (28 septembre 1792). En 1793, l'abus du divorce fut poussé aux dernières limites, et au bout de deux ans on en revint à la loi de 1792. Le Code civil conserva

1. J. Simon. *La Liberté*. II^e partie, chap. 1.

le divorce, mais rétablit concurremment avec lui la séparation de corps pour sauvegarder la liberté de conscience des catholiques. En 1816 le divorce fut aboli; mais notre législation, à l'exemple de l'Angleterre, de l'Allemagne et de plusieurs autres pays, le reconnaît aujourd'hui. Il n'est pas douteux que la loi du 27 juillet 1884 sur le divorce ne soit conforme aux principes de notre droit public. La question morale reste intacte. Le mariage ne saurait être conclu avec l'intention de rompre le contrat comme on fait d'un bail temporaire. Au point de vue de la conscience, il ne peut pas être assimilé aux autres conventions de la vie civile, et la faculté du divorce ne doit pas dégénérer en polygamie successive. Les circonstances peuvent rendre exceptionnellement le divorce nécessaire, mais chacun doit se marier dans la persuasion que de telles circonstances ne se présenteront pas pour lui. Les conséquences du divorce, pour les enfants particulièrement, sont si graves qu'il faut pour y recourir des considérations supérieures aux mobiles qui mettent fin aux engagements où notre intérêt personnel seul est en jeu.

Sous l'ancien régime, les vœux religieux étaient un empêchement absolu au mariage, et en dehors du cas d'annulation par l'autorité spirituelle, l'engagement dans les ordres sacrés était avant la Révolution un empêchement à la fois *prohibitif* et *dirimant*. Le préambule de la constitution de 1791 déclare expressément que la loi ne reconnaît pas de vœux religieux. La loi n'a pas à les interdire, et celle qui contraindrait un prêtre à se marier serait tyrannique au premier chef; mais il ne lui appartient pas de les consacrer. Si l'Église a eu autrefois la faculté de recourir au *bras*

séculier pour faire exécuter ses prescriptions, c'était par suite ~~des vertus dominantes~~ sur le principe du droit de punir et sur les attributions de l'État. Le jurisconsulte Portalis a pu dire à propos du mariage que l'empêchement résultant de la prétrise n'était pas sanctionné par la loi civile.

Puissance paternelle; déchéance. — La puissance paternelle qu'on a proposé d'appeler la *puissance parentale*¹, appartient légalement, malgré certaines restrictions, à la mère, lorsque la famille a perdu son chef. Elle a été réglée par le Code civil, au titre neuvième du livre I.

« L'enfant ne peut quitter la maison paternelle sans la permission de son père, si ce n'est pour enrôlement volontaire après 18 ans révolus. — Le père qui aura des sujets de mécontentement très graves sur la conduite d'un enfant aura les moyens de correction suivants : Si l'enfant est âgé de moins de 16 ans commencés, il pourra le faire détenir pendant un temps qui ne pourra excéder 4 mois... Depuis l'âge de 16 ans commencés jusqu'à la majorité, le père pourra seulement requérir la détention de son enfant pendant 6 mois au plus. Le tribunal peut alors refuser l'ordre d'arrestation ou abréger le temps de la détention. » — La mère survivante et non remariée, ne pourra faire détenir un enfant, qu'avec le concours des deux plus proches parents paternels et par voie de réquisition. — Le *tuteur* qui aura des sujets de mécontentement graves sur la conduite du mineur, pourra porter ses plaintes au *conseil de famille*, et s'il y est autorisé par ce conseil, provoquer la détention du mineur.

La puissance paternelle n'est pas dans nos lois, comme elle l'était dans le droit romain, consacrée dans l'intérêt des parents mais dans celui de l'enfant.

1. Bridel. *Le droit des Femmes et le mariage*.

Ils contractent en se mariant l'obligation de nourrir, de protéger et d'élever les êtres qu'ils appelleront à l'existence. Il est nécessaire qu'ils aient le pouvoir de faire ce qu'ils ont le devoir de faire. Mais lorsqu'ils ne remplissent pas leurs obligations, la justice intervient et prononce leur déchéance. La loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés, consacre ce principe de droit naturel de la manière suivante :

« Les père et mère et ascendants sont déchus de plein droit à l'égard de tous leurs enfants et descendants, de la puissance paternelle... s'ils sont condamnés, soit comme auteurs, soit comme complices d'un *crime* commis sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants ; — s'ils sont condamnés deux fois comme auteurs ou complices d'un *délit* sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants.

« Peuvent être déclarés déchus des mêmes droits, en dehors de toute condamnation, les père et mère, qui par leur ivrognerie habituelle..., ou par de mauvais traitements compromettent, soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants. »

Le Tribunal décide si les droits retirés au père seront exercés par la mère, ou bien par un tuteur dans les termes du droit commun, ou enfin par l'Assistance publique. Dans ce dernier cas, les mineurs peuvent être confiés à des associations de bienfaisance régulièrement autorisées, et même à des particuliers. Ils restent alors sous la surveillance de l'État, qui est représenté par le préfet du département.

CHAPITRE XXIV

LE DROIT D'ASSOCIATION. LA FRATERNITÉ.

L'association. — La liberté d'association ne doit pas être confondue avec la liberté de réunion ; elle en est bien distincte. L'association a un caractère de permanence qui n'existe pas dans une réunion de quelques heures ; elle suppose une organisation, un lien plus ou moins étroit entre ses membres. La Constituante avait reconnu aux citoyens le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres ; elle avait garanti cette liberté comme un droit naturel. Cependant elle dut interdire les députations et les adresses des clubs, ainsi que leur présence collective aux cérémonies publiques. La Convention édicta les peines les plus sévères contre les autorités qui empêcheraient les « sociétés populaires » de se réunir et qui tenteraient de les dissoudre. Lorsque le Directoire se trouva menacé à la fois par le club des communistes et par le club des royalistes, il fit passer la loi de *thermidor an V* qui prohibait toutes les associations politiques. Une section du Code pénal porte ce titre : « Les associations ou réunions illicites » (articles 291 à 294). Ces articles sont encore en vigueur.

« Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société.

La loi du 10 avril 1834, qui fut votée à une époque où les sociétés secrètes étaient menaçantes pour l'ordre public, spécifie que l'autorité accordée est toujours révocable, et établit des peines sévères non seulement contre les chefs, mais contre quiconque fait partie d'une société non autorisée.

D'une manière générale, les associations sont soumises, on le voit, à des conditions restrictives qui n'existent plus pour le droit de réunion. Ces restrictions ont été souvent attaquées, et la liberté d'association fait partie du programme d'un certain nombre d'hommes politiques. En 1883, le Sénat a repoussé une proposition de loi dans ce sens. Mais des lois spéciales d'une grande importance ont été votées depuis, ou sont en préparation.

La réglementation ne doit pas avoir un caractère discrétionnaire, mais, si étendu que l'on suppose l'exercice du droit d'association, la liberté de l'individu rencontrera toujours une limite dans les droits de l'État, dont la sûreté serait menacée s'il abandonnait toute surveillance et tout contrôle.

Les sociétés particulières au sein de la société civile sont de plusieurs sortes. On peut distinguer les associations politiques, les associations religieuses, les associations industrielles et commerciales, les associations de prévoyance et d'assistance, les associations d'enseignement, les associations scientifiques,

littéraires et artistiques, et enfin, suivant l'expression qui a été employée au Parlement, les associations de plaisir telles que les *cercles*. Les malfaiteurs même forment des associations qui sont mentionnées dans le Code pénal et réprimées sous le nom de crime contre la paix publique (articles 265-268).

Les clubs, qui sont des associations organisées en vue de réunions publiques périodiques, sont interdits. Il en est de même de toute *association internationale* du genre de celle qui avait pour but le bouleversement de l'ordre social en Europe.

Les sociétés industrielles et commerciales.

Les Assurances. — Un titre du Code civil (art. 1832-1878) et un titre du Code de commerce (art. 48-64) avec les lois du 24 juillet 1867 et du 1^{er} août 1893 constituent la législation des diverses associations dont l'objet principal est d'obtenir des bénéfices par l'emploi des capitaux des associés.

Les sociétés *commerciales* se distinguent des *sociétés civiles* par leur but, qui est essentiellement de faire des actes de commerce. L'importance de cette distinction vient de ce que les dispositions du code de Commerce sont applicables aux premières, et ces dispositions ont un caractère spécial : ainsi celles qui concernent la tenue des livres, la juridiction, la faillite. La loi reconnaît cinq espèces de sociétés commerciales : 1^o la société en nom collectif ; 2^o la société en commandite ; 3^o la société anonyme ; 4^o la société en participation ; 5^o la société à capital variable ou société coopérative.

La *société en nom collectif* est celle qui résulte d'un contrat entre deux ou plusieurs personnes associées pour faire le commerce sous une *raison sociale*. (*Fourchambault et Durand, ou bien Durand, Dupont et Cie*). Tous les associés en nom collectif sont *personnellement et solidairement* responsables des engagements contractés par la société, c'est-à-dire que

les créanciers ont le droit d'exiger de chaque associé la totalité des sommes qui leur sont dues par la Maison et peuvent poursuivre non seulement sur l'apport qu'il a fait dans la société mais sur ses biens particuliers. Dans la société en *commandite simple*, un ou plusieurs *commanditaires*, qui ne sont engagés que jusqu'à concurrence de leur mise, ont placé des fonds dans l'association; ils ne peuvent pas, comme les *associés en nom*, participer à la gestion. Lorsque le capital de la société est divisé en *actions* qui peuvent être cédées ou négociées, on a la *commandite par actions*. La loi fixe les conditions auxquelles les sociétés de ce genre peuvent être valablement constituées (minimum des parts, versement à effectuer, souscription du capital¹). Le rôle de l'assemblée générale des actionnaires et les conditions auxquelles doivent se conformer leurs statuts sont également déterminés.

Dans la société *anonyme* aucun associé ne figure en nom, c'est exclusivement une association de capitaux. Telles sont les grandes compagnies de chemins de fer, et en général celles que l'on désigne par un terme indiquant l'objet de leurs opérations: Compagnie du Gaz, Messageries maritimes, Crédit industriel et commercial, etc. Ces sociétés ont rendu possible la participation des plus modestes fortunes aux grandes entreprises, et elles ont permis de grouper les capitaux nécessaires pour les œuvres de production qui exigent des mises de fonds considérables. Elles peuvent, comme les précédentes, se former par un *acte notarié* ou même par un acte *sous seing privé* sans que l'autorisation du Gouvernement, qui autrefois était exigée, soit nécessaire. Des conditions de publicité sont seulement requises.

Les *Compagnies d'assurances* occupent une place importante parmi les sociétés de ce genre. On distingue les *assurances maritimes* et les *assurances terrestres*. Les dernières sont elles-mêmes de plusieurs sortes suivant la nature des risques à garantir, incendie, grêle, mortalité

1. D'après la loi de 1893 les actions peuvent n'être que de 25 francs si le capital ne dépasse pas 200,000 francs; mais au-dessus, elles ne sauraient être inférieures à 100 francs.

des bestiaux, accidents de toute espèce. L'assurance sur la vie donne lieu à diverses combinaisons; telles que l'acquisition, au moyen d'une somme fixe ou d'une prime annuelle, d'un droit à une *rente viagère* à partir d'un âge déterminé (capital réservé ou abandonné en cas de décès), ou la constitution par un père de famille d'un certain capital à la majorité de l'enfant, soit moyennant un versement fait une fois pour toutes à une époque antérieure, soit par le paiement d'une prime annuelle, etc. Les Sociétés d'assurances sur la vie font exception au régime commun et ne peuvent se constituer qu'avec l'autorisation du Gouvernement. Les conditions auxquelles leurs statuts doivent se conformer sont plus sévères en France que dans certains pays étrangers; et les garanties qu'elles offrent aux assurés sont aussi plus grandes : en pareille matière, à une époque où tant de capitaux se trouvent engloutis dans des entreprises imprudemment conduites, on ne saurait se plaindre ici de l'intervention de l'État.

Les assurances de tout genre se divisent en *assurances mutuelles* et *assurances à primes fixes*. Dans les premières, la cotisation dépend du nombre et de l'importance des *sinistres* (c'est le terme consacré); mais la constitution de *fonds de réserves* permet de limiter les variations et d'établir en fait un taux annuel qui ne donne pas lieu à des surprises par trop onéreuses. Dans les autres la Compagnie s'engage *à forfait* moyennant un versement annuel invariable stipulé au contrat.¹

1. Le contrat ou police d'assurance est « la loi des parties » ; par suite, il est nécessaire de le lire avec soin avant de le signer, dùt-on prendre une loupe pour le déchiffrer et y employer quelque temps, car il est écrit en petits caractères, et les clauses qui dégagent la responsabilité de l'assureur sont assez nombreuses, — quelque excellente d'ailleurs que soit l'institution. On ne saurait trop conseiller d'y recourir, mais l'assuré doit prendre ses précautions et savoir à quoi il s'engage. C'est bien le moins, quand on conclut un contrat, qu'on se rende compte exactement des termes de la convention : il ne faut jamais donner à la légère sa signature. — Telles les mœurs de la liberté. Il arrive trop souvent qu'après une déconvenue l'assuré, qui a été imprévoyant dans sa prévoyance, s'en prend au Gouvernement quand il devrait s'en prendre à lui-même.

Les *sociétés civiles* proprement dites ont une bien moindre importance que les sociétés commerciales. Elles n'ont pas comme elles la *personnalité juridique*, à moins que, tout en s'abstenant de faire du commerce, elles n'aient adopté une des formes que revêtent les sociétés commerciales. Elles sont caractérisées par leur but qui diffère de celui des précédentes; elles n'ont pas comme elles de patentes à payer, ni de livres à tenir dans la forme déterminée par le Code de commerce. Elles s'appliquent par exemple à un achat de terrain, à l'exploitation d'une ferme en commun. D'ailleurs elles peuvent se transformer en sociétés en commandite, à moins de stipulation contraire dans leurs statuts. Le Code civil distingue les *sociétés universelles* et les *sociétés particulières*.

Les sociétés universelles se subdivisent en *sociétés de tous biens présents* par lesquelles les parties mettent en commun tous les biens meubles et immeubles qu'elles possèdent actuellement et les profits qu'elles pourront en tirer, — et en *sociétés universelles de gains*, qui enferment tout ce que les parties acquerront par leur industrie (leurs immeubles personnels n'y entrant que pour la jouissance seulement).

Les sociétés particulières sont celles qui ne s'appliquent qu'à certaines choses déterminées, ou à leur usage, ou aux fruits à percevoir.

Toute société doit être contractée pour l'intérêt commun des parties. Chaque associé doit y apporter ou de l'argent, ou d'autres biens, ou son industrie. L'acte de société doit être rédigé par écrit, dès que l'objet auquel il s'applique a une valeur de plus de 150 francs.

Divers membres du Parlement voudraient attribuer à l'État le monopole des assurances, et aussi rendre l'assurance obligatoire pour tous les citoyens — ou plus particulièrement pour tous les patrons et chefs d'industrie en ce qui concerne l'assurance des *accidents professionnels*. Une proposition de loi a été déposée dans ce but. Elle rencontrera pour adversaires les hommes qui craignent d'étendre outre mesure les

attributions de l'État et de porter atteinte à la liberté des individus, ~~libé~~ ~~d'hors des~~ cas d'absolue nécessité. La Chambre de Commerce du Havre s'est déjà prononcée contre elle. Les principes de la politique et de l'économie politique sont engagés dans un débat de cette nature, et quelle que soit la solution à intervenir, elle donnera lieu à une discussion approfondie.

Chambres de commerce. — La concurrence est, comme on dit, l'âme du commerce, mais elle n'exclut pas l'entente entre les individus ou les sociétés qui s'y livrent. Le besoin de se concerter pour la défense des intérêts communs a donné naissance aux Chambres de commerce.

Ces assemblées dues à l'initiative privée, mais reconnues par décret et déclarées établissements d'utilité publique, se composent de neuf négociants ou anciens négociants au moins et de vingt et un au plus. Leurs membres sont nommés à l'élection, comme ceux des tribunaux de commerce (avec lesquels il ne faut pas les confondre), ils élisent eux-mêmes leur bureau. Le préfet ou le sous-préfet font de droit partie des Chambres de commerce. Elles ont un rôle consultatif, et donnent au Gouvernement, sur sa demande ou bien d'office, des avis en ce qui concerne les questions commerciales et industrielles : tarifs de douanes, travaux publics, réformes de la législation commerciale, etc.

Elles peuvent correspondre entre elles et provoquer, par l'entremise de leur président, une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives. Désormais en vertu d'une loi nouvelle (qui est soumise au Sénat après avoir été votée par la Chambre des députés), elles pourront se réunir occasionnellement en conférences temporaires pour traiter de leurs intérêts communs. Deux ou plusieurs Chambres de commerce pourront se concerter sous réserve

en se conformant à des statuts approuvés par l'autorité ecclésiastique.

Sous l'ancien régime, les sociétés conventuelles faisaient partie des institutions publiques et avaient leur place et leur fonction dans l'ordre général de l'État. Elles devaient être autorisées par le roi, qui les protégeait, choisissait leurs chefs et tenait la main à l'observation des vœux de leurs membres. La Révolution les abolit et proscrivit même en 1792 les costumes religieux. Sous Napoléon, le décret du 3 messidor an XII prononça la dissolution de diverses congrégations qui s'étaient reformées et renouvela les interdictions contre les associations non autorisées. Mais en 1808 une exception fut faite pour les *Frères des écoles chrétiennes* dont la congrégation fut reconnue. Le grand maître de l'Université approuva leurs statuts¹, et l'Empereur attribua même à leur noviciat une somme de 4,250 francs (laquelle, soit dit en passant, représente toutes les dépenses de l'État en faveur de l'enseignement primaire à cette époque). Pendant la Restauration, d'autres associations reli-

1. « Le décret organique de l'Université (1808) contient l'article suivant : « Les frères des écoles chrétiennes seront brevetés et encouragés par le grand maître qui visera leurs statuts intérieurs, les admettra au serment, leur prescrira un habit particulier et fera surveiller leurs écoles. Les supérieurs de ces congrégations pourront être membres de l'Université. » Les frères étaient chargés de l'instruction civique telle que la comprenait Napoléon. *Le catéchisme à l'usage de toutes les églises de l'empire français* publié en 1806 contient un chapitre sur les devoirs des inférieurs envers leur supérieurs : « Nous devons à Napoléon notre empereur, l'amour, le respect, l'obéissance, la fidélité, le service militaire, les tributs ordonnés pour la conservation et la défense de l'Empire et de son trône. Nous lui devons encore des prières ferventes pour son salut... Honorer et servir notre empereur, c'est honorer et servir Dieu même. » Voir *Les catéchismes révolutionnaires*, par Paul Beurdeley.

gieuses furent autorisées dans le même but. Les congrégations d'hommes ou de femmes qui sont reconnues ont la personnalité civile ; elles peuvent acquérir ou accepter des libéralités après en avoir obtenu l'autorisation du Gouvernement. (Loi du 24 mai 1825).

Diverses congrégations religieuses ont été fondées ou reconstituées depuis lors, mais sans avoir jusqu'à présent d'existence légale. C'est ainsi que par décret le Gouvernement a pu prononcer la dissolution de certaines d'entre elles, en 1880. L'un des grands problèmes politiques de notre temps est de savoir si les circonstances permettent d'aller plus loin que l'État ne l'a fait jusqu'ici dans l'application du principe de la liberté d'association.

Syndicats professionnels. — Les assemblées de la Révolution avaient tenu les associations d'ouvriers en suspicion et interdit les corporations industrielles dans la crainte de voir se reformer les anciennes maîtrises. Par la suite, les gouvernements autoritaires adoptèrent la même politique, mais pour d'autres raisons. Ils appliquaient la maxime favorite du despotisme : « diviser pour régner ».

L'isolement avait de graves inconvénients pour les individus livrés à leurs propres forces et exposés à tous les hasards d'une concurrence illimitée. Le grand mérite des écoles Fourieriste et Saint-Simoniennes a été de mettre en lumière les bienfaits de l'association. Fourier ¹, en outre, malgré ses erreurs et ses étranges

1. Charles Fourier (1772-1837) ne doit pas être confondu avec son contemporain Joseph Fourier, mathématicien et physicien. Il est l'inventeur de la théorie sociétaire ou phalanstérienne. — Saint-Simon (1760-1825) appartenait à une branche cadette de la

utopies, doit être loué de n'avoir fait appel qu'à la persuasion, tandis que la doctrine de Saint-Simon repose sur l'autorité et sacrifie la liberté de l'individu à l'organisation industrielle.

Le régime de l'association bien compris, loin de conduire au collectivisme, est de nature au contraire à lui faire obstacle. C'est lorsque l'esprit d'association n'existe pas, lorsque l'initiative privée fait défaut que l'individu, dans sa détresse, poussé par l'instinct de la solidarité humaine, lève les yeux vers l'État comme vers une Providence et invoque de lui son salut. Qu'un ambitieux survienne alors qui s'offre à le sauver, il l'accueillera comme le Messie, il placera en lui toutes ses espérances. Le travail de *crystallisation*¹, si bien décrit par un romancier célèbre, va s'opérer dans l'âme populaire, et si elle ne se ressaisit pas à temps, c'en est fait de sa liberté, et la nation, comme prise de vertige, se précipite vers sa perte.

« L'abolition des corporations n'a pas seulement brisé les entraves du travail, elle a, du même coup, rompu les liens professionnels. Désormais rien ne réunit plus ceux qui vivent du même métier; les seuls rapprochements sont ceux que font naître les contrats de prestation de travail entre des individualités séparées, souvent hostiles l'une à l'autre, d'un côté le patron, de l'autre l'ouvrier² ».

Ces lignes écrites en 1879 par un économiste qui combat les exagérations de l'école individualiste ont cessé d'être vraies. Le Gouvernement de la Républi-

famille de l'auteur des *Mémoires*. Ses principaux ouvrages sont le *Système industriel* et le *Catéchisme industriel*.

1. « Ce que j'appelle cristallisation, dit Stendhal, c'est l'opération de l'esprit qui tire de tout ce qui se présente la découverte que l'objet aimé a de nouvelles perfections. »

2. Paul Cauwès. *Cours d'économie politique*, page 94.

que, en autorisant et en encourageant les syndicats professionnels, a accompli une réforme considérable; il a fait ce que les circonstances n'avaient pas permis, il y a un siècle, aux assemblées qui avaient proclamé les droits de l'homme. La loi du 21 mars 1884 marque une étape nouvelle dans la voie du progrès social¹.

« Les syndicats ou associations professionnelles, même de plus de 20 personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés, pourront se constituer librement sans l'autorisation du gouvernement. — Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. — Les syndicats de patrons ou d'ouvriers auront le droit *d'ester en justice*. Ils pourront employer les sommes provenant des cotisations... constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraites, ainsi que créer et administrer des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail. »

Une circulaire ministérielle adressée aux préfets après le vote de la loi leur recommandait « de favoriser l'essor de l'esprit d'association et de le stimuler. »

« La loi en faisant disparaître toutes les entraves au libre exercice du droit d'association pour les syndicats professionnels, a supprimé dans une même pensée libérale, toutes les autorisations préalables, toutes les prohibitions arbitraires, toutes les formalités inutiles. Elle n'exige de la part de ces associations qu'une seule con-

1. Il convient de rappeler cependant que la législation avait déjà été améliorée sur ce point en 1843 et en 1864. — La loi du 30 novembre 1892 sur l'*exercice de la médecine* a étendu aux médecins la faculté de se constituer en associations syndicales pour la défense de leurs intérêts professionnels, à l'égard de toutes personnes autres que l'État, les départements et les communes.

dition pour leur établissement régulier : la publicité. — Le législateur pénétré de cette idée que l'association des individus suivant leurs affinités professionnelles est moins une arme de combat qu'un instrument de progrès matériel, moral et intellectuel, a donné aux syndicats la personnalité civile pour leur permettre de porter au plus haut degré de puissance leur bienfaisante activité. Ainsi le syndicat devient une personne juridique, d'une durée indéfinie, distincte de la personne de ses membres, capable d'acquérir et de posséder des biens propres, de prêter, d'emprunter, de déposer leurs fonds à la caisse nationale d'épargne, etc. — Le Gouvernement et les Chambres ne se sont pas laissé effrayer par le péril hypothétique d'une fédération anti-sociale de tous les travailleurs..... Les pouvoirs publics n'ont envisagé que les bienfaits certains d'une liberté nouvelle qui doit bientôt initier l'intelligence des plus humbles à la conception des plus grands problèmes économiques et sociaux ».

Mais le mal ici comme partout est à côté du bien. Il ne faut pas que les syndicats deviennent oppressifs ; et il appartient aux pouvoirs publics de faire respecter énergiquement la liberté du travail aussi bien par les associations que par les individus.

Le législateur a pris soin de stipuler que la personne qui entre dans un syndicat n'aliène pas sa liberté : « Tout membre d'un syndicat professionnel peut se retirer à tout instant de l'association, nonobstant toute clause contraire. Il conserve le droit d'être membre des sociétés de secours mutuels et de pensions de retraite pour la vieillesse à l'actif desquelles il a contribué par des cotisations ou des versements de fonds ».

Si les menaces de grève adressées sans violences par un syndicat à un patron sont licites quand elles ont pour objet la défense des intérêts professionnels, elles ne le sont pas lorsqu'elles ont pour but d'imposer à un patron le renvoi d'un ouvrier parce qu'il s'est retiré de l'association. Les tribunaux condamnent dans ce cas le syndicat à des dommages-intérêts envers l'ouvrier congédié.

Enfin les syndicats ne peuvent se constituer en vue d'amener la hausse libérale des marchandises sans tomber sous le coup de l'article 419 du Code pénal réprimant le *délit de coalition*¹.

Le crédit agricole. — Le droit d'association n'a pas cessé, depuis la loi sur les syndicats professionnels, d'occuper les pouvoirs publics.

La loi du 5 novembre 1894 complète de la façon la plus heureuse l'organisation des *syndicats agricoles* — qui ont donné dans les campagnes des résultats d'une extrême importance. Les cultivateurs étaient jusqu'à présent privés des bienfaits de l'association, et pour l'achat des semences, des engrais, des machines perfectionnées, elle leur a rendu les plus grands services.

ARTICLE PREMIER. — Des sociétés de crédit agricole peuvent être constituées, soit par la totalité des membres d'un ou de plusieurs syndicats professionnels agricoles, soit par une partie des membres de ces syndicats; elles ont exclusivement pour objet de faciliter et même de garantir les opérations concernant l'industrie agricole et effectuées par ces syndicats ou par des membres de ces syndicats.

Ces sociétés peuvent recevoir des dépôts de fonds en comptes courants avec ou sans intérêts, se charger, relativement aux opérations concernant l'industrie agricole, des recouvrements et des paiements à faire pour les syndicats ou pour les membres de ces syndicats. Elles peuvent, notamment, contracter les emprunts nécessaires pour constituer ou augmenter leur fonds de roulement, etc.

Sociétés coopératives. — Un projet de loi sur les *sociétés coopératives* a été soumis aux délibérations des Chambres. Il a donné lieu à des débats très

1. Recueil de législation et de jurisprudence annexé à l'annuaire du Ministère du Commerce.

importants ; et, bien que l'accord n'ait pu encore se faire entre les Chambres sur le texte définitif, il est intéressant d'en connaître les principales dispositions.

Le projet¹ distingue quatre espèces de sociétés coopératives.

1° *Les Sociétés coopératives de consommation*, qui ont pour but l'acquisition, la fabrication et la manutention par la Société de toutes denrées, marchandises et autres objets destinés aux besoins personnels des sociétaires ou aux besoins de leur profession ou industrie ;

2° *Les Sociétés coopératives de crédit*, qui ont pour but des opérations de crédit à effectuer avec les associés ou avec d'autres Sociétés coopératives ;

3° *Les Sociétés coopératives de production*, qui ont pour but l'exercice en commun de la profession des associés, la vente des objets fabriqués ou travaillés par eux ou produits par leur exploitation, l'acquisition et l'emploi à l'usage exclusif des associés, de machines ou instruments quelconques ;

4° *Les Sociétés coopératives mixtes*, agricoles ou autres, qui réunissent les caractères des Sociétés de consommation, de crédit et de production ci-dessus définies, ou de deux d'entre elles seulement.

En outre, la loi reconnaît encore le *Contrat de participation limité* à la seule participation aux bénéfices.

D'après l'article 2 les sociétés coopératives seraient composées de 7 membres au moins, les actions ou parts sociales n'étant pas inférieures à 20 francs ni supérieures à 100 francs.

La participation aux bénéfices est pratiquée depuis

1. Ce projet a été annexé au procès-verbal de la séance du 7 juin 1894. Il portait cette mention : « Adopté par la Chambre des députés — adopté avec modifications par le Sénat — modifié par la Chambre des députés — adopté avec de nouvelles modifications par le Sénat — modifié de nouveau par la Chambre des députés ». Nous avons tenu à citer, pour montrer par un exemple combien peut être laborieuse la confection d'une loi.

longtemps dans le haut commerce et la grande industrie à l'égard de quelques employés supérieurs intéressés à l'entreprise. Elle est d'un usage plus récent et encore peu répandue en ce qui concerne les petits employés et les ouvriers.

La participation aux bénéfices ne remplace pas le salaire et ne saurait le remplacer, car l'ouvrier qui n'a pas de capital doit vivre en attendant la réalisation des profits, qui d'ailleurs n'ont pas toujours lieu. Bien entendu, il n'est pas question d'imposer ce système ; le projet s'exprime ainsi :

Tout commerçant, industriel ou agriculteur, toute Société commerciale, industrielle ou agricole, peut admettre ses ouvriers ou employés à participer aux bénéfices de l'entreprise, sans que cette participation entraîne, pour les ouvriers ou employés, aucune responsabilité en cas de perte.

La participation peut être établie à titre bienveillant par le chef d'entreprise et ne donner lieu à aucun contrôle de la part des intéressés.

Elle peut résulter d'un contrat qui donne aux participants le droit de contrôler les comptes.

Sociétés de secours mutuels. — Nous savons déjà que les sociétés de bienfaisance obtiennent avec une grande facilité d'être reconnues établissements d'utilité publique.

En ce qui concerne les *sociétés de secours mutuels* particulièrement, les maires sont invités à prendre l'initiative de leur création. Elles se composent d'associés participants et de membres honoraires. Ceux-ci paient les cotisations fixées ou font des dons à l'association sans participer aux bénéfices des statuts. En dehors des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes, elles peuvent donner des

pensions de retraites, si elles comptent un nombre suffisant de membres honoraires. Les statuts règlent les cotisations de chaque sociétaire d'après les tables de maladie et de mortalité approuvées par le Gouvernement. Elles adressent chaque année au préfet un compte rendu de leur situation morale et financière. Le ministre de l'Instruction publique recommandait, dans une circulaire du 10 juillet 1895, aux membres des délégations cantonales et des commissions scolaires d'initier les élèves des écoles aux bienfaits de cette institution.

Vous pouvez fonder la *caisse d'épargne scolaire* et mieux encore quelqu'une de ces sociétés si ingénieusement conçues depuis quelques années sous le nom de *mutualité scolaire*, qui montrent tout ensemble à l'enfant la puissance de l'épargne et celle de l'association, qui, associant l'idée d'économie à l'idée de solidarité, lui apprennent à la fois la prévoyance pour soi, qui est une forme de l'intérêt bien entendu, et la prévoyance pour autrui, qui est une forme de la fraternité.

L'assistance par l'État au delà de certaines limites, ne pourrait pas se concilier avec la liberté individuelle. C'est à l'association librement formée que les travailleurs doivent demander l'amélioration de leur condition, c'est elle qui rendra possibles de nouveaux progrès. Le Ministre du commerce, dans un de ses discours où le Gouvernement, en dehors des séances législatives, fait connaître au pays sa politique, leur a donné ce sage conseil (juillet 1895) :

« Que la démocratie ouvrière s'efforce de réaliser sans le concours de l'État les espérances qu'elle a conçues, qu'elle unisse ses efforts dans ce but. Elle ne sait pas encore tout ce qu'on peut tirer de l'association. L'association lui donnera ce que l'État refusera

toujours : à côté des satisfactions matérielles, des satisfactions également appréciables et bonnes pour des âmes nobles, celles que l'on éprouve lorsqu'on sent qu'on doit à soi-même tout ce que l'on possède et qu'on a créé des œuvres que les autres imitent, admirent et vous envient. »

La résistance à l'oppression. — L'obéissance aux lois. — L'article 2 de la Déclaration de 89 énonce un droit dont il nous reste à parler, c'est la résistance à l'oppression. Il est, comme l'a dit la Convention, la conséquence des autres droits de l'homme. La Déclaration de 93 ajoute (art. 34) : « Il y a oppression contre le corps social, lorsqu'un seul de ses membres est opprimé ; il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé », et elle se termine en proclamant l'insurrection « le plus sacré et le plus indispensable des devoirs ».

Les adversaires de la Révolution se sont appuyés sur ce texte, plus encore que sur les autres, pour accuser les déclarations des droits de l'homme de conduire à l'anarchie. Le souvenir des mouvements insurrectionnels qui se sont produits pendant la période révolutionnaire ne doit pas nous faire abandonner le principe, s'il est juste ; il nous montre seulement la nécessité de le bien interpréter.

Les lois peuvent être mal faites et oppressives, nous l'avons dit, et le vote d'une majorité n'a pas le pouvoir de créer ou de supprimer un droit. Mais dans un pays de suffrage universel, tant que la loi existe, elle doit être obéie même si notre conscience proteste contre elle. L'individu ne peut avoir la prétention de substituer sa volonté personnelle à celle de la nation.

L'homme est naturellement disposé à trouver mal faite une loi qui blesse ses intérêts, même lorsqu'elle combat un privilège injuste. Il est bien rare que l'amour de la justice ait assez de force pour produire la renonciation volontaire à des avantages traditionnels, et c'est ce qui fait le caractère sublime de la nuit du 4 août. Cette scène historique est unique dans les annales de l'humanité. Il ne faut pas en conclure que l'homme soit foncièrement mauvais et égoïste ; non, mais l'intérêt, comme le dit Pascal, est un merveilleux instrument pour nous crever agréablement les yeux. Il arrive que celui qui profite d'un abus se persuade de la meilleure foi du monde que l'intérêt de l'État se confond avec son intérêt particulier.

Le respect des lois, quelles qu'elles soient, s'impose d'une manière absolue comme le premier des devoirs civiques. Il convient toujours de rappeler le grand exemple donné par Socrate, et l'admirable réponse qu'il fit à l'un de ses disciples en refusant de violer les lois que ses concitoyens lui avaient appliquées injustement : « Victime de l'injustice des hommes et non des lois, j'aime mieux mourir que de rendre injustice pour injustice, mal pour mal, plutôt que de me sauver en blessant la patrie ; on n'a pas le droit de frapper sa mère pour défendre sa vie ¹ ».

Le sage a indiqué en même temps le seul moyen légitime auquel on puisse recourir pour faire cesser

1. Nous avons résumé en peu de mots, dans ces lignes extraites de notre *Morale pratique*, la pensée du dialogue intitulé *Criton*. — Nous les avons trouvées reproduites ailleurs ; nous ne revendiquons ici la priorité de cette adaptation que pour n'être pas accusé de l'avoir empruntée nous-même sans citer l'auteur. « Le génie égorge ceux qu'il pille, » a dit un homme de génie. Heu- reusement pour nous, sinon pour les lecteurs, ce n'était pas le cas.

le mal dont on croit avoir à se plaindre du fait de la loi. « Il faut obéir aux ordres de la patrie, ou la faire revenir par des moyens de persuasion que la justice avoue »¹, c'est-à-dire qu'on doit employer la discussion, provoquer si l'on peut une campagne de presse, user enfin du droit de pétition pour obtenir des réformes dans la législation. La violence et l'insurrection constitueraient alors un crime de lèse-nation.

Mais il en est autrement lorsque l'oppression dont le citoyen est victime résulte au contraire de la violation de la loi par ceux qui étaient chargés de l'appliquer et de la faire respecter, en d'autres termes dans le cas d'un coup d'État. Lorsque Charles X fit son coup d'État en violant la Charte par ses *ordonnances* arbitraires de 1830, il trouva devant lui le peuple en armes : les *glorieuses* journées de juillet sauvèrent les libertés publiques. Il y a des insurrections coupables, et il en est de légitimes ; mais ce n'est pas d'après le succès qu'il faut en juger. Vingt-deux ans plus tard les défenseurs du droit furent traités comme des criminels ; ils n'en avaient pas moins été des héros.

L'appel aux armes n'est légitime qu'à la dernière limite et dans les occasions suprêmes, comme le remarque M. Paul Janet, qui déclare hésiter à y reconnaître un droit. Cependant nos pères n'ont pas eu tort, croyons-nous, de l'appeler ainsi ; car le droit de légitime défense existe pour un peuple contre l'ennemi intérieur qui lui fait violence comme à l'égard de l'étranger. La guerre est la dernière raison à employer, mais un moment vient où elle est non seulement un droit, mais un devoir, « le plus sacré et le plus indis-

1. Œuvres de Platon. Edition Schwabé.

pensable de tous », pour reprendre les termes dont s'est servie la Convention.

Le droit à l'insurrection ne se trouve plus mentionné dans la Déclaration de 1793, et on pouvait en effet le sous-entendre pour éviter les interprétations abusives. Cette suppression eut lieu sur l'observation du président du conseil des Cinq-cents, Daunou, « qu'il ne fallait pas faire de la nouvelle Constitution un arsenal pour les factieux ». Il convient de remarquer que Daunou, ancien conventionnel, qui devint plus tard archiviste de l'Empire et pair de France sous la monarchie, n'avait pas précisément l'âme de Brutus ou de Caton d'Utique.

L'assistance sociale et le droit. — La Déclaration de 93 diffère sur un point très important de celle de 1789. Elle proclame dans l'article 21 le droit des citoyens malheureux à la subsistance.

« Les secours publics sont une dette sacrée. La Société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. »

La Constitution de 1791 se bornait à dire :

« Il sera créé et organisé un établissement général de secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer. »

C'est l'Assemblée constituante qui était dans le vrai. La Société a le devoir de secourir les malheureux au nom de la Fraternité. Mais nul n'a droit à l'assistance ou au travail, si l'on attribue au mot droit le même sens que dans les autres articles de la Déclaration. Les langues même les plus claires, comme la langue française, sont remplies d'équivoques qui

engendrent des confusions dont les conséquences sont incalculables. Une des tâches les plus importantes dans l'éducation, c'est de faire comprendre à l'élève le sens exact des mots qu'il emploie¹. Le droit, au point de vue le plus général, c'est le caractère sacré qui fait que tout homme est digne d'être respecté et assisté par tout homme. A tout droit que je conçois en moi correspond un devoir des autres à mon égard. Mon droit, c'est ce qui m'est dû; leur devoir, c'est ce qu'ils me doivent. La notion de mon droit et celle des devoirs d'autrui à mon égard sont indissolublement unies, quand on prend le droit dans son sens le plus général.

Mais le droit ainsi entendu se subdivise en droit au respect et droit à l'assistance. Or il y a une profonde différence entre ces deux espèces de droits.

L'inviolabilité de la personne humaine nous confère le droit primitif d'user de la force pour la faire respecter. C'est ce que nous faisons dans le cas de légitime défense, et ce que l'État fait pour nous à l'ordinaire avec la puissance irrésistible dont il dispose. Ainsi, nous nous sommes habitués en parlant du droit, à y joindre l'idée que l'emploi de la force pour le défendre est dans l'ordre. Il en résulte que les uns jugeant avec raison que l'assistance ne peut être obtenue par la contrainte ont nié le droit à l'assistance, et que les autres, partant de l'idée que ce droit existe, ont cru que l'emploi de la force pour le faire valoir était justifié. Or, il est bien vrai que les malheureux ont droit à notre pitié, en ce sens qu'ils sont

1. Nous avons insisté sur ce point dans notre *Psychologie appliquée à l'éducation*, particulièrement aux chapitres XIII et XVII.

dignes d'être secourus et que notre devoir est de leur venir en aide. Mais ce devoir, ils n'ont pas le droit d'exiger que nous l'accomplissions. A ce point de vue encore il est vrai de dire qu'il n'y a pas de droit contre le droit. Mon droit est avant tout que ma liberté soit respectée, et il ne peut être permis à un homme, quelle que soit sa misère, de disposer de moi malgré moi comme d'un moyen pour améliorer son sort.

Toutefois, le droit poussé à l'extrême limite serait véritablement, comme le dit le proverbe ancien, une extrême injustice.

La solidarité nationale. La Fraternité. — La prospérité d'une nation est le résultat des efforts dus aux générations passées ; nous naissons chargés d'obligations de toute sorte envers les morts, envers les Français d'autrefois, qui ont fécondé le sol de leurs sueurs et versé leur sang pour la patrie. Le moyen de nous acquitter c'est de venir en aide à ceux de leurs descendants qui se trouvent être des déshérités, afin qu'ils participent le plus possible aux bienfaits de la civilisation conquise par le labeur de tous. Il y a des misérables qui ont mérité leur sort par une vie mauvaise ou criminelle, mais il y en a aussi qui subissent les conséquences de l'injustice d'autrui. « L'histoire nous a légué mille violations du droit dont les effets subsistent encore... Il n'est personne qui puisse se flatter d'être sans faute et sans erreur ; or, il n'est guère de faute ou même d'erreur qui n'ait des conséquences sociales... » L'auteur du beau livre *la Science sociale contemporaine*, M. Fouillée, à qui nous empruntons cette observation, dit que la bienfaisance est bien souvent autre chose qu'une charité « gratuite

et surérogatoire » et qu'elle fait œuvre de « justice réparative ». Renan, le penseur aristocratique, était dans le vrai lorsque, sous l'inspiration généreuse de la jeunesse il écrivait ces lignes : « La société a charge d'âmes ; elle a des devoirs envers l'individu ; elle ne lui doit pas la vie, mais la possibilité de la vie, c'est-à-dire le premier fonds qui, fécondé par le travail de chacun, doit devenir l'élément de sa vie physique, intellectuelle et morale¹ ». Ce premier fonds, cet instrument de travail, c'est l'instruction, et plus spécialement l'instruction professionnelle, telle qu'elle est donnée dans les écoles d'apprentissage, qui doit le fournir. L'État y a largement pourvu. Il a bien fait encore d'imposer aux communes l'assistance médicale gratuite. Pourrait-il aller plus loin sans danger, et les autoriser à voter en outre des *centimes charitables*, comme le demande une proposition de loi déposée à la Chambre ? Il faut craindre de surcharger et de décourager les contribuables qui travaillent et épargnent, et aussi, comme le dit M. Leroy-Beaulieu, « de déshabituer l'habitant des campagnes de la charité spontanée et volontaire. »

Quoi qu'il en soit, la mission de l'État ne se borne pas à assurer l'accord des libertés. Il y a réellement un devoir d'assistance sociale.

Les œuvres dues à l'initiative privée, malgré leurs mérites et leurs bienfaits, ne peuvent tenir lieu dans tous les cas de l'action publique. Il y a des maux qui exigent l'intervention régulière de la puissance collective, et des calamités soudaines auxquelles il est nécessaire de faire face au moyen des ressources nationales.

1. *L'Avenir de la Science*, chap. xvii, page 334.

Le rôle de la société est de suppléer autant qu'il se peut aux efforts de la charité des particuliers quand elle est insuffisante, et de l'encourager toujours sans l'entraver jamais. Un des pires effets de l'abolition de la propriété, ce serait de retirer à l'individu la faculté de faire le bien.

C'est ainsi qu'il convient d'interpréter la devise du peuple français : Liberté, Égalité, Fraternité. L'État doit concilier la bienfaisance et la justice, car il est la personnification de la patrie, la mère commune, dont les enfants doivent s'entr'aider. Il doit tendre une main secourable aux faibles et aux vaincus de l'existence. Si certains philosophes de l'école naturaliste, dont l'idéal serait de faire de l'homme « un robuste animal », viennent lui reprocher de conserver artificiellement, au détriment de l'espèce, les individus que la loi de la sélection naturelle avait condamnés à disparaître, la France — dont le génie est profondément idéaliste et humain — à défaut des motifs tirés de l'intérêt commun, pourra leur répondre par cette grande parole de Pascal : « Tous les corps ensemble et tous les esprits ensemble ne valent pas le moindre mouvement de charité; cela est d'un ordre infiniment plus élevé. »

TABLE DES MATIÈRES

| | Pages. |
|-------------------|--------|
| PRÉFACE | 1 |

INTRODUCTION

| | |
|---|---|
| L'INSTRUCTION CIVIQUE, SON RÔLE DANS L'ÉDUCATION. | 4 |
|---|---|

L'ÉTAT, LES LOIS

CHAPITRE PREMIER

LES SOCIÉTÉS HUMAINES, LE DROIT PRIVÉ ET LE DROIT PUBLIC

| | |
|--|---|
| La vie sociale. | 5 |
| Les lois et le gouvernement. | 5 |
| Le droit privé. | 7 |
| Les codes. | 8 |
| Le droit public : droit constitutionnel et droit administratif | 9 |

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION, PREMIÈRE LOI CONSTITUTIONNELLE

| | |
|---|----|
| Déclaration des droits. La garantie des libertés | 11 |
| Les lois constitutionnelles. L'organisation des pouvoirs publics. Le pouvoir législatif. | 12 |
| Le pouvoir exécutif. Le Président de la République. | 13 |
| La revision. | 16 |

CHAPITRE III

DEUXIÈME ET TROISIÈME LOIS CONSTITUTIONNELLES

| | |
|---|----|
| Les attributions du Sénat. La Cour de Justice. | 17 |
| Rapports des pouvoirs publics. Sessions des Chambres. Messages. | 18 |
| Les ministres au Parlement. | 20 |
| Bureau des Chambres. L'inviolabilité parlementaire. | 21 |

CHAPITRE IV

LES LOIS ORGANIQUES, L'ÉLECTION DES SÉNATEURS ET DES DÉPUTÉS

| | |
|---|----|
| Élection des sénateurs. Leur nombre | 23 |
| Composition du collège électoral | 24 |
| Conditions d'éligibilité. Incapacité civique. Indignité. | 25 |
| Inéligibilité temporaire. | 26 |
| Inéligibilité relative | 27 |
| Incompatibilité | 27 |
| Élection des députés. Leur nombre. | 28 |
| Conditions de l'électorat. | 29 |
| L'éligibilité. | 30 |
| Le scrutin individuel. | 30 |
| Le vote. Le ballottage. | 31 |
| La liberté des élections | 31 |
| Le secret du vote. | 33 |
| Les délits électoraux | 34 |
| Durée du mandat. Renouvellement intégral. | 34 |
| L'indemnité parlementaire. — Traitement du Chef de l'État | 35 |

CHAPITRE V

LES PRINCIPES DE NOTRE DROIT PUBLIC. LA RÉPUBLIQUE.
LA DÉMOCRATIE. LE PARLEMENT

| | |
|---|----|
| La République démocratique. | 37 |
| La République parlementaire | 38 |
| Historique du parlement | 39 |
| La souveraineté nationale. | 41 |
| Le gouvernement représentatif. Nature du mandat. L'unité nationale | 41 |
| Fondement de l'autorité publique. Contrôle de la nation. | 43 |
| Le gouvernement de la majorité | 45 |
| Les limites de la souveraineté nationale. | 46 |
| Le suffrage universel. Réponses aux critiques. Accord de la justice et de l'intérêt national. | 46 |
| L'exercice du droit de vote. La femme et les droits politiques. Discussion | 50 |
| Le scrutin individuel et le scrutin de liste | 51 |
| Problème. Les minorités. La représentation proportionnelle | 52 |

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS.
LA SÉPARATION ET LA COOPÉRATION DES POUVOIRS

| | |
|--|----|
| La séparation des pouvoirs et la garantie des droits. | 53 |
| Le Pouvoir judiciaire. | 57 |
| Les rapports du Pouvoir législatif et du Pouvoir exécutif. | 59 |
| Le pouvoir prépondérant. | 61 |

CHAPITRE VII
www.libtool.com.cn
 LE POUVOIR EXÉCUTIF

| | |
|--|----|
| La liberté et le gouvernement personnel | 62 |
| Historique. Le pouvoir exécutif sous la Révolution | 63 |
| Le Consulat et l'Empire | 64 |
| La Restauration. La Charte | 65 |
| La Révolution de 1830. La Monarchie de juillet | 65 |
| La Révolution de 1848. La seconde République | 66 |
| Le second Empire | 67 |
| Les origines de la Constitution. La troisième République | 68 |
| Les limites du Pouvoir exécutif. L'ordre et la liberté | 70 |

CHAPITRE VIII

LE POUVOIR LÉGISLATIF. LES DEUX CHAMBRES

| | |
|---|----|
| Le rôle du Sénat. La dissolution | 72 |
| Le recrutement du Sénat. Inamovibles. Age. Renouvellement | 75 |
| Les attributions des deux Chambres. L'initiative des lois de finances | 79 |
| Le recrutement de la Chambre des députés | 80 |

CHAPITRE IX

LA CONFECTION DES LOIS

| | |
|--|----|
| Le règlement intérieur des Chambres | 83 |
| Le Bureau et la présidence des Assemblées | 83 |
| La discipline au Parlement et à l'école | 84 |
| Les commissions. La discussion et le vote des lois. Le <i>quorum</i> | 86 |
| Plébiscite. Referendum | 89 |
| Gouvernement direct et gouvernement représentatif | 90 |
| Le rôle du ministère | 91 |
| Historique | 92 |
| Le Conseil des Ministres | 92 |
| Les attributions des Ministres | 93 |
| Les questions et les interpellations. Le contrôle parlementaire | 94 |

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

CHAPITRE X

L'ADMINISTRATION. LE CONSEIL D'ÉTAT

| | |
|---|-----|
| Le Gouvernement et l'Administration | 97 |
| Le Conseil d'État | 99 |
| Attributions du Conseil d'État. Règlements d'administration | 100 |
| Composition du Conseil d'État | 102 |
| Les décrets, les arrêtés. Instructions et circulaires | 103 |
| Les départements ministériels | 104 |
| L'organisation des ministères | 106 |

CHAPITRE XI

www.libtool.com.cn

LES SERVICES PUBLICS

| | |
|---|-----|
| Les attributions de l'État. | 108 |
| La division des services publics. La défense nationale. | 109 |
| Affaires étrangères | 109 |
| La Guerre et la Marine | 110 |
| La sécurité, protection des droits à l'intérieur. Hygiène. Assistance. | 111 |
| La Justice. Les Sceaux. La grande Chancellerie de la Légion d'Honneur | 113 |
| Le ministère des Finances. | 114 |
| La mission civilisatrice de l'État; discussion. Individualisme et socialisme | 115 |
| Ministère de l'Agriculture. | 117 |
| Le Commerce et l'Industrie. | 118 |
| Postes et télégraphes. Téléphones | 119 |
| Les Travaux publics | 120 |
| Ministère des Colonies | 123 |

CHAPITRE XII

L'INSTRUCTION PUBLIQUE, LES BEAUX-ARTS ET LES CULTES

| | |
|---|-----|
| L'enseignement. Les attributions de l'État | 124 |
| Historique | 125 |
| La liberté de l'enseignement. Discussion | 126 |
| L'instruction obligatoire | 127 |
| L'enseignement national | 129 |
| La gratuité à tous les degrés. Discussion | 126 |
| Les examens. Les diplômes universitaires. | 121 |
| Le Conseil supérieur de l'instruction publique. Section perma- nente | 132 |
| Divisions administratives. Rectorats. Les facultés, leur Conseil . | 135 |
| Lycées et collèges. Enseignement secondaire des jeunes filles . . | 136 |
| Le Conseil académique. | 137 |
| Conseil départemental. Inspecteurs primaires. | 137 |
| L'intervention de l'État dans les Beaux-Arts | 139 |
| Les Cultes. Les rapports de la Religion et de l'État | 140 |
| Le culte catholique; le Concordat | 141 |
| Les cultes protestants. | 143 |
| Le culte israélite | 144 |
| L'intervention et la subvention de l'État. Discussion | 144 |

CHAPITRE XIII

L'ORGANISATION JUDICIAIRE

| | |
|--|-----|
| La mission judiciaire de l'État. Le droit de punir | 147 |
|--|-----|

TABLE DES MATIÈRES

451

| | |
|---|-----|
| La justice | 148 |
| Historique | 148 |
| La Révolution. Les principes nouveaux de la justice | 149 |
| Les juridictions | 151 |
| Étendue et limites de l'autorité judiciaire. | 151 |
| Le Tribunal des conflits | 153 |
| La hiérarchie judiciaire. La Cour de cassation | 153 |
| Les attributions du juge de paix | 154 |
| Tribunaux de première instance | 155 |
| La Cour d'assises. | 157 |
| Le Jury | 158 |
| Obligations et devoirs des jurés. | 160 |
| La magistrature assise et la magistrature debout | 161 |
| Le ministère public. | 162 |
| Historique | 163 |
| Juridictions spéciales. Les tribunaux de commerce | 164 |
| Conseils de prud'hommes. | 165 |
| Auxiliaires de la Justice. Les officiers ministériels | 166 |
| La procédure. Les avoués. Les huissiers | 167 |
| Notaires. La chambre des notaires | 167 |
| Avocats. Agréés. | 168 |
| Frais de justice. Enregistrement et timbre. La vente des <i>charges</i> | 169 |

CHAPITRE XIV

L'ORGANISATION MILITAIRE

| | |
|--|-----|
| Divisions militaires. Les corps d'armée. | 171 |
| Recrutement. Le service personnel. Historique | 172 |
| Les exclusions. L'indignité. | 174 |
| Exemptions. Le Conseil de revision. L'ajournement | 174 |
| La répression des fraudes | 175 |
| Taxe militaire | 176 |
| Conditions du service militaire. Durée | 176 |
| La réserve de l'armée active | 177 |
| L'armée territoriale | 178 |
| Les appels. Recensement. Tirage au sort. | 179 |
| La disponibilité. | 180 |
| Le temps de service actif. Discussion. | 181 |
| Les dispenses. | 182 |
| Les dépenses dans l'instruction publique. L'engagement décennal. | 187 |
| La science et la défense nationale. | 188 |
| L'ancien engagement conditionnel. | 189 |
| Les grandes Ecoles du Gouvernement. | 190 |
| Engagements volontaires. | 192 |
| Rengagements. La solidité des cadres | 192 |
| L'armée de mer. Les préfectures maritimes. | 193 |
| La flotte. Forces auxiliaires de la marine | 194 |
| Mode de recrutement. L'inscription maritime | 195 |
| Les Conseils de guerre. | 196 |
| L'état de siège. | 197 |

CHAPITRE XV

L'ORGANISATION FINANCIÈRE. LES CONTRIBUTIONS

| | |
|--|-----|
| Gratuité des services publics : nécessité de l'impôt. | 198 |
| Légitimité des contributions. | 199 |
| La dette publique. | 201 |
| Importance croissante du domaine public. | 201 |
| Assiette de l'impôt. Historique. | 202 |
| L'électeur et le contribuable | 204 |
| Impôt proportionnel et impôt progressif. | 205 |
| Impôts directs et indirects. | 206 |
| Contributions directes Taxes assimilées. Mainmorte. | 207 |
| Impôts de répartition et impôts de quotité. Les monopoles. | 208 |
| La question de l'impôt unique | 209 |

CHAPITRE XVI

L'ORGANISATION FINANCIÈRE (suite). LE BUDGET. LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

| | |
|--|-----|
| La loi du budget. | 213 |
| Le budget de l'Etat. Exemple. | 215 |
| Les Crédits. Tableau des dépenses par Ministères | 216 |
| Recettes. Tableau des <i>voies et moyens</i> | 221 |
| L'accroissement des dépenses publiques. | 224 |
| Les causes. Comparaison avec l'ancien régime | 226 |
| Recouvrement de l'impôt. Percepteurs. Trésoriers payeurs. Caisse centrale. | 229 |
| Frais de perception. Les anciens fermiers généraux. Les douanes. | 230 |
| Le contrôle des deniers publics. L'ordonnateur et le comptable | 232 |
| La loi des comptes. Les crédits supplémentaires. | 232 |
| Contrôle administratif. | 235 |
| La Cour des Comptes. | 235 |
| La Banque de France. | 236 |
| L'administration française et l'opinion de l'étranger. | 237 |

L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE

CHAPITRE XVII

LE DÉPARTEMENT. LE PRÉFET. LE CONSEIL GÉNÉRAL.

| | |
|---|-----|
| L'unité nationale. Le fédéralisme | 239 |
| Les administrations locales. | 241 |
| Les départements. Historique. | 241 |
| L'administration du département. | 242 |
| Les attributions du préfet. | 243 |
| La nomination des Instituteurs. | 244 |
| Le secrétaire général. Le Conseil de préfecture | 246 |
| De la formation des Conseils généraux. | 248 |

| | |
|--|-----|
| Le Conseil général. Historique | 247 |
| Des sessions | 251 |
| Les séances du Conseil général. | 251 |
| Rôle éventuel | 254 |
| Attributions du Conseil général. | 252 |
| Budget départemental | 255 |
| Budget ordinaire. Dépenses obligatoires. | 255 |
| Dépenses facultatives. | 256 |
| Statistique départementale. Le chiffre des dépenses. Exemples. | 257 |
| Recettes. | 258 |
| Budget extraordinaire | 259 |
| Statistique des recettes. Exemples | 259 |
| L'exécution du budget. | 260 |
| La commission départementale | 260 |
| L'arrondissement. | 262 |
| Attributions du sous-préfet. | 263 |
| Le conseil d'arrondissement | 264 |
| Le Canton | 265 |
| Délégués cantonaux | 265 |
| Les commissions cantonales et le certificat d'études | 266 |
| La vie du canton. | 266 |

CHAPITRE XVIII

L'ADMINISTRATION DES COMMUNES

| | |
|---|-----|
| Les communes. | 268 |
| Historique | 269 |
| L'ancien régime. Le tiers état | 270 |
| La Révolution. L'Empire. | 271 |
| L'émancipation des communes au XIX ^e siècle | 273 |
| La loi municipale (1884). | 274 |
| Le corps municipal. | 274 |
| Formation des conseils municipaux. | 277 |
| Conditions d'éligibilité | 278 |
| Incapacités. | 278 |
| Inéligibilités absolues et relatives. | 279 |
| Durée des pouvoirs des Conseils municipaux | 280 |
| Fonctionnement des Conseils municipaux. | 281 |
| Attributions des Conseils municipaux. Décentralisation | 282 |
| Délibérations exécutoires. Exceptions. | 283 |
| Avis, réclamations, vœux | 284 |
| Présentation des répartiteurs. Le cadastre | 285 |
| Les délégués des Communes et le Sénat. | 286 |
| Des maires et des adjoints | 286 |
| Les attributions du maire. | 287 |
| Attributions comme représentant de la commune | 287 |
| Secrétaires de Mairie. L'Instituteur | 288 |
| Le garde champêtre. | 290 |
| Réquisitions | 291 |
| Attributions administratives du maire comme agent du pouvoir central. | 292 |

| | |
|--|-----|
| La commission scolaire | 292 |
| La police judiciaire | 294 |
| L'état civil. Naisances. Mariages. Décès. Adoption | 295 |
| Conclusion sur les fonctions du maire | 296 |

CHAPITRE XIX

LE BUDGET. LA VIE COMMUNALE

| | |
|---|-----|
| Caractères propres du budget communal | 300 |
| Les dépenses obligatoires | 302 |
| Les services publics dans la commune | 303 |
| Instruction publique | 303 |
| La voirie. Les canaux. Les chemins de fer. Les routes | 305 |
| Chemins vicinaux. Agents voyers | 309 |
| Chemins ruraux | 312 |
| Assistance publique. L'assistance médicale | 312 |
| Bureaux de bienfaisance | 314 |
| Hospices et hôpitaux | 315 |
| Les monts-de-piété | 316 |
| Les Caisses des Ecoles | 317 |
| Caisses d'épargne. La Poste et les Bulletins d'épargne. Livrets d'épargne scolaires | 317 |

CHAPITRE XX

LE BUDGET COMMUNAL (suite). L'ADMINISTRATION DE LA VILLE DE PARIS

| | |
|--|-----|
| Le budget des recettes. Le domaine communal. Les communaux | 320 |
| Dons et legs | 323 |
| Les centimes additionnels départementaux et communaux | 325 |
| Les octrois | 328 |
| Budget extraordinaire | 338 |
| Emprunts. Caisse des chemins vicinaux. Caisse des écoles | 331 |
| Caisse des dépôts et consignations. Crédit Foncier | 332 |
| Budget supplémentaire | 333 |
| Paris. La commune et la capitale | 334 |
| Les maires. Les deux préfets | 336 |
| Le Conseil municipal et le Conseil général | 337 |
| L'Assistance publique. Œuvres privées d'utilité publique | 338 |

LES DROITS DE L'HOMME

CHAPITRE XXI

LA DÉCLARATION DES DROITS. L'ÉGALITÉ

| | |
|--|-----|
| L'esprit de nos institutions | 341 |
| Déclaration des droits de 1789 | 343 |
| Le droit naturel. L'idéalisme de l'Assemblée nationale | 345 |

www.libtool.com.cn