



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

L'EMPIRE ROMAIN ET LE DROIT ROMAIN

249. — **Grande Autorité du Droit Romain.** — Le droit romain est entré dans presque tous les systèmes juridiques modernes ; non seulement il a été le principal élément de leur structure, mais c'est à lui qu'ils ont emprunté la plupart de leurs principes et de leurs dispositions ; il a mérité de planer perpétuellement au-dessus de toutes les conceptions juridiques, et de présider à tous les développements des législations, en raison même de son extraordinaire perfection et du fait qu'à une certaine époque il a régi le monde. C'est l'empire romain qui a donné au droit romain son autorité et son universalité. Le caractère du droit romain, les conquêtes romaines et l'organisation de ces conquêtes sont choses à évolutions parallèles.

250. — **Caractère du Droit Romain Primitif.** — Jusqu'à ce que Rome fût arrivée fort loin dans la voie des conquêtes, le droit romain eut, sans doute, une importance un peu moindre que la loi grecque ou l'ancienne coutume germanique. Dans l'histoire primitive de la cité, la loi n'était qu'un

ensemble de règles cérémoniales et demi-religieuses, relatives aux rapports des *gentes* patriciennes privilégiées entre elles et avec les magistrats publics. L'arbitrage solennel rendu dans des formes symboliques complexes était à peu près tout ce qu'il existait d'habitudes légales, en dehors des jugements privés rendus par les autorités familiales. S'il existait quelques dispositions destinées à faire respecter les droits des non-patriciens, ces non-patriciens ne pouvaient les connaître qu'en soumettant leur cas à un tribunal ; et encore ils ne les connaissaient que s'ils avaient gain de cause ; il n'existait pas de précédents ; sauf pour les classes privilégiées, les dispositions de la loi étaient encore secrètes. La procédure légale pour la solution des procès était un secret d'Etat, de la connaissance de laquelle le commun était absolument tenu à l'écart. Le Collège des Pontifes réglait ces questions comme il l'entendait, en qualité de seul interprète autorisé de la loi ; et les pontifes étaient des patriciens.

251. — **La Religion Laïque de Rome.** —

Il n'existait aucune distinction à Rome entre la religion et la politique. Non pas qu'il y ait eu une « union entre l'Eglise et l'Etat », pour nous servir de l'expression moderne ; mais il n'y avait aucune différence entre ces deux ordres d'idées. L'Etat était forcé d'observer les obligations de la religion, et de conserver les charges religieuses dont les titulaires servaient d'intermédiaires entre les dieux et la cité. Un Collège de *Pontifices* interprétait la loi sacrée, réglait le calendrier des cérémonies, donnait les *formules* des prières, et maintenait ou adoptait les anciennes pratiques ; les *Quindécemvirs* gardaient les livres sibyllins ; les *Augures* cherchaient la volonté des dieux dans les signes célestes, le vol des oiseaux et

les entrailles des victimes offertes en sacrifice. Mais il n'y avait pas de caste sacerdotale. Les hommes qui remplissaient les charges sacrées étaient des laïques et des hommes politiques comme tous ceux qui détenaient des fonctions dans l'Etat. Les *Pontifices* étaient un collège de juristes ; leur pouvoir était politique, et non ecclésiastique. Le Romain avait très peu d'idées en matière religieuse. Il se croyait obligé à servir indéfiniment les dieux ; mais il pouvait servir les dieux en accomplissant des rites précis et en observant exactement les époques et les formes ; en respectant scrupuleusement tout cela, il remplissait tout son devoir et n'avait pas d'autre obligation. Aussi n'était-il pas extraordinaire que ses juristes fussent également ses prêtres. Son culte sentait l'accomplissement du contrat, et n'avait aucune saveur d'amour ou de dévotion.

252. — Et cependant, bien que les charges religieuses fussent en fait politiques, il était facile de les faire paraître plus sacrées que toutes autres, et les patriciens purent garder leur monopole dans les collèges de prêtres plus longtemps que partout ailleurs dans le gouvernement officiel de l'Etat. Naturellement ils avaient un énorme avantage à conserver ces charges exclusivement dans leur classe. Les pontifes seuls interprétaient la loi et faisaient connaître ses prescriptions ; aux prêtres seuls il appartenait de faire des prédictions, les augures pouvaient ajourner les assemblées publiques, déclarer nulles les dispositions législatives, empêcher ou permettre ce qu'ils voulaient, dans l'intérêt d'un parti.

253. — **La Plèbe mécontente de la Loi : les Douze Tables.** — Dans la chute de ce système égoïste et étroit, comme dans toute modification appor-

tée aux habitudes politiques, le mécontentement et les exigences de la plèbe jouèrent le principal rôle. De bonne heure la plèbe demanda à connaître la loi et à être admise aux fonctions publiques. La première chose qu'elle exigea fut la codification et la publication de la loi existante. En conséquence, en 451 et 450 av. J.-C., la célèbre loi des Douze Tables fut préparée par deux commissions successives de dix membres, les *décemvirs*. La première de ces commissions se composait tout entière de patriciens, et, dit-on, prépara les dix premières « Tables » de la loi. La seconde comprenait trois plébéiens, et ajouta à la loi deux tables supplémentaires. Probablement, c'est la première fois que les dispositions légales employées dans la cité aient été jusqu'à un certain point arrêtées systématiquement; en les arrêtant on dut quelque peu les modifier. La codification écrite était une chose presque absolument étrangère aux habitudes de cet âge primitif; aussi, en raison même de la limitation qui leur était imposée par ce fait qu'elles n'avaient point jusque-là été écrites, et des difficultés matérielles qui résultaient de l'usage incommode des tablettes de cuivre sur lesquelles on avait dû les graver, les phrases constituant la loi des Douze Tables durent être courtes et renfermer beaucoup de choses. De plus, la loi, ainsi condensée, devait avoir perdu une grande partie de sa souplesse ordinaire, et, en devenant plus fixe, était devenue plus rigide (voir nos 126, 183, 184).

254. — **La loi est développée par l'Interprétation des Pontifes.** — La codification de la loi n'enleva pas aux pontifes le droit de l'interpréter. A la vérité, les Tables donnèrent quelque fixité aux dispositions générales de la loi, mais elles n'en donnèrent pas à son application aux cas particuliers. « La structure des dispositions inscrites sur les Tables ne per-

mettait pas au simple citoyen d'en faire l'application aux divers cas qui pouvaient se présenter, ou de savoir comment on pouvait en revendiquer le bénéfice sans un avis émanant de professionnels (Muirhead). » Il était nécessaire, pour chaque cas, de s'adresser, comme auparavant, à des hommes qui fussent familiers avec l'interprétation consacrée; et à qui pouvait-on s'adresser, si ce n'est aux pontifes, les juristes officiels de l'Etat? Eux seuls pouvaient interpréter avec autorité et en toute connaissance de cause. Les formules des actions de la loi n'avaient pas été publiées dans les Tables; et, en somme, c'est de leur connaissance que les patriciens gardèrent surtout le monopole. Ces formules sacrées ne devaient être publiées que deux siècles et demi plus tard, et ce ne fut que lorsqu'elles furent tombées dans le domaine public que l'interprétation passa des prêtres aux juristes ordinaires non pourvus de fonctions religieuses.

255. — Les Douze Tables devinrent la pierre angulaire de l'édifice formé par la jurisprudence romaine. Désormais toute interprétation légale était basée et construite sur elles. Mais leur existence ne modifia pas le principe implanté depuis si longtemps dans le droit romain, principe qui consistait, dans l'avenir comme dans le passé, dans le développement par interprétation pour tout ce qui concernait les droits des individus; il y avait adaptation plutôt que législation, application nouvelle d'anciens principes plutôt que création de nouveaux. La source officielle de cette interprétation, en tant qu'il s'agissait de celle des Douze Tables elles-mêmes, resta, comme naguère, le collège des pontifes. Les *pontifices* avaient toujours été, dès l'origine, les assesseurs ou les associés professionnels de ceux qui rendaient la justice. Les questions de droit quiritaire étaient envoyées par eux aux

tribunaux des centumvirs ; toutes les autres aux simples *judices* ou arbitres laïques, avec des instructions précises sur la manière dont ils devaient agir, et sur l'interprétation de la loi dont ils devaient se servir dans leur sentence. La rédaction des Douze Tables ne fit pas cesser ces fonctions pontificales, ne supprima pas l'autorité de ces instructions et de ces interprétations. Le Collège « chargeait chaque année un de ses membres de donner des *opinions* sur les questions de droit privé », et son interprétation continuait à lier tribunaux et juges.

256. — Les pontifes cherchaient dans leur interprétation à tout ramener à la lettre de la loi. Leurs « opinions » (*responsa*) étaient, néanmoins, un procédé de développement, d'autant plus qu'ils cherchaient, en publiant les applications de la loi, à parvenir à une sorte d'« équité de droit commun » qui s'appliquait aux cas particuliers sans violer l'esprit strict de la loi. Ils n'hésitaient pas à forcer la lettre d'une disposition pour prévoir les cas non explicitement visés dans le texte littéral ou la tradition, et c'est ainsi que, lentement, ils firent entrer dans la pratique ce qui a été très heureusement appelé « une équité abstraite noyée dans la matière ». Jusqu'à la création des préteurs, les *réponses* officielles des pontifes furent, pour la loi, le seul moyen de développement et d'amélioration ; et les préteurs n'arrivèrent que près de cent ans après la publication de la loi des Douze Tables.

257. — **Le Préteur.** — Le préteur fut créé en 366 avant J.-C., pour prendre les fonctions judiciaires des consuls (voir n° 192), parce que les fonctions consulaires avaient été ouvertes aux plébéiens, et que le Sénat patricien craignait qu'un homme n'appar-

tenant pas à la classe privilégiée fût chargé de l'application autorisée de la loi. Les consuls avaient hérité des pouvoirs judiciaires généraux et peu définis des rois ; le préteur reçut les pouvoirs judiciaires des consuls. Ce qui, dans les mains de ces derniers, avait été une fonction importante au milieu de beaucoup d'autres, devint, dans celles du préteur, la seule attribution de sa charge. Comme tous ceux qui détenaient des fonctions publiques, le préteur possédait l'*Imperium* du magistrat, ce qui entraînait toujours un pouvoir discrétionnaire. La loi trouvait désormais un nouveau terrain de développement dans ce pouvoir du préteur. C'était à lui que devaient s'adresser tous les citoyens qui voulaient faire régler des conflits. Il ne jugeait pas lui-même entre les parties, mais il indiquait la base légale qui devait servir au jugement. Quand il avait entendu l'exposé du procès, il le renvoyait pour jugement, conformément à une ancienne coutume, devant un citoyen privé qu'il nommait *judex* ou arbitre, pour ce cas particulier, en accompagnant son renvoi d'instructions destinées à l'arbitre, et dans lesquelles non seulement il exposait la question litigieuse, mais il désignait la loi à laquelle la décision devait être conforme. Très peu de procès étaient ainsi renvoyés à un seul *judex* ; dans beaucoup de cas, ils étaient renvoyés devant un certain nombre de *judices* qui constituaient une sorte de bureau ou de jury chargé de peser le pour et le contre. Cependant, le préteur et les *judices* avaient toujours entre eux les mêmes rapports respectifs que, dans nos temps modernes, le juge et le jury : sauf que le préteur et les *judices* ne siégeaient pas ensemble, et n'entendaient pas les affaires en même temps. Ils agissaient séparément et à des moments distincts. Mais le préteur interprétait la loi et les *judices* jugeaient les faits.

258. — **La Loi et l'Application qu'en fit le Préteur.** — La loi que le préteur avait à exposer et à appliquer dans les *formules* ou résumés qu'il envoyait aux *judices*, au double titre de commission et d'instruction, n'était pas une loi constamment en progrès et mise au point par la législation. C'étaient, en général, la loi des Douzes Tables, une petite quantité de *Senatus-Consultes*, ou décisions sénatoriales, et quelques principes légaux imposés par l'influence populaire pendant la longue lutte soutenue par les plébéiens pour acquérir des droits politiques. De législation formelle analogue à celle à laquelle nous avons l'habitude de nous référer, il n'en existait presque pas qui pût l'aider dans ses interprétations. Aussi devint-il lui-même, en définitive, un législateur. Les progrès accomplis par la Cité et les modifications constantes des circonstances et des occasions dans lesquelles il avait à remplir des fonctions qui devaient suivre ces progrès, donnaient naturellement naissance à une foule de procès que n'avait pas pu prévoir la loi primitive, simple et laconique. A ces procès, le préteur devait cependant appliquer avec l'intelligence et l'initiative qu'il possédait, les règles et les conceptions générales qu'il pouvait découvrir dans les anciennes lois ou tirer des pratiques d'alors ; naturellement, un tel pouvoir d'interprétation l'amena à formuler de nouveaux principes. Consciemment ou non, le préteur constitua une véritable source légale.

259. — **Qui dit Préteur dit Pontife.** — Le préteur devait évidemment devenir un rival formidable pour le collège des pontifes, puisqu'il interprétait la loi. Les pontifes n'avaient pas cessé d'être cependant les interprètes officiels du code et des rites. Leurs *réponses* étaient encore les seuls avis faisant autorité : ils ne devaient perdre leur influence au point de vue

légal dans ce système singulier et compliqué qu'à la chute même de la République. Mais le pouvoir discrétionnaire du préteur en ce qui concerne la découverte des moyens propres à mettre fin aux procès, l'adoption d'une nouvelle procédure, inspirée des anciens principes et destinée à s'appliquer aux cas nouveaux, contribua beaucoup néanmoins à leur enlever leur influence directrice. Les plébéiens furent admis à la charge de préteur en 337 av. J.-C., un peu moins de trente ans après sa création, et toute une génération avant qu'un plébéien pût entrer au collège des pontifes ; il est peu probable que ce changement ait diminué l'énergie du préteur en lui donnant un contrôle souverain sur l'application de la loi. De plus le fait que le préteur statuait « en équité » lui donnait forcément un avantage sur les pontifes, qui interprétaient strictement la loi. Il pouvait trouver de nouveaux principes ; eux ne le pouvaient pas. L'avenir était à lui.

260. — **L'Édit du Préteur.** — Au début de son année de charge, le préteur publiait un édit dans lequel il acceptait formellement les principes appliqués par ses prédécesseurs, et annonçait les nouveaux principes qu'il avait, en plus, l'intention d'adopter pendant son année. Ces nouveaux principes étaient toujours, au moins dans la forme, des règles de procédure. Le préteur annonçait, par exemple, que, désormais, il considérerait l'acquisition de la propriété par certaines méthodes, jusque-là considérée comme irrégulières et sans valeur, comme si elle résultait de contrats passés conformément aux traditions immémoriales, et qu'il reconnaîtrait une validité pratique aux titres ainsi acquis. Il ne se chargeait pas de valider de tels titres, ce qui aurait été modifier la loi. Mais il pouvait promettre de juger comme s'ils étaient valides, et ainsi, dans la pratique, leur défectuosité disparaissait.

sait. En un mot, il ne pouvait pas créer des droits ; mais il pouvait accepter ou ne pas accepter certains remèdes à leur non-validité. C'est ainsi que, par des édits successifs, la loi se développa considérablement. Et ce développement fut, en conséquence, tout à fait normal et naturel. Lentement, sans à-coups, pratiquement, jour par jour, la loi se vit adapter aux circonstances et put facilement répondre aux divers besoins d'un peuple dont chaque année marquait la croissance et les progrès.

261. — **Le Préteur Pérégrin.** — Un peu plus de cent ans passèrent, puis il fut nécessaire de créer un autre préteur, un *Prætor peregrinus* (« *Prætor qui jus dicit inter peregrinos* », tel était son vrai nom), un préteur pour les étrangers qui se multipliaient dans la cité, au fur et à mesure que se développait son commerce, et que s'étendait sa puissance. On dut alors, pour distinguer l'ancien préteur du nouveau, appeler le premier *Prætor urbanus*, Préteur de la cité, destiné à s'occuper des différends entre les citoyens. Les attributions du préteur pérégrin étaient analogues à celles du préteur urbain, mais elles étaient beaucoup moins limitées par les prescriptions de la loi antique. Il rendait la justice entre étrangers résidant à Rome, entre citoyens romains et étrangers, et entre citoyens appartenant à différentes cités dans tout l'Empire romain. Le droit romain — le *jus civile*, la loi appliquée et interprétée par le préteur urbain — n'était que pour les citoyens romains. Ses origines et ses conceptions fondamentales le démontraient basé sur des coutumes de tribus et des prescriptions religieuses qui ne pouvaient s'appliquer qu'à des hommes ayant part aux traditions et au culte romains. Il ne pouvait même pas s'appliquer à un procès entre un citoyen romain et un étranger. Les villes latines et italiennes

que Rome avait sous sa domination eurent donc le droit de conserver leurs propres lois et leurs pratiques judiciaires pour leurs habitants, à condition qu'il n'y eût pas conflit avec la politique ou la souveraineté romaines ; mais la loi d'une ville était naturellement inapplicable aux citoyens d'une autre ville, et, par conséquent, inapplicable entre citoyens de villes différentes. Dans tous ces cas, quand on ne pouvait pas appliquer la loi romaine, le préteur pérégrin devait énoncer les principes qu'il comptait observer.

262. — **Le Jus Gentium.** — Les premiers à qui incombèrent les fonctions délicates et difficiles de préteur pérégrin, furent sans doute arbitraires dans leurs jugements ; ils jugèrent conformément à des principes généraux sur le bon droit et l'erreur, ou en se basant sur une vague similitude avec des cas analogues de la loi romaine dont le souvenir leur venait à l'esprit. Mais, néanmoins, ils semblent avoir eu un désir sincère de se montrer justes, et l'habitude romaine de tout faire systématiquement leur permit à la fin de tomber sur certains principes généraux utiles. Naturellement, ils ne manquaient pas d'occasions pour observer de près et comparer sur une vaste échelle les habitudes et les principes légaux en vigueur chez les nations soumises à Rome au milieu desquelles ils avaient à remplir leurs fonctions, et ils reconnurent en effet certaines ressemblances importantes entre les conceptions dans beaucoup de cas qu'ils avaient fréquemment à résoudre. Avec leur esprit pratique et systématique, ils se servirent de ces conceptions communes pour baser leurs décisions. De plus en plus ils cherchèrent à trouver, pour chaque difficulté, quelque moyen terme, dans les doctrines légales acceptées par les deux peuples auxquels appartenaient les plaideurs. Comme ces principes généraux universellement acceptés se

multipliaient et commençaient à prendre une forme précise après avoir été utilisés par plusieurs préteurs successivement. la réunion de ces principes finit par être appelée par les romains *jus gentium*, droit des nations, c'est-à-dire l'ensemble des lois communes aux nations chez lesquelles les magistrats romains avaient à rendre la justice.

263. — **Jus Gentium ne veut pas dire Loi Internationale.** — Cet ensemble de lois n'avait naturellement rien de commun avec ce que nous appelons le Droit des Gens, c'est-à-dire le Droit International. Le droit international traite des rapports de nation à nation, et constitue dans la plus large acception du terme la Loi *Publique*, la loi qui régit les relations d'Etat, les relations politiques (voir nos 1457, 1458). D'un autre côté, le *Jus Gentium* n'était qu'un ensemble de prescriptions ayant trait au droit privé et au droit commercial, surtout au droit commercial. Il n'avait rien à voir avec les relations d'Etat, mais concernait exclusivement les relations entre individus appartenant aux races soumises à Rome. Rome était maîtresse de la question politique ; ses préteurs pérégrins ne tranchaient que les difficultés entre particuliers.

264. — **Influence du Jus Gentium sur le Jus Civile.** — Mais le *Jus gentium* acquit une influence très considérable, même sur le développement du droit romain lui-même. Ses principes n'étaient pas basés sur le caractère local ou les idées spéciales produites par l'histoire particulière ou les circonstances de la vie d'un seul peuple, mais composés d'idées, universellement admises, sur le bon droit et l'erreur, le juste et l'injuste ; aussi pouvaient-ils passer pour l'expression de l'équité absolue et abstraite. Comme

ils ne cessaient d'être perfectionnés par l'application et de soigneuses adaptations aux besoins de la justice dans ses formes diverses, il devint de plus en plus évident que le *Jus civile*, la loi sous laquelle les Romains vivaient exclusivement, était, en comparaison, arbitraire et illibérale. Le préteur pérégrin commençait à donner des leçons au préteur urbain. Le *Jus civile* commença par faire des emprunts au *Jus gentium*; et, à mesure que le temps s'écoula, il s'en rapprocha de plus en plus; il finit même, à son exemple, par se libéraliser complètement.

265. — **Le Pouvoir du Préteur se parfait.**

— Le *Jus gentium* n'était pas une loi étrangère : dans les mains du préteur, il devint loi romaine par adoption. Ce fut « cette partie de la loi privée de Rome qui était en pleine concordance avec la loi privée des autres nations. » Il entra dans le domaine de la pratique dès qu'il fut appliqué dans les tribunaux de la cité, et obligea les Romains au même titre que le *Jus civile*, basé sur la coutume et les statuts primitifs. Ce fut seulement le *jus æquum* par opposition au *jus strictum*. Il fut définitivement reconnu et entra dans les mœurs par l'intermédiaire des « formules » du préteur, ces instructions pleines d'autorité que le préteur envoyait avec les éléments du procès au *judex* désigné par lui; il finit par avoir libre entrée dans les habitudes juridiques en passant par les « formules » du préteur urbain aussi bien que par celles du préteur pérégrin.

266. — Le préteur pérégrin fut probablement le premier à adopter et à développer la procédure formulaire; car, à son tribunal, les formules des actions prévues par les Douze Tables s'appliquaient seulement quand les deux parties en cause possédaient le

jus commercii, auquel Rome admettait difficilement ses alliés les plus proches. Mais l'introduction réelle de la procédure formulaire dans le droit romain proprement dit fut réalisée naturellement par le préteur urbain, dans les procès entre citoyens romains auxquels on ne pouvait appliquer le *jus strictum*. Les « formules » n'étaient admises que quand un *judex* avait été nommé et instruisait une affaire *de novo*; on ne pouvait s'en servir dans les procès qui allaient à la cour centumvirale, ou à ceux que le magistrat lui-même jugeait sans renvoi, suivant une procédure sommaire.

267. — Une procédure si large tendait non seulement à venir s'ajouter aux actions trop rigides et sans modifications possibles de l'ancienne loi, mais même à les supplanter; en réalité, elle empiéta d'une façon absolument directe sur le *jus strictum*. On en arriva finalement à un conflit sérieux entre le *jus prætorium* du préteur urbain et l'interprétation du collège des pontifes. La loi seule pouvait lui donner une solution. La solution arriva en l'an 150 av. J.-C. Cette année-là, la loi *Æbutia* décida que la procédure formulaire pourrait être employée par les citoyens romains dans tous les procès portés devant le préteur urbain, même quand les questions litigieuses avaient été tranchées par la loi ancienne; et cela, malgré ce fait que, depuis longtemps, les plébéiens s'étaient alors frayé un chemin jusqu'à la dignité de Pontifex Maximus, et avaient divulgué à tous ceux qui l'avaient demandé les mystères de l'ancienne procédure; malgré aussi que les vieilles formules du *jus strictum* eussent été publiées et qu'un commentaire en eût été fait, ce qui les avait mises à la disposition des laïques comme des prêtres. Les formes directes et simples utilisées devant le préteur furent constamment et de plus en plus en faveur;

les autres, discréditées, tombèrent dans l'oubli. Les premières années de l'Empire virent l'usage de l'ancienne procédure formellement interdit par la loi.

268. — **L'administration de la Justice dans les Provinces.** — L'autorité du préteur pérégrin ne s'étendit pas au-delà des frontières de l'Italie, au-delà des dépendances immédiates de la cité. Dans les « Provinces » proprement dites, les gouverneurs exerçaient les fonctions de préteur pérégrin. Les villes des provinces, comme les villes d'Italie, gardèrent pendant longtemps leur propre organisation municipale et leurs systèmes judiciaires. Mais, entre les citoyens appartenant à différents districts d'une province, il s'élevait constamment des difficultés qu'on devait porter devant le gouverneur, considéré comme juge. C'était comme proconsul ou comme pro-préteur, ou pour toute autre raison analogue, que le gouverneur était investi des fonctions prétoriales, comme il était investi du commandement militaire supérieur et de la suprématie au point de vue civil. C'était de principes judiciaires que l'édit du gouverneur, lancé au moment où il prenait possession de sa charge, était composé pour la plus grande partie. C'était là un autre, un plus vaste terrain de développement pour le *Jus Gentium*, une source presque intarissable à laquelle pouvaient puiser les jurisconsultes de Rome.

269. — **La Loi Naturelle.** — A mesure que les conquêtes de Rome augmentaient et que sa loi s'étendait, il ne manqua pas de grands jurisconsultes philosophes qui comprirent toute la signification et l'importance du *Jus Gentium*, et lui empruntèrent sciemment le mode d'interprétation le plus libéral. Ils furent aidés en cela au moment opportun par les

stoïciens grecs. La philosophie stoïcienne se trouvait en Grèce à son plus haut point d'autorité juste à l'époque où Rome se laissait le plus influencer par l'ascendant de ses subtils sujets de l'Attique et du Péloponnèse ; or, cette philosophie était de celles qui étaient capables de sourire le plus aux Romains. Les doctrines de vertu, de courage et de dévotion semblaient faites pour être acceptées par eux ; son exaltation du principe de la raison s'adaptait parfaitement à leurs coutumes naturelles. Mais là où elle fit sentir le plus profondément son influence, c'est sur les idées juridiques des Romains.

270. — Le stoïcisme, comme la plupart des écoles philosophiques qui s'étaient développées antérieurement en Grèce, cherchait à réduire le rôle de la nature, à la fois dans la pensée humaine et dans l'univers physique, à quelque formule simple, à quelque principe de force ou d'action, qu'il désignait sous le nom de Loi naturelle. Il cherchait à mesurer la pensée humaine au moyen d'abstractions pouvant paraître représenter les méthodes ou les inspirations de la Raison Universelle, de la Raison inhérente à toutes choses, qu'on retrouve partout dans la nature. Dans l'esprit du législateur romain, cette conception de la loi naturelle s'accordait avec les principes généraux du *Jus Gentium*, et contribuait beaucoup à les expliquer. Probablement, pensaient-ils, ces conceptions de la justice que les préteurs pérégrins avaient trouvées semblables dans la pensée de tous les peuples avec lesquels ils avaient été en contact, étaient des manifestations d'une loi conforme à la nature, d'une loi universelle, fondée sur la raison, d'une Loi Naturelle, supérieure à tous les systèmes imaginés par les hommes, et dont les préceptes étaient implantés dans les cœurs comme un principe vital.

271. — Le *Jus Gentium* en reçut une autorité toute spéciale et acquit une dignité et une importance qu'il n'avait jamais possédées tant qu'il n'était composé que d'un assemblage de généralisations empiriques. Sa suprématie fut désormais assurée. Le *jus civile* recula de plus en plus devant lui, et les deux systèmes juridiques tendirent avec une rapidité croissante à n'en plus faire qu'un seul.

272. — **Le Droit de Cité romaine et le Droit Romain.** — Cette tendance fut favorisée par la disparition graduelle de toutes les distinctions vitales entre le citoyen de Rome même et les citoyens des cités et des provinces soumises. Petit à petit, les citoyens des villes latines, puis ceux des cités italiennes, puis ceux des parties les plus favorisées de l'Empire extérieur furent admis, d'abord partiellement, plus tard complètement, au titre de citoyen romain. Ainsi le *jus civile* et le *jus gentium* se rapprochaient l'un de l'autre. Sous les empereurs, cette tendance augmenta encore et s'accéléra jusqu'à ce que Caracalla accordât le droit de cité à tous les habitants du monde romain ; c'était un résultat logique.

273. — **Les Juristes.** — La loi romaine s'étendait à travers le monde et s'inspirait de plus en plus d'une philosophie élevée et des principes libéraux d'une équité abstraite : naturellement elle attira beaucoup les savants et bénéficia souvent d'une étude approfondie de la part des esprits les plus distingués de la cité. L'avocat romain n'était pas cet homme entraîné et pourvu d'une instruction spéciale que nous sommes accoutumés à trouver dans le juriste moderne. Un certain temps s'écoula après que la loi eût commencé à être étudiée pour elle-même avant qu'il y eût des écoles de droit où cette instruction spéciale pût être

acquise ; il n'existait pas d'études d'hommes de loi où les jeunes gens pussent travailler et apprendre jour par jour tous les détails de la pratique. L'avocat n'était guère qu'un homme qui se chargeait d'exposer les faits devant les *judices* : il n'attachait pas grande importance à ses opinions juridiques, et prétendait rarement avoir des principes de la loi une connaissance profonde. Mais, graduellement, naquit une classe de juristes éclairés, d'hommes de loi lettrés, en quelque sorte, qui se vouèrent, non pas tant à jouer le rôle d'avocats devant les tribunaux qu'à l'étude personnelle de la loi et des développements que lui avaient donnés, depuis la loi des Douze Tables, les édits des préteurs et les emprunts qu'on avait faits au *jus gentium*. Ils se mirent à rechercher et à élucider les principes philosophiques généraux sur lesquels était basée la loi, à examiner leurs raisons d'être et à tâcher de découvrir le pourquoi de ses déductions. Ces jurisconsultes ne tardèrent pas, naturellement, à attirer à eux une certaine clientèle. Bien qu'entièrement distincts des « orateurs », c'est-à-dire des avocats qui assistaient leurs clients devant les tribunaux, ils constituèrent, avec le temps, ce que nous pourrions appeler des espèces de « bureaux de consultation ». Les procès leur étaient soumis et on leur demandait leur opinion sur la saine interprétation de la loi. Ils attirèrent également des élèves, avec lesquels ils discutaient les hypothèses les plus variées.

274. — **Influence des Juristes.** — Dans les mains de ces juristes, les théories juridiques prirent un énorme développement au grand avantage de la loi elle-même. L'esprit romain, comme les habitudes romaines, était toujours essentiellement conservateur. Les juristes ne prirent donc pas avec la loi de libertés injustifiables ; ils mirent seulement sa prati-

que à la hauteur de sa philosophie, et ce, sans trouver aucune opposition. Très heureusement ils opérèrent la transfusion du sang généreux du *jus gentium* dans le système parfois un peu aride du *jus civile*. Ils furent ceux qui contribuèrent le plus à donner au droit romain sa faculté d'expansion et son universalité. Car leurs avis furent naturellement vite appréciés des tribunaux. Ils donnaient fréquemment des consultations écrites ainsi que des consultations orales, et toujours elles étaient considérées avec le plus grand respect. Leurs commentaires publics sur des procès hypothétiques en arrivèrent à avoir une influence de plus en plus directe sur le jugement des procès réellement en litige. Avocats et parties s'adressaient à eux pour réclamer leurs avis autorisés sur le point de droit qui était en question. Il naquit alors une littérature juridique fort intéressante en elle-même et éventuellement très utile à connaître. Les juristes recueillirent et publièrent les textes dans lesquels la loi avait pris naissance, tels que les Edits des Préteurs, et les exposèrent à la pleine lumière d'une critique scientifique toujours en progrès. Leurs commentaires prirent une importance à peine inférieure à celle des Edits eux-mêmes, étant donné qu'ils contenaient l'explication raisonnée des intentions des rédacteurs de la loi primitive et des édits.

275. — **Les Jurisconsultes sous l'Empire.** —

Cette analyse scientifique de la loi par de savants théoriciens commença avant la fin de la République ; elle était déjà fort avancée à l'époque de l'établissement de l'Empire. La première apparition de cette littérature juridique dont nous avons parlé date de l'an 100 avant J.-C.

Les dates de 100 av. J.-C. et 250 de l'ère chrétienne

sont ordinairement considérées comme marquant le commencement et la fin de l'importante production littéraire due aux juristes. Les noms les plus célèbres qu'on peut citer dans cette période sont ceux de Papinien, Ulpien, Gaius et Julius Paulus.

276. — Cependant, c'est sous les empereurs que virent le jour la plus grande partie de ces ouvrages importants contenant le développement et l'interprétation de la loi par les juristes. Car sous le régime impérial, les juristes eurent une situation exceptionnelle : leurs rapports officiels avec l'administration même de la justice furent plus étroits que jamais ne purent l'être avec elle ceux de toute autre classe analogue, sous n'importe quel régime. Certains d'entre eux, parmi les plus célèbres, se virent accorder officiellement le *jus respondendi*, que la coutume leur avait déjà confié en fait, mais qui, jusqu'à la chute de la République, avait appartenu exclusivement aux pontifes. Désormais ils eurent le droit de donner des avis obligeant *judices* et jurés. Même sous la République, les opinions des jurisconsultes avaient eu une autorité effective ; tout ce que fit l'autorisation impériale, ce fut d'inscrire cette autorité dans la loi. Naturellement, si les avocats ou les parties en cause dans un procès pouvaient produire des avis différents ou opposés émanant de ces jurisconsultes officiels, il appartenait aux *judices* de choisir entre eux ; mais ils avaient à peine le droit de repousser les uns et les autres pour rendre un jugement qui fût le résultat de leur opinion personnelle, et, quand les jurisconsultes étaient d'accord, les *judices* devaient décider conformément à l'opinion commune. Certains commentateurs du droit américain, — que nous appelons « text-writers » — ont, par suite de leur perspicacité et de leur science, acquis dans les tribunaux américains une

influence à peine inférieure à celle des jurisconsultes romains, mais jamais un Blackstone ou un Story n'ont été ainsi estampillés par l'Etat.

277. — Sous l'Empire, les jurisconsultes eurent plus que le *jus respondendi* ; ils eurent une part active dans l'administration de la justice ; ils exercèrent des fonctions judiciaires et appliquèrent réellement les principes qu'ils avaient, sous la République, émis sous la forme d'opinions personnelles. A l'époque d'Auguste, nous trouvons à Rome deux écoles de droit, et quelques années plus tard beaucoup d'autres étaient établies dans les grandes cités des provinces.

278. — **La Législation Impériale.** — Les jurisconsultes n'eurent pas d'influence seulement sur l'application de la loi ; ils en eurent aussi sur la législation même. Sous les premiers empereurs, d'Auguste à Hadrien, la législation garda des traces de ses anciennes formes. Pendant le règne d'Auguste, les assemblées populaires eurent encore à donner leur avis sur les lois que l'Empereur, en qualité de tribun, leur soumettait ; pendant une partie de la période impériale, le Sénat fut formellement consulté sur la plupart des questions juridiques et administratives qui avaient été autrefois de sa compétence exclusive. Mais, ni le Sénat ni le peuple n'étaient indépendants. Le Sénat était à la merci des pouvoirs que l'empereur exerçait en qualité de censeur ; le peuple, à la merci de ceux qu'il exerçait comme tribun. En conséquence, la loi en arriva à dépendre de plus en plus ouvertement de la seule volonté de l'empereur, des édits qu'il publiait comme magistrat, des instructions qu'il envoyait et des décisions qu'il prenait comme chef de l'administration judiciaire. Heureusement pour le droit romain les empereurs mirent leur confiance dans les conseils des principaux jurisconsultes, et se laissèrent guider

par eux quand il s'agissait de lois nouvelles et de jugements importants. Il est probable que la plupart des édits et des décisions impériales furent préparés, sinon même conçus, par des hommes compétents. Ainsi la législation impériale, dans la période la plus critique de ses premières années, fut élaborée sous la conduite des jurisconsultes les plus éclairés et les plus savants du temps, qui la maintinrent dans les limites logiques d'un développement normal et conforme à la saine philosophie juridique. Les jurisconsultes peuvent être regardés comme ayant présidé à toutes les phases de ce développement au moment singulièrement grave où il était conscient et voulu.

279. — **La Modification des Édits.** — Le dernier travail important qu'il y eût à accomplir pour permettre au droit romain de servir à l'usage moderne qu'on en fit était sa codification. On commença par celle des édits des Préteurs, qui étaient devenus à une certaine époque une collection de documents très complexes et très confus. Chaque préteur adoptait en bloc ce que ses prédécesseurs avaient adopté : il faisait siens leurs édits, et cet ensemble de dispositions légales qui se perpétuait ainsi d'année en année finit par prendre le nom d'*edictum perpetuum*, édit perpétuel — la partie de l'édit que le préteur entrant en charge acceptait de ses prédécesseurs prit celui d'*edictum tralaticium*, l'édit transmis de préteur à préteur. Croissant chaque année « par alluvion », l'édit était, à l'époque de Cicéron, devenu principalement *édictum tralaticium* et en était arrivé à ressembler à un recueil de lois diverses. Il était temps de se mettre à réviser, à rassembler, à consolider, à simplifier tout cela et à donner quelque consistance à l'ensemble. « Hadrien (avant l'année 129 ap. J.-C.) chargea le grand juriste Salvius Julianus de réviser définitivement les édits du

préteur et du préteur pérégrin, en y ajoutant les réglementations du marché (responsabilité du vendeur, etc.) contenues dans les édits des édiles curules. Par ordre de l'empereur, l'édit révisé fut alors ratifié par un sénatus-consulte. C'est là ce qu'on appelle l'*edictum Hadrianum* ou *Julianum*. Les édits publiés par les gouverneurs de province sur l'administration de la justice (*edictum provinciale*) furent traités de la même manière et finalement mis sous une forme définitive. » (Sohm.) Désormais, les préteurs n'eurent plus l'*imperium*. Ils furent obligés d'accepter l'édit dans sa forme révisée, et de s'en servir sans y rien changer.

280. — **Modification Définitive de la Loi.** — Il restait encore à condenser en un seul ensemble la masse sans cesse croissante des édits impériaux, sénatus-consultes, rescrits, et avis officiels qui, pendant la période impériale, étaient venus augmenter et développer la loi. Les efforts les plus considérables qui aient été faits dans ce but le furent par Théodose (379-395 ap. J.-C.), et Justinien (529-534 ap. J.-C.). Le Code Théodosien est important parce que son influence se fit sentir sur la législation des premiers souverains teutons de l'Empire ; celui de Justinien, parce qu'il constituait de beaucoup le code le plus complet et le plus scientifique, et parce qu'il a servi de base aux études et aux adaptations qui furent faites postérieurement du droit romain dans le monde entier. La législation républicaine et les édits des préteurs de la période républicaine avaient été refondus et avaient reçu leur formule définitive des mains des juristes du iv^e siècle environ ; ce qui restait à faire aux empereurs, c'était à s'assimiler les œuvres des juristes et à codifier les dernières constitutions impériales. Le Code Théodosien tira peu de chose des œuvres des grands écri-

vains juridiques ; le code de Justinien, au contraire, qui fut préparé sous la direction du grand jurisconsulte Tribonien, réussit très heureusement dans la tâche difficile et délicate de la codification. Il se compose, tel que nous le possédons, de quatre parties : 1^o Les *Pandectes*, c'est-à-dire le Digeste de la littérature juridique scientifique ; 2^o Le *Codex*, résumé de la législation impériale ; 3^o Les *Institutes*, résumé ou manuel basé sur le Digeste et le Code, en somme un bref exposé de la législation générale ; 4^o Les *Novelles*, qui renferment la législation impériale postérieure à la codification, destinée à combler les lacunes et à remédier aux contradictions révélées par la codification et rendues manifestes par la publication.

281. — L'ensemble constituait ce qu'on a appelé en Occident après le XII^e siècle, le *Corpus Juris Civilis*, c'est-à-dire la législation civile. Toute la législation était dès lors civile, constituait le droit romain ; aucune distinction n'était plus nécessaire entre le *jus civile* et le *jus gentium*. Le *Corpus juris civilis* devint immédiatement la loi de l'Empire d'Orient, et pour un temps aussi la loi de l'Italie. Il ne domina pas le développement juridique dans l'Occident, sauf en Italie, avant le Moyen-Age, car Justinien avait sa capitale à Constantinople et ne s'occupait guère de ce qui se passait dans la partie du monde qui avait été la moitié occidentale de l'ancien empire romain, à l'exception de l'Italie, et même l'Italie n'était unie à son Empire d'Orient que temporairement, et d'une façon toute précaire. Son Code pénétra en Europe et n'y prit position que par l'intermédiaire des universités et des discussions ecclésiastiques du Moyen-Age (n^o 328).

282. — **Le Droit Romain et la Vie Municipale.** — L'ensemble légal ainsi complété par des

adaptations sagaces et pratiques, par des analyses et des développements philosophiques faits avec soin, et, par cette codification finale, avait donné à l'Europe, non pas ses systèmes politiques, mais beaucoup, sinon la plupart, de ses principes de droit privé. Le *Corpus Juris Civilis* a été pendant bien longtemps une mine précieuse à ce point de vue (nos 328-349). L'influence politique du droit romain, car il en a eu, apparait dans l'organisation municipale. Bien que Rome ait, la plupart du temps, laissé les villes de ses provinces garder leurs propres systèmes de gouvernement, elle avait conservé pourtant un certain contrôle sur leur administration, et elle sut toujours modifier les formes, les habitudes qui ne cadraient pas avec ses méthodes. En outre, elle installa, non-seulement en Italie, mais sur toutes les rives du Rhin, et à certaines autres positions stratégiques importantes de son empire, des colonies de citoyens qu'elle tirait de son sein, qui bâtissaient des villes fortes là où n'avait existé jusque là aucun établissement, ou qui prenaient position dans quelque village indigène. Dans les deux cas, ils importaient les méthodes municipales romaines. Aussi, partout où les villes indigènes furent voisines d'établissements romains, elles prirent de plus en plus, à ce contact, les habitudes politiques romaines. A l'époque des invasions des Teutons, l'Europe occidentale et méridionale abondait en municipalités ayant étroitement le caractère romain.

283. — **Diffusion et Influence du Droit Romain Privé.** — Mais ce fut le droit privé, et non le droit public, qu'on emprunta surtout aux codes impériaux. A mesure que s'étendait le droit de cité, le droit privé de Rome avait gagné toutes les provinces de l'Empire. En même temps, on en avait fait des

généralisations pour répondre aux besoins divers et aux nécessités des circonstances chez des peuples infiniment variés, pour l'adapter au commerce et à la propriété dans le vaste monde romain, tellement qu'il devint, autant qu'il pouvait le devenir, universellement accepté et appliqué. Il comprenait des dispositions amples et scientifiques pour l'établissement, la reconnaissance et le respect des droits individuels et des droits contractuels. Il était incomparablement plus large et plus facile à adapter que toute loi que les barbares auraient pu inventer eux-mêmes, dans le but de faire tomber, pour un temps, sa suprématie : il se trouva même qu'il avait prévu presque tous les besoins légaux qui ne s'étaient révélés que pendant les dernières phases de son développement. Il était destiné à être au moins une mine inépuisable d'inspiration, sinon un ensemble de lois toutes adaptées aux diverses circonstances.

284. — **L'Empire Juridique de Rome au V^e Siècle.** — Les envahisseurs qui vinrent d'au-delà du Rhin au V^e siècle de notre ère trouvèrent le droit romain et les institutions romaines en possession des territoires qu'ils avaient conquis. Partout il y avait des villes organisées sur le modèle de Rome, et des populations plus ou moins complètement soumises à la domination de Rome au point de vue des conceptions et des habitudes légales. Leurs rapports avec ces institutions, l'action et la réaction réciproques du droit romain et de la coutume teutonne ont une grande importance dans l'histoire des gouvernements du Moyen Age.

285. — **Influence des Institutions Mosaïques.** — Cependant, ce serait une erreur de donner aux conceptions légales de Rome une influence exclusive sur le développe-

ment de la loi et des institutions pendant le Moyen-Age. Les Teutons subirent non-seulement celle de Rome, mais aussi celle du Christianisme ; importé en Europe par l'intermédiaire de l'Eglise, l'esprit judaïque ne fut pas sans y acquérir quelque empire. La loi mosaïque, aussi bien que le droit romain, eurent leur part dans les inspirations et les actes des hommes, dans la création des institutions qui devaient préparer le monde moderne ; et si nous pouvions seulement comprendre les pensées subtiles qui furent l'origine fondamentale de nos coutumes actuelles, en ce qui concerne la vie privée et l'action de l'Etat, nous verrions facilement combien nous devons aux Juifs, toute question de religion mise à part.

BIBLIOGRAPHIE

Pour les textes du droit romain. voir :

Corpus Juris Civilis.

Bruns, C. J., « Fontes Juris Romani Antiqui », Tübingen, 1872, 5^e édition par Mommsen. Fribourg, 1887.

Huschke, « Jurisprudentia Antejustiniana », Leipzig, 1879.

Pour les commentaires et l'exposé, voir :

Holland, T. E. « Institutes of Justinian ».

Poste, « Gaii Institutionum Juris Civilis ».

Hadley, Jas., « Introduction to Roman Law », N.-Y., 1880.

Sohm, Rudolph. « Institute of Roman Law », le meilleur des manuels. Oxford, 1892.

Morey, W. C., « Outlines of Roman Law » et livres cités dans l'ouvrage. N.-Y., 1885. Court manuel.

Muirhead, Jas., « Historical Introduction to the Private Law of Rome ». Edimbourg, 1886.

Amos, Sheldon, « History and Principles of the Civil Law of Rome ».

Mackeldy, F., « Lehrbuch der Institutionen des heutigen römischen Rechts », Giessen, 1814. Traductions : N.-Y., 1845 ; Philadelphie, 1883.

Ihering, R. von, « Geist des römischen Rechts ». Il existe une traduction française de cet ouvrage.

Pour l'exposé spécial du développement historique du droit romain, voir :

Phillimore, Jno. G., « Introduction to the Study and History of Roman Law ». Londres, 1848.

Ricier, Alphonse, « Introduction historique au droit romain », Bruxelles, 1881.

Clark, E.C., « Early Roman Law. Regal Period », Londres, 1872.

Mommsen, Théodor, « History of Rome » passim, et « Römische Staatsrecht », 2 vol.

Puchta, « Kursus der Institutionen » 1841 ; 9^e édition par Krüger, 2 vol., 1881.

Walter, « Geschichte des römischen Rechts » 2 vol., 3 éd., 1840-60.

Savigny, F. K. v., « Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter », Heidelberg, 1815-1831. Traduct. franç., 1839, Traduction anglaise du 1^{er} vol., Edimbourg, 1829.

Meyer, J. D., « Esprit, Origine et Progrès des Institutions Judiciaires des Principaux Pays de l'Europe », Paris, 1823.

Pour la comparaison du droit romain avec quelques systèmes modernes, voir :

Mackensie, Lord, « Studies in Roman Law, with Comparative Views of the Laws of France, England, and Scotland », 3^e éd., 1870.

Reeves, Jno, « History of the English Law, from the time of the Romans to the end of the Reign of Elisabeth. With an Introductory Dissertation on the Nature and Use of Legal History, the Rise and Progress of our Laws, and the Influence of the Roman Law on the Formation of our own », par W. A. Finlason, Londres, 1869.

- Williams*, Jas., « The Institutes of Justinian illustrated by English Law », Londres, 1883.
- Scrutton*, T. E., « Influence of the Roman Law on the Law of England » Cambr. Univ. Press., 1885.
- Schmidt*, « Der prinzipielle Unterschied zwischen der römischen und germanischen Rechte », 1853.
- Hahn*. « Die materielle Uebereinstimmung der römischen und germanischen Rechtsprinzipien » 1856.

Sur la partie générale du droit romain au point de vue des institutions, voir :

- Seeley*, J. R., « Roman Imperialism ».
- Bryce*, Jas., « The Holy Roman Empire ».
- Maine*, Sir H. S., « Ancient Law », « Early Law and Custom » et « Early History of Institutions ».
- Austin*, Jno., « Lectures on Jurisprudence, or the Philosophy of Positive Law », 2 vol. Londres, 1873.

Sur certains points, on peut, avec profit, consulter :

- Smith*, Dr. W., « Dictionary of Greek and Roman Antiquities ».
- Peck*, H. T., « Harper's Dictionary of Classical Literature and Antiquities ». N.-Y., 1897.

LA POLITIQUE ET LE GOUVERNEMENT
TEUTONS PENDANT LE MOYEN AGE

286. — **Contact des Tribus Teutoniques avec Rome.** — Les tribus teutoniques qui, au v^e siècle et dans les siècles suivants, se ruèrent à la conquête de l'Empire Romain d'Occident n'étaient pas toutes absolument étrangères aux choses politiques qu'elles bouleversaient. Les Romains avaient souvent envahi la Germanie, et, bien que fréquemment repoussés, ils avaient établi au moins une sorte de suprématie morale, sinon matérielle, sur les Germains. De plus, les tribus qui vivaient le plus près du Rhin et du Danube avaient été longtemps en contact plus ou moins constant avec les maîtres de la Méditerranée et du monde occidental, et, en conséquence, l'exemple de la civilisation romaine avait eu sur eux une profonde influence. En outre, les Teutons avaient pénétré en grand nombre dans le monde romain, l'avaient pour ainsi dire épousé, en cherchant individuellement les aventures ou la fortune, bien avant que les barbares fussent arrivés en hordes armées. Rome avait tiré quelques-unes de ses plus belles légions de ces grandes races qu'elle n'avait pu soumettre à son joug

Dans les derniers temps de l'Empire, ses armées étaient pleines de Germains robustes et chevelus. Parfois même ses meilleurs officiers et ses plus hauts fonctionnaires étaient issus de ce sang barbare.

287. — **Les Institutions Teutoniques Primitives.** — Quand les Francs, les Goths et les Burgondes armés accoururent pour supplanter la domination romaine, ils apportèrent néanmoins avec eux dans l'Europe occidentale, déchirée par les dissensions romaines et ébranlée par la décadence de Rome, une individualité particulière, toute neuve, toute intacte. Ils jouèrent un rôle propre et original dans l'histoire des institutions. Jusque-là, ils avaient vécu soumis à un système de gouvernement où se trouvaient combinées d'une façon très complète, quoique quelque peu confuse, l'unité de la tribu et l'indépendance individuelle. Chez eux, comme chez tous les peuples Aryens, la parenté constituait la base de l'association, la sanction primitive de l'autorité : et la famille était l'unité de gouvernement. Les parents, hommes de la même tribu, étaient groupés en villages, et chaque village maintenait sans difficulté ses privilèges de self-gouvernement, réglant ses affaires personnelles, communes à tous ses membres, et administrant ses biens communs à l'assemblée du village. Ses terres étaient la propriété non des individus, mais de la communauté ; seulement elles étaient louées en parcelles distinctes aux hommes libres du village, sur une base prétendue équitable, et étaient cultivées au profit d'un seul et non de la communauté. Il y avait des chefs qui exerçaient les fonctions de magistrats, mais ces chefs étaient élus dans l'assemblée du village. Ils ne tranchaient pas les questions de coutume les plus importantes, relatives à l'administration de la justice : c'était l'affaire de l'assemblée

de village elle-même ; et l'autorité judiciaire qu'ils exerçaient appartenait en même temps à des « assesseurs » choisis dans le corps entier des hommes libres du village.

288. — **Libres, Non-Libres et Nobles.** — Tous les habitants du village n'étaient pas libres. Un certain nombre étaient exclus des droits politiques et ne détenaient leurs terres que comme serfs des hommes libres de la communauté ; il y en avait d'autres, d'un rang encore moindre, qui étaient de simples esclaves. D'un autre côté, quelques-uns étaient plus que des hommes libres ; ceux-là, pour une raison ou une autre, s'étaient élevés jusqu'à une noblesse incontestée, à une situation estimée, à une position de fortune qui les mettaient au-dessus du reste de la communauté. Mais la noblesse n'entraînait pas avec elle des privilèges politiques exceptionnels : elle assurait seulement une considération qui pouvait permettre au noble d'espérer se voir attribuer les fonctions que l'assemblée de village avait à donner. Le pouvoir du noble dépendait des droits de sa communauté plutôt que de son propre sang.

289. — **Le Gouvernement Intercommunal.** — Il était rare qu'un village fût complètement isolé, sans aucun lien avec quelque tribu analogue, ou quelque organisation familiale. Mais, quand il en était ainsi, les pouvoirs de sa « conférence » (assemblée) ne se bornaient pas au choix des magistrats, à l'administration des propriétés communales et à l'application de la justice communale. Elle pouvait encore déclarer la guerre et nommer les chefs de l'« armée » communale. D'ordinaire, cependant, les questions importantes concernant la guerre et les « relations avec l'extérieur » étaient tranchées par des assemblées représentant plus d'un seul village. Les

communautés donnaient naissance à des groupes qui restaient liés en fédérations ; ou bien les communautés indépendantes formaient entre elles des ligues ; et c'était la grande conférence générale des communautés confédérées qui convoquait l' « armée » et nommait les chefs, — qui, parfois même, choisissait les chefs qui devaient avoir la direction administrative de tous les villages réunis.

290. — **Le Commandement Militaire : le Comitatus.** — Les chefs choisis pour commander l'armée étaient généralement des hommes expérimentés qui pouvaient inspirer confiance et enflammer l'émulation de ceux qui les suivaient ; ces hommes, bien que mis à la tête des troupes pour une seule campagne, ne cessaient jamais, même en temps de paix, d'être, au moins en puissance, les chefs de toute entreprise militaire, de toute aventure hardie. Il arrivait souvent qu'ils rompissent la monotonie de la paix triste et inactive en rassemblant autour d'eux une bande de volontaires, et en se mettant en route, malgré l'état de paix dans lequel était leur tribu, pour aller se battre ou piller un peu quelque part pour leur propre compte. Autour de ces hommes-là se réunissaient en général tous les jeunes gens décidés qui avaient soif d'agitation ou d'aventures, ou qui aspiraient à se perfectionner dans le métier des armes. Ils formaient ainsi la maison militaire, le *Comitatus* du chef qu'ils avaient choisi, sa suite permanente, inséparable, unie à lui par les liens de fidélité les plus étroits, s'asseyant toujours à sa table, défendant sa personne et tâchant d'égaliser ses prouesses sur le champ de bataille ; c'était une troupe d'hommes qui s'adressaient à lui pour la nourriture, l'équipement militaire, les récompenses en cas de hauts faits, mais qui, en retour, se comportaient bravement à son ser-

vice, ce qui ajoutait beaucoup à sa considération sociale, et lui donnait une place parmi les plus puissants des hommes de sa tribu.

291. — **Contraste entre le Système Teuton et le Système Romain.** — Ce double caractère, confédération de tribus et suprématie personnelle, quoique rappelant sur bien des points l'État romain primitif, se trouvait très différent du caractère politique des institutions romaines telles qu'elles existaient au moment des invasions. Non seulement ces traits étaient grossiers, primitifs, et caractéristiques d'une civilisation beaucoup moins avancée, mais ils renfermaient certains principes en contradiction absolue avec les conceptions fondamentales de la vie politique romaine.

292. — **Fidélité du Romain à l'Etat.** — La principale différence qui existe entre les deux systèmes peut s'exprimer grosso modo de la façon suivante : le système teuton était essentiellement personnel, le système romain essentiellement impersonnel. Ni le soldat romain ni le citoyen romain n'ont jamais rien connu de la fidélité personnelle qui est la base de l'état politique primitif en Germanie. C'est à l'Etat qu'il était subordonné, et cette subordination était si complète, comme je l'ai dit plus haut, qu'il était, en fait, comme noyé dans l'Etat, et ne possédait que les droits d'un enfant dans la famille politique. Il était obligé d'obéir au magistrat dans la cité, et à son chef en campagne ; mais cette obligation ne durait que tant que durait également le mandat du magistrat ou du chef. La fidélité n'était aucunement due au magistrat ou au chef personnellement : l'un et l'autre ne réclamaient fidélité que comme représentants de l'Etat, dont ils étaient la personnification temporaire. A eux,

représentant l'Etat, le citoyen ou le soldat devait tout donner, même sa vie, car en face de l'Etat, le Romain n'avait aucun droit. Aussi, tant qu'il était en charge et possédait son *imperium*, le magistrat ou le chef militaire était tout puissant; ses actes officiels ne pouvaient être discutés qu'après qu'il avait quitté ses fonctions et cessé d'être le représentant de l'Etat. Naturellement ce principe avait beaucoup faibli depuis que l'Empire avait été obligé de reculer devant les barbares; mais jamais il n'avait cessé d'être le pivot de la conception politique romaine.

293. — **Fidélité du Teuton à la Personne.** — Chez les Teutons, au contraire, l'association politique avait une tendance irrésistible à adopter les principes opposés. Quand ils triomphèrent définitivement de l'Empire, ils arrivèrent régis et associés par le principe de la fidélité personnelle. Autrefois, en Germanie, comme nous l'avons vu (n° 290), leurs relations avec leurs chefs ne cessaient pas parce que la paix avait été, après une guerre, ratifiée par la communauté, bien que les pouvoirs de ces chefs vinssent alors à expiration. Beaucoup, les meilleurs et les plus braves, demeuraient membres du *comitatus* de leurs chefs, restaient liés à eux, non pas par ordre, mais à cause de la suprématie personnelle que ces chefs avaient sur eux. Chacun se déclarait membre de la maison du chef qu'il avait choisi, attendait tout de ses faveurs, et entraînait dans sa suite comme aucun Romain, sauf quelque bas client, n'eût voulu le faire. Cette politique individualiste présentait bien des traits frappants et surprenants pour un observateur romain. Avec un pareil système, les individus avaient une liberté vis-à-vis du pouvoir, une indépendance personnelle vis-à-vis de tout ce qui est officiel qui paraissait bizarre au Romain et, en même temps, qui lui répugnait.

294. — **Coexistence temporaire des deux Systèmes.** — Pendant longtemps après l'époque où les Teutons eurent établi leur empire sur les populations romanisées de l'Europe, les institutions romaines et teutonnes vécurent côte à côte, continuant à régir séparément les deux peuples. Les Germains ne cherchèrent pas à déraciner l'ancienne population ni l'ancienne législation de l'Empire. Ils apportèrent simplement dans l'Empire leurs propres coutumes, qu'ils gardèrent pour eux-mêmes, sans les imposer à leurs nouveaux sujets. Ils approprièrent à leur usage personnel de grandes étendues de pays conquis, y établirent les libres tenures qu'ils avaient toujours connues chez eux, et fondèrent leur régime social sur les bases coutumières, soit en chassant ceux qui occupaient déjà ces terres, soit en les réduisant en esclavage ; cependant ils laissèrent intactes la plupart des terres, qui continuèrent à être occupées comme avant. Naturellement, les coutumes teutonnes, étant celles de la race dominante, influèrent de plus en plus sur les habitudes romaines, quoique parfois insensiblement ; et les principes de droit romain, étant ceux d'une civilisation très supérieure et beaucoup plus développée, pour laquelle les Teutons avaient depuis longtemps un profond respect, durent avoir également une influence très sérieuse sur les coutumes teutonnes qui leur étaient, pour ainsi dire, juxtaposées. Le régime politique romain était complètement entré dans les mœurs des anciens habitants des provinces, et conservait encore, malgré les désordres des derniers temps de l'Empire, une bonne partie de sa vigueur et de sa puissance. Il avait fortement frappé l'imagination des Germains alors qu'il n'y avait encore eu contact que sur des frontières géographiques ; il ne pouvait pas, dans une certaine mesure, ne pas avoir une influence prédominante maintenant qu'il y avait partout juxta-

position. Les Germains ne firent rien pour s'en affranchir. Au contraire, ils le tolérèrent, le respectèrent, l'imitèrent.

295. — **La Loi « Personnelle »**. — Ce qui semblait être de la tolérance de la part des Teutons n'était en réalité que le résultat de certaines conceptions généralement admises par leur race. Les multitudes qui s'étaient répandues sur les territoires romains étaient bien plus considérables et régies par des législations bien plus variées que ne l'avaient jamais été les peuples teutons, tous soumis à la vie communale, dans leurs forêts de Germanie. Elles représentaient des tribus unies : des tribus parentes, il est vrai, mais qui, cependant, chez elles, étaient unies par un lien très lâche, si, maintenant, elles ne se trouvaient soumises à aucun gouvernement commun. Les Francs Saliens avaient leur loi et leur coutume, les Francs Ripuaires en avaient d'autres ; les Francs avaient un droit et des habitudes, les Burgondes en avaient d'autres ; et partout, chez les Teutons, on observait le principe d'après lequel, qu'ils se joignissent ou non à d'autres en vue d'une entreprise commune, chaque homme devait être jugé et conserver ses droits conformément à la loi de son pays, à la coutume de son peuple. Chacun avait ses privilèges personnels, attachés à la race ou à la coutume. Chacun devait se voir appliquer sa loi personnelle, la loi de sa tribu et de son pays natal. C'est ainsi du moins que nous pouvons expliquer leur sentiment. Donc en permettant aux habitants des territoires romains de garder également leurs lois, les conquérants ne firent que les faire profiter d'une habitude qui leur était propre, conçue et mise en pratique par eux.

296. — **Influences Respectives des Systèmes Romain et Teuton**. — Autant qu'on peut

pousser cet exposé général du mélange des influences romaines et teutonnes, on peut dire que celle des Teutons se fit surtout sentir du côté de l'organisation politique, celle des Romains du côté du développement des droits privés. Naturellement, les Teutons essayèrent de reproduire dans leurs nouveaux établissements la vie communale telle qu'elle était d'après leurs institutions primitives; ils tâchèrent d'organiser leur régime politique conformément à leur coutume immémoriale, sur la base de la tenure libre de la terre et de l'administration locale, — par un équitable partage des dépouilles, basé sur le principe de l'égalité individuelle entre les hommes libres des tribus. Ils avaient brisé le moule de l'*Etat romain* dans les territoires envahis; le droit *public* romain se trouva par là même déformé, détruit. Ce furent les conceptions romaines relatives au droit privé qui modifièrent petit à petit le système teuton. Ce système reposait, à peu près autant en ce qui concerne le caractère politique qu'en ce qui concerne les autres points, sur les relations d'individu à individu, et, comme l'exemple des habitudes romaines, encore conservées par les populations conquises, modifia ces relations, il en résulta inévitablement de grandes modifications dans l'organisation politique. Cependant, ces modifications ne se produisirent pas dans le sens de la reproduction des méthodes politiques romaines, mais dans le sens de la création de ce système politique que nous appelons *le système du Moyen Age*.

297. — **L'Influence Romaine sur la Loi Privée.** — L'influence romaine se fit sentir très directement et très puissamment par l'intermédiaire de la loi romaine privée. Cette loi avait engendré un système trop complet et trop parfait et convenait trop bien aux nouvelles conditions dans lesquelles on se

trouvait pour n'avoir pas une influence décisive sur les organisateurs du nouvel état de choses. Les peuples teutons, chefs et inférieurs, étaient bien préparés pour admirer et priser les institutions civiles romaines. Les chefs avaient souvent tendance à paraître avoir succédé à l'Empereur romain. Une fois leur pouvoir établi, ils ne tardèrent pas à faire de la loi qui devait être appliquée à leurs sujets romains un code à la manière de Théodose, grossier mais dans les formes habituelles. Le roi des Burgondes, Gundobad, s'était fait un de ces codes, tiré des vieux codes romains, des ouvrages de Paulus et de Gaius, des commentaires et interprétations des écoles, dès l'an 500 de l'ère chrétienne, cinq ans après avoir donné à son peuple une codification analogue de sa propre législation. Ce nouveau code, c'était la « *Lex Romana Burgundionum* », la loi romaine des Burgondes, distincte de la loi propre des Burgondes; ses dispositions étaient destinées à régir principalement les sujets conquis et non les Burgondes eux-mêmes. En l'an 506 parut la « *Lex Romana Visigothorum* », code romain des Visigoths, rédigée sur l'ordre d'Alaric II, et généralement connue sous le nom de Bréviaire d'Alaric, la meilleure et la plus importante des codifications barbares de la loi romaine. C'est, en fait, la seule source de droit romain qu'on ait connue dans le sud de la France jusqu'au XII^e siècle. La Germanie et l'Angleterre en ont tiré ce qu'ils savaient de la loi romaine jusqu'au XI^e siècle. En 511, ou à peu près (car la date n'est pas absolument certaine), Théodoric le Grand promulgua une compilation analogue de la loi romaine pour son royaume des Ostrogoths, en Italie, compilation que nous connaissons sous le titre d'*Edictum Theodorici*. Le fait que ces grands souverains cherchèrent à donner à leurs sujets une loi écrite romaine en même temps qu'une loi écrite barbare, prouve

bien l'influence romaine ; de plus, le fait que les prêtres seuls étaient assez lettrés pour entreprendre cette œuvre de codification montre que les principes juridiques romains ne pouvaient que s'infiltrer subrepticement jusque dans la loi barbare ; car l'esprit politique et scientifique de l'Eglise avait ses recrues dans la tradition et la loi romaines. Néanmoins, la « personnalité » de la loi continua à prévaloir. Les plus grands hommes d'Etat eux-mêmes, comme Charlemagne, n'usèrent pas de leur pouvoir pour déraciner la coutume locale ou le droit personnel. Quelquefois c'était le demandeur, quelquefois le défendeur, qui, dans un procès, établissait le droit qu'il avait à une loi personnelle ; mais, dans la plupart des cas, c'était la coutume qui décidait.

298. — **Les Villes Romaines.** — C'est dans les villes que la loi romaine était le plus solidement établie. Elle y avait une influence fixe et vivante, et les conquérants restèrent longtemps sans l'y attaquer. Le Teuton fut long à apprendre à vivre dans une ville, dans l'enceinte formée par des murailles immuables et au milieu de maisons groupées en foule. Ses habitudes natives l'appelaient à une vie plus libre : la ville resserrée était une sphère trop rigide, trop conventionnelle, trop étroite pour son besoin constant d'activité. Aussi se contenta-t-il d'abord d'obtenir seulement pour la forme la soumission des villes : mais il fut longtemps avant d'y entrer pour y séjourner et prendre part à la vie municipale. Pendant ce temps, non seulement la loi privée romaine, mais aussi les traditions municipales romaines préparaient les cités au pouvoir et à l'indépendance qu'elles devaient réclamer et dont elles devaient jouir pendant le Moyen Age. Elles devaient prouver qu'elles étaient les vestiges les plus vivants de la souveraineté romaine.

Elles gardaient soigneusement sa loi et ses principes politiques. Non seulement l'Italie, mais les pays avoisinants le Rhône et le Rhin étaient parsemés de ces forteresses irréductibles de la vieille influence qui avait autrefois dominé le monde : grâce à elles, cette influence devait encore, à l'occasion, remporter de nouveaux triomphes.

299. — **Fusion des deux Systèmes.** — Graduellement on en arriva à cette fusion des coutumes germaniques avec la loi et les idées romaines, qui, après une longue période de fermentation, devait produire la politique moderne. Pendant le Moyen Age, le gouvernement sortit peu à peu de l'individualisme inhérent aux habitudes des races germaniques pour prendre la forme d'un absolutisme assez analogue à celui de l'Empire romain. La période intermédiaire fut celle de la *féodalité*.

300. — **Résultat des Conquêtes sur les Institutions Teutonnes.** — Cependant la féodalité fut précédée de modifications dans le système teuton, modifications qui ne furent pas tant la conséquence du contact avec les populations romanisées que l'effet direct des conquêtes.

301. — I. **La Nouvelle Royauté.** — Les conquêtes par migration des Teutons développèrent beaucoup temporairement le principe de l'individualisme, le principe de la fidélité personnelle. Ils ne gagnaient pas les nouveaux territoires où ils devaient s'établir, en bandes pillardes agissant séparément; les nations entières émigraient. Ce fut un mouvement de races, et non pas seulement d'armées. Tous les hommes libres des tribus vinrent, emmenant leurs familles, les objets qui leur appartenaient, leurs esclaves, comme s'ils étaient partis pour s'installer

définitivement. Mais ils ne purent pas conserver, dans cette marche en avant, l'organisation des périodes de stabilité et de paix. Ils arrivèrent, semble-t-il, disciplinés, subordonnés, avec une royauté en quelque sorte déjà reconnue, tout près de devenir permanente. Ils durent élever au titre de roi le chef de l'armée. Comme tribus confédérées, sur leurs anciens territoires, ils avaient souvent choisi des rois, qui caractérisaient par leur dignité officielle et leur caractère sacré, l'unité de l'organisation de la tribu, qui présidaient les assemblées de la nation, et qui, en raison de leur situation élevée, avaient des propriétés un peu plus grandes que leurs compagnons, les nobles des tribus. Mais ces rois primitifs, comme les rois grecs des chants d'Homère, étaient rarement plus que des présidents patriarcaux, « les premiers parmi leurs égaux ». Au contraire, les rois postérieurs, en Gaule, en Angleterre et en Espagne, les rois de l'émigration, dirigeaient tout en même temps qu'ils régnaient. Ils avaient tout d'abord été les chefs qui commandaient les armées d'invasion, qui avaient rencontré et battu les armées romaines accourues pour contenir la terrible immigration; tant que la conquête fut incomplète, ils continuèrent à commander les troupes pour la terminer. Une fois la conquête achevée, leur autorité était encore nécessaire pour organiser le peuple vainqueur. Aussi le résultat atteint était logique et inévitable : les rois devinrent titulaires d'un pouvoir souverain que les Germains n'avaient jamais connu auparavant. Cependant si grande que fût cette transformation presque soudaine des chefs militaires en rois, les rois ne furent pas alors tels que, plus tard, les rois de France, quand la Féodalité fut arrivée à son plus haut degré de perfection.

302. — II. **La Nouvelle Tenure des Terres.**

— Les envahisseurs prirent sans doute tout d'abord

possession du territoire conquis en se l'appropriant d'une manière assez peu différente du mode de tenure des terres usité en Germanie, sauf la modification provenant de ce fait que les terres conquises étaient déjà occupées par une population indigène qu'il n'était pas dans leur intention de déposséder, et dont la présence, même en servage, devait nécessairement influencer sur le système adopté par leurs nouveaux maîtres. Ceux auxquels on permit de conserver leurs tenures ne firent que changer leur suzerain romain pour un suzerain germain ; mais ils constituèrent une nouvelle classe de citoyens dans l'état politique germain, et amenèrent inévitablement l'influence romaine à agir sur les coutumes teutones relatives à la tenure des terres.

303. — Cependant les principales causes de modification dérivèrent des circonstances de la conquête. Le territoire conquis fut naturellement utilisé, au moins pour la plus grande partie, par les chefs des envahisseurs conformément aux exigences militaires et stratégiques. Ces chefs se font toujours ainsi la part du lion dans les pays conquis par les armes, comme c'était alors le cas ; et, grâce à leurs présents, leurs principaux compagnons sont également bien pourvus dans le partage. C'est la création d'un nouveau lien personnel, l'établissement d'un état de choses gros de modifications sociales profondes. C'est par le moyen et l'influence de ces présents que les chefs de l'invasion réunirent autour d'eux des propriétaires presque aussi puissants qu'eux-mêmes et purent jouer si bien eux-mêmes de la royauté absolue, dérobant ainsi à la société toute chance d'harmonie et d'unité. Le pouvoir se scinda en fragments, — en un grand nombre de petites seigneuries : le Système Féodal était né.

304. — **Le Système Féodal.** — Mais cette

chose complexe que nous appelons le système féodal ne s'est pas trouvée tout simplement bâtie à la suite d'un seul événement. La féodalité elle-même était un événement : l'événement par lequel les tribus armées et émigrantes, installées sur des territoires conquis, ont été organisées en Etats, et préparées à un nouvel ordre de choses politique destiné à plier le fier individualisme Teuton à une discipline nouvelle, faite de subordination et d'obéissance. Quand le système se fut complètement dégagé, la société ressembla à une armée déployée et campée : chaque homme libre avait droit, à la vérité, à une portion de terre qu'il pouvait cultiver lui-même, mais il la possédait à titre de « tenure militaire », à la condition de servir celui de qui il la tenait, son suzerain et son chef immédiat, toutes les fois qu'il serait appelé par lui, et qu'il se comportât, en tout, avec une fidélité de soldat, comme son loyal compagnon. Avant cette migration, ces conquêtes et cet établissement sur de nouveaux territoires, le devoir qui, pour chaque Teuton, consistait à entrer en campagne quand il y était appelé, n'était qu'un devoir personnel, qui lui incombait quand l'appel venait de la libre assemblée de son peuple : il ne tenait en rien au droit qu'il avait à sa terre. Mais, sous le nouveau régime, ce devoir lui incombait comme tenancier d'une terre, et il le devait, non pas à l'armée ou au chef à la fortune duquel il s'était volontairement associé dans telle ou telle circonstance de guerre, mais à celui de qui il tenait sa terre. Or tout homme libre tenait sa terre de quelqu'un, sauf le roi lui-même. La société militaire avait pris racine dans le sol. La terre fournissait une armée dans laquelle chaque homme avait sa place et son rôle déterminés ; celui qui manquait à ce devoir était privé de sa terre. Cette société, qui aurait pu tomber en pièces si l'indépendance effrénée des Teutons n'avait pas été en

quelque sorte mise en échec et disciplinée, était, de cette manière, maintenue à peu près par une échelle de dépendances personnelles basées sur la tenure de la terre. Il y avait une série ininterrompue de grands et de petits propriétaires, les petits dépendant des grands, et tous dépendant, au moins nominalement, du roi, à la fois centre et chef en titre de la hiérarchie. Tel était le caractère de la société féodale.

305. — **Genèse du Système Féodal.** — On peut distinguer d'une façon générale diverses phases par lesquelles est passé, en se développant, ce singulier système politique. La création dura plusieurs siècles, et des forces presque sans nombre ont eu leur rôle dans l'enfantement de ses parties constitutives : mais on peut, en quelques mots, exposer le tout. D'abord, sans aucun doute, les conquérants teutons prirent possession des terres qu'ils avaient envahies en hommes grossiers qu'ils étaient ; chaque homme, important ou non, eut sa part dans le territoire conquis, et le pays fut couvert, comme dans leurs contrées d'origine, de francs tenanciers peu portés à donner à quiconque le titre de maître ou à se soumettre à une autorité qu'ils n'eussent pas constituée eux-mêmes. Toutefois, inévitablement, les portions de territoire qui furent données aux grands chefs des armées d'invasion furent beaucoup plus considérables que celles des simples combattants, et la part du roi fut la plus grande de toutes. Ceux qui avaient des portions importantes ne pouvaient les utiliser complètement eux-mêmes, mais ils pouvaient perpétuer leur pouvoir personnel et leur importance en faisant des présents (*bénéfices*) sur leur lot à leurs compagnons les plus proches, présents révocables à volonté et donnés sous condition de fidélité et de service perpétuels. De plus, les nouveaux rois se lièrent leurs serviteurs et leurs

agents immédiats par un strict serment d'*hommage*, qui faisait d'eux leurs hommes et leurs vassaux, et leur constituait un *comitatus* permanent. Il était naturel de récompenser ces hommes en leur distribuant également des bénéfices : et cette manière d'agir engendra, avec le temps, une véritable association d'idées. On en arriva à considérer que les vassaux devaient recevoir de leurs seigneurs des présents en terres, et à regarder comme acquis ce fait que les hommes qui recevaient ces présents devaient l'hommage à ceux de qui ils les acceptaient. Ainsi terre et vasselage finirent par aller ensemble ; tout homme qui avait assez de terres donnait des bénéfices pour pouvoir avoir des vassaux.

306. — Le service auquel était astreint le vassal était seulement celui qu'on pouvait demander à un homme libre et n'était nullement dégradant. Il n'avait jamais passé pour dégradant aux yeux du Teuton libre d'appartenir au *comitatus* ou à la suite personnelle d'un grand chef. Il lui aurait semblé dégradant de payer tribut, de faire un service vil, de s'engager pour un service indéterminé ou indéterminable : mais le service militaire ne dégradait personne, ni rien de ce qui en était la conséquence naturelle. De plus, en même temps que les grandes propriétés, on prit l'habitude, à mesure que le nouvel ordre de choses se développait, d'accorder aussi un certain droit général de juridiction et de direction, une longue liste d'« Immunités » ou d'exemptions vis-à-vis de l'autorité supérieure en matière non militaire, ce qui, en fait, d'une grande propriété, faisait un petit royaume. Ceux qui recevaient les plus grandes tenures, reçurent aussi le droit de s'y comporter en maîtres absolus, de faire leurs propres levées militaires, de frapper monnaie, s'ils le voulaient, d'imposer des taxes, et de tenir

leurs tribunaux indépendants. Tout d'abord, ces tenures furent révocables à la volonté du donateur, mais il devint, naturellement, de plus en plus difficile de les retirer. Inévitablement, elles devinrent héréditaires, et de grandes familles y naquirent.

307. — La théorie du système était naturellement opposée au principe de l'héritage. Chaque *fief* (c'est ainsi qu'on appelait la terre donnée au vassal) n'était accordée que sous la condition du service militaire, et nul suzerain, nul donateur ne pouvait être sûr que le fils de son vassal serait aussi fidèle ou aussi bon serviteur que son père. Aussi, même quand l'héritier reprenait le fief, la pratique voulut bientôt qu'il payât pour hériter. Le principe de l'héritage une fois admis, celui de la primogéniture en fut nécessairement le corollaire : le fief et les responsabilités qu'il entraînait ne pouvaient être partagés. De plus, la cession d'une partie de ce fief fut interdite, sauf paiement d'un prix. Le fief devait rester intact. Néanmoins, les vassaux, quand ils avaient assez de terre, devenaient maîtres à leur tour en accordant des portions de leurs fiefs à d'autres, sous forme de tenure militaire analogue à la leur, ce qui les rendait plus puissants sans les affranchir des obligations qu'ils avaient contractées envers leur suzerain, leur seigneur. Le roi était le suzerain nominal de tous ; sur quelques-uns, il avait une autorité directe et spéciale. Car lui aussi, il accordait des terres et des privilèges à condition que les bénéficiaires agissent comme ses officiers et ses représentants en maintenant son autorité sur leurs vassaux d'alentour. Mais les véritables charges devinrent héréditaires : cessions et sous-cessions couvraient le pays d'une masse de seigneurs et de vassaux ; et l'autorité du roi fut bientôt très indirecte. Le premier devoir d'un homme était de servir son suzerain immé-

diat, et, quant au roi, il paraissait très loin. La variété des tenures s'augmentait encore de ce fait que de vastes terres étaient cédées à l'Eglise qui, à son tour, les féodalisait. « Monastères et évêchés partageaient leurs terres entre des nobles guerriers avec l'obligation du service militaire (en cas d'appel du roi) et ces guerriers étaient ses vassaux. »

308. — Il se passa longtemps avant que les petits tenanciers libres, issus des conquérants primitifs, fussent admis dans l'échelle de cette hiérarchie. De génération en génération, ils gardèrent leur indépendance et leur droit de propriété séparé. Mais les progrès de la féodalité furent, à la fin, trop forts pour eux. Les plus grands seigneurs féodaux devinrent trop puissants pour être des voisins sûrs ; les législateurs du temps établirent ce principe qu'il ne pouvait y avoir aucune terre sans suzerain, sans *seigneur* ; les hommes libres plus pauvres, décimés par la guerre, à la tête de propriétés trop petites pour supporter les charges de l'indépendance, ayant de moins en moins, chaque année, la possibilité de s'unir, furent obligés de se recommander à un propriétaire plus fort, leur voisin, d'abandonner leurs terres, c'est-à-dire celles qui leur avaient été confiées, et de se les faire donner de nouveau sous condition de vasselage. Car le suzerain féodal devait protection à son vassal dans la plus large acception de ce terme. Sans suzerain, un homme ne pouvait obtenir réparation qu'aux tribunaux royaux, toujours éloignés. Il n'avait d'autre protecteur immédiat que lui-même. Il était en dehors de l'ordre normal de la société, et pouvait toujours être obligé à céder par la force. C'est ainsi que, par ces deux procédés, le *bénéfice* et la *recommandation*, le système féodal finit par se compléter.

309. — **Différences Locales dans le Développement Féodal.** — Naturellement, le développement du système féodal ne se produisit pas partout de la même manière. En Angleterre, sous les Saxons, et plus tard, sous leurs parents les Danois, le nouvel état de choses semble avoir été consolidé plus qu'ailleurs par ce ciment formé par la fidélité personnelle, et les relations entre chef et *comitatus* (nos 290, 293); en France et ailleurs encore sur le continent, la féodalité fut engendrée plus directement par les rapports *territoriaux*, indépendants des relations entre chefs militaires et *comitatus*. Dans le premier cas, un homme arrivait à posséder des terres et un certain pouvoir à cause de ses relations personnelles avec le roi; dans l'autre, il avait probablement des relations personnelles spéciales avec le roi parce qu'il possédait des terres dont les circonstances l'avaient fait suzerain. En général, et pour parler à la fois de la France et de l'Angleterre, on peut dire que les *benefices* étaient de deux sortes. Les *benefices*, en Angleterre, étaient le plus souvent des propriétés données par le roi à ses compagnons personnels, à ses *comites*, ou à ses représentants et agents locaux, ou à ceux qui étaient attachés à sa personne d'une façon moins indépendante, à condition qu'ils se tinssent toujours prêts à lui prêter aide et service et qu'ils ne cessassent pas de lui être absolument fidèles. Les *benefices*, en France, étaient plus généralement, en principe, des *alleux* (c'est-à-dire des terres détenues à titre indépendant, sans obligation vis-à-vis d'un suzerain), dont l'abandon a d'abord été fait au roi ou à quelque autre seigneur de la nouvelle hiérarchie, puis qui ont été reprises à titre de don, moyennant des obligations réciproques de fidélité et d'assistance. Néanmoins, il ne faudrait pas croire que les *benefices* revêtirent exclusivement la première forme en Angleterre et la seconde en France. En

France, ces terres furent très souvent données directement par le roi ou quelque autre grand personnage; et, en Angleterre, elles furent aussi souvent abandonnées libres pour être reprises en qualité de présents. Mais chaque pays a eu son type prédominant. Le caractère commun partout est qu'il s'agissait d'une propriété en terres : ce n'étaient ni une charge, ni un don d'une autre sorte : c'était toujours une terre détenue sous condition de fidélité envers un supérieur.

310. — **La Recommandation**, d'un autre côté, au moins au début, ne nécessitait pas qu'il s'agit de terre. Le trait prédominant était la qualité des relations personnelles, qui étaient plutôt celles de maître à serviteur que celles de seigneur et de vassal. Il semble qu'elle ait été rendue inévitable par la création des bénéfices. Comme les grandes propriétés se constituaient autour d'eux, comme ils se voyaient entourés par le vaste réseau des héritages résultant de l'application du principe du bénéfice, les petits propriétaires jugèrent nécessaire d'éviter le choc avec le pouvoir sans cesse grandissant de leurs nobles voisins en se jetant résolument dans leurs bras, en hâtant la solution et en faisant de leurs propres fiefs des tenures venant du seigneur du plus grand manoir voisin; la société se constituant ainsi en échelons réguliers, basés sur la propriété et sur la fidélité personnelle, l'homme libre sans propriété et l'indigène du territoire conquis qui se voyait laisser la liberté mais non la possibilité de détenir une terre d'une façon qui lui eût permis de devenir un titulaire de bénéfices, n'eurent plus ni l'un ni l'autre de place dans le nouvel ordre social. Comme ils ne devaient aucun service spécial à leurs puissants voisins, ils ne pouvaient réclamer leur protection et pouvaient être opprimés sans trouver un remède à

cette oppression. Aussi furent-ils conduits à « se recommander » à quelque seigneur capable de leur assurer la sécurité, — du moins la sécurité que les temps permettaient; — en retour ils promettaient fidélité. C'était la « recommandation ». Comme je l'ai dit, il ne s'agissait pas nécessairement de terre; cependant le petit propriétaire aussi bien que l'homme sans propriété devenait sans doute l'homme-lige de son seigneur plutôt par recommandation que par bénéfice. Cette maxime légale « nul homme sans seigneur » fut universellement reconnue. Par bénéfice ou par recommandation, tout homme devait avoir sa place précise dans la société féodale, minutieusement réglée et classifiée.

311. — **Désagrégation Politique.** — L'Etat se trouva ainsi en quelque sorte désagrégé. Ce n'était plus un tout, c'était un composé de parties à demi indépendantes. Il n'y avait plus d'autorité centrale agissant directement sur tous les individus dans un territoire commun à tout un peuple. Le roi contrôlait directement, comme il en avait le pouvoir, les seuls grands seigneurs, qui, suivant la théorie féodale, étaient des vassaux immédiats; quant aux autres hommes, à ceux qui se trouvaient plus bas dans l'échelle sociale, on ne pouvait parvenir jusqu'à eux qu'en passant par leurs maîtres immédiats. L'autorité ne filtrait jusqu'aux milieux sociaux inférieurs qu'en traversant les milieux supérieurs. C'était un système basé non sur l'obéissance générale à une loi commune, mais sur l'obéissance et la subordination à une personne, le propriétaire suzerain.

312. — Tel était donc le système féodal. Le roi n'avait d'autres sujets immédiats que les grands seigneurs et les vassaux qui vivaient sur ses propres

terres seigneuriales ; et les grands seigneurs ne lui obéissaient qu'autant qu'il avait des forces militaires suffisantes pour les obliger à obéir. Leurs vassaux servaient le roi seulement quand leurs maîtres le servaient eux-mêmes et parce qu'ils le servaient, prenant les armes pour le roi comme ils les auraient prises contre lui, selon l'ordre qu'ils en recevaient de leurs seigneurs. En somme, tout baron était lui-même, en fait, souverain de ceux qui tenaient de lui leurs terres. C'était son ordre qui les envoyait en campagne ; c'était son pouvoir qui les défendait contre ceux qui auraient voulu les opprimer ou les dépouiller ; c'était dans ses tribunaux que justice leur était rendue. Sa puissance et sa faveur étaient leur bouclier et leurs titres. La loi, naturellement, prit la forme d'une coutume ; mais les coutumes des baronies différaient entre elles. Si ce n'est que prêtres et juristes faisaient revivre les principes du droit romain dans les avis qu'ils donnaient aux seigneurs qui les consultaient, aucune uniformité dans la pratique ne préparait au royaume une législation unifiée. C'était une juxtaposition de gouvernements dans d'autres gouvernements, une confédération relâchée de petits royaumes dissemblables.

313. — **La Conception Féodale de la Souveraineté.** — Le caractère le plus remarquable de la féodalité consiste en ce que, dans son système, la souveraineté s'identifie avec la propriété. Les droits exercés par les seigneurs n'étaient pas autres, dans bien des cas, que des droits de souverain. Non seulement ils tranchaient les questions de propriété conformément à la coutume de leurs seigneurs et réglaient les droits privés d'après les lois particulières à leurs propres tribunaux, mais encore, souvent, ils battaient monnaie, ils levaient constamment des impôts sur le

commerce, et faisaient d'ordinaire la guerre à leurs voisins et rivaux quand bon leur semblait. Ils réunissaient aussi autour d'eux, comme le roi autour de lui, une suite de *chevaliers*, auxquels ils donnaient des terres en qualité de souverains de ces petits royaumes qu'étaient les grandes seigneuries. Ils étaient les chefs de cette suite, et exerçaient de plus ces pouvoirs souverains, en qualité de propriétaires, à l'égard des terres et des tenanciers de leurs domaines. La souveraineté ou du moins cette parcelle de souveraineté, était devenue une propriété héréditaire, un article de l'actif familial. Celui qui aurait pu accumuler dans ses mains ces seigneuries territoriales de manière à en faire un vrai grand royaume eût été propriétaire, et, comme propriétaire, souverain de ce royaume.

314. — **La Féodalité et les Villes.** — Pendant ce temps, les villes luttèrent et non sans succès contre la féodalisation. Certes, bien des villes se trouvèrent dominées par la masse effrayante de quelque château seigneurial, bâti non loin d'elles avec l'avantage stratégique d'être situé sur le sommet d'une colline, ou entre deux bras de rivières ; toutes furent obligées tôt ou tard de céder à des seigneurs féodaux qui prirent sur elles un droit de suzeraineté au moins nominal. Mais dans les cités les plus importantes et les plus puissantes, assez de la vieille organisation et de l'ancienne indépendance municipale subsista pour transmettre aux temps qui virent tomber la féodalité au moins un souvenir vivant de l'antique vie communale à laquelle la société avait emprunté sa première, et, jusqu'à cette époque, sa plus grande vigueur. Ce qui resta ainsi vivant ne fut qu'une tradition, mais une tradition féconde, qui remémora la véritable conception politique d'après laquelle cette vie communale n'était pas un article de propriété privée susceptible

d'être échangé ou vendu, mais la volonté consciente, exprimée d'une réunion d'hommes.

315. — **Les Corporations.** — Et même, dans les cités, apparut de bonne heure une organisation sociale à demi féodale tout à fait particulière. L'importance de la ville dépendait, non de la quantité de terres appartenant aux habitants, bien que nombre de villes en possédassent beaucoup, mais de la richesse qu'ils gagnaient dans le commerce et l'industrie. L'organisation sociale intérieure des villes tendait donc de plus en plus à dépendre, elle aussi, des conditions du travail. Le fameux système des *corporations* naquit. Chaque artisan, chaque commerçant, — comme chaque propriétaire et chaque homme libre dans la société vivant en dehors des villes, — devait trouver sa place dans une classification sociale rigoureusement établie. Chaque profession était placée sous le contrôle de sa corporation, corporation fermée qui admettait qui elle voulait dans son sein. Personne n'y pouvait entrer que par les voies sévèrement gardées d'un apprentissage réglementé et obligatoire ; et une fois entré, l'apprenti était lié par les règles de son métier. Le gouvernement de la cité représentait l'autorité des corporations associées. Celui qui n'appartenait pas à une de ces associations privilégiées n'avait pas rang de citoyen. On trouve une réminiscence de cet ancien ordre de choses dans ce fait que le monument dans lequel sont centralisés les services du gouvernement de la cité de Londres, comme de beaucoup d'autres vieilles villes, s'appelle le « Guildhall (1). » Les milices municipales elles-mêmes étaient tirées des corporations. Ainsi, la ville a, elle aussi, créé ses conditions sociales, ses

(1) *Guild* veut dire *corporation* en anglais. (Note du traducteur.)

ordres sociaux, tout comme le reste du pays. C'était son système féodal.

316. — **Les Ligues entre Cités.** — Les plus grandes villes commerçantes des bords de la Baltique et du Rhin profitèrent, pendant le XIII^e siècle, des occasions d'action indépendante qui leur étaient fournies par l'émiettement de l'autorité, résultat du système féodal, pour se former en ligues, afin de mieux servir leurs intérêts ; et, pendant très longtemps, ces ligues agirent comme si elles avaient été de grands Etats, faisant la guerre et signant la paix, percevant des droits de douane, concluant des traités et des alliances. Leur but principal était d'obvier à cet inconvénient de l'époque : l'insécurité des routes qui entravait leur commerce. Les plus considérables de toutes ces ligues furent la ligue des *Hanses*, plus communément appelée *Ligue Hanséatique* (Hanse veut dire corporation commerciale), et la *Ligue Rhénane*. La première avait pour centres les grandes cités de Lübeck et de Hambourg, et, à une certaine époque, comprit quatre-vingt-dix villes situées entre la Baltique et l'Elbe. La seconde avait à sa tête Worms et Mayence, et comprit jusqu'à soixante-dix villes, dont quelques-unes étaient assez éloignées du Rhin, comme Brème et Nuremberg, bien que les grandes voies commerciales qu'il s'agissait de protéger et de maintenir libres fussent principalement dans la vallée du Rhin. Beaucoup de grands princes furent obligés d'entrer en relations avec ces ligues aux plus beaux jours de leur puissance. Mais les alliances commerciales amenaient trop d'occasions de jalousie et de discorde, et la croissance de vastes monarchies territoriales entraînait des rivalités trop dangereuses : les ligues finirent par se dissoudre.

317. — **Influences en faveur de l'Unification.** — Deux influences agirent plus ou moins puissamment pendant le Moyen-Age dans le sens de l'unification et de la centralisation des tendances désorganisatrices du système féodal. Ce furent l'*Eglise Catholique Romaine* et le *Saint Empire Romain*. On peut dire que l'Eglise et l'Empire ont été les ombres de la Rome impériale, la moitié temporelle et la moitié spirituelle du vieil empire des Césars.

318. — I. **L'Eglise Catholique Romaine** a eu historiquement des rapports étroits avec l'Empire de Rome. Avant que l'Empire eût été écrasé par l'assaut des Teutons et des Turcs, le Christianisme était devenu sa religion officielle et reconnue. Le Pape, à Rome, représentait une des grandes primaties nées de bonne heure dans l'Eglise impériale : et cette Eglise d'Occident, séparée de l'Eglise d'Orient par des différences inconciliables de doctrine, faisait preuve d'un instinct de conquête qui semblait un héritage direct de la grande Rome païenne d'autrefois. Elle dominait les nouveaux maîtres, les Teutons, et s'insinuait partout dans le nouveau système politique qui se développait entre leurs mains. Non seulement chaque château avait son chapelain, chaque cité, chaque campagne son prêtre, mais les grands ecclésiastiques eux-mêmes devinrent seigneurs féodaux, maîtres de baronies, à la fois membres de la hiérarchie civile et de la hiérarchie religieuse ; les monastères mêmes possédaient de vastes propriétés divisées en parcelles occupées par des tenanciers féodaux.

319. — Mais bien qu'il y eût un véritable entrelacement avec le système féodal, l'Eglise garda son unité intérieure. Le pouvoir du pape n'était pas divisé comme celui du roi. Les prêtres acceptaient en tou-

tes choses d'être subordonnés à un empire universel, l'empire spirituel de l'Eglise de Rome. Cette Eglise ne reconnaissait pas de limites, ni limites de seigneurie ni limites d'Etats, à sa souveraineté spirituelle. Son autorité s'étendait, suivant ses exigences, sur tous les rois, quelle que fût leur puissance, sur tous les hommes, quels que fussent leur rang et leur fortune. Aussi la force intangible, immatérielle, de son influence revêtait-elle toujours le caractère idéal. Cette unité retarda certainement la désagrégation. Ses principes étaient la fraternité des hommes et la subordination de tous à son autorité; et ces principes, bien que souvent négligés, ne furent jamais complètement perdus de vue ou oubliés. De plus, dans son Droit Canon, elle conserva vivant une bonne partie du droit civil romain; ses lois au moins ne furent pas différentes; elles lui furent toujours empruntées; elles avaient une influence sur le peuple et sur les conceptions de l'époque grâce à l'application qui en était faite non seulement par les tribunaux ecclésiastiques, mais aussi, indirectement, dans les jugements des cours seigneuriales des évêques féodaux: or tout ce qui tendait à unifier la législation tendait à unifier le système politique. Le pouvoir ecclésiastique se déclarait toujours en faveur du bon catholique qui se montrait capable de créer un grand Etat soumis à la même autorité politique, d'organiser un grand territoire soumis à la même loi civile. L'Eglise était impériale dans ses préceptes et dans ses exemples.

320. — II. **Le Saint Empire Romain.** — Sous les descendants directs de Clovis, l'Empire autrefois immense des Francs s'était partagé en plusieurs parties; mais Charlemagne (768-814) les réunit et même étendit l'ensemble. Il rangea sous sa domination les pays qui forment actuellement l'Allemagne, la Suisse,

la Hongrie, l'Italie (sauf la partie méridionale), la France et la Belgique. Jamais aucun Teuton ni aucun successeur des Teutons, dans l'Europe Occidentale, ne réunit sous son pouvoir de vastes territoires sans rêver de restaurer l'Empire Romain et de monter lui-même sur le trône des Césars. Depuis Charlemagne jusqu'à Napoléon, la hantise de l'exemple de Rome s'est imposée à l'esprit de tous les conquérants de l'Europe. Charlemagne visait clairement ce but, et les circonstances favorisèrent particulièrement sa réalisation. En même temps qu'il atteignait cette apogée de son pouvoir, Rome arrivait au plus haut point de son mécontentement de ce qu'elle considérait comme l'hérésie orientale, et les désordres politiques de Constantinople donnèrent un prétexte au pontife de Rome pour rompre toutes relations avec l'Orient. L'impératrice Irène déposa son fils et usurpa le trône; les Italiens déclarèrent qu'aucune femme ne pourrait succéder à l'Empire des Césars; et le Pape, s'attribuant la prérogative de créer des rois, couronna Charlemagne Empereur du territoire que les générations postérieures ont connu sous le nom de Saint Empire Romain — « saint » parce qu'il avait été créé par l'Autorité de la Mère Eglise.

321. — C'était un véritable « Empire d'Occident » ; le premier avait été seulement une moitié administrative de l'Empire autrefois indivis des empereurs. Charlemagne donna une réelle vitalité à son empire tant qu'il vécut ; de plus, il fit tous ses efforts pour hâter l'unification civile en promulguant de nouveau la version de la loi romaine déjà donnée par les Visigoths (n° 297) ; et, bien que son Empire soit tombé en pièces à sa mort, une suite presque ininterrompue d'empereurs appartenant à une grande maison féodale ou à une autre, portèrent le nom de Rome

dans leurs titres depuis le Moyen Age jusqu'aux temps modernes, ce qui leur donna un réel pouvoir et conserva à l'Allemagne au moins une ombre d'unité à une époque de véritable désagrégation. Se croyant eux-mêmes, en outre, au moins au début, les successeurs directs et légitimes des Césars, les empereurs avaient des raisons spéciales de continuer à prendre pour base de leur législation, quand ils en avaient l'occasion, comme Charlemagne avait commencé à le faire, la loi romaine, sans jamais, comme Charles le Chauve le disait lui-même, ordonner à dessein quoique ce soit qui lui fût contraire. Tous ceux qui, de temps à autre, prirent le parti du pouvoir impérial dans les conflits de ces temps troublés affectèrent naturellement d'adopter le même langage et le même système. Aussi l'Empire fut non seulement un témoin silencieux et quelquefois un partisan puissant de l'unification, mais encore favorisa toujours un système de législation plus avancé et plus favorable à l'unité que celui de la féodalité.

322. — **Les Forces Centralisatrices : les Carolingiens.** — L'élévation au pouvoir de la famille de Charlemagne explique le caractère des principales, des seules puissantes forces centralisatrices de l'époque féodale. Ces forces étaient constituées par les ambitions des grands seigneurs. Sous les descendants de Clovis (les Mérovingiens), le territoire des Francs tendit de plus en plus à se diviser d'une façon permanente en deux parties distinctes. Il fut souvent divisé, il est vrai, en plus de deux parties ; car la coutume franque voulait qu'on partageât entre tous les fils d'un homme même un héritage royal. Mais la division qui fut la plus durable fut la division en Neustrie (la moitié occidentale) et Austrasie (la moitié orientale). Dans ces deux royaumes, les rois mérovingiens

ne furent plus bientôt que les ombres de ces impérieux dominateurs qui avaient été leurs ancêtres ; ils furent même chassés par une puissante famille d'Austrasie, la famille de Charles Martel. Charles Martel était Maire du Palais sous la branche Austrasienne de la famille royale. La charge de Maire du Palais, quoique faisant partie des charges de la Maison du Roi, était, semble-t-il, remplie par un homme qu'imposaient les puissants seigneurs du royaume, plutôt qu'il n'était librement choisi par le roi. Par conséquent, elle était remplie, au moins à l'époque dont nous parlons en ce moment, par le chef des grands possesseurs de terres, c'est-à-dire par le chef de ceux qui, au point de vue du pouvoir, étaient les rivaux du roi. Cette charge était en réalité devenue héréditaire dans la plus puissante des familles seigneuriales. Charles Martel était un soldat de génie : il transmit sa charge à son fils et à son petit-fils qui réussirent encore mieux que lui. Son fils, Pépin, avec la sanction du Pape, qu'il avait fidèlement servi, devint roi des Francs, en nom comme en fait, après avoir définitivement chassé la vieille famille des « rois fainéants » ; le petit-fils de Pépin fut Charlemagne.

323. — **Les Capétiens : Concentration du Pouvoir Féodal.** — Au x^e siècle, un changement analogue s'accomplit encore en France. Les descendants de Charles Martel (les Carolingiens) avaient à leur tour perdu toute vigueur et étaient devenus incapables de gouverner. Aussi furent-ils renversés, dans la moitié orientale de leurs possessions (en Neustrie), par une famille de guerriers à laquelle ils avaient donné d'abord le comté de Paris et ensuite le duché de France, en récompense des services qu'elle avait rendus en arrêtant les incursions des Northmans dans le territoire menacé. Le duché de

France n'était qu'un territoire relativement peu étendu, situé autour de Paris ; mais l'énergie et l'intelligence des Capets, ses ducs, en firent vite une des plus importantes seigneuries féodales du grand pays auquel il devait plus tard donner son nom. Les Capets devinrent les chefs du parti seigneurial, et quand le mécontentement contre les rois Carolingiens fut à son comble, ce furent eux qui devinrent, d'abord, « rois des seigneurs » et, finalement, rois de France. Se refusant à dégénérer, comme l'avaient fait les princes Mérovingiens et Carolingiens, ils continuèrent à assurer, de génération en génération, le développement d'un royaume destiné à prendre un jour rang parmi les plus grands de l'Europe ; et ce par des procédés tels qu'on croirait qu'ils avaient voulu expliquer comment le système féodal pouvait être employé à sa propre destruction. De toutes espèces de manières — par des guerres, des mariages, des contrats, des ruses, des fraudes, — ils prirent possession de toutes les grandes seigneuries féodales, si bien qu'à la fin le duché de France et le royaume de France furent alors identiques ; ils absorbèrent toutes les autorités dispersées çà et là, et firent un tout de ce qui avait autrefois appartenu en propre à plusieurs, mais un tout qui, conformément à la logique stricte de la féodalité, était leur propriété privée : ils finirent, presque littéralement, par posséder la terre, et Louis XIV put dire avec bien peu d'exagération : « L'Etat, c'est moi. » Ils avaient réuni en une seule main les territoires fragmentés par le système féodal ; ils avaient fait de l'Etat lui-même une possession féodale, une propriété de famille.

324. — **Concentration des territoires divisés de l'Autriche et de la Prusse.** — Un peu plus tard, ils firent la même chose en Prusse et en Autriche. Par conquête, héritage, forfaiture,

mariage, contrat, fraude, des familles féodales puissantes rapprochèrent les morceaux de ces grands royaumes, et prirent ensuite la tête de l'organisation nationale. Ni en Prusse, ni en Autriche, la chose ne fut poussée si loin qu'en France, bien que l'Autriche, sous la grande maison des Habsbourg, se fût emparée du trône impérial du Saint Empire Romain, et que la Prusse, sous la maison également puissante des Hohenzollern, fût devenue l'Etat central et dominant d'un nouvel Empire de Germanie qui, grâce aux heureux procédés de la vie nationale moderne, sinon grâce aux forces surannées de l'absolutisme, a pu rester encore un royaume aussi compact et aussi uni que ceux que le monde a jamais pu connaître.

LA DIFFUSION DU DROIT ROMAIN EN EUROPE

325. — Du v^e au xii^e siècle, le droit romain existait surtout, dans le droit civil confus de ces époques, sous forme d'une série de règles non classifiées applicables aux descendants des habitants des provinces romaines et très généralement observées dans les villes. Cependant, comme toutes les anciennes distinctions entre Romains et Teutons avaient disparu dans le mélange graduel des populations, ces règles entrèrent de plus en plus dans la coutume générale. Cette assimilation fut en grande partie inconsciente ; il n'y eut dans ce développement aucune sélection scientifique.

326. — **Les Codes Barbares.** — Pourtant, ce n'est pas de la simple tradition, — ce n'est pas seulement du droit romain transformé en coutumes provinciales dont on aurait perdu le souvenir — que ve-

naient les connaissances de ces siècles relativement au droit civil de l'Empire, mais c'est aussi des fragments de la législation théodosienne et des ouvrages des juristes codifiés sous Alaric II (n° 297), dans ce qu'on appelle ordinairement le Bréviaire d'Alaric (*Breviarium Alaricianum*). Les Visigoths eux-mêmes ne s'étaient pas longtemps contentés de cet abrégé de la loi. Au VII^e siècle avait été préparée en Espagne une nouvelle *Lex Visigothorum*, qui contenait un résumé, non seulement des lois romaines, mais aussi des coutumes des Goths, et qui, venant s'ajouter à la compilation primitive d'Alaric, forma la base des codifications ultérieures de la loi espagnole. Mais le Sud de la France qui avait, à une certaine époque, fait partie des territoires appartenant aux Visigoths, conserva le Code d'Alaric ; de là, ce code fut transmis à la France du Nord, puis à la Germanie et à l'Angleterre ; pour tous ces pays il continua à être la principale, sinon la seule source où l'on pouvait puiser pour connaître le droit romain jusqu'au XI^e ou au XII^e siècle. Charlemagne, comme nous l'avons dit, le publia de nouveau, l'acceptant ainsi comme le manuel officiel contenant les principes du droit romain. L'Italie elle-même avait vu rompre par l'invasion barbare la continuité de sa tradition juridique, — spécialement par l'invasion des sauvages Lombards, — et avait dû en conserver unis les fragments, autant que possible, au milieu de toutes ces lois « personnelles » qui s'établissaient partout dans le monde autrefois romain (n° 295).

327. — **La Coutume et la Loi Ecrite en France.** — Ce fut à cette époque que le Nord et le Sud de la France commencèrent à se distinguer l'un de l'autre en « *pays de coutume* » et « *pays de droit écrit* ». Dans le Sud, qui avait été complètement romanisé pendant des siècles, existait le droit romain

écrit; dans le Nord, qui n'avait jamais été si complètement romanisé, et qui était alors tout à fait germanisé, régnaient le plus confusément du monde les coutumes Teutonnes des conquérants barbares.

Cette division correspond exactement à la division en *langue d'oc* et *langue d'oïl*. Les districts de *langue d'oïl* (du latin francisé) étaient pays de coutume; les districts de *langue d'oc* étaient pays de droit écrit.

328. — **L'Etude du Droit Romain.** — Mais, au XII^e siècle, le droit romain eut la bonne fortune d'être étudié systématiquement une fois de plus par des gens compétents, une fois de plus fouillé par des juristes scientifiques. Et ce ne fut pas le Code d'Alaric qui servit de base à leur étude, ce fut le vaste *Corpus Juris Civilis*, comme l'appela le XII^e siècle, la grande compilation de Justinien (ou, plutôt, de Tribonien), dont l'Europe germanisée avait, jusque-là, fait peu usage (1). La nouvelle étude de cette loi commença, naturellement, dans les villes italiennes. Le mouvement commercial y était actif et varié; une population d'origines très diverses y vivait, composée d'éléments de toutes sortes non seulement juxtaposés, mais fondus ensemble, unis par des mariages autant que par d'étroites relations sociales, politiques et commerciales. Pour les opérations commerciales, rapides, sans formes solennelles, nombreuses, la loi Teutonnes n'avait pu établir des dispositions plus efficaces que le *jus civile* de la vieille époque romaine: on avait besoin d'un *jus gentium* que la jurisprudence romaine était prête à fournir. La loi « personnelle » ne pouvait pas prévaloir dans un pays où les divers éléments étaient si fondus, si unis par les entreprises et les intérêts

(1) Le Digeste et le Code furent un peu utilisés par les canonistes pendant les siècles de barbarie.

communs autant que par le mélange réel des races. « Dans le Digeste de Justinien, les juristes italiens du XII^e siècle trouvèrent un système légal tout à fait adapté aux besoins du nouveau commerce » ; de grandes écoles naquirent promptement pour son étude et sa vulgarisation. La première de toutes devait être aussi la plus fameuse ; ce fut l'université de Bologne, créée à la fin du XI^e siècle, et destinée à devenir le principal lieu d'étude du Code romain. Pise et d'autres cités italiennes entreprirent ensuite la même tâche. L'intérêt gagna la France et l'Espagne ; en France on étudia le droit romain à Montpellier puis à Paris, plus tard à Bourges, Orléans et Toulouse, la vieille capitale des Visigoths ; en Espagne on créa la célèbre Université de Salamanque (1254). D'Espagne et de France, la mode passa en Hollande, où vécut, au XVII^e siècle, l'illustre juriste Hugo Grotius, qui tira des grands principes d'équité épars dans le droit romain la science élevée et influente du droit international (n^o 1457). En Angleterre, également, les mêmes études commencèrent à être entreprises immédiatement après la création de l'école de Bologne, et on dit qu'elles ont été régulièrement poursuivies jusqu'au XVI^e siècle.

329. — Cette extension soudaine et générale de l'étude du droit romain prouve évidemment que tout le monde y était un peu préparé et qu'elle était nécessaire à tous. L'étude du droit romain dans les écoles peut, dans quelques cas, être attribuée à l'influence ecclésiastique ; mais elle était trop générale et trop spontanée pour avoir une seule cause, quelle qu'elle fût.

330. — **Influence des Ecoles.** — Les écoles juridiques italiennes attirèrent presque immédiatement à elles les étudiants de tous les pays de l'Europe, et, avec le temps, « envoyèrent partout des professeurs et

des docteurs par centaines ». Prêtres et laïques les instruisaient à l'envi. « Une fois rentrés chez eux, ces docteurs en législation civile expulsèrent des bancs du prétoire les interprètes héréditaires des usages locaux. Sous la protection des rois et des princes », intéressés à voir établir près de leurs cours un pouvoir centralisé, naquirent partout des groupements de jurisconsultes éminents, un « milieu juridique savant »; et « l'Europe tira un droit commercial applicable à tous du *corpus juris civilis*, comme elle avait tiré un droit civil relatif à la famille du *corpus juris canonici* », développement de la jurisprudence ecclésiastique.

331. — Les matériaux juridiques sur lesquels professeurs et élèves travaillaient dans les écoles n'étaient pas ce qui constitue les sources pures du droit romain, mais un mélange de droit romain, canonique et lombard qui prouvait déjà l'influence d'une étude de la jurisprudence faite antérieurement par des savants lombards à l'École de Pavie.

332. — **Influence de l'Eglise.** — L'Eglise romaine avait, de bonne heure, conquis les envahisseurs teutons, et les nouveaux maîtres de l'Europe avaient laissé intacte son organisation. « Elle se chargeait de l'éducation et faisait la charité. Elle revendiquait comme de son domaine le contrôle absolu des relations de famille. Elle entreprenait, un peu dans son propre intérêt, de faire exécuter les testaments » ou les dernières volontés, à la manière romaine. Les peuples teutons liés les uns aux autres par la consanguinité et accoutumés à la propriété commune plutôt qu'à la propriété individuelle, n'avaient pas fait entrer dans leurs lois les conceptions de libre contrat, de propriété individuelle, et de succession par testament comme avait pu le faire, de la manière la plus large, la législation romaine. Mais le testament, le contrat et le principe de la propriété séparée étaient indispensables à l'Eglise,

si elle voulait se constituer à elle-même des propriétés en recevant les dons et legs des personnes pieuses à qui ses prêtres pouvaient prêter leur ministère. « C'étaient également des éléments caractéristiques et essentiels de la civilisation au milieu de laquelle l'institution de l'Eglise était parvenue à maturité. » (Maine.) Tout le poids de l'influence de l'Eglise poussa donc à l'adoption de ces doctrines et de ces coutumes importantes tirées du droit romain. Et elle put user de sa grande influence dans toutes les matières auxquelles elle donna son attention parce qu'elle « avait apporté du monde romain dans le monde du moyen âge une organisation gouvernementale développée. Elle y ajouta une série complète de tribunaux, avec appel à Rome. » (Smith.) Ses prêtres étaient les hommes instruits du temps; ils étaient indispensables comme conseillers et administrateurs, ainsi que comme secrétaires; c'étaient eux qui compilaient les codes des lois romaines ou teutonnes; ils avaient en toutes choses l'ascendant que donnent l'instruction et la science.

333. — **Le fait que la langue latine était très répandue** eut aussi son influence au point de vue de l'extension de la loi romaine. Cette langue était partout celle du commerce, de la science et de la politique; elle servait à conserver et à vulgariser les connaissances humaines en même temps qu'à exprimer les formes des transactions les plus importantes.

334. — **L'Entrée du Droit Romain dans les Systèmes Légaux d'Europe.** — Naturellement le grand intérêt qu'on prenait à cette étude du droit romain n'était pas exclusivement théorique. L'étude et la pratique de la loi agissaient et réagissaient l'une sur l'autre. Ses dispositions étaient de plus en plus consciemment et habilement incorporées dans les systèmes légaux qui naissaient dans les royaumes tirés

du système féodal, parce qu'elles étaient efficacement mises au point dans les universités, et, elles étaient efficacement mises au point dans les universités, parce qu'on y faisait appel de plus en plus fréquemment quand il s'agissait de l'application de la justice. Son usage et son étude allaient de front.

335. — **En France.** — L'usage du droit romain entra dans les habitudes en même temps que les Capétiens, désireux de compléter leur pouvoir, y réussissaient en perfectionnant la centralisation qu'ils avaient entreprise. Louis XI fit traduire le droit romain en français ; il établit le droit de la couronne à connaître des appels formés dans tous les procès contre les décisions des cours féodales ; il envoya des juges royaux en tournée pour entendre les plaintes de ceux dont on avait violé les droits ; il créa à Paris le fameux *Parlement de Paris*, tribunal suprême du royaume. Les seigneurs féodaux de France furent, en théorie, les membres de ce tribunal, mais des légistes éminents, nommés comme experts, pour les assister, en furent bientôt les membres de fait. Nourris de droit romain, ils appliquèrent ses principes dans toutes leurs décisions : et ils tirèrent de la même source cette maxime en faveur du roi que la volonté du prince faisait loi. En même temps que la juridiction royale s'étendait, les principes de la législation romaine étaient acceptés de plus en plus généralement et faisaient autorité.

336. — **La Méthode** grâce à laquelle le droit romain gagnait du terrain était toujours la même ; il entra dans la législation, non pas sous forme de textes, mais par l'application qui était faite de ses principes dans les décisions des cours royales. C'est là que s'imposait la science des grands légistes ; c'est là que, conformément au désir du roi, la couronne

voyait ses pouvoirs augmenter. Les cours royales, qui existaient jusque dans les provinces, appliquaient dans leurs décisions, la plupart du temps, les coutumes locales, pour peu qu'on pût véritablement prouver leur existence et leur précision ; mais, en l'absence de preuve absolue et concluante qu'il existait une coutume contraire, elles appliquaient toujours le droit romain, considéré comme la « loi générale ». C'est ainsi que le droit romain s'étendit, et acquit une situation stable grâce aux jugements, aux avis écrits, aux ordonnances royales ; une jurisprudence française commença donc à apparaître, fondée sur les bases diverses qui devaient servir à la législation finale du pays.

337. — En réalité, le droit romain sortit, pour ainsi dire, de la nation, pour s'unir au système royal. De très bonne heure, dans le Berri, le Bourbonnais et l'Auvergne, provinces centrales de la France, le droit romain avait été sciemment adopté comme loi générale du pays, à laquelle on devait avoir recours au cas où on ne pourrait prouver l'existence d'une coutume ou d'un texte spécial. En conséquence on en vint à le considérer en quelque sorte comme une législation supplémentaire dans toute la France, car, bien qu'il n'ait jamais été regardé comme tel dans le Nord, on faisait appel, même dans cette région, à ses dispositions, dans les cas douteux, comme contenant la « raison écrite ». Le *Code Napoléon*, la dernière grande codification de la loi française, est en grande partie la nouvelle publication des lois de Justinien en tenant compte de ce que ces lois ont été modifiées et adaptées aux circonstances dans le cours de l'histoire de France. Cependant, il faut ajouter une constatation importante : bien que le droit romain ait fourni les principales dispositions fondamentales, la base gé-

nérale du système et la charpente, un grand nombre de lois germaniques trouvèrent place d'une façon permanente parmi les principes légaux acceptés en France.

338. — **La Coutume Locale en France.** — Il est nécessaire de faire remarquer que l'influence qu'exerça le pouvoir royal grandissant en faveur de l'unification et de l'harmonisation de la loi n'intéressa guère, au moins pendant longtemps, que la procédure, et non les éléments essentiels des principes légaux. La différenciation entre régions qui était résultée du système féodal avait revêtu le caractère le plus tranché, le plus absolu. Quand les Capétiens prirent pour la première fois le titre de roi, il y avait des duchés aussi grands que le duché de France. La tâche qui consista à étendre et à consolider ce royaume prit plusieurs siècles ; et, pendant ce temps, chaque petite seigneurie développait, à part, sa législation. Une bonne portion du territoire qui devait, plus tard, faire partie de la France se trouvait, en outre, pendant la même période, aux mains des étrangers, des Anglais ou des Bourguignons. Aussi le royaume, une fois consolidé, présenta-t-il une grande variété de lois et de coutumes locales profondément enracinées et tout-à-fait persistantes. La Normandie avait ses coutumes, le Berri les siennes, très différentes des premières ; l'Anjou en avait d'autres, la Bretagne d'autres encore ; et de même dans tout le pays, autrefois séparé en parties absolument distinctes.

339. — **Influence du Pouvoir Royal en faveur de l'Unification.** — L'influence de la juridiction supérieure du roi sur cette masse hétérogène de lois différentes les unes des autres s'est fait sentir tout d'abord, comme nous l'avons dit plus haut, en faveur

de l'unification et de la réduction en système de la procédure en usage dans les cours royales, plutôt qu'elle n'a modifié les coutumes locales elles-mêmes. Depuis que, dans tous les procès, on pouvait en appeler à la justice du roi, la procédure d'appel tendait à devenir partout la même ; et la procédure des cours royales, quand elles s'occupaient des procès d'appel, tendait de plus en plus à s'étendre à tout le pays, où, jusque-là, les procédés avaient été si différents, et ce, bien que les juges royaux continuassent à trancher les difficultés qui leur étaient soumises en appel conformément à la loi de la région où le procès avait pris naissance.

340. — Cependant, les nouvelles idées et les nouveaux principes, de même que la nouvelle procédure et le nouveau mode d'appel, pénétrèrent graduellement dans la justice locale. La législation et la pratique légale de chaque région se rapprochèrent en même temps de plus en plus distinctement et consciemment des modes d'organisation et des formes de décision en usage dans les cours royales. Les tribunaux provinciaux acceptèrent les services des juristes nourris dans les principes du droit romain et inclinèrent à se conformer aux précédents constitués par les arrêts des cours royales ; les officiers de la couronne chargés de l'application des lois locales furent naturellement toujours prêts à faire tout ce qui rentrait dans leurs fonctions pour amener ces coutumes locales à se rapprocher des règles tirées du droit romain et de la jurisprudence royale et pouvant être universellement acceptées. De plus, indépendamment de l'influence de la couronne, le droit romain pénétrait dans les cours locales, et devenait la loi générale en Auvergne et dans le Bourbonnais, comme nous l'avons vu, avant de devenir la loi générale de la France.

341. — Par le canal du *Parlement de Paris*, le droit romain avait, pour ainsi dire, une double porte d'entrée. La juridiction de ce tribunal était à la fois spirituelle et temporelle, de telle sorte que le Code de Justinien et les Canons de l'Eglise contribuaient à faire entrer dans ses verdicts leurs doubles versions sur la pratique juridique et la tradition romaine.

342. — Dans le **Code Napoléon**, codification finale de la loi française telle qu'elle avait été constituée pendant la longue période du Moyen Age, nous trouvons un exposé de la loi qu'avaient, en fait, rendu possible les travaux antérieurs des grands juristes français, comme l'éminent Pothier. En matière d'héritage, dans les dispositions qui règlent les rapports de famille, et en matière de mariage, les coutumes de France prévalurent, tout en ayant été mises au point et rénovées par l'influence de la législation romaine. En matière de contrats, de propriété, de procédure judiciaire, et pour tout ce qui concerne les charges légales pouvant être imposées à la terre, le droit romain eut une place prépondérante. Cependant, il y a partout trace de la fusion qui a été opérée entre les divers éléments constitutifs de la loi. C'est une loi qui a été écrite en tenant compte de l'histoire et des travaux dus aux juristes les plus autorisés.

343. — **En Germanie** n'existait aucun pouvoir central analogue à celui qui permit, en France et en Angleterre, de bâtir des systèmes légaux. La Féodalité y avait accompli son œuvre plus complètement que nulle part ailleurs : la Germanie sortit du Moyen Age à l'état non de nation, mais de juxtaposition de petits Etats. A la vérité, il y avait bien une sorte de lien entre eux, dans le Saint Empire Romain, et, à travers toute l'histoire germanique, l'influence impériale avait cherché à protéger et à développer le droit

romain, loi de l'empire et des princes. Les cours impériales, les légistes impériaux, le parti impérial en Germanie ne cessaient d'appliquer et de favoriser ses principes ; et quand la maison de Habsbourg parvint au trône impérial, de même qu'à l'époque où d'autres puissants empereurs avaient régné, ces influences ne furent pas sans poids. Mais l'acceptation définitive du droit romain fut ajournée en Germanie jusqu'au xvi^e siècle, et fut due à d'autres forces que celles qui entouraient le pouvoir suprême.

344. — **Les Causes de l'Introduction du Droit Romain en Germanie.** — L'introduction du droit romain dans la législation de la Germanie tient à diverses circonstances et à diverses influences, mais non pas à la pauvreté ni aux imperfections de la loi germanique. La loi germanique était à la fois riche, et arrivée à son complet épanouissement : sur certains points, on peut dire qu'elle était supérieure à la loi romaine, plus adaptée aux besoins et aux conditions du temps. Le droit romain ne fut pas accepté comme un complément naturel de la loi germanique, capable de favoriser et d'achever son développement ; car il existait entre les deux systèmes, pas mal d'oppositions radicales dans les principes. Par exemple, le droit romain était basé sur la reconnaissance d'une égalité absolue entre les personnes, tandis que la loi germanique les classifiait, attribuant à chaque ordre une importance et des privilèges différents ; la loi romaine permettait la libre aliénation de la terre, et posait le principe de la propriété individuelle absolue, tandis que la loi germanique était fondée sur l'idée de la propriété communale et de famille, et ne permettait l'aliénation qu'avec beaucoup de restrictions. De plus, bien que la loi féodale ait eu en Germanie un développement aussi complet que nulle part ailleurs,

dans le monde européen, la Germanie, en même temps que le droit romain, qu'elle emprunta aux écoles et aux commentateurs d'Italie, introduisit également chez elle la loi féodale italienne, que les savants italiens avaient formulée d'une façon analogue.

345. Le droit romain pénétra en Germanie parce que le système judiciaire était faible et désagrégé, parce que les vieux tribunaux populaires qui n'appliquaient qu'une coutume et une tradition immuables, tombaient inévitablement en décadence à mesure que la société se développait; parce que des juges familiers avec la loi leur furent substitués, et que la seule loi avec laquelle des juges puissent être familiers, était la loi romaine enseignée dans des écoles italiennes. « Le tribunal populaire », dit le professeur Sohm, « est l'ennemi naturel de la jurisprudence ». « La loi romaine pénétra en Germanie, ajoute-t-il, non parce que c'était la loi romaine, non parce que c'était la loi la meilleure, mais parce que c'était une loi scientifique », — non à cause de ses dispositions, mais à cause de sa forme même et de sa précision. « C'est parce que nous avons besoin de la jurisprudence étrangère que nous avons accepté la loi étrangère. » Cette introduction du droit romain eut lieu non pas à cause d'un contrôle exercé par les princes sur les tribunaux, mais parce que les plaideurs la réclamaient. Ils étaient mécontents de l'application que faisaient de la justice les membres peu instruits des tribunaux. Ils voulaient un vrai tribunal, et un juge versé dans la connaissance des lois. « Le juge unique devait être instruit pour la même raison qui voulait que les vieilles cours populaires fussent composées de gens ignorants de la loi. »

346. — Pendant le Moyen Age, les cours populaires restèrent les seules cours vivantes en Germanie;

quand, pour la première fois, elles commencèrent à céder, elles furent remplacées par des cours qui n'étaient pas meilleures, car elles étaient formées d'un agent, plus ou moins ignorant, du seigneur féodal de la région, assisté d'assesseurs aussi peu faits que lui pour cette fonction. En France et en Angleterre naquit une jurisprudence indigène, parce que le pouvoir royal était à même de mettre sur pied un système de tribunaux, d'y placer des fonctionnaires érudits, et de ramener les diverses coutumes locales à l'application de principes communs. Mais, en Germanie, il n'existait aucun pouvoir capable de faire de même, et la décadence des cours populaires n'amena pas l'apparition d'une science indigène. Les juges uniques qu'on finit par établir étaient versés, s'ils savaient quelque chose, dans la connaissance de la jurisprudence italienne. Les Germains avaient fait de longues études en Italie et le droit romain des écoles italiennes fut enseigné dans les universités germaniques dès leur fondation. Tous ceux qui étudiaient la théologie étaient obligés d'étudier le droit romain et le droit canon, qui faisaient partie de leur enseignement professionnel; car c'était là la base de la loi appliquée par les cours spirituelles qui, pendant si longtemps, étaient restées juxtaposées aux tribunaux ordinaires dans toutes les parties de l'Europe. « L'événement que nous appelons l'introduction de la loi étrangère, dit le professeur Sohm, consiste entièrement en ce que la jurisprudence déjà adoptée par les cours spirituelles pénétra également dans les tribunaux civils. »

347. — **La Loi qui fut introduite** n'était pas le *Corpus Juris* de Justinien, mais la loi générale adoptée en Italie, basée sur le droit romain, le droit canon et le droit lombard. « Le *Corpus Juris* était *terra incognita* pour les juristes germaniques de cette période. »

Ils introduisirent, « non les Pandectes mais l'*Usus Modernus Pandectarum* des légistes italiens. » C'est le grand Savigny, au XIX^e siècle, qui pour la première fois, fit remonter l'étude du droit romain en Allemagne jusqu'aux véritables sources, et la substitution produisit une grande confusion. Naturellement, la nouvelle loi ne fut pas acceptée tout entière, en bloc. Elle pénétra en Germanie comme partout ailleurs, à titre de loi « supplémentaire », non comme loi générale du pays. Néanmoins, partout, les cours lui donnèrent une préférence marquée. D'un côté elles considéraient les règles du droit romain comme établissant *prima facie* les droits d'un plaideur ; de l'autre elle obligeait ceux qui s'appuyaient sur des usages locaux contraires à prouver clairement que ces usages existaient réellement et qu'on les acceptait à titre de loi. En somme, le droit romain était accepté pour sa propre autorité, et les coutumes germaniques seulement sur la foi de témoignages irréfutables.

348. — **Le Résultat** fut que, en général, le droit romain prévalut en matière de procédure, en matière criminelle, en matière contractuelle, et en matière d'héritage ; au contraire, la coutume germanique subsista pour les questions de propriété réelle, et les questions de famille, et toutes les fois qu'il y avait à tenir compte de relations légales nouvelles, par exemple en matière d'association et de corporation, dans une société qui se transformait sans cesse.

349. — **En Angleterre**, une forte jurisprudence indigène tint à distance la loi étrangère. Toujours séparée par la mer du reste de l'Europe, elle pouvait avoir un système légal particulier, comme un gouvernement indépendant. Le pouvoir royal était à même de faire de cette île favorisée un royaume uni : la

grande race des Plantagenets lui donna une administration judiciaire centralisée comme aucun autre Etat Européen ne pouvait en avoir de semblable, alors que, cependant, l'Angleterre n'en était qu'à la première période de son développement. Les juges Anglais mirent sur pied une législation essentiellement Anglaise qui se suffisait à elle-même, et dès lors il n'y eut aucune nécessité de recourir à une législation étrangère.

350. — Et cependant, le droit romain ne fut pas complètement exclu du pays. Les Romains avaient gouverné la Grande Bretagne pendant quatre cents ans, pliant cette province aux nécessités de leur administration avec leur absolutisme ordinaire. Nous savons que Papinien, le plus grand juriste de Rome, appliqua lui-même la loi en Grande Bretagne, et nous avons toute raison de croire que sa promulgation y fut complète, son enracinement profond après quatre siècles. Il est bien difficile que les Saxons l'aient complètement déracinée. Nous savons que beaucoup de municipalités romaines de l'île survécurent à toutes les conquêtes; nous savons que les prêtres de l'Eglise de Rome reprirent de bonne heure à la Bretagne devenue l'Angleterre des conceptions issues de la jurisprudence romaine. Bède assure que les lois des Saxons furent codifiées sous les auspices du clergé, et que la codification romaine fut prise pour modèle. Nous avons vu que le droit romain fut étudié en Angleterre presque aussitôt que dans la moyenne Italie elle-même, cette étude s'étant continuée sans arrêt sérieux pendant plus de trois siècles (n° 328); et les œuvres des premiers commentateurs de la loi en Angleterre, comme Bracton, Glanvil et l'auteur de la *Fleta*, prouvent à chaque page que les auteurs étaient familiers avec les lois des codes impériaux; elles

sont même remplies de phrases prises à ces textes. Les fameuses lois de Henri I^{er} sont, au dire des juristes compétents, jusqu'à concurrence de moitié, constituées par des préceptes empruntés à Rome. Par les cours ecclésiastiques, qui, jusqu'au milieu du XIX^e siècle, eurent l'administration de la propriété publique en Angleterre, et celle de toutes les fondations charitables ; par la Cour de la Chancellerie, de laquelle est venu le système du jugement en équité, et qui fut présidée, pendant sa période de formation, par les grands ecclésiastiques qui furent les premiers chanceliers, plus tard par des grands jurisconsultes, comme Lord Hardwicke et Lord Thurlow, profondément versés dans la connaissance de la loi civile de Rome et à même d'en tirer des idées, et même des dispositions précises ; enfin par les Cours d'Amirauté toujours soumises aux règles de la loi civile, l'Angleterre a tiré directement ou indirectement des sources romaines de quoi compléter ses propres coutumes germaniques indigènes ; bien peu de parties de sa législation sont restées indemnes de la marque que leur imprimèrent les influences qu'on peut considérer comme créatrices de la loi du reste de l'Europe. Néanmoins, ses emprunts ont intéressé les questions de forme et de méthode plutôt que les questions de substance, et la grande masse de sa législation lui est propre.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams*, George B., « Civilisation during the Middle Ages », New-York, 1894.
- Bluntschli*, J. C., « Allgemeine Staatslehre ». Livre I. chap. IV et VI. Stuttgart, 1875. Il existe une traduction américaine de cet ouvrage.
- Brunner*, H., « Deutsche Rechtsgeschichte ». 2 vol. 1887-1892.

- Bryce*, « The Holy Roman Empire », New-York, 1886.
- Church*, R.-W., « The Beginnings of the Middle Ages »
(Tiré des « Epochs of Modern History »).
- Curteis*, A. M., « History of the Roman Empire from the
Death of Theodosius the Great to the Coronation of
Charles the Great, 395-800 », 1875.
- Duruy*, Victor, « Histoire du Moyen Age, depuis la Chute
de l'Empire d'Occident jusqu'au milieu du xv^e siècle ».
1 vol. Paris, 8^e éd., 1875.
- Emerton*, E. « Introduction to the Study of the Middle
Ages », Boston, 1889, and « Mediæval Europe », Boston,
1894.
- Freeman*, E. A. « Historical Essays », 1^e série.
- Freytag*, G. « Bilder aus der deutschen Vergangenheit » :
« aus dem Mittelalter » 1873. « Vom Mittelalter zur
Neuzeit », 1867.
- Gibbon*, E., « Decline and fall of the Roman Empire »,
édition Smith, New-York, 1880.
- Guizot*, « Lectures sur l'histoire de la civilisation en France
et en Europe ».
- Hallam*, H., « View of the State of Europe during the
Middle Ages », spécialement le chapitre II, qui contient
ce qui est peut-être le meilleur exposé rapide, fait en
anglais, du système féodal.
- Heeren*, A. H. L., « Manual of the History of the Political
System of Europe and its Colonies ». Oxford, 1834.
- Kingsley*, Charles, « The Roman and the Teuton ».
- Macaulay*, T. B., Essai sur « Ranke's History of the Popes ».
- Milman*, H. H., « History of Latin Christianity ». 8 vol.
New-York.
- Myers*, P. V. G., « Outline of Mediæval and Modern History »,
Boston, 1886.
- Oman*, Ch., « Europe, 476-910 », New-York et Londres,
1893.
- Ranke*, L. von, « History of the Popes ».
- Schröder*, R. « Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte »,
2^e éd., 1894.
- Sheppard*, J. G., « The Fall of Rome and the Rise of the
New Nationalities ». 1 vol. Londres et New-York, 1861.

Pour l'introduction du droit romain dans les systèmes légaux d'Europe, voir, outre les références données à la fin du Chapitre IV :

Jenks, Edward. « Law and Politics, in the Middle Ages », New-York, 1898.

Sohm, Rudolf, « Die deutsche Rechtsentwicklung, und die Codificationsfrage » dans l'ouvrage de Grünhut : « Zeitschrift für das Privat und Öffentliche Recht der Gegenwart ». I. 245-280.

Stein, Lorenz, « Das Wesen der Reception und die Reception des Griechischen Rechts im römischen Recht », dans Grünhut, I. 722 ff.

Stephen, Sir James, « Lectures on the History of France », spécialement lectures I-V inclusivement.

Tomkins, J. F. et *Jencken*, H. D., « Modern Roman Law. »

Waity, George., « Deutsche Verfassungs geschichte », 8 vol-
Ouvrage classique sur les institutions germaniques primitives et le développement de la constitution germanique.

LE GOUVERNEMENT DE LA FRANCE

351. — **Le Développement de la Monarchie Française.** — La véritable portée politique de l'histoire de France ne peut être appréciée que par ceux qui ont sans cesse à l'esprit les principaux phénomènes du développement de la Monarchie, les progrès successifs que firent les Ducs de France, les fameux Capets, qui finirent par étendre leur pouvoir et le nom de leur duché à tout le vaste territoire duquel devait hériter Louis XIV. L'histoire de France part de la complexité pour devenir tout à fait simple. A l'époque d'Hugues Capet, « France » n'était que le nom d'un duché dont le centre était Paris, d'une seigneurie placée parmi d'autres seigneuries également grandes, vivantes et indépendantes. Tout l'avantage qu'avait ce duché consistait dans ce fait que ses ducs avaient été choisis comme chefs, et qu'ils étaient en effet capables de diriger, bien plutôt que dans la possession de forces prépondérantes ou de ressources supérieures. A l'Ouest se trouvait la masse compacte de la Normandie ; au Nord, le territoire des comtes de Flandre et de Vermandois, et à l'Ouest celui du comte de Champagne ; au Sud les grands duchés de Bourgogne et d'Aquitaine ; au delà, les terres des comtes de

Toulouse ; tangents à la Normandie, l'Anjou et la Bretagne s'avançaient, indépendants, vers l'Ouest. Telles étaient les plus grandes seigneuries féodales. A l'intérieur et autour de celles-là, un grand nombre de terres avaient des maîtres prêts à revendiquer des privilèges sans nombre et contraires, dans leur principe même, à l'existence de toute autorité centrale. L'histoire primitive de la France est l'histoire d'un duché s'efforçant de devenir un royaume. La « France » tient une position stratégique excellente, et la fortune a fait de ses ducs les rois en titre de ses voisins, les autres seigneurs féodaux, mais elle n'est encore en réalité qu'un duché au milieu de beaucoup d'autres.

352. — Néanmoins, pas à pas et sûrement, les Capétiens ont mené à bien l'œuvre de l'unification. Dans toutes les directions, ils rayonnent de leur duché de France, pris comme centre, étendent leur pouvoir et leurs intrigues, et finissent par faire une masse compacte des divers tronçons de la Neustrie féodalisée. La tâche est même complètement terminée presque à chaque période. De populations aussi hétérogènes que nulle part ailleurs en Europe, ils formèrent une population singulièrement homogène ; de seigneuries féodales aussi fortes, aussi peuplées, aussi bien dirigées, aussi distinctement séparées que d'autres terres analogues, ils firent un royaume unique plus centralisé et plus uni qu'aucun autre en Europe. La marche des événements qui amenèrent cette remarquable réussite donnent à l'histoire de la Monarchie Française sa portée politique spéciale : les moyens dont usèrent les Capétiens pour solidifier et, après la solidification, pour étendre leur pouvoir et le rendre efficace, constituent les matériaux les plus intéressants qu'on puisse trouver pour l'étude de l'histoire du gouvernement.

353. — **Perfection du Système féodal en France.** — Le système féodal est arrivé en France à son plus haut point de perfection. Ce système eut pour y parvenir bien des occasions. La Neustrie, moitié occidentale et essentiellement gauloise du grand royaume franc, fut de bonne heure séparée de l'Austrasie, moitié orientale et germanique du même royaume, et leur séparation fut la cause de la désagrégation de ce royaume. La Bourgogne, la Bretagne et l'Aquitaine tombèrent dans les mains de voisins au pouvoir indépendant desquels rien ne venait faire échec. Les Normands enfoncèrent l'énorme coin de leur territoire ; des batailles nombreuses livrées entre ceux qui luttaient pour la possession des débris du grand Empire que Charlemagne avait formé commencèrent par décimer et finirent par anéantir tout à fait la classe énergique des Francs libres dont les franchises s'étaient opposées à l'établissement de l'absolutisme féodal ; les privilèges augmentaient pour les seigneurs féodaux tandis que les prérogatives diminuaient pour ceux qui voulaient être rois ; ceux qui possédaient des privilèges se bâtirent pour eux-mêmes des châteaux imprenables derrière les murailles desquels ils pouvaient en toute sécurité les conserver, et la France abrita le printemps de la féodalité.

354. — On compte qu'à l'époque d'Hugues Capet, la « population libre et noble » du pays qui devait constituer la France moderne comptait « environ un million d'âmes, vivant sur environ soixante-dix mille fiefs ou propriétés séparées, dont ils tiraient leur nom : de ces fiefs, trois mille environ comportaient un titre. Parmi ces trois mille, une centaine, pas moins, — quelques-uns disent cent cinquante, — étaient des Etats souverains, plus ou moins grands, dont les seigneurs pouvaient battre monnaie, lever des impôts, faire des lois, appliquer leur propre justice » (1). Cependant,

(1) G. W. Kitchin. *History of France*. Vol. I, p. 186.

parmi ceux-là, huit ou dix seulement étaient des Etats réellement puissants.

355. — **Matériaux ayant servi pour fonder la Monarchie.** — Tels étaient les matériaux avec lesquels les Capétiens devaient bâtir leur monarchie. Leur tâche consista à détruire l'œuvre de la féodalité. Mais ce ne furent pas là les seuls matériaux qu'ils eurent à manier dans leur difficile entreprise. Outre les privilèges des seigneurs féodaux, il y en avait d'autres qu'il était nécessaire de faire disparaître ou de réduire en subordination avant qu'ils pussent constituer un pouvoir uni et incontesté.

356. — **Le Self-Gouvernement Local.** — Malgré ce fait que, dans la plupart des régions du territoire, l'autorité dirigeante était très proche de chaque habitant, puisqu'elle était dans les mains du seigneur et maître féodal, on pouvait trouver un peu partout des traces vivantes de self-gouvernement local. La période de plus grande vitalité du système féodal fut certainement la seule période pendant laquelle la France ait connu le self-gouvernement local effectif. La suprématie définitive de la couronne, qui arracha aux seigneurs leur pouvoir, détruisit également le self-gouvernement local, que, dans bien des cas, les seigneurs avaient laissé se développer ; et ni la Révolution, ni aucun des gouvernements qui l'ont suivie ne lui ont rendu une vie réelle. Les libertés locales prirent une forme et acquirent de la vigueur au moment même où le pouvoir monarchique se frayait un chemin vers la suprématie ; et c'est avec ces libertés locales que les rois se trouvèrent face à face quand ils en eurent fini de la lutte primitive avec la féodalité. Ils eurent alors à les détruire définitivement en perfectionnant l'organisation administrative centralisée.

357. — **Les Communes Rurales.** — Pendant que la féodalité en était à la période de formation, pendant que ses forces travaillaient, créant les relations entre classes et entre autorités, il arriva souvent aux seigneurs féodaux d'octroyer des chartes aux communes rurales situées sur leurs domaines. Au XII^e siècle et après lui, ces chartes devinrent très nombreuses. Elles autorisaient les communes à avoir une structure organique personnelle, réglaient l'admission aux privilèges communaux, posaient les conditions de l'administration de la propriété dans la commune, établissaient les droits et les devoirs féodaux, prescrivaient les corvées, etc... « Partout une assemblée générale des habitants gérait directement les affaires communales » ; elle déléguait les fonctions exécutives à des officiers communaux, qui agissaient séparément, chacun pour le genre d'affaires dont il avait été spécialement chargé. Ces officiers convoquaient l'assemblée générale toutes les fois qu'il y avait à prendre une nouvelle décision relative aux affaires communales. Les principales affaires qui étaient du ressort de l'assemblée étaient « l'administration de la propriété, qui, à cette époque, était fort importante, la police, et le recouvrement des taxes royales et locales » (1).

358. — Dans l'administration judiciaire également, le peuple avait parfois des privilèges, dans la France du Moyen Age. Le paysan, comme le noble, avait le droit d'être jugé par ses pairs, par des personnes ayant même origine et même statut que lui. Dans les cours féodales, les vassaux étaient là, en qualité de juges, tout comme les hommes libres dans les cours de comté de l'Angleterre (nos 836, 942).

(1) H. de Ferron, *Institutions Municipales et Provinciales comparées*, p. 3.

359. — **Franchises des Villes : les Municipalités Romaines.** — Les privilèges accordés aux villes pour leur permettre de se gouverner elles-mêmes n'étaient pourtant accordés, pour ainsi dire, que sans préjudice de l'état de vasselage : les membres des **communes** n'étaient pas tenus quittes des droits féodaux qui **pesaient** constamment sur leurs têtes. Beaucoup de villes, au **contraire**, avaient acquis et gardé une indépendance réelle. Quand les rois francs primitifs échouèrent dans leurs **efforts** pour établir en Gaule un pouvoir aussi fort et aussi absolu que le pouvoir romain, et que la puissance **franque** tomba en pièces que n'unissait plus qu'une **subordination** nominale au trône central, d'autres que les **grands** propriétaires profitèrent également de l'occasion pour se constituer des pouvoirs souverains indépendants. Les Francs, comme nous l'avons vu, avaient trouvé beaucoup de cités romaines en Gaule, et, d'abord peu portés à vivre de la vie des villes, s'étaient contentés de les conquérir, puis les avaient laissées être elles-mêmes (n° 298). Dans ces cités, en conséquence, la vieille organisation romaine avait subsisté, mais sans qu'il y eût subordination à Rome. Les Francs qui s'y portèrent plus tard acceptèrent d'elles cette organisation plutôt qu'ils ne lui en donnèrent une. Les principes germaniques du gouvernement par l'assemblée populaire et de la liberté individuelle s'insinuèrent, jusqu'à un certain point, comme un sang nouveau dans les formes romaines, et des communautés unies, ardentes, agressives, disciplinées, se formèrent, et ne tardèrent pas à s'attribuer de grands privilèges de self-gouvernement, même à s'arroger un droit de contrôle à demi seigneurial sur les terres avoisinantes, à cette époque où des pouvoirs indépendants pouvaient appartenir à qui voulait s'en emparer. L'organisation enb l'influence romaine avait léguée à ces villes était

oligarchique, aristocratique ; le pouvoir directeur appartenait à des corporations fermées, avec des conseils (*curiæ*) ayant le caractère cooptatif, car ils remplissaient eux-mêmes les vacances qui se produisaient dans leur sein. Mais bientôt apparurent des forces qui, en réalité, poussaient à la démocratie. L'Eglise Chrétienne, en même temps que les barbares Teutons, avait pris possession de la Gaule : les plus grandes villes étaient devenues sièges d'évêchés ; et les évêques faisaient porter le poids de leur influence du côté des communes, à la fois contre les comtes du dehors et contre les oligarchies du dedans. C'est ainsi seulement que les grands de l'Eglise pouvaient se ménager un pouvoir réel. Dans la plupart des cas, les ecclésiastiques et leurs infatigables alliés, les communes, triomphèrent dans la lutte qu'ils avaient entreprise pour conquérir la suprématie, et la démocratie fut établie.

Les villes italiennes avec leurs « consuls » et leurs autres imitations de la vieille constitution républicaine romaine, sont peut-être le meilleur exemple de cette renaissance de la démocratie.

360. — **Les Municipalités non-Romaines.** — Cependant, ces villes romaines se trouvaient pour la plupart dans le sud de la France et sur le Rhin. Au nord de la Loire, les Francs se mirent graduellement à la vie urbaine, et alors naquirent d'autres villes, germaniques d'origine et de caractère ; celles-là ne tardèrent pas à s'agiter, réclamant des privilèges spéciaux des seigneurs leurs maîtres. En très grand nombre, elles obtinrent des chartes, — chartes qui, cependant, devaient leur donner certains rapports avec le système féodal que les villes du sud, anticipant sur la féodalité, ne possédèrent pas pendant quelque temps. Elles se virent donner des privilèges réels de self-gouvernement, mais elles ne furent pas

quittes de tout contrôle seigneurial. Elles géraient leurs affaires, au contraire, conformément à des chartes dans lesquelles les droits ordinaires réciproques du seigneur et du bourgeois étaient définitivement déterminés, qui reconnaissaient pleinement l'autorité seigneuriale en même temps que les privilèges des bourgeois, et sous le régime desquelles, de plus, l'autorité seigneuriale était exercée activement par l'intermédiaire d'un *Prévôt*, serviteur et représentant du seigneur dans les affaires municipales.

361. — Cette forme, forme la plus sûre de self-gouvernement dans une cité, parce qu'elle était parfaitement adéquate au système politique qui l'entourait, — forme qui, de plus, tout naturellement, permettait l'autorité médiante, mais suprême, du roi, — devint de plus en plus, en France, le type qui prévalut, presque le type universel. La ville « prévôtale » est la ville normale jusqu'à la fin du xvi^e siècle.

362. — Tout ce développement ne s'accomplit pas pacifiquement ou avec l'agrément des seigneurs. Bien des cités furent amenées à défendre leurs privilèges, par la force des armes, contre les seigneurs ; quelques-unes, incapables de résister, par leurs seules forces, aux agressions féodales, ne furent préservées de la défaite que grâce à l'aide du roi, qui avait intérêt à se servir des forces des villes pour faire échec à la puissance insolente des seigneurs féodaux ; d'autres furent, à diverses reprises, obligées de payer très cher aux seigneurs voisins pour qu'ils acceptassent de tolérer, non sans révolte, leurs modestes immunités. Les rois profitèrent très habilement des franchises municipales, attirèrent à eux les populations des villes dans la lutte des prérogatives royales avec les privilèges seigneuriaux. Comme seigneurs suprêmes en France,

ils assumèrent la tâche d'octroyer spécialement le droit de cité municipal : fréquemment, ils donnèrent le droit de *bourgeoisie* à des vassaux des barons dégoûtés de leurs maîtres, si fréquemment même qu'une classe spéciale de citoyens des villes finit par apparaître. la *bourgeoisie du roi*.

363. — **Les Villes et les Croisades.** — Dans le développement des privilèges municipaux spéciaux, l'influence des croisades sur les pouvoirs de la noblesse ne fut pas l'un des moindres éléments. Quand la grande fièvre en faveur de la croisade régna en France, la noblesse féodale était prête à abandonner tout chez elle, pourvu qu'elle pût partir pour la guerre sainte, à laquelle la Mère Eglise la poussait avec tant de hâte. Ils avaient grand besoin d'argent : or les villes avaient de l'argent ; et pour de l'argent, elles achetèrent des privilèges des croisés sur le point de partir. Très souvent, aussi, leurs seigneurs d'autrefois ne revinrent jamais de Palestine — pour reprendre les pouvoirs troqués avec tant d'impatience et de précipitation avant leur départ. Ceux qui revinrent, revinrent appauvris, et n'étant plus dans une situation de fortune à entreprendre une discussion avec ceux qui avaient mis à profit leurs ressources sur leur sol. Dans tous les cas, les privilèges municipaux avaient chance de se perpétuer.

364. — **Les Privilèges Municipaux.** — Les privilèges extorqués ou achetés par les hardis habitants des villes consistaient, en général, dans le droit de faire toutes les lois qui les concernaient exclusivement, le droit d'appliquer leur justice particulière, le droit de lever toutes les taxes comme ils l'entendaient (qu'il s'agit de taxes imposées par le roi ou le seigneur ou de taxes établies par eux dans un but personnel), et le droit de pourvoir à leur propre sécurité par une police de leur choix. Les villages qui réussissaient à obtenir des privilèges ne pouvaient naturellement pas en obtenir de si considérables. Souvent il

leur fallait avoir recours à la justice seigneuriale et non à leurs propres tribunaux : ils ne pouvaient pas toujours choisir le mode de paiement de leurs impôts ; ils devaient souvent se soumettre à la dure discipline qui leur était imposée par les gens du seigneur ; souvent encore tout ce qu'ils pouvaient obtenir était le droit de s'administrer eux-mêmes dans les affaires minimales qui n'intéressaient qu'eux-mêmes.

365. — Les fonctions administratives exercées par les villes peuvent se résumer ainsi : l'administration des propriétés communales, l'entretien des rues et des routes, la construction des édifices publics, l'entretien et la direction des écoles, l'assiette et le recouvrement de toutes les taxes (1).

366. — **Les Formes du Gouvernement Municipal.** — Les formes du self-government dans les villes variaient à l'infini dans le détail, selon les lieux et les circonstances, mais le dessin général était presque partout le même. Souvent, il existait deux assemblées prenant part à la direction des affaires publiques, une Assemblée de Notables et une Assemblée Générale des Citoyens. Ces deux corps n'avaient pas entre eux les rapports de deux chambres formant le même Parlement : non seulement elles étaient séparées, mais elles avaient des fonctions différentes. Le corps populaire élisait les magistrats municipaux, le corps de notables les conseillait : l'un était un conseil législatif, l'autre un conseil exécutif. Cependant, plus ordinairement, il n'y avait qu'une assemblée, l'assemblée générale des citoyens qui élisait les magistrats, exerçait sur eux un contrôle, et s'occupait de toutes les affaires municipales importantes. Le corps des magistrats municipaux se composait habituellement d'un maire et de conseillers qui agissaient comme conseil exécutif de la

(1) Ferron, p. 8.

cité (*corps de ville*), le maire, dans la plupart des cas, n'étant que le président de la corporation, jamais le chef du pouvoir exécutif, et le maire étant sur le même pied que les conseillers en ce qui concerne la responsabilité qu'ils pouvaient tous encourir en exerçant leurs fonctions.

367. — **Décadence ou Disparition du Self-Government Municipal.** — Naturellement, il arrivait souvent qu'on s'éloignait plus ou moins de ce modèle de démocratie, conformément au principe formulé par Aristote (n° 1397). Oligarchie et tyrannie survenaient à la fois de temps à autre; nulle part les libertés locales ne gardèrent leur importance primitive; partout le véritable self-government succomba tôt ou tard devant des circonstances contraires, broyé dans beaucoup de cas par le poids énorme du pouvoir royal. Généralement, ces changements étaient amenés plutôt par quelque événement extérieur que par une dégénérescence intérieure: et dans bien peu de cas les libertés locales périrent avant que la cité qui avait cherché à les conserver eût prouvé qu'elle était réellement capable de se gouverner elle-même. L'indépendance des cités disparut non sans difficulté, et laissa derrière elle de glorieux souvenirs.

368. — **Pays d'Etats.** — De bonne heure, il y eut également un self-government dans les provinces. Beaucoup de provinces féodales avaient leurs « Etats » particuliers; assemblée composée de trois éléments, la noblesse, le clergé et les bourgeois, qui se rencontraient pour discuter, et, sans doute, dans une large part, pour diriger les affaires provinciales. Les provinces de la vieille France, au nombre de trente-six, étaient des entités féodales distinctes, telles que les comtés anglais (n° 836). D'un autre côté, les villes, dans les

parties centrales et septentrionales de la France au moins, s'étaient vu octroyer des privilèges, constituaient des communautés auxquelles avait été donnée une place spéciale et exceptionnelle dans l'ordre féodal. Les assemblées des provinces, en conséquence, n'étaient pas élues au premier degré, n'étaient pas démocratiques comme celles des villes, mais elles étaient formées *par « états »* comme furent nommés les États généraux de 1302 (nos 374, 375).

369. — Les États provinciaux n'étaient sans doute à l'origine pas autre chose que les conseils féodaux ordinaires, formés de représentants de tous ceux qui possédaient des privilèges corporatifs ou individuels, et dont les ducs et comtes féodaux trouvaient bon, pour leur plus grande tranquillité et leur plus grand bien-être, d'écouter les avis.

370. — Dans plusieurs provinces, notamment dans le Languedoc et la Bretagne, ces États provinciaux continuèrent à se réunir et à exercer des fonctions importantes jusqu'à la Révolution. Ces provinces en arrivèrent à être distinguées des autres sous le nom de *pays d'Etats* (provinces ayant des États), et c'est en grande partie de la connaissance des privilèges de ces assemblées que nous pouvons conclure quelle était la nature générale des pouvoirs des assemblées disparues avant que l'histoire ait pu jeter sur elles un coup d'œil. Nous n'entrevoions clairement les États des *pays d'Etats* qu'après que le pouvoir royal eut relié toutes les provinces par un sévère système de centralisation ; ils ne se réunissaient que sur la convocation du roi ; leurs résolutions devaient être prises en présence des représentants du roi dans les provinces, et attendre la sanction royale ; ils vivaient grâce au bon vouloir du roi, et devaient, en toutes choses, céder devant sa volonté. Néanmoins leurs privilèges étaient encore assez réels pour faire des *pays d'états* un objet d'envie

pour le reste de la France. Ils achetaient de la couronne le droit de recouvrer les taxes exigées par le gouvernement central; ils gardèrent jusqu'à la fin le droit de s'imposer eux-mêmes pour subvenir aux dépenses de l'administration locale, d'entreprendre et d'exécuter complètement les améliorations importantes des routes et canaux auxquelles les poussait leur patriotisme local soutenu par le self-gouvernement. Bien que leur sphère d'action fût restreinte, ils s'y mouvaient librement et donnaient à leurs provinces une vitalité et une prospérité que le reste de la France, administré exclusivement de Paris, avait rapidement et complètement perdues.

371. — **Extension territoriale de la Monarchie.** — Le développement organique de la Monarchie qui avait pour centre le duché de France commença par l'expansion territoriale et la consolidation générale du royaume. Pendant huit siècles cette expansion et cette consolidation continuèrent sans interruption; mais son achèvement définitif était assuré avant l'extinction de la première lignée, de la branche directe des Capétiens, en 1328. Avant cette date, Philippe Auguste avait arraché la Normandie à l'Angleterre, et avait ajouté aux domaines de la Couronne le Vermandois, l'Auvergne, la Touraine, l'Anjou, le Maine et le Poitou; ses successeurs avaient si bien continué l'œuvre de l'extension territoriale que, avant que la branche des Valois eût pris la succession au trône, la Flandre, la Bourgogne et la Bretagne seules arrêtaient la consolidation du pouvoir royal au Nord, tandis que l'Aquitaine, encore fief de l'Angleterre, coupait seule la France de ses vastes territoires du Sud-Ouest. La tâche de la ligne directe des Capétiens consistait à poser largement et immuablement les fondations de l'unité et de la nationalité françaises;

cette tâche, ils l'ont accomplie. Ils ont fourni à leur Monarchie l'occasion, qui se présenta plus tard, d'établir sa suprématie sur la Bretagne, l'Aquitaine et la Bourgogne, sur la vallée du Rhône et sur les territoires qui la séparaient du Rhin.

372. — **Les Croisades et la Monarchie.** — La monarchie, plus encore que les villes, profita de l'effet des croisades sur la noblesse féodale. Tant de nobles périrent, tant de nobles perdirent leur fortune qu'elle devint une proie facile pour la monarchie grandissante. Pendant les premières croisades, les rois de France restèrent chez eux, et recueillirent tout ce que les nobles perdirent ; pendant les dernières, les rois étaient assez forts eux-mêmes, pour quitter le pays et se permettre la guerre sainte en Orient, sans avoir grande appréhension de ce qui pouvait arriver au pouvoir royal en leur absence.

373. — **Le Développement des Institutions.**
— Naturellement, en même temps que s'étendait le territoire, les institutions se développaient : et ce développement entraînait en grande partie la destruction des libertés locales. La condensation de la France en un seul et vrai royaume fut beaucoup plus fatale au self-gouvernement local que l'anarchie et la confusion de l'époque féodale. Les cités pouvaient tenir tête aux seigneurs voisins ; et pendant la période de lutte entre le roi et les seigneurs, elles purent souvent compter sur l'aide du roi : son intérêt comme le leur était de faire échec au pouvoir seigneurial. Mais quand les seigneurs féodaux ne furent plus à craindre, les villes, à leur tour, sentirent le poids de la jalousie du roi ; et contre son pouvoir écrasant, une fois qu'il fut établi, elles n'osèrent pas protester. Les anciennes provinces, elles aussi, avaient dans les temps antérieurs, trouvé moyen d'amener les seigneurs locaux à entrer dans leurs Etats, dans lesquels on re-

connaissait aux bourgeois le droit de prendre part au gouvernement (n° 368). Mais pas plus que les villes, elles ne purent résister à la centralisation établie par un roi qui avait triomphé de tous ses rivaux, les seigneurs féodaux. A la fin, les assemblées provinciales, qu'on voulut tâcher de conserver en face du pouvoir grandissant de la couronne se virent, comme toutes les autres autorités autrefois indépendantes, rogner leurs privilèges, et finirent par disparaître presque entièrement.

374. — **Les Etats Généraux.** — Cependant, à une certaine époque, on eût dit que la nation, tout à fait rapprochée du trône, allait donner une vie propre à un parlement national. Philippe le Bel (1285-1314), désireux d'établir son autorité en face de l'intervention du pape dans certaines questions, pensa à appeler à son secours les représentants du pays. Souvent, déjà, les rois de France avaient pris l'avis, pour l'administration des affaires publiques, de la noblesse ou du clergé, dont chaque ordre avait une existence et une organisation corporative propres, et pouvait par conséquent donner des conseils non sans influence. Mais Philippe le Bel appela également les bourgeois des villes et constitua en 1302, les Etats Généraux dans lesquels, pour la première fois, apparaît dans l'histoire de France, ce « troisième ordre, ordre des communes ; il devait plus tard arracher le pouvoir au clergé et à la noblesse et gouverner lui-même sous le nom de peuple ».

375. — **Caractère des Etats Généraux.** — Les premiers Etats Généraux, convoqués par Philippe le Bel, rappellent beaucoup le parlement réuni en Angleterre par Edouard I^{er}, en 1295 (nos 840, 850). La France paraissait sur le point d'avoir un parlement

comme celui de l'Angleterre, un corps représentatif, indiquant, et, dans toute contestation importante, exécutant la volonté de la nation. Mais, pour la France, cette première promesse ne se réalisa pas. Pendant trois siècles, le xiv^e, le xv^e et le xvi^e (1302-1614), les rois de France voulurent bien, d'abord fréquemment, puis, à l'occasion seulement, maintenir vivante cette institution des Etats formés d'un triple élément. Ce fut la période pendant laquelle les privilèges féodaux cédèrent peu à peu la place à la suprématie royale, et il fut souvent utile d'avoir la sanction formelle des Etats Généraux pour étayer les actes de souveraineté de la Couronne. Mais après l'établissement définitif du pouvoir royal, on n'eut plus besoin de l'appui des Etats Généraux, et on ne le réclama plus. En outre, jamais les Etats Généraux, même dans la période de leur plus grande activité, n'eurent de pouvoirs législatifs, et pour une bonne raison, c'est qu'ils n'avaient pas l'organisation convenable, nécessaire, pour ainsi dire, à l'exercice de ce pouvoir. Les trois Etats, la noblesse, le clergé et les bourgeois (*Tiers-Etat*), délibéraient à part, comme des assemblées distinctes ; et chacun soumettait au roi sa liste de griefs et de conseils. Souvent ils agissaient de concert, mais jamais ensemble ; ils n'avaient qu'une assemblée commune, la première de chaque session, où les trois ordres se réunissaient dans la même salle pour entendre le discours du trône qui constituait l'ouverture officielle de la session. Jamais il n'eurent le droit d'être consultés quand il s'agissait de cette chose si importante au point de vue politique, l'impôt ; jamais non plus le droit de siéger autrement que sur convocation royale. On leur permettait de formuler leur avis relativement à l'administration du royaume, et, en fait, leurs conseils étaient souvent écoutés par le roi. Mais jamais ils ne purent faire plus que donner

des avis ; jamais ils n'eurent le droit d'exiger que leur avis fût pris. Cependant leurs réunions, tant qu'elles eurent lieu, contribuèrent à conserver vivante une forme utile de self-gouvernement qui, en somme, laissa apercevoir à la nation la liberté réelle, et qui, surtout, assura la reconnaissance de la nation envers ce tiers-état, le peuple, dont les membres les plus résolus, les bourgeois des villes, représentaient réellement la vie politique locale.

376. — **Le Développement Administratif.** — Naturellement, à mesure que la Monarchie étendait son territoire par annexion, absorption et conquête, l'administration se développait également. A mesure que la Monarchie grandissait, les moyens d'action du gouvernement grandissaient aussi : la possession et le contrôle du territoire progressaient parallèlement.

387. — **Développement de l'Administration Centrale.** — Aux temps primitifs du gouvernement Capétien, une Cour Féodale et un certain personnel d'officiers suffisaient à assurer l'administration centrale. Il y avait un *Chancelier*, qui était secrétaire particulier du roi, et gardien des archives publiques et privées de la Cour ; un *Chambellan*, surintendant de la Maison du Roi ; un *Sénéchal*, qui présidait, au nom du roi, la Cour féodale, y siégeait, et représentait le roi dans l'administration de la justice ; un *Grand Majordome*, qui administrait les propriétés et revenus du roi ; et un *Connétable*, qui commandait les troupes royales. La Cour féodale, composée des principaux feudataires de la Couronne, exerçait les fonctions de tribunal judiciaire, dans les procès entre tenanciers *in capite*, et, en outre, les fonctions de conseil des impôts et de conseil administratif (nos 228, 229, 237, 238.)

378. — **Le Conseil d'Etat.** — Tant que la « France » ne fut qu'un duché et que le territoire réel de la Couronne ne dépassa pas le domaine immédiat des ducs Capétiens, le poids de l'administration retomba sur les officiers de la Maison du Roi, et la Cour féodale n'eut pas une importance constante. Mais quand la France grandit, les officiers de la Maison du Roi perdirent de leur importance et de leurs pouvoirs, tandis que la Cour Féodale les vit augmenter. Les attributions de la Cour augmentant et la Cour devenant un Conseil de Gouvernement, ce Conseil tendit de plus en plus à se diviser en Comités, en sections distinctes ayant chacune leur tâche particulière dans les fonctions communes que la Cour tout entière avait autrefois à remplir. Les Conseils primitifs exerçaient indistinctement des fonctions politiques, judiciaires et financières, et leur différenciation, bien que commencée déjà par des rois comme Louis IX, ne fut définitive qu'en 1302 (l'année de la réunion des premiers Etats Généraux), date à laquelle une ordonnance de Philippe le Bel attribua leurs fonctions politiques à un corps qui devait conserver le nom de Conseil d'Etat, leurs fonctions judiciaires à un corps qui devait porter l'ancien nom de Parlement (et que nous connaissons sous le titre de Parlement de Paris), leurs fonctions financières à une Chambre des Comptes. Parallèlement à la Chambre des Comptes exista désormais une Chambre des Subsidés qui s'occupait des impôts. Ces corps, dont l'activité augmenta chaque année, absorbèrent rapidement les anciens officiers de la Maison du Roi, le Grand Majordome, par exemple, devenant le président de la Chambre des Comptes.

379. — **Le Parlement de Paris.** — La section judiciaire du Conseil d'Etat se composa d'abord, comme les

autres sections, comme le Conseil tout entier lui-même, de feudataires de la Couronne, ainsi que de spécialistes dans la science de l'administration, qu'on introduisit graduellement. Peu à peu, cependant, ce tribunal suprême tendit à devenir exclusivement un corps de fonctionnaires de carrière, de juristes éprouvés et expérimentés, les officiers et conseillers judiciaires de la Couronne.

380. — Développement de l'Administration Locale Centralisée: Louis IX. — Cette expansion des organes de l'administration centrale signifiait que le gouvernement royal intervenait de plus en plus dans l'administration des affaires des provinces, que l'administration locale se centralisait. Ce développement de l'administration locale centralisée peut être considéré comme ayant commencé sérieusement sous Louis IX. Louis IX fit plus qu'aucun de ses prédécesseurs pour augmenter la mainmise de la Monarchie sur son territoire par l'action gouvernementale directe. C'était un homme capable de comprendre la justice et d'en appliquer les principes, de craindre Dieu et de ne pas craindre l'Eglise, de conquérir les hommes autant par la droiture de son caractère que par la force de sa volonté et de ses armes ; c'est lui qui établit définitivement le pouvoir de la Monarchie. En combinant la force et la justice, il triompha de l'opposition des seigneurs ; les seigneurs une fois soumis, il envoya des commissaires royaux dans tout le pays pour découvrir les endroits où l'administration était mauvaise, et où l'on désirait que le roi intervint ; il établit le droit d'appel devant ses propres tribunaux, même contre les décisions des cours seigneuriales, faisant ainsi du Parlement de Paris le centre du système judiciaire de la France ; il limita les pouvoirs des cours féodales ; il interdit et empêcha en partie les combats judiciaires et les guerres privées. Il centralisa l'administration

légale du pays en créant des *Baillis* et des *Prévôts* royaux, qu'il subordonna au Parlement de Paris.

381. — **La Marche vers la Centralisation.** — Naturellement, il ne faudrait pas croire que l'œuvre de Louis IX ait été absolument une œuvre de création : ce serait inexact; il a plutôt adapté, étendu, réduit en système. Le système qu'il a perfectionné avait commencé à se développer lentement sous ses prédécesseurs. Un *bailli* était, au Moyen-Age, un officier très peu spécialisé, représentant le roi ou le seigneur, suivant le cas, rendant la justice en son nom, commandant à ses hommes d'armes, gérant les finances, et veillant à tous les détails de l'administration. D'abord, dit-on, « toute l'administration judiciaire, financière, et militaire était dans ses mains ». C'est le vieux système des *baillis* royaux, placés à la tête des districts et connus sous le nom de *baillages*, que Philippe Auguste institua en 1190, et que Louis IX étendit et régularisa, s'arrangeant pour que les baillis sentissent si constamment leur dépendance vis-à-vis de la Couronne qu'ils fussent obligés de rester fonctionnaires, et ne rêvassent pas de suivre l'exemple des ducs, des comtes et de devenir des seigneurs féodaux indépendants pour leur propre compte.

382. — **Le Gouvernement Personnel : Louis XIV.** — Naturellement, de pareilles mesures tendaient à subordonner au roi tous les grands du pays. Cette tendance arriva à son apogée avec la politique de Louis XIV : toute la noblesse de France était, pour ainsi dire, fondue dans la personne et dans la Cour du roi. Louis fit en sorte qu'on comprit que tous ceux qui restaient dans leurs domaines, qui ne gravitaient pas constamment autour de Sa Majesté le Roi, à sa Cour, pour ajouter à son éclat et à sa servilité, ne pouvaient attendre de lui que disgrâce et ruine. Il fit de la grande noblesse territoriale une noblesse de Cour, détournant les hommes de tout intérêt pour leurs tenanciers et leurs domaines pour les amener à ne s'occuper que des intrigues de Cour. Il attira à lui tous les hommes nobles et ambitieux, les fonda en lui-même, et ne laissa, entre la Monarchie et

les masses populaires, rien qui pût amortir le terrible choc de la Révolution.

383. — **Achèvement de la Centralisation : l'Intendant.** — Enfin on en arriva à la centralisation complète à l'époque qui suivit Richelieu : c'est le système dont le centre était l'*Intendant*, agent direct du roi, nommé par lui, maître absolu dans la province ; les figures de moindre importance étaient les délégués de l'intendant, placés à la tête de chaque district et de chaque commune. Le pouvoir de ces agents de la Couronne annihilait presque totalement les privilèges particuliers des magistrats électifs des villes et des autres unités de gouvernement local. Dans beaucoup d'endroits, il est vrai, on permettait au peuple d'élire ses magistrats comme auparavant ; mais l'activité envahissante de l'Intendant et de ses subordonnés en vint bientôt à ne plus rien laisser à faire aux magistrats élus. Dans d'autres cas, il n'y avait plus d'élections ; la Couronne vendait les charges locales à titre de propriété viagère à quiconque voulait les acheter comptant.

384. — **La Province** était une division militaire et non civile, ni administrative. Les Provinces étaient groupées en *généralités*, qui étaient au nombre de trente-deux, et c'est à la tête de la *généralité* qu'était placé l'Intendant. L'administration ecclésiastique avait ses divisions particulières, les diocèses.

385. — **La Centralisation Judiciaire.** — Les tribunaux judiciaires locaux se virent de la même manière enlever graduellement leurs attributions. Le principe de l'appel, introduit par Louis IX, finit par se perfectionner tout à fait. Chaque procès dans lequel l'un des intérêts en cause avait quelque rapport réel ou fictif avec Paris (et c'était presque toujours le cas), était « évoqué » devant des cours spéciales établies.

par commission royale. Aucun détail n'était trop insignifiant pour que l'usurpation du gouvernement royal négligeât de le régler.

386. — **Le Conseil du Roi et le Contrôleur Général.** — Le Conseil du Roi, à Paris, réglait par des « ordonnances en Conseil » tous les intérêts, petits et grands, du royaume entier. Le Contrôleur général, par l'intermédiaire des Intendants, de leurs délégués et des tribunaux royaux, administrait la France. Toutes les affaires lui étaient soumises, et, par lui, au Conseil du Roi ; c'est de Paris que chaque intéressé était renseigné sur ses affaires. Aucun travail de contrôle n'était trop écrasant pour que le gouvernement central ne pût l'entreprendre. L'intervention dans les affaires locales, de plus en plus systématique, de plus en plus minutieuse et inquisitoriale, avait naturellement pour résultat l'étranglement complet du gouvernement local. Il n'y avait de vitalité que dans les veines de l'organisme central, et, excepté en ce qui concerne les privilèges languissants, mais précieusement gardés, des *Pays d'Etats*, ainsi que pour certains vestiges de la vie locale persistant çà et là, la France tenait tout entière dans les cases d'un bureau. On avait fait table rase des éléments historiques du gouvernement local.

387. — **Le Caractère de l'Administration.** — Ce contrôle encombrant des intérêts locaux et individuels était toujours fait dans un but paternel : et le pouvoir central ne fut jamais mieux intentionné qu'au moment où la Révolution commençait à s'avancer à grands pas. « Le gouvernement royal, généralement, ne demandait pas mieux, dans la seconde moitié du xviii^e siècle, que de supprimer un abus qu'on lui signalait, mais jamais il ne se sentit assez fort ou

ne disposa d'assez de temps pour s'attaquer à la source même qui donnait naissance à cet abus particulier (1). »

388. — **La Révolution.** — Toute cette organisation gouvernementale s'en alla en pièces, momentanément, quand passa la tempête de la Révolution. Mais les révolutionnaires, quand leur prodigieuse œuvre de destruction eut été accomplie, furent obligés de pourvoir au gouvernement du pays tout comme s'ils avaient gardé le monarque qu'ils avaient détrôné et exécuté ; ils ne tardèrent pas à prouver qu'ils étaient incapables de faire beaucoup mieux que l'ancien gouvernement. Tout en déniant l'existence de la souveraineté imprescriptible du roi, ils proclamèrent, à grands cris, la souveraineté absolue du peuple ; mais les membres de l'Assemblée législative et de la Convention ne purent faire autre chose que de s'attribuer tous pouvoirs à eux-mêmes, en qualité de représentants du peuple, et cherchèrent à régner sur le trône royal avec les anciens moyens d'action du roi. Ils proclamèrent une nouvelle conception, mais ne purent inventer une nouvelle charpente pour l'administration. Il en résulta la confusion, les Comités, la Terreur, et — Napoléon.

389. — **La Reconstruction Napoléonienne.** — La Révolution ébranla toutes les fondations de la *politique* française, mais bien peu celles de l'*administration* française. L'intérêt de l'administration royale s'était concentré sur le gouvernement général, plutôt que sur la vie locale, sur la puissance et la prospérité nationales, sur les finances. D'un autre côté, le véritable intérêt du gouvernement républicain se porta sur le développement local : l'œuvre républicaine, en principe, devait donc tendre à élargir et à diversifier

(1) John Morley, *Miscellanies*, vol. II (dernière édition Macmillan) ; Essai sur Turgot, p. 138.

l'œuvre administrative en diversifiant la vie politique et en faisant revivre les intermédiaires administratifs locaux. Mais, ce but, les chefs de la Révolution ne le voyaient pas et ne pouvaient pas l'atteindre ; et Napoléon, qui fut la conséquence de leur politique, ne fit naturellement rien pour aider le développement du principe républicain.

390. — Napoléon ne fit que réorganiser le despotisme. En le faisant, cependant, il ne fit guère plus que mettre à exécution les principaux désirs de l'Assemblée Constituante. La législation élaborée par cette Assemblée avait eu pour but, non de détruire la centralisation, mais de la simplifier, de la réduire en système ; c'est cela que fit Napoléon. A la Convention et à l'Assemblée Législative, représentant la nation souveraine, il se substitua lui-même ; puis il entreprit de donner à la centralisation des rouages parfaits. La Convention et la Législative avaient essayé de diriger les affaires au moyen de Comités, de Commissions, de Conseils de Directoires, — en un mot au moyen de bureaux exécutifs. A ces rouages Napoléon substitua de simples fonctionnaires, chargés des diverses fonctions administratives ; cependant, il adjoignit souvent à ces fonctionnaires des Conseils consultatifs dont ils pouvaient demander l'avis, mais, toutefois, en gardant toujours leur responsabilité personnelle. « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul », dit la maxime qu'il grava sur la base de l'édifice administratif français (1). » Cela est encore resté vrai. L'Assemblée Constituante, voulant faire oublier les anciennes provinces de la France, qui rappelaient les privilèges féodaux, et les généralités, qui gardaient la

(1) *Handbuch* de Marquardsen, monographie de Lebon sur la France, p. 78.

saveur de l'absolutisme, avait de nouveau divisé le pays, aussi symétriquement que possible, en quatre-vingt-neuf départements ; et c'est sur cette base que Napoléon établit son mécanisme de Préfets et de Sous-Préfets, calqué, avec des simplifications et des améliorations, sur le système des intendants et des délégués de l'ancien régime. Il le fit dans cette célèbre Constitution de l'an VIII, qui est encore la base presque intacte de l'administration française. La Révolution avait eu pour résultat de donner à la centralisation ce qu'elle n'avait jamais eu auparavant : une hiérarchie certaine et un système définitif.

391. — Depuis la guerre franco-allemande de 1870-71, les départements français ne sont plus que quatre-vingt-six, la perte de l'Alsace et de la Lorraine ayant amené la disparition de trois départements.

392. — **La Marche vers les Institutions Libérales.** — Néanmoins, la Révolution avait établi un nouveau principe de gouvernement, et tous les changements de régime qui se sont produits en France depuis la Révolution ont poussé le pays, quelquefois violemment, vers les pures institutions représentatives, vers la véritable république. Louis XVIII, tout en continuant à se réclamer du droit divin des rois et à garder, pour lui-même et pour ses ministres, le droit exclusif d'initiative en matière législative, accepta l'établissement d'un Parlement composé de deux Chambres, et lui accorda la responsabilité ministérielle. Louis-Philippe abandonna l'erreur du « droit divin », reconnut la souveraineté du peuple, et partagea avec les Chambres le droit d'initiative en matière législative. Avec Napoléon III vint la réaction et le retour à un système de gouvernement analogue à celui de Napoléon I^{er} ; mais Napoléon III lui-même avait consenti à reprendre le principe de la respon-

sabilité ministérielle avant que la guerre avec l'Allemagne vint le jeter à bas de son trône et donner naissance à la République actuelle.

393. — **La Troisième République.** — A la chute de Sedan (2 septembre), l'Empereur ayant été fait prisonnier, le gouvernement impérial tomba en pièces, et le dimanche 4 septembre 1870, les chefs de l'opposition proclamèrent à Paris la Troisième République : Gambetta était leur porte-parole. Un gouvernement provisoire fut immédiatement établi par les chefs du parti républicain, sous le nom de Gouvernement de la Défense Nationale. Les hommes qui le composaient savaient fort bien que, légalement, ils ne représentaient qu'eux-mêmes, qu'ils avaient usurpé le pouvoir en présence d'une crise nationale, qu'ils agissaient seulement parce qu'on les tolérait, et leur dessein était de convoquer une assemblée nationale, choisie par le suffrage universel, afin que les représentants du peuple pussent établir plus normalement un gouvernement de leur choix. On fit des préparatifs immédiats pour les élections. Mais les progrès rapides et fatals de la guerre empêchèrent d'y procéder. L'Allemagne poussa ses victoires à l'extrême. Il était impossible de réunir une assemblée avant que la lutte fût finie, et il fallait absolument décider les termes de la soumission et les conditions de la paix.

394. — **L'Assemblée Nationale de 1871-1876.** — Le 8 février 1871 une Assemblée Nationale fut élue, et le 13 du même mois, elle convint de se transporter à Bordeaux. Ce n'était pas une assemblée républicaine. Dans ses 768 membres, il y avait une majorité en faveur de la forme monarchique du gouvernement. Si cette majorité avait été unie, elle aurait détruit l'œuvre de Gambetta et de ses collègues,

et, une fois de plus, elle aurait mis un prince sur le trône de France. Mais elle ne put pas s'entendre avec elle-même. Les uns, les « Légitimistes », voulaient voir revenir au pouvoir la vieille maison de Bourbon ; d'autres étaient partisans de la maison d'Orléans ; un petit nombre étaient impérialistes et désiraient le retour de l'Empire avec un Bonaparte. L'Assemblée vint facilement à bout de sa première tâche, si humiliante qu'elle fût. La paix fut conclue avec l'Allemagne, sur les bases qu'elle avait indiquées ; Belfort ne fut sauvé que grâce à la diplomatie de Thiers. Ce qui fut réellement difficile, ce fut l'établissement et la conservation d'un gouvernement. Pour le moment, et jusqu'à ce qu'on pût s'entendre sur quelque chose de mieux et de plus permanent, on adopta le nom et la forme de la République. M. Grévy, républicain modéré, fut nommé Président de l'Assemblée. M. Thiers, orléaniste modéré, fut nommé « Chef du Pouvoir Exécutif » de la République (titre qu'on a remplacé depuis par celui de Président), et l'Assemblée elle-même entreprit de diriger les affaires, avec le Président comme agent responsable.

395. — **L'Equilibre des Partis.** — Pendant cinq ans, l'Assemblée Nationale conserva son autorité et dirigea les affaires ; il ne lui avait été donné aux élections aucun mandat formel. Naturellement, on avait compris clairement que la première chose à faire était de conclure la paix avec l'Allemagne ; mais, sauf cela, personne ne savait ce que les électeurs attendaient d'elle. On ne l'avait chargée ni de constituer un gouvernement ni d'en diriger un, et cependant rien de tout cela ne lui avait été certainement interdit. Les républicains, se trouvant en minorité, prétendaient que l'assemblée n'avait aucunement le pouvoir d'élaborer une constitution définitive et exigeaient

qu'elle fût dissoute, afin qu'on demandât au peuple de nommer une autre assemblée explicitement chargée d'établir un gouvernement. Cependant la majorité monarchique, craignant de ne pas retrouver une aussi bonne situation qu'à ce moment pour élaborer une constitution de son choix, prétendait qu'en qualité d'Assemblée Nationale élue sans instructions, ceux qui formaient le corps délibératif actuel avaient, en fait, reçu tous pouvoirs des électeurs et pouvaient faire ce que bon leur semblait, tout en tenant compte, en hommes prudents, des désirs de la nation. La grande difficulté était de s'entendre sur un programme pratique qui reçût l'agrément de tous les partis monarchistes. Les intérêts de ces partis se montrèrent, en fait, inconciliables, et il devint bientôt évident, pour les gens conservateurs et modérés de toutes les opinions, qu'il fallait laisser debout la République. Thiers déclara très franchement qu'il aurait préféré une constitution monarchique; mais il croyait que le pays désirait plutôt la République et il n'ignorait pas que toute tentative de restauration d'une quelconque des maisons royales eût été au plus haut degré dangereuse et révolutionnaire, étant données les circonstances. « La République existe », disait-il, « c'est le gouvernement légal du pays; chercher à le remplacer par autre chose serait faire une révolution. » Les monarchistes avaient, en tous cas, perdu l'occasion; ils avaient trop attendu; l'opinion se prononça nettement contre eux, et dès lors il était trop tard.

396. — L'Elaboration de la Constitution. —

Les plus avisés et les plus pratiques parmi ces monarchistes s'aperçurent enfin qu'il leur fallait établir un gouvernement républicain ou n'en pas établir du tout; mais ils résolurent de faire le moins possible dans le sens d'une constitution définitive et difficilement modi-

fiable, de créer les formes du nouveau gouvernement telles qu'on pût rapidement le transformer, à l'occasion, en une monarchie constitutionnelle, et ce, sans changement radical. Ils lui donnèrent donc une charpente aussi simple, aussi rudimentaire que possible, laissant à la législation ordinaire le soin de régler presque tous les détails et même certaines questions importantes de son fonctionnement ; ils prirent soin de rendre les changements constitutionnels aussi faciles et aussi aisés dans la forme qu'on pouvait le faire sans risquer l'instabilité immédiate. Pendant quatre ans ils en firent l'essai avec le gouvernement alors établi : ils délimitèrent les pouvoirs du Président et leurs relations avec lui à diverses reprises, comme à titre expérimental, comme pour mettre à l'épreuve et façonner les dispositions auxquelles ils voulaient donner le caractère permanent. Un mois après sa réunion, l'Assemblée revint de Bordeaux à Versailles. Tant que la Commune tint Paris, les chefs de cette Assemblée ne pouvaient penser qu'à prendre les mesures nécessaires pour établir l'ordre et l'autorité du gouvernement. Quand l'ordre eut été rétabli, il fut encore nécessaire de penser aux finances et de réorganiser l'administration en désordre. Etant donnée la difficulté qu'il y avait à gouverner le pays et la difficulté encore plus grande qu'elle éprouvait à calmer ses propres partis, l'Assemblée dut renoncer à entreprendre l'élaboration de la Constitution avant 1873. Son œuvre ne fut complète qu'à la fin de 1875.

397. — Pendant ce temps (31 août 1871), par le même acte qui conférait à Thiers le nouveau titre de Président de la République, l'Assemblée avait défini ses propres relations avec lui ; elle faisait de lui son ministre responsable, lui donnait le droit de nommer les autres fonctionnaires exécutifs et de s'adresser à

l'Assemblée pour toutes les questions concernant les affaires publiques ; enfin, elle prorogea ses pouvoirs de Président jusqu'au moment où elle-même aurait terminé sa tâche. En mars 1873, comme elle trouvait son action trop prépondérante, elle chercha à exclure le Président de ses débats, sauf dans les cas extraordinaires, et à mettre un cabinet de ministres responsables entre elle et le chef du gouvernement. Deux mois après, elle força M. Thiers à donner sa démission, et nomma à sa place le maréchal de Mac-Mahon, dont elle fixa le mandat à sept ans, laissant aux lois constitutionnelles définitives qu'elle était en train d'élaborer le soin de délimiter ses pouvoirs et de régler ses relations avec le pouvoir législatif. Elle avait dès lors l'expérience suffisante du gouvernement, elle avait assez élaboré et modifié de pouvoirs exécutifs ; elle était prête, et le pays l'était aussi, pour entreprendre la tâche finale.

398. — **Forme et Caractère des Lois Constitutionnelles et Organiques de 1875.** — En élaborant les lois qui devaient donner sa forme au nouveau Gouvernement, l'Assemblée distingua entre les lois qui devaient être « Constitutionnelles » et ne pourraient être modifiées que dans une forme spéciale, et celles qui, bien qu'« organiques », pourraient être modifiées dans la forme ordinaire, par un vote des deux Chambres du Parlement. Les lois « Constitutionnelles » votées respectivement les 24, 25 février et 16 juillet 1875, déterminaient de la manière la plus simple possible les bases principales de la structure et du fonctionnement du nouveau gouvernement : l'élection et les pouvoirs généraux du Président, la division de l'Assemblée Nationale en deux Chambres, un Sénat et une Chambre des Députés : les pouvoirs généraux et les relations réciproques des deux Chambres,

les relations du Président avec elles, et les règles générales relatives à leur convocation et à leur ajournement. Deux lois « organiques » portant les dates des 2 et 30 novembre 1875, réglaient l'élection des Sénateurs et des Députés. La seule modification importante apportée aux lois constitutionnelles depuis lors, datée d'août 1884; presque toute la loi constitutionnelle relative à la composition et aux pouvoirs du Sénat fut abrogée, et remplacée par une loi organique (autrement dit une loi ordinaire), qui introduisit un certain nombre de changements importants et permit désormais la modification de l'organisation et des pouvoirs du Sénat à la législation ordinaire, le Sénat lui-même devant naturellement donner son approbation aux modifications votées par la Chambre. Les lois « organiques » de 1875 relatives à l'élection de la Chambre des Députés ont été plusieurs fois modifiées.

399. — **La Souveraineté des Chambres.** — Sans aucun doute, l'Assemblée Nationale avait investi le Maréchal de Mac-Mahon des fonctions présidentielles, après la démission de M. Thiers en mai 1873, dans un but bien déterminé. Mac-Mahon était à la fois un soldat populaire et patriote et un partisan de la Monarchie. On espérait qu'il pourrait garder la place de chef du pouvoir exécutif du pays jusqu'à ce que quelque souverain pût être accepté et mis sur le trône, et ce, sans qu'il y eût nécessairement *coup d'Etat* : peut-être tout simplement par une modification aux lois constitutionnelles, relativement à la personne et aux pouvoirs du chef de l'Etat. Néanmoins, la souveraineté, sous le nouveau régime, passa à la nouvelle Assemblée Nationale, composée du Sénat et de la Chambre des Députés. Les lois « Constitutionnelles » de 1875 pouvaient être modifiées à volonté par le Parlement qu'elles avaient créé ; modifiées par la simple

substitution de l'action conjointe des deux parties de l'Assemblée à l'action séparée des deux Chambres. Les Sénateurs et les Députés n'avaient qu'à s'unir en Assemblée Nationale pour devenir un pouvoir aussi souverain que l'Assemblée qui les avait créés (voir n° 411). En outre, ils étaient les seuls juges de leurs propres pouvoirs constitutionnels. Rien ne pouvait les leur restreindre. La France, comme l'Angleterre, donnait à son parlement une souveraineté absolue quand il s'agissait de ses actes.

400. — La principale différence entre ces deux cas est que le Parlement Anglais peut exercer tous ses pouvoirs suivant la même forme, suivant la même procédure législative, qu'il change par une loi un simple détail de la législation générale, ou un des points principaux de la Constitution du royaume, tandis que les Chambres françaises sont obligées d'avoir recours à une procédure spéciale chaque fois qu'elles veulent modifier les lois fondamentales.

401. — Les dispositions constitutionnelles ainsi établies présentent cette différence considérable avec toutes les Constitutions antérieures qu'avait eues la France depuis la Révolution : elles ne prétendaient pas être à elles seules toute la législation fondamentale du gouvernement. Elles n'excluaient ni le recours à des dispositions antérieures ni le progrès. En fait, même, les précédents des constitutions antérieures ont été utilisés pour les compléter. Tout ce qui, dans la pratique constitutionnelle antérieure, n'est pas incompatible avec les lois et le caractère de la République est regardé comme encore en vigueur. On n'a pas rompu absolument avec le passé ; on a seulement élevé une nouvelle construction sur de vieilles fondations.

402. — **La Chambre des Députés.** — Les Constituants de 1875 espéraient que le Sénat aurait

sur les affaires la même influence que la Chambre des Députés : cette espérance a été trahie. Le pouvoir effectif est tombé dès le début dans les mains de la Chambre des Députés, et le Sénat a été réduit à jouer un rôle secondaire. Du choix des membres de la Chambre des Députés, les lois Constitutionnelles disent simplement qu'ils sont élus au suffrage universel. La loi « organique », modifiée par la loi du 13 février 1889, a organisé la Chambre de la manière suivante : les Députés doivent avoir au moins 25 ans, et, sauf dissolution de la Chambre, leur mandat est de quatre ans. Les arrondissements administratifs des 86 Départements en lesquels le pays est divisé sont la base de la représentation à la Chambre, Chaque arrondissement administratif dans les départements et chaque arrondissement municipal à Paris et à Lyon, nomme un député. Les arrondissements dont la population dépasse 100.000 habitants nomment un député de plus par 100.000 ou fraction de 100.000 habitants. Les arrondissements, dans ce cas, sont divisés en circonscriptions. Les députés sont donc élus, non au « scrutin de liste » pour tout le département, c'est-à-dire sur une liste générale, mais dans chaque arrondissement comme les membres de la Chambre fédérale des Représentants sont élus dans les Etats Américains (n° 1286). Les arrondissements sont « les circonscriptions électorales » et cette forme de vote porte en conséquence en France, le nom de *Scrutin d'Arrondissement*.

403. — Telles étaient aussi, en principe, les dispositions primitives de 1875 : mais, en 1885, le système de votation pour l'élection des députés dans chaque département fut modifié : on vota alors au *scrutin de liste*, comme les Américains votent pour l'élection des électeurs présidentiels dans les Etats. Cette réforme fut adoptée conformément à l'avis de Gambetta, qui pensait que le système du scrutin de liste donnerait à son parti un plus grand nombre de majorités lo-

cales. Si, en 1889, le scrutin d'arrondissement fut rétabli, c'est parce que le scrutin de liste avait donné trop de majorités au Général Boulanger.

404. — Les principales colonies sont également représentées à la Chambre. L'Algérie envoie six députés ; les autres colonies envoient dix députés. Tout compris, il y a cinq cent quatre-vingt-quatre députés. Les élections à la Chambre n'ont pas lieu à intervalles réguliers et à des dates fixées par la loi, mais les électeurs doivent toujours être convoqués par décret du Président de la République. Cependant, la loi dispose que le Président doit convoquer les électeurs dans les soixante jours, ou, en cas de dissolution, dans les deux mois qui suivent l'expiration du mandat de la Chambre ; la nouvelle Chambre doit se réunir dans les dix jours qui suivent l'élection. Au moins vingt jours doivent séparer la convocation de la date de l'élection.

405. — **L'Élection est faite à la Majorité.** — La Loi qui régit l'élection des députés se prononce contre l'élection à la pluralité des voix au premier tour : le résultat est alors incertain. S'il y a plus de deux candidats dans une circonscription électorale (*arrondissement*), l'élection au premier tour n'est possible que si l'un des deux candidats a non seulement la majorité absolue des votes exprimés, mais encore au moins un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits dans la circonscription. Si aucun n'a ces deux majorités, un autre tour de scrutin a lieu deux semaines après, et, cette fois, celui qui a le plus grand nombre de voix est élu. Le résultat est que la multiplication des partis, ou plutôt la multiplication des groupes et des fractions de chaque grand parti est directement encouragée, et la France en souffre beaucoup. Les groupes rivaux sont tentés de montrer leur force lors du premier tour, dans le but de gagner une place ou d'échanger, lors du second, faveur pour faveur. Ils ne perdent rien à échouer au premier tour ; ils ont chance d'obtenir des concessions ou d'être plus favorisés une autre fois, s'ils montrent quelque force ; les

rivalités dans l'intérieur des partis sont encouragées, et non pas l'union. La France n'a pourtant pas les moyens de favoriser les factions.

406. — **Le Sénat.** — Par acte de l'Assemblée Nationale en date du 14 août 1884, presque toute la loi constitutionnelle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, aux conditions requises pour briguer le mandat sénatorial et aux élections, fut dépouillée de son caractère constitutionnel et devint une loi ordinaire. Quatre mois plus tard, elle fut remplacée par la loi du 9 décembre 1884. Dans tout ce qui regarde son organisation et dans presque tout ce qui concerne ses pouvoirs, le Sénat est devenu un corps uniquement régi par la loi. D'après les lois « constitutionnelles », il devait être formé de sénateurs nommés par le pouvoir exécutif et de sénateurs élus au scrutin. En vertu de la loi, il se compose de 300 membres choisis par des « collèges électoraux » spécialement établis dans ce but dans les Départements et les Colonies ; le mandat sénatorial a été fixé à neuf ans. Le minimum de l'âge permettant d'être nommé sénateur est de quarante ans. Le collège électoral qui choisit les Sénateurs est composé, dans chaque Département, des Députés, des membres du Conseil Général (n° 447), et des membres des Conseils d'Arrondissement du Département (n° 455), ainsi que de délégués choisis dans chaque Commune par le Conseil Municipal parmi les électeurs municipaux (n° 464). Tous les trois ans, le Sénat se renouvelle par tiers. Au point de vue légal, le Sénat est, à tous points de vue, placé sur un pied d'égalité avec la Chambre des Députés, sauf que les lois de finances doivent passer d'abord par la Chambre ; et, bien que, dans la pratique, on accorde au Sénat le droit de les amender, on s'est demandé s'il avait, au point de vue strict, le droit d'y ajouter quelque chose. Au point de vue politique, naturellement, la Chambre éclipse le Sénat et est bien supérieure à lui.

407. — Jusqu'en 1884, la loi disposait que 75 des sièges sénatoriaux devaient être donnés à des sénateurs choisis par le Sénat lui-même, et ce, à vie. En vertu de la réforme constitutionnelle de 1884, toutes les vacances qui se produisent dans cette catégorie de membres à vie sont remplies par des sénateurs élus, comme les autres, dans les départements, et, comme eux, pour neuf ans. Cette réforme finira, par conséquent, avec le temps, par faire disparaître tous les membres à vie.

408. — La loi détermine de temps en temps le nombre de sénateurs que chaque département doit élire. D'après la distribution actuelle des sièges, dix sont attribués à la ville de Paris, qui constitue presque tout le département de la Seine. Pour les autres départements, la représentation varie de deux à huit. Élisent chacun un sénateur : le Territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie et les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes Françaises. (Art. 2 *in fine*, loi du 9 déc. 1884.)

409. — **En cas d'Usurpation.** -- Au cas où les Chambres seraient dissoutes illégalement ou empêchées de se réunir, les Conseils Généraux des départements doivent s'assembler sans délai dans leurs lieux de réunion respectifs et prendre les mesures nécessaires pour maintenir l'ordre et le calme. Chaque Conseil doit choisir deux délégués qui se réunissent aux délégués des autres Conseils et s'assemblent dans la ville où se sont retirés les membres du gouvernement régulier et les représentants légaux du peuple qui ont échappé au coup d'Etat. L'assemblée extraordinaire ainsi formée est autorisée à prendre la direction des affaires quand la moitié des départements est représentée; elle peut prendre toutes les mesures qui peuvent être nécessaires pour maintenir l'ordre, administrer les affaires publiques, et rétablir l'indépendance des Chambres régulières. Elle est dissoute, *ipso facto*, dès que les Chambres régulières peuvent se réunir. Si cette réunion est impossible, l'Assemblée convoque les électeurs pour des élections générales, dans le mois de sa propre formation. (L. du 15 février 1872.)

410. — **L'Assemblée Nationale : ses Attributions.** — Le Sénat et la Chambre des Députés se réunissent et siègent ensemble en session en qualité d'Assemblée Nationale pour deux choses : la révision de la Constitution et l'élection du Président de la République. Depuis novembre 1879, les Chambres se réunissent à Paris, pour exercer leurs fonctions législatives ordinaires ; en Assemblée Nationale, elles se réunissent à Versailles, loin des influences et des excitations de la capitale, qui a fait ses captives de tant d'assemblées. Qu'elle se réunisse pour réviser la Constitution ou pour élire le Président de la République, l'Assemblée Nationale ne doit faire que ce pour quoi elle s'est réunie, puis s'ajourner immédiatement. Pour l'élection du Président, les époques et les occasions de réunion sont clairement déterminées : elle se réunit quand les fonctions de Président deviennent vacantes, par la mort ou la démission du Président ou par l'expiration de son mandat.

411. — **La Revision de la Constitution.** — Une revision de la Constitution a lieu si les deux Chambres s'accordent pour dire qu'une revision est nécessaire. Bien plus, les Chambres ont coutume de discuter d'avance et séparément non seulement l'opportunité d'une revision, — la loi constitutionnelle en vigueur l'exige, — mais également de déterminer les points particuliers sur lesquels la revision est nécessaire et le sens dans lequel devront être faites les modifications, enfin de connaître leurs avis respectifs sur ces questions importantes avant de s'entendre pour former l'Assemblée Nationale. Pour l'élection d'un Président comme pour l'adoption de réformes constitutionnelles, il suffit d'un vote à la majorité absolue des deux Chambres réunies.

412. — Il peut facilement arriver que la majorité dans

l'une des deux Chambres soit battue lors du vote commun à l'Assemblée Nationale. Quand le cas paraît devoir se présenter, il y a peu de chances pour que cette majorité consente volontiers à aller à Versailles. La France est divisée, non pas en deux, mais en une multitude de partis nationaux, et il n'est pas toujours possible de grouper de la même manière ces partis, en faveur de la mesure, dans les deux Chambres. Il arrive souvent qu'un vote des deux Chambres réunies serait une défaite pour la politique préférée par l'une d'elles. Cependant, il n'y a aucun moyen légal d'empêcher la majorité, quand les Chambres sont réunies, de soulever et de trancher des questions sur lesquelles on ne s'était pas mis d'accord avant. La seule garantie qu'on ait est la bonne foi des membres de l'Assemblée.

413. — L'Assemblée Nationale est le corps le plus absolument souverain prévu par la Constitution; il n'y a guère qu'une chose qu'elle ne puisse pas faire dans l'état actuel de la législation constitutionnelle : elle ne peut pas siéger aussi longtemps qu'elle le veut. La longueur de ses sessions ne doit pas excéder la durée d'une session législative ordinaire (cinq mois). En outre, il est interdit de discuter la forme républicaine du gouvernement, mais on peut abroger la loi qui l'interdit.

414. — Le bureau du Sénat remplit l'office de bureau de l'Assemblée Nationale. Il se compose d'un Président, de quatre Vice-Présidents, de six secrétaires, et de quatre questeurs, élus pour un an. Le bureau de la Chambre est composé de la même manière, sauf qu'il comprend deux secrétaires de plus.

415. — **Le Président de la République.** — Le Président, élu au scrutin par les deux Chambres réunies, est le chef du Pouvoir Exécutif en France. Son mandat est de sept ans. Il a le droit de nommer et de révoquer les fonctionnaires publics. Il n'a aucun droit de veto en matière législative, mais il est auto-

risé à demander aux Chambres une nouvelle délibération sur toute question déjà tranchée par elles. Il peut ajourner les Chambres à toute époque (pas plus de deux fois cependant, dans la même session), pour une période ne dépassant pas un mois; il peut clore une session ordinaire des Chambres selon son bon plaisir quand cette session a déjà duré cinq mois, et à n'importe quel moment une session extraordinaire; il peut, avec le consentement du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés, même avant l'expiration de ses cinq mois de session. Une dissolution de la Chambre amène, en même temps, la clôture de la session du Sénat, — mais non sa dissolution —; car le Sénat ne peut pas être en session sans la Chambre, sauf en qualité de Haute Cour de Justice. Comme nous l'avons dit, en cas de dissolution, le Président doit convoquer les électeurs pour une date éloignée de deux mois au plus, et les Chambres se réunissent dans les dix jours qui suivent les élections. « Le Président n'est responsable que dans le cas de haute trahison », dit la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 6, § 2); et, en cas de haute trahison, il est mis en accusation par la Chambre devant le Sénat qui le juge. Cependant, en fait, quatre des six présidents de la République ont été forcés de donner leur démission ou ont préféré la donner. Aucun n'est arrivé jusqu'au bout de son mandat de sept ans : Carnot a été assassiné et Félix Faure est mort au bout de quatre ans de fonctions (1899).

416. — La seule limitation posée par la loi au choix de l'Assemblée nationale dans l'élection du Président de la République est qu'on ne peut élire Président une personne appartenant à l'une des familles qui ont occupé le trône de France. Les membres de ces familles ne peuvent également siéger ni à la Chambre ni au Sénat.

417. — Le pouvoir qu'a le Président de dissoudre la

Chambre peut, à l'occasion, servir à empêcher même la réunion de l'Assemblée nationale. Le consentement du Sénat une fois obtenu, le Président pourrait dissoudre la Chambre pendant une session de l'Assemblée nationale, et, en enlevant ainsi à cette dernière les deux tiers de ses membres, la priver de cette « majorité absolue » sans laquelle elle ne peut prendre aucune décision effective. Cependant un tel procédé serait absolument révolutionnaire, — plus révolutionnaire que tout acte de l'assemblée qu'on aurait voulu empêcher de cette manière, — et, bien que la théorie permette peut-être de le défendre, il ne serait en aucune façon sanctionné par la loi.

418. — **Influence du Président et du Sénat.** — Le Président et le Sénat, comme nous le verrons, ont un très grand et très réel pouvoir de contrôle sur la Chambre des Députés. Il appartient au Président de modérer les excès de la Chambre en lui renvoyant les lois pour nouvelle délibération, ou en la prorogeant pendant une période d'excitation trop grande; il appartient au Président et au Sénat agissant de concert d'en appeler de ses décisions au corps électoral par le moyen d'une dissolution. Le Sénat, de plus, a toujours compris tant de membres si éminents qu'il aurait dû avoir, à ce qu'il semble, une situation qui lui permît de servir de frein à la Chambre, non sans fermeté et succès. Mais, bien que l'Assemblée nationale qui a élu Thiers et Mac-Mahon et établi la charpente de la constitution ait pu vouloir que le nouveau gouvernement fût réellement dirigé par le Président, en fait, le Président n'a jamais été aucunement le véritable chef, depuis l'époque de Mac-Mahon lui-même. Mac-Mahon a exercé son pouvoir de dissolution, avec l'approbation du Sénat; mais le renouvellement des Députés n'a fait que lui apprendre le réel caractère de ce gouvernement, à savoir sa dépendance vis-à-vis de la Chambre. Chaque année, la position subordonnée du Sénat et le pouvoir supérieur, irrégulier mais irrésistible, de la Chambre n'ont fait que s'accroître de plus en plus. Les anciens Présidents ont été des hommes si peu autoritaires et le Sénat a joué un rôle si timide dans les affaires que leur si-

tuation, que la Constitution avait faite avantageuse, s'en est trouvée complètement sacrifiée ; et la liberté sans frein de la Chambre constitue une des principales menaces pour l'avenir et même l'existence de la République.

419. — **Le Cabinet et le Conseil des Ministres.** — Un *Cabinet des Ministres* sert d'intermédiaire entre le Président et les Chambres ; les fonctions politiques du Cabinet constituent un des traits principaux du gouvernement en France. Il faut le distinguer soigneusement du *Conseil* des Ministres ; le Cabinet et le Conseil se composent des mêmes personnes ; mais le Cabinet est un corps exclusivement politique, tandis que le Conseil n'a que des fonctions administratives. Cette distinction montre expressément le double caractère des ministres.

420. — **Les Ministères.** — Il y a actuellement onze ministres : le Ministre de la *Justice*, remplissant les fonctions qu'avait le Chancelier avant la Révolution ; le Ministre des *Finances*, qui a pris la place de l'ancien Contrôleur Général (n° 386) ; le Ministre de la *Guerre*, qui est le chef du département administratif créé à l'époque de Mazarin (1644) ; le Ministre de la *Marine* (1644) ; le Ministre des *Colonies* ; le Ministre des *Affaires étrangères* (1644) ; le Ministre de l'*Intérieur*, créé par l'Assemblée Constituante en 1791, par la réunion des fonctions du Contrôleur général et du Ministre de la Maison du Roi de la période antérévolutionnaire, sauf en ce qui concerne les attributions financières du Contrôleur général, données au Ministre des Finances ; en outre, le Ministre de l'Intérieur est actuellement chargé des *Cultes* ; le Ministre de l'*Instruction Publique* (1848) et des *Beaux-Arts* ; le Ministre des *Travaux Publics* ; le Ministre de l'*Agriculture* (créé en 1812, puis supprimé, puis rétabli en 1828-30) ; le Ministre du *Commerce* et de l'*Industrie*, chargé aussi des *Postes et*

Télégraphes (1). Ce dernier ministère fut créé en 1848 : on le forma en enlevant au ministre de l'Intérieur les attributions correspondantes.

421. — **Le Cabinet.** — En tant que formant le Cabinet, les Ministres représentent les Chambres. Ordinairement, ils sont choisis parmi les membres de ces Chambres ; mais, qu'ils en soient membres ou non, ils ont, comme ministres, le droit d'assister à toutes les séances et d'y prendre aux débats une part spéciale. Le même droit s'étend aux sous-secrétaires d'Etat, lorsqu'il en existe, et qui sont, du reste, ordinairement membres des Chambres.

Un ministre peut toujours prendre la parole aux Chambres, la *clôture* elle-même (question préalable) ne saurait y mettre obstacle.

Il arrive souvent que le ministre de la guerre n'ait pas de siège à la Chambre (2).

422. — **Le Conseil des Ministres.** — En qualité de membres du Conseil, les ministres sont, au moins au point de vue du rang officiel, subordonnés au Président, qui est le Chef du Pouvoir exécutif. Le Conseil siège en sa présence, non sous sa présidence, mais sous la présidence d'un « Président du Conseil » choisi par les ministres parmi eux. Sa tâche consiste à exercer un contrôle général de l'application des lois, et à donner l'unité de direction aux affaires. En cas de mort, de démission ou d'incapacité du Président de la République, le Conseil doit agir à sa place

(1) Il y a eu un Ministère des Postes et Télégraphes, lequel est devenu un sous-secrétariat d'Etat, rattaché au Ministère du Commerce.

(2) Cela s'est aussi maintes fois produit pour les ministres de la Marine et des Affaires Etrangères.

jusqu'à ce que l'Assemblée Nationale ait pu se réunir et élire son successeur. Les membres du Conseil des Ministres sont, de droit, membres du Conseil d'Etat, le plus haut tribunal de la République en matière administrative (n° 468).

423. — **Relations des Ministres avec le Président.** — Le Conseil des Ministres est un corps reconnu par la loi, à la différence du Cabinet : le Conseil n'est que l'ensemble des ministres délibérant sur les matières qui engagent leur responsabilité politique ; ce n'est, en laissant de côté ces réunions, qu'un nom qui représente leur union au point de vue de la responsabilité. Mais ces deux noms de Conseil et de Cabinet permettent d'expliquer clairement les diverses relations des ministres avec le Président. En Conseil, ils sont jusqu'à un certain point, le produit de sa création ; en Cabinet, ils sont, également jusqu'à un certain point, ses maîtres. Les Départements ou Ministères qu'ils dirigent sont créés non par la Constitution ou par la loi, mais par des décrets présidentiels. Cependant, aucun décret présidentiel n'est valable s'il n'a été contre-signé par le ministre du département duquel il s'agit. Tout décret affecte presque nécessairement le budget, et, dans ce cas, il doit être soumis au contrôle des ministres et des Chambres. Les ministres sont nommés par le Président ; mais le Président doit nommer des ministres qui soient d'accord avec la majorité des Chambres ; les ministres sont responsables devant les Chambres seules des actes qu'ils ont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le Président est le chef de l'administration ; mais sa rémunération dépend du budget annuel que le Ministre des Finances présente aux Chambres et le vote des chapitres du budget est l'objet d'une entente entre les Ministres et les Chambres.

424. — Tous ces « mais » sont autant de preuves du pouvoir du Cabinet sur le Président. Les Ministres sont, en fait, non ses représentants, mais les représentants des Chambres. Comme tels, ils contrôlent non seulement la politique mais même le gouvernement. Naturellement, les nominations de fonctionnaires faites par le Président, exigeant, dans tous les cas, le contreseing d'un ministre, sont en général des nominations faites par les ministres; et ces nominations sont trop souvent faites conformément à leurs intérêts dans les Chambres. — elles servent trop souvent, en un mot, pour obtenir des votes.

425. — Cette situation menace certainement de devenir plus dangereuse pour le bon gouvernement de la France qu'elle ne l'a été pour celui des Etats-Unis avec le système fédéral des nominations. Le nombre des fonctions qui sont données par les Ministres en France est beaucoup plus grand que le nombre de celles que peut donner le Président des Etats Unis : et la nécessité dans laquelle se trouvent les Ministres de plaire aux Chambres et de leur distribuer des faveurs de toutes sortes est incomparablement plus grande que n'est la nécessité qu'éprouve le Président Américain de plaire au Congrès, car les ministres dépendent de la bonne volonté des Chambres au point de vue de la conservation de leurs fonctions, tandis qu'à ce point de vue le Président ne dépend pas du Congrès.

426. — Cependant, il n'y a jamais eu en France de ces changements complets dans le personnel administratif lors de l'arrivée aux affaires d'un nouveau gouvernement comme nous en avons vu maintes fois en Amérique ; il n'y a pas eu de modifications radicales dans ce personnel depuis Mac-Mahon. En Amérique, comme en Angleterre, il y a deux grands partis nationaux, et le gouvernement est tantôt dans les mains de l'un, tantôt dans les mains de l'autre. Mais, en France, un changement de cabinet ne signifie rien autre chose que la substitution, au pouvoir, d'un groupe de répu-

blicains à un autre groupe, — ou, au plus, la substitution, à un groupe de républicains, d'un groupe de radicaux, qui sont tout simplement des républicains avancés. En Angleterre, on parle de l'« opposition de Sa Majesté » : le parti formant temporairement la minorité étant considéré comme aussi patriote, aussi attaché à la forme existante du Gouvernement, aussi capable de prendre le pouvoir, s'il obtient la majorité à la Chambre des Communes, que le parti aux affaires. En France, ce n'est pas cela. Jusqu'à une époque très récente, le seul vrai parti opposé aux Républicains était formé d'hommes connus pour être hostiles à la forme du gouvernement sous laquelle vit le pays, ou suspects de l'être. Le peuple ne lui a jamais donné la majorité à la Chambre, et n'a jamais entendu lui confier le pouvoir. Aussi, c'est un groupe de républicains qui succède à un autre groupe de républicains ; une portion de ce parti quitte les affaires ; une autre la remplace. Généralement un nouveau cabinet est composé en partie d'anciens membres du cabinet renversé. Il n'y a de modifications que parmi les personnages principaux. Aussi n'y a-t-il pas lieu de changer en bloc tout le personnel administratif.

427. — La Responsabilité Ministérielle. —

La responsabilité des ministres devant les Chambres découle de la loi, et non simplement de la coutume, comme en Angleterre. Au point de vue de la conservation de leurs fonctions, les ministres dépendent des Chambres. Il en serait ainsi sans doute même si la loi ne l'avait pas dit, car aucune politique personnelle aux ministres ne pourrait réussir sans l'approbation et l'appui du Parlement, et, en France comme en Angleterre, la coutume veut que tout ministre battu démissionne. Ils démissionnent parce qu'ils ne veulent pas prendre des mesures qu'ils désapprouvent. En théorie, ils sont responsables devant les deux Chambres ; mais, en fait, ils le sont seulement devant la Chambre des Députés. Les votes du Sénat

seul font et défont rarement les cabinets ; c'est devenu en quelque sorte la prérogative de la Chambre populaire, qui représente plus directement la nation.

428. — **Questions et Interpellations.** — On peut rappeler aux ministres leur responsabilité pour chacun de leurs actes : la Chambre a, pour cela, divers moyens simples et efficaces de se renseigner. Il y a d'abord la simple question. Tout membre de l'une des deux Chambres peut, après en avoir informé le ministre que cela concerne, poser une question relative aux affaires publiques ; et la coutume, au moins, exige une réponse toutes les fois qu'elle peut être faite sans nuire aux intérêts du pays. Outre la question directe, dans laquelle n'interviennent que celui qui pose la question et le ministre qui y répond, il existe une forme plus large de discussion de la politique du cabinet ; c'est ce qu'on appelle en France l'*Interpellation*. Celui qui pose une question doit d'abord obtenir que le ministre accepte sa question ; une *interpellation*, au contraire, peut être mise en discussion sans qu'il y ait lieu d'attendre l'acceptation du ministre. C'est la façon spéciale et particulière dont on discute la politique ou les actes du cabinet à propos d'actualités ; elle est généralement l'occasion d'un grand débat. D'ordinaire, l'interpellation se termine par un vote exprès de confiance ou de défiance à l'égard des ministres, suivant le cas. C'est la question amplifiée jusqu'à devenir le sujet d'une véritable discussion : c'est le moyen le plus efficace d'interroger les ministres : cela permet de les attaquer, eux et tous leurs actes, et cela leur permet également de se défendre. Enfin il y a, pour les Chambres, une troisième manière, encore plus sérieuse de contrôler les actes administratifs d'un ministre, c'est la nomination d'une Commission d'Enquête.

429. — On s'est servi en France si peu sagement, si à tort et à travers, du droit d'interpellation, qu'on a fini par discréditer le système du cabinet français. La Chambre des Députés est notoirement un corps sans modération et elle paraît constamment portée à mesurer ses forces avec celles du gouvernement du moment. On se sert sans hésitation de l'interpellation pour attaquer les ministres par surprise. Les députés passent leur temps à attendre l'occasion de les prendre en défaut. De plus, on les interpelle très souvent, non pas sur des questions de première importance ou sur des actes caractérisant bien leur politique, mais sur les plus petits riens du jour. Une poussée soudaine sur une question minime détermine souvent le vote, et voilà peut être un cabinet par terre, comme renversé par un croc-en-jambe — non parce que sa politique a subi un échec ou a déplu, mais parce qu'une majorité de hasard s'est formée contre lui. On a dit que sur « les vingt-neuf ministères qui ont démissionné à la suite d'un vote de la Chambre des Députés, depuis que la responsabilité ministérielle existe, dix sont tombés sur des ordres du jour présentés après une interpellation, ou en cours de débat. Plusieurs de ces ordres du jour visaient, au fond, la politique générale du cabinet, mais d'autres n'avaient qu'une portée minime ». (Lowell, I, 122.)

430. — Les ministres ne sont guère, en conséquence, que, nominalement, les chefs de la Chambre, tenant leur autorité pour peu de temps et d'une façon très précaire. Ils représentent une combinaison de groupes républicains; presque jamais, depuis l'établissement de la République, ils n'ont eu derrière eux une majorité absolument homogène. La Chambre les traite comme s'ils étaient encore les agents d'un monarque, nommés par lui, et non ses représentants à elle; elle est jalouse et soupçonneuse à leur égard. Pour que le système français fonctionne convenablement, il faut qu'il attende la formation de deux partis nationaux, ayant de la suite dans les idées, capables de s'organiser en partis de gouvernement au lieu de se borner à une rivalité stérile.

431. — **L'Elaboration des Lois.** — Toutes les

propositions, qu'elles émanent des ministres ou de l'initiative parlementaire, doivent passer par une commission spéciale, qui conclut sur sa prise en considération, avant d'être discutée et votée par la Chambre entière; mais les propositions faites par les membres des Chambres doivent subir un autre examen, même avant d'être soumises à une commission spéciale. Il leur faut d'abord passer par la « Commission mensuelle d'Initiative Parlementaire » et c'est seulement après avoir entendu le rapport de cette commission sur les propositions qui lui sont soumises que la Chambre détermine les mesures particulières à prendre pour l'étude ultérieure de la proposition et la renvoie à la commission spéciale. Cependant on peut, lors du dépôt d'une proposition, voter l'urgence, ce qui a pour effet de dispenser la proposition de l'examen de toute commission s'il s'agit d'un projet de loi émanant du gouvernement, et de l'examen de la commission d'initiative, s'il s'agit d'une proposition émanant de membres de la Chambre.

432. — **Les Commissions.** — L'organisation des Chambres en commission est digne de nous arrêter un instant. Chaque mois, pendant la session, les membres de la Chambre des Députés sont divisés par tirage au sort en onze, les membres du Sénat, en neuf *Bureaux*. Ces bureaux nomment quatre « Commissions Mensuelles », une des « Congés », une des « Pétitions », une d' « Initiative Parlementaire », et une d' « Intérêt Local », plus une commission du Budget, ou des Finances, annuelle, celle-là, chaque bureau nommant un ou plusieurs membres. De plus, les bureaux nomment toutes les commissions spéciales auxquelles les propositions sont renvoyées, excepté quand la Chambre préfère nommer elle-même une commission; enfin, ils s'occupent eux-mêmes des questions qui leur sont renvoyées.

433. — On verra que la disposition qui fait dépendre du sort la composition des bureaux et qui oblige à reconstituer tous les mois et les bureaux et les commissions que les bureaux élisent, ne peut en réalité qu'empêcher les partis de s'organiser et de subsister dans la formation des bureaux ou des commissions, ce qui semble être très bien fait pour faire échec aux ardeurs de parti de la Chambre. Mais l'existence même des commissions et du renvoi devant elles de toutes les propositions, renvoi qui est de droit, prouve que la Chambre tient à examiner et à discuter toutes les propositions par elle-même, qu'elles émanent ou non des ministres. Par conséquent, tout cela tend à prouver que le pouvoir dirigeant des ministres se heurte à des difficultés et à des obstacles. Les commissions insistent toujours pour mettre au moins quelque détail de leur cru dans les propositions qui leur sont soumises ; les ministres eux-mêmes peuvent être sûrs de voir leurs projets tirillés et modifiés.

434. — **La Commission du Budget.** — Toutes les questions financières sont examinées par des commissions permanentes spéciales élues pour un an ; à la Chambre des Députés par une commission du Budget, composée de trente-trois membres, et au Sénat par une commission des Finances composée de vingt-sept membres ; ces commissions, comme les autres commissions permanentes, s'arrogent en quelque sorte un pouvoir dominant absolu sur la politique financière du gouvernement ; il en résulte qu'elles enlèvent à la législation financière l'ordre et la consistance nécessaires, et qu'elles rendent tout à fait impossible la responsabilité des ministres. Les autres commissions ne font qu'examiner les questions et faire des rapports ; la commission du Budget entreprend souvent de réviser d'une façon radicale, quelquefois de transformer complètement les projets ministériels ; elle

élabore ce qu'elle est seulement chargée de contrôler (1).

435. — **Le Gouvernement par les Chambres.** — La responsabilité ministérielle a rapidement fait place, en France, dans les dernières années, au gouvernement par les Chambres, ou, ce qui est pis, au gouvernement par la Chambre des Députés. La responsabilité ministérielle est compatible avec le pouvoir dirigeant des ministres ; et sous un ministère ayant réellement le droit de diriger la politique de l'Etat, les Chambres ayant à juger et à contrôler, non à diriger, cette politique peut être digne, stable et forte. Mais, en France, les ministres ont, de plus en plus, à mesure que la République avance en âge, pris l'habitude de substituer à leur pouvoir directeur primitif une obéissance soumise, une complète servilité devant les désirs, même les caprices, de la Chambre des Députés. Les fonctions extraordinaires que s'est arbitrairement arrogées la commission du budget ne sont que le reflet de toute la situation politique en France. La Chambre a entrepris de gouverner, avec ou malgré les ministres. Elle s'est montrée si capricieuse, si obstinée à renverser tout ministre qui ne voulait pas, de bon gré, faire toutes ses volontés, si impatiente de toute espèce de joug ministériel que presque tous les hommes publics expérimentés et habiles de France ont été actuellement, d'une manière ou d'une autre, discrédités par leurs actes ; et la France faiblit sous cette pesante, cette intolérable forme de gouvernement, le *gouvernement par une assemblée en masse*, — par une assemblée populaire inorganique. C'est cet état de choses qui a si souvent provoqué des demandes en révision de la Constitution, et qui, au moins dans une occasion célèbre, a paru devoir favoriser le retour à une sorte de dictature.

436. — **Les Attributions Administratives et Judiciaires du Pouvoir Exécutif.** — Il ne faudrait pas croire, parce que la vie d'un ministre est

(1) Voir la *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} nov. 1886, p. 226 et suiv.

courte et que son pouvoir directeur dans les Chambres est précaire, qu'il n'a pas d'attributions tant qu'il reste aux affaires. Il a hérité des prérogatives traditionnelles du Pouvoir Exécutif français, et elles sont très grandes. Les pouvoirs du Président sont les pouvoirs des ministres. Dire qu'il a le pouvoir de faire exécuter et appliquer les lois veut dire, conformément à la pratique immémoriale de la France, qu'il peut non seulement interpréter librement les lois, mais aussi les compléter pour leur permettre de s'appliquer aux circonstances et d'atteindre les cas que la loi n'a point prévus ou les détails qu'elle n'a pas réglés. Evidemment, il ne peut pas violer les grands principes sur lesquels repose la loi, mais les détails ne le lient pas absolument; et, en établissant des règles administratives, en donnant des instructions aux fonctionnaires, et en s'arrangeant pour satisfaire aux exigences des affaires publiques, l'autorité exécutive qui appartient aux ministres par l'intermédiaire des décrets du Président est, dans bien des cas, absolument indépendante des entraves de la loi. Le Pouvoir Exécutif doit adapter les lois aux cas qui se présentent et les compléter quand cela est nécessaire. Aussi les lois ne comprennent-elles pas, en général, de dispositions de détail. Elles donnent aux fonctionnaires publics chargés de les exécuter un principe destiné à les guider plutôt qu'un ensemble d'instructions minutieuses. De plus, la légalité des actes administratifs est appréciée, quand elle est contestée, non par les tribunaux judiciaires ordinaires, qui déterminent et défendent les droits privés, mais par des tribunaux administratifs spéciaux dans lesquels le principe qui veut que la plus grande latitude soit laissée aux fonctionnaires de l'Etat est avant tout respecté et confirmé. Le Pouvoir Exécutif a hérité de la tradition qui lui donnait un pouvoir fort.

437. — Le Président peut « disposer de la force armée » de la Nation ; ce pouvoir a été utilisé d'une manière qui équivaut à une déclaration de guerre, pour les quelques expéditions coloniales agressives auxquelles les ministères français se sont laissé entraîner. Ajoutez à cela le pouvoir de nomination et le pouvoir absolu de révocation, et toute la vaste machine officielle d'un Etat centralisé est dans les mains des ministres, qui font presque ce qu'ils veulent.

438. — **Les Départements Ministériels.** — Les attributions de la plupart des départements ministériels sont suffisamment indiquées par leurs noms. Le *Ministère de la Justice* contrôle l'administration de la justice civile, criminelle et commerciale ; en d'autres termes, il s'occupe du système judiciaire du pays, mais pas tout entier, cependant. Il y a en France plusieurs autres sortes de justices, qui appartiennent aux ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Intérieur : ce sont respectivement la justice militaire, la justice maritime et la justice administrative. Le *Ministère des Affaires Etrangères* s'occupe des relations de la France avec les pays étrangers. Le *Ministère de l'Intérieur et des Cultes* est chargé de tout ce qui n'est pas dans les attributions des autres départements, en même temps qu'il sert d'intermédiaire entre l'Eglise et l'Etat. Celui des *Finances* recueille, manie, distribue les fonds publics et tient la comptabilité de l'Etat. Le *Ministère de la Guerre* dirige les affaires militaires. Le *Ministère de la Marine* règle tout ce qui regarde la flotte : le *Ministère des Colonies* s'occupe des questions coloniales. Le *Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts* organise et contrôle l'enseignement, depuis les écoles primaires jusqu'aux Universités, achète les œuvres d'art pour l'Etat, dirige les écoles publiques des beaux-arts, les muséums, les expositions artistiques, subventionne les théâtres, exerce un droit de censure

sur les pièces, surveille les conservatoires et les écoles de musique et de déclamation et dirige les manufactures de l'Etat, celle de Sèvres et celles qui font la tapisserie. Le *Ministère des Travaux Publics* est chargé de l'entretien des routes publiques, ainsi que des chemins de fer et des mines de l'Etat; il a l'inspection des navires, l'entretien des ports de mer et des phares, la direction des écoles d'ingénieurs et d'architectes. Le *Ministère de l'Agriculture* s'occupe des forêts, de l'irrigation du pays, surveille et protège l'élevage du bétail, fait exécuter les règlements sanitaires relatifs aux épizooties, et veille à la protection de l'agriculture conformément aux lois. Le *Ministère du Commerce et de l'Industrie* facilite le commerce intérieur du pays en s'occupant des tribunaux spéciaux de commerce, des bourses et des chambres de commerce, commissionne les intermédiaires et les facteurs, surveille les compagnies d'assurances sur la vie, caisses d'épargne, les fonds d'assurances contre les accidents, examine et garantit certains produits manufacturés; il a la police des marchés, accorde les brevets et les marques de fabrique; sur la question du commerce extérieur, il réglemente les droits et impôts à percevoir, offre des primes pour la construction des navires, récompense les connaissances nautiques, et établit les statistiques. Un « bureau des sociétés industrielles » a été ajouté à ce département en 1886. Le *Sous-Secrétariat des Postes et Télégraphes* veille au transport et à la délivrance des lettres, au service télégraphique et téléphonique du pays.

439. — Les attributions de la plupart de ces ministères montrent bien quelles sont les fonctions qu'a assumées l'Etat français (n^{os} 1479, 1480), plutôt qu'elles ne montrent quelle est la forme, quel est l'esprit de ses institutions politiques. On a une idée de la vie poli-

tique de la France en étudiant l'organisation du ministère de l'Intérieur, qui s'occupe beaucoup plus que les autres départements des multiples détails du Gouvernement local.

LE GOUVERNEMENT LOCAL

440. — La France a conservé les divisions administratives établies par l'Assemblée Constituante en décembre 1789. Au lieu du vieux système de diocèses ecclésiastiques, de provinces militaires et de « généralités » administratives (n° 385), avec la complexité et la variété de leur réglementation politique, avec leurs privilèges locaux, elle possède un système avant tout simple et symétrique, de *Départements* divisés en arrondissements, d'*Arrondissements* divisés en cantons, et de *Cantons* divisés en *Communes*. De beaucoup, la plus importante division est le Département : c'est l'unité d'organisation permanente, en matière d'administration militaire, judiciaire, scolaire ou politique ; l'arrondissement, le canton et la commune ne sont que des divisions du département, non pas des fractions de la France, mais des fractions de leurs départements respectifs. Le canton, du reste, n'est guère qu'une circonscription électorale ; et l'arrondissement est la cinquième roue du carrosse administratif dans le département. Dans tout le pays, la symétrie du gouvernement local est parfaite. Partout le gouvernement central surveille les corps électifs locaux ; partout ces corps électifs jouissent des mêmes privilèges, et sont enfermés par les mêmes limitations légales de leurs pouvoirs.

441. — Les différentes parties du système du gouvernement local en France reposent, on le verra, non

sur des bases historiques, faisant de chacune de ces parties une unité vivante, douée de traditions locales transmises par une ancienne époque de liberté, mais sur une base essentiellement bureaucratique. Donc, si la France, comme il y a toutes raisons de le croire, est près d'arriver au gouvernement démocratique, au self-government complet, elle aura bâti ce système, en prenant pour base non de vieilles coutumes, fixées solidement au sol ferme que constituent la tradition et les préjugés, mais des habitudes nouvelles très différentes des anciennes, reposant sur un sol meuble, formé de caractères nouvellement développés, de nouvelles aptitudes, de nouvelles aspirations. Sa nouvelle route ne suit pas le fil de sa nature historique ; elle le prend par le travers. Son nouveau gouvernement est une création en l'air, il ne repose pas sur quelque chose déjà établi.

442. — Le Département : le Préfet. —

Le pivot central de l'administration française est le Préfet, successeur légal de l'Intendant (n° 384). Il est l'agent du gouvernement central dans le département. Il est l'agent de recrutement, le trésorier, le surveillant des écoles (1), le chef de la police, l'exécuteur de toutes les décisions importantes du département, dont il nomme la plupart des fonctionnaires inférieurs. Il a un double rôle : il est l'agent du gouvernement central, qui le nomme, et aussi l'agent des autorités locales établies par la loi. Il est à la fois le collaborateur et le surveillant du Conseil Général de son département ; il est nécessairement son agent, puisque, comme représentant de l'autorité centrale, il a à sa disposition tous les moyens d'action qui lui permettent de faire exécuter

(1) Il nomme et surveille les instituteurs.

sa volonté. Un ministre peut s'opposer à un acte d'un Préfet, car le Préfet est le représentant de tout ministre qui a besoin de son pouvoir exécutif dans le département, mais aucun ministre ne peut passer par-dessus sa tête et agir directement. Jusqu'à ce que le Préfet soit révoqué, le ministre doit agir par son intermédiaire.

443. — Quand il agit comme agent de l'autorité centrale, en faisant exécuter les dispositions des lois générales ou des règlements généraux d'administration publique, le préfet ne peut pas, naturellement, se dispenser d'obéir aux ordres qu'il reçoit des ministres de Paris. Mais quand il agit en qualité d'agent local, il peut se servir de son pouvoir discrétionnaire et ne peut être contraint de céder qu'après une plainte et un procès juridictionnel. Aussi, ses attributions en matière de gouvernement local étant nombreuses et importantes, son pouvoir se trouve être très grand. Il prépare le budget du département et toutes les affaires qui doivent être soumises au Conseil général du département (nos 447-452). C'est son initiative qui détermine la plus grande partie des actes de ce Conseil, qui ne peut agir que par son intermédiaire, pour faire exécuter ses décisions. Son pouvoir en matière de police ne s'étend pas seulement à l'organisation et à la direction de la police du département; il va au moins jusqu'au contrôle indirect de l'organisation et des règlements de la police des communes — dont beaucoup sont des grandes villes — et qui ont des représentants propres élus (n° 458). Les nominations dans le personnel de la police, faites par les maires, doivent être agréées par le préfet, et seul il peut révoquer les agents de police des communes. De plus, en France, la « Police » ne comprend pas seulement le maintien de l'ordre et la mise à exécution des lois,

mais d'autres questions fort importantes, comme celle, par exemple, de la salubrité publique. Pour certaines matières réglées par le pouvoir local, le préfet peut également agir en donnant directement des ordres aux fonctionnaires communaux comme s'ils étaient ses subordonnés immédiats. Il peut, quand il le veut, suspendre pour un mois le maire d'une commune ; il peut également, et pour la même période, suspendre un Conseil municipal (n° 464).

444. — Le préfet peut toujours prendre part aux délibérations du Conseil général du département sauf quand on discute ses comptes.

445. — Telle est la situation légale du préfet. Sa situation réelle est quelque peu différente. La politique de la République, dont l'une des tendances a été de favoriser graduellement le self-government local, fait, de plus en plus, du préfet l'agent exécutif du Conseil général de son département, de plus, il a déjà fait de ses préfets des hommes de parti. Le préfet est nommé par le ministre de l'Intérieur, et, d'après la loi, il est, avant tout et principalement, le représentant du ministre de l'Intérieur. Mais, comme nous l'avons vu, les autres ministres agissent également dans bien des cas par son intermédiaire. Le résultat est que cette charge est souvent changée de titulaire lors de l'arrivée aux affaires de nouveaux ministres, — c'est-à-dire lors du déplacement de la majorité dans la Chambre. Souvent le préfet doit sa nomination à l'influence favorable des députés et sénateurs du département sur le ministre de l'Intérieur, et, à cause de ses relations personnelles avec eux, il subit forcément les influences locales. En conséquence, il n'est plus l'autocrate qu'il était sous Napoléon. Il tourne au vent de l'opinion locale comme le cas se produit fréquemment avec les gouvernements populaires.

446. — **Changements dans le Personnel Administratif dus à la Politique.** — L'administration française, dans toutes ses branches, à tous les degrés de l'échelle, depuis les plus bas jusqu'aux plus élevés, a été profondément

corrompue par l'introduction de cette idée fatale que les charges publiques pouvaient et devaient être la récompense des services personnels ou de parti. Les ministres ont tous adopté, avec le même empressement, la pratique condamnable de distribuer les charges aux adeptes de leur parti comme pour payer leur zèle de parti, et même aux amis et aux électeurs des députés, en échange de votes favorables, à la Chambre. Naturellement, quand ils sont à court de présents à distribuer, ils sont fortement tentés de faire autant de vacances que possible dans les charges tenues par des hommes de l'opposition ou par des amis tièdes afin d'avoir de nouvelles places à donner. Cette habitude ne peut qu'être doublement fatale à la bonne administration de la France à cause des fréquents changements de ministères qui caractérise actuellement sa politique. (Comparez nos 426, 427.)

447. — **Le Conseil Général du Département.** — Le corps délibérant du département est le Conseil Général, composé de représentants élus au suffrage universel, dans chaque Canton. Sauf pendant la session des Chambres, le Président de la République peut toujours dissoudre le Conseil Général d'un département par décret motivé. L'élection des Conseillers Généraux, comme celle des députés, n'a pas lieu à des jours fixés par la loi, mais à des jours fixés par décret du Président. Les conseillers sont élus pour six ans, la moitié d'entre eux se renouvelant tous les trois ans. Afin que les Conseillers Généraux puissent être, en fait, les représentants d'au moins un assez grand nombre des électeurs des cantons, la loi dispose, comme dans le cas de l'élection des députés (n° 406), que nul ne peut être élu au premier tour, s'il n'a pas réuni la majorité absolue des votants et le quart des électeurs inscrits. L'attention ayant été appelée sur une élection par le premier tour, il suffit, au second tour, de la pluralité des voix. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

448. — Le nombre des membres du Conseil varie, dans les départements, avec le nombre des cantons ; il y en a de dix-sept à soixante-deux.

449. — Le Conseil Général fut pendant un certain temps juge de la validité des élections de ses propres membres ; mais il n'est plus aujourd'hui le juge des contestations électorales : on doit porter les recours devant le Conseil d'Etat. Une élection peut être contestée soit par un membre du Conseil, soit par le Préfet, soit par un électeur du conseiller dont l'élection est en question.

450. — Il y a, chaque année, deux sessions ordinaires des Conseils Généraux, en avril et en août. La durée de chacune d'elles est limitée par la loi ; pour la première, à quinze jours, pour la seconde, à un mois. Des sessions extraordinaires de huit jours peuvent être convoquées par le Président de la République sur la demande écrite des deux tiers des membres du Conseil. Si le Conseil siège au-delà de sa durée légale, il peut être dissous par le Préfet ; s'il sort de ses attributions, ses actes peuvent être annulés par décret du Président de la République. Les membres sont passibles d'amendes pour non-assistance aux séances ou négligence de leurs devoirs. Cependant, d'un autre côté, leur mandat n'est pas rétribué.

451. — A la première session ordinaire de l'année, le Conseil s'occupe des affaires générales du Département ; à la seconde, la plus longue, il discute le budget du département présenté par le préfet, et examine les comptes de l'année. A chaque session, il peut demander au préfet ou à tout autre chef de service du département des rapports verbaux ou écrits sur toutes les questions qu'il peut avoir à examiner d'accord avec l'administration.

452. — Les pouvoirs de contrôle et de décision du Conseil général sont d'une importance considérable ; mais ses pouvoirs d'initiative sont très restreints. Il a

le droit d'appliquer certaines sommes aux dépenses locales, mais il n'a le droit d'établir aucun impôt. Le quantum et la provenance des fonds dont il a à se servir sont déterminés par les Chambres qui siègent à Paris. Les plus petits détails d'application de ces sommes doivent être approuvés par décret présidentiel. Ses principales fonctions concernent la direction des affaires du département; il a peu d'initiative. Il veille à la location et à l'entretien des bâtiments affectés à son service, à celui du Préfet et de ses subordonnés, des écoles publiques et des tribunaux locaux; il vote les sommes destinées à la police du département (*gendarmerie*); il paye le prix de l'impression des listes électorales, s'occupe des questions des routes, chemins de fer et travaux publics du département, des asiles d'aliénés et de l'assistance médicale des pauvres. Enfin, il répartit entre les divers arrondissements du département les impôts annuels votés par les Chambres.

453. — **La Commission Départementale.** — Entre ses sessions, le Conseil général est représenté, pour l'administration des affaires départementales, par une commission tirée de son sein, la commission départementale, qu'il élit pour assister et surveiller le Préfet. Les pouvoirs de cette commission ne sont le plus souvent que consultatifs.

454. — **Le Contrôle Central.** — Le trait le plus caractéristique du système est la tutelle qui pèse sur les assemblées locales et même sur les particuliers. Les Conseillers généraux sont obligés de remplir leurs devoirs sous peine d'amende et chacune de leurs décisions doit être soumise à l'approbation de l'administration centrale. S'il y a eu des irrégularités commises dans l'élection d'un membre, l'attention du Conseil d'Etat peut être appelée sur elles par le Préfet, aussi bien que par les autres conseillers ou les électeurs. Si le Conseil général dépasse les limites de ses pouvoirs, ses déci-

sions sont annulées par décret, et non par les tribunaux devant lesquels les intéressés auraient porté leurs contestations, comme en Angleterre ou en Amérique, où l'esprit de liberté se fortifie par ce fait que la vigilance individuelle vient défendre la loi en sa faveur, tandis qu'en France le citoyen inerte laisse au gouvernement le soin de mettre toutes choses à leur place. La simple expression d'opinion de la part du Conseil général est soumise à des restrictions. Il peut faire connaître ses désirs sur toute question d'intérêt local ou général, « à condition qu'il n'exprime jamais un vœu ayant le caractère politique ».

455. — **L'Arrondissement** n'a pas de personnalité juridique; il est la circonscription électorale pour la Chambre des Députés, dont les membres sont élus, comme nous l'avons vu, non « en bloc » pour tout le département, mais par arrondissements, — non au *scrutin de liste*, mais au *scrutin d'arrondissement* (n° 404). C'est aussi un district judiciaire; il possède un Conseil spécial, ou Conseil d'arrondissement qui, élu par cantons, comme le Conseil général du Département, n'a guère d'autre attribution que la répartition entre les communes du contingent d'impôts directs attribué à l'Arrondissement par le Conseil général. Il ne fait, en outre, que donner des avis aux fonctionnaires administratifs nommés par les ministres de Paris. Ses décisions sont largement soumises au contrôle du Préfet, et peuvent être annulées par le Président de la République.

456. — **Le Canton** est la circonscription électorale dans laquelle sont élus les Conseillers généraux et les Conseillers d'arrondissement; c'est aussi la circonscription juridictionnelle du juge de paix, et la circonscription de recrutement en matière militaire; c'est enfin la circonscription base de l'administration de l'enregistre-

ment et de celle des travaux publics départementaux ; mais le canton n'a aucune organisation administrative particulière ; ce n'est qu'une division établie pour les élections et diverses autres questions.

457. — **La Commune**, à l'opposé de l'arrondissement et du canton, est un organisme aussi vivant que le Département. Toutes les villes sont des communes ; mais il y a, naturellement, bien plus de communes rurales que de communes urbaines.

458. — Il y a 36.170 communes, dont la plupart ont moins de 1.500 habitants, et beaucoup, moins de 500 ; 117 en ont plus de 20.000. Toutes les villes de France, sauf Paris et Lyon, ont l'organisation communale ordinaire.

459. — La règle générale de l'administration française est la centralisation, la représentation directe de l'autorité centrale par des fonctionnaires nommés par elle, à tous les degrés du gouvernement local, et la dépendance finale de tous les corps et de tous les fonctionnaires vis-à-vis des ministres de Paris. Le principal fonctionnaire exécutif de la commune, le maire, est élu, et non pas nommé. Il est choisi par le conseil municipal, dans son sein, et est assisté d'un ou de plusieurs adjoints élus de la même manière que lui.

460. — Jusqu'en 1874, les maires des communes les plus peuplées étaient nommés par le gouvernement de Paris, ceux des communes plus petites par les préfets. Entre 1831 et 1852 le pouvoir central ne pouvait nommer que des membres du conseil municipal ; de 1852 à 1874, le choix de l'autorité pouvait se porter sur des personnes en dehors du conseil. De 1874 à 1882, les petites communes élisaient leurs maires ; depuis 1882, tous les maires sont élus.

461. — **La Magistrature Communale.** — Le maire et ses adjoints ne constituent pas un bureau

exécutif ; les adjoints du maire ne sont pas ses collègues. Le maire est le chef du gouvernement communal : ce qui l'oblige à remplir certains devoirs. Le maire est responsable, non seulement devant le conseil qui le nomme, mais même devant l'autorité centrale et son représentant dans le Département, le Préfet. Une fois élu, il devient le représentant direct du ministre de l'Intérieur. S'il ne fait pas ce que la loi exige de lui en cette qualité, le préfet peut déléguer quelqu'un pour le faire à sa place, ou le faire lui-même. Pour un motif quelconque, le maire et ses adjoints peuvent être suspendus, par le préfet, pour un mois, par le ministre, pour trois mois, et tous leurs actes peuvent être annulés par le préfet. Ils peuvent même être révoqués par le Président de la République.

462. — En cas de révocation, le conseil municipal doit élire d'autres personnes pour remplacer les magistrats révoqués, car la révocation rend le maire ou ses adjoints inéligibles pour un an.

463. — Le maire a, entre autres devoirs, celui de nommer le personnel de police et les autres fonctionnaires inférieurs de la commune ; mais dans les communes de plus de 40.000 habitants, la composition du personnel de police établie par le maire doit être approuvée par décret ; dans les autres, il suffit que ses nominations soient approuvées par le préfet.

464. — **Le Conseil Municipal.** — Il y a, dans chaque commune, un conseil municipal (ayant de 10 à 36 membres suivant l'importance de la commune), qui a, outre le droit d'élire son maire et ses adjoints, à peu près les mêmes fonctions dans la commune que le conseil général dans le département, et, en somme, la même dépendance vis-à-vis de l'administration centrale. Contrairement à la situation du conseil général, le

conseil municipal peut être suspendu pour un mois par le préfet; comme le conseil général, il peut être dissous par décret présidentiel rendu en Conseil des ministres. Il tient quatre sessions ordinaires chaque année; l'une d'elles est consacrée à l'examen du budget municipal présenté par le maire. Cette session financière peut durer six semaines; aucune des autres ne peut durer plus de quatorze jours. Le maire agit comme président, sauf quand il y a lieu de procéder à l'examen de ses comptes.

465. — Ni le Conseil municipal ni le Conseil d'arrondissement ne sont juges de la validité des élections de leurs membres. Les élections contestées sont portées devant le Conseil de préfecture (n° 469).

466. — Jusqu'en 1831, le Conseil municipal était choisi par le préfet sur une liste, établie dans la commune, de personnes remplissant certaines conditions. De 1831 à 1848, ses membres furent élus au suffrage restreint. Depuis 1848, ils sont élus au suffrage universel.

467. — En cas de dissolution du Conseil municipal, ce dernier peut être remplacé, pour l'expédition des affaires courantes, par une délégation de trois à sept membres, nommée par le Président de la République, et dont les pouvoirs durent jusqu'à ce qu'une autre élection ait pu avoir lieu. Cette délégation ne peut pas, cependant, s'attribuer des pouvoirs autres que les pouvoirs généraux de direction qu'a le Conseil sur la commune.

468. — **Les Tribunaux Administratifs : le Conseil d'Etat.** — La différenciation entre les fonctions est si complète en France que les actions en justice à raison de la conduite de l'administration ne sont pas portées devant les tribunaux ordinaires dépendants du Ministre de la Justice, mais devant des tribunaux administratifs spéciaux dépendants du Ministre de l'Intérieur. L'idée française, née à l'époque où

le pouvoir du roi était absolu, sépare d'une façon complète le Droit Public qui concerne les actes administratifs et le Droit Privé, qui détermine les relations des individus entre eux. Les tribunaux ordinaires déterminent les droits individuels quand ils s'opposent à d'autres droits individuels ; mais les tribunaux administratifs spéciaux tranchent les procès où l'on critique un acte administratif, où l'on attaque la puissance publique. (Comparez, n° 437.) Le plus élevé de ces tribunaux est le Conseil d'Etat, composé de membres nommés par le Chef de l'Etat et révocables par lui. C'est la juridiction de dernier ressort en matière administrative. Il est également chargé de donner des avis aux Chambres ou au gouvernement sur toutes les questions administratives qui peuvent lui être soumises.

469. — **Le Conseil de Préfecture.** — Au-dessous du Conseil d'Etat sont les Conseils de Préfecture, les Conseils de Révision, le Conseil supérieur de l'Instruction publique, la Cour des Comptes. Tous ces conseils ne sont pas subordonnés les uns aux autres ; chacun est directement subordonné au Conseil d'Etat. Le Conseil de préfecture est placé auprès du préfet, et constitue un rouage assez important. Il a, entre autres attributions, à trancher les questions de validité des élections au Conseil d'arrondissement et au Conseil Municipal. En outre, il est compétent pour trancher une foule de questions administratives (contentieux des impôts directs, des travaux publics, etc.). La procédure employée devant lui est plus rapide et moins coûteuse que celle qu'on emploie devant les tribunaux ordinaires. Dans tous les cas, on peut en appeler au Conseil d'Etat.

470. — Le préfet est le représentant légal du gouvernement dans les procès portés devant le Conseil de préfecture ; mais

ce tribunal ne dépend pas de lui. Il est composé de juges permanents dont l'un, au moins, a généralement une longue expérience administrative. Les membres sont nommés et peuvent être révoqués *ad nutum* par le pouvoir central.

471. — Chaque ministre est parfois lui-même un juge de première instance ; on décidait même autrefois qu'il était juge dans les procès dont la connaissance n'a pas été attribuée à un autre juge ; aujourd'hui, le juge de droit commun en matière administrative est le Conseil d'Etat. Lorsque le ministre est juge, il peut toujours y avoir appel au Conseil d'Etat. Les préfets et les maires sont, de même, des juges de première instance dans certains cas peu importants.

L'ORGANISATION JUDICIAIRE

472. — **Les Tribunaux Judiciaires Ordinaires.** — La Cour suprême, en France, est la Cour de Cassation (c'est-à-dire la Cour d'annulation) qui siège à Paris. Immédiatement au-dessous d'elle sont vingt-six cours d'appel, qui, chacune, étendent leur juridiction sur plusieurs départements. Ces cours jugent les procès venant des tribunaux de première instance qui siègent dans les chefs-lieux des arrondissements. Ces derniers jugent aussi en appel les procès venant des Juges de paix qui, chacun, ont juridiction, pour les cas peu importants, sur un canton. Par décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice pour l'examen des procès se rattachant à la sûreté de l'Etat, questions qui peuvent être enlevées à la connaissance des tribunaux ordinaires.

473. — La nomination de tous les juges appartient au Président de la République, en réalité au Ministre de la justice ; et les juges conservent leurs fonctions tant que leur conduite n'a donné lieu à aucun repro-

che ; en ce qui concerne les juges de paix, le Président de la République peut les révoquer.

474. — **Les Cours d'assises.** — En France, les tribunaux civils ordinaires siègent sans jury ; les juges tranchent les questions de fait comme les questions de droit. Cependant, il existe des tribunaux à jury, les *Cours d'assises*, formées quatre fois par an dans chaque département pour le jugement des crimes et des procès de presse ; dans ces cours d'assises le jury est seul juge de la question d'innocence ou de culpabilité de l'accusé, les juges déterminent la peine.

475. — **Le Tribunal des Conflits.** — Entre les deux catégories de tribunaux, administratifs et judiciaires, il y a un Tribunal des Conflits, chargé de déterminer à quelle juridiction, administrative ou judiciaire, doit revenir la connaissance de tel ou tel cas, quand il y a contestation sur ce point. Ce tribunal se compose du Garde des Sceaux, président, de trois conseillers d'Etat choisis par leurs collègues et de trois membres de la Cour de cassation nommés également par leurs collègues, enfin de deux autres membres choisis par les autres membres du Tribunal des Conflits.

BIBLIOGRAPHIE

Aucoc, « Conférences sur l'administration et le droit administratif », 3 vol., Paris, 1882.

Bastard d'Estang, « Les Parlements de France. »

Leroy-Beaulieu, « Administration locale en France et en Angleterre. »

Benoist, Ch., *Revue des Deux Mondes*, juillet 1895.

Berthélemy, H., « Traité de droit administratif », Paris, 1900.

Block, « Dictionnaire de l'Administration française », Paris, 1887, et suppléments annuels.

- Bodley*, J. E. C., « La France »; traduction française, 1 vol., Paris, 1900.
- Borgeaud*, Charles, « Adoption et amendements des Constitutions d'Europe et d'Amérique ».
- Boutmy*, Emile, « Etudes de droit Constitutionnel : France, Angleterre, Etats-Unis ».
- Bozérian*, « Etude sur la Révision de la Constitution ».
- Burgess*, J.-W. « Political Science and Constitutional Law » 2 vol., Boston, 1891.
- Chéruel*, « Dictionnaire historique des Institutions, Mœurs et Coutumes de la France », 2 vol., 6^e édition, Paris, 1884.
- Carrier*, C.F.A., « Constitutional and Organic Law of France, de 1875 à 1889 ». Philadelphie (Am. Acad. Pol. Sci.), 1893.
- Demombynes*, « Les Constitutions européennes », 2 vol., Paris, 1883, vol. II, p. 1 et suiv.
- Dickinson*, Reginald, « Summary of the Constitution and Procedure of Foreign Parliaments », 2^e éd.
- Ducrocq*, « Cours de droit administratif », 2 vol., Paris, 1881; 7^e éd., 4 vol. parus, Paris, 1897-1901.
- Dupriez*, L., « Les Ministres dans les principaux Pays d'Europe et d'Amérique », 2 vol. Paris, 1892.
- Edwards*, M. Betham, « France to-day », 2 vol., Londres, 1892-94.
- Esméin*, A., « Eléments de Droit constitutionnel », 2^e éd., Paris, 1899.
- Ferron*, H. de, « Institutions municipales et provinciales comparées », Paris, 1884.
- Goodnow*, Frank J., « Comparative Administrative Law », 2 vol., New-York, 1893.
- Haas*, C.P.M., « Administration de la France », 4 vol., 2^e éd., Paris, 1861.
- Hauriou*, M., « Précis de Droit administratif », 4^e éd., Paris, 1900.
- Kitchin*, G.W. « History of France », 3 vol., Oxford, 1881-85.
- Laferrière*, E., « Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux », 2 vol., Paris, 1887; 2^e éd., 1896.

- Lebon*, André, « Das Staatsrecht der französischen Republik » dans le « Handbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart » de Marquardsen ; Fribourgen Brisgau, 1886.
« Modern France (dans l'Histoire des Nations) », Londres et New York, 1896 ; et (avec P. Pelet), « France as it is » Londres, 1888.
- Lowel*, A. Lawrence, « Governments and Parties in Continental Europe », 2 vol. Boston. 1896.
- Meier*, Evon, « Das Verwaltungsrecht », dans l'« Encyclopædie der Rechtswissenschaft », de Holtzendorff.
- Naquet*, A., « Le système électoral français ».
- Pierre*, Eug., « Traité de Droit politique, électoral et parlementaire », Paris, 1893.
- Sarwey*, O. von, « Allgemeines Verwaltungsrecht » dans Marquardsen, pp. 110-112.
- Scherer* Edmond, « La Démocratie et la France ».
- Schaw*, Albert, « Municipal Government in Continental Europe », New-York, 1895.
- Stephen*, Sir James, « Lectures on the History of France », 2 vol., 3^e éd., Londres, 1857.
- Tocqueville*, Alexis de, « L'Ancien Régime et la Révolution » et « Souvenirs ».
- Villeneuve*, M. de la Bigne de, « Eléments de droit Constitutionnel français », Paris, 1892.
-

VII

LES GOUVERNEMENTS DE L'ALLEMAGNE

476. — **La Féodalisation de la Germanie** contraste complètement, sur certains points, avec la féodalisation de la France. Il n'y avait en Germanie aucune population soumise et romanisée, comme il en existait une en Gaule, ayant des habitudes particulières susceptibles d'influer sur la politique de ses conquérants. Au delà du Rhin, tous les peuples appartenaient à la même famille, tous avaient été nourris des mêmes coutumes. Ce qui fut nouveau dans le pays, ce fut la grande royauté franque des Mérovingiens et des Carolingiens, — ce fut la forme spéciale et la puissance du pouvoir royal nées au milieu des mouvements des peuples causés par la migration victorieuse des dominateurs francs. Pour le reste, la Germanie était surtout composée de groupements placés autour de princes électifs ou héréditaires, survivants de l'ancienne organisation coutumière des tribus, formant des communautés distinctes, à demi indépendantes, et se gouvernant elles-mêmes. Quand vint la féodalité, ce ne fut pas tant sous la forme de nouveaux dons de terres, de nouveaux abandons de privilèges subséquents à des dotations territoriales, ce ne fut pas tant sous la

forme de « bénéfices » et de « recommandation » (nos 305-308, 310), que sous la forme de l'organisation officielle de la monarchie franque.

477. — **Système Officiel de la Monarchie Franque : les Comtes (*Grafen*).** — Dans le but d'exercer leurs pouvoirs royaux le plus effectivement possible, les monarques francs adoptèrent le système pratique, dans l'emploi duquel ils avaient eu des prédécesseurs, les Romains, consistant à déléguer ces pouvoirs à des fonctionnaires chargés de les représenter dans les diverses régions de leurs immenses domaines. Il ne semble pas avoir existé aucune division symétrique du territoire en districts. Ça et là, il y avait des Comtes (*Grafen*), représentant le roi dans l'exercice de ses prérogatives de suzeraineté en matière financière, judiciaire et militaire ; mais les limites de leurs territoires de juridiction n'étaient pas toujours bien nettement définies. Leur autorité ne s'appliquait même pas, dans le district même qui leur était confié, pour toutes les questions. Il fallait ménager la dignité et les prétentions des princes des provinces ; mieux encore, il fallait accueillir les revendications des grands propriétaires terriens qui réclamaient une juridiction spéciale indépendante. En matière de police, ces revendications étaient généralement admises. Les domaines des grands propriétaires étaient retranchés du territoire administré par le *Graf*, et bénéficiaient de privilèges spéciaux. On créait souvent des seigneurs, comme nous l'avons vu pour la France, — autocrates locaux ayant leurs tribunaux et une souveraineté personnelle. — Le roi ne semblait pas pouvoir leur refuser les « immunités » qu'ils exigeaient.

478. — **Les Magistrats-fonctionnaires et les Magistrats-propriétaires.** — C'est ainsi que

se développèrent côte à côte deux magistratures, une magistrature de fonctionnaires, et une magistrature de propriétaires. Le *Graf* était le maître en vertu de sa charge ; le seigneur, en vertu de ses possessions territoriales : il y avait des seigneurs par droit de privilège (*Immunitätsherren*) et des seigneurs par droit de nomination. A mesure que le temps passait, ces deux séries de magistrats eurent de plus en plus un caractère commun et une confusion tendit de plus en plus à se faire entre eux. Les *Grafen* tendirent à devenir héréditaires, et à se confondre avec les possesseurs de vastes domaines. L'hérédité des titres et des privilèges était d'ailleurs la mode presque irrésistible de l'époque : en outre, les hommes ayant personnellement une grande importance — ceux que leur autorité personnelle rendait aptes à exercer, par délégation, l'autorité royale — étaient toujours de grands propriétaires : car, ou bien ceux qui obtenaient les fonctions de *Graf* se voyaient en même temps donner des terres, ou bien on nommait *Grafen* ceux qui possédaient déjà de vastes territoires : et comme cette charge allait toujours avec le titre de propriétaire, elle prit naturellement le caractère héréditaire. Telle était donc la situation : les Comtes devenaient des seigneurs territoriaux héréditaires ; et les seigneurs territoriaux héréditaires se voyaient donner les fonctions de Comte, ou des pouvoirs aussi étendus.

479. — **Les Chefs héréditaires.** — En ajoutant à cette hiérarchie les plus anciens princes des tribus, on a la série complète des grands seigneurs. Ces princes étaient, au moins par la tradition, les chefs des communautés qui, autrefois, s'étaient gouvernées elles-mêmes, et que les Francs, à l'époque de la conquête, avaient réunies sous une autorité commune. Dans bien des cas, sans doute, ils gardèrent un

pouvoir local véritable. Dans le nouvel état de choses, ils formaient une puissance intermédiaire entre le roi et les seigneurs.

480. — **Le Développement de la Souveraineté Territoriale.** — Au XIII^e siècle, la féodalisation de la Germanie était complète. Princes (ducs), *grafen* et barons étaient tous devenus suzerains de leurs territoires (*Landesherren*). Les évêques et les abbés, comme en France, avaient, eux aussi, réclamé leur part de pouvoir, et étaient devenus *grafen* et barons. Cette souveraineté territoriale, cette autorité politique, ayant le caractère de propriété privée, qui est le trait remarquable de la féodalité, et que nous avons vue si développée en France est, à cette époque, arrivée aussi à son plus complet état de développement. Mais ce développement a été favorisé, dans les deux pays, par des circonstances bien différentes. En France nous avons vu la nomination de représentants du roi venir après que le système féodal fut parvenu à son apogée, et amener, par la concentration graduelle de tous les pouvoirs dans la main du roi, la diminution, puis la ruine de la souveraineté seigneuriale (n^{os} 380, 385). En Germanie, au contraire, les représentants du roi, nommés au moment où le système féodal commençait à prendre forme, entrèrent eux-mêmes dans le monde seigneurial, qu'ils fortifièrent de leur présence, après avoir abandonné leurs fonctions primitives, officielles, mais dépendantes, pour les privilèges indépendants des seigneurs territoriaux.

481. — **Le Margrave** (*Markgraf*). — Il y eut une charge qui favorisa spécialement le développement de l'indépendance féodale. En dehors de la hiérarchie dont nous avons parlé, et en relation spéciale

avec le roi, il y avait le Margrave (*Markgraf*), le comte de la *Marche*, ou de la frontière, chargé de défendre le royaume contre les incursions des ennemis voisins. Naturellement, il était choisi surtout à cause de ses capacités militaires et comptait parmi les soldats les plus impérieux, les plus dominants de l'époque. Dès le début, on dut aussi lui donner des pouvoirs extraordinaires. Virtuellement, c'était un dictateur dans la région insoumise, mal délimitée, qu'il avait à défendre contre toute attaque extérieure; on lui abandonnait tous les territoires qu'il pouvait conquérir et amener sous l'autorité nominale du roi. C'est ainsi que fut créée au Nord-Est la Marche de Brandebourg, qui devait plus tard devenir un grand royaume, et que la Marche orientale (*Ostmark*), établie par Charlemagne pour élever une barrière devant les envahissements des Hongrois, finit par constituer le grand Etat qu'on a appelé l'Autriche. Le Margrave ne tarda pas à devenir virtuellement un chef pour son propre compte, peu gêné par la suzeraineté nominale d'un monarque éloigné, et acquit rapidement le droit de transmettre héréditairement son titre et ses pouvoirs, ce qui devait faire de lui un jour un véritable roi.

482. — **L'Empire.** — Charlemagne légua à ses successeurs un vaste empire et un titre romain. Mais pendant bien longtemps, il ne paraît avoir laissé derrière lui qu'une tradition, un projet d'empire que personne n'était capable de réaliser. Cet immense empire tomba en pièces; il ne devait jamais être reconstitué; il sembla seulement se relever, pour peu de temps, à l'époque de Charles V. La plus grande partie, celle qui se trouvait au-delà du Rhin, se détacha même complètement, désagrégée par la féodalité. Mais le nom et le souvenir du pouvoir impérial subsis-

tèrent toujours avec une étrange vitalité. D'abord, une famille de princes Saxons, la maison de Franconie, et, après elle, les impérieux Hohenstaufen essayèrent de reconstituer l'empire que Charles avait fait si grand, réunissant toute l'autorité possible sur la scène changeante de la politique en Germanie. Finalement, la succession échut à la maison de Habsbourg, qui bâtit un véritable royaume sur les bords méridionaux de la Germanie, où la Marche Orientale (*Ostmark*) était devenue l'Autriche. Leur puissance augmentant, leur prééminence au milieu des Etats germaniques devint un pouvoir évident et la Germanie eut dès lors un chef, sinon un maître.

483. — **Les Cités Impériales.** — Tandis que le pouvoir impérial languissait, une chose importante se passait. La Germanie vit naître de grandes cités libres, Etats indépendants au milieu de leurs faibles voisins. Les cités impériales, au moment du développement de la féodalité, s'étaient divisées en deux classes. Quelques-unes d'entre elles tenaient leurs privilèges de l'Empereur lui-même, étaient ses vassales immédiates; d'autres étaient subordonnées à quelque seigneur féodal, et n'étaient sujettes de l'empire que par son intermédiaire. La situation de celles qui se trouvaient sous la dépendance directe de l'Empereur était beaucoup plus avantageuse que la situation de celles qui avaient des maîtres moins importants et plus proches. Le contrôle impérial tendait à être bien moins exigeant que la suzeraineté de princes qui, ayant à veiller à des intérêts moins grands que ceux qui occupaient l'Empereur, pouvaient augmenter leurs pouvoirs en les concentrant. Ils étaient toujours là, jaloux de tout mouvement d'indépendance de la part des villes de leurs domaines; l'Empereur, d'un autre côté, était souvent très loin, et n'avait guère

la possibilité d'être si vigilant. Il était toujours représenté par un délégué ; mais la présence de ce délégué n'empêchait pas beaucoup que la ville se gouvernât elle-même. Au XIII^e siècle même, cette espèce de contrôle disparut à la demande de quelques cités. On leur permit de devenir des « villes libres impériales », liées à l'Empereur uniquement par la foi jurée, et non par la présence d'une autorité réelle. La reconnaissance de leur indépendance et de leur importance fit encore un progrès lorsqu'elles furent admises à être représentées à la Diète de l'Empire, — ce qui ne tarda pas. Le rôle de ces grandes cités libres dans les affaires impériales fut l'un des plus importants parmi les rôles indépendants joués sur la scène confuse de cette époque troublée. Lübeck, Hambourg et Brème ont gardé jusqu'à nos jours une certaine situation privilégiée en qualité de villes libres dans l'Empire allemand (n^{os} 497, 500).

484. — **La Confédération Suisse.** — Presque à l'époque même où les Hasbourg prirent pour la première fois la couronne impériale et s'établirent dans le duché d'Autriche, quelques districts suisses qui dépendaient d'eux s'en séparèrent et se créèrent une indépendance qui n'a jamais été détruite d'une façon permanente. Schwyz, Uri et Unterwalden, les hardies petites communautés de montagnards groupées au sud du tranquille pays de Lucerne, et dont la lutte pour la liberté est le premier chapitre de la glorieuse histoire de la confédération suisse, faisaient partie des Etats des comtes de Habsbourg, dont les domaines héréditaires touchaient l'autre extrémité du pays de Lucerne et s'étendaient loin vers le nord, jusqu'aux bords du lac de Genève, ainsi que vers le sud et vers l'ouest. La région des Alpes contenait les grandes cités impériales de Zurich, Berne, Bâle et Schaffhouse ; Schwyz, Uri et Unterwalden prétendirent qu'elles étaient, comme ces cités, vassales immédiates de l'Empereur. Les comtes de Habsbourg, en dépit de leurs réclamations, se mirent en devoir de les soumettre. Le résultat fut une longue

lutte dans laquelle les trois petits cantons, auxquels se joignirent d'abord le canton voisin, Lucerne, puis Zurich, Glaris, Zug et Berne, finirent par remporter une victoire complète. La formation de cette fameuse ligue des trois cantons et des cités, connue d'abord sous le nom d' « Ancienne Ligue de la Haute Germanie » puis sous le nom définitif de Switzerland (La terre de Schwyz, en français Suisse), fit sortir de l'Empire germanique un des Etats les plus intéressants qu'on rencontre dans l'histoire. On peut dire que la Suisse a été le produit des forces tendant à la désagrégation dans l'Empire, la preuve vivante de son manque de cohésion. Dans le prochain chapitre, nous étudierons son développement politique avec l'attention spéciale qu'il mérite.

485. — **La Rivale de l'Autriche, la Prusse.**

— Tandis que le pouvoir de l'Autriche était en formation, un formidable rival lui naissait au Nord, formé par la Marche Septentrionale établie au dixième siècle pour former une barrière contre les incursions des Wendes. Des hommes énergiques et entreprenants avaient hardiment reculé les limites orientales de la Marche de manière à en faire un grand territoire, la Marche de Brandebourg. Au xv^e siècle, les fonctions de margrave tombèrent dans les mains d'une famille mieux douée que celle des Habsbourg, les Hohenzollern de Nuremberg. Sous leur direction, la Marche de Brandebourg vit en même temps augmenter son territoire et son pouvoir; elle engloba la Prusse, région de laquelle elle devait tirer plus tard son nom, et se trouva prête pour le grand rôle qu'elle devait jouer aux xvii^e, xviii^e et xix^e siècles. En 1640, Frédéric Guillaume, le Grand Electeur (1640-1688), entra en scène; il devait faire de sa puissance un des principaux éléments de la politique européenne. Son fils fut Frédéric, le premier « Roi de Prusse ».

486. — **Frédéric le Grand.** — Frédéric, le premier roi de Prusse, régna de 1688 à 1713. Son fils,

Frédéric Guillaume I^{er} (1713-1740) arrondit ses possessions du Brandebourg, amassa de l'argent et prépara l'armée avec laquelle son fils, Frédéric le Grand (1740-1786), devait compléter la grandeur de la Prusse. Le grand Frédéric enleva la Silésie à l'Autriche, puis, prenant sa part dans le partage inique et scandaleux de la Pologne, en 1772, combla la brèche qui séparait le Brandebourg de la Prusse orientale par la Prusse occidentale et la région de Metz, territoire déjà complètement allemand. Le second et le troisième partage de la Pologne, abandonnée de tous, en 1793 et 1795, ajoutèrent à la Prusse les territoires connus actuellement sous le nom de Prusse méridionale et de Prusse orientale.

La Prusse était dès lors prête à entrer définitivement en compétition avec l'Autriche sur la question de l'hégémonie allemande. Mais d'abord passa l'orage terrible des guerres napoléoniennes, qui devait balayer tout ce qui était vieilli dans l'organisation politique de l'Allemagne, et créer l'atmosphère favorable au dégagement de la nationalité allemande.

487. — **Napoléon : la Confédération du Rhin.** — Un des premiers actes de Napoléon, dans sa lutte avec l'Autriche et la Prusse, fut d'isoler ces deux grands Etats germaniques en formant entre eux une barrière au moyen des Etats germaniques inférieurs attachés aux intérêts de la France. L'Allemagne avait si peu de cohésion, l'Empire avait si peu fait des Allemands une nation unie que Napoléon put détourner de toute alliance, soit avec l'Autriche, soit avec la Prusse, tous les Etats Allemands, sauf le Brunswick et l'Electorat de Hesse. Parmi ces Etats, les principaux étaient sous la dépendance des Royaumes de Bavière et de Wurtemberg et du Grand-Duché de Bade. Napoléon forma avec ces Etats alliés

ce qu'on a appelé la « Confédération du Rhin » dont il se constitua le « Protecteur » et qui dura de 1806 à 1813.

488. — L'année 1806 avait également marqué la chute définitive du « Saint Empire Romain » aux destinées duquel les Habsbourg avaient si longtemps présidé. Le xviii^e siècle avait vu leur puissance décliner beaucoup ; les conquêtes foudroyantes de Napoléon les mirent à sa merci ; en 1806, François d'Autriche fut obligé d'abdiquer et de renoncer pour toujours au titre d'empereur. Il ne devait plus y avoir d'empire allemand avant que la Prusse eût pu en constituer un à son profit et que l'Autriche eût été dépouillée de sa situation prééminente en Allemagne.

489. — **La Confédération Germanique** (1815-1866). — Malgré la facilité avec laquelle il put diviser l'Allemagne afin de la conquérir, Napoléon finit par s'apercevoir qu'il avait lui-même fait naître un sentiment national qui devait le terrasser et le ruiner. En 1813, l'Allemagne se souleva, la Confédération du Rhin tomba en pièces, et tous les plans de Napoléon furent bouleversés. Il avait rendu à l'Allemagne l'inesmable service d'éveiller son patriotisme. Le Congrès de Vienne, qui se réunit à la fin de l'époque napoléonienne afin de reconstituer l'Europe, ne pouvait pas rendre la vie à l'Empire Germanique : il était mort, en fait, avant que Napoléon lui eût porté le dernier coup. Mais l'Allemagne ne devait pas rester dans un état de désagrégation. L'année 1815 vit la formation d'une nouvelle union entre les Etats Allemands, la Confédération Germanique, dont le lien, tout lâche qu'il était, les rapprochait plus étroitement les uns des autres qu'ils ne l'avaient jamais été depuis bien des générations. L'Autriche eut la présidence de la Confé-

dération. Le gouvernement appartenait à une Diète d'ambassadeurs envoyés par les trente-neuf Etats signataires (royaumes, duchés, cités, principautés); cette diète avait le droit d'intervenir entre les Etats pour toutes les questions qui concernait la Confédération en général; la Confédération entretenait une armée de 30,000 hommes. Cette union n'avait guère le caractère national : les grands Etats avaient à la diète une représentation prépondérante : l'Autriche dominait tout; chaque Etat, grand ou petit, pouvait faire ce qu'il voulait, avoir ses propres alliances, entreprendre ses propres guerres, pourvu qu'il défendit contre toute injustice l'un quelconque des Confédérés ou les intérêts de la Confédération. Mais c'était là un lien suffisant pour réunir les Etats Germaniques tandis que se développait le sentiment national, tandis que les révolutions politiques du siècle (1830 et 1848) donnaient une forme libérale aux institutions.

490. — **La Période de la Réforme Constitutionnelle.** — En 1848, la plupart des Etats allemands, sauf la Prusse, accordèrent à leurs populations un gouvernement constitutionnel. La même année un « Parlement national Allemand » se réunit à Francfort (siège de la Diète de la Confédération), et essaya d'élaborer un plan permettant une union plus étroite sous la direction de la Prusse; mais c'était tenter plus qu'il n'était possible, les temps n'étaient pas venus et l'essai échoua. Encore plus tôt, en 1833, la Prusse avait constitué une « Union douanière » (*Zollverein*), entre elle (1) et tous les Etats de la Confédération, sauf l'Autriche; le principe de la liberté commerciale était une base sur laquelle devaient s'appuyer plus tard les arrangements politiques desquels l'Autriche serait

(1) L'union ne comprenait pas à l'origine tous ces Etats; mais elle finit par les englober tous.

encore exclue. En 1850, la Prusse reçut des mains de son roi, au moins les formes d'un gouvernement libéral, avec des institutions parlementaires ; ces concessions qui, au début, n'étaient qu'un trompe-l'œil, devaient postérieurement servir de fondations à de plus réelles libertés populaires.

491. — **La Confédération de l'Allemagne du Nord** (1867-1871). — Finalement, en 1866, la rupture devint ouverte entre la Prusse et l'Autriche. Le résultat fut une guerre de six semaines dans laquelle l'Autriche fut complètement battue et humiliée. La confédération de 1815 tomba en pièces ; la Prusse amena les Etats protestants de l'Allemagne du Nord à former avec elle la « Confédération de l'Allemagne du Nord » ; les Etats du centre, la Bavière, le Wurtemberg, le grand duché de Bade, etc., se tinrent quelque temps à distance, et l'Autriche se trouva définitivement exclue des affaires politiques en Allemagne.

492. — **L'Autriche hors de l'Allemagne.** — Depuis lors, l'Autriche, à l'origine puissance prédominante en Allemagne, s'est vouée à la tâche d'amalgamer les diverses nationalités de l'Europe méridionale qui se trouvent sous son hégémonie, et s'est trouvée devenir ainsi, pour une grande partie, un Etat non allemand. La Prusse a pris, à sa place, la tête de l'Allemagne. Pendant ce temps, la Prusse a également augmenté son territoire de plus d'un cinquième. La recomposition de l'Europe faite par les Congrès de Vienne, en 1815, lui donna la Poméranie Suédoise et la moitié septentrionale de la Saxe ; la guerre de 1866 lui confirma la possession du Schleswig-Holstein, du Hanovre, de la Hesse-Cassel, de la Hesse-Nassau et de Francfort.

493. — **L'Empire Allemand.** — La dernière impulsion fut donnée à l'union allemande par la guerre franco-prussienne de 1870-1871. Les brillants succès que remporta la Prusse dans cette lutte virent croître le patriotisme allemand en haine de la France, dissipèrent la froideur des Etats du centre à l'égard de leur puissant voisin du Nord ; ils se joignirent au reste de l'Allemagne ; et l'Empire Allemand fut proclamé (Palais de Versailles, 18 janvier 1871).

LE GOUVERNEMENT DE L'EMPIRE

494. — **L'Autriche et l'Allemagne : Caractère de l'Empire Allemand.** — Quand il cessa d'être empereur du saint Empire Romain (1806, n° 488), François I^{er} resta empereur d'Autriche. Il avait pris ce titre en 1804 ; et, depuis lors, il y a toujours eu — ce qu'il y avait même depuis longtemps en réalité — un Empire Autrichien. En 1871 est né à ses côtés un nouvel Empire Germanique, mais les deux Empires sont totalement dissemblables. L'Empire autrichien, quoique revêtant la forme d'une monarchie double, l'Autriche-Hongrie, est formé des possessions héréditaires de la maison de Habsbourg ; l'Empire Allemand, d'un autre côté, est un état fédéral composé de quatre royaumes, six grands-duchés, cinq duchés, sept principautés, trois villes libres, et le domaine impérial d'Alsace-Lorraine, ces terres étant unies dans une grande « corporation de droit public » sous la présidence héréditaire du roi de Prusse. Son empereur est son président, non son monarque.

495. — Les quatre royaumes sont : la Prusse, la Bavière, la Saxe et le Wurtemberg ; les grands-duchés, ceux de Bade,

de Hesse, de Mecklembourg-Schwerin, de Saxe-Weimar, d'Oldenbourg et de Mecklembourg-Strelitz ; les duchés, ceux de Brunswick, de Saxe-Meiningen, d'Anhalt, de Saxe-Cobourg, et de Saxe-Altenbourg ; les principautés, celles de Waldeck, de Lippe, de Schwarzbourg-Rudolstadt, de Schwarzbourg-Sondershausen, de Reuss-Schleiz, de Schaumbourg-Lippe et de Reuss-Greiz ; les villes libres sont : Hambourg, Lübeck et Brème.

496. — **Les États Allemands du Centre et l'Empire.** — Le premier pas dans le sens de l'union qui existe aujourd'hui a été fait en 1870, quand Bade, la Bavière et le Wurtemberg, craignant que le but de Napoléon III fût de conquérir les États allemands du Centre ou de renouveler la Confédération du Rhin, épousèrent décidément le parti de la Prusse et de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Tandis que le siège de Paris se continuait, ces trois États envoyèrent des délégués au roi Guillaume, à Versailles, et s'unirent formellement à leurs compatriotes du Nord ; la Confédération de l'Allemagne du Nord devint la Confédération Allemande, avec le roi Guillaume pour Président. Puis, presque immédiatement après, l'influence des circonstances firent faire aux Confédérés un pas de plus ; sur la proposition du roi de Bavière, le Président-Roi fut couronné Empereur, et la Confédération allemande devint l'Empire d'Allemagne (1).

497. — **Le Caractère de l'Empire.** — Ces changements survenus parmi les membres et les titres de l'union ne modifièrent pas cependant, tout d'abord, sa constitution. L'Union resta un état fédéral, dont le roi de Prusse n'était que le Président, et non le monarque. Sa législation et ses pouvoirs ne furent pas radicalement changés. Certes, la Prusse était très

(1) La Constitution actuelle de l'Empire porte la date du 16 avril 1871.

grande : au point de vue du territoire, elle était plus de trois fois plus importante que tous les autres États réunis ; sa population était les trois cinquièmes de celle de l'Allemagne entière ; le roi de Prusse avait d'autres moyens de se poser en maître que ceux que lui attribuait la loi. Mais, comme empereur, il occupe non un trône héréditaire, mais seulement une charge héréditaire. La souveraineté ne réside pas en lui, mais dans « l'union des princes fédéraux allemands et des villes libres ». C'est le principal fonctionnaire d'une grande corporation politique, dont le but est de « constituer une union éternelle pour protéger le royaume et assurer le bien-être du peuple allemand ».

498. — **L'Empereur.** — Cependant, les prérogatives constitutionnelles de l'Empereur sont fort importantes. Contrairement à d'autres présidents, il est irresponsable ; il ne peut pas être révoqué, sa charge appartenant, sans aucune possibilité d'aliénation, au trône de Prusse, que celui qui l'occupe soit roi ou simplement régent. Il convoque, ouvre, ajourne et renvoie les deux Chambres du Parlement fédéral, le *Bundesrath* et le *Reichstag* ; il peut dissoudre ce dernier, avec le consentement du *Bundesrath*. Il nomme, et peut révoquer quand il le veut, le Chancelier de l'Empire, qui est à la fois le pivot central de toute l'administration impériale et le président du *Bundesrath* ; il nomme aussi, sous le contreseing du Chancelier, tous les fonctionnaires inférieurs du service impérial, qu'il peut aussi révoquer, également avec le contreseing du Chancelier. Il contrôle les affaires étrangères de l'Empire et commande ses forces militaires ; et en cette capacité de commandant en chef de l'armée impériale, il lui appartient, sur la proposition du *Bundesrath*, de forcer à l'obéissance

les Etats de l'Empire qui peuvent, à un moment quelconque, négliger à dessein et opiniâtement de remplir leurs devoirs fédéraux. Il a, en somme, au plus haut point, les fonctions exécutives et représentatives qui caractérisent actuellement le chef d'un puissant Etat constitutionnel. Son pouvoir comme Empereur est limité nettement, ce qui marque d'une façon précise le caractère fédéral de l'Empire et fait de lui un Etat gouverné par le droit et non par le bon plaisir ; mais néanmoins ce pouvoir est encore très vaste. Si l'on ajoute à cela qu'à ses pouvoirs de président héréditaire il joint ses privilèges de roi de Prusse, et qu'en qualité de roi de Prusse, il est le membre le plus important de l'Union, on comprend qu'il puisse se regarder comme le souverain le plus puissant de notre époque. (Comparez n^{os} 415, 418, 423, 746, 761, 775, 796, 813, 823, 860, 889, 1329, 1381, 1382.)

499. — **La Souveraineté de l'Empire au point de vue de la Législation.** — L'union présente des Etats allemands est si complète, si différente d'une simple confédération, que le pouvoir souverain de l'Empire au point de vue de la législation est, en théorie, illimité. Par des modifications constitutionnelles, il peut déplacer les limites posées par la Constitution entre son domaine et le domaine des Etats pris individuellement, autrement dit les changer sans le concours des Etats ; il peut aussi enlever aux Etats les pouvoirs qui leur sont réservés. Aussi, jusqu'à un certain point, peut-on dire que les Etats particuliers ne peuvent agir en maîtres que par la tolérance de l'Empire, en vertu de sa seule volonté (1). Les modifications apportées à la Constitution ne sont soumises ni au peuple ni au gouverne-

(1) LABAND, *Le Droit public de l'Empire allemand*, édition française, collection Boucard et Jèze, t. 1, p. 149 et suiv.

ment des Etats : elles n'ont pas à passer par une procédure spéciale, comme en France (n° 411). Elles sont élaborées et votées comme des lois ordinaires. Les seules limitations qu'on ait mises à leur adoption sont, d'abord, que quatorze votes négatifs au *Bundesrath* font repousser une modification proposée, et, en second lieu, qu'aucun Etat ne peut être privé d'un droit que lui a garanti la Constitution, sans son propre consentement. Le pouvoir législatif de l'Empire a commencé par occuper entièrement le champ de la loi contractuelle, de la loi commerciale, et de la loi criminelle ; par un amendement à la Constitution, du 20 décembre 1873, il a été étendu à toute la législation civile. Pendant quelque temps, l'Empire n'a pas fait tout ce qu'il pouvait faire dans ces matières importantes, mais, maintenant, il a promulgué, outre un Code de commerce et un Code pénal complets, un Code civil également complet qui, en pratique, a fondu toutes les législations particulières aux Etats dans la législation générale de l'Empire.

500. — **Le Bundesrath : sa Composition, son Caractère.** — L'organe central et caractéristique de l'Empire est le *Bundesrath*, le Conseil Fédéral, qui est, au double point de vue de la législation et des fonctions, l'héritier direct de la Diète de l'ancienne Confédération. Dans sa forme, en théorie et en fait, le *Bundesrath* est un Conseil d'ambassadeurs. Ses membres représentent les gouvernements des Etats qui les envoient siéger, et sont accrédités auprès de l'Empereur en qualité d'agents diplomatiques, de plénipotentiaires *chargés d'affaires*, qu'il doit protéger comme il protège les représentants des Etats étrangers. Une des conceptions fondamentales de la Constitution allemande est que le corps formé par les souverains allemands et les sénats des trois villes libres,

considéré en bloc, — *tanquam unum corpus* — est le dépositaire de la souveraineté impériale (1), et le *Bundesrath* est l'organe de ce corps. C'est pour cette raison que c'est par lui que s'exprime la souveraineté de l'Empire. L'Empereur n'exerce pas la souveraineté: il y participe seulement comme roi de Prusse, en tant qu'il s'agit de questions intéressant l'Empire, et ce, par l'intermédiaire seul des membres prussiens du *Bundesrath*. Naturellement, il résulte de ce principe que les membres du *Bundesrath* ne sont que les agents de leurs gouvernements, qu'ils agissent d'après leurs instructions, et leur adressent des rapports réguliers sur ce qui se passe au *Bundesrath*. Les votes d'un Etat sont valables, que ses représentants les aient émis conformément ou non à leurs instructions; mais les délégués sont responsables devant les autorités de leur pays toutes les fois qu'ils ont transgressé leurs instructions. En fait, ils sont généralement eux-mêmes membres du gouvernement qu'ils représentent, remplissent dans leur pays de hautes fonctions administratives et représentent leur gouvernement aux assemblées législatives locales en même temps qu'au *Bundesrath*. Le *Bundesrath* sert ainsi, — il a été institué pour cela, et c'est ainsi qu'on se servait de lui quand existaient seuls les liens plus lâches de l'ancienne Confédération, — de corps consultatif, de guide; c'est un cabinet impérial élargi, dans lequel les ministres responsables des divers Etats se réunissent pour examiner toutes les questions d'intérêt général, qu'elles affectent l'élaboration ou l'application des lois.

501. — **La Représentation des Etats au Bundesrath.** — Les Etats de l'Empire ont des représentations inégales, proportionnelles à l'étendue

(1) LABAND, *op. cit.*, t. 1, p. 358 et suiv..

de leurs territoires. La Prusse a dix-sept voix ; la Bavière, six ; la Saxe et le Wurtemberg, chacun quatre ; Bade et la Hesse trois ; le Mecklembourg-Schwerin et le Brunswick, deux ; les dix-sept autres Etats ont chacun une voix. Les votes de tous les Etats ayant plus d'une voix sont donnés ensemble, en bloc, et tout Etat peut voter, que tous ses représentants soient présents ou non.

502. — Les membres du *Bundesrath* sont envoyés siéger ou se voient enlever leurs pouvoirs suivant le bon plaisir de leurs gouvernements respectifs, en agents responsables qu'ils sont ; et leur responsabilité constante rend à peu près inutiles les instructions formelles qu'ils reçoivent sur le sens dans lequel ils doivent voter à propos de telle ou telle question. Les petits Etats ont trouvé très onéreux l'obligation d'entretenir des représentants à titre perpétuel ; et comme la loi n'exige pas que les délégués soient choisis parmi les citoyens mêmes de l'Etat représenté, ils ont pris l'habitude de faire des économies et de conserver leurs droits tout à la fois, en s'entendant pour entretenir des représentants communs. Des groupes d'Etats s'entendent ainsi, et chaque groupe délègue ses pouvoirs à une seule personne, qui est autorisée à représenter tous les Etats du groupe. Cependant, depuis 1880, la session du *Bundesrath* a été partagée en deux périodes, dans l'une desquelles on examine les questions les plus importantes de l'année ; pendant cette partie de la session, chaque Etat est obligé de voter, s'il veut le faire, par l'intermédiaire de son délégué spécial. Pendant le reste de la session, on règle les affaires courantes et la représentation commune est autorisée.

503. — La portée de la disposition constitutionnelle qui veut que des modifications ne puissent être apportées à la constitution que si on ne trouve pas quatorze voix opposantes au *Bundesrath* est absolument évidente. Une entente des petits Etats peut faire échec à tout amendement constitutionnel proposé par les grands Etats ; et la Prusse seule peut barrer le passage à toute modification à laquelle elle est

opposée. Les dix-sept voix de la Prusse d'un côté et les dix-sept voix des petits Etats de l'autre constituent, on peut le dire, l'équilibre du système, si tant est que quelque chose puisse, en Allemagne, faire équilibre à la puissance prussienne.

504. — **Attributions du Bundesrath.** — Le *Bundesrath* occupe dans le système allemand une place qui n'est pas, jusqu'à un certain point, sans analogie avec celle que le Sénat occupait dans le gouvernement romain (nos 171-174). Il est, pour ainsi dire, le légataire universel de la Constitution. Toutes les fonctions qui ne sont pas attribuées spécialement à une autre autorité constitutionnelle lui appartiennent, et, en principe, rien n'est étranger à sa juridiction. Il a un caractère composite, et c'est, dans l'Empire, l'organe prééminent par excellence, c'est en même temps un corps administratif, un corps législatif et un corps judiciaire.

505. — En qualité d'Assemblée législative, il préside à l'élaboration des lois. Le *Reichstag* a le droit d'initiative, mais, en pratique, il l'exerce très peu. La plupart des projets de loi passent d'abord par le *Bundesrath* et, sanctionnés par lui, vont au *Reichstag*. Une fois votés par la chambre populaire, ils retournent au *Bundesrath*, qui les adopte à nouveau. De plus, toutes les lois les plus importantes sont élaborées par les fonctionnaires impériaux et présentées au *Bundesrath* par le Chancelier, qui est non seulement le président de la Chambre fédérale, mais encore le chef de la délégation prussienne. Ainsi, c'est en réalité la Prusse qui préside à l'élaboration des lois. C'est à elle qu'appartient la principale initiative, et c'est de la Chambre fédérale, dans laquelle elle a dix-sept voix, que viennent d'ordinaire toutes les mesures

importantes. Le *Reichstag* a, naturellement, le droit d'amendement, et il l'a parfois exercé avec hardiesse, mais rien de ce qu'il propose ne peut prendre la forme d'une loi sans l'assentiment du *Bundesrath*, qui guide et surveille tout dans l'Empire. Le consentement du *Bundesrath*, comme celui du *Reichstag*, est nécessaire toutes les fois qu'il s'agit d'un traité touchant une question qui tombe dans les attributions législatives de l'Empire.

506. — Les projets envoyés du *Bundesrath* au *Reichstag* y sont en général soutenus, sinon par le Chancelier lui-même, au moins par des membres de la Chambre fédérale spécialement délégués à cet effet ; et le *Reichstag* est généralement prévenu des amendements que le *Bundesrath* est disposé à accepter. Cependant, tous les membres du *Bundesrath* ont le droit d'assister aux séances du *Reichstag* et d'y exprimer leur opinion sur la loi dont il est question, même quand cette opinion n'a pas été celle de la majorité du *Bundesrath*.

507. — Le rôle *administratif* de la Chambre fédérale peut être résumé en un seul mot : le *contrôle*. Elle examine toutes les déficiences, toutes les lacunes qu'elle peut découvrir dans les règlements administratifs de l'Empire relatifs à l'exécution des lois, et peut toujours, quand il n'y a pas été remédié autrement, formuler les règlements nécessaires pour corriger ces déficiences et combler ces lacunes. De plus, elle a sa part dans le choix de quelques-uns des fonctionnaires les plus importants du service impérial. Elle nomme ou élit les membres de la Cour des Comptes, de la Cour Suprême de l'Empire (*Reichsgericht*), et de la « Chambre de Discipline » ainsi que les fonctionnaires qui administrent les fonds des pensions impériales, et ceux qui dirigent la Banque impériale. Elle confirme encore, soit directement, soit par l'in-

termédiaire d'un de ses comités, la nomination des consuls et des fonctionnaires qui contrôlent, au nom de l'Empereur, les droits et les taxes imposés par les Etats conformément aux lois de l'Empire. On peut encore compter parmi les attributions exécutives du *Bundesrath* ce fait que son consentement est nécessaire pour déclarer la guerre (sauf au cas d'invasion ; alors l'Empereur peut agir seul), pour dissoudre le *Reichstag* pendant une session et pour forcer à l'obéissance un Etat de l'Empire.

508. — Les attributions *judiciaires* du *Bundesrath* découlent en partie de son caractère de principal conseil administratif de l'Empire. Quand il agit en cette qualité, beaucoup de ses décisions ont l'autorité de décisions émanant d'une cour d'appel suprême en matière administrative. Mais sa juridiction en qualité de tribunal s'étend bien au-delà des questions administratives. Il peut déclarer coupable un Etat de l'Empire, et ordonner les mesures exécutives à prendre contre lui. Il constitue la Cour Suprême en cas de déni de justice à l'égard d'un individu devant un tribunal local, lorsque ce déni provient d'un défaut ou d'une insuffisance de la loi de l'Etat auquel appartient le tribunal ; ceci indépendamment du pouvoir qu'il a, en pareil cas, d'obliger l'Etat en question à corriger sa législation et à accorder justice au requérant. C'est une cour d'appel pour tous les différends qui s'élèvent entre le gouvernement impérial et un Etat particulier, ou entre deux ou plusieurs Etats de l'Empire, quand il s'agit non de simples questions de droit privé (cas qui vont aux tribunaux civils ordinaires) mais de points de droit public.

509. — Au cas où les membres du *Bundesrath* ne peuvent arriver à s'entendre sur une conclusion pratique, le

pouvoir législatif tout entier est mis en branle, et on vote une loi qui met un terme à la controverse. Si, soit à cause de sa propre organisation, soit pour toute autre raison, il ne se considère pas comme devant trancher une question en qualité de tribunal, il peut déléguer ses pouvoirs judiciaires à un tribunal ou à des experts. C'est ce qu'il fit en 1877, dans la querelle entre la Prusse et la Saxe à propos de la ligne de chemin de fer Berlin-Dresde (1).

510. — **Organisation du Bundesrath.** — Le Chancelier de l'Empire est le président du *Bundesrath*. Il est nommé par le roi de Prusse et doit être également un des dix-sept représentants de la Prusse, car l'opinion générale, parmi les juristes constitutionnels allemands, est que le Chancelier doit être membre de la Chambre fédérale pour pouvoir la présider. En cas de partage des voix, celle du Chancelier est prépondérante : ce qui veut dire que *le côté en faveur duquel a voté la Prusse est celui qui l'emporte*, car le vote de la Prusse doit être pris en bloc : — le vote du Chancelier n'est pas son vote personnel, c'est la dix-septième partie du vote entier de la Prusse.

511. — Le Chancelier peut nommer un délégué chargé d'agir comme président en son absence ; une seule limitation est mise à ce pouvoir : s'il ne nomme pas un Prussien, il doit nommer un Bavarois. Il peut également se faire remplacer pour l'exercice de toutes ses fonctions, ce qui comprend la présidence du *Bundesrath*, à moins que cette présidence n'ait fait l'objet d'une délégation spéciale, — et à moins que, aussi, celui auquel il a délégué ses pouvoirs ne soit pas membre du Conseil fédéral.

512. — Comme il constitue non seulement l'organe législatif, mais encore l'organe administratif de l'empire, le *Bundesrath* peut être réuni sans qu'on convoque le *Reichstag*. Il doit être convoqué si un tiers de ses membres le

(1) LABAND, *op. cit.* t 1, p. 406, note 2.

demandent. De plus, son travail se continue de session en session; on le reprend à chaque session, là où on l'avait laissé à la fin de la session précédente, disposition qui donne à ses actes efficacité et rapidité. Ses séances sont secrètes : on leur doit le secret des délibérations d'un cabinet politique. Ses compromis et ses querelles ne transpirent pas au dehors.

513. — La législation impériale ne contient aucune disposition relative à la nécessité d'un *quorum* dans le *Bundesrath*. Les jurisconsultes allemands considèrent que ses délibérations seraient valables, après convocation régulière, si le seul chancelier, son président, était présent. Aucun Etat ne peut voter sur une question dans laquelle il n'est pas intéressé.

514. — **Les Comités.** — Le *Bundesrath* se conforme à l'habitude des autres corps délibérants, en renvoyant les diverses questions qui lui sont soumises à des comités spéciaux recrutés parmi ses membres. Il a aussi, comme ces autres corps, certains comités permanents. Il y en a trois : le Comité de l'Alsace-Lorraine, le Comité de la Constitution et le Comité de l'Ordre du Jour.

Cependant, ce qui est bien plus important, ce sont huit délégations de ses membres qui, bien qu'appelées comités, devraient plutôt porter le nom de *Commissions*, car, comme le comité exécutif du Congrès américain, au temps de l'ancienne Confédération (n° 1069), elles continuent à siéger pendant les intersessions de la Chambre qu'elles sont censées représenter. Parmi ces commissions, deux sont nommées par l'empereur, celle de « l'Armée de terre et des Fortifications » et celle de « la Marine »; cinq sont nommées chaque année par le *Bundesrath*, celles des « Tarifs et Impôts », du « Commerce », des « Chemins de fer, des Postes et des Télégraphes », de la « Justice » et des « Comptes » (*Rechnungswesen*) ; la huitième, la plus importante,

la « Commission des Affaires Etrangères », se compose de représentants de la Bavière, de la Saxe et du Wurtemberg, plus deux autres membres choisis par le *Bundesrath*. Cinq Etats au moins doivent être représentés dans chacune de ces commissions, et la Prusse doit toujours être un des cinq, sauf pour la Commission des Affaires étrangères. Dans celle-là, la Prusse n'a pas besoin d'être représentée; elle s'est donné à elle-même, par l'intermédiaire de son roi, qui est également l'Empereur, la direction de toutes les affaires étrangères de l'Empire; la Commission est nommée tout simplement pour veiller à la continuité des relations internationales, et pour informer de temps à autre les Etats de la situation extérieure. Elle n'a pas à préparer de conclusions pour le *Bundesrath*, ni à lui présenter de rapports; elle sert à recevoir les communications concernant les affaires étrangères de l'Empire, et à échanger des observations à leur sujet avec l'administration impériale (1). Son action se trouve être ainsi indépendante de ses liens avec le *Bundesrath*; c'est la principale différence qui existe entre elle et les autres commissions, qui n'ont guère de relations qu'avec le *Bundesrath*, et dont le principal devoir est de lui présenter des rapports.

515. — En dehors du droit qu'ont ces Etats d'être représentés dans la Commission des Affaires Etrangères, dont la Bavière a la présidence, le Wurtemberg, la Bavière et la Saxe ont aussi le droit de l'être dans les Commissions de l'Armée de terre et des Fortifications et de la Marine, que l'Empereur a le privilège de nommer. La Prusse a la présidence de toutes les commissions, sauf de celles des Affaires Etrangères. Chaque Etat représenté dans une commission y a une voix, et la majorité simple décide.

(1) LABAND, *op. cit.*, t. I, p. 380.

516. — **Le Reichstag; son Caractère, sa Compétence.** — On serait amené à faire des erreurs énormes si l'on considérait le *Bundesrath* et le *Reichstag* comme les deux Chambres d'un Parlement impérial, ne différant l'une de l'autre que comme le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis, c'est-à-dire simplement en ce que la Chambre Haute est constituée différemment, et possède certaines attributions n'ayant pas le caractère législatif. En réalité, le *Bundesrath* et le *Reichstag* sont, l'un vis-à-vis de l'autre, dans une situation très différente. Le *Bundesrath* est l'organe souverain de l'Empire, le représentant plein d'autorité du « corps des souverains allemands et des Sénats des cités libres. » Bien qu'il prenne l'initiative de la plupart des lois de l'Empire, l'élaboration de la législation n'est pas plus particulièrement son affaire que la surveillance de l'administration ou l'exercice des fonctions judiciaires. Il représente l'administration, et gouverne : le *Reichstag* représente le peuple allemand, et contrôle. Le contrôle du *Reichstag* s'exerce, non seulement par le rôle qu'il joue dans l'élaboration des lois, mais aussi par la sanction qu'il donne ou refuse à certaines ordonnances pour la validité desquelles la Constitution rend son concours nécessaire ; par le pouvoir qu'il a de refuser de voter les lois sans lesquelles on ne peut mettre à exécution les traités ; par son droit d'enquête sur la conduite des affaires ; enfin par son droit de remontrance. Ses pouvoirs ne sont pas énumérés limitativement ; exercés sous une forme ou sous une autre, ils sont aussi vastes que l'activité de l'Empire. La compétence législative de l'Empire est, depuis 1873, légalement illimitée en ce qui concerne le droit privé : elle couvre tout le champ du droit civil et du droit criminel.

517. — **Composition du Reichstag.** — Le Reichstag représente, non pas les Etats ou le peuple des divers Etats considérés séparément, mais le peuple allemand tout entier. La représentation est établie sur la base d'un représentant pour cent trente et un mille habitants. Cependant, les représentants sont élus par districts, à raison d'un par district, et aucun district ne peut chevaucher sur la ligne de séparation de deux Etats et comprendre ainsi des territoires appartenant à plus d'un Etat. C'est pourquoi, un Etat quelconque de l'Empire ayant moins de cent trente et un mille habitants peut, néanmoins, constituer un district et envoyer un représentant au *Reichstag*.

518. — Le Reichstag d'aujourd'hui comprend trois cent quatre-vingt-dix-sept membres ; sur ce nombre, la Prusse en envoie deux cent trente-cinq, environ les trois cinquièmes du total. Les districts électoraux, tels qu'ils sont à l'heure actuelle, ont grand besoin d'être modifiés. Ils ont été fixés il y a si longtemps que Berlin, qui possède maintenant plus d'un million et demi d'habitants, n'a que six représentants au *Reichstag*.

519. — Les membres du Reichstag sont élus pour cinq ans au suffrage universel et au scrutin secret. L'âge auquel un Allemand peut voter est de vingt-cinq ans ; c'est également à cet âge qu'il peut être élu au *Reichstag*.

520. — Les districts électoraux sont déterminés dans les Etats du Nord conformément à des lois qui remontent à l'époque de la Confédération de l'Allemagne du Nord ; en Bavière, ils le sont par le Parlement bavarois ; dans les autres Etats du Sud, par le *Bundesrath*. Les subdivisions des districts, les sections électorales, sont établies par les administrations des Etats.

521. — Pour être élu, il faut la majorité absolue, comme

en France (n° 405). Au cas où aucun candidat n'obtient cette majorité, le commissaire des élections, — fonctionnaire nommé par l'administration dans chaque district, — ordonne qu'il sera procédé à une nouvelle élection dans les quatorze jours qui suivent la publication du résultat de la première, les votes devant se concentrer sur les deux candidats ayant obtenu le plus de voix. Si, lors de cette seconde élection, on obtient une égalité de voix, le sort décide.

522. — Les élections au *Reichstag* ont lieu, non à des époques fixées par la loi, mais à des jours fixés par un décret du pouvoir exécutif, comme en France (n° 405). Car le *Reichstag* peut être dissous par l'Empereur, avec le consentement du *Bundesrath* (vote auquel la Prusse concourt), avant la fin de son mandat régulier de cinq ans.

523. — En cas de dissolution, de nouvelles élections ont lieu dans les soixante jours, et le *Reichstag* doit se réunir dans les quatre-vingt-dix jours. L'Empereur peut aussi ajourner le *Reichstag* sans son consentement (ou, en d'autres termes, le proroger) une fois pendant toute session, et pour trente jours au plus.

524. — **Sessions du Reichstag.** — Le *Reichstag* se réunit sur la convocation de l'Empereur, qui doit le convoquer au moins une fois par an et qui peut le faire plus souvent. Il doit en même temps convoquer le *Bundesrath*. Les séances du *Reichstag* sont publiques ; il ne peut pas les rendre privées. Une séance privée n'est considérée, légalement, que comme une conférence privée entre les membres du *Reichstag* et on n'y peut prendre aucune décision suivie d'effet.

525. — Les membres du *Reichstag* qui acceptent de l'Empire ou d'un des Etats des fonctions salariées ou quelque charge impériale ou locale leur donnant un rang plus élevé ou un pouvoir plus grand que ceux qu'ils possédaient au

moment de leur élection doivent démissionner et se représenter devant les électeurs (comparez n° 865).

526.--**Organisation du Reichstag.**--Le *Reichstag* élit son président, ses deux vice-présidents et ses secrétaires. Pour faciliter la besogne, il se divise lui-même, par tirage au sort, pour le temps de la session, en sept « Sections » (*Abtheilungen*), chaque section contenant, autant que possible, le même nombre de membres. Ces sections se partagent le travail qui consiste à vérifier l'élection des membres et à choisir les comités spéciaux. Le *Reichstag* n'a pas de comités permanents ; mais de temps en temps, selon les nécessités du moment, on nomme des comités temporaires chargés de faire des enquêtes pour la Chambre et d'en présenter les résultats dans des rapports généraux. Ce sont ces comités que les « sections » choisissent. Chaque section envoie un certain nombre de membres siéger dans chaque comité. Les chefs de parti, cependant, fixent toujours auparavant la répartition des places dans les comités, et les sections ne font que suivre leurs décisions dans la matière. De plus, les projets du gouvernement ne sont pas renvoyés aux comités. Les comités ne jouent pas, dans l'examen des affaires, le rôle joué par les commissions de la Chambre des Députés française (n° 432-434). Le *quorum* est formé par la moitié de ses membres ; enfin la majorité absolue est nécessaire pour la validité d'un vote.

527. — **Election du Bureau.** — La constitution initiale d'un *Reichstag* nouvellement élu est intéressante. Il se réunit sous la présidence de son membre le plus âgé ; puis il élit son président, deux vice-présidents et des secrétaires ; le président et les vice-présidents sont nommés seulement pour quatre semaines. A l'expiration de ces quatre semaines, un président et des vice-présidents sont élus pour le reste de la session. Aucun membre du bureau n'est élu pour

toute la législature, comme en Angleterre et aux Etats-Unis : à l'ouverture de chaque session annuelle une élection a lieu. Cependant, c'est seulement à la première session de la législature qu'il y a, pour ainsi dire, une élection d'essai pour quatre semaines.

528. — **Pouvoir du Reichstag : le Budget.** — Le *Bundesrath*, comme nous l'avons dit, gouverne : le *Reichstag*, dans une certaine mesure, contrôle ; mais seulement dans une certaine mesure. Son acceptation est nécessaire pour la validité de toutes les lois. Bien que le *Bundesrath* ait le droit d'initiative, il ne peut légiférer sans la coopération de la Chambre populaire. Comme les autres assemblées populaires, le Reichstag vote aussi les impôts et critique aisément le gouvernement quand il demande de l'argent. Mais le budget annuel, comme les autres projets de loi, lui vient du *Bundesrath*, dont il apporte déjà avec lui la sanction ; beaucoup de dispositions principales de la loi de finances sont, non pas annuelles, mais permanentes : l'armée, pour l'entretien de laquelle on demande les votes les plus importants, est organisée en périodes qui comprennent plusieurs années, et le paiement ne doit pas être refusé : il ne reste guère la possibilité du choix entre l'acceptation ou le refus que pour les dépenses nouvelles ou de second plan. Aucun ministre n'est responsable devant le *Reichstag* de ce qu'il fait ou de ce qu'il propose. L'Empereur peut dissoudre le *Reichstag* quand il le veut, avec le consentement du *Bundesrath*, et a fréquemment usé de ce droit, dans le but d'obtenir, grâce à de nouvelles élections, la majorité qu'il désirait. Le *Reichstag* a une influence sur les affaires, il peut remporter des victoires par des critiques persistantes et bien dirigées, il peut obliger à des changements dans l'orientation de la politique ; mais tout concourt

à prouver qu'il ne peut pas gouverner et que son rôle principal est non l'initiative, mais le contrôle.

529. — **Classes et Partis.** — La majorité de ses membres, en outre, sont des Prussiens, et la Prusse est, par dessus tout, un Etat militaire, habitué à l'action en masse et à l'obéissance instinctive dans une monarchie forte. Les classes sont également très marquées en Prusse. Une aristocratie territoriale active et influente donne à l'armée ses meilleurs officiers, à la cour ses plus dévoués serviteurs, aux assemblées publiques leurs chefs les plus conservateurs. Les partis qui réclament ce privilège démocratique luttent contre l'ancien prestige, contre les habitudes sociales, contre l'organisation et les préjugés de classes depuis longtemps établies. De plus, les partis nationaux sont coupés en tous sens par les sentiments et les intérêts différents des divers Etats de cet Empire inégal. La Prusse entretient la monarchie, qui irrite les Etats de moindre importance ; ses hommes d'Etat s'opposent aux progrès du libéralisme que les représentants des petits Etats verraient volontiers se développer. Cependant, il ne peut y avoir ni parti de gouvernement responsable, ni aucune sorte de règle constitutionnelle précise.

530. — **L'Administration Impériale.** — Tandis que la distinction entre les fonctions exécutives et législatives du gouvernement est assez nettement conservée en Allemagne, il n'y a pas, en pratique, de distinction aussi claire entre les fonctions exécutives et les fonctions judiciaires. Le pouvoir judiciaire est une branche du pouvoir administratif. Aussi l'expression « Administration Impériale » couvre-t-elle toute l'action gouvernementale dans l'Empire en matière non législative.

531. — Bien que la constitution impériale ait pour principe fondamental que « l'Empire a le pouvoir législatif souverain, les Etats ayant pour leur part l'autonomie », l'Empire n'a, jusqu'ici, occupé qu'une partie du champ qui lui est ainsi ouvert, et s'est fait une règle de se borner à surveiller, laissant aux Etats mêmes le soin de mettre à exécution les lois impériales.

532. — Tous les juges, sauf ceux de la Cour suprême impériale, par exemple les fonctionnaires des finances, les jaugeurs et les autorités militaires des districts, sont des fonctionnaires des Etats.

533. — **Le Chancelier de l'Empire.** — l'Empire a, néanmoins, ses propres organes administratifs distincts, par l'intermédiaire desquels, il prend, soit par une simple surveillance, soit par l'action directe, une part très importante et de haut contrôle dans les affaires ; la tête, le cœur de cette administration est le chancelier de l'Empire, fonctionnaire qui n'a son semblable dans aucun autre gouvernement constitutionnel.

534. — I. A un certain point de vue, le Chancelier peut être regardé comme le Sosie responsable de l'Empereur. Si l'on pouvait clairement concevoir l'idée d'un monarque constitutionnel responsable placé à côté d'un monarque constitutionnel irresponsable, duquel il tient son autorité, on se ferait ainsi une idée juste du caractère réel, sinon théoriquement vrai, du Chancelier de l'Empire Allemand. C'est le fondé de pouvoirs responsable de l'Empereur. Nommé par l'Empereur et révocable selon son bon plaisir, il est virtuellement, tant qu'il est en charge, le chef suprême de l'Etat, placé entre l'Empereur et le *Reichstag* pour servir de cible aux critiques, et être l'objet des châti-

ments à encourir. Ce n'est pas un ministre responsable au sens anglais ou français du mot (nos 427, 868, 869); il n'y a, à proprement parler, aucune responsabilité parlementaire en Allemagne. A beaucoup de points de vue, il est vrai, le chancelier occupe, vis-à-vis du *Reichstag*, à peu près la même position que celle d'un ministre français ou anglais vis-à-vis des représentants du peuple; il doit lui rendre compte de son administration, quand on l'oblige à accepter le débat. Mais un vote hostile ne le renverse pas. Sa « responsabilité » ne le force pas à donner sa démission, mais consiste simplement en ce qu'il est justiciable des lois. Il ne représente pas la majorité du *Reichstag*, mais il doit obéir aux lois.

535. — Cette « responsabilité » du Chancelier va jusqu'à couvrir non seulement l'Empereur, mais aussi tous les autres ministres. La Constitution de l'Empire ne connaît qu'un seul chef administratif, le Chancelier de l'Empire (1).

536. — La charge de Chancelier comprend si bien à elle seule toute l'administration que tous les pouvoirs qui ne sont pas spécialement attribués à d'autres appartiennent au Chancelier. Ainsi, excepté quand un envoyé spécial a été nommé dans ce but, c'est lui qui conduit toutes les négociations avec les puissances étrangères. Il est également chargé de faciliter les relations nécessaires entre le *Bundesrath* et le *Reichstag*.

Les rapports du Chancelier avec le *Reichstag* se résument dans l'obligation où il est de lui soumettre le budget annuel de l'Empire.

537. — II. Quand on pousse plus loin l'examen, on s'aperçoit que la charge de Chancelier est non-seule-

(1) LABAND, *op. cit.*, t. II, p. 30 et suiv.

ment le pivot de l'administration, mais encore la source d'où proviennent toutes les mesures administratives. Théoriquement au moins, elle personnifie absolument l'administration : les divers départements actuels sont ses rejets, ce sont les subdivisions du tout qu'elle constitue. Dans la classification officielle adoptée par les commentaires allemands de la loi constitutionnelle impériale, le Chancelier est une classe à lui tout seul (1). Il y a : 1° le Chancelier de l'Empire ; 2° les fonctionnaires administratifs ; 3° les fonctionnaires indépendants (c'est-à-dire spéciaux) des finances ; et 4° les fonctionnaires judiciaires. Le Chancelier plane sur toute l'administration impériale.

538. — III. L'autorité si vaste du Chancelier revêt encore un troisième aspect : il surveille l'application des lois impériales par les Etats. Par le moyen des lois impériales nombreuses que les divers Etats ont à appliquer, l'Empire peut non-seulement ordonner ce qui doit être fait, mais encore prescrire la manière dont ses lois doivent être exécutées : et le Chancelier est chargé de surveiller les Etats dans l'application de ces mesures. Ce faisant, il n'a pas cependant de rapports directs avec les fonctionnaires administratifs des Etats, mais seulement avec les gouvernements des Etats, devant lesquels ces fonctionnaires sont responsables. En cas de conflit entre le Chancelier et le gouvernement d'un Etat, le *Bundesrath* tranche le différend.

539. — Les dépenses résultant de l'application des lois fédérales par les Etats incombent aux trésors des Etats eux-mêmes et non au trésor de l'Empire. Ces frais payés par les Etats constituent une partie de leur contribution à l'entretien du gouvernement impérial. Les Etats sont obligés de faire

(1) LABAUD, *op. cit.*, t. II, p. 18.

des rapports réguliers au gouvernement impérial relativement à la manière dont ils appliquent les lois impériales.

540. — IV. Quand il agit en qualité de président du *Bundesrath*, le Chancelier n'est qu'un fonctionnaire prussien, et non un fonctionnaire impérial. Il représente, non l'Empereur, car l'Empereur, en tant que tel, n'a rien à faire au *Bundesrath*, mais le roi de Prusse.

541. — Presque toujours, depuis l'institution de l'Empire, le Chancelier a été en même temps le premier ministre prussien, en qualité de président du Conseil ; ce cumul est à la fois naturel et désirable. En laissant de côté la théorie, disons que le gouvernement prussien dirige les affaires impériales par l'intermédiaire du Chancelier.

542. — **Le Vice-Chancelier.** — Les lois impériales contiennent une double disposition relativement aux remplaçants du Chancelier. Comme nous l'avons déjà dit, en parlant de sa qualité de président du *Bundesrath*, il peut se nommer un délégué, des actes duquel il reste cependant responsable. De plus, une loi du 17 mars 1878 permet à l'Empereur de nommer un vice-chancelier *responsable*. Cette nomination, faite sur la proposition du Chancelier lui-même, donne au Vice-Chancelier tout ou partie des attributions du Chancelier, au cas où ce dernier ne pourrait tout faire lui-même, même s'il ne s'agit que d'une surcharge de travail ; le Chancelier est personnellement juge de l'opportunité de cette nomination. Le Chancelier peut également, à tout moment, reprendre les pouvoirs qu'il a confiés au Vice-Chancelier, et agir personnellement comme de coutume. Car, finalement, il est toujours responsable — même pour non-exercice de ses attributions. La création de la charge de Vice-Chancelier n'est qu'une commodité.

543. — **Affaires Etrangères.** — La pleine juridiction qu'a le gouvernement impérial sur les affaires extérieures de l'Empire, d'après la constitution,

n'enlève pas aux divers Etats le droit d'avoir leurs relations indépendantes avec les gouvernements étrangers : seulement elle restreint ces relations aux questions qui les concernent spécialement sans affecter immédiatement les intérêts de l'Empire. Les questions d'extradition, par exemple, de progrès des sciences et des arts, de rapports personnels et d'affaires dynastiques privées, et toutes questions qui touchent aux intérêts des citoyens pris individuellement, peuvent être tranchées, si les Etats le veulent, indépendamment du ministère impérial des Affaires Etrangères. Aussi les Etats ont absolument le droit d'envoyer des ambassadeurs pour s'occuper de leurs affaires constitutionnelles propres, comme l'Empire a le droit d'en envoyer pour s'occuper des questions plus importantes relatives à la paix et à la sage direction des affaires européennes, il peut donc souvent arriver que l'Empire et plusieurs Etats de l'Empire soient, en même temps, représentés séparément auprès du même gouvernement. En l'absence de représentants spéciaux d'un Etat, les intérêts personnels de cet Etat sont en général confiés au représentant de l'Empire. Le département de l'administration impériale qui est chargé des relations internationales de l'Empire s'appelle le Département des Affaires Etrangères (*das Auswärtige Amt*).

544. — **Affaires Intérieures.** — Le principe général en Allemagne est, comme nous l'avons dit, que l'administration est laissée en grande partie aux Etats, les autorités impériales n'exerçant qu'une surveillance générale. Mais les pouvoirs législatifs de l'Empire sont beaucoup plus vastes que ceux du gouvernement central de n'importe quel Etat fédéral. Les lois impériales déterminent sur beaucoup de points les textes que les Etats doivent appliquer, et entrent

constamment davantage dans le détail. De l'Empire émanent non-seulement les lois qu'il est très important d'avoir partout uniformes, — par exemple celles qui concernent le mariage et le divorce, — mais aussi les lois sur le domicile légal, sur les pauvres, sur les assurances, même les règlements sanitaires pour les animaux. De plus, la surveillance exercée sur l'application des lois impériales dans les Etats est très active et très systématique.

545. — **Poids et Mesures.** — Les méthodes de contrôle de l'administration impériale apparaissent clairement dans la question des poids et mesures. Les lois relatives aux poids et mesures étalons qui doivent servir dans le commerce sont votées par le parlement impérial, et appliquées par les fonctionnaires des Etats, dirigés et payés par les gouvernements locaux; mais un contrôle sévère est exercé de Berlin sur ces fonctionnaires. Il y a dans la Capitale un Bureau complet des Poids et Mesures (*Normal-Eichungskommission*) qui fournit les poids et mesures étalons, surveille tout le côté technique, et est en rapports directs et constants avec les fonctionnaires locaux, auxquels il envoie de temps à autre des instructions précises.

546. — **Monnaies.** — En ce qui concerne les Monnaies, le contrôle de l'Empire, comme on peut s'y attendre, est plus direct. Les Etats ne peuvent émettre de papier-monnaie, et la législation impériale seule détermine les émissions et le monnayage. Mais, même dans cet ordre d'idées, les Etats sont les agents de l'administration impériale. La frappe est confiée aux Monnaies des Etats, auxquelles le métal à frapper est distribué par parts égales. Cependant il, n'y a pas en réalité de monnaies locales, car les Monnaies des Etats ne sont que les agents du gouvernement impérial: elles ne frappent que ce qu'il leur a ordonné de frapper; elles fonctionnent sous la surveillance im-

médiate de commissaires impériaux ; et les frais occasionnés par ce travail sont payés par le trésor impérial. Elles ne sont Monnaies locales que parce que leurs fonctionnaires et employés sont inscrits sur les listes des fonctionnaires civils locaux et non des fonctionnaires impériaux. Sans aucun doute, l'Empire aurait créé des Monnaies impériales, s'il n'avait pas trouvé sous sa main les Monnaies locales tout installées.

547. — **Chemins de Fer.** — En ce qui concerne l'établissement des chemins de fer, la main-mise impériale est peu étendue. L'Empire a relativement peu exercé les pouvoirs très vastes que lui donnait à ce point de vue la Constitution. Virtuellement, il pourrait contrôler ; en pratique, il surveille et conseille seulement. Le Ministère des chemins de fer impériaux (*Reichs-Eisenbahnamt*) a des attributions consultatives plutôt qu'une autorité réelle ; il se propose surtout de veiller à la sécurité des trains et au bon état du matériel. L'Empire possède personnellement quelques lignes ; mais la plupart appartiennent aux divers Etats ; et les Etats sont obligés par la Constitution de les administrer, non d'une façon indépendante ou en se faisant concurrence, mais comme des parties du grand réseau allemand. Là encore, l'Empire s'est abstenu de faire voter des lois obligeant les Etats à obéir sur ce point à la Constitution ; peut-être est-ce parce que les Etats ont toujours été absolument d'accord. Ils se sont servi du *Bundesrath* comme d'une conférence officieuse dans cette question (bien que le *Bundesrath* n'ait aucune autorité, de par la Constitution, en pareille matière), et ils ont passé entre eux des arrangements satisfaisants.

548. — Les chemins de fer Bavaurois sont dans une situation particulière, car la Bavière est entrée dans la Confédé-

ration par un traité spécial. dans lequel elle s'est réservé une indépendance beaucoup plus grande que celle des autres Etats, sur les questions de l'Armée, des Chemins de fer et des Postes et Télégraphes.

549. — Dans un but militaire, l'Empire peut s'attribuer complètement la direction du service des Chemins de fer. C'est parce qu'ils peuvent être d'un grand secours en pareille matière que le Ministère des Chemins de fer impériaux insiste sur les questions de construction et de matériel. Les chemins de fer bavares eux-mêmes peuvent être mis sous le contrôle de l'Empire quand le pouvoir législatif impérial a formellement déclaré que les nécessités militaires de l'Empire imposaient ce contrôle. En ce qui concerne les chemins de fer autres que ceux de la Bavière, une simple résolution du *Bundesrath* suffit pour établir ce contrôle.

550. — L'obligation, pour les Etats, d'administrer leurs lignes en les considérant comme des parties d'un seul réseau comprend celles de faire circuler un nombre suffisant de trains pour répondre aux besoins du trafic des voyageurs et des marchandises, d'établir des voitures directes, de relier les points importants, d'assurer le confortable, etc...

551. — En temps de disette ou de crise, l'Empereur peut, sur l'avis du *Bundesrath*, prescrire l'établissement de tarifs réduits, dans certaines limites, pour le transport de certaines catégories de marchandises.

552. — **Postes et Télégraphes.** — En cette matière l'administration impériale est quelque peu compliquée. La Bavière et le Wurtemberg ont gardé leurs systèmes propres et une demi-indépendance dans leur administration ; il en est des Postes et Télégraphes dans ces deux pays comme des chemins de fer en Bavière ; ils ne sont soumis aux règlements impériaux qu'autant que cela est nécessaire pour assurer l'uniformité de leurs services postaux et télégraphiques avec ceux de l'Empire tout entier. Dans la plu-

part des Etats, les autorités impériales administrent directement ces services ; dans quelques-uns, la Saxe, la Saxe-Altenbourg, les deux Mecklembourg, le Brunswick et Bade, il y a une sorte d'association entre ces Etats et l'Empire. Cependant le principe général est que l'Empire contrôle.

553. — **Brevets, etc.** — Outre les attributions administratives qui sont relatives aux affaires intérieures dont nous venons de parler, l'Empire délivre des brevets d'invention, accorde des brevets de capacité aux capitaines de navires, aux ingénieurs des constructions navales, aux timoniers et aux pilotes ; il inspecte les navires en partance et atteste qu'ils sont bons à prendre la mer.

554. — **Questions Militaires et Navales.** — L'Empire, en tant que tel, a une flotte, mais pas de troupes. La Prusse est le seul Etat de l'Empire qui ait jamais entretenu une force navale, et elle a accepté de confier à l'Empire, qu'elle contrôle en réalité, la direction exclusive des affaires navales. Mais, au moins dans la forme, la chose est différente en ce qui concerne l'armée. L'armée est composée de contingents levés, équipés, exercés, et, sauf dans les plus hauts grades, commandés par les Etats. Cela, au moins, est dans la Constitution : la réalité est différente. Seuls, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg et le Brunswick ont gardé en fait des administrations militaires séparées. Les autres Etats ont abandonné leurs prérogatives militaires au roi de Prusse ; le Brunswick a lui-même organisé son contingent en imitant de la façon la plus étroite l'armée prussienne. Les privilèges de la Bavière lui permettent même de nommer le chef de son contingent. L'empereur est cependant général en chef et nomme tous les principaux officiers ; et les règles établies par l'Empire pour le recrutement, l'équipement, la discipline et l'entraînement des trou-

pes ainsi que pour les conditions d'admission et la hiérarchie des officiers, sont extrêmement minutieuses et obligent tous les Etats.

555. — **Finances.** — Les dépenses de l'Empire sont couvertes en partie par les revenus impériaux, en partie par des contributions fournies par les Etats. L'Empire ne perçoit aucun impôt direct ; ses revenus proviennent principalement des droits de douane et d'excise, de certains impôts sur le timbre, des bénéfices du service postal et télégraphique, des chemins de fer impériaux, de la Banque de l'Empire et autres choses analogues. Comme tout cela ne suffit pas, les Etats lui viennent en aide et contribuent au surplus de dépenses proportionnellement à leur population. Là encore, les Etats font beaucoup de la besogne qui devrait incomber réellement à l'Empire : les fonctionnaires des douanes, par exemple, sont des fonctionnaires des Etats agissant sous le contrôle impérial. Les bureaux des finances, comme tout ce qui touche au gouvernement impérial, sont sous la surveillance immédiate du chancelier de l'Empire.

556. — **Justice.** — Dans l'administration judiciaire, comme dans tant d'autres, l'Empire ne fait que contrôler et réduire en système. Les tribunaux des Etats sont aussi tribunaux impériaux : la loi impériale oblige à leur donner une organisation uniforme et les force à employer des modes uniformes de procédure ; à la tête du système judiciaire se trouve la Cour impériale (*Reichsgericht*) de Leipzig, créée en 1877, et qui constitue une cour d'appel suprême. Les gouvernements des Etats nomment les juges des tribunaux locaux et déterminent les ressorts judiciaires ; mais les lois de l'Empire fixent les conditions auxquelles doivent satisfaire les juges, ainsi que l'organisation

des tribunaux. Les décisions de la Cour de Leipzig donnent de l'uniformité à la jurisprudence.

557. — **La Qualité de Citoyen.** — Tout citoyen d'un Etat de l'Empire est citoyen de l'Empire et peut jouir des droits et immunités qui appartiennent à un citoyen dans toute les parties de l'Empire; mais la qualité de citoyen, bien qu'ayant, dans les Etats, son principe dans le *domicile*, n'est accordée que dans des conditions fixées par la loi fédérale. L'Empire détermine, dans presque tous les cas, cette question fondamentale du *statut* civil; et tout citoyen se trouve être d'autant plus directement, d'autant plus immédiatement citoyen de l'Empire. Néanmoins, il reste vrai en théorie que le droit de cité est d'abord acquis dans l'Etat, et que la qualité de citoyen de l'Empire découle de la qualité de citoyen dans l'Etat particulier, comme aux Etats-Unis. (Comparez nos 1121, 1124.)

LE GOUVERNEMENT DE LA PRUSSE

558. — L'organisation du gouvernement, en Prusse, a, pour celui qui étudie les institutions politiques de l'Allemagne, un double intérêt, une double importance. Tout d'abord, le roi de Prusse est Empereur d'Allemagne; la Prusse est l'Etat qui préside aux destinées de l'Empire et qui a un droit de contrôle général; et beaucoup de ses bureaux exécutifs servent d'agences administratives à l'Empire. Son gouvernement est, très réellement, l'organe et le représentant du gouvernement impérial. En second lieu, le système administratif de la Prusse est le type qui offre le plus grand développement du gouvernement local en

Allemagne. La Prusse s'est étudiée à être plus parfaite qu'aucun autre Etat d'Europe au point de vue de l'organisation administrative.

559. — **Les Phases du Développement de l'Organisation Administrative.** — Jusqu'à l'époque où elle est sortie de la longue période de développement pendant laquelle on ne la connaît que comme Marche de Brandebourg, jusqu'à l'époque où elle a pris sa place parmi les grandes puissances militaires de l'Europe, l'organisation administrative de la Prusse a été très informe, pas beaucoup plus avancée qu'au Moyen Age. Plus tard, sous le Grand Electeur et ses successeurs immédiats, quoique déjà bien sortie de ses habitudes primitives, la Prusse n'était guère plus qu'un Etat militaire, et son administration, bien que beaucoup plus développée, n'avait guère de pensée que pour l'armée. Ce n'est qu'après la période napoléonienne que son système gouvernemental devient un modèle de centralisation civile.

560. — **Les Progrès de la Centralisation.** — Le Grand Electeur soumit complètement à ses lois les assemblées qu'on appelait les Etats féodaux de la Marche. Ce fut également lui qui inaugura la politique de centralisation des affaires locales. Dans les villes, la chose fut assez simple. Il y eut peu d'opposition effective : les voies étaient déjà ouvertes. Là, les autorités militaires, représentant directement l'Electeur, étaient depuis longtemps souveraines en matière de police et autres questions analogues ; de plus, les ordonnances directes de l'Electeur réglaient les questions d'impôts et de finances et même modifiaient à volonté les privilèges municipaux. Etant donné le système déjà établi, ce ne fut pas long de faire des bourgmestres les créatures de la volonté

royale, ou de restreindre effectivement les fonctions municipales.

561. — Cependant, dans les provinces, ce fut tout autre chose d'écraser les privilèges locaux. La Prusse du Grand Electeur et de ses successeurs n'était plus la Marche de Brandebourg, mais la Prusse grandie par la conquête. Il fallait compter avec beaucoup « d'Etats » féodaux (assemblées provinciales) situés dans les diverses principautés qui constituaient le royaume ; et les « Etats », jouissant de prérogatives très anciennes, luttaient pied à pied avec opiniâtreté contre le pouvoir central. Ils étaient les canaux par lesquels la volonté du souverain devait passer tout d'abord pour influencer sur le gouvernement provincial, et ces canaux n'étaient aucunement ouverts. Ils insistèrent, pendant longtemps, avec succès, pour que les principaux fonctionnaires des provinces fussent nommés par eux ; et ils nommaient des hommes du pays, des hommes qui étaient des leurs. Ce ne fut que par des progrès lents et perfides que l'Electeur, ou ses successeurs, les rois de Prusse, firent de ces fonctionnaires provinciaux des serviteurs dévoués du roi.

562. — **Les Premiers Résultats de la Centralisation.** — Le système employé pour établir la centralisation, si tant est qu'il y ait eu un système, consistait à greffer le contrôle de l'autorité centrale sur les éléments de gouvernement local légués par le Moyen Age. Naturellement, le résultat de ce système était plein de complexités et de cottes mal taillées. Dans les vastes domaines royaux, les *baillis* étaient chargés de la justice et de la police, comme les *Schulzen* dans les villages dépendant de manoirs. Dans les territoires ruraux plus étendus, un *Landrath*, ou shériff « élu par les nobles du Comté, d'ordinaire parmi eux, et nommé par le roi », veillait au maintien de

l'ordre, à la levée des impôts, au recouvrement des taxes, et aux approvisionnements. Dans les villes, il y avait une double administration. Les Magistrats choisis par la ville elle-même conservaient certains pouvoirs locaux de détail, l'autorité royale pouvant toujours intervenir ; mais les commissaires royaux des impôts, chargés des excises et de la police, étaient les véritables chefs des villes. Au-dessus de cette organisation locale, le contrôle appartenait dans chaque province à une « Chambre de la Guerre et des Domaines » qui surveillait à la fois le *Landrath* et les commissaires des impôts des cités.

563. — Une Chambre de la Guerre et des Domaines se composait d'un président, d'un directeur ou vice-président, et d'un nombre de conseillers proportionnel à l'étendue, à la population et à la richesse de la province. Le président de la Chambre « devait faire des tournées d'inspection périodiques dans toute la province, comme le *Landrath* dans son comté. » Pour faciliter les travaux de la Chambre, les conseillers se voyaient chargés de surveiller ou d'administrer certains districts, certaines espèces de revenus, certaines améliorations publiques, la Chambre tout entière conservant le droit de direction, de contrôle, etc. (1).

564. — **Justice et Finances.** — L'organisation de la justice et des finances faisait également de grands progrès dans la voie de la centralisation. « L'administration de la justice appartenait d'un côté à des bureaux, les *Regierungen*, ou gouvernements (l'organisation tout entière de l'administration prussienne est essentiellement collégiale), et, de l'autre, aux tribunaux. »

565. — En matière financière également on paraissait devoir aboutir à la centralisation. Pendant la période qui précéda les guerres de Napoléon, quand

(1) TUTTLE.— *History of Prussia*, vol. III, pages 107-109.

la Prusse ne comptait encore que comme Etat purement militaire, la principale attribution du gouvernement central était l'entretien et le développement de l'armée. La principale source de revenu était constituée par les domaines royaux : la principale source de dépense était la guerre (1). Aussi y avait-il, au siège du gouvernement, deux départements administratifs spécialement importants, l'un, le « Commissariat général de la Guerre » chargé de l'armée, l'autre, la « Direction générale des Finances » chargée de tirer le plus possible d'argent des domaines ; partout, dans les provinces, il y avait des « Commissariats de la Guerre et des « Chambres des Domaines », branches locales des deux grands départements centraux (2). Ces deux départements et leurs ramifications provinciales étaient cependant, non pas reliés, mais tout à fait distincts ; ils se heurtaient et se contraiaient dans leur action plutôt qu'ils n'agissaient parallèlement.

566. — Fusion des Départements de la Guerre et des Domaines. — Tel était du moins le système employé sous le grand Electeur et son successeur immédiat Frédéric I^{er}, si l'on peut appeler système ce qui n'avait ni unité ni cohésion. Frédéric Guillaume I^{er} réunit la Guerre et les Domaines dans un seul bureau central, appelé la « Direction financière générale suprême de la Guerre et des Domaines » ; il réunit également dans les provinces les bureaux locaux de la guerre et des domaines pour former les Chambres de la Guerre et des Domaines. Sous ce régime, les divers « Conseillers militaires » qui fai-

(1) L'armée consommait environ les cinq septièmes des revenus.

(2) SEELEY. — *Life and Times of Stein*, vol. I, chap. II ; voir également TUTTLE, vol. I, pages 421, 422.

saient partie des Chambres provinciales furent chargés de fonctions très différentes entre elles. Outre les attributions qu'ils possédaient relativement à l'administration militaire, ils étaient chargés de l'excise et de la police, et exerçaient dans les cités un grand nombre des fonctions ayant autrefois appartenu aux autres représentants directs de la Couronne. Dans les districts rivaux, les Chambres étaient secondées en matière civile par les divers *Landræthe*.

567. — **Différenciation des Bureaux Centraux.** — Ce système parut bientôt aussi embarrassant que le nom de son organe central, et on sépara ce qu'on avait uni. La Direction générale se partagea en Comités qui, avec le temps, finirent par prendre le caractère de ministères distincts, bien que cette création fût l'effet du hasard. Frédéric le Grand, plus tard, refondit tout le système en créant des départements spéciaux dépendant immédiatement de lui, et un cabinet de conseillers n'ayant aucun rapport avec la Direction générale. Il était lui-même le seul élément de cohésion dans l'Administration : l'ensemble tenait debout parce qu'il avait tout dans la main.

568. — **Réformes de Stein et de Hardenberg.** — L'ordre fut enfin introduit dans le système grâce à l'influence du baron de Stein et aux facultés d'organisation du comte Hardenberg, les deux plus éminents ministres de Frédéric-Guillaume III, les hommes qui, on peut le dire, ont créé l'administration centrale actuelle de la Prusse. La Prusse doit au génie de Stein les principaux traits de son organisation centrale et de son organisation locale. L'organisation centrale est presque tout entière l'œuvre de ses mains ; l'organisation locale est basée, dans ses principes, non-seulement sur ses conceptions générales, mais aussi

sur les dispositions de la Grande Ordonnance par laquelle il rebâtit l'administration des villes.

569. -- L'administration prussienne, telle qu'elle existe aujourd'hui, peut être considérée, en grande partie, comme une œuvre de savants. De même que les empereurs romains faisaient aux juristes de l'Empire l'honneur de les appeler à présider aux progrès de la loi, de même les rois de Prusse ont été de plus en plus portés, pour régler le développement organique du gouvernement, à prendre l'avis des hommes versés dans l'étude des institutions. Stein avait, par dessus tout, étudié les gouvernements. A notre époque, l'influence du professeur Gneist sur l'évolution administrative américaine, a continué cette excellente tradition. C'est parce qu'elle a eu confiance dans ses savants qu'elle a eu des savants pratiques ; des savants, dont les avis ont été conservateurs, ont tenu compte avec soin des conditions historiques.

570. — Naturellement, il est beaucoup plus facile de donner une telle influence aux savants dans un pays où le gouvernement ne fait généralement que suivre la volonté du roi ou d'un pouvoir exécutif quelconque, que dans un pays où toute l'initiative appartient à une Chambre populaire. Il est plus facile de garder son influence sur un maître que sur cinq cents maîtres.

571. — **Le Gouvernement Local avant 1872.** — La loi des Comtés (*Kreisordnung*) du 13 décembre 1872, a été appelée la Grande Charte du Gouvernement local prussien. C'est sur elle que reposent tous les changements, toutes les modifications postérieures. Entre la période des réformes de Stein et la législation de 1872, l'organisation du gouvernement local était, en somme, la suivante (1) : Les provinces étaient divisées en « Districts de Gou-

(1) Voir R.-B.-D. MORIER : Essai sur le « *Local Government in Germany* », dans le volume de Cobden Club Essays, de 1875.

vernement », comme aujourd'hui, les Districts de Gouvernement en « cercles » ou comtés. Un bureau administratif établi dans le District de Gouvernement était alors, comme de nos jours, l'organe vital de l'administration locale. Dans la province, il y avait aussi un bureau, doué de pouvoirs généraux de contrôle, représentant des bureaux centraux dans les affaires importantes, c'est-à-dire les affaires qui s'étendaient au-delà du territoire d'un simple District de Gouvernement; le principal fonctionnaire de la province était un « Président supérieur » influent par sa position et ses fonctions. Mais, parallèlement à ces rouages tout à fait modernes, se dressaient les vieux « Etats » des grands propriétaires provinciaux (revivifiés en 1853), qui représentaient, non le peuple, mais l'ordre social d'une époque disparue, et possédaient encore un vague pouvoir consultatif. Dans le « cercle » ou comté, il y avait toujours le *Landrath*, comme autrefois, nommé sur une liste de propriétaires terriens locaux, et assisté des « Etats du cercle », corps composé des hobereaux du comté et de quelques représentants élus des villes et des communes rurales, corps à forme antique rappelé à la vie en 1853, en même temps que les Etats de la province. Dans les villes qui avaient directement reçu l'empreinte de l'énergie et de la sagacité de Stein, l'administration était confiée à des bureaux de magistrats choisis par les conseils populaires, et assistés de ces conseils pour toute la besogne exécutive; tout cela formait une organisation mixte à la tête de laquelle étaient les bourgmestres, qui, cependant, n'en étaient pas les principaux magistrats.

572. — **Communes Rurales et Manoirs.** — Outre ces circonscriptions administratives, il y avait des communes rurales (*Landgemeinde*), encore en rapports étroits, conformément à l'habitude féodale, avec les manoirs adjacents ou

circumjacentes ; leur administration appartenait à un *Schulze* et à deux ou plusieurs *Schoffen* (shériffs ou juges) ; le premier était nommé soit par le seigneur du manoir, soit, si le village était libre, comme cela arrivait parfois, par le propriétaire de quelque ancienne tenure libre, située dans la commune, et à laquelle avaient passé, d'une façon ou d'une autre, des droits manoriaux. La commune avait, en outre, une assemblée plénière ou une assemblée de représentants. Les communes se voyaient souvent octroyer sous la surveillance du bureau officiel du District de Gouvernement, des chartes et des privilèges particuliers. Dans les manoirs, le propriétaire conservait les pouvoirs de police, l'entretien des pauvres et celui des routes. Dans ses limites, le gouvernement local était un véritable gouvernement particulier.

573. — **Réforme de 1872.** — La législation de 1872 a définitivement débarrassé le terrain de tout ce qui restait du vieux système. Elle a aboli la juridiction héréditaire du manoir et la charge de *Schulze*, qui en dépendait ; elle a établi à la place du *statut* féodal un droit de cité égal pour tous et basé sur le domicile. A la place des « Etats » de la province et du comté elle a mis de vrais corps représentatifs. Elle a conservé le Landrath, mais a restreint quelque peu ses pouvoirs dans les petits territoires du Cercle, et lui a adjoint un bureau administratif doué de pouvoirs effectifs et dont il n'a plus guère été que le président. Elle a appliqué plus complètement qu'auparavant le principe de la direction par des bureaux, composant les bureaux peu importants en dédoublant les bureaux les plus grands, et donnant ainsi aux petits territoires des rapports organiques avec les grands. Elle réforma également le système de la taxation locale. C'est sur cette législation, comme nous l'avons dit, que le système actuel de gouvernement local est fondé en Prusse (1) (nos 588, 618).

(1) MORIER, p. 434.

574. — **Les Départements Exécutifs Centraux.** — Le projet de Stein pour le développement des organes administratifs centraux comportait la création de cinq ministères distincts, qui ne furent plus déguisés en comités d'une encombrante Direction Générale, et dont les fonctions étaient réparties sur une base logique, non sur une idée de partage territorial. C'étaient un Ministère des Affaires Etrangères, un Ministère de l'Intérieur, un Ministère de la Justice, un Ministère des Finances et un Ministère de la Guerre. Cependant, ce ne fut pas là la différenciation définitive. Le Ministère de l'Intérieur eut d'abord une série d'attributions fort mélangées, et il donna naissance, en 1817, à un Ministère des Cultes, de l'Enseignement et de la Salubrité ; en 1848, à un Ministère du Commerce et des Travaux Publics et à un Ministère de l'Agriculture. En 1878, survint encore une modification. Le Ministère des Finances, gardant le souvenir distinct que son origine était l'Administration des domaines royaux, avait jusque-là conservé un Département des Domaines et des Forêts. Ce Département fut, en 1878, confié au Ministère de l'Agriculture. A la même époque, le Ministère du Commerce et des Travaux Publics fut divisé en deux, et l'on eut désormais un ministère du Commerce et un Ministère des Travaux Publics.

575. — Il y a donc, actuellement neuf Ministères : 1° un Ministère des Affaires étrangères (Stein, 1808) ; 2° un Ministère de l'Intérieur (1808) ; 3° un Ministère des Cultes, de l'Enseignement et de la Salubrité (1817) ; 4° un Ministère du Commerce (1848) ; 5° un Ministère de l'Agriculture (1848), des Domaines et des Forêts (1878) ; 6° un Ministère des Travaux Publics (1878) ; 7° un Ministère de la Justice (1808) ; 8° un Ministère des Finances (1808) ; 9° un Ministère de la Guerre (1808).

576. — **Le Conseil d'État.** — La plupart de ces Minis-

tères ont été créés avant que la Prusse ait possédé un système parlementaire effectif et quand, par conséquent, il n'existait aucun rouage qui permit d'exercer un contrôle législatif sur le pouvoir exécutif. Stein voulait, dans ce but, faire revivre l'Ancien Conseil d'Etat (*Staatsrath*) fondé par Joachim Frédéric, en 1604, qui, d'abord, avait été le rouage suprême de l'administration, mais dont les attributions de surveillance et de contrôle étaient, peu à peu, tombées en désuétude, puis avaient été abandonnées. Ce Conseil, qui avait un vague air de famille avec le Conseil Privé de l'Angleterre (n° 854), était composé de membres de toutes sortes, d'abord de princes du sang royal, puis de fonctionnaires civils, militaires ou judiciaires, membres de droit, enfin de fonctionnaires de l'Etat convoqués spécialement et quand cela paraissait utile. Le dessein de Stein était de rendre ses pouvoirs à ce corps, qui, jusqu'à un certain point, représentait les classes les plus proches du gouvernement et devait être, par conséquent, tout à fait qualifié pour discuter les méthodes et surveiller les actes des ministres, pour créer l'unité dans l'administration sans enlever aux ministres leur responsabilité distincte et leur liberté de mouvement. Cependant, cette partie de son plan ne fut pas exécutée, et le Conseil d'Etat, quoique toujours existant, est resté l'ombre de lui-même, sans jamais reconquérir sa prééminence administrative d'autrefois.

577. — **Le Ministère d'Etat.** — Au lieu d'adopter le plan de Stein, le Comte Hardenberg réunit les différents ministères en établissant le *Ministère d'Etat*, Collège de Ministres (*Staatsministerium*), qui occupe en Prusse, vis-à-vis de l'administration, la même place qu'en France le Conseil des Ministres (n° 422), tout en ressemblant, sur certains points, au Conseil d'Etat de France (n° 468). Il se compose des chefs des divers ministères et se réunit une ou plusieurs fois par semaine, pour examiner toutes les questions concernant les départements exécutifs, pour discuter les lois générales proposées ou les amende-

ments à la Constitution, pour trancher les conflits entre départements ministériels, pour entendre les rapports des ministres sur la manière dont ils entendent remplir leurs fonctions, pour exercer une certaine surveillance sur l'administration locale, pour se concerter sur les mesures à prendre lorsque telle ou telle question civile est soulevée, etc... Il sert à donner unité et cohésion à l'administration.

578. — **La Chambre Suprême des Comptes.** — C'est le même rôle que remplit la Chambre suprême des Comptes (*Oberrechnungskammer*), et le Conseil Economique (*Volkswirtschaftsrath*). La Chambre Suprême des Comptes fut fondée en 1714 par Frédéric Guillaume I^{er}. Ses membres ont la situation et la responsabilité de juges. Son président est nommé par la Couronne sur la proposition du ministère d'Etat; ses autres membres sont nommés par la Couronne sur la proposition de son président, contresignée par le président du ministère d'Etat. Elle constitue une branche distincte du gouvernement, non subordonnée au ministère d'Etat, mais directement responsable devant la Couronne. Elle est chargée de contrôler et de réviser soigneusement les comptes de recettes et dépenses de tous les départements ministériels, et de contrôler la dette de l'Etat ainsi que les acquisitions et les utilisations des propriétés de l'Etat. En somme, elle surveille le détail de l'administration financière, et est le gardien judiciaire des lois concernant les recettes et dépenses publiques.

579. — **Le Conseil Economique.** — Le Conseil Economique examine les propositions de lois et d'ordonnances qui affectent gravement les intérêts économiques qui sont du domaine des trois ministères du Commerce, des Travaux publics et de l'Agriculture. Ces propositions, ainsi que celles qui ont pour objet d'abroger les lois analogues, peuvent

lui être soumises avant de l'être à l'approbation royale. Il a aussi le droit d'examiner la question de savoir dans quel sens doit voter la Prusse, en pareille matière, au *Bundesrath*. Cependant son rôle dans les affaires est purement consultatif. Il se compose de soixante-quinze membres nommés pour cinq ans par le roi, sur lesquels quarante-cinq sont nommés sur la proposition des diverses chambres de commerce, corporations de marchands et unions agricoles.

580. — **Les Ministres au Parlement.** — Le roi, ou plus proprement, l'Administration, est représenté dans les chambres législatives par les ministres, qui n'ont pas besoin d'en être membres pour assister et prendre part aux débats sur les affaires publiques.

581. — **Le Landtag : la Chambre des Seigneurs.** — Le *Landtag* prussien, ou Parlement, se compose de deux chambres, une chambre des Seigneurs (*Herrenhaus*), et une chambre des Représentants (*Abgeordnetenhaus*). La chambre des Seigneurs pourrait être appelée plus justement une chambre des classes. Elle comprend non-seulement des membres héréditaires qui représentent les droits du sang, mais aussi des membres à vie, qui représentent les propriétés territoriales et les grandes institutions de l'Etat, et des fonctionnaires, qui représentent la hiérarchie civile. On y voit siéger des princes de la famille royale nommés par le roi ; les chefs des familles autrefois royales dont les domaines ont été absorbés par la Prusse ; certains grands nobles nommés par la Couronne ainsi que huit nobles élus par les propriétaires résidant sur leurs terres, dans les provinces ; les quatre principaux fonctionnaires de la province de Prusse, (le grand Burgrave, le grand Maréchal, le grand Maître de l'Ordre Teutonique, et le Chancelier) ; enfin un grand nombre de membres nommés à vie par le roi, sur la présentation de divers corps, comme

certaines fondations évangéliques, certains collèges de comtes, et de propriétaires de grands et anciens domaines, les neuf Universités, et quarante-trois villes qui ont reçu ce privilège spécial. Le roi peut, en outre, convoquer spécialement pour siéger à la Chambre des seigneurs toute personne qu'il juge digne de cet honneur. Le nombre des membres n'est pas limité, — la seule condition est une condition d'âge : tous les membres doivent avoir au moins trente ans.

582. — Actuellement (1897) le nombre des membres est d'environ trois cents, sur lesquels un tiers appartiennent à la noblesse territoriale, et presque autant à la classe des propriétaires ; de telle sorte que la Chambre des Seigneurs est attachée à la couronne et opposée aux réformes libérales.

583. — **La Chambre des Représentants**, quoique représentant, jusqu'à un certain point, tout Prussien de vingt-cinq ans auquel il n'est pas spécialement interdit de voter, n'est pas issue de l'élection populaire directe, ni même d'un suffrage égalitaire. Le vote est indirect et proportionnel à la propriété imposable. Le pays est divisé en districts : ceux qui ont le droit de vote dans chaque district sont divisés en trois classes, de façon que chaque classe représente un tiers de la propriété imposable du district ; chacune de ces classes choisit par son vote un tiers des électeurs que le district tout entier a le droit d'élire ; et les électeurs ainsi recrutés élisent le membre de la Chambre des Représentants.

584. — **Le Système Electoral**. — Il doit y avoir un électeur sur deux cent cinquante habitants : le vote ne se fait pas au scrutin secret, mais publiquement : pour qu'il y ait élection, il faut qu'un candidat ait rallié sur son nom la majorité absolue des électeurs. Le nombre total des membres de cette Chambre est de 433. Le mandat est de cinq

ans. Les Prussiens âgés de trente ans et jouissant de leurs droits civils sont éligibles. En cas de vacance survenue à la Chambre, il est inutile de choisir à nouveau des électeurs. Une fois élus, les électeurs peuvent agir pendant toute la durée du mandat législatif.

585. — Il est à peine besoin de faire remarquer que la division des électeurs primaires en classes suivant le montant des impôts qu'ils paient, donne une vraie prépondérance à la richesse. Les trois classes sont naturellement très inégales quant au nombre de leurs membres. Il faut relativement peu d'hommes riches pour représenter un tiers de la propriété imposable du district ; il faut un très grand nombre de gens aisés pour représenter un autre tiers ; enfin le troisième tiers sera représenté par la grande majorité des habitants du district. Car les classes ne sont pas constituées dans le but de distribuer à droite et à gauche ceux qui payent peu d'impôts, et d'égaliser numériquement les classes. Ceux qui paient beaucoup forment la première classe ; ceux qui paient moins, la seconde ; ceux qui paient très peu ou rien, la troisième, il peut donc fort bien arriver qu'un très petit nombre de personnes élisent un tiers des électeurs.

586. — **Egalité et Compétence des deux Chambres.** — Le consentement des deux Chambres est nécessaire pour l'adoption d'une loi ; ces deux Chambres sont sur un pied de parfaite égalité en ce qui concerne aussi le droit d'initiative en matière législative, — excepté que toutes les mesures financières doivent d'abord passer par la Chambre basse, et que la Chambre haute ne peut voter qu'en bloc le budget, qui doit être d'abord voté par la Chambre des Représentants. Les Seigneurs ne peuvent amender partiellement le budget, quand il leur est présenté : il leur faut l'accepter ou le rejeter en entier.

587. — **Le Pouvoir Royal d'Ajournement et de Dissolution.** — Le roi peut ajourner la Chambre des

Représentants pendant une période de trente jours au plus, une fois par session, et sans son consentement. Il peut aussi la dissoudre. Quand il a recours à une dissolution, il doit ordonner que de nouvelles élections aient lieu dans les soixante jours, et la nouvelle Chambre se réunit dans les quatre-vingt dix jours (comparez n° 415).

588.— **Le Gouvernement Local.**—L'organisation du gouvernement local en Prusse est rendue complexe par le mélange d'éléments historiques et systématiques : il est composé de vieux et de neuf, de créations de l'histoire et de créations de Stein et de Gneist. La main de Stein est encore plus visible dans l'organisation locale de la Prusse que dans l'organisation des ministères centraux. Plus conservateur que l'Assemblée Constituante et Napoléon en France, il ne supprima pas les anciennes provinces de la Prusse, dont les limites, comme celles des provinces françaises de l'ancien régime, avaient une origine historique profonde. Les douze provinces eurent leur place dans le nouveau système, un rôle de surveillance. Le pays est, il est vrai, divisé en districts (*Bezirke*) correspondant, au point de vue du caractère et du but poursuivi, aux départements français ; mais ces districts sont groupés sous le contrôle d'une organisation provinciale. Il y a donc, dans l'organisation locale prussienne : 1° la province, 2° le district de gouvernement, 3° le cercle (*Kreis*) ou comté, 4° la commune rurale et la commune urbaine. La commune rurale et la commune urbaine sont reliées, comme nous le verrons ; l'une n'est pas subordonnée à l'autre : elles occupent le même rang :

589. — Les organes ordinaires de gouvernement local à tous les degrés du système prussien sont « d'abord, un corps représentatif ayant un droit exclusif de contrôle sur le côté économique des affaires communes ; en second lieu, un bureau exécutif ayant le contrôle exclusif du côté public des

même affaires ; en troisième lieu, des comités mixtes, composés de membres de ces deux corps, chargés d'assurer les affaires courantes ; enfin la division du territoire en districts administratifs à la tête desquels sont placés des administrateurs responsables devant le bureau exécutif » (1).

590. — **La Province.** — Il y a, dans la Province, deux séries d'organes gouvernementaux : l'un représente l'Etat et son contrôle, l'autre la Province et son self-gouvernement.

I. L'Etat est représenté par un Président supérieur et par un *Provinzialrath* placé auprès de lui. L'idée originale qui a présidé au maintien de l'organisation provinciale a été de permettre à l'administration d'avoir une vue générale par l'intermédiaire de fonctionnaires chargés de la surveillance de territoires étendus, et placés très haut au-dessus de l'esprit méticuleux de la routine locale et du détail. Plus rapprochés des particularités de l'administration locale que le ministre de Berlin, mais pas aussi près que les fonctionnaires des districts de gouvernement, les représentants de l'Etat dans les provinces sont chargés de s'occuper de « toutes les affaires qui concernent la province tout entière, ou qui ne sont pas de la juridiction d'une seule administration (de district) » (2). Ce sont les questions qui touchent aux intérêts de l'Empire ou de la Prusse tout entière, les questions relatives aux institutions publiques dont les fonctions s'étendent au-delà d'un district, aux compagnies d'assurances, aux projets de vastes améliorations, à l'entretien des routes et des écoles, etc... Dans l'exercice de la plupart de ces fonctions, les autorités provinciales agissent, cependant, non par

(1) R. B. D. MORIER. — *Cobden Club Essays* (1875) : *Local Government and Taxation*, p. 433.

(2) SCHULZE. — *Das Staatsrecht des Königreichs Preussen*. (Dans Marquardsen), p. 63.

l'intermédiaire de fonctionnaires à elle, mais par celui des administrations de district. Il appartient également au Président Supérieur de surveiller l'administration du district, les directeurs des taxes provinciales, et la commission générale pour le règlement des relations entre propriétaires et tenanciers. Il représente aussi le gouvernement central toutes les fois qu'il lui incombe des devoirs spéciaux ou occasionnels, et dans toutes les circonstances extraordinaires. Il a, en outre, la juridiction initiale dans les cas de conflit entre les administrations de district, ou entre ces administrations et les fonctionnaires spécialement chargés de missions et non soumis à leurs ordres.

591. — Les pouvoirs extraordinaires du « Président supérieur » sont démontrés par ce fait qu'en cas de troubles civils sérieux, de guerre ou de menace de guerre, il est autorisé à prendre toute l'autorité administrative, locale comme générale, de la province.

592. — Cependant, dans sa surveillance de l'administration de district, il n'a pas de pouvoirs exécutifs, mais seulement des pouvoirs consultatifs. Il représente seulement l'œil des Ministres de Berlin, et les renseigne sur toutes les questions qui demandent leur intervention. Comme le Préfet français, il est le subordonné de tous les Ministres, quoique plus directement et plus intimement subordonné au Ministre de l'Intérieur.

593. — Le défaut de l'organisation provinciale en Prusse est, dit-on, le manque de vitalité. Des critiques comme le professeur Gneist trouvent qu'elle encombre le système du gouvernement local sans ajouter à son efficacité. Elle se borne trop à un rôle consultatif, et elle a trop peu d'autorité pour prendre une part sérieuse aux affaires.

594. — Le *Provinzialrath*, conseil administratif placé auprès du Président supérieur, se compose,

outre le Président ou son représentant, d'un haut fonctionnaire professionnel civil, nommé par le Ministre de l'Intérieur, d'habitude à vie, et de cinq membres laïques nommés pour six ans par le Comité provincial. L'approbation du *Provinzialrath* est nécessaire pour toute ordonnance délivrée par le Président Supérieur.

595. — II. Les organes qui représentent la Province et son self-gouvernement sont le *Landtag* provincial, le Comité provincial, et le *Landeshauptmann* ou *Landesdirektor*. Dans une loi prussienne sur le Gouvernement local, on décrit la province de la façon suivante : « une union communale ayant les droits d'une corporation à diriger elle-même ses propres affaires (1) ». Le corps législatif provincial, le *Landtag*, se compose de représentants élus, dans les Cercles ou Comités, par les diètes de ces cercles ; or, quand on la considère au point de vue du self-gouvernement, la Province est une union de Cercles, et non de Districts : les Districts, comme nous le verrons, ne sont que des rouages du gouvernement central. Les attributions du *Landtag* ne s'étendent pas au-delà de certaines questions, comme la répartition proportionnelle des taxes entre les cercles (qui, eux-mêmes, répartissent entre les individus), l'examen du budget local, l'administration des propriétés provinciales, et l'élection de certains fonctionnaires ; cependant il lui est toujours permis de prendre connaissance de tout ce qui touche aux intérêts locaux.

596. — Il peut aussi, à l'occasion, donner son opinion sur des projets de loi concernant la province et sur les autres

(1) SCHULTZE. — Das Staatsrecht des Königreichs Preussen (dans Marquardsen), p. 85.

questions qui lui seraient renvoyées par les autorités de Berlin dans le but de recueillir son avis. Le Président supérieur peut être présent à ses sessions et peut annuler tous les actes dans lesquels il outre passe ses pouvoirs. Ses lois locales sont soumises à l'approbation de la Couronne, comme la plupart de ses votes d'affectation ; le roi peut le dissoudre.

597. — Le *Landtag* élit le Comité provincial et le *Landeshauptmann*, qui sont les organes exécutifs du self-gouvernement provincial. Le *Landeshauptmann* et le comité ont entre eux des rapports très analogues à ceux qui existent entre le Président supérieur et le *Provinzialrath*, ou entre le Préfet français et son conseil de Préfecture ; Le *Landeshauptmann* est l'organe exécutif, le Comité l'organe consultatif de la self-administration locale, bien qu'en réalité il dirige bien souvent les actes du *Landeshauptmann*.

598. — Les sphères d'action des représentants de l'Etat et des représentants du gouvernement local sont très nettement distinctes en Prusse. Le comité provincial et le *Landeshauptmann* n'ont rien à faire avec l'administration générale, qui est en même temps dans les mains du Président supérieur et du *Provinzialrath*, qui, de leur côté, n'ont pas à s'occuper du self-gouvernement local. La sphère d'action du self-gouvernement local, quoique peu étendue, est quelquefois plus défendue en Prusse qu'en France contre l'intervention constante des autorités centrales (comparez n° 454).

599. — **Les « Etats » Communaux.** — Dans quelques provinces existent encore certains corps représentant l'ancienne organisation en « Etats » de districts indépendants, qui ont conservé leur « *Landtag* », leurs propriétés séparées, et une petite portion de leurs privilèges. Elles constituent des unions rurales, et jouent un rôle effacé dans l'administration locale, conformément aux lois d'incorporation très

précises sous le régime desquelles elles vivent actuellement. Cependant, on les abolit graduellement, ou on les transforme par des lois spéciales. Leur nom allemand est *Kommunal-standische Verbände*, qu'on peut traduire par Unions d'Etats Communaux.

600. — **Le District de Gouvernement** (*Regierungsbezirk*). — Contrairement à ce qui existe pour la province, le District de Gouvernement n'a pas d'organes de self-gouvernement : c'est exclusivement une division administrative de l'Etat. Ses fonctionnaires sont les principaux agents, — on peut même dire les seuls — du gouvernement central et conduisent tous les rouages administratifs : ils sont chargés du règlement de toutes les affaires qui sont du ressort des Ministères de l'Intérieur, des Finances, du Commerce, des Travaux Publics, de l'Agriculture, des Cultes et de l'Enseignement, et de la Guerre, sauf, naturellement, quand il s'agit de matières exceptionnellement confiées à des fonctionnaires spécialement commissionnés pour s'en occuper. En somme, ils représentent tous les Ministères, sauf celui de la Justice.

601. — Considérés collectivement, les fonctionnaires du District s'appellent « l'Administration » (*Regierung*) et leur influence a le caractère collectif ; autrement dit, leur influence se fait sentir par l'intermédiaire de bureaux. Il y a une exception à cette règle, pour les questions qui dépendent du Ministère de l'Intérieur. Ce Ministère agit dans le District, par l'intermédiaire, non d'un bureau de fonctionnaires, mais d'un seul fonctionnaire, le Président de l'Administration (*Regierungspräsident*). En ce qui concerne les autres matières, l'action est collective, mais les Bureaux ne sont pas des corps indépendants : ce sont des divisions

(*Abtheilungen*) de l' « Administration » considérée en bloc, et, pour certaines questions où elle n'a qu'un pouvoir général de surveillance, l' « Administration » agit comme un seul Conseil (*im Plenum*). Chaque Bureau est présidé par un « Conseiller administratif Supérieur » (*Oberregierungsath*) ; le Bureau des Domaines et des Forêts est assisté d'un fonctionnaire spécial appelé le maître des Forêts. Les membres de l' « Administration » sont tous nommés par le Gouvernement central, qui envoie des membres techniques dans les bureaux dont les attributions exigent, pour qu'elles soient convenablement exercées, un entraînement spécial ; ce sont, par exemple, des inspecteurs de l'enseignement, des médecins experts, des ingénieurs des routes et des commissaires des forêts ayant reçu une instruction technique.

602. — Ces « Administrations » ont pris la place des anciennes Chambres de la Guerre et des Domaines dont nous avons parlé (n° 565) et qui, comme les Administrations, agissaient par l'intermédiaire de bureaux ; c'étaient comme des sortes d'agences universelles pour toutes les questions administratives. Ce n'est que depuis 1883 que les Affaires de l'Intérieur ont été confiées au seul Président de l'Administration. Avant cette date, elles étaient également aux mains d'un Bureau.

603. — « Chaque Chef d'un département, ainsi que chaque *Rath* et chaque Assesseur, est obligé, chaque année, de faire une tournée dans une portion du district, d'écrire un journal officiel de tout ce qu'il voit, journal qu'on conserve ensuite dans les Archives du Bureau et de se tenir ainsi pratiquement au courant de la vie et des besoins quotidiens des citoyens, et ce, dans les plus petits détails (1). »

(1) MORIER. — *Cobden Club Essays*, p. 422.

604. — **Le Président de l'Administration** (*Regierungspräsident*) est le fonctionnaire le plus considérable du service local prussien. Non-seulement il préside l'Administration, l'agence générale la plus importante du service local, mais il est aussi armé pour tout dominer complètement. Il peut, à l'occasion, annuler les décisions de l' « Administration » ou de l'un de ses bureaux, quand il ne les approuve pas, et, au cas où tout retard semblerait dangereux, il peut lui-même ordonner les mesures nécessaires. Il peut encore, s'il le veut, ne pas tenir compte de la règle de l'action en corps et décréter la responsabilité *personnelle* des membres de l' « Administration », toutes les fois qu'il regarde telle ou telle question comme trop urgente pour pouvoir attendre la réunion et les conclusions d'un Bureau, ou si, quand il est présent lui-même à l'endroit où il faut agir, il considère la chose comme nécessaire (1). En somme, il est le véritable chef de l'administration locale. La juridiction de l' « Administration » s'étend aux questions comme les impôts d'Etat, les Eglises, les Ecoles et le Domaine public.

605. — **Le Comité de District.** — Bien que, comme nous l'avons dit, le District de Gouvernement ne soit pas une division de self-gouvernement, un certain rôle de surveillance est donné sur l'action gouvernementale dans le District aux représentants laïques nommés par les agents provinciaux du peuple. Il existe un Comité de District (*Bezirksausschuss*), composé de deux membres professionnels (l'un doit remplir les conditions pour avoir une charge judiciaire, l'autre pour être nommé aux plus hauts grades du service administratif), nommés à vie par le roi, et de

(1) SCHULZE. — Dans Marquardsen, p. 64,

quatre membres choisis par le Comité Provincial (n° 597), pour six ans; ce Comité a un droit de surveillance sur toutes les questions qu'on a cru bon de soumettre à ce contrôle. Le Président de l'Administration est, de droit, membre du Comité, et, ordinairement, il préside ses sessions. Toutes les dispositions qu'il croit devoir prendre relativement à la police locale doivent être confirmées par ce Comité, qui examine aussi toutes les questions concernant le contrôle des autorités locales inférieures. Ses fonctions judiciaires, dont il a été récemment investi, sont plus importantes que ses fonctions administratives. Depuis 1883, le Comité de District est le tribunal administratif du District (n° 628). Quand il agit en cette qualité le Comité est présidé par celui de ses membres qui appartient à la hiérarchie judiciaire, et le Président de l'Administration ne siège pas.

606. — Les Districts de Gouvernement sont au nombre de trente-cinq, et sont groupés, comme nous l'avons dit, dans les douze Provinces.

607. — **Le Cercle** (*Kreis*). — Dans le Cercle, comme dans la Province, il y a une double ligne de fonctions : il y a une administration d'Etat et, parallèlement, l'administration locale, plus modeste. Cette double ligne est cependant représentée par une seule série de fonctionnaires : par un fonctionnaire de profession, appelé le *Landrath*, assisté d'un Comité de Cercle (*Kreisausschuss*), qui agit par délégation par la Diète du Cercle (*Kreistag*), autorité consultative et de contrôle. Il n'y a pas, comme dans la province, un conseil et un bureau exécutif pour l'Etat, un autre conseil et un autre bureau pour l'administration locale.

608. — **Le Landrath et le Comité de Cercle.** — Le *Landrath* a une situation particulière :

sa charge est ancienne, et a gardé quelques-uns de ses caractères historiques. A l'origine, le *Landrath* représentait la noblesse territoriale des divers districts du Brandebourg ; il était nommé sur leur proposition et, jusqu'à un certain point, était le représentant de leurs intérêts. Dans quelques régions de la Prusse, il reste encore trace de ce droit de présentation à la charge que possédaient les propriétaires ; dans presque toutes les parties du royaume, ce privilège a été donné à la Diète du Cercle, héritière du droit de contrôle autrefois exercé par les maîtres locaux du sol. Le *Landrath* est donc, en principe, le représentant de la localité dans laquelle il est en charge. Cependant, en réalité, il est surtout l'agent de l'Etat, et représente à la fois l'Administration du District et le pouvoir central de Berlin. Il est nommé par le Président Supérieur de la Province de laquelle dépend le Cercle, et est toujours un fonctionnaire de profession qui est arrivé, par examens successifs, aux plus hauts grades civils. Il est à la tête de la police du cercle, et contrôle toutes les affaires publiques. Le Comité de Cercle lui est adjoint pour l'aider dans ses fonctions, et l'a pour président. Il se compose en dehors du *Landrath*, de six membres choisis par la Diète du Cercle. Il constitue le tribunal administratif du Cercle (n° 628) ; il juge les appels formés contre les décisions des fonctionnaires supérieurs et surveille l'action administrative.

609. — **La Diète du Cercle** représente, non le peuple, mais des groupes d'intérêts ; — elle est basée sur les relations économiques et sociales du peuple. Chaque Cercle comprend toutes les Villes qui se trouvent sur son territoire et qui ont moins de 25.000 habitants ; la représentation à la Diète est de deux sortes : représentation des villes, et représentation des campagnes. La représentation rurale, à son

tour, comprend deux catégories : la représentation des communes rurales et celle des grands propriétaires.

610. — Les Cités élisent des représentants, soit à elles seules, soit en se groupant : si elles restent seules, c'est par l'intermédiaire de leurs magistrats et de leurs Conseils agissant de concert ; si c'est en se groupant, c'est par l'intermédiaire d'électeurs qui se réunissent sous la présidence du *Landrath*. Sont considérés comme « grands propriétaires » ceux qui paient, pour eux seuls, 75 thalers par an pour l'impôt sur la propriété foncière bâtie ou non ; ils sont organisés en Unions (*Verbände*) pour les élections. Les Communes rurales se groupent pour élire les représentants par l'intermédiaire d'électeurs. Le mandat des membres de la Diète est de six ans. Les Cités ayant plus de 25.000 habitants constituent des Cercles distincts et leur administration tient à la fois de celle du Cercle et de celle de la Commune, tout en gardant les formes municipales.

611. — **Le Cercle est la Base du Gouvernement Local.** — Cette rapide esquisse que j'ai tracée du système électoral du gouvernement local en Prusse démontre combien il est vrai de dire que la structure entière du système, si tant est qu'il y ait un système de self-gouvernement en Prusse, repose sur l'organisation électorale du Cercle. La Diète du Cercle est le seul corps représentatif dont j'aie parlé qui soit choisi par ceux qui peuvent rester dans la localité ; et encore n'est-il pas choisi directement. Les grandes villes élisent leurs représentants par l'intermédiaire de leurs Conseils, tandis que les petites se réunissent pour les choisir par l'intermédiaire d'électeurs. Les Communes rurales se groupent de même, et les élisent aussi par l'intermédiaire d'électeurs. Les grands propriétaires envoient leurs représentants distincts. Et de la Diète du Cercle, ainsi nommée, proviennent indirectement tous les autres agents administratifs laïques des territoires plus

vastes. Elle nomme le *Landrath*, élit le Comité du Cercle, se réunit avec les Diètes des autres Cercles de la Province pour choisir le *Landtag* provincial. Le *Landtag* de la Province, à son tour, élit le *Landeshauptmann* et le Comité de la Province. Le Comité de la Province élit cinq des sept membres du *Provinzialrath* et quatre des six membres du Comité de District. Chaque Comité de Province choisit, en moyenne, deux Comités de District. Il n'existe à proprement parler de contrôle populaire sur les affaires locales que dans un sens très restreint. Il y a loin du peuple au Comité de District.

612. — **Le District administratif** (*Amtsbezirk*). — Les communes rurales sont groupées en Districts administratifs contenant chacun environ quinze cents habitants; chaque District a à sa tête un Bailli ou Juge (*Amstvorsteher* ou *Amstmann*) nommé par le roi sur la présentation de la diète du cercle, d'ordinaire parmi les propriétaires de l'endroit. Le mandat du Bailli est de six ans. Il est chargé de la police du district, et de l'application des lois sur les pauvres et sur la salubrité. Comme officier de police, il est supérieur aux maires des communes de son district. Il agit sous le contrôle du comité du cercle.

613. — **La Commune Rurale.** (*Landgemeinde*). — Les grandes communes rurales agissent par l'intermédiaire de petites assemblées, de petits conseils représentatifs; les petites règlent leurs affaires dans des assemblées générales. Dans quelques communes, le fonctionnaire exécutif s'appelle le « Maire », dans d'autres, le « Juge de Village », ailleurs encore, le « Président ». Dans la plupart des cas, il est assisté d'un ou plusieurs adjoints ou assesseurs. Le droit électoral est basé sur le système triple décrit dans les nos 583 à 585, excepté que ceux qui ne paient aucun impôt sont d'ordinaire exclus de ce droit électoral. Les

pouvoirs des Communes s'étendent à toutes les questions de pur intérêt local.

614. — **Les Communes Urbaines** (*Stadtgemeinde*). — Dans les Communes urbaines, on trouve une grande variété d'organisation. Dans quelques Cités, il n'y a qu'un seul fonctionnaire exécutif, — un simple Bourgmestre, — parfois assisté de certains Bureaux ; dans d'autres, le Bourgmestre a des collègues ; ailleurs cet office est rempli par plusieurs personnes, par un Bureau. Dans toutes, il y a des conseils qui, plus ou moins directement, représentent le peuple. Dans les Cités, comme dans toutes les autres unités d'administration locale, les questions financières, de police et militaires sont soumises au rigoureux Contrôle de Berlin ; dans ces matières, les fonctionnaires de la cité sont des agents du gouvernement central. Ils ont ainsi un double caractère ; ils sont à la fois les représentants des autorités de la Capitale, et ceux des citoyens locaux. Quand ils agissent comme agents de l'administration de l'Etat, ils sont naturellement responsables devant les départements administratifs de Berlin.

615. — Dans l'organisation locale prussienne, il n'existe rien de l'extrême, de l'artificielle uniformité qu'on remarque en France, où il n'est fait aucune différence entre les communes urbaines et les communes rurales, les seules grandes cités de Paris et de Lyon ayant une organisation spéciale. En Prusse, on a tenu compte des différences historiques et autres.

616. — **Principes Généraux de l'Administration Urbaine en Prusse.** — Bien qu'il n'y ait pas uniformité extérieure, l'Administration Urbaine en Prusse repose sur certains principes uniformes qui font d'elle un exemple curieux de self-go-

vernment actif. Le maire d'une ville Prussienne est un fonctionnaire instruit, pris dans le milieu professionnel ; mais il n'est pas le Pouvoir Exécutif ; il n'est que le Président de l'Exécutif. On lui adjoint un bureau de Conseillers municipaux, dont la plupart sont élus parmi la masse des citoyens, et remplissent des fonctions gratuites, mais dont une importante minorité se compose d'agents salariés, qui, comme le maire, ont reçu une instruction technique spéciale, connaissent les diverses branches de l'Administration, et conservent leurs fonctions d'une manière permanente ; ce bureau de Conseillers est le centre d'action et de gouvernement dans l'Administration municipale. Mais il agit sauf approbation. Un conseil municipal représente les citoyens exerçant un contrôle sur le budget de la cité, et les citoyens qui ne font pas partie du conseil comme ceux qui en font partie agissent avec les conseillers municipaux quand il s'agit de la direction à donner aux affaires. Les Conseillers font leur besogne administrative dans des Comités, et agissent toujours avec l'adjonction de certaines délégations d'électeurs et certains « notables » choisis par le Conseil. Dans les quartiers des grandes villes, les Conseillers exigent également l'assistance de comités locaux formés de citoyens très au courant des conditions d'existence et des besoins des diverses parties de la ville. Ainsi, quand il s'agit de l'assistance des pauvres, de la garde des orphelins abandonnés, de l'enseignement, de la répartition des impôts, les « notables » viennent généralement renforcer le corps régulier, officiel, des fonctionnaires de la cité. Ce véritable self-government, qui ne fait pas de distinction entre les gardiens officiels ou non officiels des intérêts de la ville, et oblige à rendre service à la communauté, n'est pas facultatif ; c'est un des principes primordiaux de ce système que l'on soit obligé de

remplir les fonctions de « notable » sous peine d'amendes qui consistent dans l'augmentation des impôts que doivent payer ceux qui refusent.

617. — Berlin « se gouverne par l'intermédiaire de plus de dix mille personnes appartenant à la partie la plus riche des classes moyennes (1). » Les citoyens ainsi choisis pour apporter leur aide à l'administration du quartier ou donner leur avis aux comités centraux de Conseillers municipaux, comprennent des commerçants, des médecins, des avoués, des industriels, des Directeurs d'écoles publiques et autres personnes présentant une certaine surface.

618. — Le système de la division en trois classes dont nous avons parlé dans les nos 583, 584 et 585 joue aussi dans toutes les élections municipales de Prusse, de telle sorte que le poids du contrôle électoral des affaires municipales est proportionnel à l'impôt payé. Un tiers des Conseillers municipaux élus représentent les classes riches, un tiers la classe moyenne, et un tiers le « prolétariat ». On dit qu'à Berlin, la première classe comprend « moins de 2 % des électeurs, la seconde moins de 13 %, et la troisième 86 % ». Ces dispositions amènent un mécontentement profond chez ceux qui appartiennent à la troisième classe, et beaucoup s'abstiennent de voter.

619. — **L'administration de la Justice.** — Les tribunaux judiciaires prussiens, comme ceux des autres Etats de l'Empire, voient les principaux traits de leur organisation et de leur compétence réglés par la législation impériale (n° 556). Ce sont des tribunaux prussiens, et cependant ils servent également de tribunaux impériaux ; la loi prussienne ne s'occupe que de leur compétence personnelle et territoriale. A la tête du système judiciaire se trouve la

(1) Professeur GNEIST. — *Contemporary Review*, vol. 46 (1884), p. 777.

Cour suprême de l'Empire (*Reichsgericht*), à laquelle sont subordonnés les tribunaux de tous les autres Etats (1). Dans chaque Province, il y a une Cour Supérieure de District (*Oberlandesgericht*) et, immédiatement au-dessous, une Cour de District (*Landgericht*). Dans chaque district administratif, il y a un *Amtsgericht*.

620. — L'*Amtsgericht*, qui est le tribunal civil de première instance, pour les questions peu importantes, se compose d'un ou de plusieurs juges, suivant que le tribunal est plus ou moins chargé : car quand il y a plus d'un juge, la besogne n'est pas faite par eux réunis, mais séparément ; elle est divisée, soit d'après la nature des questions, soit par région.

621. — Les tribunaux supérieurs, la Cour de District et la Cour Supérieure de District, se composent chacun d'un certain nombre de juges. Au début de chaque année le corps entier des juges divise entre eux le travail et constitue des « Chambres » séparées chargées de juger les procès qu'on sépare de même suivant leur nature. Il y a toujours une « Chambre civile » et une « Chambre criminelle », et aussi souvent, une Chambre commerciale (*Kammer für Handelssachen*). Chaque Chambre a son président particulier et son organisation spéciale indépendante.

622. — Les affaires criminelles peu importantes sont jugées par des tribunaux de paix (*Schoffengerichte*) dans les Districts administratifs ; les affaires plus sérieuses par la chambre criminelle de la Cour de District ; les crimes graves par les cours d'assises

(1) La Prusse a reçu de la loi impériale le droit de garder sa propre Cour Suprême ; mais elle n'a pas usé de ce droit.

(*Schwurgerichte*) qui siègent sous la présidence de trois juges de la Cour de District.

623. — On ne peut interjeter appel contre une décision d'un tribunal de paix que devant la Cour de District. L'appel contre les jugements de la Chambre Criminelle de la Cour de District n'est pas possible ; mais on peut s'appuyer sur ce fait que les formes légales n'auraient pas été respectées pour s'adresser à la Cour Supérieure de District, et sur d'autres motifs juridiques pour demander la révision à la Cour impériale.

624. — La nomination de tous les juges appartient au roi : mais la nomination est faite à vie, et les juges sont dans une situation réellement indépendante. Cependant, le Ministre de la Justice contrôle absolument toutes les poursuites criminelles : car aucune poursuite de ce genre ne peut être commencée que par les procureurs royaux qui représentent le roi dans tous les tribunaux, et ces fonctionnaires ne détiennent pas leur charge d'une façon permanente ; ils sont révocables par le Ministre.

625. — On cherche à assurer la probité de l'application de la justice par la publicité des débats. Jusqu'à une époque très récente, toute la procédure devant les tribunaux prussiens, était écrite. Le réquisitoire et la réponse constituaient les pièces de l'affaire ; maintenant la procédure orale et publique est obligatoire.

626. — L'organisation de la Justice en Prusse prévoit pour l'Etat la possibilité d'une certaine juridiction « volontaire » dont certaines parties, comme l'enregistrement des testaments (qui rentre actuellement dans les fonctions de l'*Amtsgericht*), sont de la pratique courante des autres pays ; mais d'autres, comme le contrôle de certains intérêts féodaux, sont d'un caractère assez particulier. Le système prussien comprend encore certains arbitres officiels (*Schiedsmänner*) et certains juges de Commerce, qui, jusqu'à un certain point, lui sont spéciaux.

627. — **Les Tribunaux Administratifs** (*Verwaltungsgerichte*). — On observe en Prusse la même distinction qu'en France entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires (n° 468). Là encore apparaît la main de Stein. Il a établi en Prusse ce principe que les procès issus de l'exercice de la souveraineté de l'Etat doivent être jugés à part des procès entre individus privés, et portés devant des tribunaux spéciaux. Tels sont les procès en cas de dommage causé à un individu par le fait d'un fonctionnaire administratif, ou les procès dans lesquels on prétend établir l'illégalité d'un acte fait par un fonctionnaire public, — en somme, tous les procès dans lesquels il y a conflit entre les pouvoirs publics et les droits privés, ainsi que les difficultés soulevées entre autorités administratives différentes.

628. — Les tribunaux chargés de juger ces affaires sont : 1° Dans le Cercle, le *Comité de Cercle* (n° 608) présidé par le *Landrath*, comme quand il s'agit de ses autres attributions, et dans les cités qui forment à elles seules des Cercles, le *Comité de la Cité* (*Stadttauschuss*), composé du Bourgmestre, président, et de quatre membres, qui doivent réunir toutes les conditions nécessaires pour remplir des fonctions judiciaires ou tenir les plus hautes charges administratives, élus par l'assemblée qui dirige les affaires de la cité, pour six ans. 2° Dans le District de Gouvernement, le *Comité de District* (n° 605), à la présidence duquel, quand il siège en qualité de tribunal administratif, le roi peut nommer, pour représenter le Président de l'Administration, un des membres de cette « administration » sous le nom de Directeur du Tribunal Administratif (*Verwaltungsgerichtsdirektor*). 3° La *Cour Administrative Supérieure* de Berlin (*Oberverwaltungsgericht*), dont les membres sont nommés par le

roi, à vie, avec le consentement du Conseil des Ministres. Cette Cour est sur le même rang que la Cour Fédérale Suprême, le *Reichsgericht*. La moitié de ses membres doivent réunir les conditions nécessaires pour remplir les plus hautes fonctions judiciaires, l'autre moitié celles nécessaires pour remplir les plus hautes fonctions administratives. Elle agit, comme les autres tribunaux, en Chambres, ou « Sénats » dont chacun a son organisation spéciale; ces sections ne se réunissent que pour régler certaines questions générales (Comparez, n° 468).

629. — **Le Tribunal des Conflits** (*Gerichtshof für Kompetenzkonflikte*). — Entre les deux juridictions, la juridiction judiciaire ou ordinaire et la juridiction administrative, il y a, comme en France, un Tribunal des Conflits. Il se compose de onze juges nommés à vie (ou, s'ils sont membres de droit, pour autant d'années qu'ils ont à conserver la charge qui leur donne ce droit); parmi ces onze membres, six doivent être membres de la Cour supérieure de District de Berlin — c'est-à-dire doivent appartenir à un tribunal de l'ordre judiciaire. Les cinq autres doivent remplir les conditions nécessaires pour pouvoir être nommés aux plus hautes fonctions judiciaires ou administratives (comparez n° 475).

630. — **Les Tribunaux Prussiens et les Questions Constitutionnelles.** — Les tribunaux prussiens n'ont aucun droit analogue à celui que possèdent les tribunaux des Etats-Unis, d'apprécier la constitutionnalité des lois. Ils ne peuvent que résoudre la question de savoir si une loi a été votée ou, quand il s'agit de procès administratifs, si une ordonnance officielle a été rendue, dans les formes légales.

BIBLIOGRAPHIE

- Borgeaud*, Ch. « L'Adoption et la Modification des Constitutions. »
- Burgess*, J.-W. « Political Science and Constitutional Law » 2 vol., New-York, 1891.
- Dawson*, W. H. « Germany and the Germans ». 2 vol. in-8°, Londres, 1894.
- Demombynes*, G., « Constitutions Européennes. » 2 vol in 8°, Paris 1883, voir vol. II, p. 487 et 733.
- Dupriez*, L., « Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique ». 2 vol., Paris, 1892.
- Goodnow*, F. J. « Comparative administrative Law ». 2 vol. in-8°, New-York, 1893.
- Grats*, Comte Hué de. « Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und in deutschen Reiche ». 10^e éd., Berlin, 1895.
- James*, E. J. « The Federal Constitution of Germany » (traduction). Acad. des sciences sociales and politiques, Philadelphie, 1890.
- Laband*, Paul, « Le Droit public de l'Empire allemand, édition française, 5 volumes, Paris, 1901. Sous le titre « Das Staatsrecht des deutschen Reiches », un rapide Commentaire dans le « Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart » de *Marquardsen*. Fribourg en Brisgau, 1883.
- Lowell*, A. L., « Governments and Parties in Continental Europe ». 2 vol. Boston, 1896.
- Mejer*, Otto, « Einleitung in das deutsche Staatsrecht ». 2^e éd., Fribourg en Brisgau, 1884.
- Morier*, R. B. D. dans Cobden Club Essays sur « Local Government and Taxation », 1875.
- Ronne*, L. von, « Das Staatsrecht des deutschen Reiches », 2^e éd. Leipzig, 1876. Et « Das Staatsrecht der preussischen Monarchie », 5 vol., 4^e éd. 1881-1883.
- Sarwey*, O. von, « Allgemeines Verwaltungsgerecht », dans le « Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart »

- de *Marquardsen*, Fribourg-en-Brigau, 1884, pages 112-117.
- Seeley*, J. R., « Life and Times of Stein » 1^{re} partie, chap. V ; 3^e partie, chap. I ; 5^e partie, chap. II et III.
- Schulze*, Hermann, « Das preussische Staatsrecht, auf Grundlage des deutschen Staatsrechtes » 2 vol. Leipzig, 1872-1877. Et « Das Staatsrecht des Königreichs Preussen » dans le « Handbuch » de *Marquardsen*. Fribourg-en-Brigau, 1884.
- Stengel*, K. von, « Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts » 2 vol. Fribourg-en-Brigau, 1889-90.
- Turner*. Sam'l Epes, « A Sketch of the Germanic Constitution ». New-York, 1889.
-

LES GOUVERNEMENTS DE LA SUISSE

631. — **La Féodalité en Suisse.** — Jusqu'au début du XIV^e siècle, les villes et les communes du pays qu'on appelle maintenant la Suisse ont été étroitement enserrées dans les mailles du système féodal. A la vérité, le réel vasselage, tel que celui des basses terres de France et d'Allemagne, n'avait jamais pénétré dans toutes les vallées des Alpes; bien des communes éloignées n'avaient jamais connu que des paysans libres; et c'est à peine si, dans le cœur des hautes montagnes, on eût pu trouver un endroit où l'expression « foi féodale » voulût dire ce qu'elle signifiait ailleurs. Cependant les grands seigneurs et les monastères voisins avaient placé sous leur suzeraineté, au moins nominale, même ces terres de montagnes, et la plupart des Cantons suisses de notre époque sont des fragments d'anciens domaines féodaux.

632. — **Premiers Mouvements en faveur de l'Indépendance Communale.** — Cependant, en 1309, commencèrent les événements qui devaient créer la Suisse d'aujourd'hui. Cette année-là, les cantons de Schwyz, d'Uri, et d'Unterwalden,

situés au bord du lac de Lucerne, virent reconnaître par l'Empereur Henri VII qu'ils n'étaient sous la dépendance de personne, sauf de l'Empire lui-même. Déjà, vers le milieu du XIII^e siècle, ils avaient formé entre eux une ligue qui devait contenir en germe la Confédération moderne. Cette Confédération a deux caractéristiques distinctes. Elle a amené jusqu'à nous, par une tradition presque ininterrompue, les institutions républicaines du Moyen-Age; elle a, par de lents progrès et de prudentes alliances, véritablement uni des groupements extrêmement différents au point de vue de la race, de la langue et des institutions, sans détruire leur individualité.

633. — **Les Progrès de la Confédération.**
 — Rapidement racontée, son histoire est celle-ci. Les Cantons s'échappèrent des mailles du système féodal alors qu'ils étaient encore en possession de ces libertés locales que la désagrégation du système laissa croître partout où des hommes courageux purent se réunir en assez grand nombre pour assurer leur indépendance : ayant tous à lutter pour la même cause, contre les pouvoirs féodaux qui les entouraient, ils en vinrent rapidement à se soutenir les uns les autres; ils s'allièrent donc et purent montrer au monde que des Allemands, des Français et des Italiens, pour peu qu'ils respectassent tous la liberté des autres comme ils voulaient qu'on respectât la leur, pouvaient, en s'aidant et en se soutenant mutuellement, établir une union à la fois stable et libre. Plusieurs siècles passèrent avant que le développement fût complet, car la Confédération, dans sa forme finale, se compose de deux éléments très différents : de cités libres, fortes, et, pour la plupart, aristocratiques, et de démocraties de tranquilles paysans ruraux. Nécessairement, il s'écoula longtemps avant que les dangers

et les intérêts communs pussent amener de fiers Cantons comme Berne et des cités aristocratiques comme Genève à entrer en relations cordiales avec Schwyz, Uri et Unterwalden, les humbles fondateurs de la Confédération. Mais les circonstances y poussèrent, et la sagesse l'emporta, de telle sorte que l'union fut enfin achevée.

634. — **L'Intervention de la France.** —

L'année 1513 peut être considérée comme marquant la fin de la période pendant laquelle la Confédération acquit la place qu'elle devait toujours garder parmi les puissances d'Europe. A cette date, le dernier de ces treize Cantons germaniques qui devaient constituer le noyau de la Confédération, jusqu'à la Révolution française, adhéra à la Ligue. Cependant, ce ne fut qu'en 1848 que sa Constitution fut établie sur ses bases actuelles ; et en 1874 seulement cette Constitution prit sur tous les points la forme qu'elle revêt aujourd'hui. Entre temps, des événements de la plus haute gravité influaient sur la direction des affaires de Suisse. Les grandes puissances avaient reconnu l'indépendance de la Suisse au traité de Westphalie, en 1648. Les treize Cantons de l'origine avaient amené à une étroite alliance ou avaient soumis définitivement de grands cités françaises, comme Genève, à l'ouest, et divers territoires italiens, au sud. La Révolution Française avait envoyé des troupes françaises en Suisse, dans le but stérile de former avec les Cantons toujours indépendants, et jusque-là seulement confédérés, une « République Helvétique » compacte et centralisée, d'après le nouveau modèle inauguré dans la malheureuse France (1798-1802). Napoléon était intervenu (1803-1813) à la fois pour trancher ces liens artificiels et pour créer une nouvelle Ligue destinée à lui être toute soumise. En 1815, le pouvoir

opresseur ayant disparu en France, la réaction était venue. Les Cantons, irrités, exaspérés d'avoir à supporter un gouvernement dont ils n'avaient pas choisi la forme, avaient regimbé, et avaient remis en vigueur des principes de souveraineté cantonale plus larges même que ceux sur lesquels ils avaient basé leur Union avant 1798. A son tour, la réaction apporta son châtement. Il s'ensuivit des troubles qui n'étaient pas sans analogie avec ceux si connus des Américains, qui ont amené aux Etats-Unis la création d'un gouvernement fédéral fort.

635. — **La Guerre du Sonderbund.** — Cependant, il existait en Suisse des différences d'opinions religieuses, et non politiques, qui furent l'occasion de la lutte destinée à faire naître l'union de la désunion. Après que la puissance de Napoléon eut été brisée, le Congrès de Vienne avait cherché à rétablir tout ce qu'il avait dérangé, et les affaires de Suisse n'avaient pas été négligées. Les Cantons furent obligés d'accepter comme membres de la Confédération Genève, le Valais, Neuchâtel et les territoires jusque-là considérés comme les dépendances de cette Confédération, et de souscrire à un Pacte (connu sous le nom de Pacte de 1815) qui donnait à la Ligue, en portant à vingt-deux le nombre des Cantons qui en faisaient partie, une nouvelle base d'union. Une des clauses de ce Pacte contenait une garantie solennelle des droits et privilèges des monastères qui subsistaient encore dans les Cantons appartenant à la religion catholique romaine : sur cette garantie était basé l'espoir qu'avaient tous les partis de voir la paix régner entre les membres de la Ligue. Mais cette garantie disparut. La vague réformatrice démocratique passa sans résistance sur la Suisse pendant la période révolutionnaire de 1830 à 1848 et, là où Protestants et Catholiques avaient à peu près

les mêmes forces, elle menaça sérieusement les anciennes fondations de l'Eglise du Moyen-Age. La crise se fit d'abord sentir à Zurich, où les excès d'un parti radical temporairement aux affaires amenèrent, en 1839, une violente réaction. L'année suivante vit les troubles s'étendre à Aargau. Là, le parti anti-catholique, soutenu, pendant une période de révision constitutionnelle, par une petite majorité populaire, et exaspéré par la tactique de violente opposition adoptée par le parti clérical, enleva un vote en faveur de l'abolition des huit monastères du Canton. La Diète de la Confédération fut interrogée par le parti lésé sur la question de savoir si elle entendait permettre une violation si flagrante du Pacte de 1815. Elle fut obligée, à cause du conflit d'intérêts qui existait alors, de s'arrêter à un compromis : elle accepta l'abolition de quatre des huit monastères d'Aargau. Ceci se passait en août 1843. Le mois suivant se formait une Ligue particulière (*Sonderbund*), composées de sept cantons catholiques Schwyz, Uri, Unterwalden, Lucerne, Fribourg, le Valais et Zug. Cependant, les députés de ces cantons furent lents à se retirer de la Diète, et la Diète fut forcée, à contre-cœur, d'entrer en lutte ouverte avec ses membres récalcitrants. Pendant quatre ans cette ligue dans la ligue put continuer son agitation et son obstruction. Mais enfin, en novembre 1847, la guerre éclata, — une guerre terrible, décisive, de dix-huit jours seulement, dans laquelle les Cantons qui s'étaient séparés des autres furent écrasés, et obligés de se soumettre.

636. — **La Nouvelle Constitution.** — La révision Constitutionnelle suivit immédiatement. Le Pacte de 1815 fut déchiré : une constitution forte et meilleure que la précédente était devenue une nécessité à laquelle même le parti de la réaction ne pou-

vait se soustraire ; il ne pouvait même pas la contester. La Constitution de 1848 créa, sur les ruines de l'ancienne confédération d'Etat (*Staatenbund*) qui n'était plus d'accord avec elle-même, l'Etat fédéral de nos jours (*Bundesstaat*). Cette constitution, modifiée et étendue par l'importante révision de 1874, est la constitution actuelle de la Suisse.

637. — **Caractère de la Constitution.** — Le Gouvernement fédéral ainsi établi, a beaucoup de traits communs avec le système américain, comme aussi il compte avec lui bien des différences. Il a, depuis 1874, une Cour fédérale Suprême, qui est, sur beaucoup de points, le plus haut tribunal du pays ; depuis 1848, il y a un Parlement composé de deux branches ou Chambres, l'une représentant le peuple, l'autre représentant les Etats de la Confédération. La Chambre populaire s'appelle le « Conseil National » (*der Nationalrath*), et le Sénat fédéral s'appelle le « Conseil des Etats » (*der Ständerath*). Le Conseil National représente le peuple en bloc ; le Conseil des Etats représente les Etats qui constituent la Confédération.

638. — Beaucoup de ressemblances que ce système offre avec le système américain, proviennent d'une imitation voulue. Le but des réformateurs de 1848 et de 1874 n'a pas été, cependant, d'américaniser leur gouvernement, et à bien des points de vue, le système suisse reste très nettement suisse.

639. — **La Nationalité Suisse et la Souveraineté des Etats.** — Comme beaucoup d'institutions qui ressemblent aux institutions américaines, la Constitution de la Suisse repose sur des bases fédérales analogues à celles sur lesquelles a reposé le Gouvernement des Etats-Unis pendant le premier demi-siècle de son existence, plutôt que sur des conceptions nationales comme celles qui ont dominé la constitu-

tion américaine depuis la guerre de Sécession. La Constitution suisse parle bien, expressément, de la Nation suisse, déclarant que « la Confédération suisse a adopté la constitution suivante dans le but d'établir une union (*Bund*), des Confédérés et de conserver et d'augmenter l'unité, le pouvoir et l'honneur de la Nation suisse » : la guerre survenue entre les Etats n'a même pas fait disparaître le mot *Nation* dans la Constitution américaine. Mais la Constitution suisse contient également une assertion spéciale et emphatique de ce principe d'une souveraineté divisée qui est maintenant beaucoup moins familier en Amérique qu'avant 1861. Elle parle de la Confédération en la considérant comme formée par « le peuple des vingt-deux cantons souverains », et elle déclare explicitement que « les cantons sont souverains, en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et exercent, comme tels, tous les droits qui n'appartiennent pas au pouvoir fédéral » ; ses commentateurs les plus compétents sont obligés de reconnaître que cette Constitution ne crée pas un Etat uni et compact dans lequel les cantons ne sont que des divisions administratives, mais un Etat fédéral dont les membres sont eux-mêmes des Etats, et possèdent, dans de certaines limites, un pouvoir indépendant et suprême. Toute l'histoire passée et présente de la Suisse prouve, sans que cela puisse être mis en question, qu'il y a dans le pays une véritable nationalité Suisse ; mais la Constitution actuelle est un compromis entre les partisans et les adversaires de la nationalisation ; on n'a pu encore arriver à une véritable organisation nationale, à un réel pouvoir national.

640. — **Grandes Conceptions Constitutionnelles.** — En même temps, les pouvoirs accordés à l'Etat fédéral par la Constitution suisse ont été dès

l'abord beaucoup plus importants et moins précis que ceux qui sont prévus par la Constitution des États-Unis. Elle contient des concessions aussi vagues que celle-ci : le parlement fédéral aura le droit de voter « des lois et des résolutions relatives aux questions que la Constitution Fédérale a chargé la Confédération de résoudre » ; de contrôler les relations des cantons avec l'étranger ; de garantir les constitutions des territoires des cantons ; de veiller à la sécurité intérieure, à l'ordre et à la paix du pays ; d'adopter « toutes mesures » ayant pour objet l'application de la Constitution fédérale, la garantie des Constitutions Cantonales, ou l'accomplissement des devoirs fédéraux » ; enfin de réviser la Constitution fédérale.

641. — Elle ajoute à ces pouvoirs fédéraux, que les Américains connaissent bien, le droit de régler les corps religieux et les ordres monastiques, de contrôler la fabrication et la vente des alcools, d'établir des règlements sanitaires généraux, en cas d'apparition de certaines maladies, de contrôler la construction et l'exploitation des chemins de fer, de régler le travail dans les usines, de s'occuper de l'assurance obligatoire des ouvriers, et d'élaborer les textes de la législation commerciale tout entière. En outre, le gouvernement fédéral possède un grand pouvoir de surveillance. Il a le contrôle des rivières, des forêts, des routes les plus importantes et des ponts ; il a le droit de désapprouver et d'annuler les lois sur la presse votées par les divers cantons, ainsi que leur réglementation relative à l'acquisition du domicile et du droit électoral dans les communes ; sur bien d'autres points encore, il exerce un droit général de contrôle et de tutelle.

642. — **Garanties des Constitutions Cantonales.** — La Constitution fédérale suisse est plus

précise, quand elle garantit aux Cantons leur constitution, que ne l'est la Constitution américaine, quand elle garantit aux Etats « une forme républicaine de gouvernement. » La garantie comprend l'indépendance du peuple et ses droits légaux et constitutionnels, l'exercice de ces droits sous une forme représentative ou démocratique de gouvernement et la révision de toute constitution cantonale partout où elle est demandée par la majorité absolue des citoyens du canton.

Cette « garantie » ne sert pas et n'est pas comprise en Suisse comme elle l'est aux Etats-Unis. En Amérique, on promet aux Etats la sanction et l'aide du gouvernement fédéral, à moins que la forme non républicaine du gouvernement d'un Etat ne soit contestée. En Suisse, chaque canton doit demander la sanction expresse ou la garantie du gouvernement fédéral pour sa constitution, et même pour tout amendement qui la modifie.

LES GOUVERNEMENTS DES CANTONS

643. — **Les Constitutions des Cantons et la Constitution Fédérale.** — L'organisation fédérale suisse a des racines si profondes dans l'organisation cantonale qu'on comprend mieux le gouvernement de la Confédération en étudiant d'abord les institutions politiques des cantons. Sur presque tous les points, le gouvernement fédéral présente des analogies avec les gouvernements cantonaux de l'union desquels il est né. De même que la constitution fédérale américaine peut être considérée comme ayant profité, en les généralisant, des coutumes et de l'expérience des colonies, de même la constitution suisse peut être considérée comme ayant profité, en les géné-

ralisant, des coutumes et de l'expérience des cantons ; d'ailleurs, la Constitution des Etats-Unis et celle de la Suisse se sont largement servi aussi de l'exemple de l'étranger.

644. — A certains points de vue, la Constitution suisse est plus conservatrice, ou, si l'on veut, moins avancée — que celle des Etats-Unis. Ceux qui ont combattu pour faire l'union en Suisse ont eu à surmonter des obstacles plus grands que ceux en face desquels se sont trouvés en Amérique les partisans d'un pouvoir central fort. Les différences de race, de langue et de religion, en même temps qu'une rude opposition politique ont offert une résistance acharnée à l'affermissement et même au développement logique des prérogatives du pouvoir fédéral. Aussi la Constitution de la Confédération porte-t-elle bien des traces des compromis nécessaires. Elle prouve non-seulement que la nationalisation est incomplète, mais même que la fédéralisation est imparfaite. Les institutions cantonales doivent donc, pour une double raison, être examinées d'abord quand on étudie les gouvernements de la Suisse. Leur vitalité propre et leur influence directe sur l'organisation fédérale font d'elles le pivot de la politique suisse.

645. — **Situation du Pouvoir Législatif.**

— Le développement des institutions politiques s'est fait en Suisse plutôt selon la logique de la démocratie pratique que selon la logique scientifique. La Suisse n'a pas hésité, sur un point, à laisser de côté, en fait, tous les dogmes concernant la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Nous disons « en fait » car, en théorie, les distinctions sont observées. Les Constitutions de la moitié au moins des cantons disent explicitement que les fonctions législatives, exécutives et judiciaires, doivent être, suivant un principe fon-

damental, tenues séparées; mais dans les dispositions pratiques adoptées aujourd'hui, la ligne de démarcation n'est pas du tout tracée d'une manière précise. Le principe primordial qu'on applique toujours en matière politique est que, sur toutes les catégories de questions, le peuple doit exercer, soit lui-même, soit par l'intermédiaire de ses représentants, un contrôle positif et effectif. On n'hésite donc pas à donner aux autorités législatives un rôle dans l'application et dans l'interprétation de la loi; et naturellement ces autorités sont les pivots de la politique cantonale.

646. — **Une Seule Chambre.** — Il existe une grande variété dans les rouages politiques des cantons. Chaque canton a son histoire séparée et, jusqu'à un certain point, il a travaillé suivant ses propres méthodes politiques. Mais il y a un caractère pour lequel l'uniformité est absolue, — le parlement de chaque Canton se compose d'une seule Chambre. Les deux Chambres du Parlement fédéral ont été copiées sur des modèles étrangers, non sur des modèles suisses. A Uri, Unterwalden, Glaris et Appenzell, cet unique corps légiférant est le *Landsgemeinde*, la libre assemblée de tous ceux qui peuvent voter, l'assemblée populaire, mais, dans les autres cantons, l'assemblée législative a le caractère représentatif. Les représentants sont élus au suffrage universel dans tous les cantons et, dans presque tous, au scrutin secret.

647. — Les élections ont lieu pour un mandat qui varie de un à six ans dans les divers Cantons; le mandat ordinaire est de trois ou quatre ans. Le nombre des représentants est proportionnel au nombre d'habitants, et la proportion varie de canton à canton, la moyenne est d'un député pour 99½ habitants (1).

(1) Orelli. *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft* (Handbuch de Marquardsen). pp. 100, 101.

648. — Dans la plupart des Cantons, l'assemblée législative s'appelle le Grand Conseil (*Grosse Rath*), le corps exécutif portant le nom de Petit Conseil. Dans quelques-uns, on l'appelle le Conseil Cantonal (*Kantonsrath*) ou encore le *Landrath*.

649. **Attributions des Parlements Cantonaux.** — Les attributions de ces Conseils sont extrêmement vastes, ce qui est une caractéristique de l'organisation politique suisse. Non-seulement, ils ont les pouvoirs législatifs que le peuple veut leur confier ; mais aussi en général, ils choisissent beaucoup des fonctionnaires administratifs du canton, et exercent sur les affaires administratives une surveillance qui s'étend jusqu'aux détails, et place l'action exécutive tout à fait sous leur contrôle. Dans le gouvernement cantonal il est un principe indiscuté, celui qui veut que le corps exécutif — car, comme nous le verrons, le pouvoir exécutif appartient à un bureau ou à une Commission, et non à une seule personne, — soit un comité de représentants du peuple, — un comité du Conseil législatif (1). Ils sont responsables devant ce Conseil, comme les « hommes choisis » (*selectmen*) d'une ville de la Nouvelle Angleterre sont responsables devant l'assemblée municipale (nos 1218, 1219).

650. — **Le Pouvoir Exécutif** a, dans tous les cantons, le caractère collégial ; autrement dit, il n'est pas exercé par un seul individu ou par plusieurs personnes agissant indépendamment les unes des autres, mais par une Commission. Cette Commission porte un nom qui varie avec les cantons. Là, on l'appelle « *Landammann* » et « Conseil » ; ailleurs, c'est la « Commission d'Etat » (*Standes kommission*) ; ailleurs, le « Petit Conseil » ; mais, dans la plupart, on le

(1) Orelli, p. 99.

désigne par l'expression « Conseil administratif » (*Regierungsrath*). Son mandat varie dans les divers cantons avec celui de l'assemblée législative, car ils coïncident toujours ; mais d'ordinaire, on *réélit* les membres de ce Conseil de gouvernement, de telle sorte que la brièveté du mandat n'amène pas, dans la pratique, de trop fréquents changements dans le personnel exécutif. Les membres du pouvoir exécutif ont toujours, dans les cantons des montagnes, été choisis par le peuple lui-même ; dans les autres, ils étaient toujours élus autrefois par le Conseil législatif, d'où le nom de « Petit Conseil », qu'il porte dans quelques cantons. Maintenant, cependant, l'élection directe par le peuple a été, dans onze cantons, substituée à l'élection par l'assemblée législative ; huit seulement ont gardé l'habitude de le faire élire par le Grand Conseil. Qu'il soit élu par le peuple ou par le Grand Conseil, le Conseil Administratif reste toujours, dans ses fonctions, un comité du corps législatif. Ses membres prennent part à l'élaboration des lois et aux débats du Grand Conseil. En fait, il prend l'initiative de la plupart des mesures discutées dans chaque session, et sert de guide pour toutes les questions importantes. Il ne démissionne pas si ses propositions sont repoussées. Au contraire, il est regardé dans la plupart des cantons comme un bureau d'affaires plutôt que comme une réunion de chefs de parti ; ses membres sont généralement pris, non pas dans un, mais dans tous les partis politiques du canton.

651. — Le Conseil Administratif se compose ordinairement de cinq à sept membres ; il en a neuf dans le canton de Berne. Il a paru nécessaire, dans ces dernières années, d'abandonner la pratique qui consistait pour lui à agir toujours comme un bureau ; on a pris l'habitude de partager le travail et de diviser le Conseil en sections. Mais ces sections sont placées sous la direction générale du Conseil tout

entier, et l'administration d'un canton a, d'ordinaire, une cohésion très réelle, une coordination très étroite.

652. — **Le Contrôle du peuple sur l'Action Législative.** — Bien que le peuple ait délégué ses pouvoirs législatifs à des assemblées représentatives dans tous les cantons sauf dans ceux qui ont encore conservé leur *Landsgemeinden* primitifs, il a néanmoins gardé pour lui plus que le simple droit d'élire des représentants. Le plus grand des cantons (Berne) n'a qu'un peu plus d'un demi-million d'habitants ; la majorité des cantons ont moins de cent mille habitants chacun ; la population moyenne, en mettant ensemble grands et petits cantons, est d'environ 120.000 habitants par canton. L'étendue moyenne est à peine de six cent quarante milles carrés. Le peuple de ces cantons est ainsi au milieu même des affaires. Jusqu'à un certain point, les Suisses sont donc toujours à même de juger de la conduite des affaires publiques. Leurs sentiments et leurs intérêts sont homogènes, et il leur est peu nécessaire de partager leurs prérogatives avec leurs représentants. Dans sept des cantons allemands, un certain nombre de citoyens (leur nombre varie de mille à douze mille) peuvent exiger un vote du peuple sur la question de savoir si le Grand Conseil doit être ou non dissous ; si le vote est en faveur de l'affirmative, le mandat de la Chambre prend fin et de nouvelles élections ont lieu immédiatement. Si cette méthode de contrôle n'est plus en usage, c'est que des méthodes meilleures lui ont été substituées. Dans presque tous les cantons, la question de la révision constitutionnelle peut être soumise au vote du peuple à la suite d'une pétition, et la révision, si elle est entreprise, n'est pas limitée dans les modifications et les abrogations qu'elle peut faire subir à la méthode législative.

653.— **Le Veto Populaire.**— Dans quelques-uns des petits cantons, le peuple a un droit de veto. Leur constitution dispose que, dans un certain délai après la promulgation d'une décision votée par le Conseil (généralement dans le délai d'un mois), un vote populaire peut être exigé sur la question par la pétition d'une cinquantaine de citoyens (le nombre varie naturellement avec les cantons); la décision est confirmée ou annulée suivant le vote. Cependant, la loi est rejetée seulement quand la majorité réelle de tous les électeurs inscrits s'est prononcée contre elle, Ceux qui ne votent pas sont comptés comme favorables à la loi.

654. — **L'Initiative : les Pétitions Impératives.** — La logique démocratique apparente a été poussée si loin en Suisse que le peuple joue, de différentes manières, un rôle législatif personnel. Le droit de pétition, qui est reconnu dans tous les pays où le peuple a des droits quelconques, est devenu en Suisse un droit d'initiative en matière législative. Dans chaque canton, sauf dans celui de Genève, le peuple s'est vu accorder le droit de proposer des réformes constitutionnelles par voix de pétition; dans tous, sauf ceux de Lucerne, de Fribourg et du Valais, il a le même droit relativement à l'élaboration ou à la modification des lois ordinaires. Dans la confédération, les pétitions signées de cinquante mille électeurs sont impératives, depuis 1891, quand il s'agit d'introduire des amendements à la Constitution. En matière ordinaire, des lois peuvent être proposées sous leur forme définitive par pétition dans tous les cantons, sauf les trois ci-dessus cités; le parlement doit soumettre la loi proposée au vote populaire; et son adoption au scrutin en fait une loi définitive. Quand il s'agit d'amendements constitutionnels, les constitutions des cantons disposent d'ordinaire que les modifications

peuvent être proposées en général ou spécialement, ce qui veut dire que les modifications peuvent être proposées, soit conçues en termes généraux, soit sous leur forme définitive, prêtes à être adoptées. Si la proposition est seulement conçue en termes généraux, le parlement peut, soit donner immédiatement une forme définitive à la réforme désirée et la soumettre au peuple, soit, s'il désapprouve la modification proposée, soumettre d'abord la question proposée au vote des électeurs. Si, dans ce dernier cas, le vote est favorable, le Parlement doit élaborer le ou les articles de loi nécessaires, et les soumettre une fois de plus sous leur forme définitive au verdict populaire. Si la pétition elle-même comporte une modification sous une forme définitive, l'amendement doit être soumis au vote sous cette forme même, et son adoption la rend partie intégrante de la loi primitive. Le nombre de signatures que doivent nécessairement réunir les pétitions impératives varie avec l'étendue des Cantons; le chiffre ordinairement adopté est cinq ou six mille. Les pétitions qui exigent une modification dans la loi fondamentale de la confédération doivent être signées, comme nous l'avons vu, par cinquante mille électeurs au moins.

655. — Cette initiative spéciale a très peu servi, car, dans la pratique, elle a été, en grande partie, remplacée par le *Referendum*. Là où elle a été employée, elle n'a amené aucun progrès, n'a fait jaillir aucune lumière; elle a conduit plutôt à des expériences de résultats douteux, à des exposés réactionnaires de prétendus préjudices, plutôt qu'à une législation vraiment utile. Dans les deux grands Cantons de Zurich et de Berne, les plus peuplés et les plus influents de la Confédération, on s'en est servi pour abolir la vaccination obligatoire. Elle n'est établie, vis-à-vis de la Confédération, que depuis 1891, et, dans la législation fédérale, elle n'a servi qu'à jouer un mauvais tour aux Juifs, sous prétexte d'interdire légalement l'abatage des animaux par la saignée.

656. — **Le Referendum.** — Veto et droit d'initiative par pétition ont, en pratique, laissé la place au *Referendum*. Dans chaque Canton de la Confédération, sauf celui de Fribourg, le droit qu'a le peuple d'être consulté quand il s'agit de quelque loi importante, et, par suite, de l'accepter ou de la rejeter, est maintenant, sous une forme ou sous une autre, établi par la loi. Dans les petits Cantons, qui ont, depuis un temps immémorial, les formes constitutionnelles démocratiques les plus pures, cette législation par le peuple n'est pas chose nouvelle; ils ont toujours eu leurs *Landsgemeinden*, leur assemblée plénière du peuple, et le rôle législatif de leurs Conseils n'est depuis longtemps que la préparation des lois à soumettre au peuple. Dans les Cantons qui ont des institutions représentatives, le *Referendum* revêt une forme différente. Dans la moitié environ d'entre eux, les lois doivent être soumises au vote des électeurs seulement quand cette consultation est demandée par des pétitions, revêtues du nombre indispensable de signatures. C'est là le *Referendum* « à option » ou « facultatif ». Dans les autres Cantons (toujours à l'exception du Canton catholique et conservateur de Fribourg), en principe toutes les modifications importantes aux lois doivent être soumises aux électeurs, qui ont à se prononcer périodiquement sur les actes de leurs Parlements. C'est ce qu'on appelle le *Referendum* « obligatoire ». La Fédération elle-même a le *Referendum* facultatif depuis 1874. De plus, le *Referendum* est partout obligatoire, soit dans la Confédération, soit dans les divers Cantons, en cas de modification constitutionnelle. L'administration et le budget ordinaire sont généralement exemptés de cette opération, qui s'applique en somme, quand il s'agit de la législation ordinaire, aux seules lois ayant un caractère général; mais dans la plupart des Cantons,

le *Referendum* s'applique aussi à toutes les affectations de crédits inaccoutumées ou quand on dépasse une certaine somme; dans le Valais, il s'applique seulement à certaines mesures financières.

657. — **Origine du Referendum.** — Le terme *Referendum* date du xvi^e siècle, et contient un souvenir des commencements, du caractère fédéral le plus strict, du gouvernement de deux des Cantons actuels de la Fédération, le Graubünden et le Valais. Ces Cantons, à cette époque, ne faisaient pas partie de la Confédération: c'étaient simplement des districts alliés (*Zugewandte Orte*). A l'intérieur, ils constituaient des fédérations de communes, très peu unies (trois dans le Graubünden, douze dans le Valais). Les députés qu'envoyaient les communes à l'assemblée fédérale du district devaient rendre compte de toute question importante à leurs électeurs, et réclamer des instructions sur le sens dans lequel ils devaient voter. Ce fut là le *Referendum* primitif. Il eut jusqu'à un certain point un analogue dans la Constitution de la Confédération jusqu'à l'adoption des formes actuelles de gouvernement, en 1848. Avant cette date, les membres du Conseil central de la Confédération agissaient toujours d'après les instructions venant de leurs Cantons respectifs, et, quand on discutait des questions non prévues dans ces instructions, ainsi que pour toutes les matières d'une importance exceptionnelle, ils devaient demander la ligne de conduite à suivre aux gouvernements de leurs cantons. Cela s'appelait être commissionné *ad audiendum et referendum*. Le *Referendum* tel qu'il est actuellement adopté, revêt le caractère très modifié de législation par le peuple. Seulement son nom atteste maintenant son origine (1).

658. — **Son Fonctionnement.** — Quand il s'agit de modifications constitutionnelles, l'usage du *Referendum* n'est pas particulier à la Suisse. A ce point de vue, les Etats-Unis ont devancé la Suisse. La première adoption

(1) Orelli, p. 104.

date de 1852, et ce n'est que pendant la période qui s'étend de 1861 à 1874 qu'il s'est fait sa place dans les coutumes constitutionnelles des grands cantons. Aussi son usage est-il partout nouveau et les expériences sur lesquelles nous devons juger le système sont récentes et partielles. Il n'a encore été éprouvé qu'en partie. Il a conduit, dans la plupart des cas, au rejet des propositions législatives radicales, même au rejet de la législation radicale du travail, que l'électeur ordinaire paraîtrait devoir accepter avidement. Les populations suisses, à la fois homogènes et profondément conservatrices, ont résisté, comme pas un autre peuple peut-être, à la contagion des idées radicales modernes. Elles se sont montrées disposées à rejeter également les mesures compliquées qu'elles ne comprenaient pas bien, et les mesures comportant des dépenses qui ne leur paraissaient pas nécessaires. Elle se sont montrées aussi assez indifférentes. Le nombre des votes sur la plupart des mesures soumises au scrutin est d'ordinaire très peu élevé; il n'y a pas beaucoup de discussions populaires, et le *Referendum* n'a aucunement amené les Suisses à prendre aux affaires l'intérêt que ses partisans espéraient exciter en eux. Il a obscurci le sens de la responsabilité chez les législateurs, sans en réalité pousser le peuple à l'exercice d'un contrôle réel sur les affaires.

659. — **Le Gouvernement Local. Les Districts.** — Le gouvernement local, dans les cantons, repose sur une double division : les Districts et les Communes. Le District est un territoire administratif d'Etat, la Commune est une réelle division du self-government. Les attributions exécutives du District, la surveillance de la police, par exemple, et la mise à exécution des lois cantonales, sont confiées, en général, non à un bureau, mais à un seul fonctionnaire — un *Bezirksammann* ou *Regierungs-Statthalter*, — qui est élu par le peuple, dans le District, ou nommé par un des conseils centraux du Canton, l'assemblée législative ou le conseil administratif.

Dans quelques cantons, un Conseil de District ou de Comté, choisi par un vote du peuple, est adjoint à ce fonctionnaire.

660. — *Le Gemeinde*, ou la Commune, possède en Suisse un degré de liberté, dans le droit de se diriger elle-même, qu'il est difficile de trouver ailleurs en Europe, pour des organes locaux analogues. Elle possède des propriétés comme une personne civile spéciale, est chargée de la police de son territoire, de l'assistance aux pauvres et de l'administration de ses écoles; elle agit, pour diriger les affaires communales, par l'intermédiaire d'une assemblée primaire de ses hommes libres, assemblée qui rappelle beaucoup l'assemblée municipale de la Nouvelle-Angleterre (n° 1218). Outre ses attributions en tant qu'organe de self-government dans la direction des affaires strictement communales, la Commune est aussi un rouage d'administration cantonale, comme une subdivision du District. Ainsi, la Commune est une circonscription électorale et une circonscription de vote en cas de Referendum; en tant que subdivision du canton, elle est sujette au contrôle des autorités locales de l'Etat.

661. Il n'existe aucune organisation fixe et uniforme pour le gouvernement local dans les cantons. Dans les Communes des Cantons français, par exemple, le peuple n'agit pas directement sur les affaires, en assemblées municipales, comme le fait l'Allemagne, mais bien par l'intermédiaire d'un Conseil élu, et l'organisation locale rappelle l'organisation cantonale sur une petite échelle. Cependant, dans toutes les communes, comme dans les cantons, le pouvoir exécutif est conféré à un bureau de fonctionnaires, présidé par un *Hauptmann*, un *Gemeindeammann*, un *Syndic* ou un *Maire*. Ce conseil communal ou municipal est choisi, dans les cantons allemands, par

hommes libres réunis en assemblée ; dans les cantons français, par le corps représentatif auquel est confiée la surveillance des affaires et l'élaboration de tous les règlements locaux. Le *Hauptmann* a souvent des pouvoirs qui lui sont spéciaux, indépendamment de l'exclusion des ses collègues ; mais, dans la plupart des cas, il est simplement le président du Conseil administratif, et l'action exécutive appartient au peuple ou au tout entier.

2. — **Le Droit de Cité**, en Suisse, est étroitement lié à la question de la Commune, — gouvernement local exercé par des citoyens par eux-mêmes, — rouage primordial et par excellence au point de vue de la direction des affaires publiques. La Commune est, pour ainsi dire, la famille politique centrale en Suisse ; c'est à elle que sont dus les premiers devoirs du citoyen. La naturalisation est réglementée par la loi fédérale ; mais le véritable droit de cité ne peut être conféré que par la loi cantonale et communale.

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

3. — **Le Pouvoir Exécutif Fédéral.** — La part, dans l'organisation fédérale, l'influence de chaque canton n'est plus évidente que sur le caractère collégial du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif de la Confédération, comme celui de chaque canton, n'appartient pas à une seule personne, comme sous les gouvernements monarchiques ou présidentiels, mais à un bureau. Le désir qu'ont les Suisses de ne pas avoir une trop grande concentration dans l'autorité exécutive n'est même satisfait par ce fait qu'ils donnent cette autorité à une commission : ils la limitent encore en donnant au pouvoir législatif, soit dans les cantons, soit dans le système fédéral, un pouvoir de correction

sur les actes du pouvoir exécutif, tel qu'aucun autre pays n'en a jamais connu. Le rôle du pouvoir législatif en matière administrative est moins important, il est vrai, dans la constitution fédérale que dans la législation des cantons; mais il est encore assez considérable dans le système fédéral, et semble faire partie des conceptions politiques en Suisse.

664. — La Commission exécutive de la Confédération s'appelle Conseil Fédéral (*Bundesrath*). Il se compose de sept membres, élus pour trois ans, par les deux Chambres du Parlement Fédéral, agissant ensemble en session mixte sous le nom d'Assemblée fédérale (*Bundesversammlung*). La Constitution interdit que l'on choisisse deux membres appartenant au même canton: sept des vingt-deux cantons doivent donc être représentés. Le Conseil est dirigé par un Président et un Vice-Président choisis par l'Assemblée fédérale, parmi les sept conseillers, et ce, pour un an, la Constitution insistant sur le système, très démocratique, de rotation annuelle. Ni le Président ni le Vice-Président ne peuvent remplir leurs fonctions pendant deux années consécutives, et le Président ne peut pas être nommé Vice-Président immédiatement après l'expiration de son année. Rien n'empêche cependant que le Vice-Président succède au Président, et, jusqu'ici, l'habitude uniforme a été de suivre cet ordre naturel et opportun.

665. — L'Assemblée Fédérale peut élire au Conseil tout citoyen suisse éligible à l'une des Chambres du Parlement. En fait, cependant, elle choisit presque toujours parmi les membres des Chambres, bien que l'élection aux fonctions de membre du pouvoir exécutif entraîne l'obligation d'abandonner le mandat législatif. Berne et Zurich ont toujours été représentés dans le *Bundesrath*, et sont considérés comme ayant acquis, par une sorte de prescription, le droit de l'être

toujours. Le Canton de Vaud a presque toujours été représenté, lui aussi ; le Canton d'Aargau a été représenté d'une façon continue jusqu'en 1891.

666. — Les choix de l'Assemblée Fédérale, quand elle constitue le pouvoir exécutif, ont toujours, jusqu'ici, revêtu un caractère essentiellement conservateur. Quelques-uns des membres les plus vus du Conseil ont continué à en faire partie pendant quinze ou seize ans, l'un d'eux est resté pendant trente ans ; et ceux qui ont abandonné la place l'ont fait généralement de leur propre volonté. Deux fois seulement, depuis 1848, des candidats ont été écartés (1).

667. — L'Assemblée Fédérale remplit toutes les vacances qui se produisent dans le Conseil, mais ces élections partielles ne sont faites que pour la durée du mandat qui reste à courir.

668. — Le mandat de trois ans du Conseil coïncide avec celui du Conseil National, Chambre populaire du Parlement. Au commencement de chaque période triennale de cette Chambre, les deux Chambres se réunissent en Assemblée Fédérale et élisent (dans la pratique, réélisent) le Conseil Fédéral. Si le Conseil National est dissous avant la fin de son mandat de trois ans, l'élection du *Bundesrath* doit être recommencée par les deux Chambres au moment de la réunion du nouveau Conseil National. Le *Bundesrath* n'est donc pas, strictement parlant, élu pour trois ans, mais pour autant de temps que le Conseil National, quel que soit ce temps.

669. — La préséance du Président du Conseil est toute de forme : il n'est en aucune façon le chef du pouvoir exécutif. Il représente le Conseil quand il reçoit les représentants des puissances étrangères ; il occupe un certain rang, car on l'appelle « Son Excellence » dans les relations diplomatiques ; il reçoit un traitement un peu plus élevé que ses collègues ; mais

(1) *Westminster Review*, vol. 129, p. 207.

il n'est, en pratique, que celui qui occupe le fauteuil présidentiel.

670. — **Le Pouvoir Exécutif et le Parlement.**

— Les membres du Conseil Fédéral, tout en ne pouvant pas être en même temps membres de l'une des Chambres du Parlement, peuvent assister aux séances des deux Chambres, prendre part librement aux débats, et faire des propositions sur les questions à l'ordre du jour ; ils peuvent exercer la plupart des droits des membres de ces Chambres sauf le droit de vote. En réalité, on attend d'eux qu'ils préparent et dirigent la besogne des Chambres, et avant de voter une proposition de loi, on leur demande leur avis. Ainsi, et jusqu'à un certain point, ils ont un rôle un peu analogue à celui du ministère français ou anglais ; mais il y a une différence très importante : les ministères anglais ou français sont soumis à la « responsabilité parlementaire » ; — autrement dit, ils doivent démissionner toutes les fois qu'on repousse une mesure importante proposée par eux ; au contraire, les Suisses ne sont soumis à aucune responsabilité analogue. Une défaite au Parlement ne les empêche pas de garder leurs fonctions. Ils restent en charge pour un certain temps qui ne dépend pas de leur succès au Parlement ; ils sont les serviteurs des Chambres et non leurs chefs. Ils étaient généralement pris autrefois dans les deux principaux partis existant dans la Confédération, et, depuis 1891, un troisième parti politique a été représenté parmi eux. On ne s'attend pas à les voir émettre les mêmes opinions même à la tribune des Chambres ; mais on attend d'eux qu'ils agissent de concert dans toutes les questions, et qu'ils représentent une idée moyenne dans toutes les matières dans lesquelles il y a lieu à délibération.

671. — Il y a eu, depuis la création du Conseil fédéral, en 1848, — c'est-à-dire depuis plus de cinquante ans, — deux cas, — et deux cas seulement, — de démissions motivées par des dissentiments politiques (1).

672. — **Les Départements Exécutifs.** — Le Conseil agit comme un cabinet de ministres. Le désir de la Constitution était que tout le travail exécutif fût accompli par le Conseil en bloc, mais, naturellement, ce procédé s'est révélé impraticable: ou a dû partager le travail entre sept départements. Chaque membre du Conseil est à la tête d'un département, qu'il dirige tout à fait comme un ministre dans les systèmes constitutionnels où il existe un cabinet de ministres; cependant les départements sont plus étroitement unis entre eux que sous tout autre système, et il existe un contrôle plus direct des divers ministres sur les détails d'administration que, généralement, les subordonnés permanents des ministres faisant partie d'un cabinet s'arrangent pour régler tout seuls, en vertu de leur permanence même, restreignant ainsi le pouvoir de direction des chefs politiques temporaires. Toutes les décisions importantes émanent du Conseil tout entier; et, autant que la chose est possible, on adopte le système de l'action en bloc, voulu par la Constitution.

673. — Les sept départements, tels qu'ils ont été organisés par une loi applicable depuis le 1^{er} janvier 1888, sont: 1° les Affaires Étrangères; 2° la Justice et la Police; 3° l'Intérieur; 4° la Guerre; 5° les Finances et les Impôts; 6° l'Industrie et l'Agriculture; 7° les Postes et les Chemins de fer. Le département des affaires étrangères est maintenant séparé de la Présidence du Conseil, à laquelle il avait été toujours attribué, pendant longtemps, de telle sorte qu'il peut y avoir une plus grande continuité de politique dans

(1). *Westminster Review*, vol. 129, p. 207.

tous les départements (1). Les règlements des questions administratives dans les divers départements sont faits en Suisse, comme en France et en Allemagne, par voie de décrets exécutifs, et non par actes législatifs, comme aux Etats-Unis.

674. — On considère que le défaut capital de cette organisation collégiale du pouvoir exécutif en Suisse, combiné avec les dispositions, d'un ordre contraire, qui partagent le travail entre des départements, est qu'il oblige les membres du Conseil à exercer en même temps deux sortes de fonctions qui ne vont pas ensemble. Ils sont les chefs réels, non pas seulement nominaux, de leurs départements, et, comme tels, il sont obligés de donner leur temps, leur attention à l'étude des pratiques routinières, des détails, des riens techniques de l'Administration; et cependant, considérés en bloc, ils doivent donner à l'administration générale du pays cette uniformité, cette largeur de vues et cette souplesse qui ne peuvent être l'œuvre que de ceux qui sont, par leur situation, au-dessus du détail et de la routine, et qui ne s'occupent en somme que des intérêts plus haut placés de l'utilité générale. On leur demande d'être à la fois des fonctionnaires spécialistes et des guides politiques. Des publicistes suisses avisés ont suggéré l'idée qu'il serait bien préférable de donner aux départements des chefs permanents et de ne laisser à un bureau de ministres comme le Conseil actuel qu'une surveillance générale. Les fonctions politiques et les fonctions administratives, demandent des aptitudes différentes, obligent ceux qui les remplissent à voir les choses à des points de vues différents, et doivent rarement être confiées aux mêmes personnes (2).

675. — Fonctions d'Ordres divers appartenant au Pouvoir Exécutif. — La loi suisse, comme nous l'avons dit, ne fait pas de distinction bien nette entre les fonctions exécutives, législatives et judiciaires. La

(1) Voir Hiltz, *Politisches Jahrbuch des Schweiz* 1887, p. 778.

(2) Orelli, *Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (*Handbuch* de Marquardsen), p. 36.

méfiance du peuple pour le pouvoir exécutif a eu pour résultat, dans les systèmes cantonaux comme dans le système fédéral, de confier bien des fonctions exécutives, en tout ou en partie, aux pouvoirs législatifs, et une confusion très curieuse entre les fonctions exécutives et les fonctions judiciaires a été la conséquence de la possession par les corps législatifs et exécutifs, en même temps, de droits qui, dans une classification stricte, ne devraient appartenir qu'à des tribunaux régulièrement constitués. Aussi est-il quelque peu difficile de donner une idée rapide et claire du rôle joué en Suisse, dans les affaires fédérales, par le Conseil exécutif central. Ses attributions lui donnent à la fois un caractère législatif et un caractère judiciaire.

676. — I. Il touche de très près au Parlement à cause de la part qu'il prend à l'élaboration des lois. Le Conseil fait des propositions dans les Chambres et, en même temps, donne son avis sur les propositions qui lui sont envoyées par les Chambres ou par les Cantons. Il fait annuellement des rapports aux Chambres pour leur faire connaître la manière dont il a administré les affaires, et la situation générale de la Confédération, rapports qui lui paraissent l'occasion d'insister sur les réformes et les améliorations nécessaires, et qui, comme ils donnent lieu à un débat, fournissent également aux membres des Chambres l'occasion de critiquer la conduite de l'administration et de donner là-dessus leur opinion. Il présente le budget de la Confédération aux Chambres, et dirige ses débats sur les lois financières. Il est, en somme, le serviteur de chaque jour, et, partiellement, le guide autorisé du Parlement, dont il prend l'avis et auquel il donne des conseils. Les Chambres peuvent détruire les actes du pouvoir exécutif quand elles le veulent, même ceux

qui ont un caractère purement administratif ; mais, en général, elles suggèrent des idées ; elles détruisent rarement des actes déjà accomplis.

667. — II. Dans l'exercice de plusieurs de ses plus importantes attributions, l'action du Conseil est essentiellement judiciaire. Il a le droit d'examiner les conventions passées par les cantons entre eux ou avec les gouvernements étrangers, et de se faire juge de leur conformité avec la loi constitutionnelle fédérale ; leur pouvoir d'appréciation est absolu. Il y a également d'autres lois et ordonnances cantonales dont la validité dépend de cette même approbation ; jusqu'à un certain point, bien que rarement, une juridiction analogue à celle qui est confiée à la Cour Fédérale en cas de plainte en violation de la loi fédérale lui est encore donnée. Le Conseil contrôle aussi l'application des lois fédérales par les fonctionnaires des cantons. Il y a peu de fonctionnaires fédéraux ; la loi fédérale est appliquée la plupart du temps par des fonctionnaires locaux, le Conseil Fédéral ayant un droit de surveillance.

678. — Voici quelques-unes des questions sur lesquelles on doit demander au Conseil son opinion autorisée : les questions scolaires, cantonales, la liberté du commerce, l'interprétation des contrats passés avec les États étrangers et concernant le commerce et les droits de douane, les brevets, les droits d'établissement, les exemptions du service militaire, les franchises de passage ; etc..... les droits d'établissement à l'intérieur des cantons ; la liberté des croyances ; la validité des élections cantonales, des votes, etc..... ; l'équipement gratuit de la milice (1).

679. — III. Cependant ses fonctions primordiales, les plus importantes, sont ses fonctions strictement

(1) Orelli, pp. 43,44.

exécutives. Il nomme tous les fonctionnaires dont le choix n'est pas autrement réglé par la loi ; naturellement, il dirige toute l'action exécutive du gouvernement, contrôle les finances fédérales, veille à tous les intérêts fédéraux ; naturellement aussi, il dirige les relations extérieures de la Confédération. Outre ces attributions exécutives et administratives ordinaires, il en exerce encore d'autres plus particulières. Il est désigné par la Constitution pour garantir aux cantons leurs constitutions, au nom de la Confédération. Il fait exécuter les jugements de la Cour Fédérale, et aussi tous les contrats ou décisions d'arbitres survenus après discussion entre Cantons (1). En cas de nécessité, il peut appeler lui-même les troupes cantonales qui peuvent être nécessaires pour parer à quelque danger soudain et diriger leurs mouvements si le Parlement n'est pas alors en session et ne peut pas, par suite, prendre lui-même ces mesures, pourvu qu'il n'appelle pas plus de 2.000 hommes et pour plus de trois semaines. Si plus d'hommes ou un service plus long paraissent nécessaires, le Parlement doit être immédiatement convoqué et donner son approbation aux mesures prises. Le pouvoir que possède le Conseil d'appeler des troupes pour parer à un danger pressant de guerre ou aux désordres d'une émeute, est une conséquence logique de l'obligation qui lui est imposée et qui consiste à assurer la sécurité et l'ordre de la Confédération, à l'extérieur et à l'intérieur, obligation qui embrasse le devoir général de maintenir la paix.

680. — **L'Armée.** — La Confédération ne peut entretenir aucune armée permanente ; seuls les cantons peuvent avoir des troupes en temps de paix ; et même, ils ne peuvent garder chacun plus de quatre cents hommes sans le consentement de la Confédération.

(1) *Ibid.*, p. 34.

681. — **Détail du Contrôle Fédéral.** — Le Gouvernement fédéral est obligé par la Constitution de veiller à ce que les Cantons organisent un enseignement libre, obligatoire, non sectaire, à ce que les lois cantonales respectent les droits politiques et la liberté individuelle. Il est, de même autorisé, en cas de troubles intérieurs, à intervenir de sa propre initiative en vue de maintenir l'ordre public, quand les autorités du Canton ne peuvent appeler à l'aide. De plus, on a prétendu qu'il pouvait exercer beaucoup de ces vastes pouvoirs de surveillance et de direction sur la demande des gouvernements des cantons eux-mêmes ; ces pouvoirs de contrôle et d'intervention ont montré une tendance marquée à s'accroître de génération en génération. Le peuple en est venu à considérer dans bien des cas les Cantons comme trop peu importants pour agir sans l'aide et l'appui du pouvoir fédéral.

682. — **Exécution de la Loi Fédérale.** — Bien que les pouvoirs de contrôle du gouvernement fédéral soient très grands, ses attributions administratives actives ne sont pas nombreuses. Les lois fédérales sont, pour la plupart, exécutées par les fonctionnaires des Cantons, sous la surveillance du Conseil Fédéral. Dans tout ce qui concerne les affaires étrangères, le gouvernement fédéral agit lui-même par l'intermédiaire de ses propres fonctionnaires ; il s'occupe directement des douanes, ainsi que des postes et télégraphes du pays. Il est chargé des arsenaux de la Confédération, de l'administration du monopole gouvernemental de l'Alcool et de l'Ecole Nationale Polytechnique. Mais presque pour tout le reste, il fait agir par les fonctionnaires des Cantons. La Cour Fédérale elle-même n'a pas de fonctionnaires propres. (Comp. nos 531, 538, 539.)

683. — **L'appel dans les Matières Judiciaires.** — Suivant en cela l'exemple des constitutions cantonales qui font absolument dépendre le pouvoir exécutif des représentants du peuple, et négligent beaucoup, en pratique, de séparer avec soin les fonctions législatives et administratives, la Constitution

Fédérale de 1848 a permis qu'on fit appel, dans tous les cas, des décisions du Conseil Fédéral, devant l'Assemblée Fédérale (*Bundesversammlung*). La revision constitutionnelle de 1874, dont l'un des principaux buts a été de développer et de fortifier le pouvoir judiciaire de la Confédération, a donné à une Cour Fédérale la connaissance de beaucoup d'appels, mais elle n'a pas changé la subordination du Conseil Fédéral à l'égard de l'Assemblée Fédérale, elle n'a pas enlevé au Parlement ses fonctions judiciaires. Sans doute, dans la plupart des cas, elle a disposé que les appels contre les décisions du Conseil Fédéral seraient portés devant la Cour Fédérale, et non devant l'Assemblée Fédérale ; mais on s'est arrangé pour que certains procès « administratifs » puissent être réservés à l'Assemblée par un acte législatif spécial. En conséquence, la connaissance des questions religieuses et « confessionnelles » a été gardée par le Parlement, — et cependant ces questions semblent avoir aussi peu que possible le caractère de matières administratives.

684. — Il semble que le désir conscient des plus avancés parmi les réformateurs de 1874 ait été de donner autant que possible à la Cour Fédérale le caractère et les fonctions de la Cour Suprême des Etats-Unis ; mais ils ne purent qu'en partie réaliser leur projet. La prérogative la plus importante de la Cour Suprême Américaine, à savoir son pouvoir d'interprétation constitutionnelle, a été refusée à la Cour Fédérale de Suisse. La plupart des questions constitutionnelles sont tranchées par le Parlement, excepté quand leur examen a été spécialement attribué à la Cour par la loi. Les principales questions de cette nature maintenant soumises à la Cour sont les discussions entre autorités fédérales et cantonales relativement aux droits que leur donne la Constitution.

685. — **Le Chancelier Fédéral.** — La charge de Chancelier Fédéral n'est que le souvenir laissé à notre époque du

temps où dans l'ancienne Confédération, la fédéralisation était incomplète, et où le Chancelier représentait l'union des cantons. Le Chancelier est élu par l'Assemblée Fédérale en même temps et pour la même durée (trois ans) que le Conseil Fédéral. C'est le secrétaire en chef des deux Chambres de l'Assemblée Fédérale et le gardien des archives fédérales ; de plus, il exerce des fonctions semi-exécutives, consistant à être le conservateur des formes et des usage diplomatiques. Un Vice-Chancelier agit, sous l'autorité du Chancelier, comme secrétaire du Conseil des Etats (*Ständerath*) le Chancelier se réservant surtout pour la Chambre populaire.

686. — **Le Parlement Fédéral.** — A proprement parler, les pouvoirs législatifs de la Confédération appartiennent à l'Assemblée Fédérale (*Bundesversammlung*) ; Mais cette Assemblée se compose de deux Chambres distinctes : le Conseil National (*Nationalrath*) et le Conseil des Etats (*Ständerath*) ; les Chambres agissent séparément en matière purement législative, et ne se réunissent pour former une seule Assemblée que pour l'exercice de certaines fonctions électorales et judiciaires. Les deux Chambres sont, à tous points de vue, dans une situation d'égalité : il n'y a pas de différence entre elles au point de vue des fonctions. Le travail à faire au commencement de chaque session — c'est-à-dire les premières mesures à prendre — est divisé entre elles par une entente entre leurs présidents au début de la session. La Constitution exige qu'il soit tenu au moins une session par an ; en fait, il y a d'ordinaire deux sessions par an, d'environ quatre semaines chacune, l'une commençant en Juin et l'autre en Décembre, et une session extraordinaire plus courte, en Mars. Des sessions spéciales peuvent être convoquées à la suite d'une résolution du Conseil Fédéral, ou sur la demande de cinq cantons ou d'un quart des membres du Conseil National. La

majorité absolue des membres constitue le *quorum* dans chaque Chambre.

687. — **Composition des Chambres : I. Le Conseil National.** — La Chambre populaire de l'Assemblée se compose de cent quarante-sept membres choisis dans les cinquante-deux districts fédéraux électoraux (*Wahl-Kreise*), dans la proportion d'un représentant pour 20.000 habitants. Les districts fédéraux électoraux ne peuvent pas cependant chevaucher sur les limites des cantons et comprendre des territoires appartenant à plus d'un canton. C'est pourquoi si, dans la répartition des représentants parmi les cantons, la division du nombre des habitants d'un canton par le nombre 20.000 donne un reste de 10.000 ou plus, ce reste compte comme s'il était égal à 20.000 et donne au canton un représentant de plus. La répartition est refaite de temps en temps, de manière à suivre les modifications du nombre des habitants qui apparaissent dans les recensements décennaux. Tout canton ayant moins de 20.000 habitants a droit, néanmoins, à un représentant.

688. — C'est le cas pour les trois demi cantons, d'Obwalden, de Nidwalden et d'Inner Appenzell et pour le vieux canton d'Uri. Zug, qui n'a que 23.167 habitants, n'envoie aussi qu'un représentant. Berne, au contraire, a 541.051 habitants et 27 représentants; Zurich 351.917 habitants et 17 représentants; un autre, le canton de Vaud, a 12 représentants, et deux autres, ceux de Saint-Gall et d'Aargau, en ont respectivement onze et dix.

689. — Dans les districts électoraux qui envoient plus d'un représentant, — comme, par exemple, celui de Berne, dont les vingt-sept membres sont envoyés par six districts, — on vote pour les candidats sur une liste générale, chaque votant ayant le droit de voter pour autant de noms que le district compte de représentants. Pour l'élection, il faut la majorité absolue.

690. — Tout Suisse âgé de 20 ans, n'appartenant pas au clergé, et qui a le droit de vote d'après la loi de son canton, peut voter pour les élections au Conseil national. Le mandat du Conseil national est de trois ans. Les élections ont toujours lieu en octobre, le même jour dans tout le pays, — et ce jour ne peut être qu'un dimanche.

691. — C'est au moment de la réunion de chaque nouveau Conseil National qu'a lieu l'élection du Conseil Fédéral (nos 665-669). Le mandat de trois ans du Conseil exécutif s'étend donc du commencement de la première session d'un Conseil National au commencement de la première session du suivant.

692. — Le Conseil National élit son propre bureau ; mais en choisissant son Président et son Vice-Président, il doit se conformer à une règle semblable à celle qui limite chaque année le choix qu'on peut faire du Président de la Confédération. Le Président ou le Vice-Président d'une session ne peuvent être réélus en cette qualité pour la session suivante, car le bureau de l'Assemblée nationale, comme celui de la plupart des corps législatifs d'Europe, est élu à chaque session et non pour toute la durée du mandat de l'Assemblée, comme à la Chambre des Représentants, aux Etats-Unis, et à la Chambre des Communes, en Angleterre.

693. — **Le Conseil des Etats** (*Stænderath*) est composé de quarante-quatre membres, deux pour chacun des vingt-deux cantons. Il paraît donc ressembler beaucoup, par sa composition, au Sénat fédéral américain, et représenter distinctement le caractère fédéral de l'union entre les cantons. En fait, cependant, il n'a pas de caractère si clairement défini : car le mode d'élection de ses membres, les conditions qu'ils doivent remplir, la durée de leur mandat, le traitement qu'ils reçoivent et les relations qu'ils ont avec ceux qu'ils représentent, en résumé tout ce qui constitue leur caractère de représentants, est laissé à la détermina-

tion des cantons eux-mêmes, et il en résulte une grande variété de dispositions. Quelques cantons n'envoient leurs représentants que pour un an, d'autres pour trois, pour quatre, ou pour deux ans. Dans les cantons qui ont le *Referendum* obligatoire, ils sont élus en général par un vote du peuple, comme les membres du Conseil National ; dans ceux qui ont des institutions représentatives, ils sont élus d'ordinaire par l'Assemblée législative du canton. Il diffère du Conseil national au moins par ce fait que tous les cantons envoient chacun le même nombre de représentants, et fixent la durée de leurs mandats ; c'est donc à peine si le Conseil des Etats peut être appelé la Chambre fédérale ; ce n'est pas non plus une seconde Chambre. Sa situation est anormale et toute de transition.

694. — Le Conseil des Etats élit son Président et son Vice-Président mais il est restreint dans son choix par ce fait que ni le Président ni le Vice-Président ne peuvent être tirés, lors d'une session quelconque, du même canton que le Président de la session immédiatement précédente, et que les fonctions de Vice-Président ne peuvent être remplies, pendant deux sessions ordinaires successives, par un représentant du même canton.

695. — Les Cantons, quand on les énumère, sont au nombre, non de vingt-deux, mais de vingt-cinq, parce que trois d'entre eux ont été divisés en « demi-cantons » ; ce sont Unterwalden, Bâle et Appenzell. Les demi-cantons envoient chacun un membre au Conseil des Etats. Voici la liste des Cantons : Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glaris, Zug, Fribourg, Solathurn, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell extérieur, Appenzell intérieur, Saint-Gall, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève.

696. — **Rôle des Chambres.** — On peut dire, en général, que le Parlement est le rouage supérieur, l'organe dirigeant de la Confédération. Aussi est-il

difficile de classer les fonctions qu'exercent ces Chambres, parce qu'elles agissent dans toute l'étendue du champ gouvernemental. Mais les distinctions suivantes peuvent être faites cependant entre elles : 1° Les Chambres exercent la souveraineté de la Confédération dans ses relations avec les pays étrangers, contrôlent toutes les alliances, tous les traités avec les puissances, déterminent les questions de paix ou de guerre, votent toutes les lois concernant l'armée fédérale, et prennent les mesures nécessaires pour maintenir la neutralité et la sécurité extérieure de la Suisse. 2° Elles maintiennent l'autorité de la Confédération vis-à-vis des Cantons, votent toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et l'ordre à l'intérieur, et pour garantir aux Cantons l'observation de leur Constitution ; elles tranchent, sur appel des décisions du Conseil Fédéral, les questions de validité des contrats passés entre cantons ou entre un canton et une puissance étrangère. 3° Elles exercent les pouvoirs législatifs généraux de la Confédération, veillent à l'observation de la Constitution Fédérale et à l'accomplissement de toutes les obligations fédérales. 4° Elles votent le budget fédéral et contrôlent les finances fédérales. 5° Elles organisent le service fédéral, veillent à la création des départements et charges nécessaires, ainsi qu'à la nomination et au paiement de tous les fonctionnaires fédéraux. 6° Elles surveillent l'action fédérale administrative et judiciaire, écoutent les plaintes formulées contre les décisions du Conseil Fédéral dans les contestations administratives, et tranchent ces contestations. 7° Concurremment avec le peuple, elles révisent la Constitution Fédérale.

697. — **La Procédure Législative.** — Dans chaque Chambre, les débats sont dirigés par un Président, un Vice-

Président et quatre scrutateurs. Ces six personnes constituent un « Bureau » dont les fonctions sont, non-seulement de compter les voix, lors d'un vote, mais aussi de pointer les absents, et de nommer les Comités que les Chambres n'ont pas préféré élire elles-mêmes. Beaucoup des mesures proposées sont envoyées à des Comités qui les étudient en détail ; mais le Conseil Fédéral est le grand Comité par excellence. Toutes les lois importantes en proviennent ou lui sont envoyées pour qu'il leur donne leur forme définitive, et le rôle qu'il joue dans les débats est généralement tout de direction.

698. — **Revision de la Constitution.** — Quand les deux Chambres peuvent s'entendre pour reviser la Constitution, elle est faite par la procédure ordinaire et en suivant les règles générales qui président à l'élaboration des lois ; cependant il faut toujours soumettre ensuite la revision au referendum populaire. Mais une revision peut être faite autrement. Si l'une des Chambres demande certains changements auxquels l'autre refuse de consentir, ou si cinquante mille électeurs réclament une revision par voie de pétition, on doit soumettre au peuple la question de savoir si, oui ou non, une revision doit être entreprise ; s'il y a une majorité populaire dans le sens de l'affirmation, on doit élire de nouvelles Chambres qui procèdent à la revision. Dans tous les cas, les amendements adoptés par les Chambres doivent être soumis au peuple et être acceptés par la majorité populaire, et, en même temps, par la majorité des cantons, avant d'entrer en vigueur. On compte les votes par cantons, dans de pareilles circonstances, et le vote d'un demi-canton compte pour un demi-vote.

699. — **Le Referendum Fédéral.** — « Les lois fédérales ainsi que les résolutions fédérales ayant une portée générale, et qui ne sont pas d'une nature urgente, seront soumises au peuple pour être

acceptées ou repoussées par lui si trente mille citoyens suisses ou huit cantons le demandent. » Ainsi s'exprime l'article 89 de la Constitution fédérale, qui établit pour la Confédération le *Referendum* « facultatif » ou « à option » (n° 656).

700. — Tout le détail de l'exercice du *Referendum* est réglé par la législation fédérale. Pendant un délai de 90 jours, à partir de la date de la publication de la loi, un vote du peuple peut être exigé. Des copies de toutes les lois fédérales sujettes à *Referendum* sont envoyées aux autorités de chaque Canton, qui les publient dans les communes. Car les communes sont les circonscriptions dans lesquelles les demandes de consultation populaire doivent être faites. La demande est faite par pétition écrite adressée au Conseil fédéral ; toutes les signatures doivent être autographes, et le fonctionnaire placé à la tête de la commune doit attester que chaque signataire a le droit de vote. Les demandes de *Referendum* émanant des Cantons sont faites par l'intermédiaire des conseils cantonaux, mais le peuple garde le droit, d'après les dispositions qui régissent le *Referendum* communal, de détruire leur décision. Au cas où trente mille électeurs ou huit Cantons exigent le *Referendum*, le Conseil Fédéral doit fixer un jour pour le vote du peuple, ce jour doit être éloigné de quatre semaines au moins de la date de la résolution qui l'a fixé.

701. — **Fonctions de l'Assemblée Fédérale.**

— Les fonctions qu'exercent concurremment les Chambres réunies en Assemblée Fédérale ne sont pas législatives, mais électorales et judiciaires. 1° L'Assemblée élit le Conseil Fédéral, les juges fédéraux, le Chancelier et les Généraux de l'Armée Confédérée. 2° Elle exerce le droit de grâce. 3° Elle tranche les conflits de juridiction entre les autorités fédérales, remplissant en cela les fonctions qui appartiennent en France et en Prusse à des Tribunaux des Conflits spéciaux (nos 475, 629).

702. — Le Président du Conseil National préside les sessions de l'Assemblée Fédérale, et les règlements en vigueur au Conseil National sont, pour la plupart, ceux qui sont appliqués à l'Assemblée Fédérale.

703. — **L'administration de la Justice :**

I. Les Tribunaux Cantonaux. — Les Cantons sont laissés absolument libres par la Constitution Fédérale d'organiser leurs tribunaux comme ils le veulent. Elle ne prescrit même pas, comme en Allemagne, un système uniforme (n° 556); les tribunaux cantonaux ne sont pas non plus subordonnés à la Cour Fédérale, sauf dans certains cas déterminés par les textes. On peut dire, en général, que la justice est appliquée par les Cantons, un recours étant parfois possible devant le tribunal de la Confédération.

704. — Cependant, il y a une certaine uniformité dans l'organisation judiciaire de toute la Suisse. Il existe ordinairement deux degrés de tribunaux dans chaque Canton : les tribunaux de district (*Bezirksgerichte* ou *Amtsgerichte*), qui sont des tribunaux de première instance, et une Cour suprême cantonale (*Kantonsgerichte*) qui est un tribunal de dernier ressort. Il y a aussi partout des juges de paix chargés tout d'abord, dans beaucoup d'endroits, d'agir comme médiateurs dans les contestations et comme magistrats seulement quand ils n'ont pas réussi comme médiateurs. Les petites affaires correctionnelles sont jugées par les tribunaux de district, mais le jugement des affaires criminelles appartient à un jury sous la présidence d'une section de juges de la Cour suprême, ou à une Cour criminelle spéciale siégeant sans jury.

705. — Dans trois des grands cantons, Genève, Zürich et St-Gall, il y a des cours de cassation spéciales au-dessus de l'*Obergericht*. Zürich et Genève ont aussi des tribunaux de commerce (*Handelsgerichte*).

706. — Dans beaucoup de Cantons, la Cour Suprême exerce certaines fonctions semi-exécutives ; elle prend la place du ministre de la Justice, dans la surveillance des actes des tribunaux inférieurs et de tous les fonctionnaires judiciaires comme les *Attorneys d'Etat*.

707. — Dans la plupart des cantons également, la Cour Suprême fait des rapports annuels au Conseil Législatif, rapports qui passent complètement en revue le travail judiciaire de l'année, discutent l'état de la jurisprudence, critiquent les systèmes en vigueur et suggèrent des idées de réforme. Ces rapports sont précieux à consulter pour les statistiques judiciaires.

708. — La durée du mandat des juges cantonaux varie. Ordinairement, elle est de trois, quatre ou six ans. Les juges des tribunaux inférieurs sont, en règle générale, élus directement par le peuple : ceux des cours suprêmes par le Conseil législatif.

709. — A Berne, le Conseil législatif élit aussi les Présidents des Tribunaux de District ; mais ce n'est pas la pratique ordinaire.

710. — Aucune condition n'est exigée par la loi suisse pour l'élection aux fonctions judiciaires, sauf le seul droit de vote. Mais ici, comme quand il s'agit des mandats très courts donnés aux juges, la pratique est plus conservatrice que la loi. On n'élit en général aux Cours supérieures que des juristes compétents ; et la réélection est une habitude dans la plupart des cas.

711. — A Genève, l'Attorney d'Etat, et non la Cour suprême, possède les pouvoirs généraux de surveillance qui, hors de Suisse, sont généralement dans les mains du Ministre de la Justice ; dans d'autres cantons des fonctionnaires analogues possèdent des pouvoirs beaucoup plus étendus que ceux qui sont, partout ailleurs, dévolus aux fonctionnaires du même genre.

712. — **II. La Cour Fédérale.** — La Cour Fédérale a été créée par la Constitution de 1848. Avant

cette époque, l'arbitrage était la seule manière de trancher les différends entre Cantons. Cependant, même en la créant, la Constitution de 1848 enleva à la Cour Fédérale toute efficacité réelle : sa juridiction était des plus restreintes et réduite à s'exercer sous la surveillance active de l'omnipotente Assemblée Fédérale. L'une des principales utilités de la réforme constitutionnelle de 1874 a consisté à élever la Cour Fédérale jusqu'à lui donner une influence et une dignité réelles. Il appartient encore aux Chambres de déterminer par la loi beaucoup des questions particulières qui doivent être soumises à la Cour ; mais sa compétence générale, ainsi que son organisation, sont réglées en grand détail par la Constitution. Sans doute, la Cour Fédérale, comme le Conseil des Etats, est encore dans une phase de transition, et finira par occuper une situation encore plus indépendante et plus influente.

713. — La Cour Fédérale se compose de neuf juges choisis par l'Assemblée Fédérale (qui s'arrange pour que les trois langues officielles de Suisse, — l'allemand, le français, et l'italien, soient représentées) pour trois ans. Tous les deux ans, également, l'Assemblée Fédérale choisit deux de ces neuf juges pour agir l'un comme Président, l'autre comme Vice-Président, de la Cour Fédérale. La Cour siège, non à Berne, capitale législative de la Confédération, mais à Lausanne.

714. — L'Assemblée Fédérale, en même temps qu'elle choisit les juges, élit aussi neuf suppléants, qui siègent quand les circonstances l'exigent, à la place des juges qui ne peuvent siéger, et qui reçoivent pour ce service d'occasion, un traitement de tant par jour.

715. — Les membres de la Cour ne peuvent remplir une autre charge ou exercer une autre profession pendant la

durée de leur mandat de juge ; ils ne peuvent non plus faire partie d'aucune corporation.

716. — Sept juges constituent le *Quorum* de la Cour. Le nombre de juges qui siègent dans un procès doit toujours être impair, y compris le Président.

717. — **Juridiction Criminelle de la Cour Fédérale.** — Dans l'exercice de sa juridiction criminelle, la Cour Fédérale est un tribunal ambulante. Le pays est divisé en cinq districts d'assises (*Assisenbezirke*), dont l'un comprend la Suisse française ; le second, Berne et les cantons environnants ; le troisième, Zurich et les cantons voisins ; le quatrième, la Suisse centrale et une partie de la Suisse orientale ; et le cinquième, la Suisse italienne.

718. — Chaque année la Cour se divise elle-même, pour expédier les affaires nouvelles, en trois Chambres : une Chambre Criminelle, une Chambre des Plaintes et une Chambre des Appels. La Chambre Criminelle décide dans quelles villes des divers districts se tiendront les assises. Les villes choisies fournissent à leurs frais les locaux nécessaires. La police cantonale et les fonctionnaires judiciaires servent de fonctionnaires à cette Cour. Un Attorney d'Etat siège dans tous les procès pour le Conseil Fédéral.

719. — **Procès de Droit Public.** — La juridiction de la Cour Fédérale s'applique à une grande variété de procès. Il y a : 1° les procès de Droit Public. Ceux-ci comprennent les différends entre cantons sur certaines questions, comme l'exécution des contrats intercantonaux, la détermination des limites des Cantons, les conflits de juridiction entre autorités appartenant à divers Cantons, et l'extradition ; puis l'exécution des contrats entre les Cantons et les gouvernements étrangers ; enfin, et c'est le cas le plus fréquent, les procès concernant les droits constitutionnels des citoyens, que ces droits reposent sur la constitution fédérale ou

sur une constitution cantonale. Cependant, cette juridiction ne s'applique pas aux questions relatives à la Constitutionnalité de la législation fédérale. Les Chambres fédérales sont seules juges, sauf la sanction de l'opinion publique, de leurs propres pouvoirs.

720. — On considère que « le rôle propre et naturel de la Cour Fédérale » en Suisse est de « défendre le peuple et les citoyens contre les abus de pouvoir, qu'ils proviennent des autorités fédérales ou cantonales ». Ce rôle est cependant, d'après la nature même des choses, peu susceptible de limitation précise ; et les pouvoirs de la Cour fédérale ont peu à peu augmenté beaucoup en raison des tentations que lui donnait cette vague prérogative. Les procès qu'elle a à juger le plus fréquemment et le plus normalement sont des violations de la garantie qu'assure aux citoyens la Fédération et qui consiste dans l'égalité devant la loi, la certitude qu'ils ne seront pas imposés deux fois, la liberté de la presse, etc... Mais la Cour a été bien au-delà. Sa compétence a été étendue à l'examen des plaintes formées contre les autorités cantonales pour déni de justice, ce que la Constitution n'a sans doute guère eu en vue de faire juger par la Cour Fédérale. La Cour a même « compris dans l'ensemble de sa compétence les procès où le demandeur affirme qu'un juge a commis à son égard un déni de justice en ne fondant sa prétention que sur des motifs négatifs ou sur une application arbitraire de la loi » (1).

721. — La Cour Fédérale connaît aussi des contestations relatives à la qualité de citoyen, entre Communes de différents Cantons. Car la qualité de citoyen en Suisse, est, avant tout, communale. La Commune est, pour ainsi dire, l'unité-base quand il s'agit de la qualité de citoyen, et ce n'est que si l'on a la qualité de citoyen communal qu'on peut avoir celle de citoyen cantonal. (Voir n° 663.)

(1) Orelli, p. 42.

722. — 2° Procès Civils de Droit Privé. —

L'application de la justice entre individus soumis aux lois fédérales est laissée en général aux tribunaux cantonaux ; mais si, dans tout procès soumis à l'application de la loi fédérale, il s'agit d'une somme de 3.000 francs, ou si la valeur en litige n'est pas susceptible de détermination, on peut faire appel de la décision de la Cour de dernier ressort du Canton, devant la Cour Fédérale. Certains autres procès de droit privé, même quand ils ne sont pas soumis à la loi fédérale, peuvent être portés, — non par voie d'appel, mais en première instance, — devant la Cour Fédérale, à cause de la qualité des parties en cause ; exemple : procès entre Cantons et particuliers ou corporations ; procès dans lesquels la Confédération est défenderesse ; procès entre cantons ; et procès entre la Confédération et un ou plusieurs cantons, (n° 1306).

723. — Les procès appartenant aux deux premières de ces quatre catégories ne peuvent être portés devant la Cour Fédérale que si la valeur en cause atteint 3.000 francs. Autrement ils sont portés devant les tribunaux cantonaux, et jugés par eux.

724. — Par entente entre les parties, la compétence de la Cour Fédérale peut être réclamée pour tout procès dans lequel la question en litige est considérée comme importante par la législation fédérale.

725. — Une compétence spéciale en matière de chemins de fer a été donnée par la loi à la Cour Fédérale ; elle comprend les procès concernant le droit de passage et le droit de domaine éminent, et les procès civils entre les compagnies de chemins de fer et la Confédération.

726. — **3° Procès Criminels.** — La juridiction criminelle de la Cour Fédérale comprend les procès de haute trahison, de révolte et de violence contre les

autorités fédérales, les violations du droit international, et les crimes politiques qui ont eu pour conséquence ou pour cause des désordres ayant nécessité l'intervention de la Confédération. Cependant, elle peut, en plus, — ceci est à la discrétion de certaines autorités, — comprendre une quantité d'autres questions. Les fonctionnaires fédéraux, dont les fautes professionnelles sont d'habitude punies par les tribunaux cantonaux, peuvent, à la suite d'une résolution du Conseil Fédéral ou de l'Assemblée Fédérale, être traduits devant la Cour Fédérale et jugés par elle. Certains procès peuvent même, si l'Assemblée Fédérale y consent, devenir de la Compétence de la Cour Fédérale par suite de dispositions inscrites dans les constitutions cantonales.

La Chambre des Appels de la Cour Fédérale connaît, en outre, des plaintes concernant les jugements rendus par les tribunaux cantonaux conformément à certaines lois féodales, fiscales, de police et de banque.

727. — III. **Le Conseil Fédéral : 2^e Procès Administratifs.** — La juridiction administrative de la Confédération, qui est exercée, non par la Cour Fédérale, mais par le Conseil Fédéral, comprend un grand nombre de questions importantes. Elle s'applique aux questions concernant l'appel des milices cantonales, l'administration du système des écoles publiques des Cantons, la liberté du Commerce, les taxes de consommation et les droits d'importation, la liberté des croyances et des cultes, la validité des élections cantonales et des votes cantonaux, les droits résultant de contrats passés avec les puissances étrangères au point de vue commercial, le crédit à donner aux brevets, l'exemption du service militaire, la liberté de passage, etc... Dans tous ces cas, on peut faire appel de la décision du Conseil Fédéral devant les Chambres ou la Cour Fédérale.

728. — **Comité Judiciaire Inter-Cantonal.** — La Constitution Suisse, imitant étroitement en cela la disposition analogue qui se trouve dans la Constitution des Etats-Unis, exige que les jugements des tribunaux de chaque Canton soient considérés comme valables et exécutoires dans toute l'étendue de la Confédération.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams*, Sir F. O., et *Cunningham*, C. D., « The Swiss Confederation », in-8°, Londres et New-York, 1889. Il existe une traduction française de cet ouvrage.
- Blumer*, J.-J. « Handbunch des schweizerischen Bundesstaatsrechts », 2 vol., 1863-1865. Nouv. éd. complétée par J. Morel, 1887.
- Bluntschli*, J. C., « Geschichte des schweizerischen Bundesrechts von den ersten ewigen Bänder bis auf die Gegenwart » 2 vol., 1849-52. 2^e éd., vol. 1, 1875.
- Borgeaud*, Charles, « Adoption et Modification des Constitutions en Europe et en Amérique ».
- Coolidge*, « Early History of the Referendum » dans la *Revue Historique Anglaise*, 1891, p. 674.
- Curti*, E., « Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung ». 2^e éd., Zurich, 1885.
- Demombynes*, G., « Les Constitutions Européennes ». Ed. 1883, vol. II, pp. 304 et suiv.
- Deploige*, S., « Le Referendum en Suisse ». Bruxelles, 1893.
- Droz*, Numa, « Etudes et portraits politiques ».
- Dubs*, J., « Das Öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft », 2^e éd. Zurich, 1878.
- Dupriez*, L., « Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, 2 vol., Paris, 1892, vol. II, pp. 167 et suiv.