

ÉLÉMENTS

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

FRANÇAIS ET COMPARE

PAR

A. ESMEIN

MEMBRE DE L'INSTITUT
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
PROFESSEUR A L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
PRÉSIDENT DE SECTION A L'ÉCOLE PRATIQUE DES HAUTES ÉTUDES

SEPTIÈME ÉDITION

REVUE PAR

Henry NÉZARD

PROFESSEUR DE DROIT CONSTITUTIONNEL A LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

TOME PREMIER

La liberté moderne : Principes et institutions.

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY

A^{NS} M^{RS} LAROSE ET FORCEL
LÉON TENIN, Directeur

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

1921

DONACION
Familia del Dr. Repetto

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

DU TOME I

	Pages
PRÉFACE DE LA SEPTIÈME ÉDITION.....	XIII
PRÉFACE DE LA PREMIÈRE ÉDITION.....	XIX
PRÉFACE DE LA DEUXIÈME ÉDITION.....	XXI
PRÉFACE DE LA TROISIÈME ÉDITION.....	XXIII
PRÉFACE DE LA QUATRIÈME ÉDITION.....	XXV
PRÉFACE DE LA CINQUIÈME ÉDITION.....	XXVII
PRÉFACE DE LA SIXIÈME ÉDITION.....	XXIX
INTRODUCTION	I
Objet du droit constitutionnel. § 1. <i>L'Etat et la forme de l'Etat.</i> —	
I. La notion de l'Etat et de la souveraineté, p. 1; personnalité et	
perpétuité de l'Etat, p. 2. — II. Diverses formes d'Etats : Etats sim-	
ples, p. 4; Etats mixtes, p. 4; Etats fédératifs, p. 6; Confédération	
d'Etats, p. 7; la Commonwealth d'Australie, p. 8; l'union de l'Afri-	
que du Sud, p. 12; le fédéralisme dans l'Empire britannique	
(l' <i>Imperial Conference</i>) et la guerre, p. 13; le <i>Home rule</i> irlandais;	
p. 18; la Yougo-Slavie, p. 21. — § 2. <i>Le gouvernement et la forme</i>	
<i>du gouvernement.</i> Définition du gouvernement, p. 21. — I. Gou-	
vernement arbitraire et gouvernement légal, p. 22; l'état de siège,	
p. 25; pouvoir législatif et pouvoir exécutif, p. 26; actes qui échap-	
pent à la loi, p. 28. — II. Gouvernement direct et gouvernement	
représentatif, p. 28. — III. <i>Le gouvernement, désignant spéciale-</i>	
<i>ment le pouvoir exécutif : théorie de J.-J. Rousseau, p. 30. —</i>	
<i>§ 3. Les limites des droits de l'Etat.</i> L'Etat antique et l'Etat	
moderne : les droits individuels, p. 33. — § 4. <i>De quelques théo-</i>	
<i>ries produites aux XVIII^e et XIX^e siècles.</i> — I. Les sociologues et les	
groupements humains, p. 35. — II. Les théories de M. Duguit,	
p. 40. — III. Le droit économique de Proudhon, p. 49. — IV. Le	
syndicalisme, p. 55; le fédéralisme économique en Russie : le gou-	
vernement des Soviets, p. 60; le Conseil économique d'Empire dans	
la Constitution allemande de 1919, p. 62.	
PLAN DE L'OUVRAGE.....	

PREMIÈRE PARTIE

LA LIBERTÉ MODERNE : PRINCIPES ET INSTITUTIONS

TITRE PREMIER

INSTITUTIONS ET PRINCIPES FOURNIS PAR LE DROIT DE L'ANGLETERRE

- CHAPITRE I. — Comment la Constitution anglaise est devenue l'un des éléments de la liberté moderne..... 69
- La Constitution anglaise peu connue et mal appréciée en France aux xv^e et xvii^e siècles, p. 69; sa notoriété et son importance au xviii^e siècle, p. 70; Montesquieu, de Lolme, Blackstone, p. 71; la Révolution et le Premier Empire, p. 72; la doctrine anglaise sous la Restauration, la Révolution de 1848 et le Second Empire, p. 72; renaissance de l'Ecole anglaise, p. 73; les principaux ouvrages modernes sur la Constitution anglaise, p. 74.
- CHAPITRE II. — Le Gouvernement représentatif..... 76
- Causes qui ont amené un développement différent des institutions publiques en Angleterre et en France, p. 76. — I. Le Parlement anglais, p. 78 : sa formation, p. 78; le droit de consentir l'impôt et le pouvoir législatif, p. 82; les *ordinances* ou *proclamations*, p. 84; le pouvoir de dispense, p. 85; la Révolution de 1688 et le *Bill of Rights*, p. 86-87. — II. Le gouvernement représentatif, p. 88; ses règles dans la doctrine anglaise, p. 91; le *representation of the people Act* du 6 février 1918, p. 98.
- CHAPITRE III. — Le système des deux Chambres législatives.. 103
- I. La formation des deux Chambres anglaises, p. 104; les projets de *reconstruction* de la Chambre des Lords, p. 113; le rapport Bryce de 1918, p. 121. — II. La diffusion du système des deux Chambres : les Chambres Hautes aristocratiques, p. 125; les Chambres Hautes fédérales, p. 125; les Chambres Hautes représentatives du capital, p. 125. — III. L'utilité des deux Chambres dans tout Etat, même démocratique et centralisé, p. 128. — IV. Le système de l'Assemblée unique : Constitutions françaises de 1791 et de 1848, p. 132. — V. Diversité qui peut ou doit exister entre les deux Chambres, dans leur composition, dans leurs fonctions, p. 137.
- CHAPITRE IV. — La responsabilité des ministres..... 142
- Le problème de la responsabilité gouvernementale, p. 142; la responsabilité transportée aux ministres, p. 142. — Irrésponsabilité du monarque et responsabilité judiciaire des ministres en Angleterre, p. 144; l'*impeachment*, p. 146; le *bill of attainder*, p. 148; l'*impeachment* aux Etats-Unis, p. 149; la responsabilité pénale dans les Constitutions françaises, p. 149; désuétude de la responsabilité pénale en Angleterre, p. 150. — Moyens par lesquels il est assuré que le chef de l'Etat n'agira jamais sans l'intervention d'un ministre, p. 150.

CHAPITRE V. — Le gouvernement parlementaire ou gouvernement de Cabinet..... 154

- § 1. — La logique du gouvernement de cabinet et son développement en Angleterre, p. 155. — I. Les règles du gouvernement parlementaire, p. 155. — II. Les cabinets anglais à la fin du xv^e siècle et au commencement du xvii^e, p. 162; le développement du gouvernement parlementaire, de 1688 à la fin du xviii^e siècle, p. 164; le cabinet, sa composition, p. 172. — III. Le gouvernement parlementaire anglais au xix^e siècle : prépondérance progressive de la Chambre des Communes et affaiblissement de la Chambre des Lords, p. 176; la réforme des droits de la Chambre des Lords par le *Parliament Act* de 1911, p. 182. — IV. Le droit pour la couronne de faire des fournées de pairs, p. 200. — V. La situation actuelle de la Chambre des Lords, p. 208; le projet du Comité de la *reconstruction of the House of lords* de 1918, p. 213; la restriction des pouvoirs des Chambres Hautes dans les Constitutions de 1919-1920 en Allemagne, Tchéco-Slovaquie, Pologne, p. 217; les pouvoirs actuels de la couronne anglaise : Victoria, Edouard VII, p. 218; la durée des pouvoirs de la Chambre des Communes depuis le *Parliament Act*, p. 222. — § 2. Le gouvernement parlementaire en France, p. 223; l'Assemblée Constituante, les idées de Mirabeau, p. 224; les Constitutions de la Révolution et de l'Empire, p. 225; le gouvernement parlementaire remis en honneur, p. 226. — I. La Restauration, p. 227; la Monarchie de Juillet, p. 230. — II. La Constitution de 1848 établissait-elle le gouvernement parlementaire? p. 231. — III. Constitution du 14 janvier 1852 : disparition du gouvernement parlementaire, p. 236; rétablissement progressif de ce régime sous le Second Empire, p. 237. — L'Assemblée Nationale de 1871, p. 241. — IV. Examen des critiques contre le gouvernement parlementaire. — Angleterre : Critiques sur le principe, sur le fonctionnement, p. 243; la dislocation des partis; les cabinets de « coalition » et les *War cabinets* pendant la guerre, p. 247. — V. France : Critiques, p. 258. — Délégation des gauches, p. 263; le gouvernement parlementaire pendant la guerre, p. 266. — Foi profonde dans le gouvernement parlementaire, p. 270; le gouvernement parlementaire en Allemagne, p. 270.

TITRE II

PRINCIPES DÉGAGÉS PAR LA PHILOSOPHIE DU XIII^e SIÈCLE ET PROCLAMÉS
PAR LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

- CHAPITRE I. — Les philosophes du XVIII^e siècle, l'Ecole du droit de la nature et du droit des gens..... 274
- Les philosophes du xviii^e siècle, Montesquieu et J.-J. Rousseau, p. 274; les études de droit naturel au moyen âge, p. 275; l'Ecole du droit de la nature et du droit des gens, p. 275; leur importance nouvelle aux xvii^e et xviii^e siècles; Grotius, Puffendorf, Locke, Wolf, Vattel, p. 278. — Hypothèse de l'*état de nature*, p. 279; du *contrat social*, p. 279. — *Droit des gens*, p. 280.

CHAPITRE II. — La souveraineté nationale.....

SECTION I. LE PRINCIPE DE LA SOUVERAINÉTÉ NATIONALE. — La théorie de Rousseau : l'état de nature et le contrat social, p. 284; histoire de la théorie du contrat social, p. 286; forme particulière qu'elle prend dans Rousseau : la volonté générale et la souveraineté, le gouvernement, p. 287; critique de cette théorie, p. 288. — I. Les autres justifications du principe de la souveraineté nationale, p. 291; autres fondements proposés pour la souveraineté : droit divin, p. 294; longue possession, p. 294; données fournies par la sociologie, p. 295. — II. La toute-puissance de l'opinion et la souveraineté nationale en étant l'expression juridique adéquate, p. 296.

SECTION II. LES CONSÉQUENCES DU PRINCIPE, p. 299. — § 1. *La souveraineté nationale et la forme de l'Etat*, p. 299. — I. Harmonie entre le principe de la souveraineté nationale et la forme républicaine, p. 299; conciliations tentées entre ce principe et la forme monarchique; l'inaliénabilité de la souveraineté, p. 300. — II. Autres conciliations tentées : théorie de Rousseau, p. 301; Constitution de 1791, p. 303; Constitution belge, p. 304; le Premier et le Second Empire, p. 304; l'Angleterre, p. 305; le principe de la souveraineté nationale et les pouvoirs viagers, p. 306; l'indivisibilité ou la divisibilité de la souveraineté nationale, p. 307. — § 2. *La souveraineté nationale et le droit de suffrage politique*, p. 308. — Notion du suffrage politique : suffrage direct ou indirect à plusieurs degrés, p. 309; *majorité*, expression de la *volonté nationale*, p. 309. — I. Le corps électoral dans son unité, p. 310; sa décomposition en circonscriptions électorales, p. 311; la représentation des intérêts, p. 312. — Autres conséquences du principe de la souveraineté nationale : la représentation nationale, p. 315; la population, base de la représentation, p. 316; la question du mandat électoral, p. 316. — II. Questions préliminaires à celle de la représentation proportionnelle : la question du scrutin uninominal et du scrutin de liste, p. 319; la question de la majorité absolue et de la majorité relative, p. 322. — III. La représentation proportionnelle, p. 326 : origine et principe, p. 327; critiques, p. 328; conséquences pratiques et politiques, p. 332; mécanisme, p. 337; *vote imparfait* ou *limité*, p. 337; *cumulatif*, p. 338; *système de Hare* (quotient électoral), p. 339; *système de la concurrence des listes ou des partis*, p. 340; *système de Hondt* (loi belge du 30 décembre 1899), p. 344; application en Belgique, p. 346; en Suisse (loi constitutionnelle de 1918), p. 348; en France (loi du 12 juillet 1919), p. 349; réformes en Suède, p. 350; en Bulgarie, p. 350; en Italie, p. 350; en Allemagne, p. 351; état de la question en Angleterre, p. 351; aux Etats-Unis, p. 353; application souhaitable aux élections des assemblées locales et administratives, p. 354. — IV. Le fondement et la nature du droit de suffrage politique, p. 354 : a) *droit individuel*, p. 354; conséquences, le suffrage des femmes, p. 357; le vote féminin en Angleterre (l. 1918), p. 357; aux Etats-Unis, p. 360; en Australie, p. 361; en Allemagne, p. 361; projets en Belgique et en France, p. 362; ses résultats, p. 364; autres conséquences du principe, p. 364; b) *fonction sociale*, p. 367; conséquences, p. 367. — Le vote plural, p. 370. V. Histoire du droit de suffrage politique universel ou restreint :

les Etats généraux de France, p. 370; le droit de suffrage en Angleterre, p. 371, et aux Etats-Unis, au xviii^e siècle, p. 372. — VI. Le droit de suffrage politique en France : Constitution de 1791, p. 373; Constitution de 1793, p. 377; Constitution de l'an III, p. 378; Constitution de l'an VIII, p. 379; sénatus-consulte du 18 thermidor an X, p. 381; la Charte de 1814 et les lois de 1817 et de 1820, p. 383; la Charte de 1830 et la loi de 1831, p. 384; la Constitution de 1848, p. 386; la loi du 31 mai 1850, p. 386; le décret du 2 décembre 1851, p. 387. — VII. Le droit de suffrage politique hors de France et de nos jours : a) *Le suffrage universel* : les Etats-Unis, p. 387; la Suisse, p. 389; l'Espagne, le Danemark, l'Allemagne (Constit. 1919), p. 389; la Belgique, p. 390; la Suède, la Norvège, l'Italie, p. 392; l'Autriche, p. 392; la Hongrie, p. 395. — b) *Le système de l'occupation* : l'Angleterre, l'act du 6 février 1918, p. 398. — c) *Le système de la capacité et de l'instruction élémentaire*, p. 399. — d) *Le droit de suffrage en Portugal*, p. 400. — e) En Hollande, p. 400. — § 3. *La souveraineté nationale et le gouvernement représentatif*, p. 402; la qualité de représentant, p. 402. — I. Le pouvoir législatif sous la forme représentative est-il compatible avec le principe de la souveraineté nationale? p. 403; théorie de Rousseau, p. 403; théorie de Montesquieu, p. 405; de De Lolme, p. 406; de Sieyès, p. 407. — Critique du gouvernement direct en matière législative, p. 409; en matière constitutionnelle, p. 412. — II. Le gouvernement direct en France pour le vote des Constitutions, p. 413; sous la Convention, p. 413; le Consulat et le Premier Empire, p. 414; les plébiscites de 1851 et du Second Empire, p. 415. — Le gouvernement direct en matière législative d'après la Constitution de 1793, p. 417; le plébiscite consultatif, p. 421. — III. Le gouvernement direct aux Etats-Unis, p. 421 : en matière constitutionnelle, p. 422; en matière législative, p. 423. — IV. Le gouvernement direct en Suisse, p. 429; ses applications anciennes, p. 429; le *referendum* moderne, p. 431; les institutions démocratiques dans les cantons, p. 432; leurs différentes formes, p. 433; le *referendum* et l'initiative populaire pour la Constitution fédérale, p. 435. — Proposition de *referendum* populaire dans la Victoria, la Nouvelle-Galles du Sud et l'Australie du Sud, p. 437; en Belgique, p. 437; projets en Angleterre, p. 438; application dans la Constitution allemande, p. 439. — Critique du *referendum*, p. 439; de l'initiative populaire, p. 442. — Discredit en France, p. 443. — § 4. *La souveraineté nationale et la responsabilité des fonctionnaires et des représentants*, p. 444; responsabilité et révocabilité, p. 445; responsabilité ou irresponsabilité du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, p. 445; irresponsabilité du pouvoir législatif, p. 447; propositions et essais en sens contraire, p. 448; l'*Abberufungsrecht* en Suisse, p. 452; la révocation des élus par les électeurs ou *recall* aux Etats-Unis, p. 453.

CHAPITRE III. — La séparation des pouvoirs.....

§ 1. *Origine et discussion de la doctrine*, p. 461. — I. Locke, p. 458. — II. Théorie de Montesquieu, p. 461; Rousseau, p. 464; Mably, p. 466. — III. Théories négatives du principe de la séparation des pouvoirs : M. Woodrow Wilson, p. 467; Condorcet à la Convention (rapport), p. 468. — Conclusion, p. 469. — § 2. *Les rapports entre le pou-*

voir exécutif et le pouvoir législatif, p. 470. — I. Constitution des Etats-Unis. Constitutions françaises de 1791 et de l'an III : séparation tranchée des deux pouvoirs, p. 471; le choix et le rôle des ministres, p. 471; le pouvoir exécutif non partie à la législation, p. 475. — Déviations du principe : le veto, p. 478; l'action administrative des Assemblées, p. 481. — Avantages et inconvénients, p. 481. — II. Le gouvernement parlementaire et la séparation des pouvoirs, p. 488. — III. La confusion du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. — Projets présentés en 1848 et en 1875, p. 492. — Le gouvernement de 1871 à 1873, p. 495. — IV. Le gouvernement directorial (Suisse) : Organisation, p. 496; fonctionnement, p. 497. — Explication de son succès, p. 498. — Valeur purement contingente, p. 499. — § 3. *Le pouvoir judiciaire*. — I. Le pouvoir judiciaire est-il distinct des deux autres? p. 500. — II. Conséquences et conciliation partielle de la théorie des deux pouvoirs et de celle des trois pouvoirs, p. 505. — III. La question de l'élection des juges ou de leur nomination par le pouvoir exécutif, p. 513. — L'élection en France (de 1790 à l'an VIII), p. 517; aux Etats-Unis, p. 520; en Suisse, p. 521. — L'inamovibilité, p. 522. — L'institution du jury, p. 525. — IV. Le droit anglais quant aux poursuites contre les fonctionnaires de la Couronne, p. 529; la séparation des autorités judiciaire et administrative établie en France par les lois de la Révolution, p. 530. — V. La séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif, p. 536

CHAPITRE IV. — Les droits individuels.....

539

La cité antique, le moyen âge, l'ancienne monarchie, p. 539. — I. La théorie des droits individuels et le droit naturel, p. 541 : la théorie du contrat social, p. 542; la vraie justification, p. 542. — II. Les divers droits individuels, p. 544; l'égalité civile, p. 544; la liberté individuelle et ses diverses applications, p. 545. — Caractère commun des droits individuels, p. 548; *droits individuels, civils ou publics* et droits politiques, p. 549; droits de pétition, p. 550. — III. *Déclarations des droits et garanties des droits*, p. 553 : dans les Constitutions américaines, p. 554; dans les Constitutions françaises, p. 555; dans la Constitution allemande, p. 560. — Absence dans les lois constitutionnelles de 1875, p. 560. — Effets juridiques, en France et en Amérique, p. 561.

CHAPITRE V. — La théorie des constitutions écrites.....

564

La Constitution anglaise, p. 564. Les Constitutions américaines, p. 565. Les Constitutions écrites françaises et étrangères, p. 565. — I. La distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires; les *lois fondamentales* de l'Ecole du droit de la nature et des gens, p. 567. — II. Caractère des lois constitutionnelles : leur immutabilité relative, p. 568. Comment peuvent-elles être modifiées? Théorie de Vattel, p. 568; de Sieyès, p. 569; de Rousseau (adoptée par le droit moderne), p. 571. — Distinction du pouvoir législatif et du pouvoir constituant, p. 572. Les Constitutions françaises envisagées à ce point de vue, p. 573; système opposé en Angleterre, p. 575, en Prusse et en Italie, p. 576. — Avantages et inconvénients des deux systèmes, p. 577. — III. Abrogation des Constitutions écrites : abrogation résultant des faits, p. 579; dispo-

sitions maintenues, p. 580; le pouvoir constituant après une révolution, p. 581. — IV. Les lois constitutionnelles limitant les pouvoirs du législateur et les lois inconstitutionnelles : la doctrine américaine, p. 586; ses applications, p. 590; pendant la guerre, p. 591, et hors des Etats-Unis, p. 591; la doctrine européenne, p. 592; ses applications en Suisse, p. 593. — *La jurie constitutionnaire* de Sieyès, p. 596. Le *Sénat conservateur* de la Constitution de l'an VIII, p. 597; de la Constitution de 1852, p. 598; la doctrine française, p. 598.

ÉLÉMENTS

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

FRANÇAIS ET COMPARÉ

PAR

A. ESMEIN

MEMBRE DE L'INSTITUT
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
PROFESSEUR A L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
PRÉSIDENT DE SECTION A L'ÉCOLE PRATIQUE DES HAUTES ÉTUDES

SEPTIÈME ÉDITION

REVUE PAR

Henry NÉZARD

PROFESSEUR DE DROIT CONSTITUTIONNEL A LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

TOME SECOND

Le Droit constitutionnel de la République française.

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY

A^{NS} M^{ME} LAROSE ET FORGEL
LÉON TENIN, Directeur
22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

1921

DONACION
Familla del Dr. Repetto.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

DU TOME II

DEUXIÈME PARTIE

LE DROIT CONSTITUTIONNEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CHAPITRE I. — Les précédents de la Constitution de 1875; le vote des lois constitutionnelles de 1875; leurs caractères généraux.....

Pages

3

- I. L'Assemblée Nationale élue en 1871 et son pouvoir constituant, p. 3. — II. M. Thiers nommé chef du pouvoir exécutif par la résolution du 17 février 1871 : conditions et nature de ce gouvernement, p. 7. — III. La proposition Rivet (loi du 31 août 1871), p. 8. — IV. Loi du 13 mars 1873, p. 12. — Projet de Constitution déposé par M. Dufaure : chute de M. Thiers, p. 15. — V. Le maréchal de Mac-Mahon, président de la République, p. 16; loi du 20 novembre 1873 : le septennat, p. 17. — VI. La Commission des Trente et la préparation des lois constitutionnelles, p. 19; leur vote, p. 20. — Leurs caractères généraux : en la forme, p. 23; au fond, p. 24. — Influence reconnaissable des écrits de Prévost-Paradol et du duc de Broglie, p. 26. — La Constitution des États-Unis transactionnelle également, p. 29.

CHAPITRE II. — Le pouvoir exécutif. — I. Le Président de la République, la durée de ses pouvoirs; son élection.....

32

- I. L'unité du pouvoir exécutif comparée à la collégialité dans les Constitutions républicaines, p. 32. — II. La présidence septennale : origine, p. 35; les longs pouvoirs et les courts pouvoirs, p. 36; tout président élu pour sept ans, p. 37; la rééligibilité, p. 38. — III. Élection du Président de la République, p. 40. — Deux modes d'élection possibles : élection par le Corps électoral ou par le Corps législatif, p. 40. — La réunion des deux Chambres en Assemblée nationale, p. 44. — IV. La majorité absolue exigée, p. 46. — Le scrutin secret : règle constitutionnelle, p. 47. — Les diverses hypothèses dans lesquelles la présidence de la République devient vacante : expiration normale des pouvoirs, p. 48; démission ou décès, p. 49; mise en accusation, p. 52; impossibilité physique d'exercer les fonctions, p. 52. — Cas où la présidence devient vacante, la Chambre des députés étant dissoute, p. 56. —

V. L'éligibilité, p. 57. — VI. Le traitement du Président de la République, p. 59.

CHAPITRE III. — Le pouvoir exécutif (suite). — II. Pouvoirs et responsabilités du Président de la République..... 61

§ 1. Généralités. — I. Caractères généraux du pouvoir présidentiel, p. 61. — II. Les actes du Président de la République : décrets et messages, p. 64. — § 2. Pouvoirs du Président qui tendent à l'exécution des lois, p. 66. — I. La promulgation des lois, p. 66; les diverses Constitutions françaises, p. 69; sanction du devoir de promulguer, p. 71; le veto, p. 72. — II. Le pouvoir réglementaire, p. 75; origine et développement, p. 76; utilité, p. 78; garanties contre ce pouvoir, p. 78. — Les règlements d'administration publique, p. 79; constituent-ils une délégation du pouvoir législatif consentie par le titulaire dudit pouvoir? p. 80; la jurisprudence nouvelle du Conseil d'État, p. 82; critique, p. 83. — Le pouvoir réglementaire pendant la Guerre: en Allemagne, p. 86; en Angleterre, p. 87; en Italie, p. 89; aux États-Unis, p. 91; en Suisse, p. 92; en France, p. 95; illégalité des règlements spontanés modifiant les lois, p. 95; la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire, p. 97; légalité des règlements modifiant les lois, lorsqu'ils sont faits sur l'injonction du Parlement, p. 102; étendue des pouvoirs conférés par le Parlement, p. 103; inconstitutionnalité d'une abdication générale du Parlement, p. 105 et du projet gouvernemental du 15 décembre 1916, p. 105. — § 3. Pouvoirs discrétionnaires du Président de la République qui se rapportent au gouvernement intérieur, p. 108. — I. Solennités nationales, p. 108. — II. Nomination aux emplois civils et militaires, p. 108; les conseillers d'État en service ordinaire, p. 111; les fonctionnaires tiennent leurs pouvoirs de la Constitution, p. 112; révocation, p. 113; création de nouveaux emplois, p. 115. — III. Les syndicats de fonctionnaires et la grève, p. 116; caractère juridique de la fonction publique, p. 119; la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation sur le droit d'association des fonctionnaires, p. 122; l'exemple de l'Angleterre, p. 127. — Les projets de statut des fonctionnaires, p. 132. — IV. Droit de grâce et amnistie, p. 134. — V. La disposition de la force armée, p. 143. — Le commandement militaire pendant la Guerre, p. 145. — § 4. Pouvoirs du Président qui concernent ses rapports avec les Chambres. — I. L'initiative des lois et le droit de demander aux Chambres une nouvelle délibération, p. 148. — II. Droit de convoquer les Chambres, p. 149; le système des Assemblées permanentes, p. 150; le système des sessions périodiques et limitées, p. 152; le système de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, p. 155; la session ordinaire, p. 157; les prières publiques, p. 158; la clôture, p. 158; l'ajournement, p. 159; les sessions extraordinaires, p. 160; le droit des Chambres de requérir leur convocation, p. 160; réunion de plein droit au cas de déclaration de l'état de siège, p. 161; activité quasi-continue grâce au gouvernement parlementaire, p. 162. — La permanence des Chambres pendant la guerre de 1914-1919, p. 163. — Simultanéité de la session des deux Chambres, p. 164. — III. Le droit de dissolution, p. 165; consentement préalable du Sénat, p. 168; indissolubilité du Sénat, p. 169; les nouvelles élections, p. 170; autres garanties contre les dangers de la dissolution, p. 171. — IV. Les messages

aux Chambres, p. 173. — § 5. Pouvoirs du Président de la République qui concernent les rapports de la France avec les puissances étrangères. I. Les agents diplomatiques accrédités, p. 175. — II. La direction de l'action diplomatique, 175; attributions du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif en cette matière; a) systèmes absolus, compétence de l'Exécutif, p. 177; son application dans les Constitutions françaises, p. 178; compétence du législatif, p. 179; application en France, p. 179; b) systèmes mixtes, p. 180: États-Unis, Angleterre, p. 180. — III. Le droit pour le Président de négocier et de ratifier les traités dans la Constitution de 1875, p. 182; traités qu'il ne peut ratifier sans l'approbation des Chambres, p. 185; droits respectifs des Chambres et du Président, p. 186. — IV. Les acquisitions, cessions ou échanges de territoire, p. 189; pourquoi une loi est ici nécessaire? p. 189; le plébiscite d'annexion, p. 190; portée de l'article 8 de la loi du 46 juillet 1875, p. 191. — V. La déclaration de guerre, p. 192; devant l'Assemblée Constituante, p. 192; autres constitutions, p. 194; solution actuelle, p. 195. — Actes de guerre sans déclaration, p. 195. — IV. Le droit du Président de sortir du territoire national, p. 197; l'exercice intérimaire du pouvoir exécutif, p. 199. — § 6. Responsabilité du Président de la République, p. 201; le problème de la responsabilité du Président, p. 202; le crime de haute trahison, p. 204; responsabilité pénale générale, p. 205; sa mise en œuvre dans la Constitution française et la Constitution des États-Unis, p. 205.

CHAPITRE IV. — Le pouvoir exécutif (suite). — III. Les ministres... 208

I. Nomination des ministres par le Président de la République, p. 208; révocation, p. 210; composition du ministère, p. 210; droit du Président de la République de créer de nouveaux ministères, p. 211; son application pendant la guerre, p. 213; caractère juridique des ministres, p. 214; sous-secrétaires d'État, p. 215; sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, p. 216; leur caractère juridique, p. 218. — II. Le Conseil des ministres, p. 221: cas dans lesquels il doit intervenir, p. 221; la présidence du Conseil des ministres: le Président de la République et le président du Conseil, p. 223; Conseil des ministres et Conseil de cabinet, p. 226. — III. Rapports des ministres avec les Chambres, p. 227; des sous-secrétaires d'État, p. 228; des commissaires du gouvernement, p. 229. — IV. La responsabilité des ministres: responsabilité politique, p. 231; de quels actes? p. 232; les votes de l'une et de l'autre Chambres ont-ils une influence égale sur le sort des cabinets? p. 234; étude théorique de la question: le système anglais, p. 235; la doctrine des préparateurs immédiats de la Constitution de 1875, p. 239; le plan de la Commission des Trente, p. 241; le rôle du Sénat, p. 244. — V. La question au Parlement, p. 246; le conflit de février-avril 1896, p. 247; incidents postérieurs, p. 252. — VI. Responsabilité pénale des ministres, p. 256; que faut-il entendre par « crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions », p. 256; le système de la légalité des peines, p. 257; le système anglais, p. 258; la jurisprudence de la Haute-Cour, p. 261; quand l'acte accompli par le ministre tombe sous le coup de la loi pénale, les juridictions ordinaires restent-elles compétentes? p. 262; qui peut proposer la mise en accusation? p. 263. — VII. Responsabilité civile des ministres, p. 265:

α) envers les particuliers, p. 265; β) envers l'État, p. 270; les propositions de loi tendant à organiser cette responsabilité, p. 272.

CHAPITRE V. — Le pouvoir législatif 274

SECTION I. COMPOSITION DES CHAMBRES ET ÉLECTION DE LEURS MEMBRES. —

§ 1. *Composition de la Chambre des députés et élection de ses membres*, p. 275. — I. L'électorat, p. 277; lois françaises 29 juillet 1913 et 31 mars 1914. — II. L'éligibilité, p. 280; l'éligibilité des femmes, p. 280; les inéligibilités (fonctionnaires, p. 281; militaires, p. 282; membres de familles ayant régné, p. 283; candidatures multiples, loi du 17 juillet 1889, p. 284. — III. Les incompatibilités, p. 289; à raison de fonctions publiques, p. 290; de contrats passés avec l'État, p. 294; d'administration de grande compagnie, p. 295. — IV. Le mode d'élection: oscillations entre le scrutin de liste et le scrutin uninominal, p. 298; la campagne et les projets de représentation proportionnelle, p. 300; la loi du 12 juillet 1919, p. 309; combinaison du système majoritaire et de la représentation proportionnelle, p. 310. — V. Principes de la procédure électorale: convocation des électeurs par le pouvoir exécutif, p. 317; jour et lieu de vote, p. 319; le scrutin secret, p. 319; « le bulletin australien », p. 320; « l'isoloir » (Angleterre et Belgique), p. 320; la procédure du scrutin en Italie, p. 321; la liberté et la sincérité du vote: lois françaises du 29 juillet 1913 et du 31 mars 1914, p. 322; la moralité du scrutin: loi du 31 mars 1914 sur la corruption électorale, p. 324, et loi du 20 mars 1914 sur l'affichage, p. 325; l'impression et la distribution des bulletins et des circulaires (L. 20 octobre 1919), p. 326; la majorité nécessaire, p. 326. — VI. La durée des pouvoirs: loi du 30 novembre 1875, p. 328; constitutions antérieures, p. 328; États-Unis et Angleterre, p. 329. — Le système du renouvellement partiel et celui du renouvellement intégral, p. 330. — § 2. *La composition du Sénat et l'élection des sénateurs*, p. 333. — I. Projet présenté en 1873 par le gouvernement de M. Thiers, p. 333; projet présenté en 1874 par le duc de Broglie, p. 334; projet de la Commission des Trente, p. 335; premiers résultats de la discussion à l'Assemblée Nationale, p. 336; nouvelles propositions, p. 337. — II. Loi du 24 février 1875, p. 337. — Sénateurs élus par les départements et les colonies, p. 337; comment on est arrivé à la détermination du collège électoral, p. 338; le contre-poids à la loi du nombre, p. 340; le Sénat n'est pas juridiquement le représentant des communes de France, p. 341; il est l'organe du suffrage universel indirect, p. 342. — III. Les 75 sénateurs viagers, p. 343. — IV. La révision de 1884 et la loi du 9 décembre, p. 346. — V. L'éligibilité, p. 349; les inéligibilités et les incompatibilités, p. 350; propositions nouvelles relatives à l'élection, p. 351.

SECTION II. LES PRIVILÈGES ET GARANTIES ASSURÉS AUX DEUX CHAMBRES.

§ 1. *Privilèges et garanties qui appartiennent aux deux Chambres prises en corps*, p. 354. — I. Vérification des élections, p. 355; son histoire en Angleterre, p. 356; son application dans la Constitution grecque et dans la nouvelle Constitution allemande, p. 358; acceptation des démissions, p. 359; déclaration de déchéance, p. 360. — II. Élection du bureau, p. 362; nomination des présidents des Chambres sous les Constitutions antérieures, p. 362; élection du *speaker* à la Chambre des communes, p. 363; durée des pou-

voirs du bureau, p. 364; influence des présidents, p. 365. — III. Le règlement des Chambres, p. 365; son importance actuelle, p. 366; les peines disciplinaires, p. 368. — IV. La publicité des séances des Chambres, p. 369; en Angleterre, p. 369; en France, p. 369; la présence du public et la publication des débats, p. 370; le Comité secret, p. 373; pendant la Guerre, p. 375. — V. La loi du 25 février 1875 et les Chambres siégeant à Versailles, p. 376; la loi du 22 juillet 1879 et les précautions par elle prises, p. 377; la loi des 15-23 février 1872 relative au rôle éventuel des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles, p. 378; est-elle encore en vigueur? p. 379. — § 2. *Droits et garanties assurés aux membres des Chambres individuellement considérés*. — I. Les immunités parlementaires, p. 380; α) article 13 de la loi du 16 juillet 1875 (immunité à raison des opinions ou votes émis dans l'exercice des fonctions), p. 380; β) article 14 (autorisation de poursuites), p. 382; origine de la règle, p. 383; les Constitutions françaises, p. 384; portée de la règle, p. 387; droit et devoir de la Chambre appelée à statuer sur une demande en autorisation de poursuites, p. 391; droit de faire cesser la détention ou les poursuites pendant la session, p. 392; le secret professionnel des députés dans des Constitutions étrangères, p. 392. — Privilège apparent résultant de la loi du 20 juillet 1895 (art. 1), p. 393; son application pendant la Guerre, p. 393. — II. L'indemnité parlementaire. Indemnité ou gratuité, p. 393; l'indemnité dans l'ancienne France et en Angleterre, p. 394; la gratuité en France (1817-1848; Constitution de 1852), en Espagne, p. 394; principe de l'indemnité proclamé par la Révolution française, p. 395; son application actuelle, p. 396; la loi du 23 novembre 1906 et la loi du 27 mars 1920, p. 396; la question aux États-Unis, p. 397; non-cumul de l'indemnité et du traitement du fonctionnaire dont les fonctions sont compatibles avec celles de député ou de sénateur, p. 398.

SECTION III. LES FONCTIONS DES CHAMBRES. FONCTIONS DIVERSES, p. 398.

§ 1. *La formation des lois*, p. 399. — I. L'initiative des lois: les *projets de lois*, p. 400; les *propositions de lois*, p. 400; les amendements, p. 401. — II. Les commissions, p. 402; les *lectures* ou délibérations successives, p. 403; la déclaration d'urgence, p. 403; la procédure d'extrême urgence, p. 404; le vote personnel et le vote par procuration, p. 405. — III. Le rôle égal des deux Chambres dans la formation des lois, p. 409; commissions mixtes, p. 410; les propositions de lois adoptées par la Chambre sont-elles caduques lorsqu'elles n'ont pas été également votées par le Sénat dans la même législature? p. 411; la jurisprudence parlementaire et ses variations, p. 412; le droit anglais, p. 416. — § 2. *Les deux Chambres statuant en matière de finances*, p. 417; le droit d'imposer et le pouvoir législatif, p. 417; caractère des actes par lesquels les Assemblées exercent ce pouvoir financier, p. 418. — I. La loi du budget, p. 419; ses caractères distinctifs: α) l'annualité, p. 419; le droit anglais actuel, p. 420; β) la spécialité des crédits, p. 421; crédits supplémentaires ou extraordinaires, p. 422; la loi des comptes, p. 423; la loi du budget et l'application des lois, p. 423; les réformes par voie budgétaire, p. 424; loi de finances du 30 juillet 1913, p. 427. — II. La priorité de la Chambre des députés en matière de loi de finances, p. 428; l'initiative parlementaire en matière financière, divers systèmes soutenus, p. 429; l'initiative financière en Angleterre, p. 438; en

France, limitation de l'initiative financière par le règlement de chaque Chambre (amendements Rouvier et Berthelot), p. 440. — § 3. *Les deux Chambres exerçant le contrôle sur le gouvernement* : moyens de contrôle ouverts au Sénat comme à la Chambre des députés, p. 443. — I. Les questions, p. 443; les interpellations, p. 445. — II. Les questions au Parlement anglais : les origines, p. 447; la pratique actuelle, nouveau règlement de la Chambre des Communes, p. 448; *the motions of adjournment*, p. 449; la discussion de l'Adresse, le vote des subsides dans le *Committee of supply*, p. 452. — III. Les questions en France, p. 452; les ordres du jour motivés et les origines des interpellations, p. 453; la Monarchie de Juillet, p. 455; la Seconde République, p. 457; le Second Empire, p. 458; les dangers actuels des interpellations, p. 461, et les palliatifs, p. 462; la pratique nouvelle des questions écrites, p. 464; les motions votées par la Chambre, p. 465. — IV. Les enquêtes parlementaires, p. 466; origine et histoire, p. 467; non-communication des pièces et documents écrits aux mains des autorités administratives ou judiciaires, p. 469; pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête, la loi du 31 mars 1914, p. 470; le contrôle parlementaire pendant la guerre, p. 470. — Les critiques du gouvernement parlementaire en France, p. 471; propositions tendant indirectement à le supprimer, p. 472; leur critique, p. 473. — § 4. *Les Chambres statuant en matière administrative* : mesures administratives votées par le pouvoir législatif, p. 474. — *Les private bills* en Angleterre, p. 475; les lois d'intérêt local en France, et les lois d'autorisation, p. 477.

CHAPITRE VI. — La Haute-Cour de justice..... 479

I. Légitimité de l'institution, p. 480; divers types de Haute-Cour de justice, p. 481; nature juridique de la Haute-Cour établie par les lois constitutionnelles de 1875, p. 482. — II. Cas dans lesquels le Sénat peut être constitué en Cour de justice, p. 485. — Que faut-il entendre par « attentats contre la sûreté de l'État » ? p. 486. — III. La procédure devant la Haute-Cour de justice; son fonctionnement, p. 489; la loi du 10 avril 1889, p. 490; la loi du 5 janvier 1918, p. 492.

CHAPITRE VII. — La révision de la Constitution..... 495

I. Systèmes divers de révision constitutionnelle, p. 495. — II. Procédure de la révision d'après la loi du 25 février 1875, p. 498. — L'Assemblée Nationale, p. 499. — III. La portée possible de la révision, p. 501; sa limitation par la loi constitutionnelle du 14 août 1884, p. 502; peut-elle être limitée par les décisions des Chambres? p. 502; pouvoirs de l'Assemblée Nationale, p. 504; sanction des irrégularités : la promulgation des lois constitutionnelles, p. 507; la révision totale par une nouvelle Assemblée Constituante, p. 510.

CHAPITRE VIII. — La réglementation des droits individuels..... 512

SECTION I. — § 1. *L'égalité civile*, p. 512. — I. Ses conséquences : l'égalité devant la loi, p. 514; les lois particulières (privilèges), p. 515; les lois de circonstance, p. 518; la noblesse, p. 518; la collation des titres, p. 521; la reconnaissance et l'investiture, p. 522; les décorations, p. 523. — II. L'éga-

lité devant la justice, p. 524. — III. L'égalité devant l'impôt, p. 527; impôts proportionnels et impôts progressifs, p. 528; l'égalité admissibilité aux fonctions publiques, p. 530. — § 2. *Les libertés individuelles*, p. 531. — I. Les droits essentiels de l'homme, p. 532; la résistance à l'oppression, p. 532; la liberté d'aller et de venir, p. 535; la propriété, p. 536; la *sûreté*, p. 539; l'inviolabilité du domicile, p. 541; les règles du droit pénal et de la procédure criminelle et les projets de réforme, p. 542; l'internement des aliénés, p. 547.

SECTION II. — I. La liberté du travail, du commerce et de l'industrie, et les restrictions qu'elle comporte, 548; les coalitions et les grèves, p. 553; les syndicats professionnels et les unions de syndicats, p. 556; les lois ouvrières, p. 561; le travail à domicile, p. 564; le repos hebdomadaire, p. 564. — II. La liberté de la presse, p. 566; la presse en Angleterre, p. 568; la presse en France, son histoire, p. 566; la loi du 29 juillet 1881, p. 574; la censure pendant la Guerre, p. 576. — III. La liberté de réunion, p. 577; son histoire en France, p. 578; la loi du 30 juin 1881, p. 580; la loi du 28 mars 1907, p. 581. — IV. La liberté d'association, p. 582; son histoire, p. 583; la loi du 1^{er} juillet 1901, p. 584; les unions d'associations, p. 587; le régime des congrégations religieuses, p. 587. — V. La liberté de l'enseignement, p. 590; son histoire en France, p. 591; la loi de 1833, p. 591; la loi *Falloux*, p. 592; le conseil supérieur de l'instruction publique, p. 594; la liberté de l'enseignement sous la troisième République : l'enseignement primaire, p. 595; l'enseignement secondaire, p. 596; l'enseignement supérieur, p. 596; les restrictions concernant les congréganistes, p. 597. — Nouveaux projets, p. 599; les étrangers, p. 600. — VI. La liberté de conscience, p. 601; le serment, p. 602. — La liberté du culte, p. 603; son histoire, p. 604; le Concordat et la loi du 18 germinal an X, p. 610; l'idée de la séparation des Églises et de l'État, p. 612; le conflit entre le gouvernement français et le pape en 1903-1904, p. 613; la fin du Concordat, p. 616; la loi de séparation du 9 décembre 1905, p. 617; les associations cultuelles, p. 617; les réunions pour la célébration du culte, p. 619; la dévolution des églises et des édifices du culte, p. 621; la loi du 2 janvier 1907 et la loi du 13 avril 1908, p. 626; les biens des maisons de retraite et caisses de secours pour les prêtres âgés ou infirmes, p. 630; les fondations pieuses grevant les biens des anciens établissements ecclésiastiques, p. 631; les conséquences de la séparation, p. 632; leurs applications dans la jurisprudence, p. 634.