

Comparaison des Constitutions de la Pologne et de la France de 1791

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

CHARLES-ÉTIENNE-LÉON KONIC

LICENCIÉ EN DROIT

LAUSANNE

IMPRIMERIE LA CONCORDE

1918

**COMPARAISON DES CONSTITUTIONS
DE LA POLOGNE ET DE LA FRANCE DE 1791**

La Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel, sur le rapport de M. le professeur Tell Perrin, autorisée la publication de la présente thèse de M. Charles-Etienne-Léon Konic: *Comparaison des Constitutions de la Pologne et de la France de 1791*. Elle ne donne ni approbation ni improbation aux opinions émises, ces opinions devant être considérées comme propres à l'auteur.

Neuchâtel, le 14 décembre 1917.

Le Doyen de la Faculté de Droit:

(Signé.) F.-H. MENTHA.

OUVRAGES CONSULTÉS

« Annuaire de législation étrangère », publié par la Société de Législation comparée, Paris 1885-1912, 28 volumes.

MARQUIS D'ARGENSON : « Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France », Amsterdam 1764, 1 volume.

A. AULARD : « Histoire politique de la Révolution française. Origine et développement de la démocratie et de la république (1789-1804) », Paris 1913, 1 volume.

A. AULARD : « Taine historien de la Révolution française », Paris 1907, 1 volume.

OSWALD BALZER : « Les réformes sociales et politiques de la constitution du Trois Mai » (en polonais), « Revue polonaise », 1891, n° du mois de mai-juin.

OSWALD BALZER : « Quelques questions relatives à l'ancien gouvernement de Pologne » (en polonais), Léopol 1915, 1 volume.

BARRAS : « Mémoires », publiés par G. Duruy, Paris 1895, 4 volumes.

JOSEPH BARTHELEMY : « Les résistances du Sénat », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1913, p. 382 et s.

JOSEPH BARTHELEMY : « La résistance aux actes de l'autorité publique », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1907, p. 311-320.

A. BEER : « Die erste Theilung Polens », Wien 1873, 2 volumes.

Prof. BILINSKI : « Système de la science de finances » (en polonais), Léopol 1876, 1 volume.

PAUL BOITEAU : « Etat de la France en 1789 », Paris 1889, seconde édition, 1 volume.

R. BONNARD : « De l'homogénéité et de la solidarité ministérielles à propos du ministère Barthou », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1913, p. 554-574.

CHARLES BORGEAUD : « Etablissement et revision des constitutions en Amérique et en Europe », Paris 1893, 1 volume.

Lord BROUGHAM : « Précis historique du partage de la Pologne », Paris 1831, 1 volume.

J. BRYCE : « La République américaine », 2^e éd. franç., Paris 1911-13, 5 volumes.

R.-J.-B. BUCHEZ et P.-C. ROUX : « Histoire parlementaire de la Révolution française depuis 1789 jusqu'en 1815 », Paris 1834, 40 vol. « Cahiers de l'ordre de la noblesse », s. I. 1789, 2 volumes.

EDME CHAMPION : « La conversion de la noblesse en 1789 », « La Révolution française », t. XXVIII, 1895.

WILL^M COXE : « Voyage en Pologne, Russie, Suède, Dannemarc, etc. », trad. de l'anglais par P.-H. Mallet, Genève 1786, 4 volumes.

De la CROIX : « Constitutions des principaux Etats de l'Europe et des Etats-Unis de l'Amérique », Paris 1791, 3 volumes.

TADEUSZ CZACKI : « Des lois de Lithuanie et de Pologne ». (en polonais), éd. J. Turowski, Cracovie 1861, 2 volumes.

F.-R. DARESTE : « Les constitutions modernes », Paris 1883, 2 vol.

A. DERIDOUR : « Etudes critiques sur la Révolution », Paris 1886, 1 volume.

J. DELPECH : « A propos de quelques modifications au règlement de la Chambre des députés », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1909, p. 569-594.

J. DELPECH : « Le scrutin secret pour les lois de finances », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1910.

G. DEMOMBYNES : « Constitutions européennes », Paris 1881, 2 vol.

E. DESPOIS : « Le vandalisme révolutionnaire », Paris 1868, 1 vol.

H. DONIOL : « La Révolution française et la féodalité », 3^e éd., Paris 1883, 1 volume.

DUBOIS-CRANCÉ : « Analyse de la Révolution française », Paris 1885, 1 volume.

TH. DUCROCQ : « Cours de droit administratif et de législation française des finances avec les principes du droit public », 7^e éd., Paris 1904, 6 (7) volumes.

DUFAU, DUVERGIER, GUADET : « Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques », Paris 1821-1830, 7 volumes.

LÉON DUGUIT : « Etudes de droit public. L'Etat, le droit objectif et la loi positive », Paris 1901, 1 volume.

LÉON DUGUIT : « Etudes de droit public. L'Etat, les gouvernants et les agents », Paris 1903, 1 volume.

LÉON DUGUIT : « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », Paris 1893, 1 volume.

LÉON DUGUIT : « Le Sénat et la responsabilité politique du ministère », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1896, p. 426 et s.

LÉON DUGUIT : « Traité de droit constitutionnel », Paris 1911, 2 volumes.

LÉON DUGUIT : « Les transformations du droit public », Paris 1913, 1 volume.

DUGUIT et MONNIER : « Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789 », Paris 1898, 1 volume.

F.-I. DUNOD DE CHARNAGE : « Observations sur les titres des droits de justice, des fiefs, des cens, des gens mariés et des successions, de la coutume du comté de Bourgogne ; avec des traités à l'usage de la même province », Besançon 1756, 1 volume.

L. DUPRIEZ : « Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique », 3^e éd., 1892-1893; 2 volumes.

PAUL ERRERA : « Interdépendance des pouvoirs en Belgique », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1910, t. I, p. 465-484.

A. ESMEIN : « La Chambre des lords et la démocratie », « Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques », 1910, t. II, p. 453-475-598-657.

A. ESMEIN : « Cours élémentaire d'histoire du droit français », Paris 1912, 1 volume.

A. ESMEIN : « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », 6^e éd., Paris 1914, 1 volume.

A. ESMEIN : « Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814 (Révolution, Consulat, Empire) », Paris 1911, 1 volume.

A. ESMEIN : « La réforme de la Chambre des Lords d'après les conclusions du select committee », « Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques », 1909.

« De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai » (en polonais), éd. Mrowka, Léopol, 1 volume¹.

A. DE FERRAND : « Histoire des trois démembremens de la Pologne », Paris 1820, 3 volumes.

Dr L. FINKEL : « La Constitution du Trois Mai » (en polonais), Léopol 1891, 1 volume.

¹ Ouvrage collectif des rédacteurs de la Constitution polonaise de 1791. Il existe en traduction allemande de Linde : « Vom Entstehen und Untergang der polnischen Constitution vom 3. May 1791 », 1793, 2 vol.

HOLSCHÉ : « *Geographie und Statistik von N. O. und S. Preussen* », 1804, 2 volumes.

ROBERT HOWARD LORD : « *The Second Partition of Poland. A study in diplomatic history* », « Cambridge 1915, 1 volume.

JEKEL : « *Pohlens Staatsveränderung und letzte Verfassung* », Wien 1803, 2 volumes.

JELLINEK : « *System der subjektiven öffentlichen Rechte* », Tübingen 1905, 1 volume.

WALERYAN KALINKA : « *La Diète de Quatre-Ans* » (en polonais), Léopol 1884, 3^e éd., 2 volumes.

HUGO KOLLONTAY : « *Oeuvres choisies* » (en polonais), Cracovie 1912, 1 volume.

HUGO KOLLONTAY : « *Quelques lettres d'un Anonyme* » (en polonais), Varsovie 1788, 3 volumes.

DE KOMARZEWSKI : « *Coup d'œil rapide sur les causes réelles de la décadence de la Pologne* », Paris 1807, 1 volume.

HENRYK KONIG : « *Coup d'œil sur la Constitution de 1807* » (en polonais), « *Bibliothèque de Varsovie* », 1900, t. I, 3^e cahier, p. 395-416.

TADERSZ KORZON : « *Histoire intérieure de la Pologne sous Stanislas-Auguste (1764-1794)* » (en polonais), Cracovie-Varsovie 1897-1898, 2^e éd., 6 volumes.

PROF. STANISŁAW KUTRZEBĄ : « *La Constitution du 3 mai 1791* » (en polonais), Cracovie 1915, 1 volume.

ALEXANDRE LAMETH : « *Histoire de l'Assemblée constituante* », Paris 1828, 2 volumes.

DE LOULME : « *Constitution de l'Angleterre ou Etat du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe* », Genève 1790-1793, 2 volumes.

MABLY : « *Du Gouvernement et des loix de la Pologne* », Lyon 1792, 1 volume.

MEHÉE DE LA TOUCHE : « *Histoire de la prétendue révolution de Pologne en 1791* », 2^e éd., Paris 1792, 1 volume.

F.-A. MIGNET : « *Histoire de la Révolution française* », Paris 1824, 2 volumes.

CH. DE MONTESQUIEU : « *De l'esprit des Loix ou du rapport que les Loix doivent avoir avec la Constitution de chaque Gouvernement, les Mœurs, le Climat, la Religion, le Commerce, etc.* », Genève (s. d.), 2 volumes.

FÉLIX MOREAU : « *L'initiative parlementaire* », « *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* », 1901, p. 251-296.

FÉLIX MOREAU : « *Le règlement administratif. Etude théorique et pratique de droit public français* », Paris 1902, 1 volume.

CH. MORIZOT-THIBAUT : « Du premier essai de la division des pouvoirs en France », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1896, p. 76 et suiv.

J.-D. OCHOCKI : « Mémoires » (en polonais), Wilno 1857, 2 vol.

M. OSTROGORSKI : « La démocratie et l'organisation des partis politiques », Paris 1903, 2 volumes.

AUGUSTE PACCAUD : « Du régime de la presse en Europe et aux Etats-Unis », Lausanne 1887, 1 volume.

FRYDERYK PAPÉE : « Skole et le pays de Tuchol » (en polonais). Léopol 1891, 1 volume.

DR A. VON PERETIATKOWICZ : « Die Rechtsphilosophie des J.-J. Rousseau », « Zeitschrift für das Privat und Öffentliche Recht der Gegenwart », t. XXII, 3^e-4^e cahiers.

GEORGES PICOT : « Histoire des Etats généraux », 2^e éd., 5 volumes.

PIGANIOL DE LA FORCE : « Nouvelle description de la France », 1718. 6 volumes.

« Le Point du Jour ou Résultat de ce qui s'est passé la veille à l'Assemblée Nationale », 1789-1790, 8 volumes.

L. PRUDHOMME : « Révolutions de Paris dédiées à la nation et au district des Petits-Augustins », Paris 1790-1793, 18 volumes.

« Réimpression de l'ancien Moniteur », Paris 1850-1862, 32 volumes.

AUGUSTE REYNAERT : « Histoire de la discipline parlementaire », Paris 1884, 2 volumes.

DR CARL RICHTER : « Neuere Verfassungsgeschichte der Staaten Europas. Staats und Gesellschafts Recht der französischen Revolution von 1789-1804 », Berlin 1865, 2 volumes.

L. RONDONNEAU : « Collection générale de lois, décrets, arrêtés, sénatus-consultes, avis du Conseil d'Etat et réglemens d'administration publiés depuis 1789 jusqu'au 1^{er} avril 1814 », Paris 1816-1819, 32 vol.

J.-J. ROUSSEAU : « Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée », Londres 1782, 1 volume.

J.-J. ROUSSEAU : « Du Contrat social ou principes du droit politique », Paris 1791, 1 volume.

CL. C. DE RULHIÈRE : « Histoire de l'anarchie de Pologne et du démembrement de cette République », Paris 1807, 4 volumes.

SENAC DE MEILHAN : « Du Gouvernement, des mœurs et des conditions en France, avant la Révolution ; avec le caractère des principaux personnages du Règne de Louis XVI », Hambourg 1795, 1 volume.

SIÈYÈS : « Qu'est-ce que le Tiers Etat », 3^e éd., 1789, 1 volume.

SIR JOHN SINCLAIR : « Observations sur les statistiques de l'Ecosse », Bruxelles, s. d., 1 volume.

W. SKRZETUSKI : « Droit politique de la nation polonaise » (en polonais), Varsovie 1782-1784, 2 volumes.

W. SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande-Diète » (en polonais), Cracovie 1897, 2^e éd., 1 volume.

STANISLAW SMOLKA : « Les puissances étrangères et la Constitution du Trois Mai » (en polonais), « Revue polonaise », 1891, N^o du mois de juin.

Prof. STARZYNSKI : « La Constitution du Trois Mai comparée avec les constitutions de la même époque des autres États européens » (en polonais), Léopol 1892, 1 volume.

STANISLAW STASZIC : « Les conseils à la Pologne qui résultent de la situation politique actuelle de l'Europe et du droit naturel » (en polonais), 1790, 1 volume.

STANISLAW STASZIC : « Remarques sur la vie de Jean Zamoycki » (en polonais), Varsovie (la préface datée à Heilsberg 1785), 1 volume.

HEINRICH VON SYBEL : « Geschichte der Revolutionszeit von 1789 bis 1800 », Düsseldorf-Stuttgart, 1853-1879, 5 volumes.

« Tableau comparatif des demandes contenues dans les Cahiers des trois ordres remis à MM. les Députés aux États généraux », 1789, s. J., 1 volume.

H. TAINÉ : « Les origines de la France contemporaine. L'ancien régime », 4^e éd., Paris 1877, 1 volume.

II. TAINÉ : « Les origines de la France contemporaine. La révolution. L'anarchie », Paris 1878, 1 volume.

H. TAINÉ : « Les origines de la France contemporaine. La Révolution. La conquête jacobine », Paris 1881, 1 volume.

TAMBARO : « La réforme électorale en Italie », « Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1912.

STANISLAW TABNOWSKI : « Avant et après le Trois Mai » (en polonais), « Revue polonaise », 1891, N^o du mois de mai.

M. A. THIERS : « Histoire de la Révolution française », 11^e éd., Bruxelles 1840, 2 volumes.

DE TOCQUEVILLE : « L'ancien régime et la Révolution », Oeuvres, t. IV, 1 volume.

DU VOISIN : « Défense de l'ordre social contre les principes de la Révolution française », Leipsick 1801, 1 volume.

« Volumina Legum », éd. de Jozafat Ohryzka, Pétersbourg 1859, 9 volumes.

J. WYBICKI : « Lettres patriotiques à l'illustre ex-chancelier Zamoycki » (en polonais), Varsovie 1776, 2 volumes.

ARTHER YOUNG : « Voyages en France, pendant les années 1787-88-89 et 90 », 2^e éd., Paris 1794, 3 volumes.

PRÉFACE

L'étude des Constitutions française et polonaise de 1791 nous semble, aujourd'hui encore, malgré toute la distance qui nous en sépare, présenter quelque intérêt.

Nous verrons en effet que celles-ci ont joué toutes deux un rôle capital dans la vie de ces nations : ce sont elles qui ont rompu avec l'ancien régime.

Grâce à elles, nous pouvons nous faire une idée de ce qu'étaient alors la manière de penser, les idées politiques et sociales de ces deux peuples situés aux extrémités de l'Europe.

Nous verrons que les règles du droit constitutionnel polonais étaient, comme celles du droit anglais, le fruit d'une longue évolution ; qu'en Pologne comme en Angleterre, malgré la minime influence exercée par ces pays l'un sur l'autre, cette évolution a abouti à un résultat analogue.

Il n'existe, nous tenons à le dire, aucun autre ouvrage traitant le même sujet que nous.

Avant d'entrer dans le vif de notre étude, qu'on nous permette de souligner les conditions très différentes dans lesquelles les réformés pouvaient se produire au sein de l'Assemblée Constituante et au sein de la Grande-Diète.

A la fin du XVIII^e siècle, la France était encore l'Etat le plus puissant de l'Europe. Grâce à ses armées, à ses frontières natu-

relles, à ses richesses. elle n'avait à craindre aucun de ses voisins : l'histoire de Napoléon Bonaparte le prouve. Elle pouvait réaliser ses réformes intérieures, sans trop se soucier des conséquences, apportées par la guerre civile ni par ses complications avec l'étranger.

La Pologne de 1788, au contraire, n'était plus celle des Jagellon, ni même celle de Sobieski. Faible, parce que République sans frontières naturelles et sans armée, elle était pour ainsi dire à la merci de ses voisins puissants et ambitieux : à preuve le premier démembrement de 1772. De ses trois voisins, l'un, la Prusse, montra sa puissance au cours de la guerre de Sept Ans ; l'autre, le Saint-Empire, avait, malgré sa décadence, une armée très supérieure à celle de la Pologne ; le troisième, la Russie, devait témoigner plus tard de sa puissance en refoulant au-delà de ses frontières l'intrépide conquérant qui jusque là n'avait connu que des victoires.

A l'encontre de la France, la Pologne, trop faible, ne pouvait donc mener à fond ses réformes intérieures sans risquer d'entraîner sa ruine en déchainant des guerres civiles ou étrangères.

La méthode adoptée, au cours de ce travail, diffère, cela va sans dire, suivant qu'il s'agit des réformes politiques ou des réformes sociales contenues dans les deux Constitutions.

On ne saurait en effet juger de la véritable valeur des réformes sociales introduites il y a 125 ans d'après leur degré de réalisation actuelle. Au moyen âge, par exemple, la féodalité était le régime qui répondait le mieux aux conditions de vie d'alors. L'insécurité était telle qu'elle rendait nécessaire l'existence d'une classe particulière dont la principale mission consistait à protéger les habitants et à leur permettre de travailler en paix. En étudiant aujourd'hui l'histoire du moyen âge, prenons garde de ne pas condamner en bloc la féodalité, sous prétexte que c'était une époque de barbarie.

Les réformes sociales doivent, plus que toutes les autres, être adaptées au degré de civilisation de chaque nation. En poursuivant l'étude, en examinant particulièrement celles qui — tels le droit de vote, l'éligibilité, l'égalité — présentent un caractère éminemment social, nous déterminerons leur valeur d'après l'estime en laquelle l'opinion publique les tenait alors, et en les comparant

aux institutions analogues d'autres pays d'Europe ou d'Amérique à la fin du XVIII^e siècle.

Si l'organisation du gouvernement, les rapports entre les gouvernants, les réformes politiques doivent être adaptées aux conditions de vie de chaque nation, cela est surtout vrai des réformes sociales. Quant aux réformes politiques, elles reposent sur certains principes fondamentaux, aujourd'hui communément admis, et qui ne sont pas près de disparaître. C'est sur leur base que nous comptons étudier les différentes réformes politiques introduites par les deux législateurs constituants, en ayant soin d'accorder, cela va sans dire, à chacun d'entre eux, une importance proportionnée à celle qu'il avait au XVIII^e siècle.

Nous n'aborderons, dans notre étude, que les dispositions fondamentales des Constitutions française et polonaise. D'autre part, ne nous occupant que de ce qui a trait au droit constitutionnel, nous nous imposerons nécessairement certaines limites. Nous ferons abstraction, en particulier, de ce qui a trait à l'organisation judiciaire. Encore nous verrons-nous obligé de tenir compte de certains décrets ou lois qui, sans figurer dans la Constitution, n'en contiennent pas moins d'importants principes de droit constitutionnel. Pour ce qui est de la Pologne, la connaissance de ces décrets ou lois est indispensable pour comprendre les diverses réformes constitutionnelles réalisées par la Grande-Diète. La Constitution du 3 mai 1791 n'avait tracé que le programme de celles-ci. De nombreuses lois ou décrets sont venus les compléter.

Certaines parties de notre travail ont reçu un développement particulier : ce sont celles où il est question de principes qui, selon nous, conservent encore toute leur valeur. Ainsi, par exemple, la question des deux Chambres et celle de la responsabilité politique et solidaire des ministres.

Pour mener à bien notre étude, nous avons dû nécessairement consulter quelques ouvrages importants relatifs aux Constitutions de France et de Pologne. Toutefois, le plus souvent, nous sommes allé directement aux sources, et nous avons puisé nos renseignements dans les documents législatifs mêmes.

Pour l'œuvre de la Constituante, nous nous sommes principalement documenté dans la « Collection générale des lois » de L.

Rondonneau et dans la « Réimpression de l'ancien Moniteur ».

Pour la Pologne, nous avons en surtout recours aux ouvrages répotés de Kalinka et Smolenski, en polonais, et de Ferrand, en français. Les procès-verbaux des délibérations de la Grande-Diète (très incomplets d'ailleurs) étant hors de notre portée, nous n'avons pu y recourir¹.

Le recueil des lois : « Volumina legum » (édition 1859), ainsi que le livre de Jekel (le meilleur à notre connaissance qui ait été publié sur cette question en langue étrangère) nous ont surtout servi pour l'étude en Pologne de la période antérieure à 1788. Nous indiquons plus loin les titres d'autres ouvrages que nous avons également consultés.

L'ensemble des lois de la Grande-Diète est contenu, en polonais, dans une brochure intitulée : « Ustawa rzadowa. Prawo uchwalone dnia 3 Maja roku 1791 » (Varsovie 1791).

Le texte de la Constitution du 3 mai 1791 se trouve, en français, dans la brochure : « Forme constitutionnelle décrétée par acclamation dans la séance du 3 mai, et sanctionnée à l'unanimité dans la séance suivante du 5 mai 1791 » (Varsovie chez Dufour 1791). Il est cité en outre dans les ouvrages de Mehée et de Ferrand, et dans le « Moniteur ». La traduction allemande de la loi sur les Villes du 14 avril 1791, de celle sur les Diètes du 13 mai 1791 et le résumé de celle sur les Diétines du 24 mars 1791, se trouvent dans l'ouvrage de Jekel (t. II, 4^e partie, p. 13-16, 25-33). Nous n'en avons pas trouvé la traduction française.

Les « Principes pour l'amélioration de la Constitution » se trouvent dans l'ouvrage de Ferrand (t. II, p. 468-470).

¹ Il n'y a pas trop lieu de le regretter, car, la Constitution polonaise ayant été un coup d'Etat, ces procès-verbaux perdent du même coup une grande partie de leur valeur pour notre étude.

INTRODUCTION

Coup d'œil sur les causes qui ont provoqué le changement du régime en France et en Pologne en 1791.

I

A. 1. La lutte entreprise par la royauté contre les puissants seigneurs féodaux qui, sans trêve, s'efforçaient de saper et d'annihiler son pouvoir, devait se terminer par un triomphe. C'est Richelieu qui porta les derniers coups aux institutions féodales qui menaçaient le trône. Les rois, vainqueurs, établissent en France une monarchie absolue. Piganiol de la Force¹ écrivait au début du XVIII^e siècle que le roi de France est « le premier potentat et le monarque le plus puissant et le plus absolu qu'il y ait en Europe ».

Ce pouvoir de l'autorité royale ne connaît aucun frein. Les États généraux sont convoqués pour la dernière fois en 1614 ; quant aux Parlements rebelles, tantôt on les exile, tantôt le roi, par un simple lit de justice, réduit à néant leur opposition. Comme le remarque d'Argenson² la France est « une Monarchie absolue dont le Despotisme est tempéré par la raison et par la Justice qui suggéra au Monarque de recevoir aide et conseil de ceux qu'il lui plaît de choisir dans les trois ordres de son Etat ». Cependant, avec leurs conseillers, les rois sont moins heureux que Louis XIV : « Les Ministres n'avaient point de système fixe. L'ignorance et l'inapplication multiplioient les dépenses par les mauvaises opérations

¹ « Nouvelle description de la France » 1718, t. I. p. 41.

² « Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France », Amsterdam, 1764, p. 73.

dans la partie des finances, et les frais excessifs du service »¹. La plupart des ministres, dès leur entrée en fonctions, ne cherchent qu'à assurer leur fortune et l'avenir de leur famille. En réalité ils sont irresponsables, et nul, sous leur prépotence, ne se trouve à l'abri des terribles lettres de cachet. Les revers de Rosbach, le traité de Paris, la banqueroute financière, l'affaire de Madame du Barry et bien d'autres, s'ajoutent aux mille causes de mécontentement contre le pouvoir des ministres et contre l'autorité royale qui voit peu à peu s'éteindre le prestige qui l'auroit jadis sous Louis XIV : « Le mépris pour le feu roi (Louis XV) alloit presque jusqu'à l'exécration »². Sous Louis XVI, monarque bon mais sans volonté, ce sont les ministres qui gouvernent de manière que le mécontentement, au lieu de diminuer, grandit.

2. Dans le domaine administratif, la centralisation est complète³. A la tête de l'administration, nous voyons le Conseil du Roi et le contrôleur général des finances ; dans chaque généralité l'intendant ; dans chaque élection le subdélégué. Les anciennes dignités (les grands et les petits gouverneurs généraux, les lieutenants généraux, les gouverneurs de maisons royales, etc.) subsistent à titre purement honorifique (c'est l'intendant en effet qui concentre entre ses mains le pouvoir local) ; cependant, toutes ces charges pèsent d'une manière très lourde sur le trésor⁴. Il est vrai que, dans les pays d'états⁵, des assemblées se réunissaient périodiquement pour voter les contributions et participer à l'administration locale ; toutefois, le gouvernement pouvait toujours réduire au silence leur opposition : leur rôle n'était plus qu'une simple formalité⁶. D'autre part, les Parlements enregistraient tous les édits sans le consentement ou nonobstant le refus des Etats⁷.

¹ SENAC DE MEILHAN : « Du Gouvernement, des mœurs et des conditions en France, avant la Révolution », Hambourg 1795, p. 34.

² PAUDHOMME : « Révolutions de Paris », t. I, p. 35.

³ TOCQUEVILLE le premier le démontra (« L'ancien régime et la Révolution », livre II).

⁴ Voir TAINÉ : « L'ancien régime », Paris 1877, p. 84-85.

⁵ Il y en avait dix-sept en 1789 : Bretagne, Flandre wallonne, Artois, Cambrésis, Bourgogne, Languedoc, Provence, le comté de Foix, Marsan, Nebouzac, les Quatre-Vallées, Bigorre, Béarn, Soule, Basse-Navarre, Labourd, Dauphiné.

⁶ BOITEAU : « Etat de la France en 1789 » Paris 1889, p. 86-102.

⁷ A. LAMETZ : « Histoire de l'Assemblée constituante », Paris 1828, t. I, p. 286.

Dans les villes, la situation est la même pour les corps municipaux. Partout le premier rôle incombe à l'intendant, seul intermédiaire entre le peuple et le pouvoir central.

3. Cette centralisation à outrance d'un côté, l'absolutisme royal de l'autre, soulèvent depuis longtemps les protestations de l'opinion publique. On se plaint surtout de l'exclusion du peuple du vote des contributions dont d'Argenson disait¹ : « Elle (cette manière de lever les impôts sans la participation du peuple) se réduit véritablement à ce principe trivial de plumer la poule sans la faire crier. »

En 1787, les Parlements se déclarent incompétents pour enregistrer les édits qui établissent de nouveaux impôts. Sous la pression de l'opinion publique, la Cour (Necker) réalise le projet qui avait déjà germé dans l'esprit de Fénelon (en 1711) et de Turgot (en 1775) en créant, en 1787, des assemblées provinciales. L'expérience ne donna pas toutefois les résultats attendus. En butte aux attaques des Parlements et, par contrecoup, de l'opinion publique (à cause du mode de leur recrutement), ces assemblées provoquent, d'autre part, avec les intendants, des conflits de compétence : on redemande les anciennes assemblées des Etats².

B. 4. En Pologne, à l'encontre de ce qui se passe en France, c'est le républicanisme aristocratique, la décentralisation et l'individualisme à outrance qui sont les causes de l'anarchie et du changement de la forme du gouvernement.

Dans la lutte qu'ils engagent contre la puissance des seigneurs (toujours grandissante depuis le XII^e siècle), les rois absolus de Pologne cherchent un point d'appui, non dans la bourgeoisie, comme les rois de France — puisque celle-ci était par son origine ses mœurs, sa langue, étrangère à la nation — mais dans la petite noblesse, plus nombreuse que dans n'importe quel autre pays de l'Europe. Cela détermina le profond changement politique et social du XV^e siècle. Changement politique, disons-nous, puisque la noblesse, une fois au pouvoir, concentre ce dernier entre ses seules mains, exclut les autres ordres de toute participation au gouvernement, et anéantit l'autorité royale (immédiatement avant la Grande

¹ Loc. cit. p. 154.

² A. AULARD : « Histoire politique de la Révolution française », Paris 1913, p. 18.

Diète, le roi est en effet réduit au rôle de Président du Conseil Permanent et, dans le domaine législatif, à celui de Président du Sénat). Ce changement avait aussi un caractère social puisque des trois ordres : noblesse, bourgeoisie et paysans, dont le premier n'était d'abord que privilégié, au bout de quelque temps, il n'en reste qu'un seul, celui de la noblesse; les autres ordres ne jouent, en droit et en fait, plus aucun rôle.

Le pouvoir souverain est exercé par la Diète composée de trois « ordres » : a) le Roi, b) le Sénat (ordre sénatorial), c) la Chambre des députés (ordre équestre) ; cette dernière a la prédominance. Les Diètes ne se rassemblent que tous les deux ans, pour une période de six semaines ; dans l'intervalle aucun contrôle n'est exercé sur l'activité du Conseil, qui, en fait — et pour d'autres causes que nous mentionnerons plus loin — devient irresponsable.

Le Roi est élu directement par le corps entier de la noblesse ; la Chambre des députés est élue au suffrage direct et universel de la noblesse ; mais la majorité des gentilshommes se trouvant dans la dépendance économique des grands seigneurs, ce sont ceux-ci qui en réalité gouvernent la Pologne. Les hauts dignitaires nommés (jusqu'en 1775) par le Roi ne peuvent être destitués par lui ; profitant de leur indépendance et de la faiblesse royale, certains d'entre eux (grands-généraux) arrivent à exercer un pouvoir quasi-royal.

5. D'autre part, l'individualisme est poussé à outrance. Le bon côté de la chose est qu'en Pologne, plus que nulle part ailleurs, les droits individuels sont respectés et protégés. Mais, par contre — et c'est là le défaut capital de l'individualisme poussé à l'extrême — les droits des citoyens (de la noblesse) sont tels, que chacun d'entre eux a le droit de s'opposer à l'élection d'un roi ; chacun d'eux peut dissoudre une diétine¹ ; tout citoyen peut devenir Roi et en même temps s'insurger contre celui-ci (les « Confédérations »)². Il est de principe, en effet, (et c'est là pour lui comme le palladium de la liberté) que tout gentilhomme ne doit se soumettre

¹ Assemblée de tous les gentilshommes d'un district ou palatinat, laquelle constituait le collège électoral et l'organe de l'administration locale.

² Voir plus loin § 236.

qu'au Roi qu'il s'est choisi, qu'au juge qu'il a élu, qu'à la loi qu'il a consentie.

6. La décentralisation enfin, qui faisait presque perdre à la Couronne¹ son caractère d'État unitaire, est le troisième trait caractéristique de l'organisation défectueuse de l'État polonais. Le Conseil est privé de presque toute action sur les autorités locales. Le pouvoir local est exercé par les diétines des terres et des Palatinats. Il y a des impôts palatinaux distincts, un trésor distinct, des fonctionnaires élus par la diétine, une armée distincte aussi commandée par des officiers élus par la diétine ; les députés ne sont que les mandataires de la noblesse de leur Palatinat. Inutile d'ajouter qu'aucun de ces fonctionnaires ne peut être destitué par le pouvoir central.

7. Dès le début du XVI^e siècle, une littérature politique très riche proclame la nécessité des réformes. Parmi les rois qui propagèrent l'idée de cette nécessité, citons particulièrement : Sigismond Auguste (au XVI^e siècle), Etienne Batory (1576-1586), Ladislas IV (1632-1648), Jean-Casimir (1648-1668). Ce mouvement s'arrête avec la décadence générale de la seconde moitié du XVII^e siècle (décadence qui atteint son point culminant sous la dynastie de Saxe (1697-1763)), pour reprendre son cours dès la Diète de convocation de 1764 (réformes des Czartoryskis) qui restreint le pouvoir des ministres (trésoriers, grands-généraux et chanceliers). Plus tard, les tentatives de réformes des Diètes de 1766 et de 1768 furent entravées par les puissances voisines. Les délibérations des Diètes sont rendues toutefois moins belliqueuses, par le fait de la réglementation préalable des débats des Chambres (en 1764) ; en 1768, on réduit les effets désastreux du « liberum veto », tout en le maintenant ; dans la même année, on combat la décentralisation et le pouvoir des diétines ; en 1773-1775 enfin, la Diète crée un Conseil Permanent, germe d'une autorité centrale exécutive pour la République entière et un ministère de l'Instruction publique, le premier qui soit au monde.

Ces réformes, disons-le, ne touchaient pas au fond même des défauts de l'organisation du gouvernement. Elles laissaient subsister

¹ La Pologne seule, sans la Lithuanie.

des droits anarchiques : les « Confédérations », le « liberum veto » ; elles maintenaient l'électivité des rois. Quant au conseil permanent, c'était un corps beaucoup trop nombreux (36 membres et le roi), ses membres n'étaient pas rééligibles (sauf 12 et seulement pour les deux années qui suivent l'expiration de leur mandat) ; il était soumis à la Diète qui l'élisait et non au roi ; enfin, il avait le droit d'interpréter les lois et on l'accusa même d'en abuser¹.

II

Nous allons maintenant traiter des causes principales qui amenèrent le changement de régime et qui ne rentrent ni dans la catégorie que nous avons étudiée précédemment, ni dans celle qui va suivre, mais présentent seulement avec elles quelque connexité, ou sont relatives à la situation internationale.

A. 8. Une des causes immédiates de la Révolution française de 1789 fut la nécessité de réformer le régime fiscal.

Les impôts et contributions étaient trop inégalement répartis. La noblesse et le clergé ne les payaient pour ainsi dire pas². Certaines provinces même et certaines villes jouissaient, en cette matière, de privilèges spéciaux. La plus grande inégalité dans le régime des contributions régnait dans le Centre de la France, dans le Bourbonnais, le Berry, la Marche, le Limousin.

La même situation se retrouvait pour les impôts indirects. Le plus détesté, celui de la gabelle (impôt sur le sel) ne frappait ni certains magistrats et officiers, ni les propriétaires des fiefs qui, avant l'établissement des gabelles, percevaient des droits sur le sel. Dans certaines provinces (Ile de France, Champagne) tout habitant devait payer annuellement 9 livres pour cet impôt fâcheux ; dans d'autres régions (pays de Quart-Bouillon) il payait jusqu'à 19 livres et demie.

Le mode de perception de ces contributions les rendait plus populaires encore. Certaines d'entre elles (les traites, les gabelles,

¹ « De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai ». Léopol, éd. Mrowka, p. 12-13 ; discours du palatin de Masovie, Malachowski, dans la séance du 19 janvier 1789.

² TAINE : « Ancien régime », p. 23, 24, 25 ; BOITEAU : loc. cit. p. 33-34, 207-215.

les droits d'entrées, de tabac) étaient affermées. Les fermiers et régisseurs ne cherchant qu'à s'enrichir aux dépens du peuple, les percevaient sans pitié. Sur la seule ferme du tabac, qui rapportait 30 millions, il y avait près de 8 millions de livres de fraude.

Cette situation, au lieu de s'améliorer, empirait. Les prodigalités de la Cour, les dilapidations des Ministres et des fonctionnaires, les frais énormes de la guerre américaine, le système des emprunts remboursables à époques déterminées, provoquent un déficit de 160 millions¹. Pour le couvrir, on multiplie les impôts : en 1701 on établit la capitation comme impôt permanent, en 1748 on adopte la même mesure pour l'impôt du vingtième qui est doublé en 1756, etc.

Toutes ces charges pécuniaires ne pèsent que sur le Tiers-Etat, c'est-à-dire sur le peuple ; comme elles augmentent toujours, le mécontentement du peuple augmente de pair. Ajoutons que l'argent payé par les contribuables ne leur sert jamais, ne contribue pas au bien-être général, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie ou du commerce.

9. Déjà sous Louis XIV, Vauban fut disgracié pour avoir voulu réformer le régime fiscal aux dépens des privilégiés. Vers le milieu du XVIII^e siècle, le contrôleur Machault dut démissionner pour avoir poursuivi le même but. En 1761, c'est le Parlement qui s'efforce, mais en vain, de restreindre les prodigalités de la Cour. Le règlement du 8 mai 1785, les mesures du Conseil d'Etat, en 1787, tendent toujours à ce seul et même but.

Fénelon et Saint-Simon voyaient le moyen de rétablir la situation financière du Royaume dans la convocation d'Etats généraux périodiques. Le premier, craignant toutefois le réveil du peuple, se prononça pour une consultation individuelle des notables non-assemblés. L'Assemblée des Notables (convoquée par Calonne, le 22 février 1787) refuse de consentir les sacrifices exigés : il ne reste donc plus qu'un moyen de rétablir la situation compromise du royaume, c'est de réaliser le vœu exprimé le 13 juillet 1787 par les Parlements : soit, de convoquer les Etats généraux.

¹ Selon BOUTEAU (« Etat de la France en 1789 », l. c., p. 426, 436) le déficit était en 1781 de 218 830 000 livres, en 1789 de 160 727 429 livres ; le déficit prévu par Necker pour 1789 était de 90 millions.

10. La Royauté en devenant absolue se contenta de briser la puissance des grands seigneurs féodaux. Elle laissa subsister le régime féodal dans la mesure où il n'était plus dangereux pour son autorité.

Nous voyons donc en France, au XVIII^e siècle, sans parler des innombrables privilèges, des seigneurs exerçant l'autorité publique et ayant avec les paysans des rapports presque féodaux.

Il n'y a pas moins de 70 à 80,000 justices seigneuriales et certains seigneurs (hauts-justiciers) jugent jusqu'aux crimes qui entraînent la peine capitale ; dans certaines provinces¹ ils jugent toutes les causes civiles et pénales, sauf celles qui, par des Ordonnances royales, sont réservées aux juges royaux. Parfois même ils légitiment les bâtards, donnent des lettres d'anoblissement, exercent le droit de grâce². En fait, la justice seigneuriale est exercée par des gens choisis par le seigneur lui-même (souvent ce sont ses propres domestiques)³.

On trouve, dans la France du XVIII^e siècle, des tribunaux privilégiés, des formes de procédure privilégiées. Le président, le rapporteur sont maîtres du procès ; on ne peut les contraindre de juger une cause ou de s'en abstenir. Le droit d'asile, garanti à l'Eglise, compromet parfois l'œuvre de la justice. Celle-ci, en réalité, n'existe pas en France, au XVIII^e siècle : les plus grands crimes restent impunis⁴. Comme l'a dit un des poètes du temps⁵ :

Obscur, on l'eût flétri d'un arrêt légitime.

Il est puissant : les lois ont ignoré son crime.

Les rapports entre le paysan (qui n'est plus serf) et le seigneur sont tous marqués du sceau de la servitude. Le seigneur perçoit des droits sur des terres vendues ou mises à bail pour plus de 9 ans par son paysan (« lods et ventes » : 1/5 ou 1/6 du prix) ; il perçoit des droits sur la succession des collatéraux, dont le montant est égal au revenu annuel de cette succession (« le droit de rachat ») ; sur des ponts, des routes, etc. (droits de péage) ; sur ceux

¹ F.-I. DUNOD DE CHARNAGE : « Observations sur les titres des droits de justice, des fiefs, des cens... », Besançon 1756, p. 8, 10-11.

² DUNOD DE CHARNAGE : loc. cit., p. 34.

³ TAINE : « Ancien régime », p. 69 et s.

⁴ TAINE : « Ancien régime », p. 71.

⁵ Cité par BARRAS : « Mémoires », publiés par Duruy, Paris 1895, t. I, p. 57.

qui vendent des boissons alcooliques (droits de l'afforage) ; il oblige les habitants d'utiliser son four, son moulin, ses pressoirs, et il fait détruire toutes les constructions de ce genre qu'ils édifient eux-mêmes (« banalités »). Ces droits sont si nombreux que leur seule énumération prendrait plusieurs pages. Ils pèsent d'autant plus cruellement sur le peuple qu'ils s'aggravent chaque jour des augmentations frauduleuses imposées par les seigneurs, ce dont les paysans se plaignent surtout en Bretagne, en Bourgogne, Franche-Comté, Provence, aux bords du Rhin et de la Meuse, dans le Centre¹.

Les procès se rapportant aux droits féodaux durent parfois des siècles, le plus souvent 20-40 ans.

11. Les tentatives d'abolition de ces survivances féodales, nuisibles à l'agriculture², écrasantes et injustes envers le paysan, datent, à vrai dire, de Richelieu, qui en adressa la demande aux Etats Généraux de 1614 et à l'Assemblée des Notables de 1626. A l'époque de Colbert, Lamoignon prépara aussi un projet de réforme ; d'Aguesseau et Turgot y songeaient également. Toutes ces tentatives restèrent cependant vaines grâce à l'opposition des privilégiés.

B. 12. De même qu'en France, l'état des finances devait tôt ou tard obliger le Gouvernement à admettre la participation du peuple au pouvoir et faire sortir l'Etat de l'anarchie, produite par l'absolutisme, de même en Pologne, la situation internationale obligea la noblesse à créer d'une part un pouvoir central assez fort pour résister aux dangers dont la menaçaient ses voisins, d'autre part à sortir de l'état d'anarchie dans lequel elle se trouvait, du fait de son régime aristocratique.

La Pologne était entourée de trois puissantes autocraties, dont l'une, la Prusse, ne visait à rien de moins qu'à agrandir son territoire (conformément aux plans de Frédéric II), et l'autre, la Russie³, qu'à prendre rang parmi les puissances européennes. Rendue faible par l'organisation de son gouvernement, par son

¹ DONJOU : « La Révolution française et la féodalité », Paris 1883, p. 11-16.

² ARTHUR YOUNG : « Voyages en France pendant les années 1787-88-89 et 90 », Paris 1794, t. III, p. 13.

³ Conformément aux vœux de son fondateur, Pierre-le-Grand.

anarchie même, la Pologne subissait, depuis Auguste II, une imixtion étrangère des plus dangereuses pour son existence. Après son premier démembrement (1772), l'union qui existait entre ses trois voisins se trouva rompue. Le 15 mai 1781, Joseph II, qui rêvait de la réunion de la Bavière, conclut une alliance étroite avec la Russie. La Prusse, redoutant cet accroissement possible de l'influence des Habsbourg dans l'Empire, lui oppose le « Deutscher Bund » et se rapproche de l'Angleterre (traité du 23 juillet 1785 et du 13 août 1788), de la Hollande et, plus tard, de la Suède et de la Pologne. La Suède entreprend sans hésiter la guerre contre la Russie. Cette dernière, attaquée au sud par la Turquie, au nord par la Suède, se trouve donc mener la guerre sur deux fronts. Profitant de ces circonstances, la Grande-Diète s'efforce de réaliser les réformes intérieures les plus urgentes. Elle est encouragée dans cette voie par la Prusse, qui conclut avec elle un traité d'alliance défensive (du 29 mars 1790), destiné à garantir ses réformes futures. D'autre part, la Prusse cherche à obtenir de la Pologne la cession d'une partie de ses territoires, ceux de Gdansk (Dantzic) et de Toroun (Thorn), en particulier, lui offrant en échange la Galicie en cas d'une guerre victorieuse contre l'Empire. La mort de l'ambitieux Joseph II déjoua ces plans. Son successeur, Léopold, animé d'un esprit pacifique, cherchait surtout à sauver son pays de l'état affreux dans lequel l'avait laissé l'empereur défunt. Le moment où la paix allait être conclue entre l'Autriche, la Russie et la Turquie approchait. La Prusse se rapprochait de l'Autriche, et d'autre part estimait que mieux valait peut-être s'adjoindre Dantzic et Thorn sans tirer l'épée, par le moyen d'un nouveau démembrement. Les trois voisins de la Pologne se réconciliaient ; on commençait à parler du second partage. Il n'y avait pas de temps à perdre, il s'agissait, pour la Pologne, de chercher dans ses propres forces le moyen de parer aux nouveaux dangers qui la menaçaient. Le coup d'Etat du 3 mai 1791 devait, dans l'esprit de la Grande-Diète, être ce moyen.

III

A. 13. En 1789, il n'y avait personne en France qui ne désirât un changement de régime. Nous tâcherons ici d'expliquer cette unanimité de toutes les classes sociales relativement au but pour-

suivi, le changement complet du régime, alors que, sur d'autres questions, ces classes témoignaient de divergences profondes. Nous insisterons surtout sur les causes sociales de cette unanimité et, d'autre part, sur ces divergences politiques dont les conséquences devaient, plus tard, être si funestes.

Nous avons dit que l'opinion publique tout entière réclamait le changement du régime. Le 13 octobre 1787, Young¹ écrivait : « Tous semblent penser qu'il arrivera quelque chose d'extraordinaire. » ; et le 17 du même mois, il note : « Il n'y avoit dans toute la compagnie qu'une opinion, et la voici : c'est qu'on étoit à la veille de quelque grande révolution dans le gouvernement. »

Il n'y avait rien d'extraordinaire dans cette unanimité de l'opinion publique.

14. Tout d'abord, la Cour ne pouvait pas ne pas vouloir ce changement. Elle apercevait trop la situation financière désastreuse de l'Etat. Les tentatives de rétablir celle-ci à l'amiable (Assemblée des Notables du 22 février 1787) ayant abouti à un complet échec, grâce à l'opposition des privilégiés, qui refusèrent de renoncer à leur droit d'exemption d'impôts, il ne restait plus qu'à chercher à réduire ceux-ci par la force, en convoquant les États-Généraux où ils seraient en minorité². Les non-priviliégiés, en effet, sur lesquels reposait tout le fardeau des contributions, ne pouvaient ne pas exiger l'abrogation des exemptions dont bénéficiaient, à cet égard, le clergé et la noblesse. Cela ressort du fait que la double représentation du Tiers-Etat ne fut adoptée que grâce à la Cour et contre la volonté des privilégiés. Cette dernière fut exprimée a) par l'Assemblée des Notables qui, à l'exception du bureau présidé par Monsieur³, s'est prononcée contre la double représentation du Tiers, et b) par le Parlement⁴ qui, sur la proposition de d'Espréménil, demanda le maintien du mode de convocation de

¹ YOUNG : *loc. cit.*, t. I, p. 204-205, 214.

² NECKER : « De la Révolution française », Paris 1797, t. I, p. 86, 93-96, 99 et s., 136, 140-141, 148, 180-181, 190-191, 191-192, 216-217. — MARQUIS DE FERRIÈRES : « Mémoires », 2^e éd., Paris 1821-1822, t. I, p. 48, 57, 60. — BAILLY : « Mémoires », Paris 1821, t. I, p. 222-223.

³ M.-A. THIERS : « Histoire de la Révolution française », Bruxelles 1840, t. I, p. 12.

⁴ A. LAMETH : *loc. cit.*, t. I, p. XCI.

1614. Tel fut le principal motif qui déterminâ la politique de la Cour. Peut-être celle-ci visait-elle encore à restreindre la puissance des Parlements avec lesquels elle était en lutte constante. Peut-être pensait-elle aussi que les Etats consentiraient également à combattre la puissance de ceux-ci en raison de leur pouvoir législatif, dangereux aussi bien pour la Royauté que pour eux-mêmes.

15. Quant aux Parlements, nous savons qu'ils étaient depuis longtemps en lutte avec le pouvoir absolu. Profitant de l'affaiblissement de l'autorité royale (dû à l'abîme creusé entre le Roi et l'opinion publique), ils ont réussi, par une politique habile, à se rendre celle-ci favorable et espéré, de ce fait, pouvoir gouverner le pays. Nous savons que sous Louis XV, le pouvoir des Parlements était déjà tellement menaçant pour la royauté qu'on attribue au monarque ce mot, qu'il aurait lancé¹, chez M^{me} du Barry, au duc de Cossé alors que celui-ci le félicitait de l'obéissance passive des Parlements : « Tout n'est pas fini : je m'en tirerai, moi, parce que je suis vieux ; mais gare à mon petit-fils ! »

Sous Louis XVI, aucun changement n'intervient dans la politique des Parlements. L'influence de ces derniers, dans leur lutte contre l'absolutisme, grandit toujours, grâce à l'appui de l'opinion publique qu'ils disposent habilement en leur faveur. Sous le ministère de Brienne, ils refusent d'enregistrer les édits relatifs au timbre et à l'impôt territorial, dont le second attaquait leurs privilèges ; en outre, pour gagner l'opinion publique, qui réclamait depuis longtemps la convocation des Etats-Généraux, ils déclarent que seuls les Etats peuvent consentir les nouveaux impôts. La convocation des Etats-Généraux, sous la forme exigée par le Parlement, ne présentait pour ce dernier aucun danger. Il savait quelles luttes² interminables s'étaient succédé dans les Etats précédents entre les trois ordres, luttes qui, en se renouvelant, profiteraient, selon toute probabilité, non à la royauté, méprisée et impopulaire, mais au Parlement lui-même. Le Parlement d'ailleurs n'avait pas le choix : le ministère, reprenant l'idée du chancelier Maupeou, décida de détruire sa puissance (du Parlement) par l'Édit du 8 mai 1788, qui établissait une cour plénière et les grands bail-

¹ LAMETH : *loc. cit.*, t. I, p. LX.

² LAMETH : *loc. cit.*, t. I, p. 250-251.

liages dont les pouvoirs étaient sensiblement plus restreints que ceux des Parlements. Il savait que les Etats-Généraux, reflet de l'opinion publique, ne pouvaient poursuivre l'anéantissement de ceux-là ; le choix entre la vie et la mort n'était donc pas difficile. Le Parlement se déclara résolument pour la convocation des Etats-Généraux, en un mot, pour la révolution.

Restent maintenant à examiner l'attitude et les sentiments politiques, à la veille de la Révolution, des trois ordres de la nation : noblesse, clergé et peuple (Tiers Etat).

16. La noblesse ne formait pas une seule classe, unie par les mêmes intérêts et opinions. Elle était, en fait et en droit, divisée en deux groupes. En droit, elle formait d'une part la haute noblesse : les ducs et les pairs, de l'autre le reste des gentilshommes. En fait, elle se divisait en noblesse de la cour et en noblesse des provinces. Entre ces deux noblesses existait un antagonisme profond. La première, à la fois riche et puissante, se réservait les plus lucratives et les plus hautes charges du Royaume ; elle considérait avec mépris celle des provinces. Cette dernière par contre, irritée, contre la royauté absolue qui l'avait éloignée du pouvoir, enviait l'influence de la première et désirait ardemment une révolution qui lui donnât l'accès du gouvernement et lui permit de jouer le rôle qu'elle ambitionnait de par son origine historique. Elle en voulait à l'absolutisme de l'obliger d'obéir aux « gens de plume et de robe », aux roturiers qui exerçaient le pouvoir local ; elle lui en voulait de porter, par la capitation et les vingtièmes, atteinte à ses privilèges.

Tous ces motifs la déterminaient à désirer ardemment une révolution. Ce sont les cahiers de la noblesse qui demandent surtout la périodicité des Etats-Généraux (organe du pouvoir législatif), l'annualité des impôts, etc. ; c'est eux surtout qui exigent la responsabilité des ministres, la liberté individuelle, l'inviolabilité des propriétés, la liberté de la presse, l'autonomie locale¹, etc.

A côté de ces sentiments révolutionnaires, la noblesse, tout comme la Cour et les Parlements, était animée d'un esprit profondément égoïste ; elle désirait une révolution, mais seulement à condition

¹ « Tableau comparatif des demandes contenues dans les cahiers des trois ordres remis à MM. les Députés aux Etats-Généraux » 1789 (s. l.) p. 28-50.

que celle-ci lui fût favorable. Elle n'entendait nullement faire le sacrifice de ses privilèges (sauf en ce qui concerne l'exemption des contributions, et cela encore avec de nombreuses réserves). Elle exige qu'on ne puisse acheter¹ des lettres d'anoblissement. Elle ne veut pas qu'une Chambre Haute, héréditaire, soit créée². Elle demande que les officiers soient nobles³ et, à l'unanimité, elle exige que ses propriétés, ses droits honorifiques, ses prérogatives et ses distinctions soient conservés ou augmentés. Plusieurs cahiers demandent même qu'on donne à la noblesse un signe extérieur qui la fasse distinguer des autres habitants du royaume⁴. Telles étaient les causes des opinions politiques et les opinions elles-mêmes de la noblesse à la veille de la Révolution.

17. Nous ne dirons que quelques mots de celles du clergé. Lui aussi comprend la nécessité de réformes politiques, sociales et fiscales. Il décide à l'unanimité dans ses cahiers le sacrifice de ses privilèges pécuniaires. Il est plutôt favorable à l'idée de restreindre les privilèges de la noblesse : il conseille l'admission des bourgeois aux emplois et l'amélioration du sort des paysans. Mais il n'entend nullement faire le sacrifice du caractère dominant de l'Eglise. Il est favorable à la répression de quelques abus qui se sont glissés au cours des siècles dans son organisation. Il conseille une répartition égale des bénéfices⁵, une amélioration du sort des curés pauvres⁶, l'obligation pour les archevêques, évêques et abbés de résider à l'endroit où ils exercent leur ministère⁷. Mais il reste, d'autre part, fermement attaché aux principes de l'organisation de l'Eglise catholique.

18. L'ordre le plus autorisé à exiger une amélioration de sort était le Tiers Etat.

¹ « Tableau comparatif des demandes contenues dans les cahiers des trois ordres remis... » loc. cit., p. 166-167 (50 cahiers de la noblesse l'exigent).

² « Instruction donnée par la noblesse du bailliage de Blois à ses députés... » Cahiers de l'Ordre de la Noblesse, 1789 (s. 1.), t. I.

³ Cahiers de la noblesse de Ponthieu, de Châlons-sur-Marne, de Limoges, etc.

⁴ Cahier du bailliage d'Alençon (art. XIII) « Cahiers de l'Ordre de la Noblesse » l. c., t. I.

⁵ Dix cahiers du clergé l'exigent.

⁶ Quinze cahiers du clergé l'exigent.

⁷ Demande formulée par neuf cahiers du clergé ; voir « Tableau comparatif », l. c., p. 148-149.

C'est sur lui que pesait le plus le fardeau des contributions, c'est lui, par conséquent, qui se ressentait le plus de leur inégale répartition, des fraudes, des abus, des injustices qui étaient apportés dans leur perception. Abstraction faite des « gens de plume et de robe », qui, quoique d'origine bourgeoise, étaient presque tous des anoblis, dont les sentiments étaient soit ceux des Parlements, soit ceux de la Cour, soit ceux de la Noblesse, nous voyons dans le Tiers Etat d'abord une démocratie aristocratique : des notables des villes, ceux qui exercent les fonctions municipales d'une manière presque héréditaire. Ensuite la bourgeoisie moyenne : les avocats, médecins, marchands, etc. ; enfin le peuple des villes et des campagnes.

Ces trois classes du Tiers Etat ont un trait commun : elles sont exclues non seulement de toute participation au pouvoir, mais encore de toute influence sur le gouvernement. Elles sont méprisées par les classes privilégiées : un gentilhomme ne pouvant, sans déroger, se livrer au commerce ou à l'industrie (sauf le commerce maritime et l'industrie de la verrerie).

Bien qu'exclu de toute influence sur le gouvernement, le Tiers Etat voit son intérêt grandir pour les questions relatives à celui-ci. Il est riche et les dettes de l'Etat augmentant (l'intérêt de ses dettes se monte, en 1755, à 45 millions, en 1788 à 354 millions), c'est lui qui devient le créancier de l'Etat et, par conséquent, s'intéresse de plus en plus soit à la gestion de ses biens, soit aux affaires publiques. Cette gestion est mauvaise, le déficit augmente dans la période 1770-1783 ; le débiteur (l'Etat) devient manifestement insolvable : troisième cause¹ de mécontentement pour le Tiers Etat qui ne rêve que de renverser le gouvernement.

Grâce à ses richesses (surtout dans les couches supérieures) le Tiers Etat cesse en fait de se distinguer de la noblesse. De même les bourgeois de talent : dans les salons de la capitale on voit apparaître les Voltaire, les Rousseau, les Diderot, les d'Alembert et, plus tard, les Beaumarchais, les Laharpe, les Champfort, les Marmontel. En côtoyant ces hautes sphères sociales, dont il était jusqu'ici séparé par l'espèce de muraille chinoise venant des usages féodaux, le bourgeois instruit et cultivé commence à voir que ce sont des hommes comme lui et il se demande pour-

¹ TAINE : « Ancien régime », p. 401 et s.

quoi lui, laborieux et instruit, se voit fermer tous les chemins du pouvoir, alors qu'un gentilhomme, même ignare, y 'entre avec facilité. A mesure que l'égalité de fait s'établit, les inégalités de droit deviennent plus odieuses, la haine contre les grands, contre l'ancien régime augmente.

Deux faits ont encore favorisé et augmenté les sentiments révolutionnaires du Tiers Etat.

D'abord, l'influence énorme des publicistes, philosophes, écrivains qui développaient des idées si conformes à son état d'esprit. Les idées de Montesquieu, de Voltaire et surtout de Rousseau deviendront, dès la Régence, à la mode dans les salons, pour se répandre, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, jusque dans les rues. Le goût de la nature, pour le retour à l'état de nature, constituaient, dans les salons, une réaction contre l'artificiel qui avait régné jusque là. Dans les rues, l'enthousiasme du peuple s'explique du fait de son admiration sans bornes pour des idées qui lui apprenaient que lui, qui n'était rien, était en réalité tout, et que les grands de ce monde, les Rois qui étaient tout, n'étaient en réalité que ses commis. Lamoignon avait beau, au nom du Roi, déclarer, le 19 novembre 1787, qu' « au Roi seul appartient la puissance souveraine dans son royaume ; il n'est comptable qu'à Dieu seul de l'exercice du pouvoir suprême. Le pouvoir législatif réside dans la personne du souverain, sans dépendance et sans partage¹ », — cela n'était plus conforme à la réalité, et la Cour le comprenait aussi bien que la nation. Notons encore que les belles idées développées par Rousseau dans sa langue si vive et imagée, ces idées, détachées de l'ensemble dont elles faisaient partie, arrivaient au peuple sous forme de principes absolus, immuables, qui devaient entraîner des conséquences que ni Montesquieu, ni même Rousseau n'avaient voulues.

Le deuxième fait qui a contribué à favoriser les sentiments révolutionnaires du Tiers Etat, ce sont les inégalités de droit qui, au lieu de diminuer, étaient, au contraire, augmentées dans les derniers temps qui précédèrent la Révolution. Deux de ces mesures surtout sont importantes : l'ordonnance du 22 mai 1781

¹ BUCHEZ et ROUX : « Histoire parlementaire de la Révolution française », Paris 1834, t. I. p. 226-227.

confirmée le 17 mars 1788, qui dit que seuls les nobles peuvent prétendre aux grades militaires supérieurs à celui de sous-lieutenant ; et les lettres-patentes du 20 août 1786 qui ont créé des « commissaires à terrier » pour faire constater les droits féodaux de la noblesse.

En terminant cet exposé des opinions politiques et sociales de la bourgeoisie, nous insisterons encore sur l'égoïsme de classe dont celle-ci était pénétrée, comme l'étaient, d'ailleurs, tous les autres éléments qui composaient, en 1789, la nation française. Dans les cahiers du Tiers Etat, nous trouvons aussi des demandes tendant à maintenir les privilèges de telle ville ou de telle province, des marchands de drap de Nantes, des perruquiers de cette ville, des marchands apothicaires, des maîtres serruriers, etc.

Quant au peuple des campagnes, son niveau intellectuel nous apparaît beaucoup trop inférieur pour qu'il faille tenir compte de ses opinions politiques et sociales. En 1689, La Bruyère décrivait ainsi la situation des paysans¹ : « L'on voit certains animaux farouchés, des mâles et des femelles, répandus par la campagne, noirs, livides et tout brûlés du soleil, attachés à la terre qu'ils fouillent et remuent avec une opiniâtreté invincible. Ils ont comme une voix articulée, et, quand ils se lèvent sur leurs pieds, ils montrent une face humaine. » Assurément, au cours du XVIII^e siècle, nous voyons les populations rurales un peu plus éclairées. Toutefois, pour elles, la Révolution consiste dans l'abolition des droits féodaux et dans la réforme du régime fiscal. Au premier signe des temps, le paysan ira brûler les châteaux et les titres des droits féodaux.

L'impôt direct seul, dans les pays d'élections, prend au paysan 33 % de son revenu², les droits féodaux 14 % ; si l'on ajoute à ceux-ci la dime, il ne reste plus au paysan que 18-19 % pour acquitter les impôts indirects et pour vivre³.

Tel est alors le degré de civilisation du peuple des campagnes que, dans certaines contrées (le Toulousain, par exemple), pour découvrir un voleur ou pour guérir un malade, il n'hésite pas

¹ Cité par TAINÉ : « Ancien régime », p. 429.

² TAINÉ : « Ancien régime », p. 461.

³ TAINÉ : « Ancien régime », p. 484-485.

à recourir au sorcier. Il est rare qu'un paysan sache lire ou écrire¹ : dans la sénéchaussée de Draguignan sur 460 habitants 89 seulement savent signer leur nom ; à Vérignon, le premier et le second consul ne savent pas écrire ; dans le bailliage de Nemours, il y a 79 % d'illettrés ; etc. En pleine Révolution, en juillet 1789, les paysans déclarent à un voyageur² : « on disoient que de grands personnages alloient faire quelque chose pour soulager les griefs des pauvres... que Dieu nous envoie de meilleurs tems car les tailles et les droits nous écrasent. »

19. Telles étaient, dans leurs grandes lignes, les causes sociales des événements de 1789 en France ; telles étaient les opinions politiques des différentes classes et ordres qui composaient la nation.

Nous avons vu que l'esprit révolutionnaire gagna la population entière grâce aux abus, aux inégalités et aux privilèges de l'ancien régime d'une part, à l'influence des écrivains et de la guerre d'Amérique d'autre part : les militaires envoyés dans le Nouveau Monde, sous les ordres du général Rochambeau, en rapportent en effet des idées de liberté qu'ils propagent³. Cependant, à côté de cette unanimité, nous avons vu surgir des sentiments égoïstes qui faisaient que chaque classe défendait ses privilèges. Les écrivains modernes⁴ ont cherché à s'expliquer ce changement subit dans l'attitude de la noblesse laquelle était si hostile à la Cour à la veille de la Révolution et qui, une fois celle-ci éclatée, se rapprocha, non seulement de la haute noblesse, mais encore du Roi lui-même ? On a voulu attribuer ce revirement à l'activité de ce dernier, mais un observateur attentif de la Révolution écrit très justement, et l'histoire lui donne raison, que « la conduite de la Cour est inexplicable, elle n'a aucun plan⁵ ». Quant à nous, il nous semble, et ce que nous avons dit précédemment l'atteste largement — que le changement des opinions politiques de la noblesse, tout comme celles de la Cour, des Par-

¹ AULARD : « Histoire politique... » I. c., p. 24.

² YOUNG : « Voyages en France... », I. c., t. I., p. 421.

³ YOUNG : loc. cit., I, 291-292 ; t. II, 68.

⁴ Voir EDMÉ CHAMPION : « La conversion de la noblesse en 1789 », surtout p. 14 (« La Révolution française », t. XXVIII, année 1895).

⁵ YOUNG : loc. cit., t. I, p. 382-383.

lements et du clergé, s'explique par ce seul fait que leurs membres n'entendaient d'aucune façon perdre leurs privilèges¹ ou être anéantis ; dès que l'un et l'autre de ces dangers apparut à l'horizon, ils se trouvèrent tous unis dans une même foi pour la défense de leurs intérêts et de leur existence.

B. 20. Si en France, c'est surtout la bourgeoisie qui fit, avec le concours du bas peuple, la Révolution de 1789, en Pologne, les réformes de la Grande-Diète ne furent réalisées que par la noblesse. L'influence de la bourgeoisie sur ces réformes, si elle s'est exercée, a été en tout cas bien médiocre. La noblesse seule était au pouvoir et cela d'une manière beaucoup plus large qu'en France, puisqu'en Pologne c'est elle qui était souveraine et non le Roi. Cette noblesse fit, en dehors de toute contrainte des classes inférieures, volontairement, le sacrifice d'une partie de ses privilèges. Pour déterminer les causes sociales des réformes de la Grande-Diète, il s'agit donc de préciser quel était l'état, la situation des bourgeois et des paysans et dans quelle mesure la majorité de la noblesse sentait la nécessité d'améliorer celle-ci. Quant aux opinions politiques qui ont influencé ces réformes, il suffira, pour les connaître, d'étudier quelles étaient les tendances politiques de la noblesse. Ce sera l'objet des pages qui vont suivre.

21. Nous avons dit plus haut que le XV^e siècle marque une révolution pacifique dans l'histoire de la Pologne : des trois ordres qui existaient jusqu'alors et dont le premier, la noblesse, était seule privilégiée, — il n'en restait, en réalité, plus qu'un seul, le premier, les deux autres : la bourgeoisie et les paysans, n'étant absolument rien, comme l'avait fait remarquer Rousseau.

Voyons d'abord ce qui concerne la situation des paysans. Au XV^e siècle, grâce à l'acquisition des nouveaux et fertiles territoires de la Ruthénie Rouge et de la Prusse royale (1466), la perspective s'ouvre pour la Pologne d'une production de blé

¹ « Les nobles avec qui je converse... me dégoûtent par leur opiniâtreté à vouloir conserver leurs anciens droits... ; ils ne veulent pas du tout entendre parler de faire la moindre concession à l'esprit de liberté, autre que celle de payer également l'impôt ». (Young : loc. cit., t. I, p. 335-336).

suffisante, non seulement pour la satisfaction de ses propres besoins, mais même pour l'exportation. Malheureusement, la main-d'œuvre agricole fait défaut. C'est alors que la noblesse profite du pouvoir auquel elle vient de parvenir pour établir le servage. Par la loi de 1532, le paysan est définitivement attaché au sol. Plus tard, toute une série de dispositions légales (en particulier les lois de 1557 et 1588) rendent le seigneur « souverain de ses serfs », comme le fait remarquer le palatin de Masovie, André Maximilien Fredro¹.

Au XVIII^e siècle, l'opinion publique (surtout celle de la noblesse) protestait contre cet état de droit qui, de moins en moins, correspondait à l'état de fait. En 1767, un auteur anonyme² dans le « *Projet trouvé après le marché de la Sainte-Trinité à Tarczyn en 1767* » appelle le servage « une violation du droit naturel et de l'égalité civile ». En 1760, André Zamoyski affranchit ses paysans à Biezun, suivi bientôt dans cette voie de Brzostowski ; ce mouvement s'accroît de plus en plus dès le premier partage (1772). Un grand nombre de livres et de brochures revendiquent une amélioration du sort des paysans. Chaque année nous apporte une nouvelle œuvre : en 1773, celle de l'abbé Karpowicz, en 1774, celle de l'abbé Poplawski, en 1775 de Barss, en 1776 de Joseph Wybicki, etc. A la Diète de 1774, Poninski, Chreptowicz, Massalski défendent les mêmes idées³. Le livre de Staszic : « *Remarques sur la vie de Jean Zamoyski, chancelier et grand-général de la Couronne* », produit une impression énorme. Ces livres et brochures, dont le nombre s'accroît encore dès 1788, réclament rarement l'abolition du servage. La plupart exigent l'amélioration du sort des paysans par l'affranchissement des justices seigneuriales, par la fixation des corvées, par une liberté individuelle ramenée à la simple sûreté. On pourrait résumer les idées contenues dans ces écrits par ces mots de Wybicki⁴ : « Je veux que le paysan ne

¹ *Quisque e nobis Polonis sui vulgi et honorum parvus quodammodo et absolutus Monarcha est.*

² Korzon : « *Histoire intérieure de la Pologne sous Stanislas-Auguste (1761-1794)* », Cracovie-Varsovie, 1897-1898, t. I, p. 378-379.

³ Korzon : *loc. cit.*, t. I, p. 393.

⁴ *Lettres patriotiques à l'illustre ex-chancelier Zamoyski*, Varsovie 1776, t. I, p. 363.

puisse quitter la terre sur laquelle il est né et qu'il la cultive ; mais je voudrais que, par un contrat ou un accord écrit, le seigneur lui fixe sa possession, de manière que le paysan ne dépende plus du bon plaisir du seigneur ou de son administrateur¹ ».

Ce n'est pas seulement par des affranchissements (de serfs) librement consentis par les seigneurs et par des brochures ou des livres que l'opinion publique se manifesta en faveur des paysans. Toute une série de mesures législatives préparaient la voie à l'abolition du servage. La loi de 1768 abolit le *jus vitae ac necis* du seigneur sur son paysan ; la loi de 1784 déclare que le meurtre d'un paysan sera poursuivi d'office ; le projet du « Code des lois », rédigé en 1776 par André Zamoyski, accorde une liberté entière au premier et au troisième fils d'un serf, etc.

L'opinion de la noblesse et des bourgeois était favorable aux paysans ; mais, sauf chez les grands seigneurs, elle était hostile à leur affranchissement complet. On voulait, en créant des écoles, répandre d'abord parmi eux des lumières afin qu'ensuite leur affranchissement n'entraîne pas la ruine des paysans au point de vue économique².

22. La bourgeoisie, riche et puissante jusqu'au XV^e siècle, fut ruinée plus tard par toute une série de mesures législatives dirigées contre elle par la noblesse. Les lois de 1496, 1505, 1507, 1538, 1565, 1567, 1629, 1633, pour ne citer que les principales, défendant aux bourgeois l'acquisition de biens-fonds, aux nobles l'exercice du commerce et de l'industrie ; les bourgeois ne peuvent plus exporter les produits du pays ; ils sont exclus des Diètes ; par la création des cours assessoriales et par l'extension des attributions des starostes, l'autonomie municipale est anéantie.

Au XVIII^e siècle, les villes sont réduites en villages³ ; le commerce et l'industrie sont morts ; la bourgeoisie est appauvrie, sans lumières, sans influence.

¹ Voir encore beaucoup d'autres écrits cités par Korzon, I. c., t. I, p. 406 et s.

² V. SKRZYŃSKI : « Droit politique de la nation polonaise », Varsovie 1782-1784, t. II, p. 188.

³ Voir l'écrit cité par Korzon, I. c., t. II, p. 216-217 ; dans la seule Ukraine on comptait 39 villes, jadis importantes, réduites en villages (Korzon, I. c., t. II, p. 220).

En 1748, un mouvement se produit tout d'abord en faveur du développement du commerce et de l'industrie. La Diète de 1764 inaugure le mouvement en faveur des bourgeois. Elle place les nobles sous la juridiction des tribunaux bourgeois pour les procès relatifs à leurs biens situés dans les villes. Elle abolit les privilèges de la noblesse concernant l'exemption des taxes douanières. Plus tard, la loi de 1775 déclare que la noblesse ne déroge ni en faisant du commerce ni en se livrant à l'industrie.

Ce mouvement a été favorisé par l'opinion publique unanime aussi bien celle de la bourgeoisie que celle de la noblesse : on commençait à comprendre quelles conséquences fâcheuses la domination de la seconde sur la première avait entraînées. Des éléments instruits et influents de la bourgeoisie commencent à défendre leurs droits dans des écrits et à exiger des réformes ; les plus connus sont les livres de Medrzecki et de Barss. En même temps, les écrivains nobles comme Kollontay, Surowiecki, Wybicki prennent ardemment la défense des intérêts bourgeois. Les deux grands journaux de l'époque, « Le Mémoire Historique » et le « Journal du Commerce », expriment la même opinion. Le nouveau ministère de l'Instruction publique (La « Commission d'Education » créée en 1773) combat également dans ses écoles les préjugés qui existaient jusqu'alors à l'égard des roturiers.

C'est ainsi qu'à la Diète de Quatre Ans, il n'y eut pas un seul député¹ qui ne sentit le besoin de rendre aux bourgeois leurs anciens droits et de les faire participer, dans la mesure du possible, au pouvoir. Mais la majorité craignait de créer un « Tiers Etat » qui menaçât le pouvoir de la noblesse ou aidât le Roi à établir l'absolutisme ; elle craignait que des libertés trop grandes accordées aux bourgeois n'entraînassent la ruine économique de la noblesse.

Tels sont les sentiments qui inspirèrent la réforme dont nous allons parler et examiner les dispositions.

23. Les sentiments politiques qui animaient ceux qui devaient opérer ou influencer les réformes sociales que devait réaliser plus tard la Grande-Diète, étaient loin d'être unanimes.

¹ : De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai », loc. cit., p. 106-107.

Deux courants se sont en effet dégagés des discussions qui, au sein de la Grande-Diète, tendaient à solutionner la question des bourgeois et celle des paysans. L'un, qui avait la majorité de la Diète et du pays (et qui, plus tard, se forma en un parti « Patriotique »), voulait, par ses réformes, ouvrir la voie de la liberté aux serfs, et par suite leur permettre de participer, plus tard, au gouvernement ; de plus, il voulait donner aux bourgeois l'accès du pouvoir, abolir les barrières qui les séparaient de la noblesse et, par la force même des choses, leur assurer en fait une influence égale à celle de cette dernière. D'ailleurs, il comprenait parfaitement qu'il n'était pas encore temps de proclamer l'égalité civile et politique, non plus que l'abolition du servage. Ce courant était celui qui devait triompher dans la Constitution du Trois Mai.

Un second parti, celui de l'opposition, sentait aussi la nécessité des réformes sociales, mais il voulait maintenir la noblesse dans le rôle qu'elle avait joué jusqu'alors, en la considérant, selon l'expression d'un de ses chefs¹, comme « le château-fort de la République, ou plutôt la République elle-même ». Selon lui, la Pologne serait perdue si on portait atteinte aux privilèges et aux libertés séculaires de la noblesse. Les partisans² de ce groupe se recrutaient surtout parmi la petite noblesse des palatinats ruthènes de la Petite-Pologne : en Podolie, Volhynie, ainsi que dans le palatinat du Lublin et Sandomierz.

¹ Lettre de Félix Potocki à son fils, citée par Korzon, 1. c. t. V, p. 246.

² SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande Diète », Cracovie 1897, p. 61 et s.

TITRE PREMIER

Généralités.

24. La monarchie limitée se distingue d'une république ou d'une monarchie absolue en ce que le pouvoir politique y est exercé par deux organes distincts : un chef d'Etat héréditaire¹ et un Parlement élu. Quels sont les rapports qui doivent exister entre ces deux organes ? Quelles sont leurs attributions respectives ? Telles sont les deux questions qui préoccupent depuis longtemps les juristes, les philosophes et les publicistes.

25. D'après la théorie de la séparation absolue des pouvoirs, le Roi et le Parlement doivent être entièrement indépendants, sans action réciproque. Les attributs de la souveraineté (Montesquieu ramène ceux-ci à trois pouvoirs distincts : le législatif, l'exécutif et le judiciaire) sont isolés. Certains sont attribués exclusivement à l'élément monarchique (le pouvoir exécutif), d'autres exclusivement à l'élément populaire (le pouvoir législatif).

26. D'après la doctrine française, c'est dans la nation que réside la souveraineté, une et indivisible, mais la nation ne peut

¹ DECAUX écrit : « Nous ne voyons pas... d'autre différence possible entre la monarchie et la république que celle-ci : la monarchie est la forme de gouvernement dans laquelle il y a un chef d'Etat héréditaire ; la république celle où il n'y a pas de chef d'Etat, ou celle dans laquelle le chef de l'Etat n'est pas héréditaire ». « Traité de droit constitutionnel », Paris 1911, t. I, p. 393, 400. — « Études de droit public. L'Etat, les Gouvernants et les Agents », Paris 1903, p. 270.

exercer ses attributs que par délégation. D'après la doctrine allemande, c'est l'État (personne morale, une et indivisible) qui est le seul titulaire de la puissance publique, mais ne pouvant agir et vouloir que par ses organes¹.

La théorie de la séparation absolue des pouvoirs est inconciliable avec l'une et l'autre de ces doctrines. Qu'on se place au point de vue allemand ou au point de vue français, une chose est certaine, c'est que la puissance publique (la souveraineté) est toujours de sa nature une et indivisible. En séparant les pouvoirs, qui sont les éléments de cette souveraineté, on fractionne cette dernière et l'on tombe dans une évidente contradiction avec le principe fondamental de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté. La théorie de la séparation des pouvoirs, théoriquement injuste, est démentie d'ailleurs par les faits.

27. Une théorie n'est exacte que si elle repose sur des faits. Or, les faits démontrent que la séparation absolue des pouvoirs n'existe pas, ne peut exister puisque celui qui exécute les lois est en même temps celui qui en connaît le mieux les imperfections. Le pouvoir exécutif participe donc et doit participer à l'exercice de la fonction législative.

C'est Montesquieu² qui disait : « Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps Législatif, celui-ci sera Despotique ». Ce droit de veto du titulaire du pouvoir exécutif, était cependant une arme beaucoup trop lourde, une source fréquente de conflits, au lieu d'être le contraire. De sorte, qu'en fait, il disparut assez vite : en Angleterre, nous le voyons disparaître dès 1707, en France, depuis 1875, le Président n'a exercé qu'une seule fois son droit de demander une nouvelle délibération sur un projet déjà voté³ ; de même en Bel-

¹ Ces organes sont en réalité l'État lui-même : « Es steht hinter den Organen keine andere Person, sondern sie sind der wollende Staat selbst. Der Staat kann nur durch Medium von Organen walten ; denkt man die Organe hinweg, so ist auch die Vorstellung des Staates selbst verschwunden » ; Jellinek « System der subjektiven öffentlichen Rechte », Tübingen 1905, p. 224-225.

² « De l'esprit des Lois », Genève (s. d.), t. I, livre XI, chap. VI, p. 251.

³ A. ESMEIX : « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », Paris 1914, p. 675.

gique, le droit de veto n'est jamais exercé¹. Aux États-Unis², par contre, non seulement il est maintenu, mais il forme la principale attribution du Président. C'est, d'une part, la conséquence de la séparation des pouvoirs, base de la Constitution des États-Unis, qui ne donne aucune influence légale au Président sur le Congrès et, d'autre part, celle de la forme spéciale du veto américain qui évite tous les conflits.

Parmi les attributions du pouvoir exécutif se rapportant à l'exercice de la fonction législative, nous trouvons, par contre, dans presque tous les pays le droit d'initiative des lois, droit auquel Montesquieu³ n'était pas favorable, et qui, cependant, aujourd'hui, est la source de toutes, ou du moins des plus importantes réformes législatives. L'importance et l'extension de ce droit étaient dues en partie aux médiocres effets de l'initiative parlementaire. Dans certains pays⁴, on alla même jusqu'à proposer la suppression de cette dernière, en raison de cette médiocrité.

De même le pouvoir réglementaire du titulaire du pouvoir exécutif, prend aujourd'hui toujours plus d'importance⁵. Il renaît là-même où il fut supprimé : en France en 1814, en 1830; en Angleterre. Ce pouvoir correspond à une nécessité pratique tout comme l'initiative des lois du pouvoir exécutif : cette dernière, là où elle est rejetée par la loi (par exemple aux États-Unis), s'exerce quand même en dehors de celle-ci.

Il résulte de ce qui précède que la loi n'est pas l'œuvre du Parlement seul, mais, dans une monarchie limitée, de l'élément monarchique et de l'élément populaire. La fonction législative

¹ PAUL ERBERA : « Interdépendance des pouvoirs en Belgique », p. 473 (« Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger », 1901, t. I, p. 465 et s.).

² JAMES BRAYER : « La République américaine », éd. franç., Paris 1911, t. I, p. 331 et s.

³ « La Puissance exécutive ne faisant pas partie de la Législative que par sa faculté d'empêcher... il n'est pas... nécessaire qu'elle propose, parce que pouvant toujours désapprouver les résolutions, elle peut rejeter les décisions des propositions qu'elle auroit voulu qu'on n'eût pas faites. » « Esprit des Loix », loc. cit., t. I, livre XI, chap. VI, p. 258.

⁴ FÉLIX MOREAU : « L'initiative parlementaire », p. 276-277. (Revue du droit public 1901, p. 251, et s.)

⁵ DUGUIT : « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. II, p. 451.

n'est et ne peut être monopolisée par le corps législatif. D'ailleurs, on peut en dire de même des règlements du titulaire du pouvoir exécutif et, en général, de tous les actes du gouvernement. Bien qu'il semble à première vue que le règlement n'émane que du pouvoir exécutif, il existe, en réalité, ici comme ailleurs, une étroite collaboration entre les deux gouvernants : la différence ne consiste que dans la manière dont se manifeste cette collaboration. Dans le domaine du pouvoir réglementaire elle se manifeste par l'assentiment tacite ou exprès du Parlement (qui a le droit de demander qu'une ordonnance soit rapportée) ou, d'une manière générale, par le contrôle qu'il exerce sur l'activité de l'exécutif.

Nous venons d'examiner brièvement comment, en fait, le principe de la séparation des pouvoirs se présente dans le domaine législatif, de la loi au sens matériel du mot, que celle-ci porte le nom de « loi », de « règlement » ou d' « ordonnance ». Mais il ressort, de ce court exposé, que la nécessité d'une collaboration étroite entre les gouvernants est en fait, sinon en droit, partout reconnue. Nous voyons même (chose assez singulière par rapport à la théorie de la séparation des pouvoirs) que, de plus en plus, la fonction législative se concentre entre les mains du pouvoir dit exécutif, et que la fonction principale du Parlement semble être de contrôler l'activité de celui-ci.

28. Il existe donc dans l'organisation de tout gouvernement un principe fondamental : celui de la collaboration des pouvoirs ; son mode d'application peut varier suivant les besoins de chaque pays, mais le principe conserve toute sa valeur. S'il n'est pas respecté par la Constitution, nous verrons, comme c'est le cas aujourd'hui aux Etats-Unis, l'activité légale du gouvernement se doubler d'une activité extra-légale : le principe de la collaboration des pouvoirs existera en fait avec en plus toutes les conséquences fâcheuses qui résultent de la non-conformité entre l'état de fait et l'état légal.

TITRE DEUXIÈME

Le pouvoir exécutif.

29. Il est difficile de dire quelles sont, dans une monarchie limitée, les fonctions et les attributions qui doivent être exercées par le titulaire du pouvoir exécutif ; il est impossible de les énumérer d'une manière précise et détaillée. Les nécessités de la vie se multiplient sans cesse, des besoins nouveaux surgissent qui font varier les attributions.

30. Mais on peut dire, d'une manière générale, que, pour contrecarrer l'autorité d'un organe issu des élections du peuple — fort par conséquent de par son origine, de par sa source même, ainsi que par les fonctions qu'il exerce et qui pourraient facilement le rendre despotique — le monarque doit avoir des attributions suffisantes pour refréner cette tendance naturelle.

Il doit avoir le droit de convoquer le Parlement, de le proroger et de le dissoudre, puisque « le Corps Législatif ne doit point s'assembler lui-même. Car un Corps n'est censé avoir de volonté que lorsqu'il est assemblé ; et s'il ne s'assembleroit pas unanimement, on ne sauroit dire quelle partie seroit véritablement le Corps Législatif, celle qui seroit assemblée ou celle qui ne le seroit pas. Que s'il avoit le Droit de se proroger lui-même, il pourroit arriver qu'il ne se prorogeroit jamais, ce qui seroit dangereux dans les cas où il voudroit attenter contre la Puissance exécutrice »¹. Mais ces attributions doivent être entourées pour

¹ MONTESQUIEU : *loc. cit.*, t. I, liv. XI, chap. VI, p. 253-254.

le Corps Législatif de garanties suffisantes pour empêcher, à son tour, le pouvoir exécutif d'abuser de sa puissance. La seule règle générale qui puisse fixer le domaine des fonctions qui doivent être dévolues à l'un et à l'autre des deux gouvernants, est celle qui assurera leur étroite et constante collaboration.

La personne du monarque doit être entourée d'un prestige suffisant pour servir de contre-poids à celui du Parlement. Le trône doit être héréditaire, la personne du Roi inviolable et sacrée. « Le Corps Législatif ne doit pas avoir le pouvoir de juger la personne et, par conséquent, la conduite de celui qui exécute. Sa personne doit être sacrée, parce qu'étant nécessaire à l'Etat pour que le Corps Législatif n'y devienne pas tyrannique, dès le moment qu'il seroit accusé ou jugé, il n'y auroit plus de Liberté¹ ». Le Roi doit avoir le droit de grâce, le pouvoir de faire du bien sans avoir la possibilité de faire du mal : le contreseing ministériel et la responsabilité du Conseil en seront la garantie. Son champ d'action doit être circonscrit de manière que le vieux principe du droit anglais « The king can do no wrong » soit un fait accompli.

¹ MONTESQUIEU : *loc. cit.*, t. I, liv. XI, chap. VI, p. 254-255.

CHAPITRE I

Le Roi.

SECTION I — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA ROYAUTE

I

A. 31. Une des bases théoriques de la Constitution française de 1791 est le principe de la souveraineté nationale : tous les pouvoirs émanent de la nation, qui ne peut les exercer que par ses représentants. Deux de ces représentants sont le Corps législatif et le Roi : « Le prince est le représentant perpétuel du peuple, comme les députés sont ses représentants élus à certaines époques »¹. Cette idée est sanctionnée par l'article 2 du Titre III de la Constitution : « La nation de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative ; les représentants sont le corps législatif et le Roi ».

32. La nation française était, en 1789, animée d'un véritable esprit monarchique : personne encore ne songeait à la république. Mais on était loin de s'entendre sur le caractère de la royauté : on désirait — et cela résulte clairement de la discussion sur la sanction royale — la prépondérance du Corps législatif.

¹ C'est l'opinion défendue par Mirabeau, d'Antraigues, de Sèze, Thouret, Barnave, Muguet, Larocheffoucauld-Liancourt dans les séances du 1^{er} septembre 1789, du 2 novembre 1789, du 4 novembre 1789, du 10 août 1791, du 13 juillet 1791 et du 14 juillet 1791. (Voir « Réimpression de l'ancien Moniteur », Paris 1850-1862, t. I, p. 404-408, 408-411, 429 ; t. IX, p. 363, 364, 113-116, 119-120, 123-244.)

Au fur et à mesure que les travaux de la Constituante avançaient, l'opposition contre le caractère représentatif de la Royauté se manifestait dans son sein. On soutenait que le Roi n'était qu'un simple « délégué du hasard »¹ ; un mandataire puisque « un représentant est révocable et le Roi est inamovible »². Sieyès³ aussi semble lui refuser le caractère représentatif, affirmant que seul le Parlement peut exprimer la volonté générale. Plus tard, nous verrons que l'opinion dominante est que le Roi n'est qu'un simple fonctionnaire public⁴ et la Constituante, par son décret sur la résidence des fonctionnaires publics du 12 septembre 1791 (§ 3, art. 3), la fait siéner. Roederer⁵, dans la séance du 10 août 1791, déclare : « Le Roi n'a point le caractère représentatif... L'essence de la représentation est que chaque individu représenté vive et délibère dans son représentant, et qu'il ait confondu par une élection libre sa volonté dans la sienne. Ainsi l'hérédité et la représentation se repoussent. Ainsi un Roi héréditaire ne peut avoir le caractère représentatif ».

B. 33. En Pologne, les Rois sont, jusqu'en 1791, les représentants par excellence de la nation, étant élus directement par le corps entier des citoyens. Le Roi⁶, conjointement avec le Sénat et la Chambre, exerce non pas certains attributs de la souveraineté, mais l'ensemble de ces attributs, puisqu'il fait partie intégrante de la Diète souveraine. Cela est si vrai que dans la seconde moitié du XVIII^e siècle encore, pendant l'interrègne, l'activité des organes législatifs, judiciaires et administratifs subit un temps d'arrêt, du fait qu'il manque, pour l'exercice des attributs du souverain, une de ses parties intégrantes : le Roi.

¹ Discours de Beaumetz dans la séance du 1^{er} septembre 1789 et de Lanetti dans celle du 3 septembre 1789 (« Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. I, p. 413-415).

² Discours de Rabaud de Saint-Etienne dans la séance du 4 septembre 1789 (« Réimpression », loc. cit., t. I, p. 430-431.)

³ Discours du 7 septembre 1789 (« Réimpression », loc. cit., t. I, p. 445-447.)

⁴ Discours de Barère du 25 février 1791, de Thouret du 28 mars 1791, de Pétion du 13 juillet 1791, de Robespierre du 14 juillet 1791, de l'abbé Grégoire du 15 juillet 1791 (Réimpression, loc. cit., t. VII, p. 476-178, 747-750 ; t. IX, p. 120-121, 125-126, 134).

⁵ « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. IX, p. 361-362.

⁶ La Diète de 1773-1775 maintient encore ce principe (« Volumina Legum », éd. Ohryzka, Pétersbourg 1859, t. VIII, p. 49).

34. La Constitution du 3 mai 1791 modifie ce caractère de la royauté. La Diète n'exerce plus l'autorité souveraine¹ : l'article 6 de la Constitution est intitulé « Diète ou pouvoir législatif », elle n'exerce donc plus le pouvoir exécutif, qui est confié au Roi dans son Conseil (art. 7, al. 1), elle ne peut plus modifier les lois constitutionnelles (art. 6, al. 10). Le Roi ne fait plus partie intégrante de la Diète en tant qu' « ordre » distinct, mais seulement en tant que Président du Sénat (art. 6, al. 1, al. 3). C'était d'ailleurs parfaitement logique : la Constitution en créant une monarchie héréditaire limitée, sépara les deux gouvernants : au lieu d'un seul — la Diète — il y en eut maintenant deux : le Roi et la Diète, dont chacun n'exerçait que certains attributs de la souveraineté. Le Roi est le représentant de la nation, dans laquelle réside la souveraineté (art. 6, al. 2), en tant que titulaire du pouvoir exécutif, qui lui est « confié ». En outre, la Constitution déclare qu'il est (art. 7, al. 6) « le chef et le père de la nation ».

II

A. 35. L'article premier de la Section I du Chapitre II du Titre III de la Constitution française de 1791 déclare la Royauté héréditaire. Ce principe n'était guère contesté dans le sein de la Constituante : aussi longtemps qu'on désirait maintenir la monarchie, on ne songeait nullement à rendre le trône électif, ce qui aurait blessé une tradition plusieurs fois séculaire.

B. 36. En Pologne, la question de la monarchie élective ou héréditaire était beaucoup plus compliquée et beaucoup plus difficile à résoudre. A l'origine, les Rois de Pologne étaient des monarques absolus et héréditaires. Après l'extinction de la dynastie des Piastes (1370) la situation change. Le trône, en droit, est déjà électif, toutefois, en fait, on le donne toujours à l'héritier le plus

¹ Toutefois le principe traditionnel n'est pas entièrement abandonné : l'art. XI de la loi sur les Diètes du 13 mai 1791 déclare, à titre de simple formalité, qu'après l'ouverture de la Diète, le Chancelier prononcera la suspension de l'activité de tous les organes exécutifs ; sur quoi, le Maréchal de la Diète proclamera au nom de celle-ci que, vu les inconvénients qui résulteraient de cette suspension, l'activité des organes exécutifs ne subira aucun arrêt.

proche du roi défunt. A partir de 1572, la monarchie en fait et en droit devient élective. « Dès ce moment commence la décadence de la Pologne ¹ ».

L'élection des rois était un des plus grands maux dont souffrait la Pologne :

a) Cette élection devait se faire directement par toute la noblesse du pays. Incapables d'apprécier les mérites des candidats au trône, les gentilshommes se laissaient gagner le plus souvent par le plus offrant. L'élection des rois devenait ainsi une source de démoralisation ² ;

b) L'élection devait se faire à l'unanimité des suffrages. En fait, cela n'arrivait presque jamais et la localité où elle avait lieu se transformait en un champ de bataille : sur onze élections, neuf étaient sanglantes. Souvent elles donnaient lieu à des guerres civiles ou étrangères ;

c) Les puissances étrangères profitaient de ces élections pour s'immiscer dans les affaires intérieures du pays. Cela est si vrai que les lois cardinales imposées par elles en 1768 mentionnaient expressément (art. 5) : « On confirme et assure de manière la plus solennelle l'élection libre à titre immuable des Rois de Pologne ; on défend à jamais et sous aucun prétexte d'introduire l'hérédité du trône. » La loi de 1775 défend au fils ou petit-fils d'un roi de présenter sa candidature au trône avant que deux règnes intermédiaires ne soient intervenus.

37. Parmi les écrivains français qui se sont intéressés à la Pologne, de la Croix ³ et Mably ⁴ se prononcent catégoriquement pour l'hérédité du trône. Par contre, Rousseau ⁵ écrivait : « On a proposé de rendre la Couronne héréditaire. Assurez-vous qu'au moment que cette loi sera portée, la Pologne peut dire adieu pour jamais à sa liberté... L'hérédité de la couronne prévient

¹ LOND. BROWNE : « Précis historique du partage de la Pologne », Paris 1831, p. 14.

² Voir au sujet de l'élection du dernier roi Stanislas-Auguste : A. BEER, « Die erste Theilung Polens », Wien 1873, t. I, p. 117.

³ « Constitutions des principaux Etats de l'Europe et des Etats-Unis de l'Amérique », Paris 1791, t. I, p. 197 et s.

⁴ « Du Gouvernement et des loix de la Pologne », Lyon 1792, p. 19.

⁵ « Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée », Londres 1782, p. 83, 165 et s.

les troubles, mais elle amène la servitude ; l'élection maintient la liberté, mais à chaque règne elle ébranle l'Etat. »

A la Diète de Quatre Ans, au mois de septembre 1789, l'évêque de Kamieniec, Krasinski voulait déjà mettre en discussion la question de l'hérédité. Le Roi le lui déconseilla en disant que celle-ci était beaucoup trop importante pour qu'on puisse la résoudre sans consulter directement la nation assemblée dans les diétines et les trois cours voisines¹.

Ce fut ce point de vue qui prévalut. Dans les « Principes pour l'amélioration de la Constitution » du mois de décembre 1789, nous trouvons encore parmi « les Droits et les pouvoirs... propres à la nation », celui (art. 1) « d'élire ses rois ». Les diétines qui devaient se prononcer sur cette question, furent convoquées pour le 16 novembre 1790 par une « lettre circulaire » qui disait² : « Les Etats confédérés ne prétendent nullement restreindre, par cette ouverture pleine de franchise (l'invitation de se prononcer sur la succession du trône), les volontés des palatinats, terres et districts : au contraire, ils ont pris à tâche de se conformer au désir de la nation, et de n'agir que d'après sa décision, tant à l'égard de la première demande, que pour la présente insinuation ». Toutes les diétines, sauf celles de Volhynie, se prononcèrent pour la nomination de Frédéric-Auguste (de Saxe) comme futur roi de Pologne³.

L'opinion du parti patriotique fut résumée par le député Zakrzewski (de Posnanie) dans un discours⁴ du 3 mai 1791 : « Je ne regarde pas ce droit d'élire nos rois comme une prérogative, mais plutôt comme l'anéantissement de la liberté. Jamais la nation n'a bien connu ce droit, qui fut moins le partage des républicains que des aristocrates, qui se le sont approprié et l'ont perpétué dans leurs familles jusqu'à la génération la plus recu-

¹ Lettre du Roi à Debohi du 19 septembre 1789, citée par Kalinka : « La Diète de Quatre ans », Léopol 1884, t. I, p. 628-629 ; A. DE FERRAND : « Histoire des trois démembrements de la Pologne », Paris 1820, t. III, p. 45.

² La traduction française se trouve dans la « Gazette de Leyde » 1790, suppl. du N° 94 ; A. DE FERRAND : loc. cit., t. III, p. 79-81.

³ FERRAND : loc. cit., t. III, p. 48 ; « De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai », loc. cit., p. 127.

⁴ Discours cité en français par Méhé de la Touche, « Histoire de la prétendue révolution de Pologne en 1791 », Paris 1792, p. 237 et s.

lée... Tout pays où le trône est électif ne peut se soustraire à l'influence étrangère ni se mettre à l'abri de la violence, puisque, selon moi, un roi élu doit être, ou par reconnaissance ou par crainte, soumis aux puissances étrangères qui, soit pour soutenir ce monarque, soit pour contrecarrer ses meilleures intentions, s'il s'oppose à leurs intérêts en voulant améliorer le gouvernement, consolider les forces et augmenter les privilèges de la nation, travaillent à s'insinuer dans l'état pour mieux établir leur influence ». Nous voyons que ce député généralisait les effets de la monarchie élective d'après ceux qu'elle produisait en Pologne.

38. La Constitution du 3 mai 1791 proclame le principe de l'hérédité du trône par famille (art. VII, al. 4), c'est-à-dire qu'après l'extinction d'une dynastie, le chef de la nouvelle dynastie devra être élu. Elle y ajoute un exposé des motifs dont nous avons déjà parlé et sur lesquels nous ne reviendrons pas. Le fait, pour la Constitution, de poser la règle de l'hérédité, était en lui-même sage puisqu'il mettait fin aux néfastes effets de l'électivité. Toutefois, on pourrait se demander, si le moment de proclamer ce principe était bien choisi : il suffisait peut-être d'assurer alors un successeur à Stanislas-Auguste.

Les puissances voisines, en effet, voyant que l'hérédité du trône serait un obstacle à leur immixtion, se sont mises peut-être plus facilement d'accord pour un nouveau démembrement.

Au sein de la Diète, quelques députés (une dizaine)¹ voyaient dans cette mesure l'anéantissement de la liberté. L'opposition la plus forte se manifesta en Petite-Pologne (dans les palatinats ruthènes) et donna lieu à de nombreuses brochures² dont la plus énergique était celle de Suchorzewski, et la plus connue celle de Boncza-Tomaszewski. L'hérédité du trône provoqua dans le sein de la nation une division qu'il eût mieux valu éviter.

III

A. 39. L'article 2 de la Section première du Chapitre II du Titre III déclare la personne du Roi inviolable et sacrée.

¹ SMOLENSKI : loc. cit., p. 53.

² Elles sont énumérées par KORZON : loc. cit., t. V, et par SMOLENSKI : loc. cit., p. 73-77.

Le principe de l'inviolabilité du Roi repose sur l'intérêt national, la crainte de sa responsabilité pouvant paralyser son activité, l'empêcher d'agir en toute liberté et d'apprécier la volonté et l'intérêt nationaux. La responsabilité du monarque en un mot risquerait d'anéantir son indépendance, condition sine qua non de la collaboration étroite entre les deux gouvernants. Une des conséquences immédiates de l'irresponsabilité du Roi est son irrévocabilité.

40. La Constituante, partant de l'idée que le roi est le « premier fonctionnaire public », statue qu' « il est obligé à la résidence, sans laquelle il ne pourrait pas remplir les fonctions attribuées à la royauté » et, par conséquent, lorsque le corps législatif est réuni, il doit l'avoir « à portée de l'Assemblée et s'il sortait du royaume et ne rentrait pas dans le délai fixé par le Corps législatif, il serait censé avoir abdiqué. » (Titre III, chap. II, art. 7).

Après la fuite de Varennes, lors de la discussion¹ sur la mise en accusation du Roi, l'Assemblée ajouta encore quatre cas d'abdication légale : a) celui où le Roi refuserait de prêter ou rétracterait le serment prêté à la Constitution ; b) celui où il se mettrait à la tête d'une armée contre la nation ou ne s'opposerait pas « à une telle entreprise, qui s'exécuterait en son nom » (Tit. III, Chap. II, S. I, art. 5, 6).

Ces cinq cas de déchéance royale furent admis (surtout les quatre derniers) sous l'influence du moment et sous celle des éléments républicains, déjà organisés en parti².

41. Ces cinq cas d'abdication légale du Roi — le dernier surtout — anéantissent l'équilibre entre les deux gouvernants, si précieux dans une monarchie limitée. C'est l'Assemblée qui prononce la déchéance du Roi. L'équilibre est donc rompu en faveur du Corps législatif.

Le dernier de ces cinq cas d'abdication légale, exigerait que l'Assemblée procède à l'appréciation des actes par lesquels le Roi

¹ Voir séance du 13 juillet 1791 au 15 juillet 1791 (« Réimpression », loc. cit., t. IX, p. 120-136).

² A. AULARD : « Histoire politique de la Révolution française », Paris 1913, p. 84 et s.

tenterait de s'opposer aux projets insurrectionnels dirigés contre la nation. Il est évident que, tout en se proclamant officiellement ennemi de ces projets, le Roi pourrait les favoriser. Les actes du Roi seront donc soumis à l'Assemblée qui devra les apprécier et prononcer, cas échéant, la déchéance du Roi. Par conséquent, le dernier des cinq cas d'abdication légale rend le Corps législatif juge des actes du Roi.

En outre, l'inviolabilité du Roi, grâce aux dispositions ci-dessus énumérées, est limitée dans la Constitution française, de telle manière, qu'on pourrait presque affirmer qu'elle ne s'y trouve pas. En effet, le vieux principe du droit anglais qui exprime la portée de l'inviolabilité royale : « the king can do no wrong », est violé. Si le Roi était inviolable, ne pouvant rien faire par lui-même et ses actes devant tous être contresignés par les ministres, ce sont ces derniers en réalité et non lui qui seraient responsables.

B. 42. De tous temps, la personne des rois, en Pologne, fut considérée comme sacrée : les lois ne punissaient rien plus sévèrement que les crimes de lèse-majesté¹. Mais ils étaient responsables.

L'article XXI des lois cardinales de 1768 disait : « De même que les droits de S. M. doivent être toujours respectés et de même que la nation doit obéissance au Roi, de même si un roi venait à violer une des lois cardinales de la République ou les Pacta Conventa² passés avec la nation et sur lesquels il prêta serment, — s'il violait ces lois nationales, celles-ci (la nation) serait libérée du serment d'obéissance qu'elle lui prêta, selon la procédure fixée par la loi de 1607 ».

Cette règle « de non praestanda obedientia », après l'infructueuse tentative faite à Mielnik en 1501, fut posée pour la première fois lors de l'élection d'Henri de Valois, en 1573. La pro-

¹ Le nombre de ces délits était restreint. Jusqu'en 1588, les faux-monnayeurs étaient passibles des peines prévues pour le crime de lèse-majesté (Tad. CZACKI : Des lois de Lithuanie et de Pologne », éd. Turowski. Cracovie 1861, t. I, p. 195 et s.).

² Ce nom portait le contrat conclu entre la nation et le Roi au moment de son élection. Il avait pour but d'empêcher l'absolutisme et, en fait, restreignait de plus en plus le pouvoir royal.

cédure fut fixée par une loi de 1607, lors des troubles provoqués par les trahisons du roi Sigismond III (de la dynastie suédoise des Vasas). Tout citoyen peut porter à la connaissance du Sénateur de son district toute violation des droits ; ce Sénateur la communiquera au Primat qui doit attirer l'attention du Roi sur la faute commise ; si le Roi passe outre à cette réclamation, elle sera renouvelée par le Primat et les Sénateurs du Conseil qui pourront en saisir la Diète ; si le Roi ne se conforme par à leur vœu, il est déchu du trône. La loi de 1609 modifia un peu ces dispositions. Elle connaît une triple sommation adressée au Roi ; si, à la troisième, le Roi persiste dans son attitude, il est proclamé déchu. La première sommation peut être adressée par tout citoyen par l'intermédiaire d'un Sénateur ou du Primat ; la seconde par la diétine, dont le citoyen plaignant fait partie, par l'intermédiaire de son député à la Diète ; la troisième sommation est prononcée par la Diète. Ces dispositions n'étaient cependant jamais appliquées.

43. La Constitution polonaise de 1791 déclare (art. VII, al. 6) : « La personne du Roi sera à jamais sacrée et hors de toute atteinte. Ne faisant rien par lui-même, il ne peut être responsable de rien envers la nation ». Elle proclame donc le principe qui est, aujourd'hui, généralement admis. C'est aussi de cette façon que l'inviolabilité était comprise par Mably¹, qui disait : « Il est juste qu'il ne puisse rien par lui-même, puisqu'on ne lui demandera compte de rien. » Par contre, Mehée de la Touche² la critique : « Il viendra un temps où nous ne concevrons pas que des sociétés éclairées et libres aient dit à un de leurs membres : Vous pouvez tout oser contre notre liberté, nos fortunes, nos vies ; nous nous bornerons à parer, si nous pouvons, les coups que vous nous porterez dans la nuit de l'intrigue ; vous seul n'aurez rien à craindre, votre personne est sacrée et hors de toute atteinte. » Nous voyons que Mehée se trompait : il n'a compris ni la raison d'être, ni la portée de l'inviolabilité royale.

¹ Du Gouvernement et des Loix de la Pologne », loc. cit., p. 96.

² Histoire de la prétendue révolution de Pologne en 1791 », loc. cit., p. 123.

SECTION II — POUVOIRS DU ROI
RELATIFS A SES RAPPORTS AVEC LE CORPS LÉGISLATIF

I

A. 44. Les attributions du Roi dans le domaine législatif sont bien médiocres dans la Constitution française de 1791.

Un nombre considérable de cahiers¹ demandaient pour le Roi le droit d'initiative des lois. Dans le plan de Constitution présenté dans la séance du 9 juillet par Mounier, nous lisons (art. 7) : « Du concours des pouvoirs de la nation et du roi doit résulter l'établissement et l'exécution des lois ». Dans le projet de Constitution, lu par Mounier dans la séance du 27 juillet 1789, le roi est déclaré (chap. II, art. 14) « une portion intégrante du corps législatif ». De Lally-Tolendal, dans son discours², au nom du comité de constitution, du 19 août 1789, se prononce déjà contre l'initiative des lois du Roi : la loi est « l'expression de la volonté générale. Elle doit donc naître au milieu des représentants de tous... La nation pourrait tomber dans les embûches d'un ministre ambitieux et perfide » ; il craignait que les critiques des projets émanés de la royauté ne compromissent « la majesté royale ». Dans la séance du 4 septembre 1789, Mounier, au nom du comité de constitution, déclare³ que le Roi n'aura pas l'initiative des lois, « car il serait à craindre qu'instruit d'avance par la connaissance que lui donnerait l'administration, de toutes les lois qui seraient nécessaires, il pût toujours prévenir les désirs des représentants, s'attribuer par l'usage le droit exclusif de proposer les lois, et de profiter de toutes les circonstances favorables pour livrer des attaques indirectes à la liberté ». On refuse donc, chose bizarre, le droit d'initiative des lois au Roi pour la raison que c'est lui qui est le mieux placé pour savoir quelles lois sont nécessaires !

Plus tard, le comité reconnaît sa faute. Dans la séance du 27

¹ Trente cahiers : « Tableau comparatif des demandes contenues dans les cahiers », loc. cit., p. 8 et s.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. I, p. 353-363.

³ « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 420-429.

août 1791, Beaumetz¹, au nom des comités de constitution et de révision, propose de donner aux ministres l'initiative en matière financière. L'Assemblée repousse cette sage proposition. Barrère² surtout l'attaque violemment : « Si je voulais rendre les ministres bien puissans, si je voulais dégrader ou annuler le corps législatif, si je voulais réunir bientôt tous les pouvoirs dans les mains du pouvoir exécutif, si j'avais le dessein de transformer l'assemblée nationale en un ci-devant parlement de France, je viendrais appuyer l'opinion de MM. Beaumetz et Duport, tendant à donner au roi, c'est-à-dire aux ministres, l'initiative de la proposition des contributions publiques... ».

45. L'initiative des lois fut donc catégoriquement refusée au Roi par la Constituante. La crainte de son influence, le principe de la séparation des pouvoirs étaient les motifs principaux de cette décision.

La Constitution ne reconnaît au Roi que le droit d' « inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération » (Tit. III, chap. III, Sect. IV, art. 1). Ce n'est donc point le droit d'initiative, puisque celui-ci consiste dans l'obligation juridique du corps législatif de prendre une décision affirmative ou négative sur le projet présenté par celui qui exerce ce droit d'initiative. C'est une attribution analogue à celle dont jouit le Président des Etats-Unis, dont un des juristes les plus éminents a pu écrire³ que c'est « un coup de fusil en l'air sans résultat pratique... C'est plutôt un manifeste, une déclaration d'opinion et de politique qu'un projet législatif ».

La durée éphémère de la Constitution française de 1791 a heureusement empêché les inconvénients de cette mesure d'éclater. Mais les effets n'en pouvaient être qu'identiques à ce qui se passe aujourd'hui aux Etats-Unis : l'initiative du chef de l'Etat ne pouvant s'exercer sous la responsabilité ministérielle, en plein jour du Parlement, s'exerce en secret dans le sein des comités, favorisant ainsi l'intrigue et la corruption.

¹ BUREZ et ROUX : « Histoire parlementaire de la Révolution française », loc. cit., t. XI, p. 341-342.

² BUREZ et ROUX : loc. cit., t. XI, p. 342-348.

BRICK : « La République Américaine », loc. cit., t. I, p. 94.

B. 46. De tout temps, les rois de Pologne eurent le droit d'initiative des lois. Il semble même que, dès que la monarchie eut perdu son caractère absolu, ce sont eux seuls qui l'exercèrent : la loi¹ nihil novi de 1505 dit que nulle loi ne peut être faite « sine communi consensu nuntiorum et consiliariorum terrestrium ». Les lois ne parlent à l'origine que de la nécessité de l'assentiment des députés pour l'exercice du pouvoir législatif. Cela était parfaitement compréhensible. Le Roi, monarque absolu, faisait lui-même la loi ; plus tard, limité par le pouvoir naissant de la Diète, il présente un projet de loi auquel les députés doivent donner leur assentiment. C'est, nous semble-t-il, dans ce trait de la participation du monarque à la formation de la loi, qu'il faut, probablement, chercher l'origine de la prééminence des projets émanés du trône sur ceux dus à l'initiative parlementaire ou à celle des palatinats. Cette prééminence se retrouve encore dans la Constitution du 3 mai 1791.

47. L'art. VI, al. 2 de la Constitution polonaise de 1791 déclare que le Roi jouit du droit d'initiative des lois et que « les propositions émanées du trône... devront être prises les premières en délibération ».

Le Roi exerce son droit par des « universaux » (lettres circulaires) par lesquels il convoque les diétines qui, à leur tour, élient des députés à la Diète. Ces propositions, comme tous les actes du roi, sont arrêtées en Conseil. Par les instructions que la diétine donne à son député, elle se prononce sur ces propositions, sans que sa décision ait toutefois force de loi pour le député².

48. Parmi les auteurs étrangers, Mably³ voulait exclure entièrement le Roi de toute participation au pouvoir législatif. Mehée de la Touche⁴ craignait que la prééminence donnée aux propositions du trône, n'anéantît l'initiative parlementaire. Jekel⁵, igno-

¹ Volumus legna. loc. cit., t. I, p. 136.

² Voir ci-dessous § 113.

³ Du Gouvernement et des loix de la Pologne », loc. cit., p. 71.

⁴ Histoire de la prétendue révolution de Pologne en 1791 », loc. cit., p. 106.

⁵ Pöblens Staatsveränderungen und letzte Verfassung », Wien 1803, t. II, 4^e partie, p. 56.

rant l'initiative donnée par la Constitution au Roi, critique son exclusion de toute participation au pouvoir législatif. Parmi les auteurs polonais du XVIII^e siècle, Staszic¹ soutient l'idée que la loi ne doit être l'œuvre que des deux chambres de la Diète.

Bien que nous ne partagions pas les craintes de Mehée de la Touche, l'initiative du roi s'exerçant surtout sur les objets de première importance, il nous semble que sa participation au pouvoir législatif était, non seulement fort large, mais encore conforme à celle qui est presque partout admise aujourd'hui. Cette participation, dont les effets paraissent des plus satisfaisants, consiste dans l'initiative des lois, non pas dans un droit de veto tombé en désuétude dans les Etats modernes².

II

A. 49. La majorité des cahiers reconnaissait « la nécessité de la sanction royale³ ». Le projet de Constitution lu dans la séance du 27 juillet 1789 par Mounier (chap. II, art. 2) proclamait celle-ci.

Lors de la discussion sur cette question, qui dura du 31 août au 21 septembre 1789, deux opinions furent ardemment défendues.

L'une voyait dans la sanction royale une attribution indispensable dans une monarchie et la condition même de l'existence de cette dernière. L'autre, au contraire, y voyait l'anéantissement de l'influence des représentants du peuple.

Les partisans de la première opinion soutenaient que « pour maintenir⁴ la balance de la constitution, il est nécessaire que la puissance exécutive soit une branche, sans être la totalité de la puissance législative ; que comme l'union entière de ces deux puissances produirait la tyrannie, leur désunion absolue la produirait également ». Que c'est dans la sanction royale que le peuple

¹ Remarques sur la vie de Jean Zamyski, Varsovie, p. 51.

² Voir ci-dessus § 27.

³ Compte-rendu des demandes des cahiers par de Clermont-Tonnerre dans la séance du 27 juillet 1789.

⁴ Discours de Lally-Tolendal du 19 août 1789 ; Réimpression, loc. cit., t. I, p. 353-363.

trouve le rempart de la liberté publique et l'assurance que nous, qui sommes ses représentants, nous ne deviendrons jamais ses maîtres¹ ». Sans le veto absolu, le corps législatif « ne reparaitrait que pour tout changer, au lieu de tout consolider ; et cet esprit de conquête sur les pouvoirs la plongerait dans l'éternel chaos de la confusion et de l'anarchie² ». C'était aussi l'opinion de Mounier³ qui, au nom du comité de constitution, affirmait que : « Le veto suspensif dégraderait le trône, le roi serait bientôt réduit à n'être qu'un général d'armée ». Malouet⁴ et Mirabeau partageaient les opinions de ce groupe. Le second disait⁵ qu' « appelé par son institution même à être à la fois l'exécuteur de la loi et le protecteur du peuple, le monarque pourrait être forcé de tourner contre le peuple la force publique, si son intervention n'était pas requise pour compléter les actes de la législation, en les déclarant conformes à la volonté générale ». Il demande le veto absolu pour le roi avec, comme contre-garantie, la session annuelle de plein droit de l'Assemblée, l'annualité de l'armée et de l'impôt, et la responsabilité des ministres.

L'opinion opposée, celle qui combattait toute participation du Roi au pouvoir législatif, était défendue surtout par Sieyès⁶ qui affirmait « que le veto absolu ou suspensif n'est rien autre chose qu'une lettre-de-cachet lancée contre la volonté générale », puisque la loi est « la volonté des gouvernés ». Le roi, « comme citoyen (il) ne peut influencer sur sa formation que comme un autre citoyen par sa volonté individuelle ; comme roi, il peut présider à toutes les assemblées graduelles, et prononcer la loi faite par la nation ou ses représentants ; comme chef du pouvoir exécutif,

¹ Discours de d'Antraigues, le 2 septembre 1789. « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 408-411.

² Discours de l'abbé Maury, le 3 septembre 1789 ; « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 415. 420.

³ Discours du 4 septembre 1789 ; « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 420-429.

⁴ Discours du 7 septembre 1789 ; « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 442-445.

⁵ Discours du 1^{er} septembre 1789 ; « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 404-408.

⁶ Discours dans la séance du 7 septembre 1789 (« Réimpression », loc. cit., t. I, p. 445-447).

il n'est qu'un mandataire, et ses fonctions se bornent à faire exécuter la loi qui lui est confiée ».

Toute cette discussion fut, en réalité, influencée par la populace qui, le 30 août, vota au Palais-Royal une motion tendant à la révocation et à la mise en accusation des députés partisans du veto absolu : « Le veto n'appartient pas à un seul homme, mais à vingt-cinq millions. Les citoyens réunis au Palais-Royal pensent que l'on doit révoquer les députés ignorants, corrompus et suspects¹ ». On déclarait que « quinze mille hommes sont prêts d'éclairer leurs châteaux et leurs maisons ». Le lendemain, le Palais-Royal envoie trois députations à l'Assemblée, toujours pour empêcher que le veto absolu ne soit adopté.

50. Effrayés par « les fureurs populaires qui soutenaient le parti opposé² », les partisans du veto absolu se rallièrent à ceux du veto suspensif qui fut adopté dans la séance du 11 septembre 1789, par 673 voix contre 325 et 11 voix perdues³.

Le veto du Roi, dans la Constitution française de 1791, est épuisé lorsque la troisième législature adopte la loi dans les mêmes termes que les précédentes (Tit. III, chap. III, sect. III, art. 2). Le veto royal ne peut être exercé sur les lois constitutionnelles⁴ qui sont seulement soumises à l'acceptation du roi. Il ne peut s'exercer non plus sur les décrets de l'Assemblée en matière financière et de police constitutionnelle⁵ (Tit. III, chap. III, Sect. III, art. 7).

51. Le veto suspensif, tel qu'il fut proclamé par la Constituante, était une disposition pleine de dangers :

a) l'organisation du gouvernement doit en effet éviter, dans la mesure du possible, les conflits entre les deux gouvernants. Or, le veto de la Constitution de 1791, non seulement favorisait, mais les accentuait encore. Il créait un terrain d'hostilité presque permanente entre le Parlement et le Roi ; il favorisait

¹ « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. I, p. 399.

² BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. II, p. 382.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. I, p. 456.

⁴ Décret du 1^{er} octobre 1789.

⁵ Le droit de l'Assemblée de dissoudre les corps administratifs, de lever les suspensions prononcées par le Roi contre les agents d'administration.

l'abaissement de l'autorité royale, si le monarque usait de son droit contre l'opinion générale. En général, le veto français était de beaucoup inférieur à celui des Etats-Unis où le Président¹ voit son droit éteint dès que le Congrès adopte, par les deux tiers des voix (après une nouvelle délibération), le projet de loi rejeté par le Président² ;

b) le veto suspensif était contraire non seulement au principe de la séparation des pouvoirs qui sert de base à la Constitution française de 1791, mais encore à celui de la souveraineté nationale. Il était, en effet, inadmissible que la volonté de la nation, juge du conflit qui s'élevait entre les deux gouvernants (volonté, manifestée lors des élections générales de la nouvelle législature), pût être mise en échec par le Roi, représentant de la nation, laquelle, pour passer par-dessus le veto royal, devait deux fois exprimer sa volonté ;

c) le veto suspensif condamnable déjà en soi, contraire aux principes fondamentaux de la Constitution française de 1791, ne pouvait souvent, en fait, être exercé par le Roi durant la période d'application de celle-ci. Deux fois où le Roi voulut le faire, il souleva l'indignation générale et des troubles. Ce fut l'exercice³ de ce veto qui devint, plus tard, une des causes principales de la déchéance de Louis XVI. Nous voyons donc, qu'en fait, l'exercice du seul droit laissé au Roi pour garantir son indépendance, lui échappe. Celui-ci n'a plus le moyen de résister aux tentatives usurpatrices de l'Assemblée. On ne peut plus parler de l'équilibre des pouvoirs — une des plus précieuses garanties de la liberté. D'ailleurs, nous savons qu'après la fuite de Varennes, les décrets du 21 juin et 25 juin 1791 enlevèrent au Roi l'exercice de son droit.

B. 52. Les Rois de Pologne n'eurent probablement jamais un droit de veto sur les lois. Nous savons qu'eux seuls, à l'ori-

¹ Constitution article 1, section 7.

² La loi organique du parlement chinois du 10 août 1912 (article 17, chiffre 2^o) a adopté le système du veto américain (: *Annuaire de Législation étrangère* » publiée par la Société de Législation comparée, 1912, p. 602-622).

³ Dr CARL RICHTER : *Neuere Verfassungs-Geschichte der Staaten Europas. Staats- und Gesellschafts-Recht der französischen Revolution von 1789-1804* ». Berlin 1865, t. I, p. 285.

gine, exerçaient le droit d'initiative ; il ne pouvait donc être question pour eux de s'opposer à une loi émanée d'eux-mêmes. D'ailleurs, nulle loi polonaise ne parle expressément de ce droit et les commentateurs du droit constitutionnel les plus consciencieux du XVIII^e siècle, comme Skrzetuski, n'en font aucune mention.

On pourrait cependant parler, dans le droit constitutionnel polonais, d'une sanction royale tacite. Nous savons que le Roi était une des parties intégrantes de la Diète. Les délibérations et les décisions de cette dernière n'étaient valables qu'en sa présence. Cela était si vrai qu'en 1668, lorsque Jean-Casimir malade, quitta nuitamment la séance, la Diète crut qu'il voulait ainsi manifester son désir de la dissoudre¹ ; lorsque, pendant la Diète de Quatre Ans, lors d'une discussion sur l'armée, le roi fatigué se retira, la séance fut immédiatement suspendue². On pourrait peut-être voir dans la présence du monarque à toutes les décisions, une preuve de sa sanction tacite. Nous savons d'ailleurs que, lors des délibérations, le roi tâchait toujours, par ses discours, de modérer l'ardeur de l'opposition et que, s'il voyait la majorité l'emporter sur un point, il se rangeait aux côtés de celle-ci.

53. La Constitution du 3 mai 1791 ne parle pas de la sanction royale. Par décision du 24 juillet 1789, la Grande-Diète avait adopté le projet présenté dans la séance du 17 juillet par Matuszewicz, lequel disait entre autres que la présence du Roi n'était plus obligatoire aux séances de la Diète. On ne peut donc plus parler de sanction tacite.

Mais le monarque est le Président du Sénat et, en cette qualité, il « aura le double droit et de donner sa voix et de résoudre la parité, quand elle aura lieu » (art. VI, al. 3, de la Constitution). Nous verrons plus loin quelles attributions³ a le Sénat par rapport aux projets votés par la Chambre.

Le Roi, en tant que Président du Sénat, peut disposer, le cas échéant, d'un veto suspensif ou absolu sur les projets adoptés par la Chambre, mais l'exercice de ce droit sera si rare qu'il est

¹ STARZYŃSKI : loc. cit., p. 206, note 1.

² KALINKA : loc. cit., t. I, p. 182.

³ Voir plus loin § 107.

plus exact, selon nous, de dire que la Constitution polonaise refuse tout droit de veto au Roi sur les lois votées par la Diète.

Nous ne considérons d'ailleurs nullement cette mesure comme un défaut de la Constitution. Elle nous semble, au contraire, se rapprocher bien plutôt des principes modernes qui assurent, au titulaire du pouvoir exécutif, l'initiative des lois, sans lui donner un droit de veto sur celles-ci.

III

A. 54. Nous avons dit plus haut, en parlant du veto suspensif du Roi des Français, que c'était le seul droit que la Constitution lui donnât pour garantir son indépendance vis-à-vis du corps législatif. Nous verrons maintenant, en étudiant les règles posées par la Constitution et définissant les rapports entre le Roi et l'Assemblée, que nous n'étions pas loin de la vérité.

Le Roi n'a aucune prise sur le Corps législatif. Celui-ci est permanent (Tit. III, chap. I, art. 1 ; Tit. III, chap. III, Sect. I, art. 4) ; il est maître de suspendre ou non ses travaux. La loi mentionne les cas où il devra se réunir (Tit. III, chap. III, Sect. I, art. 4) ; le Roi ne peut le convoquer que dans l'intervalle de ses sessions, toutes les fois qu'il le jugera nécessaire (Tit. III, chap. III, Sect. IV, art. 5) : l'occasion ne s'en présente jamais, la Législative siège sans le moindre intervalle. Parfois la loi l'oblige de convoquer le Corps législatif s'il n'est pas réuni (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 2).

Toutefois, le Corps législatif est tenu d'annoncer au Roi qu'il s'est constitué, qu'il s'ajourne pour plus de quinze jours ou que la session va être clôturée (Tit. III, Chap. III, Sect. IV, art. 1, 2, 3). Le Roi peut venir à l'Assemblée pour procéder à l'ouverture de la session ou à sa clôture (Tit. III, Chap. III, Sect. IV, art. 1, 3). Le but de cette disposition était d'établir l'harmonie qui « doit régner entre elle et lui »¹. Le droit accordé au Roi (Tit. III, Chap. III, Sect. IV, art. 4) d'envoyer au Corps législatif un message pour empêcher son ajournement, visait au

¹ Discours de Thouret dans la séance du 16 mai 1791 (Réimpression de l'ancien *Moniteur*, loc. cit., t. VIII, p. 411).

même but. Nous doutons fort que ces moyens fussent suffisants pour assurer cette harmonie.

La Constitution enfin refuse expressément au Roi le droit de dissoudre le Corps législatif (Tit. III, Chap. I, art. 5), cela contrairement à l'avis du comité de constitution et des membres les plus sages de la Constituante.

Lally-Tollendal¹ se prononçait en faveur du droit de dissolution : « pourvu qu'à l'instant même il en provoquât une nouvelle assemblée ». Le projet de Constitution lu par Mounier dans la séance du 31 août 1789 mentionne le droit de dissolution². Prenant la parole, au nom du comité de constitution, dans la séance du 4 septembre 1789, Mounier déclare³ que le « droit de dissoudre la chambre des représentants et d'ordonner une élection nouvelle a été jugé indispensable pour le maintien de la monarchie ; c'est l'unique moyen qui, dans les temps de trouble, est propre à garantir le trône des effets d'un parti d'ambitieux ou de mécontents ». Il n'est pas jusqu'à l'ardent révolutionnaire, Alexandre de Lameth⁴, qui ne défende cette théorie. Mirabeau⁵ la faisait rentrer dans le système de gouvernement qu'il préconisait : Plus tard, Cazalès⁶, à son tour, défendra le droit de dissolution du Roi qui seul garantit « que le corps législatif n'exprime pas un vœu qui ne soit pas celui du peuple ». Mais la théorie de la séparation des pouvoirs et surtout la crainte du pouvoir royal⁷ firent rejeter ces sages propositions.

55. Nous voyons donc que si la Constituante laisse quelque droit au Roi sur le Corps législatif, ce droit n'a jamais pour but d'assurer l'indépendance du premier à l'égard du second. Le pouvoir exécutif n'ayant plus aucune prise sur le législatif

¹ Séance du 19 août 1789 ; « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 353-363.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. I, p. 404.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. I, p. 420-429.

⁴ Discours dans la séance du 4 septembre 1789 ; « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 431-432.

⁵ Séance du 1^{er} septembre 1789 ; « Réimpression », loc. cit., t. I, p. 404-408.

⁶ Séance du 6 avril 1791 ; « Réimpression », loc. cit., t. VIII, p. 69.

⁷ Chapelier disait dans la séance du 6 avril 1791 (« Réimpression », t. VIII, p. 69) que donner au Roi le droit de dissoudre l'Assemblée équivaut à « lui accorder celui de détruire la Constitution ».

tombe — et ne peut faire autrement que de tomber — sous l'omnipotence de l'Assemblée. Les dispositions ci-dessus énumérées permettent au corps législatif de s'emparer, dans ses comités, du pouvoir exécutif et de réduire à néant le rôle du Roi.

B. 56. Les Rois de Pologne avaient toujours eu le droit de convoquer la Diète et les diétines. L'exercice de ce droit, abandonné à l'origine à l'arbitraire des monarques, fut restreint par la loi de 1573, qui obligea ceux-ci à convoquer la Diète tous les deux ans. Plus tard, la loi de 1717 fixe le jour de l'ouverture de la session. Le Roi ne peut s'abstenir d'exercer son droit : c'est un des points qui se trouvent dans les *Pacta Conventa* et à propos duquel il doit prêter serment.

La Constitution du Trois Mai maintient la règle traditionnelle¹. L'ouverture de la session ordinaire est fixée au 1^{er} octobre ; le lieu de réunion est Varsovie et, une fois sur trois, Grodno² ; en cas d'empêchement le lieu de la session est fixé par le « Roi en Conseil ». Le roi exerce son droit de convocation par les « universaux » (lettres circulaires).

La loi sur les Diètes du 13 mai 1791 contient une garantie en faveur du corps législatif. Elle dit (art. II) : « Si le Roi néglige de convoquer la Diète, les diétines devront s'assembler quand même (le jour fixé par la loi), dans les palatinats et districts, pour l'élection des députés qui, sans convocation, de plein droit, devront se réunir aux Sénateurs pour former la Diète. » Cette réunion de plein droit des députés, était déjà exigée par Jérôme Ossolinski³, dans son projet présenté à la Diète de 1562-1563.

C'est le roi qui doit aussi convoquer la Diète en session extraordinaire dans les six cas énumérés par la loi : a) dans « Tous les cas urgens qui auroient trait au droit des nations, surtout celui d'une guerre voisine des frontières » ; b) en cas « Des troubles domestiques qui feroient craindre une révolution dans l'état, ou quelque collision entre les magistratures » ; c) dans le cas du « danger d'une disette générale » ; d) « Lorsque la nation se trouveroit privée de son roi, ou par la mort, ou par une ma-

¹ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. 2.

² Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. 1.

³ Voir STARZYŃSKI : loc. cit., p. 193.

ladie dangereuse » (art. VII, al. 11, de la Constitution) ; e) « s'il arrivoit qu'aucun des ministres siégeans au conseil ne voulût signer l'arrêté en question (du Conseil), le roi devra s'en désister ; et dans le cas où il persisteroit à en exiger l'acceptation, le maréchal devra réclamer (de lui) la convocation de la Diète permanente » (art. VII, al. 11 in-fine, de même la loi sur les diètes du 13 mai 1791, art. III, et la loi sur le Conseil du 1^{er} juin 1791, art. II) ; f) en cas de conflit entre le Conseil et les Commissions (loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. III ; la loi sur le Conseil du 1^{er} juin 1791, art. II). Toutefois, si le Roi néglige de convoquer la Diète dans les cas ci-dessus énumérés, c'est au Maréchal de la Diète qu'il appartient de le faire en justifiant, dans les « universaux » qu'il adresse aux palatinats, les raisons des mesures prises par lui¹.

Le Roi prononce l'ouverture solennelle et la clôture de la session de la Diète ; il peut toujours être présent à ses séances. Il a le droit de clôturer la session, ce qui n'a d'importance que pour la Diète extraordinaire dont la durée n'est pas limitée par la loi. Le Roi peut, en outre, ajourner les chambres, mais avec l'assentiment de celles-ci². La formule d'ajournement est la suivante : « Sa Majesté, avec l'assentiment des États, ajourne la Diète jusqu'au... ».

Le Roi n'a jamais eu, en Pologne, le droit de dissoudre la Chambre. Contrairement aux usages occidentaux, non seulement il a le droit d'entrée à la Diète, mais encore, nous l'avons déjà dit, il en fait partie intégrante. En tant que président du Sénat, il peut prendre à volonté la parole au cours de toutes les discussions.

57. Cette manière dont sont réglés les rapports entre les Chambres et le Roi laissait à ce dernier un pouvoir suffisant pour le garantir contre les tendances usurpatrices de la Diète. Toutefois, ces dispositions n'étaient pas exemptes de défauts. Les principaux de ceux-ci étaient : la clause qui laissait au Roi la possibilité de prendre une part active aux discussions du corps législatif et celle qui lui déniait le droit de dissoudre la Chambre.

¹ Art. VII, al. 11 de la Constitution ; loi du 13 mai 1791, art. III ; loi du 1^{er} juin 1791, art. V.

² Voir, par exemple, la séance du 20 juin 1789 ; KALINKA : loc. cit., t. I, p. 600 ; SMOLENSKI : loc. cit., p. 45.

Du premier de ces défauts c'est l'autorité royale qui souffrait le plus, chacun pouvant critiquer l'opinion du monarque et attaquer ce dernier. En outre, il mettait le Roi dans la dépendance du corps législatif, ce qui était contraire au principe fondamental de la monarchie limitée, à l'équilibre entre les deux gouvernants.

Quant au second défaut, l'absence du droit de dissolution de la Chambre, droit qui, en faisant la nation juge des conflits entre les pouvoirs exécutif et législatif, se trouve être le génie du gouvernement parlementaire — nous savons qu'il ne se retrouve pas non plus dans la Constitution française de 1791.

Malgré ces deux défauts, le Roi, selon nous, possède, grâce à ses attributions législatives et à son droit de convocation et d'ajournement de la Diète, un pouvoir suffisant pour échapper aux tentatives usurpatrices de la Diète et faire valoir sa volonté en matière législative. Nous ne trouvons pas de raison capable de justifier la crainte exprimée par Jekel¹ : « Ich überlasse es jedem denkenden Leser zu beurtheilen, ob nicht die Landbotenstube durch ihre überwiegende Macht in kurzem den Senat und den König hätte unterjochen müssen, und ob dann nicht Vorfälle entstauden wären, wie wir sie im letzten Jahrzehend mit Schaudern gesehen haben. » Cette crainte était d'autant moins justifiée que la Constitution du Trois Mai, comme nous le disons plus loin², enlève à la Diète le pouvoir constituant ; que le Roi seul nomme ses ministres et a une influence prépondérante dans le Conseil, etc.

Nous ne partageons pas, non plus, la crainte exprimée par Mehée de la Touche³ lorsqu'il appelle le Roi « un despote constitutionnel » puisque la loi lui accorde (entre autres) « une très grande partie du pouvoir législatif ». Au contraire, nous estimons, comme nous l'avons déjà dit, qu'il est regrettable que le pouvoir du Roi n'ait pas été accru par le droit de dissolution de la Chambre.

¹ « Pohlens Staatsveränderungen und letzte Verfassung », loc. cit., t. II. 4^e partie, p. 56.

² Voir plus loin §§ 188, 189.

³ « Histoire de la prétendue révolution de Pologne en 1791 », loc. cit., p. 125.

SECTION III — POUVOIRS DU ROI QUI TENDENT
A L'EXÉCUTION DES LOIS

I

A. 58. En ce qui concerne les attributions du Roi relatives à l'exécution des lois, mentionnons tout d'abord son droit et son devoir de promulguer la loi votée par le Corps législatif. La Constitution règle ce droit très minutieusement (Titre III, chap. IV, Sect. I, art. 1, 2, 3, 4, 5). Ces textes n'accordent aucun délai au Roi pour exercer son droit, c'est-à-dire qu'il doit promulguer la loi sans retard. Le droit de promulguer « ne constitue vraiment une prérogative utile pour le pouvoir exécutif que lorsque celui-ci jouit d'un certain délai pour y procéder et peut choisir ainsi le moment où il mettra la nouvelle loi en vigueur »¹. De ce droit, si minutieusement réglementé dans la Constitution française de 1791, il ne résulte donc pour la Royauté qu'un devoir et nulle prérogative.

B. 59. Le Roi de Pologne ne jouit pas non plus de cette prérogative, mais il n'en assume point les devoirs : le droit de promulguer la loi ne lui appartient pas. Une fois la loi votée, elle est signée par le Maréchal de la Diète² et portée par son secrétaire au greffe du lieu où la Diète est réunie, pour être enregistrée : en principe, c'est dès ce moment qu'elle devient obligatoire et exécutoire.

II

A. 60. Quant au pouvoir réglementaire du Roi, l'Assemblée Constituante n'a pas posé à ce sujet de principes clairs.

Le comité de constitution, par la bouche de l'archevêque de Bordeaux, se prononça catégoriquement contre tout pouvoir réglementaire du Roi³. Il dit « que lui seul (le pouvoir législatif) a le droit d'interpréter ou de suppléer les lois qu'il a portées ;

¹ ESMERIN : « Eléments de droit constitutionnel », loc. cit. pag. 670.

² Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XIX ; il y a une contradiction dans cet article remarquée par Starzynski, loc. cit., p. 200-201.

³ Dans la séance du 27 juillet 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », l. c., t. I, p. 537.

que se reposer sur le pouvoir exécutif de cette double fonction, ce serait compliquer ensemble deux forces que l'intérêt public exige que l'on sépare ». Dans la même séance, au nom du même comité, Mounier lit dans le projet de Constitution (Chap. II, art. 23) : « Le Roi peut ordonner des proclamations, pourvu qu'elles soient conformes aux lois, qu'elles en ordonnent l'exécution et qu'elles ne renferment aucune disposition nouvelle ». Nous comprenons aujourd'hui sous le nom du pouvoir réglementaire le droit de compléter une loi dans ses détails, sans rien changer à son esprit ou à son texte¹. Il résulte de cette définition et de l'exposé des motifs de l'archevêque de Bordeaux que, sous la dénomination des « proclamations »², la Constituante n'entendait nullement accorder au Roi l'exercice du pouvoir réglementaire.

Ce qui précède est confirmé, d'ailleurs, par la discussion qui s'ouvrit, dans la séance du 30 septembre 1789³ sur l'article 2 du projet du comité, conçu en ces termes : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution »⁴. C'est alors que Malouet proposa de donner au Roi le droit de faire des règlements provisoires, des règlements d'administration, de police, d'économie, etc. L'évêque de Langres défend la même opinion, ajoutant que le Roi doit pouvoir édicter des règlements définitifs dans le domaine de l'administration. Le marquis de Bonnay croit qu'on ne peut refuser au pouvoir exécutif le droit de faire des règlements militaires. L'opposition (La Poule, Pétion de Villeneuve, Desmeuniers, Le Berthon) combattait énergiquement ces motions, considérant que le pouvoir réglementaire permettrait au Roi d'interpréter la loi, ce qui amènerait le despotisme. L'opposition triompha, le pouvoir réglementaire ne fut pas accordé au Roi. L'article proposé par le comité fut adopté⁵ et, dans la séance du 2 octobre 1789 (art. 17), il fut voté définitivement, de même que lors de la revision, dans

¹ ESMEIN : « Eléments de droit constitutionnel », l. c., p. 536.

² Terme emprunté de l'Angleterre où il ne désignait pas les règlements, ESMEIN : « Eléments de droit constitutionnel », l. c., p. 676.

³ Réimpression de l'ancien Moniteur », l. c., t. I, p. 537-538.

⁴ « Le Point du Jour ou Résultat de ce qui s'est passé la veille à l'Assemblée Nationale », 1789-1790, t. III, N. XCV, p. 168.

⁵ « Le Point du Jour », loc. cit., t. III, N. XCV, p. 169.

la séance du 16 août 1791 ; c'est lui qui passa dans la Constitution (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 6).

La Constituante exerce elle-même le pouvoir réglementaire : c'est elle qui vote des instructions détaillées pour assurer l'exécution de ses décrets¹.

61. Mais, comme nous l'avons dit plus haut², le pouvoir réglementaire est une nécessité : le pouvoir exécutif en jouit toujours en fait sinon en droit. Nous voyons que parfois l'Assemblée délègue expressément ce pouvoir au Roi³. Plus tard, elle le lui accordera. Le 3 juillet elle décrète : « Il n'y aura d'autres règlements et ordonnances, sur le fait de la marine, que les décrets du corps législatif sanctionnés par le Roi, sauf les proclamations que pourra faire le pouvoir exécutif, pour rappeler ou ordonner l'exécution des lois, et pour en *développer les détails* »⁴; et, dans son décret sur l'organisation du Ministère des 27 avril-25 mai 1791, elle dit (art. 14) : « Les ministres feront arrêter au conseil les proclamations relatives à leur département respectif : Savoir, celles qui, sous la forme d'instructions, *prescrivent les détails nécessaires*, soit à l'exécution de la loi, soit à la bonté et à l'activité du service... »

Nous voyons donc que, moins d'une année après avoir posé en principe qu'elle seule peut exercer le pouvoir réglementaire, l'Assemblée fut obligée, par la force des circonstances, de l'accorder au Roi. Nous avons dit qu'elle y fut obligée puisque, en fait, sous des dénominations variables (proclamations, instructions, etc.), le pouvoir exécutif l'exerce⁵ : il pose des règles générales, analogues aux lois par leur nature et dont elles ne diffèrent que par l'autorité qui les fait⁶.

¹ Instruction du 14 décembre 1789, du 22 décembre 1789, du 23 novembre 1790, du 21 janvier 1791, du 13 avril 1791, du 12 août 1791, du 29 septembre 1791, etc.

² Voir § 27.

³ Par exemple par le décret du 20 octobre 1789, du 4 mai 1792, etc.

⁴ « Réimpression de l'ancien Moniteur », l. c., t. V, p. 31.

⁵ Voir les exemples cités par F. MOREAU : « Le règlement administratif. Etude théorique et pratique de droit public français », Paris 1902, p. 71-72.

⁶ Voir la définition du règlement donnée par F. MOREAU : « Le règlement administratif », loc. cit., p. 1-61 ; surtout p. 39-55.

La Constitution, d'autre part, dans son article 1 de la Section 1 du chapitre III du Titre III énumère les matières réservées au corps législatif. Il semble, par conséquent, qu'elle laisse au Roi le droit de réglementer toute matière non comprise dans ces énumérations.

62. En résumé, nous dirons que l'Assemblée constituante n'accorda pas, à l'origine, le pouvoir réglementaire au Roi ; que, souvent, en certaines matières expressément déterminées, elle le lui déléguait ; qu'en fait, le pouvoir exécutif, sous différentes dénominations, l'exerçait, et que, vraisemblablement sous l'influence de cet état de fait, l'Assemblée le lui reconnut dès le milieu de 1790. L'exercice de ces attributions par le pouvoir exécutif n'étant pas accordé par la loi constitutionnelle mais par une loi ordinaire, toute Assemblée postérieure pouvait le lui refuser.

Notre opinion diffère donc un peu de celle de MM. Esmein¹ et Duguit² qui soutiennent que la Constituante a refusé au Roi « tout pouvoir réglementaire », et de celle de Moreau³ qui dit que celui-ci possède « un ample pouvoir réglementaire ».

B. 63. La Constitution polonaise de 1791 dit (art. VII, al. 2) : « Le pouvoir exécutif sera strictement tenu de surveiller l'exécution des lois, et de s'y conformer le premier. Il sera actif par lui-même dans tous les cas où la loi le lui permet ou (dans tous ceux où) les lois auront besoin de surveillance, d'exécution, et même d'une force co-active » ; mais le pouvoir exécutif ne peut interpréter la loi (art. VII, al. 3).

Le Roi exerce son pouvoir réglementaire par les « arrêtés du Conseil ».

Nous trouvons un grand nombre d'importants règlements du pouvoir exécutif dont quelques-uns sont en même temps interprétatifs de la loi. Par exemple, la résolution⁴ de la Commission de Police du 24 mai 1792, qui dit : « La protection de la loi s'étendant d'après la Constitution du Trois Mai à tous les habi-

¹ « Éléments de droit constitutionnel », loc. cit., p. 676.

² « L'Etat, les gouvernants et les agents », Paris 1903, p. 293 ; « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. II, p. 466.

³ « Le règlement administratif », loc. cit., p. 71.

⁴ SMOLENSKI : I. c., p. 405.

tants du pays, et la Commission ne voyant aucune exclusion expresse des juifs de cette règle, déclare (la Commission) que la loi *neminem captivabimus, nisi jure victum* (excepté le recens crimen) est applicable au peuple juif » ; l'arrêté¹ de la Commission du Trésor de la Couronne du 1^{er} avril 1789, qui défendait aux seigneurs de rejeter le fardeau des nouvelles contributions sur les paysans, présentait aussi une grande importance ; c'est également cette Commission² qui organise, par ses règlements, le recensement de la population, etc. Cependant, la plupart de ces arrêtés concernent uniquement l'exécution des lois³.

SECTION IV — QUELQUES AUTRES ATTRIBUTIONS DU ROI

I

A. 64. Les attributions les plus importantes du pouvoir exécutif sont généralement relatives à l'administration intérieure de l'Etat. C'est ici qu'il agit, sous le contrôle du Parlement, avec une pleine et entière indépendance. Les attributions du Roi dans le domaine administratif sont, dans la Constitution française de 1791, presque nulles.

La Constitution, il est vrai, dit (Tit. III, Chap. IV, art. 1) que « le Roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume » ; qu'il « est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale » ; que les organes d'administration exercent leurs attributions « sous la surveillance et l'autorité du Roi » (Tit. III, Chap. IV, Sect. II, art. 2), mais en fait l'exercice de ce pouvoir lui est refusé.

Tout d'abord, il n'a le droit ni de nommer, ni de révoquer un seul agent de l'administration générale : tous les organes de l'administration locale sont électifs. Il n'a que la nomination (Tit. III, Chap. IV, art. 2) des « préposés en chef aux régies des contributions indirectes », à l'administration des domaines nationaux, et des officiers de l'hôtel des monnaies. Il n'a pas le droit

¹ KORZON : loc. cit., t. I, p. 452.

² KORZON : l. c., t. V, p. 12 et s.

³ Voir KORZON : loc. cit., t. V, p. 12 et s., 184 et s., 209 et s.

de révoquer un agent de l'administration, il ne peut que le suspendre dans l'exécution de ses fonctions dans les cas déterminés par la loi (Tit. III, Chap. IV, Sect. II, art. 5). Cette suspension peut même n'être que provisoire, puisque c'est le corps législatif qui exerce la police constitutionnelle sur les administrateurs et peut, par conséquent, toujours lever cette suspension (Tit. III, Chap. IV, Sect. II, art. 8) par un décret qui n'est pas soumis à la sanction royale.

Dans l'ordre militaire, il n'a (Tit. III, Chap. IV, art. 2) que la nomination du commandant des armées et des flottes ; son droit de nomination aux autres grades militaires est, pour ainsi dire, graduellement restreint ; les officiers sont, jusqu'au grade de lieutenants-colonels et lieutenants de vaisseau, élus par leurs égaux ou sur la présentation de leurs subordonnés.

65. Tant dans l'administration civile que dans l'administration militaire, il n'existe aucun lien entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux¹, aucun lien entre « le chef suprême » et ses subordonnés. L'absence de ce lien a pour premier effet la désobéissance de l'armée, des directoires, des municipalités, des communes et des districts qui se croient souverains : « Les directoires se regardent aujourd'hui comme des législateurs, comme des représentants de la nation : ils empiètent sur tous les pouvoirs ; ils prononcent des amendes ; ils font des lois pénales ; ils commencent à vexer les citoyens à l'ombre même de vos lois, sous prétexte de leur exécution »². A Marseille, la municipalité fait attaquer et détruire les forts en violation de l'ordre du ministre et de la décision de l'Assemblée³ ; de même à Montpellier, à Toulon⁴. Au mois de juillet 1790, Marat écrit⁵ : « Nous vivons dans l'anarchie la plus alarmante, les lois sont sans vigueur, les

¹ D'autres défauts de l'organisation administrative créée par la Constituante sont indiqués par DUCROCQ : « Cours de droit administratif et de législation française des finances avec les principes du droit public », Paris 1904. 7^e édition, t. I, p. 134 et s.

² Discours de Durand-Maillane dans la séance du 11 mars 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », l. c., t. VII, p. 598.

³ Discours de La Fayette du 12 mai 1790 ; Buchez et Roux, loc. cit., t. VI, p. 171.

⁴ Buchez et Roux : l. c., t. VI, p. 179-180.

⁵ « Ami du Peuple », N. LCVII-LCXVII.

agens de l'autorité les violent impunément ». L'« *Armi du Roi* »¹ se plaint « des progrès que fait chaque jour l'esprit d'indépendance, d'insubordination » de la municipalité, qu'il accuse de se croire « un petit Etat libre, souverain, indépendant ». Il n'y a presque pas de jours qu'on ne signale des faits qui démontrent une anarchie complète². Sous la Législative, la situation ne s'améliore nullement : au mois de février 1792, c'est Vaublanc qui la dépeint dans l'Assemblée et, dans la séance du 18 février 1792, c'est le ministre de l'intérieur, Cahier-Gerville³.

Ces tristes effets étaient dus, en grande partie, à l'organisation administrative. Les autorités locales ne comptaient dans leur sein aucun représentant du pouvoir central⁴. La force armée⁵, la garde nationale et la gendarmerie étaient à la disposition du pouvoir local. Le Roi, en droit et en fait, était privé de toute influence sur les directoires, municipalités et communes.

Remarquons d'autre part que l'Assemblée elle-même s'empare de l'administration, de sa direction et de son contrôle, par l'intermédiaire de ses comités auxquels s'adressent les autorités locales. Ceux-ci entretiennent avec ces dernières une correspondance ininterrompue et rendent même des arrêtés munis du sceau du comité⁶, pour assurer l'exécution des lois. Ces comités, abolis par la Constituante une fois ses travaux achevés, sont rétablis par la Législative et finissent par enlever le reste de l'influence du Roi sur l'administration. D'ailleurs, la Constituante favorise encore l'anarchie, en invitant les conseils et les directoires de département à dénoncer à l'Assemblée les ordres du Roi qui leur paraîtraient contraires aux lois⁷.

¹ N. CXVII, p. 1-2.

² Pour ne citer que quelques-uns, voir Bucnez et Roux, l. c., t. II, p. 211, 244 ; t. IV, p. 80 ; t. VII, p. 26 et s., 58, 87, 98, 198, 204, 206, 214, 215, 353, 354, 471-472 ; t. VIII, p. 386, 433, 448 ; t. IX, p. 45, 85, etc. ; TAINE : « Les origines de la France contemporaine, la Révolution », Paris 1878, t. I, p. 300 et s.

³ Bucnez et Roux : loc. cit., t. XIII, p. 282-287.

⁴ Voir le décret du 22 décembre 1789.

⁵ Voir le décret du 21 octobre 1789, du 14 décembre 1789 (art. 52).

⁶ Rapport de Camus à la Législative, cité par L. DUPRIEZ : « Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique », 3^e édition 1892-1893, t. II, p. 265.

⁷ Décret du 15 mars 1791 (art. 24).

Malouet avait donc raison de dire¹ : « Ces corps, étrangers à la couronne, où aucun de ses agens ne peut la représenter, sont nécessairement les rivaux de l'autorité royale, et tendront toujours de concert avec le peuple et le corps législatif à l'énerver ».

B. 66. Un des plus grands maux dont souffrait la Pologne, et qui favorisait le plus l'anarchie, était l'absence de ce lien de subordination — absence que nous avons précédemment critiquée — entre le titulaire du pouvoir exécutif et ses organes subordonnés. Les autorités locales sont presque entièrement indépendantes grâce à l'immovibilité des fonctionnaires et à l'excès de décentralisation.

La Grande-Diète remédia en grande partie à ce défaut. La Constitution dit : « Nous confions l'exécution suprême des loix au roi et à son conseil, qui sera désigné sous le nom de Conseil de surveillance (des lois)... Toutes les magistratures lui doivent une obéissance entière; aussi lui remettons-nous le droit de sévir, s'il le faut, contre celles de ces magistratures qui négligeroient leurs devoirs, ou qui seroient réfractaires à ses ordres » (art. VII, al. 1 in fine, al. 2 in fine). Le Roi peut donc désormais destituer un fonctionnaire ou lui faire subir des peines disciplinaires — ce qui a pour effet de prévenir les excès et les abus. Ajoutons que la Constitution lui donne (art. VII, al. 8) le droit de nommer tous les agents du pouvoir exécutif, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas élus par la nation.

Toutefois, la Diète n'a pas rompu entièrement avec la tradition séculaire de la décentralisation : les autorités locales (« les commissions de bon ordre ») ont reçu des pouvoirs étendus².

67. Les effets de la nouvelle organisation — qui, au nom des principes modernes, pourrait être critiquée — furent des meilleurs. Cette organisation était vraisemblablement celle qui répondait le mieux aux besoins nationaux. L'anarchie, l'irresponsabilité, le défaut d'une activité administrative coordonnée ne s'y retrouvaient plus. L'ordre dans l'administration des finances

¹ Discours dans la séance du 8 août 1791 ; Buchez et Roux : loc. cit., t. XI, p. 237-247.

² Voir la loi du 19 novembre 1789 pour la Lithuanie, et du 15 décembre 1789 pour la Couronne (Pologne seule).

était parfait ; il était vanté même par les écrivains étrangers, hostiles à la Pologne¹. Dans l'activité, quoique très courte (depuis le 14 juillet 1791 jusqu'au début d'août 1792), de la Commission de Police (Ministère de l'Intérieur) nous voyons un travail constant fait en vue de relever le pays : on construit des routes et des ponts ; on organise le service de la santé publique, la lutte contre la mendicité ; on crée des hôpitaux, des maisons de travail pour les pauvres ; on combat le vagabondage ; on assure la protection du paysan². Les autorités locales tâchent surtout de développer l'instruction publique par la création de nombreuses écoles. Elles s'efforcent d'encourager l'agriculture, le commerce et l'industrie. Elles assurent l'ordre en procédant au recensement de la population et en introduisant l'obligation du passeport³. Leur activité (celle des commissions de bon ordre) était si bienfaisante que, plus tard, après le troisième démembrement, sous la domination de la Russie, nous voyons encore les citoyens de Minsk supplier⁴ le tzar de les rétablir.

Nous avons dit qu'on pourrait critiquer certains principes de l'organisation administrative polonaise ; ainsi l'absence de rétribution des fonctionnaires, la collégialité des organes sans chef unique et responsable, etc. ; — mais nous voyons tant de preuves de son bon fonctionnement et, malgré la guerre, d'ordre et de sécurité, que nous devons, pour conclure, rendre hommage à l'activité bienfaisante du législateur constituant polonais de 1791.

68. Dans l'ordre militaire, le roi reçoit le droit de nommer tous les commandants et de patenter tous les officiers (art. VII, al. 8). En outre, en temps de guerre, c'est lui qui commande personnellement l'armée (art. VII, al. 8) ; cette prérogative royale devait, hélas, produire bientôt les plus tristes effets.

D'une manière générale, nous pouvons dire que l'administration militaire était et resta, lors de la Grande-Diète, le côté faible ; lorsque la guerre survint, il manquait et des chefs capables et des soldats.

¹ KORZON : loc. cit., t. V, p. 25 et s.

² KORZON : loc. cit., t. V, p. 184 et s.

³ KORZON : loc. cit., t. V, p. 196-232.

⁴ KORZON : loc. cit., t. V, p. 204-205.

II

A. 69. Arrêtons-nous encore sur une prérogative royale refusée par la Constituante après une discussion intéressante : celle du droit de grâce. L'Assemblée de 1789 n'adopta pas sur ce point l'opinion de Montesquieu¹ qui considérait ce droit comme la plus belle prérogative royale.

La Constituante, non seulement refusa au Roi ce droit, mais elle l'abolit complètement en inscrivant dans son Code Pénal² : « L'usage de tous les actes tendant à empêcher ou à suspendre l'exercice de la justice criminelle, l'usage des lettres de grâce, de rémission, d'abolition, de pardon et de commutation de peines, sont abolis pour tous les crimes poursuivis par la voie des jurés », c'est-à-dire presque pour tous les crimes, puisque la Constitution (Tit. III, chap. V, art. 9) statue : « En matière criminelle, nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reçue par des jurés... Après l'accusation admise, le fait sera reconnu et déclaré par des jurés ».

Plusieurs députés³ soutenaient que le droit de grâce « est un des principes fondamentaux de la monarchie ; cette prérogative est nécessaire à une sage administration de la justice, car la justice veut que tout meurtrier, même involontaire, soit puni » ; en rejetant le droit de grâce du Roi « vous aurez... un pouvoir exécutif qui n'exécutera pas, qui ne pourra surveiller l'exécution de la plus belle, de la plus majestueuse des lois ».

Le comité de constitution, par la voix de son rapporteur Lepelletier⁴, se prononça pour l'abolition des lettres de grâce en matière de délits jugés par le jury, puisqu'elles seraient alors superflues, le jury tenant compte des circonstances atténuantes.

La gauche de l'Assemblée défendait l'opinion du comité.

¹ « Esprit des Loix », loc. cit., t. I, liv. VI, ch. V, p. 125 ; liv. VI, ch. XVI, p. 145 ; liv. VI, ch. XXI, p. 148 et s.

² Code Pénal du 25 septembre 1791, première partie, Tit. VII, art. 13.

³ L'abbé Maury dans la séance du 3 juin 1791 ; Toulangeon dans celle du 4 juin 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. VIII, p. 582-583, 589.

⁴ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 590.

Pétion¹ voyait dans le droit de grâce le droit du pouvoir exécutif « de s'élever au-dessus de » la loi et, « dans un gouvernement bien organisé, nul homme ne doit se mettre au-dessus de la loi, car la proposition contraire est la définition même du despotisme » ; le droit de grâce est, d'après lui, « un délit contre la société, un délit contre la loi ». Goupil² disait : « le pouvoir exécutif a la fonction essentielle d'exécuter la loi, donc il ne doit pas avoir le droit de la paralyser ».

En abolissant le droit de grâce, on avait surtout en vue l'usage abusif qu'en faisaient les ministres de l'ancien régime. Nous savons aujourd'hui, bien qu'aucun Etat ne puisse être considéré comme despotique, que l'exercice de ce droit est généralement accordé au titulaire du pouvoir exécutif à cause de la nécessité de combler les lacunes et les imperfections de la loi.

B. 70. En Pologne, jusqu'au règne de Sigismond Auguste (1548-1572), le Roi pouvait gracier tout condamné. Vraisemblablement, on devait faire un usage abusif du droit de grâce, puisqu'on s'élevait contre lui au XVI^e siècle. Le chancelier Ocieski dans une lettre³ du 18 juin 1550 à Pierre Kmita, écrit : « Il ne faut pas obliger le seigneur de pardonner aux mauvais ».

La Constitution de 1791 statue (art. VII, al. 8) : « Le roi devant avoir le pouvoir le plus étendu de faire le bien, nous lui réservons le droit de faire grâce aux coupables condamnés à mort, toutes les fois qu'il ne s'agira point de crimes d'Etat ». Après l'adoption de la Constitution, plusieurs députés ont proposé de restreindre cette prérogative royale. Dans la séance du 10 mai 1791, le député de Braclaw, Wawrzecki⁴, critiquait le jus agrandi accordé au Roi, comme contraire à l'esprit de la Constitution qui ne lui donnait que la surveillance sur l'administration de la justice et l'exercice du pouvoir exécutif. Il proposait de restreindre cette prérogative en faisant rentrer dans la catégorie

¹ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 585-586.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. VIII, p. 589.

³ Citée par T. CZACKI : « Des lois de Lithuanie et de Pologne », éd. Turowski, Cracovie 1861, t. II, p. 108-109.

⁴ Gazette nationale et étrangère du 14 mai 1791, No 39 ; cité par SMOLENSKI, loc. cit., p. 35.

des crimes d'Etat l'homicide volontaire et le vol des deniers publics.

D'autres députés s'élevaient contre ce droit, en affirmant que le Roi pourrait faire tuer quelqu'un et gracier ensuite le meurtrier¹. Le Roi ne défendit pas ses prérogatives et se rangea du côté de l'opinion de Wawrzecki.

Le projet de loi sur l'exercice du droit de grâce, présenté par le Maréchal de la Diète dans la séance du 27 mai 1791, donnait au Roi le droit de commuer la peine capitale en un emprisonnement à vie. Ce projet fut, avec de légères modifications, adopté à l'unanimité dans la séance du 30 mai². Le droit de grâce ne s'applique pas aux crimes d'Etat, à l'homicide volontaire, au brigandage, au vol des deniers publics. Le Roi ne peut non plus gracier ceux qui ont été condamnés par les tribunaux militaires à la peine capitale (conformément à l'opinion de Rzewuski, député de Podolie).

SECTION V — POUVOIRS DU ROI DANS LE DOMAINE DES RELATIONS AVEC LES PUISSANCES ÉTRANGÈRES

A. 71. Le domaine des relations avec les puissances étrangères est le seul où le Roi fut réellement maître quocunq, là encore, ses attributions fussent restreintes par les conséquences logiques que tirait du principe de la séparation des pouvoirs — tel qu'elle le comprenait, — la Constituante.

Ces restrictions sont aujourd'hui généralement admises : l'intervention du Parlement dans la déclaration de la guerre (Tit. III, Chap. III, art. 2) et la nécessité de sa ratification pour la validité des traités conclus³ (Tit. III, Chap. IV, Sect. III, art. 3). C'est le Roi, d'ailleurs, qui a la charge de nommer et de diriger les agents diplomatiques et de négocier les traités.

¹ Lettre du Roi à Bukaty du 14 mai 1791 ; citée par KALINKA, loc. cit., t. II, p. 189.

² SMOLENSKI, loc. cit., p. 36-37.

³ En Angleterre, toutefois, en droit les traités n'ont pas besoin d'être ratifiés par le Parlement.

72. Nous nous permettrons de nous étendre sur une partie des dispositions relatives aux relations extérieures, notamment sur celles qui touchent à l'exercice du droit de paix et de guerre. Aujourd'hui encore celles-ci présentent de l'intérêt puisque le principe fondamental posé par le constituant français est généralement admis et que ces dispositions prêtèrent alors à une discussion des plus intéressantes.

Cette discussion, entamée le 14 mai, se prolongea jusqu'au 22 mai 1790.

Il y avait deux partis qui défendaient chacun leur thèse. L'un, considérant qu'une assemblée nombreuse ne peut s'occuper des questions relatives à la politique étrangère (comte de Sérent¹, le duc de Châtelet), voulait attribuer sans partage au pouvoir exécutif l'exercice du droit de paix et de guerre. Malouet² soutenait que le refus des subsides est une arme suffisante entre les mains du Corps législatif pour préserver la nation des abus que le Roi pourrait faire de ses droits. Cazalès³ démontrait que la responsabilité ministérielle aggravée serait une garantie semblable, mais que l'exercice de ces droits ne peut être refusé au pouvoir exécutif. « Vous avez déjà ôté au roi — dit-il en effet — deux de ses droits : l'administration intérieure et l'administration de la justice ; si vos décrets lui ôtent le troisième, il faut révéler un grand secret au peuple ; ce jour, il n'aura plus de roi. »

L'autre des deux partis soutenait que l'exercice du droit de guerre et de paix doit appartenir au corps législatif, puisque la guerre « est la manifestation du vœu général de la nation. Or, est-ce le roi qui peut exprimer ce vœu ? » (Lameth, le curé Jallet⁴, Pétion⁵, Goupil de Préfeln, Robespierre). Ils démontraient, en outre, que le refus de subsides, une responsabilité ministérielle plus sévère n'empêcheraient pas les maux qui résulteraient de la déclaration de guerre.

Il convient de faire une place à part aux discours de Mirabeau

¹ Séance du 16 mai 1790 ; BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. VI, p. 51-52.

² BUCHEZ et ROUX, loc. cit., t. VI, p. 57-59.

³ BUCHEZ et ROUX, t. VI, p. 66-67, 97-100.

⁴ BUCHEZ et ROUX, t. VI, p. 52-57.

⁵ BUCHEZ et ROUX, loc. cit., t. VI, p. 59-65.

et de Barnave. Ces derniers ont développé des idées intéressantes qui ont exercé une grande influence sur la décision prise par l'Assemblée.

Comme point de départ de sa thèse, Mirabeau¹, prend la nécessité de donner au Roi le soin d'entretenir des relations extérieures, de veiller à la sûreté de l'empire, de faire et d'ordonner des préparatifs nécessaires pour la défendre. Par conséquent, « la force publique peut être dans le cas de repousser une première hostilité, avant que le corps législatif ait eu le temps de manifester aucun vœu ; ni d'approbation, ni d'improbation », c'est-à-dire qu'elle peut être dans le cas de commencer une guerre sans que le corps législatif puisse prendre une décision y relative. Ce dernier ne pourra qu'« empêcher que le pouvoir exécutif n'abuse... du droit de veiller à la défense de l'Etat, qu'il ne consume en armemens inutiles des sommes immenses, qu'il ne prépare des forces pour lui-même, en feignant de les destiner contre un ennemi ». En conséquence, Mirabeau proposait d'obliger seulement le pouvoir exécutif de notifier sans délai au corps législatif l'état de guerre prochain ou existant, et de donner à l'Assemblée le droit de « requérir le roi de négocier la paix, et de l'y forcer en refusant les fonds », ou même d'armer la garde nationale pour servir « de contre-poids à la force publique ». Il démontre qu'une Assemblée est impropre à déclarer elle-même la guerre : a) elle peut être entraînée par le talent oratoire d'un de ses membres (il cite le discours du baron de Menou du 15 mai 1790) ; b) sa responsabilité est beaucoup trop restreinte ; c) il peut en résulter un danger de guerre civile lorsque la majorité est faible ; d) à cause de la lenteur des opérations du corps législatif (il cite l'exemple de la Pologne et de la Hollande) ; etc. Mirabeau voulait donc donner le droit de déclarer la guerre au Roi seul, et celui de requérir la paix et de décider si la guerre doit être continuée à l'Assemblée. Barnave² appuie sa thèse sur le principe de la séparation des pouvoirs (tel qu'il est compris par la Constituante). Selon lui, tout ce qui est volonté est de la compétence du pouvoir législatif, et tout ce qui est action de celle du pouvoir exécutif. Par conséquent, c'est au roi à assu-

¹ Séance du 20 mai 1790 ; BUCHEZ et ROUX, loc. cit., t. VI, p. 68-94.

² BUCHEZ et ROUX, loc. cit., t. VI, p. 100-111.

rer la défense de l'Etat, à faire dans ce but des préparatifs, à diriger l'armée, à faire au corps législatif des propositions relatives à la guerre et à la paix ; mais le droit de déclarer la guerre, aussi bien que celui de faire la paix ou de conclure des traités, doit appartenir au corps législatif.

Nous voyons que la décision de l'Assemblée Constituante fut, dans les questions de principe, influencée¹ par l'opinion de Barnave. La Constitution déclare (Tit. III, Chap. III, Sect. 1, art. 2) : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi, et sanctionné par lui ». D'ailleurs, cette règle du législateur constituant de 1790 ne fut pas, en fait, respectée même la seule fois où son application était nécessaire. Dans sa séance du 25 janvier 1792, la Législative s'arroge notamment l'initiative de la guerre, en décrétant², sur la proposition de Hérault-Séchelles (art. III) : « Le roi sera invité de déclarer à l'empereur qu'à défaut par lui de donner à la nation avant le 1^{er} mars prochain pleine et entière satisfaction... son silence, ainsi que toute réponse évasive ou dilatoire, seront regardés comme une déclaration de guerre ». Dans son message du 28 janvier 1792, le Roi proteste³ contre cette violation de la Constitution.

B. 73. Jusqu'à la Constitution de 1791, les attributions respectives du Roi et de la Diète, en Pologne (en matière des relations extérieures), étaient les suivantes.

Le Roi perd, en faveur des trois « ordres » de la Diète, le droit de déclarer la guerre en 1454, et le droit de faire la paix dès Sigismond-Auguste (1548-1572). Lorsque les négociations de paix avaient lieu pendant la session législative, c'est la Diète qui, par ses délégués, devait les diriger. Dans l'intervalle, soit entre deux sessions, c'est le Roi avec le Conseil qui les dirige, mais le traité conclu doit être ratifié par la Diète.

Le Conseil Permanent, créé par les lois de 1775 et de 1776, reçoit le droit de conclure définitivement les traités de commerce

¹ La populace exerça une forte pression sur cette décision ; A. LAMETH : « Histoire de l'Assemblée Constituante », loc. cit., t. II, p. 312-313.

² BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. XIII, p. 60-61.

³ BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. XIII, p. 61-62.

dans l'intervalle de deux sessions législatives. Les autres traités doivent être ratifiés par la Diète.

Les négociations sont dirigées par le Conseil Permanent : c'est lui qui rédige les instructions aux ministres polonais à l'étranger, nommés par le roi. C'est lui qui répond aux notes, règle les incidents diplomatiques sous le contrôle de la Diète.

Quant aux ministres étrangers, si leur mission ne concerne que le Roi, ils sont accrédités auprès de lui seul. Leurs négociations avec lui sont soumises au contrôle de la Diète. S'ils sont, par contre, chargés de mission auprès du Roi et de la République, et que l'on soit en session législative, ils sont accrédités auprès du Roi devant la Diète. Les négociations avec eux sont alors dirigées par des membres élus par la Diète. Si la Diète n'est pas réunie, elle doit seulement ratifier le résultat des négociations dirigées par le Roi.

74. La Constitution polonaise de 1791 déclare (art. VII, al. 3) : « Il (le pouvoir exécutif) ne pourra qu'entretenir avec les cours étrangères des négociations temporaires et pourvoir à ce que pourroient exiger, dans les cas ordinaires ou momentanés, la sûreté et la tranquillité de l'Etat. » Mais il ne peut déclarer la guerre ni arrêter définitivement « des traités de paix ou tels autres traités ou actes diplomatiques quelconques ». Par conséquent, c'est le Roi qui dirigera les négociations, qui veillera à la sûreté de l'Etat sans pouvoir conclure définitivement aucun traité : la ratification par la Diète est toujours exigée.

Ce système est analogue à celui que nous avons étudié dans la Constitution française, avec cette différence que l'initiative de la guerre n'est pas exclusivement réservée au Roi. Il est beaucoup plus satisfaisant que le système antérieur au 3 mai 1791 qui donnait au roi, dans l'intervalle de deux sessions législatives, un pouvoir beaucoup trop étendu (il pouvait conclure définitivement des traités commerciaux), et qui, pendant les sessions législatives, ne lui en accordait aucun (c'est la Diète elle-même qui dirigeait alors les négociations).

Puisque, selon l'art. VII, al. 8, c'est au Roi qu'appartient la nomination de « tous les officiers militaires et civils », c'est à lui, par conséquent, qu'appartient aussi la nomination des agents diplomatiques.

CHAPITRE II

Les ministres.

SECTION I — NOMINATION DES MINISTRES

A. 75. L'article premier de la Section IV du Chapitre II du Titre III de la Constitution dit¹ : « Au Roi appartiennent le choix et la révocation des ministres ».

Ce droit de nomination des ministres ne fut guère contesté au Roi. Seul Pétion², dans la séance du 6 avril 1791, sans d'ailleurs attirer l'attention de l'Assemblée, demandait : « Les ministres sont les hommes de la nation, pourquoi ne seraient-ils pas nommés par le peuple ? » Chapelier lui répondit³, au nom du comité de constitution, que « l'article établit la différence qui existe entre une république et une monarchie ; dans la première, les ministres sont nommés par le peuple, et dans la seconde ils le sont par le roi ». Cependant, le droit du Roi fut restreint : sa liberté de choix ne fut pas entière.

76. Dans la séance du 7 novembre 1789, l'Assemblée rend⁴ le décret proposé par Blin, lequel exclut du ministère les membres du corps législatif pendant la durée de sa session. Dans la séance

¹ De même la loi sur l'organisation du Ministère des 27 avril-25 mai 1791 (art. 1).

² Cité par Dugué : « La séparation des pouvoirs et de l'Assemblée nationale de 1789 », Paris Larose, p. 49.

³ « Réimpression de l'ancien moniteur », t. VIII, p. 67.

⁴ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 155.

du 26 janvier 1790, sur la proposition de Goupil de Préfeli, elle décrète¹ qu'aucun membre, même des Assemblées futures, ne pourra recevoir emploi ou fonction de la part du pouvoir exécutif. Dans la séance du 7 avril, Robespierre² propose « qu'aucun membre de cette Assemblée ne puisse être porté au ministère pendant les quatre années qui suivront cette session ». Bouche veut que cette motion soit étendue aux législatures à venir. Dandré demande que « tous les membres de cette Assemblée prennent l'engagement de ne jamais solliciter de place pour qui que ce soit ». Garat l'aîné propose d'étendre cette disposition aux ascendants, descendants et collatéraux des députés. Lorsque Tracy présente quelques objections à cette multitude de motions si importantes, Beaumetz lui répond : « Quand on suit le mouvement de son cœur, on est sûr de n'être pas trompé. Quand même les propositions qui sont faites pourraient entraîner des inconvénients... » L'Assemblée suivit fidèlement ce conseil.

Plus tard, lors de la révision, les membres les plus sages de la Constituante se sont rendu compte des inconvénients du système adopté. Dans la séance du 13 août 1791, Thouret, prenant la parole au nom des comités de revision et de constitution, déclare³ : « Quand après un long despotisme, une nation s'éveille et se reconstitue, son principal ennemi est alors le pouvoir exécutif, parce que c'est lui qui est corrompu, c'est lui qui a opprimé... Mais quand la révolution est finie ;... quand il faut faire un gouvernement qui donne le mouvement et la vie au corps politique, nous avons pensé que c'était alors une erreur profonde que de traiter en ennemi de la chose publique le pouvoir exécutif... Le pouvoir exécutif n'est-il pas aussi nécessaire à la liberté que le pouvoir législatif ? Ces deux pièces nécessaires de la Constitution doivent concourir ensemble et s'aider mutuellement, et la Constitution ne peut durer qu'autant qu'on les amène à coopérer fraternellement ; ainsi, en mettant en principe constitutionnel que les membres de la législature ne pourront passer aux places du pouvoir exécutif, et réciproquement vous établissez un état d'antipathie et de discordance dans les parties de la Cons-

¹ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. III, p. 234-235.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 77.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 390.

titution. » La même opinion était défendue par Duport¹ qui affirmait que, pour rendre le pouvoir exécutif populaire — ce qui est indispensable — il faut que ses agents soient pris parmi les hommes populaires « eh bien ! les hommes populaires sont précisément ceux que vous voudriez exclure... le pouvoir exécutif sera obligé de prendre parmi les hommes qui auront été rejetés par le peuple... il ne pourra jamais prendre que des hommes inconnus ».

Ces sages conseils sont vains. Goupil² propose que nul député ne puisse recevoir des places, des dons, etc., du pouvoir exécutif. Buzot lui, propose d'exclure du ministère tout député, même deux ans après l'extinction de son mandat³. Cette proposition est adoptée.

Au cours de la séance suivante⁴ Thouret reprendra sa propre opinion, mais toujours sans résultat.

Par suite, l'incompatibilité absolue entre les fonctions de député et celles de ministre, pour une période qui n'expire que deux ans après l'extinction de son mandat, passe dans la Constitution de 1791 (Tit. III, Chap. II, Sect. IV, art. 2) contre le vœu des comités de constitution et de révision.

77. Les motifs principaux qui dictèrent à l'Assemblée cette disposition excluant du ministère les membres du corps législatif, furent développés⁵ par Blin, le vicomte de Noailles, Goupil de Préfeln, Robespierre, Bouche, Dandré, Garat l'aîné, Beaumetz. Au premier rang, se trouvait la crainte de la corruption, crainte fondée sur l'exemple de l'Angleterre. Lanjuinais⁶ invoquait le principe de la séparation des pouvoirs. De Montlosier disait⁷ : « Nous ne pouvons, dans cette Assemblée, donner une influence à des individus que la nation n'y a pas appelés. » Blin voyait

¹ Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 390-391.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 391.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 392.

⁴ Du 14 août 1791, « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 398.

⁵ Voir la séance du 6 novembre 1789, du 7 novembre, de 26 janvier 1790, du 7 avril 1791 ; « Réimpression », t. II, p. 152-153 ; t. III, p. 234-235 ; t. VIII, p. 77.

⁶ Séance du 7 novembre 1789 ; « Réimpression », t. II, p. 153.

⁷ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 153.

dans le cumul des fonctions de député et de ministre l'anéantissement de la liberté.

On ne peut donc dire que c'est « le respect exagéré de la séparation des pouvoirs »¹ qui a surtout dicté la mesure prise par la Constituante. Cette dernière se laissa guider par les raisons pratiques, plutôt que par les raisons théoriques, de la crainte de la corruption.

78. La Constitution française de 1791 refuse donc d'admettre les ministres dans le sein de l'Assemblée, ce qui serait pourtant un des meilleurs moyens d'assurer l'harmonie entre les deux gouvernants ainsi que leur étroite collaboration. Elle le refuse contre le vœu de ses comités de constitution et de révision, et contre celui de ses membres les plus éminents au nombre desquels², outre les noms déjà mentionnés, nous devons citer ceux de Mirabeau, de Clermont-Tonnerre, de Tracy, de Custine et de Duport.

La nomination des ministres échappe, en fait, le plus souvent au Roi.

Déjà dans la séance du 13 juillet 1789, sur la proposition de Mounier³, la Constituante adopte « une adresse au roi, pour le supplier de rappeler ses ministres, et pour lui représenter que la patrie ne peut avoir aucune confiance dans ceux qui leur ont succédé » ; peu après Necker fut rappelé par le Roi.

Au mois de novembre 1790, un des journaux révolutionnaires écrivait⁴, à propos de la nomination de Duport-Dutertre (22 novembre 1790) : « Tous s'accordent en ce point, que ce n'est pas le roi qui nomme. Or, s'il ne nomme pas le garde des sceaux, qui nommera-t-il ? Y a-t-il rien qui fasse mieux sentir que le comité de constitution, en grossissant si fort les feuilles de bénéfices, en laissant tant de places à la disposition du prince, en a ôté la nomination à la nation sans la donner au Roi... ? »

¹ ESMEIN : « Eléments de droit constitutionnel », loc. cit., p. 467.

² Voir « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 532-533 ; t. II, p. 146-152 ; t. VIII, p. 77 ; t. IX, p. 390-391.

³ « Le Point du Jour ou Résultat de ce qui s'est passé la veille à l'Assemblée Nationale », loc. cit., t. I, N. XXIII, p. 182.

⁴ « Révolution de France et de Brabant », de CAMILLE DESMOULINS, N. 1, III, p. 40.

La Législative suivait fidèlement la voie tracée par sa devancière : le 9 mars 1792, par exemple, sur la proposition de Ramond, elle décrète que « Narbonne emporte la confiance de la nation » et le 13 juin 1792 que « Roland, Clavière et Servan emportent l'estime et les regrets de la nation ».

Il résulte de ce qui précède que le droit de choisir les ministres est, en fait, exercé par le corps législatif et non par le Roi. Encore un point qui met l'un des gouvernants sous la dépendance de l'autre et rend impossible toute harmonie entre le Roi et son Conseil. Quant à ceux qui pouvaient être appelés au ministère, la Constitution en détermine en général le choix, de telle manière qu'elle favorise leur impopularité et crée un terrain favorable à l'hostilité entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

B. 79. A l'époque dont nous parlons, il y avait en Pologne seize ministres. La loi de 1775 enleva au Roi le pouvoir de les désigner, pour donner celui-ci au Conseil Permanent, élu par la Diète, et dont le monarque n'était qu'un simple président. Ce Conseil présentait au Roi trois candidats à chaque portefeuille ministériel vacant, et celui-ci choisissait l'un d'entre eux. Le Roi ne conservait que la nomination de deux ministres : les vice-trésoriers auliques (de la Couronne et de Lithuanie). On peut donc dire que c'est la Diète qui choisissait indirectement les ministres ; l'intervention du Roi était presque nulle. On avait des ministres de la Diète et non du Roi.

80. La Grande-Diète modifia ce système. La Constitution de 1791 (art. VII, al. 12) déclare : « La nomination des ministres appartiendra au roi, aussi bien que le droit de choisir d'entre ces ministres celui de chaque département qu'il lui plaira admettre dans son Conseil. Cette admission aura lieu pour deux ans, sauf le droit de confirmation, ce terme expiré, dévolu au roi. »

Le roi peut donc appeler dans le Conseil n'importe qui, puisqu'il choisit ses conseillers (cinq) parmi les seize ministres dont la nomination lui appartient d'une manière illimitée. Il peut y faire entrer toute personne à condition qu'elle soit noble et de religion catholique¹.

¹ Loi sur les Diètes, du 13 mai 1791, art. XIV.

Il peut donc créer cette harmonie si nécessaire entre le Roi et son Conseil. En comparant ces dispositions avec les principes modernes, nous remarquons une restriction de la liberté du Roi : il ne peut congédier un ministre qu'après un terme de deux ans. Mais, observons-le bien, cette restriction n'a pas une grande importance, le Roi ayant une entière liberté de nomination : il peut choisir des personnes qui seront aussi bien en sa faveur qu'en celle de la Diète.

SECTION II — RAPPORTS DES MINISTRES AVEC LE CORPS LÉGISLATIF

A. 81. La Constitution déclare (Tit. III, Chap. III, Sect. IV, art. 10) : « Les ministres du Roi auront entrée dans l'Assemblée Nationale législative ; ils y auront une place marquée. Ils seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration, quand l'Assemblée Nationale leur accordera la parole. » Nous voyons donc que les ministres n'ont la liberté de prendre la parole que pour les « objets relatifs à leur administration » ; dans tous les autres cas, ils dépendent de la volonté de l'Assemblée. Ils ne peuvent prendre part à la discussion d'un projet de loi, en d'autres termes, ils n'ont pas la voix consultative.

82. Dans la Constituante, Mirabeau¹ et Anson² surtout voulaient faire jouir le corps législatif des lumières des ministres en leur accordant une voix consultative.

C'était aussi le point de vue des comités de constitution et de révision. L'article X du Projet présenté par eux dans la séance du 15 août 1791 disait : « Ils (les ministres) seront entendus sur tous les objets sur lesquels ils demanderont à l'être, et toutes les fois qu'ils seront requis de donner des éclaircissements. »

¹ Séance du 6 novembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 146-152.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 152.

Chapelier défendait l'opinion des comités en soutenant¹ qu' « il est impossible qu'il existe une seule loi dont l'exécution soit étrangère au pouvoir exécutif, et il serait absurde de penser que le pouvoir exécutif n'a pas le droit de présenter ses observations sur les moyens de rendre une loi quelconque exécutable ». Beaumetz voyait² dans la possibilité des ministres de prendre la parole quand ils le veulent, le moyen d'assurer l'harmonie entre les deux pouvoirs, d'éviter l'usage trop fréquent du veto royal, d'empêcher l'influence illégale des ministres. Barnave³ affirmait : « Vous mettez en rivalité perpétuelle le corps législatif et le roi, et l'un de ces deux pouvoirs finira par anéantir l'autre. »

83. L'Assemblée Constituante rejeta ces sages idées.

Bobespierre⁴ invoquait le principe de la séparation des pouvoirs : « L'article qui vous est présenté tend à les confondre en quelque manière ; il donne aux ministres non seulement le droit d'assister aux délibérations du corps législatif, mais le droit de parler sur tous les objets soumis à la discussion... Ce n'est pas une petite chose que d'introduire dans le corps législatif un homme qui, à l'influence de ses moyens et de son éloquence, ajouterait celle du grand caractère dont il serait revêtu. » Barrère⁵ propose de ne leur donner le droit de prendre la parole que sur les objets relatifs à leur administration et lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. Lanjuinais⁶ et Pétion veulent que ce soit toujours le corps législatif qui les autorise à prendre la parole.

Les propositions de ces députés sont adoptées dans la forme rédigée par Charles Lameth.

84. L'Assemblée Constituante et la Législative devaient faire, avec les règles ci-dessus énumérées, une aussi triste expérience que de nos jours la grande République⁷ des Etats-Unis. Un

¹ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 408.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 411.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 411.

⁴ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 407.

⁵ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 407-408.

⁶ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 408, 411.

⁷ L. DUBREZ : « Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique », loc. cit., t. II, p. 71 et s.

agent d'exécution verra toujours mieux quelle loi doit être faite et quels défants présente un projet. On ne peut donc empêcher l'influence des ministres sur la formation d'une loi. La mesure adoptée par la Constituante fit que cette influence, au lieu de s'exercer en plein jour, dans l'Assemblée, sous le contrôle de l'opinion publique, devait se produire au sein des comités, d'une manière obscure favorisant les intrigues et la corruption¹. La Constituante n'a donc pas et ne pouvait éviter l'influence des ministres sur la formation de la loi, influence qui d'ailleurs ne présentait aucun danger ; d'autre part, elle aurait pu éviter et n'a pas évité le travail obscur et la corruption.

La Constituante, comme nous l'avons démontré, dans la section précédente, a rendu impossible toute harmonie entre le Roi et ses ministres désignés, en fait, par le Corps législatif. Elle a rendu presque impossible l'entente entre les ministres et l'Assemblée à cause de l'incompatibilité statuée entre le mandat de député et les fonctions de ministre. Sur ce dernier point, elle aurait pu éviter le mal en accordant, d'une manière illimitée, la parole aux ministres dans l'Assemblée. Elle ne le fit pas, nous l'avons vu. Dans ces conditions, aucune possibilité de collaboration harmonieuse n'existe entre les deux gouvernants ; tout est disposé de manière à rendre le pouvoir exécutif le serviteur ou l'ennemi du législatif.

B. 85. Dans la Constitution polonaise de 1791, non seulement il n'y a pas d'incompatibilité entre les fonctions des membres de la Diète et celles des ministres/mais ceux-ci sont membres de droit d'une de ces Chambres, notamment du Sénat. La Constitution statue (art. VI, al. 4) « que les Sénateurs et les Ministres, dans tous les cas où ils auront à justifier de leurs opérations, tant dans le Conseil de Surveillance (des Lois) que dans une Commission quelconque, n'auront point de voix décisive à la Diète, et ne siégeront alors au Sénat que pour donner les explications et les éclaircissements que pourra exiger d'eux l'Assemblée des Etats ».

Il résulte de cette disposition que tout Ministre peut, en tout temps, prendre la parole. Il a toujours voix consultative

¹ Beaumetz et Barnave le démontraient dans les discours cités plus haut.

et même voix délibérative (celle qui permet d'opiner et de voter), excepté le cas du vote de confiance à son égard.

En outre, pendant la période où la « députation de la Diète » rend compte du contrôle exercé sur l'activité des Commissions (Ministères), chacune de ces dernières choisit dans son sein deux délégués pour présenter sa défense¹.

Nous voyons donc que la Grande-Diète laisse une liberté suffisante aux Ministres dans leurs rapports avec les Chambres, tout en réglant cette liberté d'une manière analogue aux principes modernes. Rien n'empêchait une collaboration utile et en plein jour des deux gouvernants ; une pleine harmonie entre les Chambres et le Conseil d'une part, entre le Conseil et le Roi de l'autre.

SECTION III — LE CONSEIL DES MINISTRES

A. 86. La loi sur l'organisation du ministère des 27 avril-25 mai 1791 créa deux Conseils auprès du Roi.

L'un, le Conseil du Roi (art. 13) dans lequel rentrent de droit tous les ministres — analogue² au Conseil Privé d'Angleterre — et qui ne doit qu'approuver les proclamations royales.

L'autre, le Conseil d'Etat (art. 15), véritable conseil des ministres, dans lequel rentrent les ministres chefs des six départements, et qui est présidé par le Roi. La loi règle minutieusement les attributions du Conseil (art. 16). C'est dans son sein qu'on traite les questions relatives à l'exercice du droit de veto, aux messages de l'Assemblée, aux plans des négociations politiques, aux proclamations, aux conflits de compétence entre les différents départements, etc.

Par une réaction contre les abus de l'ancien régime, la loi abolit expressément la dignité de premier ministre (art. 13).

B. 87. En Pologne, la question de l'organisation du « Conseil de Surveillance des Lois » avait une importance particulière, à cause du rôle prédominant que le Roi y joue de par la Constitution de 1791.

Nous avons déjà dit qu'il y avait seize ministres en Pologne.

¹ STARZYŃSKI : loc. cit., p. 202.

² DUPRÉZ : « Les ministres », loc. cit., t. II, p. 266

Ces ministres sont les chefs des départements (Commissions) entre lesquels se trouve répartie l'administration centrale du pays.

De ces ministres, cinq seulement (un par commission) étaient appelés par le Roi dans son Conseil. Celui-ci comprenait en outre le Primat, chef du clergé polonais et ministre de l'Instruction publique (président de la Commission d'Education). En dehors de ces sept membres, siègent sans voix consultative : le Maréchal de la Diète, deux secrétaires et l'héritier du trône dès qu'il aura atteint « l'âge de raison » et aura prêté serment de fidélité à la Constitution. Le Maréchal de la Diète ne prend pas part aux décisions et aux délibérations. Il siège dans le Conseil (art. VII, al. 11) « seulement afin de convoquer la Diète censée toujours assemblée dans le cas où il verroit une nécessité absolue de faire cette convocation ; si le Roi s'y refusoit, pour lors ledit maréchal sera tenu d'adresser à tous les nonces et sénateurs des lettres circulaires dans lesquelles il les engagera à s'assembler en Diète, et leur détaillera tous les motifs qui nécessitent cette réunion. Les cas qui exigeront absolument la convocation de la Diète ne pourront être que les suivans... » — nous les avons énumérés plus haut¹.

Les décisions du Conseil portent le nom « d'arrêtés » ; ils sont rendus par ses sept membres. La voix du Roi est prépondérante : lorsque les autres membres du Conseil se prononcent sur une décision à prendre, le Roi expose alors son point de vue « lequel doit toujours l'emporter, afin qu'il règne une volonté uniforme dans l'exécution des loix » (art. VII, al. 11). Pour que le Roi n'abuse pas de son pouvoir, toute décision du Conseil et tout acte qui émane de lui doit être contresigné par un ministre siégeant au Conseil. Dans le cas où aucun ministre ne veut le faire, la Diète convoquée en session extraordinaire résout le conflit, c'est-à-dire que c'est la nation qui est indirectement juge. Telle est la conséquence du fait que le Roi est lié pour deux ans par le choix de ses ministres tandis que la Diète, elle, peut — nous le verrons plus loin — exiger à tout moment la démission d'un ministre. Cette mesure est une garantie contre les conflits qui pourraient s'élever entre le Roi et son Conseil, comme il s'en produit aujourd'hui dans les gouvernements par-

¹ Voir § 56.

lementaires. Si, dans ces derniers, un conflit de cette nature arrive, le titulaire du pouvoir exécutif congédie son ministre et, en cas d'opposition du Parlement, dissout ce dernier et en convoque un nouveau dont la décision fait loi. En Pologne, le Roi ne pouvait congédier un ministre n'importe quand. En cas de conflit, la Diète, qui seule possédait le droit de déposer un ministre, était donc convoquée, et sa décision ne pouvant être contestée par le Roi, le conflit prenait ainsi fin et l'harmonie était rétablie.

88. Il nous paraît utile d'insister sur l'importance des règles ci-dessus exposées comparées à celles d'avant 1791.

Dans le Conseil Permanent, créé par les lois de 1775-1776, il y avait trente-six membres élus par la Diète et présidés par le Roi. C'était donc en réalité un Conseil de la Diète et non du Roi ; en droit, il était difficile de s'imaginer comment l'accord pouvait se produire entre ce dernier et lui. Cet accord, on le créa en soumettant entièrement le monarque au Conseil, et en donnant au gouvernement une forme directoriale assez semblable à celle que nous voyons aujourd'hui en Suisse. Le Roi n'avait pas plus d'importance dans le Conseil Permanent que le Président de la Confédération dans le Conseil Fédéral (lequel, comme le Conseil Permanent, est élu par l'Assemblée Fédérale).

La Constitution, en étendant le pouvoir du monarque, rapproche donc la forme du gouvernement, en Pologne, de la monarchie dont certains traits (surtout ceux relatifs à la responsabilité politique des ministres dont nous parlerons plus loin) rappellent la monarchie parlementaire moderne.

En outre, la Constitution de 1791 marque le second pas dans l'évolution inaugurée par les lois de 1775, 1776 lesquelles tendaient à créer un pouvoir central suffisamment fort pour s'opposer aux abus de la décentralisation et de l'anarchie.

Le monarque, tel qu'il est voulu par la Constitution, n'est donc pas un monarque absolu ; il est toujours soumis à la volonté nationale. Mais, tel qu'il est, c'est un Roi véritable, un Roi qui ne règne pas seulement, mais qui gouverne, qui participe activement et sérieusement à l'exercice des attributs de la souveraineté.

SECTION IV — LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES

I

A. 89. La nécessité de la responsabilité pénale des ministres se faisait à tel point sentir sous l'ancien régime qu'il n'y a peut-être pas d'autre question sur laquelle les cahiers se soient montrés aussi unanimes : nous n'avons pas compté¹ moins de septante quatre cahiers la demandant.

La Constitution² (Tit. III, Chap. II, Sect. IV, art. 5) statue : « Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; — De tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle ; — De toute dissipation des deniers destinés aux dépens de leur département ». Tout acte du Roi doit être contresigné par un ministre (Tit. III, Chap. II, Sect. IV, art. 4) et nul ordre du Roi ne pourra soustraire un ministre à sa responsabilité (Tit. III, Chap. II, Sect. IV, art. 6). Ils ne sont pas responsables pour le contresing d'un acte par lequel le Roi exerce son droit de veto³.

Le Code pénal⁴ prévoit quinze cas de condamnation à mort de ministres et onze aux galères à vie.

Les ministres accusés ne pouvaient que lire dans l'Assemblée un mémoire justificatif⁵. La discussion sur leurs actes avait lieu en leur absence. Ils n'ont donc pas de moyens de défense suffisants. Dans le cas où l'Assemblée décide qu'il y a lieu de procéder à la mise en accusation, les ministres sont jugés par la Haute Cour nationale assemblée à cet effet (Tit. III, Chap. V, art. 23).

¹ « Tableau comparatif des demandes contenues dans les cahiers des trois ordres », loc. cit., p. 40, 60.

² De même, la loi sur l'organisation du ministère des 27 avril-25 mai 1791, art. 29.

³ Loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 16.

⁴ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 78.

⁵ Voir le cas de Bertrand de Molleville, séance du 2 janvier 1792 (Bucuez et Roux : loc. cit., t. XIII, p. 82).

La responsabilité pénale ne peut être qu'individuelle : si elle était solidaire les ministres innocents seraient frappés des mêmes peines que les coupables.

La Législative viole, nous le verrons, la Constitution de 1791 et le principe dicté par la justice de la responsabilité pénale individuelle.

Sur la proposition de Guyton-Morveau¹, la Législative adopta, par son décret du 23 juillet 1792, le principe de la responsabilité pénale et solidaire des ministres. Cette décision fut prise malgré une vive opposition de plusieurs députés, particulièrement de Laporte², qui démontrait que la loi était ainsi violée. En effet, d'après l'article XVIII de la loi des 27 avril-25 mai 1791, les ministres qui auraient fait inscrire sur le procès-verbal leur opposition à une décision du Conseil seraient déchargés de toute responsabilité.

Ce décret, vraisemblablement unique au monde, dit notamment : « Indépendamment des cas où la responsabilité peut être exercée contre les agens du pouvoir exécutif, tous les ministres sont solidairement responsables, soit des actes délibérés au conseil, relatifs à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, qui auraient occasionné le danger, soit de la négligence des mesures qui auraient dû y être prises pour le prévenir ».

B. 90. Les hauts dignitaires, chefs des branches différentes de l'administration, devinrent responsables apparemment dès le moment où la nation reçut, en Pologne, la participation au pouvoir.

Déjà le Statut de Lithuanie de Sigismond 1^{er} disait (Chap. VI, art. IV) : « Le tribunal est composé des sénateurs membres du Conseil, des barons... ; devant ce tribunal qui portera le nom de parlement... les palatins et starostes seront..., de même que leurs suppléants, responsables de la non-exécution des fonctions qui leur sont confiées. »

La noblesse (ordre équestre) reçut la participation aux jugements rendus par ce tribunal par la loi de 1588. La Constitution (art. VII, al. 14) de 1791 dit : « Voulant que le Conseil soit

¹ : Réimpression de l'ancien Moniteur », t. XIII, p. 218-220.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. XIII, p. 223.

tenu de répondre strictement de toute infraction qui pourroit avoir lieu dans l'exécution des loix; dont la surveillance lui est confiée, nous statuons que les ministres qui seront accusés d'une infraction de ce genre par le comité chargé de l'examen de leurs opérations, seront responsables sur leurs personnes et leurs biens. Toutes les fois que de telles plaintes auront lieu, les Etats assemblés renverront les ministres accusés au jugement du Tribunal de la Diète, et cela à la simple pluralité des voix des deux chambres, pour y être condamnés à la peine qu'ils auront méritée, laquelle sera proportionnée à leur prévarication, ou pour être renvoyés absous si leur innocence est évidemment reconnue. »

II

91. Un des traits caractéristiques du gouvernement parlementaire est celui de la responsabilité politique et solidaire des ministres. C'est en Angleterre que cette forme du gouvernement est née, de même qu'est née cette responsabilité politique et solidaire, dont on trouve déjà au XVIII^e siècle quelques exemples, mais qui ne se développa et ne prit la forme actuelle qu'au XIX^e siècle. Ce développement était surtout favorisé par l'existence de deux puissants partis que nous voyons alors en Angleterre. Le gouvernement parlementaire suppose en effet, nécessairement, que deux puissants partis se succèdent au pouvoir.

Ce gouvernement a pour base le principe de la collaboration étroite entre le parlement et le Cabinet. Par conséquent, pour remplir ses fonctions, le Cabinet doit disposer de la majorité de la Chambre devant laquelle il est politiquement responsable : autrement, il ne pourrait subsister, il devrait démissionner. Par conséquent, pour assurer la stabilité du ministère, il faut qu'il y ait, dans le sein du Parlement, une majorité plus ou moins stable pour l'appuyer.

Une semblable majorité n'existe plus aujourd'hui dans aucun pays, même en Angleterre¹. Par l'effet du développement de la vie sociale et économique, de l'apparition d'intérêts nouveaux, les grands partis se sont divisés et à leur place nous en voyons apparaître un grand nombre d'autres, sans qu'on puisse dire que

¹ ESMEIN : « *Éléments de droit constitutionnel* », loc. cit., p. 244-245.

l'un d'entre eux dispose d'une majorité stable à la Chambre.

Les conséquences de cet état de choses sont des plus fâcheuses. Nous voyons de fréquents changements ministériels qui, surtout dans les derniers temps, ont pris, en France, des proportions effrayantes¹. En Italie², le Cabinet, pour se maintenir, doit devenir un serviteur fidèle de la Chambre.

Ces effets deviendront nécessairement plus graves encore. La représentation proportionnelle gagnant toujours du terrain, produira l'affaiblissement des majorités et l'affermissement des minorités³, le contraire de ce qui permet le bon fonctionnement du gouvernement parlementaire.

Toutefois, même si cet inconvénient n'existait pas, il résulterait de la responsabilité politique et solidaire des ministres un autre désavantage beaucoup plus grave que le précédent.

Cette responsabilité entraînerait en fait l'irresponsabilité des ministres.

S'il existe vraiment une majorité gouvernementale forte et bien organisée, le Cabinet devra être recruté parmi ses membres. Ceci est la conséquence directe de la responsabilité politique et solidaire. Ce seront même ses membres les plus influents, ceux aux ordres desquels cette majorité devra obéir, qui en feront partie. Nous ne comprenons pas alors comment un contrôle efficace pourrait s'exercer sur l'activité du Cabinet. Comment cette majorité unie par les mêmes intérêts, par les mêmes idées (qui toutes tendent à la possession du pouvoir) pourrait aider ses adversaires à la renverser elle-même et critiquer les chefs auxquels elle obéit par sa propre volonté plus encore que par devoir.

Si donc le Cabinet est réellement soutenu par une majorité stable dans la Chambre (ce qui est d'ailleurs pour lui une des conditions de son bon fonctionnement), l'effet logique du gouvernement parlementaire sera d'anéantir la responsabilité des ministres et de rendre illusoire le contrôle de la Chambre.

¹ Dans la période 1876-1914, il y eut 55 cabinets dont 23 eurent une existence de moins de six mois ; ESMEN : « *Éléments de droit constitutionnel* », loc. cit., p. 255.

² L. DUPRIEZ : « *Les Ministres* », loc. cit., t. I, p. 286-287.

³ En Belgique, l'introduction de la représentation proportionnelle a fait tomber la majorité de 72 voix à 18 (en 1900), en 1908 à 8 voix, en 1910 à 6 voix (ESMEN : « *Éléments de droit constitutionnel* », loc. cit., p. 340).

92. Comment l'organisation du gouvernement parlementaire doit-elle être modifiée pour éviter ces inconvénients tout en maintenant ses bons effets, notamment l'harmonie qui doit régner entre les gouvernants et entre ces derniers et la nation ?

Plusieurs juristes et publicistes modernes ont tenté de l'expliquer.

M. Ostrogorski¹ s'attaque à la base même du gouvernement parlementaire. Il propose de supprimer les partis en leur substituant des groupements politiques temporaires, en vue des réformes à réaliser, groupements qui doivent être dissous aussitôt que leur but est atteint.

Dans toute société où la liberté et le droit d'association sont reconnus — et nous ne pensons pas qu'il en soit aujourd'hui autrement — la tendance naturelle oblige les hommes, unis par les mêmes idées et intérêts, à former des groupements politiques durables, permanents — des partis. Chacun de ces partis tâche de se saisir du pouvoir. L'existence des partis est une nécessité de la vie sociale et politique : nous les voyons partout et partout leur nombre augmente : on ne peut les anéantir. Ils subsisteraient quand même d'une manière illicite si la loi les supprimait.

M. Courtney² pense que la représentation proportionnelle assurera la stabilité dans le gouvernement parlementaire. Mais l'introduction de la représentation proportionnelle, avec le maintien de la responsabilité solidaire, entraînerait nécessairement une instabilité plus grande encore du Cabinet en affaiblissant, nous l'avons dit plus haut, la majorité gouvernementale de la Chambre.

93. Le seul et unique moyen, nous semble-t-il³, d'éviter les inconvénients du gouvernement parlementaire, tout en maintenant ses bons effets, serait de transformer la responsabilité politique solidaire en une responsabilité politique individuelle des ministres.

Tout d'abord, celle-ci rendrait leur responsabilité plus réelle.

¹ « La Démocratie et l'organisation des partis politiques », Paris 1903, 2 vol.

² « The working Constitution of England », p. 150 et s. (Esmein : « Éléments de droit constitutionnel », loc. cit., p. 243).

³ Sur ce point nous sommes d'accord avec Ostrogorski, loc. cit., t. II, p. 675.

La solidarité ne couvrirait plus les fautes commises par un des membres du Cabinet lorsque ce dernier, dans son ensemble, garderait la confiance de la Chambre ; les partis de la majorité ne passeraient pas sous silence les fautes commises par le Cabinet recruté parmi ses chefs, car les ministres ne seraient plus pris dans un seul parti, mais dans plusieurs. L'un d'entre eux n'aurait donc plus intérêt à fermer les yeux sur l'activité nuisible d'un des chefs appartenant à un autre parti.

La responsabilité politique individuelle assurerait en outre la stabilité du ministère. Celui-ci ne serait plus le jouet de majorités versatiles. N'étant plus recruté ou appuyé par un seul des partis, il serait susceptible de l'être par plusieurs. On ne pourrait plus accuser le Cabinet de chercher à dominer la Chambre ; il y aurait plus de continuité dans son travail ; rien n'empêcherait la nomination au ministère d'un homme de talent appartenant à un parti de la minorité.

Le système de la responsabilité solidaire prit naissance en Angleterre où il était adapté aux conditions de vie politique des XVIII^e et XIX^e siècles. Ces conditions — l'existence principalement de deux partis puissants — ne se retrouvent plus nulle part. La responsabilité politique solidaire ne correspond plus aux nécessités et besoins sans cesse changeants de la vie. Ne voyons-nous pas aujourd'hui, dans certains pays, à la faveur d'une lente évolution, la responsabilité individuelle se substituer en fait à la responsabilité solidaire ? En 1913, en France, le ministère Barthou comprenait huit membres de l'ancien cabinet (Briand)¹. C'est dire qu'il n'y a plus de responsabilité solidaire, mais seulement une responsabilité individuelle, celle d'un ou de quelques membres du Cabinet.

Pendant la guerre actuelle, dans tous les pays belligérants à gouvernement parlementaire, nous voyons des signes de la même transformation.

La responsabilité politique individuelle, seule théoriquement admissible dans les pays où les conditions de la vie politique anglaise des XVIII^e et XIX^e siècles ne se retrouvent pas, tend en fait, de plus en plus, à s'imposer et finira par triompher, selon nous, de la responsabilité solidaire du Cabinet.

¹ R. BONNARD : « De l'homogénéité et de la solidarité ministérielles à propos du ministère Barthou » (Revue du droit public, 1913, p. 554-574).

A. 94. Certains auteurs¹ ont cru pouvoir affirmer que la Constituante, par une loi, « consacre expressément la responsabilité politique des ministres ».

Nous allons examiner sur quoi se base cette opinion.

La loi sur l'organisation du Ministère des 27 avril-25 mai 1791 (art. 28) dit que « le Corps législatif pourra présenter au roi telles déclarations qu'il jugera convenables sur la conduite de ses ministres, et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation ».

La responsabilité politique consiste dans le seul fait que le ministre responsable perd son portefeuille et doit se retirer dès qu'il n'est plus appuyé par la majorité de la Chambre ou par celle du Corps législatif entier. La décision de ce dernier est obligatoire : le ministre doit démissionner, à moins que le titulaire du pouvoir exécutif ne recoure à son droit de dissolution de la Chambre.

Le droit conféré au Corps législatif par le décret précité n'avait en droit aucun caractère obligatoire. Cela résulte de la discussion sur cette disposition. Dans la séance du 13 juillet 1789, Clermont-Tonnerre², en la défendant, disait : « Dans les tems des calamités publiques il faut s'attacher aux principes. Le roi est le maître de composer ou de décomposer son conseil ; mais si la nation ne doit pas nommer ses ministres, elle peut, du moins, les indiquer par le témoignage de sa confiance ou de son improbation ». Par conséquent, cette disposition n'était adoptée que pour les temps de troubles : c'est un des motifs pour lesquels elle ne fut pas insérée dans la Constitution. Le second et principal motif de ce silence était, comme le disait Thouret³ que « le roi peut garder ses ministres malgré la déclaration du Corps législatif ». Cette disposition n'est donc nullement obligatoire. Il est vrai que certains députés voulaient en faire une responsabilité politique. Goupil⁴ disait qu'il considérait « comme

¹ Dupont : « Les Ministres », loc. cit., t. II, p. 267.

² « Le Point du Jour », loc. cit., t. I, N. XXIII, p. 183-184.

³ Ducter : « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée Nationale de 1789 », loc. cit., p. 66.

⁴ Séance du 6 avril 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 68-69.

le palladium de la liberté » une disposition qui dirait : « que si, après la première déclaration du Corps législatif, le roi conserve ses ministres et que la suivante législature vienne à faire la même déclaration, les fonctions de ministre demeurent suspendues à l'instant » ; on proposait donc d'adopter la responsabilité politique restreinte des ministres. Ces motions furent rejetées.

Le Corps législatif ne pouvait donc, en droit, faire démissionner un ministre ; mais en fait, nous répéterons ce que nous avons écrit à propos de leur nomination : le Corps législatif, voire le peuple lui-même, étaient absolument maîtres du ministère. C'est ainsi que, dans la séance du 10 novembre, 1790, la commune de Paris présenta¹, par l'intermédiaire de Danton, une pétition à l'Assemblée pour faire renvoyer les deux ministres, La Tour-du-Pin et Champion de Cicé, à l'égard desquels l'Assemblée, quelques jours auparavant², par 403 voix contre 340, avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de déclarer au Roi qu'ils ont perdu la confiance de la nation. Louis XVI fut obligé de satisfaire à la demande du « peuple », contre son vœu et celui de la Constituante :

B. 95. La Constitution polonaise du 3 mai 1791 établit la responsabilité politique individuelle des ministres (art. VII, al. 13) : « Si à la Diète la pluralité de deux tiers de voix secrètes des deux Chambres réunies demandaient le changement d'un ministre dans le conseil ou dans telle autre magistrature, le roi devra, sur le champ, en nommer un autre à sa place »³.

La procédure est la suivante. Avant que les deux Chambres ne se séparent, les secrétaires de la Diète donneront à chacun des membres de celle-ci une liste de tous les ministres, aussi bien ceux qui siègent au Conseil que ceux qui font partie des « Commissions ». Celui des ministres dont le nom sera souligné par les deux tiers des votants devra démissionner. C'est le premier texte au

¹ BUGHÉZ et ROUX ; loc. cit. t. VIII, p. 28.

² BUGHÉZ et ROUX ; loc. cit. t. VII, p. 404.

³ Dans le projet de la Commission de constitution de l'ex-Conseil d'Etat Provisoire de la Pologne (présenté au mois d'octobre 1917), nous lisons (art. 97, 98) : « Le ministre perd son portefeuille lorsque sa démission est exigée... par les deux tiers de la Chambre des députés ou par la simple majorité des deux Chambres ».

monde qui établit la responsabilité politique des ministres¹.

Nous comprenons les motifs qui ont fait adopter la majorité qualifiée et le scrutin secret. La première avait pour but de prévenir des changements de ministres trop fréquents et irréfléchis; le second, d'assurer à tout membre de la Diète la possibilité de ne voter que selon sa conscience et non selon l'esprit de parti.

Deux traits caractéristiques de cette responsabilité politique des ministres dans la Constitution polonaise de 1791 sont les suivants: premièrement, qu'elle était individuelle et non solidaire; deuxièmement, que les attributions des deux Chambres en cette matière étaient presque égales.

La responsabilité politique individuelle, à propos de laquelle nous avons déjà développé notre point de vue, était parfaitement adaptée aux conditions de la vie politique en Pologne. Il n'y avait pas de partis politiques puissants, bien organisés et permanents. Ceux-ci se formaient sous l'influence du moment et ne présentaient, sous le rapport du nombre, de la force et de l'influence, aucune stabilité.

Il est juste, dès le moment où les deux Chambres sont électives², qu'elles aient des attributions presque égales en matière de révocation des ministres. C'est la nation qui doit décider en cette matière et sa volonté est mieux représentée par la Diète entière, que par une seule de ses Chambres. En outre, la Chambre Haute donnera, grâce au mode de son recrutement, un caractère plus modéré à la décision prise. Nous avons dit que ces attributions étaient presque égales pour les deux Chambres, puisque le nombre des membres du Sénat correspondait à la moitié de celui de la Chambre des députés. Par conséquent (la décision touchant la démission d'un ministre devant être prise par les deux tiers des voix additionnées des deux Chambres) le Sénat ne pouvait avoir, en principe, sur cette décision, que l'influence correspondante à la moitié de celle de la Chambre³.

¹ La responsabilité politique en Angleterre, connue déjà au XVIII^e siècle, ne fut admise définitivement que dès la moitié du XIX^e siècle; encore en 1841 le ministre Melbourne se maintenait-il au pouvoir malgré plusieurs défaites subies à la Chambre; DUPREZ: « Les Ministres », loc. cit., t. I, p. 128.

² Voir plus loin §§ 107, 120.

³ En France, Esmein soutient que la Chambre seule peut obliger un ministre à se retirer (« *Éléments de droit constitutionnel* », loc. cit., p. 815 et s.); Duguët

96. Un autre fait encore mérite de retenir notre attention. Certains auteurs polonais éminents¹ considèrent cette responsabilité politique des ministres comme une faute du législateur constituant de 1791, puisqu'elle assurait une prépondérance à la Diète.

Nous ne le pensons pas : a) la majorité de deux tiers de voix additionnées des deux Chambres restreignait tout d'abord le pouvoir de la Diète en cette matière ; b) la Diète n'était réunie en session ordinaire qu'une fois tous les deux ans pour trois mois et demi au plus — donc, en principe, elle ne pouvait exercer son droit que tous les deux ans. La Diète réunie en session extraordinaire ne pouvait s'occuper que des matières formant l'objet de sa convocation (art. VI, al. 5 de la Constitution) ; ces objets nous les connaissons déjà (§ 56) : sur six, trois pouvaient concerner la démission d'un ministre.

En comparant ces mesures avec celles adoptées aujourd'hui et dans lesquelles, en dehors du droit de dissolution conféré au Roi, il n'existe nul frein contre la Chambre ou contre le Parlement, nous constatons que les précautions prises par le législateur constituant polonais, pour prévenir la toute-puissance de la Diète sur le Cabinet, étaient plus sérieuses qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Nous considérons d'ailleurs ce droit comme une des plus sages mesures de la Grande-Diète. Il formait un contre-poids nécessaire au pouvoir du Roi au sein du Conseil et à son droit illimité de nomination des ministres. En outre, il était un garant sérieux de l'harmonie entre les deux pouvoirs : le Roi devait choisir ses ministres parmi ceux qui avaient la confiance de la Diète².

défend la thèse contraire (« Le Sénat et la responsabilité politique du ministère », *Revue du droit public*, 1896, p. 423 et s. ; *Traité de droit constitutionnel*, loc. cit., t. II, p. 504 et s.).

¹ BALZER : « Les réformes sociales et politiques de la Constitution du Trois Mai », p. 489 (*Revue polonaise*, 1891, N. du mois de mai-juin).

² La Constituante posa encore le principe de la responsabilité civile des ministres, conditionnée par la nécessité d'un décret du corps législatif sur sa mise en accusation, pour le fait d'un délit ou crime commis par lui (loi sur l'organisation du ministère des 27 avril-25 mai 1791, art. 31 ; sur la discussion et les motifs qui ont fait adopter cette condition dans la séance du 7 mars 1791, voir BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. IX, p. 169-172). Dans les lois votées par la Grande-Diète, nous ne trouvons aucune mention de cette responsabilité.

TITRE TROISIÈME

Le pouvoir législatif.

97. On peut dire que les dispositions relatives au pouvoir législatif forment la partie la plus importante d'une Constitution : c'est lui, en effet, qui fait la loi par laquelle il règle, non seulement les droits et les devoirs des citoyens, mais encore ceux de l'Etat, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas fixés par le pouvoir constituant. Pouvant porter atteinte, par les lois, à la liberté des citoyens et arrêter, par le vote de l'impôt, le fonctionnement du gouvernement, il est le premier pouvoir dans un Etat.

Il faut donc, en l'organisant, empêcher le despotisme du corps législatif de s'exercer sur les organes du pouvoir exécutif : il faut assurer l'équilibre des pouvoirs, et protéger, en outre, les citoyens contre les atteintes que le Parlement pourrait porter à leur liberté ou, d'une manière générale, garantir la minorité contre les excès possibles de la majorité toute-puissante.

CHAPITRE I

Organisation et composition du corps législatif.

98. Le but principal des règles qui déterminent l'organisation et la composition du corps législatif est d'assurer, d'une part, l'équilibre des pouvoirs (en empêchant le Parlement d'empiéter sur les attributions des autres organes de l'Etat) ; de l'autre, d'assurer, dans la mesure du possible, l'équivalence de la loi avec ce qu'on appelle « la volonté nationale ».

Dans le droit constitutionnel moderne, nous trouvons deux règles fondamentales¹ : a) la division du corps législatif en deux Chambres et b) le droit de suffrage politique universel et direct.

99. Le système des deux Chambres, nécessaire on peut dire partout, s'imposait principalement dans les Etats anciens, historiques, comme l'étaient la France et la Pologne, où il existait une aristocratie héréditaire, d'un esprit modérateur et conservateur, pour laquelle, comme l'a déjà remarqué Montesquieu², une assemblée unique, où elle serait nécessairement en minorité, deviendrait un organe d'oppression.

Le système des deux Chambres présente de nombreux avantages ; il prévient les empiètements du pouvoir législatif sur les autres pouvoirs ; il assure des lois justes et raisonnables ; il atténue les conflits entre les deux pouvoirs.

¹ Ce serait trop nous éloigner de notre sujet que d'examiner ici certaines questions devenus pourtant d'une actualité grandissante, telles que la représentation proportionnelle ou le suffrage populaire.

² - De l'esprit des Loix t. loc. cit., t. I, Liv. XI, ch. VI, p. 250-251.

Tels sont les principaux motifs qui l'ont fait adopter aussi bien par tous les grands Etats unitaires modernes d'Europe, que par ceux d'Amérique ou d'Australie. Les seuls Etats qui conservent une assemblée unique sont : les cantons suisses, la Serbie (dès la Constitution du 5 juin 1903), la Grèce, le Luxembourg, et les trois provinces du Canada : l'Ontario, le Manitoba et la Colombie¹.

100. Quant à la seconde règle : le droit de suffrage universel et direct, sa place devient de plus en plus grande. Il est, en effet, conforme au principe de la souveraineté nationale, en vertu duquel celui qui doit subir la loi doit concourir à sa confection. Le suffrage universel est adopté en Suisse, en France (définitivement dès le décret du 2 décembre 1851), en Allemagne pour les élections au Reichstag (Constitution du 16 avril 1871, art. 20), en Autriche (loi du 6 janvier 1907), en Italie (loi du 30 juin 1912), en Espagne (définitivement par la loi du 26 juin 1890), en Grèce (Constitution de 1864, art. 66), en Suède (loi du 14 mai 1907), en Norvège, en Hollande (récemment) et dans la plupart des Etats des Etats-Unis d'Amérique.

Bien que juste dans son principe, le droit de suffrage universel n'est pas universellement applicable. Il suppose, chez tous les citoyens, une culture générale assez élevée, développée par l'instruction primaire, gratuite et obligatoire. Accorder le droit de suffrage en dehors de ces conditions nécessaires, c'est livrer l'électeur aux agitateurs et aux démagogues et favoriser la corruption.

Telles sont les principales raisons qui, dans un certain nombre d'Etats, ont fait rejeter le principe du droit de suffrage universel, ou ne l'ont fait admettre que tout récemment. C'est ainsi que l'Italie, jusqu'en 1912, excluait du droit de vote les illettrés et aujourd'hui elle ne le leur accorde qu'à certaines conditions². Dans un grand nombre d'Etats des Etats-Unis d'Amérique (Massachusetts, Connecticut, Mississippi, Californie, Wyoming, Louisiane, etc.)³, on exige « l'intelligence qualification » qui exclut

¹ DUGUIT : « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. I, p. 365.

² TAMBARO : « La réforme électorale en Italie », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1912, p. 775.

³ Ensemble dix Etats, BAYCE : « La République américaine », 2^e éd. fr., Paris 1911-1913, t. II, p. 110.

les illettrés. Au Portugal, on exige que l'électeur sache lire et écrire (loi du 5 avril 1911, art. 5). En Hollande, jusqu'à ces tout derniers jours, le suffrage universel n'était pas admis. C'est dans le même but que plusieurs Etats exigent pour l'exercice du droit de vote le paiement d'une certaine somme d'impôts, ou la jouissance d'un certain revenu ou d'une propriété. Les principaux Etats qui rentrent dans cette catégorie sont : l'Angleterre (lois de 1867 et du 6 décembre 1884) ; la Prusse, l'Italie (jusqu'en 1912) ; la Saxe (vote plural d'après la fortune, le degré d'instruction ou les fonctions exercées par l'électeur ; loi du 5 mai 1909) ; la Suède (vote plural d'après la somme des impôts payés, jusqu'en 1907) ; la Hongrie (loi de 1848 révisée en 1874) ; la Hollande (loi du 1^{er} janvier 1897, jusqu'en 1917) ; la Serbie ; la Roumanie ; la Belgique (loi du 25 septembre 1893 : vote plural d'après la possession d'une propriété ou le degré d'instruction) ; la Russie (loi du 6-19 août 1905 et oukase du 11-24 décembre 1905) ; dix Etats des Etats-Unis d'Amérique ; la Turquie, le Japon et la Chine.

On peut donc dire que, en posant des conditions à l'exercice du droit de vote, une grande partie des Etats modernes tend à assurer l'indépendance de l'opinion de l'électeur, ainsi que la liberté du vote.

Si toutefois, malgré la diffusion des lumières et l'éducation politique avancée des masses, nous voyons encore au XX^e siècle¹ des motifs suffisants pour refuser le droit de vote à une importante partie des habitants, à plus forte raison devait-il y avoir, à la fin du XVIII^e siècle, des motifs assez forts pour militer contre l'introduction du droit de suffrage universel, l'instruction n'étant alors que le privilège des riches.

En un mot, les motifs qui font adopter aujourd'hui le système des deux Chambres existaient d'une manière plus marquée encore il y a 125 ans, en opposition au principe de droit de suffrage universel dont l'application au XVIII^e siècle aurait été d'un grand danger.

¹ En dépit de la liberté de la presse et d'opinion, ainsi que de l'instruction accessible sinon à tous, du moins à la majorité des citoyens.

SECTION I — GÉNÉRALITÉS

I.

A. 101. « L'Assemblée Nationale, formant le Corps législatif, est permanente », la durée de la législature est fixée à deux ans (Tit. III, Chap. I, art. 1 et 2) déclare la Constitution française de 1791.

Elle est permanente, c'est-à-dire qu'elle est « toujours prête à se former, des députés toujours existants, une session annuelle de plein droit, sans lettre de convocation ¹ ».

Mais il ne faut pas comprendre sous le nom de « permanence » une assemblée siégeant continuellement. Au contraire, Mounier ¹ déclarait, au nom du comité de constitution, qu'il serait dangereux de voir un corps législatif constamment réuni : il pourrait « multiplier sans mesure les lois et les règlements, ou entrer dans les détails d'administration, et empiéter sur le pouvoir exécutif ». Il proposait une session annuelle de plein droit.

L'Assemblée adopta ce point de vue puisque la Constitution parle d'une session annuelle et admet que le corps législatif puisse se trouver en vacances (Tit. III, Chap. III, Sect. II, art. 8 ; Sect. IV, art. 1, 2, 3, 4, 5, etc.). ²

En fait, ces dispositions n'étaient pas respectées. La Constituante, aussi bien que la Législative, siégeait et délibérait sans interruption.

B. 102. La Constitution polonaise de 1791 déclare (Art. VI, al. 5) : « La Diète sera censée permanente ; les représentants de la nation, nommés pour deux ans, devront toujours être prêts à se rassembler ». Remarquez la clarté et la précision de cette

¹ MOUNIER : discours dans la séance du 4 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 420-429.

² Dans les cahiers des députés aux Etats-Généraux de 1789, sept cahiers exigeaient la permanence du corps législatif et 121 sa périodicité ; « Tableau comparatif des demandes contenues dans les cahiers des trois ordres remis à MM. les députés aux Etats généraux », loc. cit., p. 26-29.

disposition : aucun doute n'est possible sur le sens que le législateur voulait donner au mot « permanence ».

C'était là une réforme très importante dans le droit constitutionnel polonais. Jusqu'alors, pour convoquer la Diète en session extraordinaire, il fallait procéder à une nouvelle élection des députés. On peut facilement s'imaginer quelles redoutables conséquences pouvait entraîner ce principe lorsqu'il s'agissait d'une décision urgente à prendre par la Diète (ainsi celle de déclarer la guerre ou de voter les subsides nécessaires pour repousser une attaque ennemie).

Le Roi eut, en 1768 ainsi qu'en 1775, l'intention de faire introduire cette réforme, mais les voisins de la Pologne l'en empêchèrent. Lors de la Grande-Diète, dans la séance du 30 octobre 1788, Félix Potocki présenta le projet d'une Diète toujours « in activitate » ; dans la séance du 5 novembre 1788, la même motion fut défendue par Bniński, député de Posnanie, et Matuszewicz.

La durée du mandat législatif est, comme dans la Constitution française, de deux ans : c'était là une disposition traditionnelle de droit constitutionnel polonais¹.

La durée de la session ordinaire est limitée par la loi² ; elle ne peut se prolonger au-delà de 100 jours. La durée de la session extraordinaire n'est restreinte par aucune disposition légale ; elle dépend du moment où les matières qui firent l'objet de sa convocation, sont épuisées³. Avant 1791, la durée de la session ordinaire était de six semaines, celle de la session extraordinaire de deux semaines. La loi énumère les cas où la Diète doit nécessairement être convoquée en session extraordinaire⁴. Cette énumération n'est pas limitative : cela résulte clairement de sa rédaction. Nous voyons que, tout en proclamant le principe moderne de la permanence de la Diète, la Constitution polonaise de 1791 met un frein aux tentatives possibles d'empiètement du pouvoir législatif sur l'exécutif, en limitant la durée de ses sessions. Elle suivait sur ce point les conseils de Rous-

¹ Elle fut posée par la loi de 1573 ; *Volumina legum*, loc. cit., t. II, p. 869.

² Loi sur les Diètes du 13 mai 1791 ; art. III.

³ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791 ; art. IV.

⁴ Voir ci-dessus § 56.

seau¹. Cette restriction se retrouve dans certaines constitutions récentes, par exemple celle du 21 mars 1911 de la république du Portugal². Elle épargna à la Pologne les effets désastreux de la réunion continuelle des deux premières assemblées de la Révolution française, sur lesquels Mounier attirait déjà l'attention de la Constituante.

II

A. 103. Après une discussion qui dura depuis le 31 août jusqu'au 10 septembre 1789, l'Assemblée Constituante adopta, par 499 voix contre 89 et 122 abstentions et voix perdues³, le système d'une assemblée unique.

Cette décision était contraire au vœu du Roi et à celui du comité de constitution.

Le Roi, dans sa déclaration du 23 juin 1789, ne permet la réunion des trois ordres que comme mesure temporaire et « pour délibérer en commun sur les affaires d'une utilité générale » (art. 7). Cette déclaration ne considère pas comme telles « les droits antiques et constitutionnels des trois ordres, la forme de constitution à donner aux prochains Etats généraux, les propriétés féodales et seigneuriales, les droits utiles et les prérogatives honorifiques des deux premiers ordres » (art. 8) ; les mesures concernant le clergé (art. 9). En outre, les délibérations seront séparées pour chaque ordre sur toute question relativement à laquelle une pareille demande sera adressée par les deux tiers d'un seul ordre et qui recevra l'assentiment du Roi (art. 10).

Le comité de constitution se prononça sur cette question par l'intermédiaire de de Lally-Tolendal⁴ et de Mounier⁵. D'après

¹ « Considérations sur le Gouvernement de Pologne », loc. cit., p. 61 : il se prononce pour une session de six semaines.

² Tit. III. Sect. I. art. 11 : « La session législative durera quatre mois » ; « Annuaire de législation étrangère », 1911, p. 346-366.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 453.

⁴ Séance du 19 août 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 353-362.

⁵ Séance du 4 septembre 1789 : « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 420-429.

lui, le Sénat devait être composé de 200 membres nommés par le Roi sur la présentation des États provinciaux ; pour y être éligible, il fallait être propriétaire foncier et âgé de 35 ans.

Les arguments du comité en faveur du système des deux Chambres étaient les suivants : a) la division du pouvoir législatif est un axiome politique sans lequel la liberté ne peut exister : « Un pouvoir unique finira nécessairement par tout dévorer. Deux se combattront jusqu'à ce que l'un ait écrasé l'autre. Mais trois se maintiendront dans un parfait équilibre, s'ils sont combinés de telle manière que quand deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre celui qui opprime, et ramène la paix entre tous ; » b) la distinction entre « les moyens propres à créer une Constitution, de ceux qui doivent la maintenir » ; c) les erreurs, la précipitation, l'enthousiasme, la séduction de l'éloquence présentent un danger moins grave par la division du corps législatif¹ ; et d) l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis.

Ce projet n'ayant pas été favorablement accueilli, divers membres en présentèrent d'autres, moins « aristocratiques ».

Malouet² voulait deux chambres « toutes deux électives, sans veto l'une sur l'autre, mais avec droit de révision par le Sénat des décrets proposés par la Chambre des représentants ».

Clermont-Tonnerre³ parlait en faveur des deux Chambres dont seule celle des députés aurait l'initiative des lois, et l'autre, le Sénat, ne pourrait qu'« examiner » les décisions de la Chambre, c'est-à-dire exprimer son opinion.

Dupont de Nemours⁴ proposait une assemblée unique, divisée pour le travail en deux Chambres, toutes deux élues par les mêmes collèges électoraux ; le Sénat aurait un veto suspensif sur les décisions de la Chambre.

¹ Discours de Virieu dans la séance du 7 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 440-442.

² Séance du 7 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 442-445.

³ Séance du 4 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 433-434.

⁴ Séance du 4 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 432-433.

Sieyès¹ lui, voulait une assemblée unique, divisée pour la discussion des décisions à prendre en trois sections ; cette assemblée devait être renouvelée par tiers tous les ans.

Plus tard, lors de la révision, Buzot² proposa encore de diviser une assemblée unique, pour la discussion des questions importantes en deux Chambres.

104. Tous ces efforts furent vains : la majorité de la Constituante, tout en comprenant les arguments de ses adversaires³, ne se laissa pas persuader.

Les principaux motifs qui militèrent en faveur de l'adoption d'une assemblée unique furent les suivants : a) le principe de la souveraineté nationale : « Le souverain est une chose une et simple, puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul ; donc le pouvoir législatif est un et simple, le souverain ne peut pas être divisé, car il n'y a pas plus deux ou trois ou quatre pouvoirs législatifs qu'il n'y a deux ou trois ou quatre souverains »⁴ ; b) le Sénat serait le germe d'une aristocratie nouvelle « aussi funeste au Roi qu'au peuple »⁵ ; c) le petit nombre commanderait au plus grand, les intérêts particuliers primeraient les intérêts généraux ; d) le système des deux Chambres doit assurer l'équilibre entre les ordres et les ordres sont confondus ; par conséquent, il n'y a plus d'intérêts divers à défendre⁶ : il n'y en a qu'un seul, celui de la nation entière ; e) on pensait que seule une assemblée unique pourrait opérer les réformes de la Révolution, que seule elle aurait la force nécessaire pour le faire.

¹ Séance du 7 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 445-447.

² Séance du 21 mai 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 463-464.

³ Discours de Dangevillers du 7 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 439.

⁴ Discours de Rabaut Saint-Etienne, cité par Dugué : « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. I, p. 368.

⁵ Discours de Dangevillers ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 439.

⁶ Thouret dans la séance du 5 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 434-436.

105. Le rejet du système des deux Chambres, par le législateur constituant français de 1789, fut une de ses plus grandes fautes¹. Il pensait qu'il suffisait de proclamer l'égalité civile, de supprimer les ordres, pour anéantir l'existence des classes. Toutefois, s'il est possible, à la faveur d'une lente évolution, d'abaisser les barrières qui, au XVIII^e siècle, séparent la noblesse, la bourgeoisie et les paysans, on ne peut, à moins d'une législation de nivellement progressif des fortunes (par l'encouragement donné à la propriété moyenne) supprimer le conflit d'intérêts entre riches et pauvres, entre le capital et le travail. Or, le système des deux Chambres tend à empêcher que la liberté des uns ne devienne l'asservissement des autres.

D'autre part, le système de l'assemblée unique a produit, lors de la Révolution, tous ses effets désastreux. Un grand nombre de décrets étaient l'œuvre de l'enthousiasme, des erreurs, des séductions de l'éloquence, de la haine plutôt que de la sagesse. Ils ont plus nui à la Révolution qu'ils ne l'ont favorisée.

B. 106. La Constitution polonaise de 1791 maintient (art. VI) le principe traditionnel du droit polonais de la division de la Diète en deux Chambres : le Sénat et la Chambre des députés.

Le Sénat était issu du Conseil du Roi, comme en Angleterre la Chambre des Lords du *Magnum Concilium*. Ce Conseil du Roi, dont nous trouvons les premières traces sous le règne de Boleslas I^{er} (992-1025), n'était composé à l'origine que de hauts fonctionnaires laïques auxquels on ajouta, plus tard, les hauts dignitaires ecclésiastiques. Ce Conseil, comme le *Magnum Concilium* anglais, ne servait, le plus souvent, que d'intermédiaire entre les rois absolus et le peuple, à la connaissance duquel il portait les décisions du monarque². En outre, il remplissait les fonctions d'organe consultatif en matière législative, administrative et judiciaire³. Au XIV^e siècle et dans les premières an-

¹ Dr CARL RICHTER : (*Staats- und Gesellschafts-Recht der französischen Revolution von 1789-1804*, Berlin 1865), en s'appuyant sur la même idée que Rabaut, vante la décision de la Constituante et appelle (t. I, p. 284) les Chambres Hautes des « vernunft- und rechtswidrige Erscheinungen ».

² SKRZYŃSKI : « Droit politique de la nation polonaise », Varsovie 1782-1784, t. I, p. 135.

³ Le Statut de Lithuanie de Sigismund I^{er} (Chap. VI, art. IV) est aussi rédigé dans ce sens.

nées du XV^e siècle encore, nous voyons que pour le Roi la décision du Conseil n'était nullement obligatoire. Plus tard même, lorsque la noblesse eut reçu le droit de participation au pouvoir et que le Conseil se fut transformé en Sénat, il garda, jusqu'à la loi de 1505, l'empreinte de son origine : il demeura un organe purement consultatif.

La Chambre des députés était issue des diétines. En 1404, nous voyons pour la première fois le roi demander l'assentiment de la noblesse, assemblée dans les diétines de chaque « Terre » ou « Palatinat », pour la levée des subsides. Dans la seconde moitié du XV^e siècle, la noblesse, au lieu de donner son assentiment directement par les diétines, commence à le faire indirectement par ses mandataires.

107. La Constitution du Trois Mai tout en maintenant le système des deux Chambres, le réforma surtout quant aux rapports des Chambres entre elles et quant à la composition du Sénat.

Nous ne dégagerons ici que les principes généraux et fondamentaux de cette réforme, dont nous aurons encore l'occasion de parler plus loin d'une manière plus détaillée.

Tout d'abord, en ce qui concerne la composition du Sénat — recruté jusqu'ici par voie de nomination du Roi seul (jusqu'à la Diète de 1773-1775), ou du Roi et du Conseil — elle pose à sa base le principe électif¹. Les Sénateurs (sauf les Ministres et les Evêques) seront élus au nombre de trois par les mêmes collèges électoraux que les députés (par les diétines), et le Roi devra en choisir un pour chaque poste vacant. Désormais, il n'y a plus d'« ordre sénatorial » distinct : le Sénateur est le représentant de la nation au même titre que le député. La Constitution de 1791 pose donc à la base de la composition du Sénat un principe essentiellement démocratique.

En outre, elle fixe² le nombre de ses membres qui, jusqu'ici, était illimité : il devra correspondre à la moitié de ceux de la Chambre des députés, c'est-à-dire qu'il sera de 102.

Quant aux rapports entre les deux Chambres, la Grande-Diète

¹ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. IV.

² Loi du 2 novembre 1791 ; *Volamina legum*, loc. cit., t. IX, p. 326.

était loin de consacrer, dans leurs attributions respectives, le principe de l'égalité.

Le Sénat n'a pas l'initiative des lois¹, il n'a pas, comme dans les Pays-Bas², le droit d'amendement. Il ne peut qu'adopter ou rejeter une loi ; mais même ici son droit est limité. La Constitution distingue suivant qu'il s'agit des (art. VI, al. 3) « lois générales », c'est-à-dire des lois constitutionnelles, civiles, pénales et des contributions permanentes ; ou des « arrêtés des diètes », c'est-à-dire de toutes les autres lois et décrets. Dans les deux cas, le vote du Sénat est indispensable pour transformer en une loi un projet adopté par la Chambre. Quant aux lois générales, le Sénat jouit d'un veto suspensif jusqu'à la suivante³ législature. Toutefois, ce droit est restreint en ce sens que pour l'exercer il doit rejeter la loi par un nombre de voix égal à celui qui est nécessaire pour son adoption. S'il s'agit, par exemple, d'une loi pénale qui doit être adoptée par les deux tiers des votants, le Sénat, pour exercer son veto, devra la rejeter par les deux tiers des voix de ses membres ayant pris part au scrutin. Quant aux « arrêtés des Diètes », ils sont portés devant le Sénat immédiatement après le vote de la Chambre. Les voix, des deux Chambres additionnées décideront si le projet sera adopté. Le Sénat aura, par conséquent, cas échéant, un veto absolu à leur égard, mais seulement lorsqu'il y a à la Chambre une minorité assez forte contre le projet. Ainsi, pour que la guerre soit déclarée, il faut que les deux tiers des votants donnent leur assentiment ; le nombre des membres de la Diète étant de 306 (204 plus 102), la déclaration de guerre, à supposer que tous les membres soient présents, devra être adoptée par 204 voix ; pour que le Sénat puisse la rejeter, il suffira que 103 votants se prononcent contre le projet.

108. Un des buts principaux du système des deux Chambres est la protection des droits de la minorité contre le despotisme de la majorité. Si les Chambres Hautes recevaient des attributions égales à celles des Chambres de députés, la minorité dic-

¹ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XII.

² DEMOMBYNES : « Constitutions européennes ». Paris 1881, t. I, p. 232.

³ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XVI.

terait des lois à la majorité ; elle pourrait rendre impossible toute réforme qui lui porterait préjudice, tout en étant très avantageuse à la nation. Pour protéger la minorité, il suffit donc de donner à la Chambre Haute des attributions telles que, sans être égales à celles des députés, elles soient aptes à prévenir toute oppression.

Cela est si vrai que, dans les pays où une égalité d'attributions quasi-absolue est formulée entre les deux Chambres (par exemple en France), celle des députés, pour vaincre les résistances du Sénat, recourt à des moyens détournés et illégaux en insérant ses réformes dans le budget¹. En fait donc, sinon en droit, l'égalité des attributions des deux Chambres n'existe plus.

Il nous semble que le système des deux Chambres dans la Constitution polonaise de 1791 répondait parfaitement à son double but : assurer la prépondérance de la majorité tout en garantissant la minorité contre sa toute-puissance. Sur certains points, ce système était même supérieur aux lois récentes de l'Angleterre et du Portugal. Le Parliament Act de 1911² prive la Chambre des Lords de tout pouvoir en matière financière, en matière de money bill, défini par l'art. 4 (4). Cela présente non seulement le danger signalé par Esmein³, mais c'est encore une injustice grave pour cette minorité qui supporte une très grande partie des dépenses publiques. Nous rappelons sur ce point la mesure adoptée par le législateur constituant polonais de 1791 qui, en distinguant les contributions permanentes des contributions temporaires, avait donné au Sénat, vis-à-vis des premières, un veto suspensif et vis-à-vis des secondes, un veto absolu, au cas où la volonté des membres de la Chambre serait partagée.

Dans le système très intéressant de la Constitution portugaise

¹ BARTHÉLEMY : « Les résistances du Sénat », p. 396-397 ; *Revue du droit public*, 1913, p. 382 et s.

² *Annuaire de législation étrangère*, 1911, p. 17-19.

³ « Ce système présente un grand danger... en ce qu'il peut lui donner, par une extension facile, le même pouvoir sur d'autres parties de la législation. Il est aisé d'introduire dans une loi de finances... des dispositions étrangères » ; ESMEIN : « La Chambre des Lords et la Démocratie », p. 615. « Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques », 1910, t. II.

du 21 mars 1911¹, les lois, d'après nous, ne sont pas suffisamment garanties contre les mesures irréflechies et hâtives du Congrès. Tout d'abord, la règle de délibération séparée n'est pas respectée. Si un amendement fait par une des Chambres n'est pas accepté par l'autre (Tit. III, Sect. I, art. 33), si un projet adopté par l'une est rejeté par l'autre (Tit. III, Sect. I, art. 34), le Congrès se réunit en séance plénière pour discuter à nouveau la question et décider si l'amendement ou le projet sera rejeté ou non. Les lois ne sont donc pas garanties contre la séduction de l'éloquence, de l'enthousiasme, etc. Nous savons que, dans la Constitution polonaise de 1791, les projets sont toujours discutés séparément par les deux Chambres : les voix seules sont additionnées ; le vote a lieu comme s'il se passait en séance plénière.

En outre, tout projet adopté par une des Chambres est réputé loi si l'autre ne se prononce pas contre (Tit. III, Sect. I, art. 32), « au plus tard dans la session législative qui suit celle » dans laquelle la décision a été prise par la première. Par conséquent, dans la Constitution portugaise, la minorité peut faire une loi oppressive pour la majorité et réciproquement.

III

A. 109. Les 745 membres de l'Assemblée Nationale (Tit. III, Chap. I, Sect. I, art. 1) sont, conformément au principe de la souveraineté nationale, représentants de la nation entière, et tout mandat impératif est prohibé² (Tit. III, Chap. I, Sect. III, art. 7).

Les membres de l'Assemblée nationale sont élus sur la triple base (Tit. III, Chap. I, Sect. I, art. 2, 3, 4, 5) du territoire, de la population (active) et de la contribution directe. 247 sont attachés au territoire, c'est-à-dire que chaque département (sauf Paris) en nomme trois. 249 sont attribués à la population, c'est-à-dire que « la masse totale de la population active (électeurs)

¹ « Annuaire de législation étrangère », 1911, p. 346-366.

² Voir le discours de Mounier dans la séance du 4 septembre 1789 : « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 420-429.

du royaume est divisée en deux cent quarante-neuf parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il y a de parts de population¹. 249 sont attachés à la contribution directe : la somme totale de la contribution directe du royaume est divisée en 249 parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il paye de parts de la contribution.

Les motifs qu'avancait le comité de constitution en faveur de cette triple base, étaient les suivants² : a) on établissait grâce à elles « une représentation exactement proportionnelle entre toutes les parties du royaume, en y faisant entrer tous les éléments dont elle doit nécessairement se composer » ; b) on fixait « un mode constitutionnel, dont le principe, demeurant inaltérable et permanent, se prêtait toujours, dans l'application, à toutes les variations de la population et des contributions » ; c) il était « juste que le pays qui contribue le plus aux besoins et au soutien de l'établissement public, ait une part proportionnelle dans le régime de cet établissement » ; d) on pensait encourager ainsi les provinces à acquitter des contributions. Le constituant de 1789 considérait que la population seule ne pouvait servir de base à la représentation comme « un élément trop variable », et aussi à raison de « l'inégalité de la population dans les diverses parties du royaume »³.

110. Cette triple base de la représentation dans la Constitution française de 1791, vantée par M. Duguit⁴ partisan de la représentation professionnelle des intérêts, était contraire au principe de la souveraineté nationale, d'après lequel le nombre des députés à choisir doit être proportionnel à la seule population⁵. Autrement « il y aurait incontestablement une représentation particulière de certains intérêts ou de certaines classes⁶ ».

La Constitution de 1791 (Tit. III, art. 1) dit : « La souve-

¹ « Instruction sur la formation des Assemblées représentatives et des Corps administratifs », § 3.

² Discours de Thouret dans la séance du 29 septembre 1789 ; Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 527-532.

« Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 97-98.

⁴ « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. I, p. 391.

⁵ En France, on tient compte même du nombre des étrangers résidents.

⁶ A. ESMEN : « Éléments de droit constitutionnel », loc. cit., p. 306-307.

raineté... appartient à la nation, aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice », et, contrairement à ce principe, elle admet, comme si la souveraineté ne résidait que dans le corps électoral, que le nombre de députés doit être proportionnel, non à la population, mais au nombre des électeurs.

Il y avait donc dans les dispositions ci-dessus deux contradictions évidentes avec les règles fondamentales de la Constitution.

On pourrait critiquer encore le nombre trop élevé des membres de l'Assemblée¹. Un corps législatif trop nombreux, surtout s'il n'est pas divisé en deux Chambres, devient plus facilement victime de l'irréflexion, de l'enthousiasme ou de l'influence d'une minorité peu importante. La Constituante et la Législative devaient en faire une triste expérience².

B. 111. Le nombre des députés, à l'origine illimité, ne fut fixé que par la loi de 1552. Il varia souvent. Avant le premier démembrement, il était de 176, plus tard de 177, répartis d'une manière inégale entre les trois provinces : la Grande-Pologne en élisait 66, la Petite-Pologne 57, la Lithuanie 54. Ces députés étaient élus, au nombre de deux, par la diétine de chaque district³.

D'après la loi⁴ du 2 novembre 1791, le nombre des députés fut fixé à 204, c'est-à-dire 68 de chacune des trois provinces⁵.

La Constitution adoptée par la Grande-Diète, place par conséquent à la base de la représentation le principe caractéristique des Etats fédératifs. Ce n'est ni la population, ni le territoire qui forment cette base, mais chacune des trois provinces. C'était, comme nous l'avons dit, le principe traditionnel du droit constitutionnel polonais.

¹ Aujourd'hui la plus nombreuse est la Chambre des Communes (670 députés) ; ensuite viennent les Chambres : autrichienne (516), italienne (506), française (plus de 500), celle de Prusse (443) et la Douma russe (412).

² ARTHUR YONGE : « Voyages en France », loc. cit., t. I, p. 353, t. II, p. 123 et s. ; H. TAINÉ : « La conquête jacobine », Paris 1881, p. 107.

³ Statut de Lituanie, art. 2 ; CZACKI : « Des lois de Lituanie et de Pologne », loc. cit., t. I, p. 297-298.

⁴ Volumina legum, loc. cit., t. IX, p. 326.

⁵ M. Balzer se trompe en écrivant que l'ancien chiffre de 177 est maintenu : « Les réformes sociales et politiques de la Constitution du Trois Mai », loc. cit., p. 481.

112. En parlant des 204 membres de la Chambre des députés nous n'avons parlé que des députés de la noblesse. Depuis 1505, il n'y avait à la Diète polonaise aucun représentant des bourgeois. La Grande-Diète rompit avec cette exclusion en donnant aux villes le droit d'élire 22 mandataires qui peuvent toujours prendre la parole¹ dans les questions relatives aux villes, à leurs intérêts, au commerce, à l'industrie, etc. Cette disposition était, en pratique, interprétée extensivement. C'est ainsi que, lorsqu'il s'agit de réformer la situation des Juifs, on admit, dans la séance du 19 janvier 1792², sur la demande préalable des députés bourgeois, trois d'entre ces derniers au sein de la députation chargée d'élaborer un projet de loi sur cette matière.

La Diète de Quatre-Ans n'a donc pas proclamé, contrairement à la Constituante, l'abolition des ordres ; elle ne pouvait le faire comme nous l'établirons plus loin, lorsque nous parlerons des droits individuels.

Nous ne nous arrêterons ici que sur quelques faits.

D'abord, comme nous l'avons dit, la Diète polonaise n'était composée que de la noblesse. C'est celle-ci qui prend la première l'initiative d'ouvrir aux bourgeois la voie au pouvoir. Au mois de novembre 1789, le député Niemcewicz en parle le premier³, appuyé par Suchodolski, député de Chelm, et le prince Czartoryski.

Ensuite, en parlant de la bourgeoisie polonaise au XVIII^e siècle, il ne faut pas perdre de vue qu'elle était loin de jouer le même rôle que le Tiers Etat en France⁴. Il n'y avait que 500,000 bourgeois chrétiens en 1791⁵ en Pologne, c'est-à-dire moins que de gentilshommes⁶ (plus de 725,000). Son degré de civilisation,

¹ Loi du 18 avril 1791, art. II, chiffre 3^o.

² SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande-Diète », loc. cit., p. 333.

³ KALINKA : « La Diète de Quatre-Ans », loc. cit., t. I, p. 588.

⁴ « Ce qu'on appelle bourgeoisie en Pologne se réduit à peu près aux marchands de Varsovie et de Cracovie ; car dans tout ce qu'il plaît aux Polonois d'appeler ville, on ne rencontre guère que des Juifs, quelques marchands Grecs, Arméniens, Italiens, François et Allemands » ; MÈNÈR DE LA TORRE : « Histoire de la prétendue révolution de Pologne en 1791 », loc. cit., p. 65.

⁵ KORZON : loc. cit., t. I, p. 312.

⁶ KORZON : loc. cit., t. I, p. 150.

son genre de vie ne la distinguait presque pas des paysans, excepté dans les villes les plus importantes.

Enfin, les droits que la Diète de Quatre-Ans a conférés aux bourgeois les ont entièrement satisfaits. L'enthousiasme qu'ils ont montré en est une preuve évidente. Les bourgeois ont obtenu en 1791 tout ce qu'ils voulaient et pouvaient alors obtenir.

113. Une autre réforme de grande importance faite par la Grande-Diète est l'abolition du mandat impératif avec toutes ses conséquences ; la proclamation du principe, universellement admis¹ aujourd'hui, que le député est représentant de la nation entière.

La Constitution déclare (art. VI, al. 8) : « Le pouvoir législatif ne pouvant être exercé par tout le corps des citoyens, et la Nation se suppléant elle-même par ses Représentans ou Nonces librement élus ; statuons que les Nonces nommés dans les diétines, réunissant dans leurs personnes le dépôt sacré de la confiance publique, doivent, en vertu de la présente Constitution, être envisagés comme les Représentans de la Nation entière (souligné dans le texte), tant pour ce qui concerne la législation, que pour ce qui a trait aux besoins de l'Etat en général ».

Le premier pas vers cette importante réforme, dont une des conséquences fut l'abolition du mandat impératif, fut fait, à la Diète de Convocation de 1764, par la réforme des Czartoryskis qui défendit aux députés de prêter le serment de suivre aveuglément les instructions reçues de leurs électeurs².

Au mois de mars 1791, Kicinski fit adopter par la Grande-Diète l'abrogation de tout mandat impératif³. Les instructions données aux députés sont toutefois maintenues, mais avec un

¹ Toutefois, encore aujourd'hui, certains juristes distingués défendent l'opinion contraire : M. le prof. Iwanowski (« Cours de droit constitutionnel » en russe, 1908), la considère comme une simple fiction. D'après lui la nation est composée des classes sociales « qui se distinguent par leurs traits caractéristiques propres... les représentants de ces classes auront les mêmes traits : ils représenteront non pas la nation entière, mais seulement ces classes qui les ont élus. Les représentants des partis de la gauche ne peuvent donc pas représenter en même temps des partis de la droite qui ont voté contre eux... »

² Volumina legum, t. VII, p. 18.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 125, correspondance du 26 mars 1791 de Varsovie.

caractère simplement indicatif, non obligatoire¹ ; le député doit voter non selon le désir de la diétine qui l'a élu, mais selon la volonté présumée de la nation entière. En un mot, la Constitution polonaise posa le principe fondamental du gouvernement représentatif².

SECTION II — L'ÉLECTORAT

I

A. 114. La Constituante adopta l'idée de Sieyès d'établir une distinction entre les citoyens actifs et passifs. Seuls les premiers jouissent des droits électoraux³.

Pour être citoyen actif, il faut remplir plusieurs conditions (Tit. III, Chap. I, Sect. II, art. 2) : 1^o il faut être né ou devenu Français ; 2^o il faut avoir vingt-cinq ans accomplis ; 3^o il faut être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis un an⁴. Nous n'avons rien de spécial à dire quant à ces trois conditions : elles se retrouvent dans toutes les Constitutions. En outre, 4^o il faut être inscrit dans la municipalité de son domicile, au rôle des gardes nationales : cette disposition avait pour but « d'apprendre... que dans un Etat libre, tout citoyen est soldat⁵ » ; 5^o il faut avoir prêté le serment civique.

Enfin, la condition la plus importante, puisque la plus contestée, était celle 6^o qui exigeait le paiement, dans un lieu quelconque du royaume, d'une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail.

¹ Constitution, art. VI, al. 1 ; loi sur les diétines du 21 mars 1791.

² Le Chancelier Ocieski, dans sa lettre du 18 janvier 1551 (ms. Bibl. des Zaluskis. N. 485, cité par Czacki, loc. cit., t. I, p. 326) écrivait : « Je suis d'avis que les députés sont les élus des palatinats et des représentants de la République entière ; autrement tout palatinat serait une République distincte et il n'y aurait pas aux Diètes des accords entre les palatinats, mais entre les nations, de quoi que Dieu veuille nous garder ».

³ Décret des 22 décembre 1789-janvier 1790, Sect. I, art. 2 : « Les citoyens actifs, c'est-à-dire ceux qui réuniront les qualités qui vont être détaillées ci-après, auront seuls le droit de voter ».

⁴ Décret du 22 décembre 1789, Sect. I, art. 3, chiffre 3.

⁵ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 100.

115. La contribution directe de la valeur de trois journées de travail, c'est-à-dire une contribution dont le montant était variable dans les différentes parties du royaume, suivant la valeur des salaires respectifs des journaliers, ne pouvait jamais excéder vingt sous¹.

Les motifs qui ont fait adopter ce léger cens furent exposés, au nom du comité de constitution, par Mounier² et Desmeuniers³. On considérait comme conforme aux principes, d'accorder au plus grand nombre possible de citoyens le droit d'influer, par leurs suffrages, sur le gouvernement, en ne voulant en exclure que les mendiants, c'est-à-dire en ne considérant cette disposition que comme une mesure contre la corruption.

La droite de la Constituante, aussi bien que la gauche, n'était pas satisfaite de cette disposition.

Dupont disait⁴ : « Pour être électeur, il faut avoir une propriété, il faut avoir un manoir. Les affaires d'administration concernent les propriétés, les secours dus aux pauvres, etc. ; nul n'y a intérêt que celui qui est propriétaire ».

Malouet soutenait⁵ : « Le gouvernement le mieux ordonné est... celui dans lequel les propriétaires seuls, influent, car ils ont, comme les non-propriétaires, un intérêt égal à la sûreté et à la liberté individuelle, et ils ont, de plus, un intérêt éminent au bon régime des propriétés. »

La gauche, aussi bien dans que hors de l'Assemblée, appuyait ses critiques, non comme ses adversaires, sur l'utilité générale, mais sur les principes proclamés par la Déclaration des droits (art. 1, 6) et sur la théorie que le droit de suffrage est un droit individuel.

C'est ainsi qu'elle interprétait la pensée de Rousseau, bien que celui-ci, parlant de l'élection des chefs, disait, avec suffisamment de clarté, que celle-ci est une fonction sociale, non un droit

¹ Décret des 15-16 janvier 1790, chiff. 1 ; Décret des 11-12 février 1790.

² Séance du 4 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 422.

³ Séance du 20 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 72.

⁴ Séance du 22 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 82.

⁵ Séance du 8 août 1791 ; Burnez et Roux : loc. cit., t. XI, p. 237-247.

individuel, et que, par conséquent, elle peut être restreinte¹.

Robespierre² affirmait : « Tous les citoyens, quels qu'ils soient, ont droit de prétendre à tous les degrés de représentation... La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple. Chaque individu a donc droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé; et à l'administration de la chose publique qui est la sienne. Sinon, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droits, que tout homme est citoyen. » Plus tard, dans la séance du 25 janvier 1790, il présentera une motion tendant à l'établissement du suffrage universel. L'abbé Grégoire regardait³ ce léger cens comme consacrant l'aristocratie des riches. Duport pense⁴ qu'il est contraire à la Déclaration des droits. Legrand disait⁵ : « Le paiement d'une imposition ne doit être exigé dans les assemblées primaires que comme preuve de cité ; la pauvreté est un titre, et quelle que soit l'imposition, elle doit être suffisante pour exercer les droits du citoyen ». Pétion de Villeneuve soutient aussi⁶ la thèse que la « représentation est un droit individuel ».

En dehors de la Constituante, Camille Desmoulins disait⁷ : « Que voulez-vous dire avec ce mot de citoyen actif tant répété ? Les citoyens actifs, ce sont ceux qui ont pris la Bastille. » Et Loustalot écrivait⁸ : « Français ! car désormais je ne puis appeler citoyens des hommes destinés à l'esclavage ; Français, vous vous n'avez été libres que peu de jours ; troublés par les horreurs de l'anarchie, ces jours ne vous ont peut-être point appris

¹ « Du contrat social ou principes du droit politique », Paris 1791, liv. IV, chap. III « Des élections » et liv. III, chap. III, p. 103 : « Le souverain peut... commettre le dépôt du gouvernement à tout le peuple ou à la plus grande partie du peuple ».

² Séance du 22 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 81.

³ Séance du 22 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 81.

⁴ Séance du 22 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 81.

⁵ Séance du 20 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 72.

⁶ Séance du 17 novembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. II, p. 192.

⁷ « Révolution de France et de Brabant », p. 108, 112.

⁸ Bucnez et Roux : loc. cit., t. III, p. 430 et s.

à aimer assez votre liberté, pour la défendre contre vos représentants ».

116. Avant de passer à l'examen de cette disposition, remarquons que l'opposition des partis de la gauche se basait surtout sur les principes proclamés dans la Déclaration des droits. Elle démontre, par conséquent, l'erreur énorme commise par la Constituante, en publiant, avant la Constitution qui devait y apporter de nombreuses restrictions, un ensemble de principes généraux et abstraits qui donnèrent et devaient donner lieu à des interprétations erronées de la part de ceux qui voulaient en profiter pour parvenir au pouvoir. Aux yeux des ardents révolutionnaires toute disposition un peu plus modérée de la Constituante, était une violation de ces principes sacrés.

En examinant ce léger cens fixé par le législateur constituant français de 1789, nous voyons qu'il était beaucoup trop minime.

On donnait à 4,298,360 hommes¹, c'est-à-dire à 16,5 % de la population totale, dont plus des trois quarts ne savaient ni lire ni écrire², le droit de vote dans les assemblées primaires. D'une part, on donnait les droits électoraux à la classe laborieuse qui bientôt finit par cesser de remplir ses fonctions, trop absorbantes pour elle et dont elle ne saisissait pas encore bien le sens. D'autre part, on livra ainsi les assemblées primaires aux ambitieux, factieux et intrigants qui, par la corruption ou par l'éloquence démagogique, guidaient cette foule sans lumières suffisantes : « Ce sont quelques hommes animés par l'intrigue, qui vont colporter dans les assemblées primaires, les principes de turbulence dont ils sont possédés... Comment sont composés les corps électoraux les plus voisins de nous ? Sont-ce des artistes qu'on y a vus ? Non. Sont-ce des agriculteurs ? Non. Sont-ce des artisans ? Non. Sont-ce des libellistes, des journalistes ? Oui³. » Ce

¹ Décret des 28-29 mai 1791. Tit. I, art. 3.

² Voir TAINÉ : « Les origines de la France contemporaine. La Révolution », Paris 1878, t. I, p. 185.

³ Discours de Barnave, séance du 11 août 1791 (Buche et Roux, loc. cit., t. XI, p. 278-282) ; voir encore le discours de Chapelier du 12 août 1791 (Idem, t. XI, p. 287-288) ; Mercure de France, N° du 3 septembre 1791 : TAINÉ : « La conquête jacobine », loc. cit., p. 78-93.

léger cens imposé par la Constituante présentait encore un autre inconvénient. Dans de nombreuses provinces, surtout celles du nord-ouest, dans le Doubs, dans l'Artois et les provinces avoisinantes, les provinces du Berry, de l'Orléanais, du Poitou, etc., où la grande majorité des paysans ne payait pas de contributions directes, certains députés¹ comptèrent que, sur mille habitants, il n'y aurait que quatre citoyens actifs.

Le degré de civilisation en France au XVIII^e siècle — et cela est vrai surtout en ce qui concerne les couches profondes de la nation — n'était pas meilleur qu'en Angleterre ou dans d'autres pays à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e. Par conséquent, les droits électoraux ne pouvaient y être plus étendus que dans ces pays-là : l'instruction n'était alors le privilège que des gens ayant quelque fortune.

C'est la raison pour laquelle il nous serait difficile, en cherchant parmi les Constitutions de cette époque-là, d'en découvrir une seule qui n'exige pas de l'électeur, soit une propriété territoriale, soit un cens très élevé. Sans parler des lois anglaises d'après lesquelles tout électeur devait posséder « une terre ou une tenure libre d'un revenu annuel de 40 Shillings² », presque toutes les Constitutions des Etats-Unis, dans la période 1776-1796, exigent³ que l'électeur ait une propriété mobilière ou immobilière d'une valeur déterminée (généralement de 40 Shillings pour les immeubles et de 40 livres sterling pour les biens meubles) ou d'une étendue déterminée (50 acres). De même, la Constitution de Wurtemberg⁴ du 4 février 1815 n'accorde (art. 1) les droits électoraux qu'aux seuls propriétaires d'un immeuble d'un re-

¹ Discours de Robespierre du 25 janvier 1790 : de Bengy de Puy-Vallée du 5 novembre 1789 : « Réimpression de l'ancien *Moniteur* », t. II, p. 135 : TAINE : « La conquête jacobine », loc. cit., p. 43.

² Stat. 8. Henri IV, c. 7 ; Stat. 18. Geo. II, c. 18, sect. I ; DUFAY, DEVERGIER et GUADET : « Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales », Paris 1823-1825, t. I, p. 420-421, 433-434.

³ Celle de Massachusetts (2^e partie, chap. 1, sect. III, art. 4) ; de Connecticut : de New-York (art. 7) ; de New-Jersey (art. 4) ; de Pensylvanie (chap. II, art. 6) ; de Maryland (art. 2) ; de Caroline du Nord (art. 8, n'exige que le paiement d'impôt) ; de Caroline du Sud (art. 13) ; de Géorgie (art. 9) ; de Tennessee (Tit. III, art. 1).

⁴ DUFAY, DEVERGIER et GUADET : op. cit., t. II, p. 270.

venu annuel d'au moins 200 florins. Les Constitutions¹ des cantons suisses de 1803 exigent que tout électeur possède, soit une propriété territoriale d'une valeur de 200 à 1000 livres, soit une créance hypothécaire de 300 à 1000 livres. Nous avons vu, d'ailleurs, qu'aujourd'hui il y a encore un grand nombre d'Etats qui maintiennent le régime censitaire². En comparant le chiffre des électeurs primaires en France, en 1789, avec celui des Etats modernes, nous trouverons une preuve de plus à l'appui de ce qui précède. Nous savons que 16,5 % de la population totale jouissent des droits électoraux en France, alors qu'en 1912³ ce chiffre était en Roumanie de 1,5 %, au Japon de 3,2 %, en Hongrie de 6,2 %, en Hollande de 12,8 %, en Angleterre de 15,8 %, en Suède de 17 %, au Danemark de 17,3 %, en Autriche de 19,7 %, en Allemagne de 21,4 %, en Italie de 22 %, en Belgique de 22,1 %, en Bulgarie de 22,4 %, en Suisse de 22,5 %, en Espagne de 23,5 %, en France de 27,9 %, en Norvège de 33,1 %, en Finlande de 42,8 %, en Australie de 44,9 %.

Il nous semble qu'en vertu de ce qui précède, nous sommes autorisé à affirmer que la Constituante, en exigeant un cens beaucoup trop léger, devançait son époque, abandonnait « à la classe la plus nombreuse et la moins éclairée, la première et la plus importante fonction du système électoral⁴ », introduisait un système qui pouvait devenir dangereux pour son œuvre. En un mot, elle fixa pour l'exercice du droit de suffrage politique des conditions qui apparaissent clairement comme une de ses plus grandes fautes.

B. 117. Avant les réformes de la Grande-Diète, c'est le principe du droit de suffrage universel et direct qui était admis en

¹ Constitutions : du canton d'Argovie (Tit. I, art. 2) ; de Berne (Tit. I, art. 4) ; de Fribourg (Tit. I, art. 4) ; de Lucerne (Tit. I, art. 4) ; de Saint-Gall (Tit. I, art. 2) ; de Schaffhouse (Tit. I, art. 4) ; de Soleure (Tit. I, art. 4) ; du Tessin (Tit. I, art. 3) ; de Thurgovie (Tit. I, art. 2) ; de Vaud (Tit. I, art. 3) ; de Zürich (Tit. I, art. 4) ; etc. DURAN, DUVERGIER et GRADIER : loc. cit., t. II, p. 389-438.

² Voir ci-dessus, § 100.

³ Annuaire de législation étrangère, 1912, p. 157.

⁴ AL. LAMETH : Histoire de l'Assemblée Constituante, Paris 1828, t. I, p. 223.

Pologne : tous les citoyens (gentilshommes) du palatinat, de la « terre » ou du district, parvenus à un âge déterminé par la loi (dix-huit ans¹), réunis en diétine, élaient leurs députés à la Diète.

Il est vrai que certaines lois anciennes exigeaient, comme condition nécessaire à la qualité d'électeur, une propriété quelconque (par exemple la loi de 1611), mais elles n'étaient presque jamais appliquées et la loi de 1768 les abrogea² expressément.

Quoique la noblesse formât, encore au XVIII^e siècle, la classe la plus cultivée de la nation, elle comprenait dans son sein un grand nombre (près de la moitié) de gens qui, par leur intelligence, leur mode de vie, ne se distinguaient presque pas des paysans ou de la petite bourgeoisie. Certains auteurs³ établissent que dans certains palatinats, par exemple celui de Couïavie, il n'y avait dans les diétines que le 10 % des gentilshommes qui fussent aptes à exercer leurs fonctions.

La majorité, sans lumières suffisantes, était guidée par les grands seigneurs⁴, dont elle dépendait économiquement, ou par l'argent des puissances voisines. Elle ne pensait qu'à son intérêt ou à celui de ceux dont elle dépendait. Souvent, pour faire passer un candidat, elle transformait en un champ de bataille le lieu de réunion de la diétine. Faire participer, en Pologne au XVIII^e siècle, toute la noblesse à l'exercice du droit de suffrage, c'était, en fait, livrer le pays au pouvoir de quelques magnats ou d'une cour étrangère.

¹ SKRZETUSKI : « Droit politique de la nation polonaise », loc. cit., t. I, p. 231.

² Volnina legum, loc. cit., t. VII, p. 34.

³ BALZER : « Les réformes sociales et politiques de la Constitution du Trois Mai », loc. cit., p. 250. Un des voyageurs anglais écrivait : « La multitude de ces gentilshommes indigens est une des sources des malheurs de la Pologne ; aussi le roi qui est plein de considération pour la constitution anglaise, souhaitoit-il qu'on insérât dans le nouveau code une loi semblable à celle qui règle chez nous les élections des comtés... » ; WILLIAM COXE : « Voyage en Pologne, Russie, Suède, Danemarck, etc. », traduit de l'anglais par P.-H. Mallet, Genève 1786, t. I, p. 86.

⁴ En Angleterre, encore en 1815, 471 membres des Communes devaient leur siège à 267 grands seigneurs, et 171 étaient seulement élus en réalité ; ADFIELD : « The representative history of Great Britain and Ireland », 1818, t. VI, Appendix ; cité par OSTROGORSKI : « La démocratie et l'organisation des partis politiques », Paris 1903, t. I, p. 17.

D'ailleurs, la corruption, les élections tumultueuses et sanglantes avaient lieu non seulement en Pologne. En Angleterre, sir Robert Walpole disait qu'il connaissait le prix de toute vertu, et les élections s'y faisaient « au milieu des rixes, des cabales, des combats sanglants, du tumulte de l'ivresse... la populace y vend publiquement son suffrage¹ ». En Suède, la corruptibilité était proverbiale. En Russie, Catherine, alors grande-duchesse, recevait de l'argent anglais, et le prince Repnin, son ambassadeur à Varsovie, de même que Kayserling, étaient payés par Stanislas-Auguste. En Allemagne, Frédéric II disait : « Point d'argent, point de prince d'Allemagne » et créait la ligue contre Joseph II. En France, la situation n'était pas meilleure.

118. Depuis longtemps, on proclamait la nécessité d'une réforme qui posât des conditions de propriété à l'exercice des fonctions d'électeur. En 1764, on adopta, pour le seul palatinat de Braclaw², une loi qui disait : « Les non-propriétaires, les administrateurs des biens du roi et des biens des nobles, de même que les gentilshommes qui restent au service militaire sont privés du droit de vote aux diétines. Un « jacobin » polonais, Kollontay³ écrivait : « Le marchand ira toujours chercher des revenus..., le paysan la liberté... En fuyant, le marchand emportera avec lui et son industrie et ses richesses... ; le paysan son travail et ses mains, c'est-à-dire qu'en quittant une mauvaise et injuste patrie, il emportera avec lui tout ce qui pourra le rendre riche et heureux ailleurs. Mais, par contre, le propriétaire foncier, en perdant sa patrie, cesse d'un seul coup de jouer le premier rôle ; s'il quitte sa patrie il doit faire le sacrifice de toute son existence... et s'il n'a pas le courage de le faire, il faudra qu'il devienne un lâche esclave qui aura à gémir sous le

¹ DE LA CROIX : « Constitutions des principaux États... ». Paris 1791. t. II. p. 307 ; la principale fonction du « whip » au XVIII^e siècle en Angleterre était de corrompre les députés ; aujourd'hui, aux États-Unis, on compte, d'après des enquêtes spéciales, que 11 % des électeurs au moins sont corruptibles ; les sièges au Sénat y sont achetés d'une manière à peine déguisée : OSTROGORSKI : op. cit., t. I. p. 128, 436 ; t. II, p. 323, 510.

² Volumina legum, loc. cit., t. VII. p. 34.

³ L'abbé HUGUES KOLLONTAY : « Oeuvres choisies », éd. Gracovie 1912. p. 137.

joug de la puissance de l'usurpateur. Il s'ensuit que le gouvernement futur de la République doit être composé des seuls propriétaires fonciers¹.

Les « Principes pour l'amélioration de la Constitution » de 1789, rédigés par Ignace Potocki et présentés à la Diète dans la séance du 17 décembre 1789, disaient que les députés sont élus aux diétines (art. II) composées des « propriétaires fonciers et hypothécaires, et leurs enfans ». Lors de la discussion sur cette question, le député de Braclaw, Wawrzeccki affirmait que « la naissance fait un homme gentilhomme, mais seule la propriété en fait un citoyen ». Lui et l'évêque de Kamiéniéztz, Krasinski, démontraient que c'était là le principe général qui avait prévalu jusqu'en 1768. Malgré une vive opposition du parti Branicki, l'article fut adopté et inscrit, dans le Projet du comité de réforme de 1790 (art. XII), comme une loi fondamentale.

Il passa aussi dans la loi sur les diétines du 24 mars 1791 (art. XII) qui fixe les conditions de l'exercice du droit de vote. Celles-ci sont les suivantes : 1) il faut avoir 18 ans révolus ; 2) il faut être soit un propriétaire foncier, soit un fils du propriétaire payant un impôt direct à n'importe quel taux ; 3) le droit de vote est encore accordé aux frères qui succèdent à leur père dont la propriété foncière n'est pas encore partagée entre eux ; 4) le droit de vote aux diétines est accordé de même aux « Propriétaires hypothécaires » payant 100 florins polonais de l'impôt du dixième ; 5) aux « possesseurs » (fermiers) à titre viager qui payent cet impôt au même taux ; 6) aux militaires, en temps de paix, qui ont une des propriétés ci-dessus mentionnées, s'ils se trouvent en congé lors des élections.

Dans les diétines des villes² tous les habitants qui ont une propriété immobilière quelconque jouissent du droit de vote.

119. Quels furent les effets de ces dispositions, et quel jugement devons-nous aujourd'hui porter sur elles ?

¹ Ce point de vue était, on peut dire, général à cette époque en Europe : nous avons vu qu'en France on le défendait ; en Angleterre, en 1793, le Lord Justice Clerk disait : « L'intérêt terrien a seul le droit d'être représenté ; quant à la canaille, qui n'a que des biens meubles, quelle prise a la nation sur elle ? » (cité par Osrocowski : loc. cit., t. I, p. 5).

² Loi sur les villes du 14 avril 1791, art. 1, chiffre 13.

C'est aux élections du 14 février 1792 que fut appliquée pour la première fois la loi sur les diétines du 24 mars 1791 : « Pour la première fois de ma vie j'étais présent dans une diétine où les citoyens étaient réunis volontairement sans que personne ne les y eût contraints... Il n'y eut pas de luttes de partis... on ne donnait pas à boire aux électeurs. Je n'ai vu ni gens ivres, ni querelles. Avec joie je regardais les citoyens, le plus riche aussi bien que le plus pauvre, pleins d'enthousiasme pour les libertés garanties par la Diète¹ ». Sur trente-quatre diétines de Lithuanie, une seule², celle de Rosieni, était tenue irrégulièrement. Dans d'autres provinces « on respectait « exacte » les nouvelles dispositions de la loi », écrivait le roi³ le 29 février.

Un autre témoin oculaire disait⁴ : « On ne devait plus donner à manger à cette populace noble, pauvre, puisque seuls les possesseurs exerçaient le droit de vote... Il n'y avait pas aux diétines cette foule qui y régnait auparavant... On ne voyait dans les diétines ni des troupes étrangères, ni nationales » ; « La vertu civique ne fut pas corrompue par des cadeaux ; par ce premier exemple la nation, à l'unanimité, donna son assentiment à la Constitution du Trois Mai »⁵. Un ennemi même de la Constitution, Rozan, écrivait au chef de son parti, Félix Potocki⁶ : « Il est vrai que les citoyens étaient assemblés avec ordre, tranquillité ; la loi ne fut jamais violée. »

On ne se souvenait pas de temps où les élections se fissent dans un ordre aussi parfait.

Au mois d'août 1791, commencent les élections des mandataires des villes. A Varsovie, lors de la discussion sur les instructions à donner aux députés bourgeois, Swiniarski propose, en signe de reconnaissance pour les libertés accordées, d'offrir à la République plusieurs canons et d'élever une statue au Roi ; la diétine adopta cette proposition.

¹ Lettre de Wawrecki, député de Braclaw, sur la diétine de Preny, du 24 février ; « Gazette nationale et étrangère », N° 18, du 3 mars 1792 ; cité par SMOLENSKI, loc. cit., p. 283.

² SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande-Diète ». loc. cit., p. 285.

³ Lettre du Roi à Oraczewski ; citée par SMOLENSKI, loc. cit., p. 294.

⁴ « Mémoires » de J.-D. OCHOCKI, Wilno 1857, t. II, p. 166, 168.

⁵ Discours de Mielzynski, ennemi de la Constitution, du 21 mars 1792.

⁶ Lettre du 10 mars 1792, citée par Smolenski, loc. cit., p. 296.

Là aussi, les élections avaient lieu dans un ordre parfait : « Le public était témoin de la manière convenable d'agir des citoyens-bourgeois dans leurs premières élections... Les citoyens-bourgeois ont fait connaître, par des discours nombreux et enthousiastes, leur reconnaissance profonde et sincère envers les Etats de la République en raison de cette loi qui leur confère, pour la première fois, la jouissance des droits civiques¹ ».

En province, les élections étaient accompagnées de manifestations de fraternité et de sympathie entre la noblesse et la bourgeoisie ; de cris de « Vive le Roi et la Nation », de coups de canon, de feux d'artifice, etc. La bourgeoisie, en signe de reconnaissance, sur vingt-deux mandataires, choisit dix gentilshommes². Lors des élections des maires (7 avril 1792) plusieurs villes appelèrent des nobles³.

En prenant la parole, au nom des députés des villes, dans la séance du 15 septembre 1791, le député de Poznan (Posen), Joseph Wybicki disait : « Autrefois, à plusieurs reprises, je me présentais devant le trône... en tant que député, élu par des palatinats divers, j'étais réuni à toi, illustre ordre équestre. Aujourd'hui, ce n'est plus en vertu d'un droit qui me fut transmis par mes aïeux, mais en vertu de celui qui fut reconnu à tout homme, en vertu du droit de citoyen, accordé au peuple libre que je me présente devant vous. Autrefois, je devais à mes ancêtres cette autorité dont on jouit dans ce sanctuaire de la liberté, aujourd'hui je ne la dois qu'à moi-même... Nous assurons, au nom des citoyens des villes, au nom de ceux-là dont la liberté aussi bien que les cœurs sont encore nouveaux et non flétris, que notre activité sera toujours agréable et chère pour les Illustres Etats... Des milliers de nos mains et de nos poitrines se dresseront pour la défense de la liberté nationale, liberté dont jouit tout Polonais

¹ « Gazette nationale et étrangère », N° 64, du 10 août 1791 ; citée par SMOLENSKI, loc. cit., p. 116.

² A Kalich (Grochalski), à Kamiénietz (Czajkowski), à Leczyca (Dembowskij), à Plock (Lyszkiewicz), à Posen (Wybicki), à Sandomierz (Sapalski), à Varsovie (Chevalier), à Vilno (Paszkowski), à Winiemia (Jedlecki), à Zytnierz (Lewandowski).

³ Varsovie a choisi Zakrzewski ; Cracovie le marquis Wielopolski ; Vilno le député Tyzenhauz.

Cité par SMOLENSKI, loc. cit., p. 121-123.

et à laquelle les citoyens des villes viennent de participer. En chacun de nous, le gouvernement et la Constitution trouveront des défenseurs prêts à prendre les armes... Nous dirons à l'envahisseur : respecte les frontières d'un Etat libre, associe-toi à lui, ou meurs ! »

L'insurrection de Kosciuszko prouva que ce n'étaient pas de vains mots : des milliers de bourgeois combattaient pour la patrie, et, parmi ses chefs, nous voyons le cordonnier-colonel Kilinski, le banquier Kaposztas, et bien d'autres bourgeois.

Il nous semble que les faits ci-dessus prouvent suffisamment deux choses : 1^o la sagesse de l'exclusion des non-« possesseurs » du droit de vote ; 2^o la satisfaction des bourgeois en raison des droits reçus.

En faisant abstraction même des électeurs bourgeois, nous voyons que le nombre de ceux auxquels la Constitution de 1791 accorde le droit de vote, est assez considérable en comparaison de celui des autres pays à la même époque. On compte¹ en Pologne, parmi la noblesse, 318,100 propriétaires et « possesseurs » sur une population totale de 8,800,000 habitants, c'est-à-dire 3,6 %. En Ecosse², en 1811, sur une population de 18 millions, il n'y a que 7,654 propriétaires et 2,429 électeurs, c'est-à-dire 0,042 %. Même dans quelques Etats modernes le nombre des électeurs, par rapport à la population totale, est insignifiant. Par exemple, en Roumanie (1,5 %), en Italie, jusqu'en 1882 (2,18 pour cent) ; en Belgique³, jusqu'en 1893 encore, il n'y avait, sur une population de six millions d'habitants, que 132,000 électeurs, c'est-à-dire 2,2 %.

Nous voyons par ces quelques exemples (qu'on pourrait d'ailleurs multiplier) que même en faisant abstraction des électeurs bourgeois et en ne tenant compte que de ceux de la noblesse, il est plus que probable que les conditions de l'exercice du droit de vote en Pologne, d'après la loi du 24 mars 1791, correspondaient exactement à l'esprit national du siècle. Or, c'est

¹ KONZOW : « Histoire intérieure de la Pologne sous Stanislas-Auguste (1764-1794) », loc. cit., t. I, p. 122, 160.

² SIR JOHN SINCLAIR : « Observations sur les statistiques de l'Ecosse », Bruxelles (s. d.), p. 6, 10, 11.

³ « Annuaire de législation étrangère », 1894, p. 487.

bien là, sinon la seule, du moins la chose la plus importante qui doive être prise en considération lorsqu'il s'agit des réformes sociales.

120. Nous ne dirons que quelques mots sur les réformes de la Grande-Diète concernant les conditions de l'exercice du droit de vote pour les élections des Sénateurs.

Nous savons que, jusqu'en 1791, ceux-ci étaient nommés par le Roi et le Conseil Permanent (depuis 1773-1775).

Déjà au XVI^e siècle, Gornitzki, dans son « Entretien d'un Polonais avec un Italien » et dans son « Chemin vers une liberté complète », propose d'enlever le droit de nommer les Sénateurs au Roi et de le conférer à la Diète. Stanislas Dunin-Karwicki, dans son livre « De ordinanda Republica », veut que les Sénateurs soient élus par les diétines au nombre de quatre candidats, dont un devra être choisi par le Roi. Rousseau¹ propose l'élection des Sénateurs par la Diète ou par les diétines ; l'abbé Mably² se prononce sur cette question de la même manière. Les publicistes polonais, contemporains à la Grande-Diète, comme l'abbé Kollontay³ et Stanislas Staszic⁴, ennemis du système aristocratique anglais et favorables plutôt à celui de l'Amérique, considèrent que : « Tout ce qui forme la majesté du gouvernement et du pouvoir suprême, doit avoir sa source dans l'élection par la nation. »

La Constitution du Trois Mai (art. VII, al. 8) renvoie sur ce point à la loi sur les Diètes du 13 mai 1791. Cette loi (art. IV) déclare que Stanislas-Auguste conserve encore son droit de nomination des Sénateurs, mais que ses successeurs au trône ne pourront choisir les sénateurs temporels (sauf les ministres) que parmi les deux candidats élus par chaque diétine : par conséquent, ils sont presque tous élus par la noblesse.

Cette disposition fut adoptée dans la séance du 12 mai 1791, grâce au grand-maréchal de Lithuanie, Ignace Potocki⁵, qui

¹ « Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée ». Londres 1782. p. 71-72. 149.

² « Du gouvernement et des loix de la Pologne », Lyon 1792, p. 64 et s., 97.

³ « Quelques lettres d'un Anonyme », Varsovie 1788, t. III, p. 96, 97, 107.

⁴ « Les conseils à la Pologne qui résultent de la situation politique actuelle de l'Europe et du Droit naturel », 1790, p. 275.

⁵ SMOLENSKI : loc. cit., p. 27 et s.

affirma que « Par ce moyen on satisfèra tout le monde : on contentera l'opinion publique, on satisfèra à l'esprit de la loi et de la nouvelle constitution, parce que toujours le choix d'un des deux candidats restera au Roi ». Le Roi s'empressa naturellement d'y adhérer. Un des principaux arguments qui fit adopter cette disposition était le veto suspensif accordé au Sénat : l'extension de ses attributions (discours du député de Samogitie, Karp).

Les Sénateurs sont donc élus par les diétines, c'est-à-dire par le même collège électoral que les membres de la Chambre.

Si nous pouvions juger du caractère démocratique d'un organe électif selon la composition du corps électoral qui l'élit, nous devrions affirmer, en faisant pour un instant abstraction des conditions d'éligibilité des membres de cet organe, que le Sénat polonais, créé par la Grande-Diète, était plus démocratique, par exemple, que le Sénat français. Ce dernier est élu par 75,000¹ bourgeois, alors que celui de Pologne l'était par un corps plus nombreux sur une population totale cinq fois moins élevée².

Nous verrons plus loin que pour devenir Sénateur, il faut nécessairement être gentilhomme, mais cette restriction, parfaitement compréhensible en Pologne au XVIII^e siècle, n'avait pas une grande importance, son abrogation n'étant qu'une question de temps : la Constitution polonaise de 1807, qui pose le principe de l'égalité civile (art. 4), n'en parle plus (art. 23, 24, 25, 26). Ce qui avait de l'importance, c'est l'élection des Sénateurs par la nation, réforme démocratique par excellence introduite par la Grande-Diète.

II

A. 121. La Constitution française de 1791 indique trois causes qui entraînent la perte de l'exercice des droits de citoyen actif (Tit. III, Chap. I, Sect. II, art. 2, 5) : a) l'état d'accusation ;

¹ J. BARTHÉLEMY : « Les résistances du Sénat », p. 392. (« Revue du droit public et de la science politique », 1913).

² En 1791, en Pologne, il y avait 8,800,000 habitants, dont 725,000 nobles, parmi lesquels 318,100 propriétaires fonciers ; Korzon : « Histoire intérieure de la Pologne », loc. cit., t. I, p. 122, 150, 160.

b) l'état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages ; c) l'état de faillite ou d'insolvabilité, prouvé par pièces authentiques, si celui qui est constitué dans cet état ne rapporte pas un acquit général de ses créanciers.

La première de ces causes se retrouve dans presque tous les Etats modernes.

L'exclusion des serviteurs à gages des droits de citoyen actif, était déjà implicitement admise dans le règlement¹ du 24 janvier 1789 (art. 25) qui servit de base pour l'élection des États-Généraux de 1789 ; elle fut reproduite dans le décret des 11-12 août 1792 (art. 2), dans la Constitution de l'an III et de l'an VIII. Sieyès se prononça en sa faveur². C'était une idée courante en France, au XVIII^e siècle, que la dépendance matérielle entraînait la dépendance intellectuelle³. Quoiqu'on ne puisse contester la justesse relative de cette idée, on ne saurait l'admettre avec toutes ses conséquences car cela équivaldrait à consacrer le régime aristocratique ou ploutocratique.

L'exclusion des faillis et insolubles fut proposée par Mirabeau⁴. Il voyait dans cette mesure, adoptée à Genève et dans la principauté de Neuchâtel, non seulement « une simple loi de commerce, une loi fiscale, une loi d'argent », mais encore « une loi politique et fondamentale, une loi morale ». Il proposait, en outre, d'exclure, pour les mêmes raisons, de l'exercice des droits de citoyen actif « les enfants de ceux qui sont morts insolubles, à moins qu'ils n'acquittent leur portion virile des dettes de leur père ». La première partie de sa motion fut acceptée ; la seconde passa encore dans le décret⁵ du 22 décembre 1789 mais, lors de la révision de la Constitution, elle fut rapportée. Elle consacrait « une injustice, en étendant aux enfants des insolubles une peine que le père seul avait encourue, et favorisait l'em-

¹ Pour exercer le droit de vote dans les assemblées électorales, il fallait être inscrit au rôle des taillables, et les domestiques ne payaient pas la taille personnelle.

² « Qu'est-ce que le Tiers Etat ? », p. 37-38.

³ Discours de Thouret dans la séance du 12 août 1791. Buchez et Roux, loc. cit., t. XI, p. 283-285.

Discours dans la séance du 27 octobre 1789, « Réimpression de l'ancien Moniteur », loc. cit., t. II, p. 94 et s.

⁴ Section I, art. 6.

pire du préjugé, en faisant retomber la honte du coupable sur des têtes innocentes¹.

Cette exclusion sans restrictions des faillis et insolvables de l'exercice des droits de citoyen actif; était en elle-même critiquable dans un Etat éminemment agricole, comme l'était alors la France. La mesure adoptée ne distingue pas le délit du malheur².

B. 122. La loi sur les diétines du 24 mars 1791 exclut du droit de vote ceux : a) qui tout en possédant à titre héréditaire des terres royales, des terres du clergé ou des terres des gentilshommes, sont obligés à certains services privés en faveur d'une autorité autre que celle de l'Etat ; b) ceux qui sont condamnés pour un délit pénal.

La loi polonaise exclut donc, d'une manière plus large encore que la loi française, ceux qui sont dans la dépendance matérielle des particuliers. Elle revient, d'autre part, sur l'exclusion des bourgeois de la Diète.

SECTION III — L'ÉLIGIBILITÉ

123. Avant d'étudier les conditions d'éligibilité dans les deux Constitutions, nous tenons à souligner la différence de principe qui existait entre les deux régimes électoraux établis par elles : la Constituante adopta la règle du suffrage indirect, la Grande-Diète, elle, conformément à la tradition, maintint celle du suffrage direct, sauf pour les élections des députés des villes.

Nous devons donc, en étudiant les conditions d'éligibilité en France, mentionner aussi celles relatives aux électeurs de se-

¹ AL. LAMETH : « Histoire de l'Assemblée Constituante », loc. cit., t. I, p. 215.

² Actuellement, dans les pays agricoles, on pose toujours des restrictions à cette règle : par exemple, la loi organique du 26 janvier 1907 sur les élections au Reichsrat (ou Autriche, « Annuaire de législation étrangère », 1907, p. 274 et s.) dit (art. 8, chiffre 3) que, sont privées du droit de vote, les personnes dont la faillite a été déclarée, jusqu'au jour où la procédure prend fin, et, s'il s'agit d'un débiteur qui est commerçant, jusqu'à ce qu'il ait obtenu sa réintégration dans les droits ; voir encore la Constitution du Wurtemberg

cond degré. Pour les électeurs des députés bourgeois, en Pologne, les conditions de l'exercice du droit de vote étaient les mêmes pour les électeurs des premier et second degrés¹.

I

A. 124. La Constituante modifia les conditions qu'elle avait tout d'abord posées à la qualité de l'électeur de second degré et à celle de député. C'est ces dernières que nous trouvons dans la Constitution de 1791, mais elles n'étaient jamais appliquées². Nous devons donc étudier surtout les premières et ensuite ne jeter qu'un simple coup d'œil sur les secondes.

En 1789, la Constituante prit pour base théorique de la fixation des conditions nécessaires à la qualité de l'électeur de second degré et de député, l'idée que, tout citoyen devant jouir du droit d'influer sur le gouvernement, il faut « laisser à tous les citoyens le droit d'élire, et leur tracer des règles pour diriger leur nomination³ », et non restreindre le nombre des électeurs en leur donnant une liberté entière de choix. S'inspirant de ce principe, l'Assemblée décréta⁴ que les conditions pour être électeur de second degré sont : a) d'être citoyen actif et b) de payer une contribution directe équivalente à la valeur locale de dix journées de travail. Pour être éligible à l'Assemblée nationale « Il faudra payer une contribution équivalente à la valeur d'un marc d'argent, et en outre avoir une propriété foncière quelconque ». Un marc d'argent valait alors 54 francs⁵ et une contribution d'un

de 1819 (art. 135, chiffre 3) ; la Constitution de Norvège de 1811 (art. 52 et DARESTE : « Les Constitutions modernes », Paris 1883, t. 1, p. 217 ; t. II, p. 174) ; la loi espagnole du 8 août 1907 sur les élections aux Cortès. Tit. I, art. 3, chiffre 4 (« Annuaire de législation étrangère », 1907, p. 516 et s.).

¹ Lois du 24 et 27 juin 1791, art. 1, 2, 3, 5.

² L'Assemblée législative était édue d'après les règles posées en 1789 et la Convention, d'après le décret du 11-12 août 1792 qui supprime la distinction entre les citoyens actifs et passifs.

³ Discours de Mounier dans la séance du 4 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. 1, p. 420-429.

⁴ Décret du 22 décembre 1789, Sect. 1, art. 19 et 32.

⁵ A. LAMETH : « Histoire de l'Assemblée Constituante », loc. cit., t. I, p. 223.

pareil montant supposait un revenu de 600 livres et un capital de 12,000 livres¹

Une propriété foncière quelconque était déjà exigée par de Lally-Tolendal² dans son discours du 19 août 1789 et, au nom du comité de constitution, par Mounier³ dans la séance du 4 septembre 1789. Mounier la justifiait par l'intérêt général et la proposait en tant qu'« Un hommage rendu à la propriété qui complète la qualité de citoyen », comme une raison « de croire que le représentant est au-dessus du besoin », comme « un moyen de plus de faire aimer les campagnes ». L'article fut voté dans la forme proposée par Pison du Galland⁴.

125. Le décret du marc d'argent était un des plus impopulaires rendus par la Constituante.

Les critiques s'élevaient des deux camps : de la droite et de la gauche.

La première demandait comme condition d'éligibilité non une propriété foncière quelconque, mais seulement celle d'une valeur de 1200 livres, puisque « le négociant est citoyen du monde entier, et peut transporter sa propriété partout où il trouve la paix et le bonheur. Le propriétaire est attaché à la glèbe, il ne peut vivre que là, il doit donc posséder tous les moyens de soutenir, de défendre et de rendre heureuse son existence⁵. »

La seconde considérait que la seule qualité nécessaire pour être éligible était de « paraître aux électeurs propre à faire leurs affaires⁶ ». Charles de Lameth critiquait⁷ le décret en disant : « C'est en réclamant contre l'aristocratie que vous avez préparé la régénération, et votre décret consacre l'aristocratie de

¹ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. V, p. 727.

² « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 353-362.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 420-429.

⁴ Séance du 29 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 104.

⁵ Discours de Cazalès du 29 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 104 ; voir ci-dessus § 118, la même opinion défendue en Pologne par Kollontay.

⁶ Discours de Dupont de Nemours ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 103.

⁷ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 108.

l'argent ». Garat l'ainé défendait¹ la même opinion. Rœderer disait² que ce décret excluait ceux qui, tout en possédant des talents et des vertus, n'ont pas de fortune. Target affirmait³ que « les dix-neuf vingtièmes de la nation ne possèdent aucune propriété ; ainsi, en exigeant une, vous excluez presque la totalité des Français ». La presse, par la voix de Loustalot et de Camille Desmoulins⁴ manifestait aussi son mécontentement.

Le nombre des éligibles était en réalité moins élevé que celui indiqué par Target. D'après les chiffres cités par Boiteau⁵ le nombre total des propriétaires fonciers était, en 1789, en France, de 850,000 (dont 450,000 de petits propriétaires), c'est-à-dire 3,2 % de la population totale.

126. L'improbation générale que le décret du marc d'argent rencontra fut le motif principal⁶ qui, lors de la révision de la Constitution, le fit rapporter.

Les comités de constitution et de révision, considérant, d'une part, que la qualité d'électeur est une fonction publique⁷, de l'autre que, dans un gouvernement représentatif, il faut redouter surtout la corruption, et en garantir les corps électoraux, — pensaient trouver cette garantie dans la fortune des citoyens-électeurs, puisque la fortune est « le gage le plus certain d'une éducation un peu mieux soignée », d'un « intérêt à la chose » publique, qu'elle est une preuve d'une certaine aisance « Qui mettra l'électeur au-dessus de toute attaque de corruption ». Ils proposaient, par conséquent, de rendre « Plus difficiles les moyens de parvenir à être électeur ». Tout en garantissant ainsi la maturité du choix, ils proposaient de le laisser ensuite entièrement libre, de n'exiger nulle condition spéciale d'éligibilité pour les

¹ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 108.

² Séance du 7 décembre 1789 ; « Moniteur », t. I, p. 64.

³ Séance du 29 octobre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 104.

⁴ BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. III, p. 430 et s.

⁵ PAUL BOITEAU : « Etat de la France en 1789 » ; Paris 1889, 2^e éd., p. 6 et s., p. 24.

⁶ Discours de Thouret du 11 août 1791 et de Chapelier du 12 août 1791 ; BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. XI, p. 273-274, 287-288.

⁷ Discours de Thouret et de Barnave dans la séance du 11 août 1791 ; BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. XI, p. 278-282.

députés. Ils pensaient trouver des gages de lumières suffisantes « Dans la classe mitoyenne des fortunes ».

Le projet des deux comités fut adopté sauf de légers changements¹. La Constitution déclare (Tit. III, Chap. I, Sect. III, art. 3) tout citoyen actif éligible à l'Assemblée nationale, en posant certaines conditions spéciales (Tit. III, Chap. I, Sect. II, art. 7) à l'électorat de second degré, conditions différentes suivant qu'il s'agit des villes plus ou moins peuplées ou des campagnes :

a) pour être électeur dans les villes au-dessus de 6000 habitants, il faut être soit propriétaire ou usufruitier d'un bien, évalué à un revenu égal à la valeur locale de 200 journées de travail ; soit locataire d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de 150 journées de travail ;

b) pour être électeur dans les villes au-dessous de 6000 habitants, il faut être soit propriétaire ou usufruitier d'un bien donnant un revenu égal à la valeur de 150 journées de travail ; soit locataire d'une habitation évaluée à un revenu de 100 journées de travail ;

c) pour être électeur dans les campagnes, il faut être soit propriétaire ou usufruitier d'un bien d'un revenu égal à la valeur de 150 journées de travail ; soit être fermier ou métayer de biens évalués à une valeur de 400 journées de travail.

En comparaison des conditions de l'électorat de second degré votées en 1789, le cens exigé est quatre fois plus élevé (dans les villes au-dessous de 6000 habitants — trois fois). Toutefois, il est moins élevé que celui posé par le décret du marc d'argent pour l'éligibilité à l'Assemblée.

127. Ces conditions rencontrèrent une opposition aussi sérieuse que le décret du marc d'argent. On a même relevé² que ceux qui, deux ans auparavant, protestaient le plus énergiquement contre les dispositions de celui-ci, préféraient les maintenir plutôt que d'adopter le projet des deux comités.

La cause principale de cette improbation était de nature toute

¹ Voir la discussion sur ce projet dans les séances du 11 et 12 août 1791 : Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. IX, p. 374-382.

² BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. XI, p. 287.

théorique. Robespierre, Rœderer, Pétion, l'abbé Grégoire, etc., considéraient le droit de vote comme un droit individuel imprescriptible, inaliénable, et non comme une fonction publique. Peut-être, derrière leurs idées métaphysiques, conservaient-ils l'arrière-pensée de pouvoir plus facilement guider et gouverner la foule, et réaliser leurs ambitions, en s'appuyant sur des gens pauvres et obscurs, non sur des citoyens éclairés.

La minorité qui protestait contre toute restriction du droit électoral était celle qui flattait, par ses opinions, le peuple et avait le plus d'ascendant sur lui. Celle qui, après le 10 août 1792, devait gouverner en France. Ce sont ces restrictions au droit de vote et à l'éligibilité que visait, entre autres, un des membres de la Législative¹ lorsqu'il disait : « L'Assemblée Constituante pouvant tout, n'a osé qu'à demi. Elle a laissé dans le champ de la liberté, au milieu même des racines du jeune arbre de la Constitution, les vieilles racines du despotisme et de l'aristocratie... Elle nous a attachés au tronc de l'arbre constitutionnel comme des victimes impuissantes et dévouées à la rage de leurs ennemis ». Une partie de la Législative considérait donc l'œuvre de la Constituante comme étant trop pénétrée du passé historique et des traditions de la France, alors qu'on pouvait justement lui reprocher le contraire.

128. L'Assemblée Constituante était, en grande majorité, composée de la bourgeoisie moyenne². La population des campagnes n'était représentée que par quelques membres (38 sur 1200). Cette majorité l'emporta grâce à l'appui du bas-peuple séduit par les beaux principes qu'elle proclamait et dont il espérait bien profiter. Ces principes ne pouvaient pas ne pas subir des restrictions. La Constituante le comprit. Elle comprit encore qu'il vaut mieux jouir soi-même des fruits du succès remporté, que de les partager avec d'autres. Le décret du marc d'argent, ainsi que les conditions votées lors de la révision pour

¹ Discours d'Isnard, séance du 15 mai 1792 : « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. XII, p. 393.

² Parmi les députés du Tiers Etat, il y avait 373 avocats et fonctionnaires judiciaires d'ordre inférieur, 15 médecins, etc. « Liste alphabétique des députés aux Etats Généraux de 1789 ». BUGHÉZ et ROUX : *loc. cit.*, t. XII, p. 423-465.

l'électorat de second degré, marquaient une préférence avouée¹ pour la population des villes au préjudice de celle des villages qui formait plus de 75,4 % de la population totale².

D'autre part, au sein de la bourgeoisie elle-même, la Constituante, en n'exigeant qu'un cens minime aussi bien pour la qualité de citoyen actif que pour celle d'électeur de second degré, livra les assemblées électorales et primaires aux intrigants, aux ambitieux et aux factieux, favorisant indirectement les violences dont elles devinrent un peu plus tard le théâtre³.

L'Assemblée Législative élue sur la base des dispositions de 1789 n'était « Que le conseil des avocats de toutes les villes et villages de France »⁴.

Ces conditions n'étaient pas adaptées au degré de civilisation du peuple en France au XVIII^e siècle. Cela résulte non seulement des faits que l'histoire de la Révolution française nous démontre, mais encore de la comparaison avec les conditions d'éligibilité fixées par d'autres constitutions de la même époque.

En Angleterre, par exemple, il fallait, pour être éligible aux Communes, avoir une propriété foncière, « franche-tenure », (freehold) donnant un revenu annuel d'au moins 600 livres sterling pour un chevalier de comté, et de 300 livres pour « Un citoyen, bourgeois ou baron des cinq ports »⁵.

Dans les Constitutions de 1803 des cantons suisses⁶, le cens d'éligibilité est très élevé : il monte pour certaines fonctions à 20,000 livres en propriétés immobilières ou en créances hypothécaires et ne descend presque jamais au-dessous de 4000 fr.

¹ Discours de Thuret, séance du 12 août 1791 ; Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. IX, p. 380.

² Sur une population de 26,5 millions, il y avait, en 1789, 20 millions d'habitants de campagne ; BOUTEAU : loc. cit., p. 5, 12.

³ TAINE : « La conquête jacobine », loc. cit., p. 78-93.

⁴ Correspondance du baron de Staël avec sa cour du 6 octobre 1791, cité par TAINE : « La conquête jacobine », loc. cit., p. 94.

⁵ Stat. 9. Ann. rap. 5, sect. 1, c'est-à-dire une propriété d'une valeur de 7200 livres.

⁶ Constitutions : de Bâle, Tit. III, art. 17 ; de Bern, Tit. III, art. 18 ; de Fribourg, Tit. III, art. 17 ; de Lucerne, Tit. III, art. 17 ; de St-Gall, Tit. III, art. 19 ; de Schaffhouse, Tit. III, art. 16 ; de Soleure, Tit. III, art. 17 ; du Tessin, Tit. III, art. 12, 13, 14, 20 ; de Thurgovie, Tit. III, art. 11, 12, 13, 19 ; de Vaud, Tit. III, art. 12, 13, 14, 20 ; de Zurich, Tit. III, art. 17 ; DEPUY, DEVIENNE et GADET : loc. cit., t. II, p. 397 et s.

Presque toutes les Constitutions¹ des Etats-Unis de 1776-1817 exigent pour l'éligibilité une propriété foncière ou mobilière (pour l'éligibilité aux Communes) d'une valeur de 100 à 1000 livres sterling, ou d'une étendue de 100 à 250 acres.

Nous pouvons affirmer que presque toutes les Constitutions des Etats autres que la France, à la fin du XVIII^e siècle ou au début du XIX^e siècle, exigeaient pour l'éligibilité un cens beaucoup plus élevé que la Constitution française de 1791.

La Constituante a commis, selon nous, dans ses règles relatives au régime électoral, deux fautes : elle a étendu sans mesure le droit de suffrage et basé ce régime surtout sur la population des villes, qui, de tout temps et dans tous les pays, était l'élément de la nation le plus disposé à favoriser les changements, les bouleversements et les révolutions.

Si nous comparions les conditions d'éligibilité fixées par le décret du 22 décembre 1789 avec celles de la Constitution de 1791, nous verrions que, ce que l'Assemblée, vingt mois auparavant, considérait comme contraire aux principes posés par elle : la liberté entière du choix et la restriction du droit de vote actif, elle l'a admis plus tard comme parfaitement juste.

Il nous semble que, malgré cette contradiction, les décisions adoptées au mois d'août 1791 étaient plus satisfaisantes que celles du mois de décembre 1789. Une fois admise la nécessité de restreindre le droit de vote (nécessité dictée par le degré de développement intellectuel de la population d'un Etat) et une fois admis le principe de l'égalité civile, il est conforme, en effet, aussi bien aux principes qu'à l'intérêt général, de s'assurer, par les conditions imposées à la qualité d'électeur, de la maturité du choix de ce dernier, quitte à lui laisser ensuite les mains libres. On donne ainsi à tout citoyen de valeur la possibilité d'être élu.

En ce qui concerne la population des campagnes, les nouvelles conditions étaient à la fois plus légères et plus sévères que celles

¹ Constitutions : de Massachusetts (1779, 2^e partie, chap. I, Sect. III, art. 3) ; de New-Jersey (1776, art. 3) ; de Maryland (1776, art. 2) ; de Caroline du Nord (1776, art. 6) ; de Georgie (1777, art. 6) ; de Tennessee (de 1796, Tit. I, art. 7) ; de Louisiane (1812, Tit. II, art. 4) ; du Mississipi (de 1817, Tit. III, art. 7) ; de New-Hampshire (1776) ; de Delaware (1776, art. 4) ; de Virginie (1776, art. 3) ; DUBAU, DUVERGIER, GAUDET : loc. cit., t. V.

du décret du marc d'argent. Elles étaient plus légères, puisque, n'exigeant que la qualité de citoyen actif pour l'éligibilité au Corps législatif, elles lui facilitaient l'entrée dans l'Assemblée. Elles étaient plus sévères, puisque, comparées aux conditions nécessaires à la qualité d'électeur de second degré dans les villes, elles restreignaient sensiblement le nombre de ces électeurs¹ dans les campagnes, en exigeant un cens plus élevé et en rendant, du même coup, illusoire le droit d'éligibilité de tout citoyen actif au Corps législatif.

B. 129. Sont éligibles² à la Chambre de la Diète polonaise comme députés des diétines territoriales : a) les gentilshommes, propriétaires fonciers, à condition qu'ils acquittent leurs impôts³ ; b) les gentilshommes, officiers de l'armée, à condition qu'ils aient accompli six années de service militaire effectif et qu'ils soient propriétaires fonciers. Sont éligibles comme députés des villes⁴ ceux qui y ont une « possession » héréditaire.

Une autre condition essentielle d'éligibilité, c'est d'avoir exercé préalablement une fonction publique, soit dans les corps municipaux, soit dans les Commissions palatinales de bon ordre (dans celles-ci pendant deux ans au moins), soit dans un autre organe de l'administration. Cette condition est indispensable pour pouvoir être élu député des villes ou député des diétines territoriales.

130. La plus caractéristique de ces dispositions — celle qui, aujourd'hui, ne se trouve nulle part mentionnée d'une façon précise, mais qui, en fait, existe plus ou moins partout, — c'est celle qui exige qu'un député se soit préalablement distingué dans l'exercice d'une fonction publique quelconque : ce qui est la preuve qu'il a joui de la confiance de ses concitoyens.

C'est très probablement l'influence de Rousseau qui a dicté

¹ Dans les pays vignobles ou de grande culture, ces dispositions excluaient, pour ainsi dire, les électeurs paysans (voir par exemple le discours de Lavilleaux-Bois, du 11 août 1791 et de Grégoire du 12 août 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 377. 381).

² Loi sur les diétines du 24 mars 1791.

³ Notons que le montant des impôts à payer pour être éligible n'est pas fixé par la loi.

⁴ Loi sur les villes du 18 avril 1791, art. II, § 2.

cette disposition. Il proposait¹ en effet de faire une distinction entre trois classes de citoyens : les « Servans d'Etat », les « Citoyens de choix », les « Gardiens des lois ». Ceux qui jouiraient du droit de suffrage seraient des « Servans d'Etat ». Ils devraient prouver qu'ils ont des connaissances suffisantes pour l'exercer. Pour devenir Sénateur, Rousseau voulait qu'on appartint à la classe des « Citoyens de choix », c'est-à-dire qu'on ait été préalablement trois fois élu député à la Diète. Pour rentrer dans la classe des « Gardiens des lois », il faudrait avoir été préalablement trois fois sénateur ; seuls ces « Gardiens des lois » pourraient être des candidats futurs au trône. De la Croix² qualifie ce projet d'être « Au-dessus de tout éloge ». Nous regrettons de n'être pas tout-à-fait de son avis. Comme dans la plupart des idées de Rousseau sur l'organisation de l'Etat, nous remarquons ici un défaut principal : Rousseau ne se rend pas bien compte des conséquences pratiques de son idée et il tombe souvent en contradiction avec lui-même. Partisan de la non-rééligibilité des députés³, il ne voit pas que son idée aurait pour conséquence inévitable de priver à jamais l'Etat du concours précieux de gens ayant les plus hautes capacités, mais dont le seul défaut serait d'être trop jeunes ou de n'avoir pas été élus quelques fois à la Diète.

Dans l'Assemblée constituante, une thèse analogue était défendue par Mirabeau⁴. Il proposait d'« Asservir à une marche graduelle la députation aux assemblées administratives et nationales », appuyant son projet sur des exemples de la Rome antique, avec l'idée qu'on répandra ainsi « dans les municipalités, l'émulation de la vertu et de l'honneur », qu'on rehaussera « le prix des suffrages du peuple, lors même qu'ils ne confèrent que des emplois subalternes... » « La politique est une science, disait Mirabeau, l'administration est une science et un art. La science qui fait les destinées des Etats, est une seconde religion et, par son importance et par sa profondeur... La nature et la raison

¹ « Considérations sur le gouvernement de Pologne... », loc. cit., chap. XIII, p. 145-164.

² « Constitutions des principaux Etats de l'Europe... », loc. cit., t. 1, p. 345.

³ « Considérations... », op. cit., p. 57 et s.

⁴ Discours dans la séance du 10 décembre 1789.

veulent qu'on marche des fonctions simples à des fonctions compliquées ; qu'on passe par l'exécution des lois avant de concourir à leur confection, et que par cette épreuve, la chose publique soit à l'abri des dangers de l'incapacité des agents... » Il proposait qu'on soit deux fois élu aux assemblées administratives avant de pouvoir l'être à l'Assemblée nationale. Il nous semble que quelque justes que paraissent au premier coup d'œil ces motifs, l'idée elle-même est contraire à l'égalité d'admissibilité aux fonctions publiques, ainsi qu'aux principes démocratiques, qui exigent plutôt qu'un grand nombre de citoyens arrivent au pouvoir sans qu'ils y restent longtemps. L'idée de Rousseau et de Mirabeau aurait conduit à un résultat tout-à-fait opposé.

D'ailleurs une règle absolue, formulée à cet égard, est superflue. Nous voyons en effet, que, parfois, pour parvenir à certaines fonctions électives, le candidat doit préalablement avoir déjà reçu le témoignage de la confiance de ses concitoyens par l'élection à quelque autre fonction. On a remarqué¹, par exemple, en France, que les Sénateurs sont presque toujours des anciens maires ou conseillers généraux : on cite comme extraordinaire le cas de M. Tillay, élu Sénateur sans avoir été auparavant maire ou conseiller général. Nous dirons, par conséquent, que dans la mesure adoptée par le législateur constituant polonais de 1791 (mesure moins rigoureuse que celle proposée par Rousseau, et dont la valeur d'ailleurs nous paraît douteuse) nous ne voyons qu'une de ces règles nombreuses adoptées par lui pour assurer une composition efficace des organes électifs : elle marque cette volonté ferme et inébranlable de régénérer l'Etat.

131. Deux autres réformes importantes ont encore été réalisées par le constituant polonais de 1791, relativement aux conditions d'éligibilité. Premièrement, il a rompu (tout en maintenant des distinctions entre les députés bourgeois et nobles) avec la tradition plusieurs fois séculaire de l'exclusion des bourgeois de la Diète. Nous ne considérons pas les distinctions main-

¹ JOSEPH BARTHÉLEMY : Les résistances du Sénat, p. 393-394, Revue du droit public, 1913.

tenues par la Grande-Diète, comme une de ses fautes, nous y voyons, au contraire, une preuve de sa sagesse. Nous reparlerons plus loin des motifs qui justifient notre opinion — opinion que nous avons déjà en partie développée ci-dessus¹, — lorsque nous étudierons l'égalité civile. — Deuxièmement, nous ne trouvons plus aucune restriction relative à la religion du député. On rétablit les droits des « dissidents » de siéger à la Diète², droits qu'ils avaient perdus en 1733. Nous voyons d'ailleurs que la loi ne fixe ni l'étendue des propriétés immobilières que le député doit avoir, ni leur valeur, ni le montant de l'impôt qu'il doit payer. Il suffit, pour être éligible, d'avoir une propriété immobilière quelconque. Le principe, par conséquent, qui se trouvait à la base des conditions d'éligibilité, était assez démocratique pour le XVIII^e siècle.

Nous ne pouvons rien dire sur les effets de ces dispositions. Celles-ci ne furent en effet jamais appliquées, la Constitution étant tombée avant que des élections eussent lieu. Seules les règles relatives aux députés des villes furent appliquées dans les élections du 10 août 1791. Leurs effets furent pleinement satisfaisants : les députés de la bourgeoisie firent preuve pendant leur activité d'un vif sentiment d'amour pour la patrie, d'une reconnaissance profonde envers ceux dont ils tenaient leurs droits et d'un loyalisme sincère envers le gouvernement³.

Pour terminer notre examen des conditions d'éligibilité fixées par la Grande-Diète, nous dirons donc que, moins démocratiques et moins rapprochées de celles des Etats modernes que celles de la Constituante, elles étaient mieux adaptées au degré de civilisation en Pologne, à ses traditions. Elles ont reçu un assentiment général, contrairement à celles de la Constitution française de 1791.

132. Pour être éligible au Sénat, il faut remplir trois conditions :

¹ §§ 112, 119.

² La loi de 1773 limitait à trois le nombre des députés non-catholiques : elle était adoptée sous l'influence de Marie-Thérèse et du nonce Garampi.

³ Voir SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande-Diète », loc. cit., p. 121 et s.

1° Tout d'abord, il faut être gentilhomme polonais¹. Cette règle est inscrite pour la première fois dans le privilège² de Louis d'Anjou, roi de Pologne et de Hongrie, en 1374 ; dans celui de Ladislas Jagellon en 1386 et dans plusieurs lois postérieures : celle³ de 1443, celle⁴ de 1538. (« de incompatibilibus ») ; de 1550⁵.

Le comité pour la réforme de la Constitution l'inscrit parmi les lois fondamentales (art. X) et un « jacobin », Kollontay⁶, se prononça en sa faveur.

2° La deuxième condition d'éligibilité au Sénat est celle de résider dans le Palatinat pour lequel on est élu et 3° d'y posséder une propriété foncière.

La Grande-Diète⁷ abolit une quatrième condition : celle d'être de religion catholique-romaine, rétablissant ainsi la loi votée par la Diète de Wilno en 1573. Les dissidents (« dissidentes de religione ») avaient perdu en 1670 le droit de siéger au Sénat et, quoique le traité de 1767 les eût rétablis dans leurs anciens droits, la loi de 1775 déclarait : « La noblesse des religions orthodoxe et dissidentes est exclue du Sénat et des Ministères de la Couronne et du Grand-Duché de Lithuanie ». La Grande-Diète, en accordant expressément le droit d'entrée au Sénat à l'archevêque de Kiow, en tant que métropolitain de l'Eglise uniate (dans son décret ci-dessus cité), et en déclarant que seuls les ministres devaient être de religion catholique, abrogea cette restriction.

II

A. B. 133. Parmi les causes d'inéligibilité, il faut mentionner d'abord celle de l'article 5 de la Section III du Chapitre II du

¹ La noblesse s'acquiert : a) par la naissance légitime d'un père gentilhomme ; b) par la légitimation par mariage subséquent (loi de 1768) ; c) par l'anoblissement ; d) par l'indigénat des gentilshommes étrangers ; e) par le fait d'exercer pendant vingt ans les fonctions de professeur des Universités de Cracovie ou de Vilno (lois du 11 août 1535 et de 1676).

² Volumina legum, t. I, p. 25. Item promittimus ».

³ Volumina legum, l. c., t. I, p. 41.

⁴ Volumina legum, l. c., t. I, p. 260.

⁵ Volumina legum, l. c., t. II, p. 8.

⁶ « Droit politique de la nation polonaise », Varsovie 1790, p. 71.

⁷ Décret du 23 juillet 1790.

Titre III de la Constitution française de 1791 lequel statue : « Les membres de la famille du Roi appelés à la succession éventuelle au trône, jouissent des droits de citoyens actifs, mais ne sont éligibles à aucune des places, emplois ou fonctions qui sont à la nomination du peuple ». Cette exclusion était motivée par le principe de la séparation des pouvoirs¹ et par la crainte des conséquences de leur influence dans l'Assemblée nationale².

Dans les Constitutions monarchiques modernes, nous n'avons pas trouvé de semblable exclusion expressément statuée³. Presque partout néanmoins elle est admise tacitement. Les membres de la famille royale rentrent de droit dans la Chambre Haute et les fonctions de ses membres sont incompatibles avec celles des députés.

Nous ne trouvons pas dans la Constitution polonaise de 1791 cette cause d'inéligibilité.

134. L'article 6 de la Section III du Chapitre I du Titre III de la Constitution française de 1791 statue encore que « les membres du corps législatif pourront être réélus à la législature suivante, et ne pourront l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature ». L'Assemblée, suivant sa ligne de conduite habituelle, adopta cette disposition sur la proposition de Barrère⁴, comme étant intermédiaire entre la non-rééligibilité et la rééligibilité absolues, qui, toutes deux, avaient dans son sein des défenseurs ardents. Elle voulait ainsi, tout en évitant « L'aristocratie des familles en crédit, qui parviennent à se perpétuer dans les emplois même électifs⁵ » — satisfaire les deux partis opposés, ce qui produisait, en général, un résultat tout à fait contraire.

¹ Discours de Thouret du 24 août 1791, de Chapelier du 25 août 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. IX, p. 478, 487.

² Voir le discours de Sillery contre le projet du comité ; « Réimpression de l'ancien moniteur », t. IX, p. 479-480.

³ Excepté celle de Suède (de 1809, art. 45) ; DARESTE : « Les constitutions modernes », loc. cit., t. II, p. 114.

⁴ Discours dans la séance du 18 mai 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VII, p. 440.

⁵ Discours de Thouret dans la séance du 29 septembre 1789 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 527-532.

Le comité de constitution¹ se rangea du côté de la rééligibilité absolue, considérant que c'était le seul moyen d'accorder la participation au pouvoir aux gens qui la méritaient, qui possédaient déjà des connaissances suffisantes. Il considérait que la non-rééligibilité faciliterait des révolutions et des changements dans la forme du gouvernement.

La crainte de la corruption détermina² la décision prise.

Dans la Constitution polonaise de 1791, nous ne trouvons aucune restriction apportée à la rééligibilité. Nous n'en trouvons aucune non plus dans les Constitutions modernes.

La disposition adoptée par le législateur constituant français de 1791 avait son bon et son mauvais côté. Elle empêchait la transformation du mandat de député en une « carrière » nuisible aux intérêts généraux ; mais, d'autre part, elle privait le corps législatif des lumières précieuses d'hommes éminents.

135. La Constituante décréta l'inéligibilité de ses propres membres pour l'Assemblée future³, ce qui devait produire des conséquences beaucoup plus fâcheuses que les restrictions mises à la rééligibilité.

Proposée par Robespierre, cette mesure fut adoptée à l'unanimité, presque sans discussion. C'est « le désintéressement des uns, les rivalités des autres, des intentions d'anarchie de la part des aristocrates et de domination de la part des républicains qui avaient entraîné l'assemblée »⁴, malgré que plusieurs députés se rendissent parfaitement compte du danger que présentait l'adoption de cette mesure. L'un d'eux écrivait plus tard : « J'ai pensé alors, comme je le pense aujourd'hui, que c'était un grand tort ; mais l'impulsion fut si grande qu'il ne fut pas

¹ Discours de Thouret et de Duport, séances du 17 mai 1791 et du 5 août 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 426 ; Buchez et Roux, loc. cit., t. X, p. 35-46 ; t. XI, p. 209.

² Discours de Larévellière-Lépeaux et de Robespierre du 18 mai 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 435, 438-439.

³ Décret du 18 mai 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 440.

⁴ F.-A. MIGNET : « Histoire de la Révolution française », Paris 1821, t. I, p. 101.

même permis d'ouvrir la discussion, et le décret fut adopté à l'unanimité »¹.

Il est assez intéressant de noter que ce décret fut d'abord proposé par le vicomte de Mirabeau², c'est-à-dire par l'extrême-droite, pour être adopté, vingt mois plus tard, grâce à l'extrême-gauche. Les deux partis de l'opposition se rencontraient sur la question de l'anéantissement de la Constitution de 1791, mais l'un voulait par ce moyen rétablir l'ancien régime, tandis que l'autre visait à instaurer la république.

L'Assemblée Constituante de 1791 n'était plus celle de 1789. Nombre de ses membres les plus sages — ceux qui formaient le comité de révision — au début ardents révolutionnaires, se rendaient maintenant parfaitement compte du danger que présentaient plusieurs des mesures primitivement adoptées. Les partis extrêmes ne voulaient nullement voir dans l'Assemblée future ces éléments modérés qui auraient voué toutes leurs forces au maintien de la Constitution. L'inéligibilité des membres de la Constituante à la Législative « Livra le sort de la Constitution et de la France au torrent révolutionnaire que, dès ce moment, aucune digue ne fut en état de contenir »³.

Ni dans la Constitution polonaise de 1791, ni dans aucune Constitution des États modernes, ce cas d'inéligibilité ne se rencontre.

136. La Constitution française de 1791 ajoute encore un cas d'inéligibilité ou plutôt de restriction à l'éligibilité. L'article 2 de la Section III du Chapitre I du Titre III dit : « Les représentants et les suppléants... ne pourront être choisis que parmi les citoyens actifs du département ». Cette mesure fut adoptée « afin qu'on puisse moins facilement surprendre la confiance des électeurs, et qu'ils soient à portée de juger les mœurs et les talents de ceux qui se présentent pour être choisis »⁴.

¹ Du Bois-Gracé : « Analyse de la Révolution française », Paris éd. 1885, p. 72.

² Séance du 19 septembre 1789 : plus tard encore Cazalès reprend cette idée.

³ A. LAMETH : « Histoire de l'Assemblée Constituante », loc. cit., t. I, p. 345.

⁴ Discours de Mounier du 4 septembre 1789, « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, 420-429.

Nous trouvons dans les lois polonaises¹ la même restriction : toute fonction élective ne pouvait être exercée que par des citoyens habitant le palatinat ou le district.

Les raisons qui ont fait adopter par la Constituante cette restriction à l'éligibilité sont partagées par un grand nombre des Constitutions modernes. Un autre motif l'a encore fait admettre. Si l'on pouvait présenter sa candidature dans plusieurs circonscriptions à la fois, les élections devraient se prolonger et se multiplier au cas où l'on serait élu par plusieurs d'entre elles.

Cette règle n'est pas sans inconvénient. Souvent elle empêche l'entrée à la Chambre de gens capables, chefs de partis, dont la collaboration est toujours utile, parfois même indispensable. Ces derniers courent les plus grands risques de n'être pas élus, s'ils ne peuvent présenter leur candidature que dans une seule circonscription.

Une mesure préférable serait donc peut-être de pouvoir présenter sa candidature dans un nombre déterminé de circonscriptions : dans deux ou trois ; on éviterait ainsi les inconvénients des deux systèmes opposés².

137. Une autre cause d'inéligibilité, adoptée par la majorité des lois modernes, mais sur laquelle la Constitution française de 1791 garde un absolu silence, est celle de l'état militaire. D'autre part, les lois prononcent d'habitude à l'égard de ces derniers, encore l'exclusion du droit de vote actif.

Cette décision est motivée par le souci de la défense nationale et du maintien de la discipline dans l'armée, qui ne doit pas devenir un foyer de discussions et de manifestations politiques.

Toutefois, afin de ne pas priver la Chambre du concours d'hommes dont les connaissances professionnelles pourraient lui

¹ Privilège territorial, de Casimir Jagellon, de 1451, art. 13 ; Statut de Lithuanie de Sigismond I, chap. III, art 3 ; Statut deuxième de Lithuanie, chap. III, art. 9.

² En 1889, au Sénat français, M. Wallon proposait de fixer à trois le nombre des circonscriptions où on pourrait présenter sa candidature ; à la Chambre, dans la séance du 18 mars 1910, sur la proposition de M. Gauthier et M. Sembal, cette question fut discutée.

être utiles, les lois statuent généralement certaines exceptions à l'inéligibilité absolue des militaires (en faveur des officiers en retraite, de certains officiers de l'Etat-major général, etc.). C'est ainsi qu'est rédigée la loi française¹ du 30 novembre 1875 (art. 7) ; la loi espagnole² du 8 août 1907 sur les élections aux Cortés et aux assemblées municipales (Tit. I, art. 1, al. 2, 3) ; la Constitution de Grèce³ du 1^{er} juin 1911 (art. 71) ; etc. Nous avons vu plus haut⁴ que c'est aussi le système que la Grande-Diète a adopté dans sa loi sur les diétines du 24 mars 1791.

Ce système ne fut pas celui de la Constituante. Malgré la proposition faite par plusieurs de ses membres⁵, celle-ci pensait⁶ qu'« Il était plus utile de diriger et de ployer son (de l'armée) esprit vers l'intérêt public, de l'associer à l'autorité civile, au bien général de la nation ». Elle statua expressément⁷ que : « Les officiers, sous-officiers ou autres, attachés au service de terre ou de mer, domiciliés habituellement dans les lieux où ils se retrouveront, soit en garnison, soit en activité de service, pourront y exercer leurs droits de citoyen actif, s'ils réunissent d'ailleurs les conditions requises ».

C'est en grande partie à cette mesure qu'il faut attribuer l'insubordination des troupes à l'époque de la Constituante.

B. 138. La Grande-Diète⁸ statua encore quelques autres causes d'inéligibilité, qui ne se retrouvent pas dans la Constitution française de 1791.

Tout d'abord ne peuvent être élus ceux qui sont absents à la diétine. Ensuite ceux qui ont moins de 23 ans accomplis, et ceux qui ont été condamnés pour un simple délit civil et n'ont pas exécuté le jugement rendu. En outre, dans les diétines ter-

¹ DARESTE : « Les Constitutions modernes », loc. cit. t. I, p. 24.

² « Annuaire de législation étrangère », 1907, p. 510 et s.

« Annuaire de législation étrangère », 1911, p. 767-774.

⁴ Ci-dessus § 129.

⁵ REWBELL, FOLLEVILLE, ROEDERER : séance du 9 juin 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 623-626.

⁶ Discours de Thouret ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 623.

⁷ Décret des 6-20 juillet 1791.

⁸ Loi sur les diétines du 24 mars 1791.

ritoriales, sont inéligibles ceux parmi les anoblis qui ne sont pas affranchis du « scartabellat », c'est-à-dire qui ne jouissent des prérogatives de la noblesse, dans toute leur étendue, qu'à la troisième génération.

Au Sénat sont inéligibles ceux qui y ont déjà un des membres de leur famille.

SECTION IV — LES INCOMPATIBILITÉS

A. 139. La Constitution française de 1791 déclare incompatibles avec les fonctions de député : *a*) celles des ministres et des autres agents du pouvoir exécutif révocables à volonté (Tit. III, Chap. I, Sect. III, art. 4) ; *b*) celles des percepteurs des impôts et des contributions, puisqu'il y a impossibilité de « Mettre aucune intermittence dans l'exercice ¹ » de leurs fonctions ; *c*) celles des employés attachés à la maison militaire et civile du Roi ; *d*) celles des membres des tribunaux judiciaires, toutefois, seulement pendant la durée de la législature, l'incompatibilité frappant dans ce cas moins l'emploi lui-même, que son exercice actuel ² ; *e*) celles des fonctionnaires municipaux et des commandants de la garde nationale ; *f*) enfin, pour « Se prémunir contre tout ce qui approche de la cour ³ », la Constituante décrète que ses propres membres pendant quatre ans ⁴ et ceux des législatures suivantes pendant deux ans, dès l'expiration de leur mandat, ne pourront recevoir « aucune place, don, pension, traitement ou commission du pouvoir exécutif ou de ses agents » (Tit. III, Chap. II, Sect. IV, art. 2).

Nous avons parlé ⁵ plus haut de l'incompatibilité des fonctions de ministre (et de tout autre agent du pouvoir exécutif) avec celles de député.

¹ Discours de Thouret, séance du 9 juin 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 622.

² Discours de Thouret, « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 623.

³ Discours de Robespierre et de Bouche, 7 avril 1791 ; Buchez et Roux, loc. cit., t. IX, p. 318.

⁴ Décret du 7 avril 1791 ; Buchez et Roux, loc. cit., t. IX, p. 320.

⁵ Voir ci-dessus §§ 76, 77, 78.

Le comité de constitution proposait d'établir pour les fonctionnaires administratifs et municipaux une incompatibilité temporaire¹, pendant la durée de la législature, sans perte de la jouissance, mais seulement de l'exercice de leurs fonctions. L'Assemblée, guidée par l'idée exprimée par Duport², repoussa ce projet, ne voulant pas créer au sein des corps administratifs des membres privilégiés jouissant de l'immunité parlementaire.

B. 140. D'après les lois polonaises³ les fonctions de député sont incompatibles avec celles de juge (député au tribunal), de percepteurs des contributions⁴ et de Sénateur. Au sujet de l'incompatibilité avec les fonctions de juge, la loi dit⁵ : « Le juge du tribunal territorial élu député à la Diète, sera suppléé par un nouveau juge élu, lequel devra, tout d'abord, prêter le serment prescrit par la loi. » On pourrait déduire de ce texte qu'il ne s'agit ici que d'une incompatibilité temporaire pendant la durée de la législature.

Les fonctions de Sénateur sont incompatibles avec celles de starostes⁶ et celles des dignitaires palatinaux⁷.

141. La surveillance exercée par le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, la crainte de la corruption semblent, en principe, rendre incompatibles toutes les fonctions publiques avec celles de député. Mais cette incompatibilité absolue serait, en fait, impossible et contraire à l'intérêt général : elle priverait le corps législatif des lumières d'hommes dont le concours lui serait infiniment précieux. Il doit donc nécessairement exister un grand nombre d'exceptions à cette règle générale. L'une surtout, relative aux ministres, est de l'essence même du gouvernement parlementaire. Nous trouvons en outre des exceptions en

¹ Discours de Thouret du 9 juin 1791 ; Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. VIII, p. 623.

² Séance du 9 juin 1791 ; Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. VIII, p. 625.

³ Loi de 1616.

⁴ Loi de 1631.

⁵ Troisième Statut de Lithuanie, chap. IV, art. 47.

⁶ Loi de 1538.

⁷ Loi de 1562.

faveur des professeurs de l'université, des ingénieurs de l'Etat dont les fonctions ont un caractère plutôt professionnel. L'idée qui doit être à la base de la théorie des incompatibilités, ne doit être que celle de l'utilité générale.

Une des règles posées par les législateurs constituants français et polonais, attire surtout notre attention. C'est celle qui restreint la portée de l'incompatibilité à l'égard des fonctionnaires judiciaires : restriction inconnue dans nos lois modernes. Aujourd'hui, un fonctionnaire public élu député perd, par le seul fait de son élection — d'une manière juridiquement définitive, — la fonction qu'il exerçait. Il ne peut que solliciter, à l'expiration de son mandat, une nouvelle nomination qui, juridiquement, peut lui être accordée ou refusée.

Il nous semble que — pour éviter d'une part l'effondrement de la future carrière d'un fonctionnaire, de l'autre, pour ne pas priver le corps législatif des hommes dont les lumières lui sont indispensables — il serait préférable d'étendre la règle adoptée par le constituant français à l'égard des juges, aux titulaires de toute fonction incompatible avec celle de député.

CHAPITRE II

Les privilèges et garanties assurés au corps législatif et à ses membres.

SECTION I — LES PRIVILÈGES ET LES GARANTIES ASSURÉS AU CORPS LÉGISLATIF

I

A. 142. Le Corps législatif dans la Constitution française de 1791 est permanent (Tit. III, Chap. I, art. 1; Tit. III, Chap. I, art. 4), il se réunit de plein droit, sans lettres de convocation, dans le lieu des séances de la dernière législature (Tit. III, Chap. I, Sect. V, art. 1); toutefois il peut, dans certains cas, déterminer lui-même un autre endroit pour ses séances (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 4).

La durée de la session législative n'est pas fixée par la loi : elle ne dépend que du Corps législatif, lequel doit communiquer au Roi sa décision de la clôturer ou de l'ajourner pour plus de quinze jours¹.

La loi détermine les cas où il devra être nécessairement réuni dans l'intervalle de ses sessions (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 2).

B. 143. La Constitution polonaise de 1791 déclare (art. VI, al. 5), que la Diète est censée permanente. Elle est réunie sur

¹ Voir ci-dessus § 54.

la convocation du Roi¹, dans le lieu fixé par la loi et au moment déterminé par celle-ci. Si le Roi néglige de la convoquer, la Diète devra s'assembler quand même. Il appartient au Roi de fixer le lieu de réunion de la Diète dans les cas où il y a impossibilité de la convoquer à l'endroit déterminé par la loi².

La durée de la session législative ordinaire est fixée par la loi; celle de la session extraordinaire n'est pas limitée.

C'est au Roi, avec l'assentiment de la Diète, de prononcer l'ajournement des Chambres.

La loi détermine les cas où la Diète devra être nécessairement réunie en session extraordinaire³.

II

A. 144. Le premier acte des députés réunis en Assemblée nationale, est la vérification des pouvoirs de ses membres⁴. La forme de cette vérification est réglée par les articles 31 et 32 du décret des 13-17 juin 1791. L'Assemblée décide souverainement en cette matière.

B. 145. D'après la loi de 1690 intitulée⁵: « L'éclaircissement des lois antérieures sur la réglementation préalable des débats des Chambres », la vérification des pouvoirs en Pologne doit avoir lieu après l'élection du Maréchal, de la Diète. La réforme des Czartoryskis, à la Diète de 1764, prescrit⁶ que les contestations relatives à l'élection des députés doivent être présentées le samedi qui précède l'ouverture de la Diète.

La loi sur les Diètes du 13 mai 1791 (art. VIII) statue que la vérification des pouvoirs a lieu à l'ouverture de la Diète et ne peut durer plus de trois jours. Les Chambres tranchent la contestation en séance secrète⁷.

¹ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. II.

² Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. I.

³ Voir ci-dessus § 56.

⁴ Constitution de 1791, Tit. III, Chap. I, Sect. V, art. 2; décret des 13-17 juin 1791; art. 25.

⁵ Volumine legum, loc. cit., t. V, p. 371.

⁶ Volumina legum, loc. cit., t. VII, p. 18.

⁷ SKRZETUSKI: « Droit politique de la nation polonaise », loc. cit., t. I, p. 258.

III

A. 146. L'Assemblée nationale a le droit d'élire son bureau, son président, vice-président et des secrétaires (Tit. III, Chap. I, Sect. V, art. 3). Le Président est élu¹ pour quinze jours.

B. 147. La Chambre des députés de la Diète polonaise élit² son Président (Maréchal de la Diète) et son vice-maréchal pour une période de deux ans. C'est le Maréchal qui choisit les secrétaires de la Diète. Le Sénat est présidé par le Roi.

Dès que la noblesse eut reçu la participation au pouvoir législatif, elle élit un « Orateur » qui, en son nom, devait traiter avec le Roi et le Sénat³. Sous Sigismond I^{er}, en 1543, nous lisons dans le journal de la Diète qu'« ils (les députés) se sont choisis un d'entre eux qui devait parler en leur nom et auquel ils indiquaient ce qu'il doit dire »⁴. En 1574, Krasinski, dans son livre intitulé « Polonia », parle des Maréchaux de la Diète.

Nous voyons donc une certaine analogie entre le caractère primitif du Maréchal de la Diète et celui du Speaker de la Chambre des Communes anglaise qu'on appelait « the mouth of the House ».

IV

A. 148. L'article 46 du décret des 13-17 juin 1791 dit : « Le corps législatif fera tous les règlements qu'il jugera nécessaires pour l'ordre de son travail et pour la discipline de ses séances⁵ ».

Le règlement⁶ de la Constituante du 29 juillet 1789 (maintenu par la Législative avec de légères modifications adoptées le 18 octobre 1791) fixe les fonctions du président et le mode de son élection, le temps des séances, le quorum, les règles relatives à la délibération et au recrutement des comités.

¹ Règlement du 29 juillet 1789, Chap. I, chiff. 2.

² La forme de cette élection est réglée par la loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. IX.

³ SKRZETUSKI, loc. cit., t. I, p. 259.

⁴ CZACKI : « Des lois de Lithuanie et de Pologne », loc. cit., t. I, p. 295.

⁵ Constitution de 1791, Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 4.

⁶ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. I, p. 239 et s.

B. 149. Le droit de fixer les règles relatives à la délibération appartient de tout temps à la Diète polonaise. Nous en trouvons¹ un premier exemple en 1520. Mais généralement ces règles étaient déterminées par des lois : la Constitution² de 1768 les mentionne parmi les « matières d'Etat » (art. VIII).

La Diète de Quatre-Ans adopta son règlement³ au mois de janvier 1791.

V

A. 150. L'article 46 du décret des 13-17 juin 1791 dit : « Le corps législatif... ne pourra prononcer contre ses membres qui s'écarteront de leurs devoirs que la censure, les arrêts pour huit jours, ou même la prison pour trois jours par forme de punition correctionnelle, suivant la gravité de leurs fautes ou délits » ; l'article 25 du même décret dit qu'il peut priver ses membres pour toujours « de tous les droits de citoyen actif » et les condamner à 3000 livres d'amende⁴.

Le règlement de la Législative du 18 octobre 1791 connaît les pénalités suivantes : le rappel à l'ordre (art. VIII, IX, X), le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal (art. XI), l'inscription au procès-verbal avec censure (art. XII), l'exclusion de la séance (art. XIII) et l'emprisonnement (art. XIV).

B. 151. La Diète polonaise elle-même n'avait pas de pouvoir disciplinaire sur ses membres : nous ne trouvons dans les lois aucune mention de celui-ci. Mais elle pouvait les rendre responsables devant le Tribunal de la Diète lorsqu'ils s'étaient rendus coupables de quelque délit. Les peines prévues variaient suivant la gravité du crime : celui, par exemple, qui entraît dans le lieu des séances avec des armes à feu était passible de la peine capitale⁵.

¹ Volumina legum, loc. cit., t. I, p. 178.

² Volumina legum, loc. cit., t. VII, p. 283.

³ Volumina legum, loc. cit., t. IX, p. 202.

⁴ Constitution de 1791, Tit. III, Chap. I, Sect. V, art. 4.

⁵ STARZYŃSKI : « La Constitution du Trois Mai », loc. cit., p. 201.

VI

A. 152. Le droit de police de l'Assemblée nationale n'est pas limité au lieu de ses séances, il peut s'étendre aussi à « l'enceinte extérieure » déterminée par elle-même (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 4). Le Corps législatif a « le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, seront établies dans la ville où il tiendra ses séances » (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 4). La Constitution défend (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 5) au pouvoir exécutif de faire séjourner « Aucun corps de troupes de ligne, dans la distance de trente mille toises du Corps législatif » sans la réquisition de celui-ci.

B. 153. Le droit de police de la Diète polonaise est limité au lieu de ses séances. La loi¹ défend sous peine de mort — car c'est là un crime de lèse-nation — d'entourer ce lieu par la force armée, d'y entrer avec des armées à feu ou d'y lever son sabre même sans blesser quelqu'un.

VII

A. 154. La publicité des séances de l'Assemblée nationale est statuée sous ses deux formes (Tit. III, Chap. III, Sect. II, art. 1) : a) le public est admis aux séances et b) « Les procès-verbaux de ses séances seront imprimés ».

Déjà le 25 juin 1789, la Constituante avait proclamé ce principe en envoyant une députation au Roi « pour lui porter les plaintes de l'Assemblée sur ce que... son entrée est interdite au public ».

La règle de la publicité des séances est restreinte par l'article 2 de la Section II du Chapitre III du Titre III de la Constitution qui dit que le Corps législatif peut se former en « comité général » sur la demande de cinquante membres.

¹ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XXIV.

Le Comité de constitution, par la voix de Chapelier, proposa¹ de donner à tout membre de l'Assemblée le droit de demander la séance secrète et si un doute s'élevait quant au résultat du vote relatif à cette demande, qu'il fût toujours décidé en faveur de la formation en « Comité général ». Pétion voulait qu'on fixât le nombre de voix nécessaire pour se former en séance secrète puisque, si la minorité ne jouissait pas de ce droit, celui-ci n'aurait pu être exercé « car les membres de la majorité, étant d'avis du projet de loi en discussion, aimeraient mieux le décréter sur-le-champ que de courir les risques d'une discussion particulière dont ils pourraient craindre les résultats ». Ce fut cet argument qui détermina la décision de l'Assemblée.

B. 155. La publicité des séances de la Diète polonaise est assurée sous ses deux formes. Les spectateurs portent le nom d'« arbitres ».

Les cas où les séances doivent être secrètes, « *semotis arbitris* », sont énumérés par des lois. Par exemple, les interpellations et les délibérations relatives à la politique extérieure ne doivent jamais avoir lieu en présence du public et les procès-verbaux de ces séances ne peuvent être publiés² ; de même la vérification des pouvoirs des députés, l'élection du Maréchal de la Diète, etc.

Nous ne voyons nulle part que la suspension de la publicité des délibérations puisse être demandée par les membres de la Diète : il semble qu'en dehors des cas prévus par la loi, elle ne peut avoir lieu.

SECTION II — LES PRIVILÈGES ET LES GARANTIES ASSURÉS AUX MEMBRES DU CORPS LÉGISLATIF

I

A. 156. Parmi les immunités parlementaires, l'article 7 de la Section V du Chapitre I du Titre III de la Constitution fran-

¹ Séance du 21 mai 1791 ; « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 459.

² Loi de 1768.

çaise de 1791 statue, tout d'abord, l'irresponsabilité parlementaire : « Ils (les députés) ne pourront être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants ».

Cette immunité fut proposée par Mirabeau dans la séance du 23 juin 1789. Celui qui la violerait serait passible de la peine capitale. Elle a pour but de garantir l'indépendance des députés.

En fait, cette immunité était illusoire : les procès-verbaux des séances de la Constituante et de la Législative sont remplis de plaintes de députés contre les menaces et les voies de fait de la populace.

B. 157. Les membres de la Diète polonaise jouissent aussi de la « *libertas sentiendi* », de la liberté de parler et de voter selon leur conscience sans risquer d'être poursuivis. Déjà la loi « *pacificationis internae* » de 1673 disait que la « *libertas sentiendi* » était confirmée selon les lois anciennes. La Diète de 1773-1775 dans sa loi « *Explication des liberae vocis et oppressi civis* » dit : « Puisque dans un état républicain la liberté des citoyens-députés consiste in potentia sentiendi et dicendi... nous voulons avoir pro lege immutabili, que personne in politicis pro libero arbitrio et sensu suo, même en dehors des séances de la Diète, ne puisse être poursuivi ni accusé, ullo praetextu et colore ». La même loi dit plus loin que celui qui viole cette disposition sera passible d'une amende de 2000 marcs (3200 florins polonais) et d'un emprisonnement d'une année et six semaines¹. Rappelons-nous qu'en Angleterre, jusqu'au Bill of Rights (art. IX), l'irresponsabilité parlementaire n'était nullement garantie. Jacques I écrivait² : « that the bill must be passed, or the undutiful members shall feel his ire ».

158. En parlant de la « *libertas sentiendi* » nous devons mentionner un autre privilège assuré à tout membre de la Diète polonaise, le « *liberum veto* » assimilé par la loi³ à l'irresponsabilité parlementaire.

Par le *liberum veto*, il faut entendre non seulement le droit de

¹ Volumina legum, loc. cit., t. VIII, p. 80.

² AUGUSTE REYNAERT : « Histoire de la discipline parlementaire », Paris 1884, t. I, p. 9.

Voir par exemple la loi de 1718 : Volumina legum, loc. cit., t. VI, p. 20f.

tout député d'empêcher la Diète de prendre une décision, mais encore de « rompre » celle-ci, c'est-à-dire de paralyser rétroactivement sa session : toutes les mesures prises par une Diète « rompue » sont nulles.

On retrouve l'origine du *liberum veto* dans le statut de Nieszawa de 1454 et dans la loi « nihil novi » de 1505 qui dit que rien de nouveau ne peut être statué « sine communi consensu nuntiorum et consiliariorum terrestrium » qu'on interprète comme « unanimi consensus »¹. Ce droit fut exercé pour la première fois à la Diète de 1652. Il n'eut d'autre résultat que de plonger le pays dans l'anarchie.

Presque tous les écrivains étrangers qui se sont intéressés à la Pologne condamnaient le *liberum veto*; Rousseau écrivait : « Il faut abolir ce droit barbare et décerner peine capitale contre conquire seroit tenté de s'en prévaloir »². Mably disait³ : « En dernière analyse, Monsieur le comte, tous les maux dont votre république se plaint, viennent de l'anéantissement de la puissance législative qui a été soumise aux caprices d'un nonce qui prononçait le veto ». Brougham⁴ le considère comme une des causes « qui tendaient à perpétuer le désordre ». De la Croix écrivait⁵ : « A Rome, le tribun arrêtoit bien par son veto un décret du sénat ; mais ce tribun représentait tout le peuple romain ; au lieu que le noble, à la Diète, ne représente qu'une très petite portion de la noblesse de son palatinat ».

Nous n'allons pas énumérer ici toutes les tentatives faites par le législateur polonais pour abolir le *liberum veto*. Elles se heurtèrent toujours à l'opposition des puissances voisines. La Grande-Diète proclama son abolition⁶ (art. VI, al. 9 de la Constitution de 1791).

Un seul⁷ des écrivains que nous avons consultés condamne

¹ C'est ainsi que l'interprète encore KUMANZEWSKI : *Coup d'œil rapide sur les causes réelles de la décadence de la Pologne*, Paris 1807, p. 19.

² *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, loc. cit., p. 95.

³ *Du Gouvernement et des loix de la Pologne*, loc. cit., p. 41.

⁴ *Précis historique du partage de la Pologne*, Paris 1831, p. 85.

⁵ *Constitutions des principaux Etats*, Paris 1791, t. I, p. 203.

⁶ Loi du 13 mai 1791, art. XXIV.

⁷ MENÈRE DE LA TORRE : *Histoire de la prétendue révolution de Pologne*, loc. cit., p. 114.

cette abolition du *liberum veto*, et demande : « Seroit-il donc vrai que l'anarchie ne peut conduire qu'au despotisme » ? Dans aucun pays moderne nous ne trouvons un droit analogue au *liberum veto* ; cependant, nous ne pensons pas que ce soit une raison pour considérer l'un de ces pays comme despotique.

II

A. 159. La seconde immunité parlementaire : l'inviolabilité parlementaire est statuée¹ par l'article 8 de la Section V du Chapitre I du Titre III de la Constitution française de 1791 : « Ils (les députés) pourront pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt ; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif ; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation ». La Constitution française autorise donc l'arrestation préventive d'un député chaque fois qu'il s'agit d'un délit commis par lui, mais les poursuites postérieures à l'arrestation nécessitent l'autorisation du Corps législatif. Par contre, cette immunité couvre le député pendant toute la durée de son mandat, elle n'est jamais suspendue, et elle couvre le député même en ce qui concerne les contraventions de police. Cette inviolabilité est donc à la fois plus et moins large que celle généralement admise aujourd'hui. En effet, dans les Etats modernes, cette immunité n'existe que pendant la durée des sessions législatives et, en outre, dans certains d'entre eux, par exemple en France, tout membre du Parlement peut librement être poursuivi pour une contravention de police. D'autre part, le député est aujourd'hui protégé même contre les premières poursuites : l'arrestation préventive ne peut avoir lieu sans l'autorisation du Parlement.

B. 160. L'inviolabilité parlementaire est statuée et garantie en Pologne dès 1510. Les membres de la Diète ne peuvent être arrêtés, ni jugés, pendant la durée de la session et six se-

¹ Décrets du 23 juin 1789 et du 26 juin 1790.

maines avant et après celle-ci. Celui des fonctionnaires qui violera ce principe sera puni¹ d'une amende de 1000 marcs (1600 florins polonais). Le député est inviolable dès le moment de son élection². Tout délit commis contre la personne d'un député est passible des peines prévues pour le crime de lèse-majesté³ : pendant la Diète de 1710, un général fut fusillé pour avoir blessé un député⁴. L'inviolabilité des membres des deux Chambres est statuée dans l'intérêt de la Diète et non des députés ; ils ne peuvent renoncer individuellement à leurs privilèges, mais ils le peuvent faire en corps⁵.

Nous voyons que l'inviolabilité des députés, en Pologne, était beaucoup plus large que celle d'aujourd'hui.

III

A. 161. Les députés, selon une décision de la Constituante du 1^{er} septembre 1789, reçoivent une indemnité de 18 livres par jour.

L'indemnité parlementaire ne peut être cumulée avec le traitement que le député reçoit en tant que titulaire d'une fonction publique dont l'incompatibilité n'a pas été statuée, par la loi⁶.

B. 162. Les députés à la Diète polonaise recevaient à l'origine une indemnité. Le Statut troisième de Lithuanie dit⁷ que ceux de Samogitie recevront un traitement de 4285 florins polonais, ceux des autres districts au moins de 2571. En outre⁸ chaque député recevait un habit de damas et le logement gratuit dans

¹ Loi de 1678 ; mesure analogue à celle des Etats-Unis ; REYNAERT : « Histoire de la discipline parlementaire », loc. cit., t. I, p. 375.

² De même, en Angleterre, aux Etats-Unis, en Norvège ; REYNAERT : loc. cit., t. I, p. 375, 380 ; t. II, p. 291.

³ Au Danemark, tout délit contre un député est puni par des travaux forcés ; REYNAERT : loc. cit., t. II, p. 183-184.

⁴ SKRZETUSKI loc. cit., t. I, p. 255.

⁵ La Grande-Diète a renoncé à ce privilège ; CZACKI : loc. cit., t. I, p. 202.

⁶ Décret des 13-17 juin 1791, art. 12.

⁷ Chap. III, art. 7.

⁸ CZACKI : « Des lois de Lithuanie et de Pologne », loc. cit., t. I, p. 268.

le lieu des sessions de la Diète. L'indemnité était payée par le Trésor¹ de la Couronne ou de la Lithuanie.

Plus tard, les fonctions des députés ne furent plus indemnisées. Seuls le Maréchal et le Secrétaire de la Diète touchaient un traitement. En Angleterre, dès le début du XVIII^e siècle, le député cesse également de toucher une indemnité², mais pour des raisons autres qu'en Pologne.

La gratuité des fonctions de député est, il faut bien en convenir, peu compatible avec l'esprit et les principes démocratiques.

¹ Loi de 1673.

² Selon la Constitution italienne (art. 50), les fonctions des sénateurs et députés sont gratuites ; de même en Espagne ; en Roumanie, dès la loi du 8/20 juin 1884, les députés reçoivent une indemnité ; dans la période 1866-1884, ils ne la recevaient pas.

CHAPITRE III

Coup d'œil sur les fonctions du corps législatif.

SECTION I — LA FORMATION DES LOIS

I

A. 163. L'initiative des lois n'appartient qu'au corps législatif (Titre III, Chap. III, Sect. I, art. 1, chiff. 1) ; ni le Roi, ni les ministres ne l'ont. « Le Roi peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération », il n'a pas le droit de présenter un projet de loi, il n'a qu'une sorte de droit de pétition. Il n'y a d'exception à cette règle qu'en ce qui concerne la déclaration de guerre (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 2), la proposition du contingent des troupes (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 1, chiff. 8) et la proposition de la liste des pensions et gratifications (Tit. III, Chap. IV, art. 4). Nous avons dit plus haut¹ ce que nous pensons du refus d'accorder l'initiative des lois au pouvoir exécutif.

En étudiant l'initiative des lois dans la Constitution française de 1791, nous ne pouvons, par conséquent, parler que de l'initiative parlementaire.

Toute motion présentée par un des députés doit être imprimée et distribuée aux membres de l'Assemblée². Contrairement aux usages modernes³, toute motion est examinée immédiatement

¹ Voir ci-dessus §§ 27, 28, 44, 45.

² Décret des 13-17 juin 1791, art. 55.

³ *Essais* : « Eléments de droit constitutionnel », p. 974-975.

après la première lecture et l'Assemblée décide si elle la rejette ou si elle la prend en considération¹. Si la motion est rejetée, elle pourra être encore une fois présentée au cours de la même session. Si la motion est prise en considération, la discussion pourra commencer immédiatement.

Tout député peut présenter des amendements qui sont mis aux voix avant la proposition principale, de même que les sous-amendements le sont avant les amendements².

B. 164. L'initiative des lois en Pologne appartient : a) au Roi³ qui l'exerce par des « universaux », c'est-à-dire par des lettres de convocation des diétines ; b) aux diétines⁴ qui inscrivent leurs motions dans les instructions qu'elles donnent à leurs députés. Sur cette base, en « sessions provinciales », on formule les propositions des diétines de chacune des trois provinces ; c) aux députés, en toutes matières ; aux mandataires des villes dans celles qui sont relatives à leurs intérêts⁵. Les Sénateurs ne jouissent pas du droit de l'initiative des lois⁶. Tout projet de loi doit être soumis⁷ à l'examen de la « Députation de la Diète » composée de douze membres : un sénateur et trois députés de chacune des trois provinces, élus par les « sessions provinciales ». Cette députation examine et classe les projets présentés et les renvoie ensuite à la Diète avec son rapport. Un projet ayant passé par la députation, doit être imprimé et distribué aux députés trois jours avant la discussion.

Tout député⁸ peut proposer des amendements à tout projet, excepté à ceux qui sont relatifs aux lois civiles, pénales, constitutionnelles et aux impôts permanents. L'amendement qui n'est pas rejeté par la Diète, est transmis à la députation de celle-ci qui l'examine et rédige avec le concours de son auteur un nou-

¹ Décret des 13-17 juin 1791, art. 56.

² Décret des 13-17 juin 1791, art. 58, 66.

³ Constitution, art. VI. al. 2 ; loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. II.

⁴ Loi sur les diétines du 24 mars 1791, art. XIV.

⁵ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XXII ; loi sur les villes du 14 avril 1791, art. II, chiffre 3.

⁶ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XII.

⁷ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. IX, XV.

⁸ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. VII, XVI.

veau projet ; si la Diète le rejette, il ne pourra plus être présenté au cours de la même session.

II

A. 165. Les projets de lois sont soumis à trois lectures successives à huit jours d'intervalle¹. Un projet rejeté après la troisième lecture ne pourra plus être présenté au cours de la même session.

La loi admet² que par une déclaration d'urgence, qui n'a pas besoin d'être motivée, les trois lectures peuvent être évitées : le projet peut alors être adopté immédiatement.

B. 166. En Pologne tout projet de loi est soumis à trois lectures successives : la première a lieu lors de la première réunion des Chambres : depuis le septième jusqu'au vingt-et-unième jour après l'ouverture de la Diète ; la seconde a lieu, dans les Chambres séparées, au moins 18 séances après la première ; enfin, la troisième, sans discussion ni vote, a lieu dans les Chambres réunies, dans les quatre dernières séances. Tout député a le droit de demander une nouvelle lecture.

La loi polonaise ne connaît pas de déclaration d'urgence.

III

A. 167. La Constituante et la Législative ont admis le principe du scrutin public³. On vote par assis et levé ou, en cas de doute, par appel nominal : le député exprime alors son opinion à haute voix par un « oui » ou par un « non ».

B. 168. En Pologne, un projet de loi n'est adopté que s'il recueille la majorité de voix prescrite par la Constitution dans les deux scrutins, dont le premier est toujours public et le se-

¹ Décret des 13-17 juin 1791, art. 61, 67.

² Décret des 13-17 juin 1791, art. 71.

³ L'arrêt du 30 mai 1789, le Règlement du 29 juillet 1789 et du 18 octobre 1791.

cond secret¹. Il n'y a d'exception à cet égard que pour les projets relatifs aux impôts permanents et à l'augmentation de l'armée, projets qui sont votés au scrutin public. La participation au vote secret est obligatoire pour ceux qui ont pris part au vote public.

Les lois doivent réunir² la simple majorité des voix des membres présents. Seules les lois relatives aux impôts permanents doivent être adoptées par les trois quarts des voix, et les lois constitutionnelles, pénales et les projets des diétines par les deux tiers.

169. Quant au scrutin secret, critiqué dans la Constitution polonaise par Jekel³, nous savons qu'il existe presque dans tous les pays modernes, mais seulement pour les élections. En Italie⁴, il est admis pour le vote final sur les projets de lois, et en Danemark⁵ pour toute question, à condition que 25 membres en fassent la demande. En France⁶ le scrutin fut secret, en cas d'appel nominal, dès l'an III et jusqu'à l'an VIII ; il le fut toujours jusqu'en 1845 ; le 18 mars 1845 le scrutin public fut rétabli sur la proposition de Duvergier de Hauranne, excepté dans le cas où 20 membres demandent le vote secret (amendement Dupin). Aujourd'hui, en France, on propose de le rétablir pour les lois de finances⁷.

Plusieurs raisons sérieuses sont invoquées en faveur du scrutin public. Les principales sont la nécessité du contrôle de l'opinion publique et la crainte de la corruption.

D'autre part, l'organisation disciplinée des partis politiques, les engagements et les devoirs du député envers son parti, tout cela enchaîne sa volonté, ne lui permet pas de penser au bien.

¹ Loi du 13 mai 1791, art. XVIII.

² Loi du 13 mai 1791, art. XVI.

³ « Pohlens Staatsveränderungen und letzte Verfassung », Wien 1803, t. II, 4^e partie, p. 53-54.

⁴ REYNAERT : « Histoire de la discipline parlementaire », loc. cit., t. II, p. 493.

⁵ REYNAERT : l. c., t. II, p. 457.

⁶ REYNAERT : l. c., t. II, p. 477-479.

⁷ J. DELPECH : « Le scrutin secret pour les lois de finances », Revue du droit public, 1910, p. 104 et s.

général. Il se considère moins comme citoyen, que comme membre de tel ou tel groupement politique. Ces inconvénients se sont surtout révélés en matière de vote de lois de finances. De là les partisans toujours plus nombreux du scrutin secret, lequel rendra peut-être aux députés leur liberté d'opinion.

Les deux systèmes présentent donc de sérieux avantages et de graves inconvénients. Le législateur constituant polonais de 1791 tâcha d'éviter les uns pour ne conserver que les autres. Il refusa d'admettre le scrutin secret en matière financière: « Afin que tout procédé de cette nature ne reste pas inconnu au pays et aux Etats confédérés¹ ». Nous savons que la noblesse, lors de la Grande-Diète, fit le sacrifice de ses privilèges en matière d'impôts: le scrutin public en matière de finances, en mettant le député sous le contrôle de l'opinion publique, l'empêchait de voter selon son propre intérêt, ne lui permettait d'agir que comme citoyen et non en tant que gentilhomme.

Quant aux différentes majorités pour les diverses lois, majorités critiquées par certains auteurs², elles furent proposées par Rousseau³. Jekel estime qu'elles rendent la décision difficile dans les questions les plus importantes. Mais cela, d'après nous, est loin d'être un inconvénient. Toutes les règles relatives à la formation des lois ont pour but principal d'empêcher les décisions irréfléchies: en posant des règles pour s'assurer que les mesures les plus importantes ne soient pas prises à la légère, le législateur constituant polonais n'a donc commis aucune faute. Il y avait, en outre, un autre motif sérieux pour admettre ces majorités qualifiées. Depuis 255 ans (1536) la minorité avait le droit de s'opposer à une décision prise par la majorité de la Diète polonaise, et, depuis 140 ans, un seul député avait le droit de s'opposer à toute décision. On ne pouvait d'un seul coup abolir un usage traditionnel qui avait encore de nombreux partisans.

¹ « Acte de la Confédération générale », Gazette de Leyde, 1788, suppl. du N° 89; FERRAND: « Histoire des trois démembrements de la Pologne », Paris 1820, t. II, p. 445-447.

² JEKEL: « Pohlens Staatsveränderungen und letzte Verfassung », t. c., t. II, 4^e partie, p. 41, 49, 53.

³ « Considérations sur le Gouvernement de Pologne », t. c., p. 95.

IV

170. Toutes les règles relatives à la formation des lois s'efforcent surtout de garantir la sagesse de celles-ci, d'empêcher le travail législatif précipité, irrfléchi et hâtif.

Aujourd'hui, presque partout, on admet que toute proposition de lois doit être tout d'abord étudiée par une Commission : c'est le système adopté¹ en France, aux Pays-Bas, en Autriche, en Italie, au Portugal, en Suède, en Serbie, en Russie, etc.

On observe aussi, généralement, le principe du droit anglais de la triple lecture et l'on n'admet d'exceptions à cette règle que sous des conditions spéciales. En Italie, la déclaration d'urgence² est rejetée si trente députés s'y opposent, et en Allemagne³ il suffit de quinze membres. Dans les pays, comme la France, où jusqu'en ces derniers temps les conditions d'une déclaration d'urgence n'étaient pas assez sévères, on les a aggravées⁴. Pour empêcher des amendements irrfléchis, on exige qu'ils soient appuyés par un certain nombre de députés⁵.

171. Dans les pays où le système des deux Chambres est admis, les règles relatives à la formation des lois peuvent être moins sévères : l'existence d'une Chambre Haute constitue déjà une certaine garantie. Nous savons que la Constituante l'a rejetée.

Les règles posées par le législateur constituant français de 1789, en matière de formation des lois, ne présentaient pas des garanties de sagesse suffisantes. Elles étaient moins rigoureuses que celles des États modernes qui ont admis le système des deux Chambres. Nous avons vu qu'il n'y avait pas de renvoi obligatoire de tout projet de loi aux Commissions, qu'il n'y avait pas de conditions spéciales qui pussent restreindre l'usage abusif des déclarations d'urgence et des amendements. Les lois votées par la Constituante ou la Législative portent l'empreinte de l'in-

¹ DEMOMBYNES : *Constitutions européennes*, Paris 1881, t. I, p. 87, 137, 157, 232-233, 271, 273, 274, 415, 634 ; t. II, p. 8, 14, 167.

² Règlement, art. 55.

³ DEMOMBYNES : *op. cit.*, t. II, p. 454-455.

⁴ Règlement de 1909, art. 70.

⁵ Par exemple en Italie : DEMOMBYNES : *op. cit.*, t. I, p. 271, 273.

suffisance des règles posées en cette matière par la première.

Les règles admises par le constituant polonais de 1791 sont, à cet égard, bien supérieures. Nous avons vu qu'il a adopté le système des deux Chambres, le renvoi obligatoire de tout projet de loi et de tout amendement à la « Députation de la Diète » et qu'il n'a fait aucune exception à la règle des trois lectures successives.

SECTION II — POUVOIRS DU CORPS LÉGISLATIF EN MATIÈRE DE FINANCES

A. 172. La Constitution française de 1791 distingue le pouvoir de faire des lois, de celui d'établir les contributions publiques¹. Elle dit (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 1) : « La Constitution délègue exclusivement au corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : — 1^o De proposer et décréter les lois... ; — 2^o De fixer les dépenses publiques ; — 3^o D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ; — 4^o De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte. »

Elle regarde (Tit. V, art. 1) leur fixation annuelle comme une garantie indispensable de la liberté : « Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le corps législatif, et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées ». Ce point de vue, ayant pour but de garantir le pouvoir législatif des empiètements possibles du pouvoir exécutif, ne fut guère contesté au sein de la Constituante. C'était le vœu d'une grande partie de cahiers² et du comité de constitution³.

¹ Montesquieu le considère comme la plus importante attribution du corps législatif : *De l'esprit des Loix*, t. I, c. I, Livre XI, Chap. VI, p. 258.

² Nonante-quatre cahiers : *Tableau comparatif des demandes contenues dans les cahiers*, t. I, c. p. 22-25.

³ *Projet de constitution du 27 juillet 1789*, chap. II, art. V, VI.

Mais si tous les députés étaient d'accord quant au principe, il y eut divergence de vues entre eux quant à son application.

Mirabeau, le duc de Mortemart, la Rochefoucauld, Barnave soutenaient¹ qu'il faut distinguer les impôts destinés à l'acquittement de la dette publique de ceux destinés aux besoins journaliers de l'administration ; la perception des premiers ne peut être suspendue : ce serait « Donner au Corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute ». De même, on disait qu'on ne saurait suspendre ceux affectés à la liste civile du Roi : « Ce serait inviter à la tyrannie un prince qui se trouverait à la merci de l'Assemblée nationale... Votre droit et votre devoir sont... uniquement d'empêcher que la contribution destinée à ce paiement ne soit employée à vous opprimer ».

Le parti opposé (Fréteau, Montlosier, Robespierre, Pétion, l'archevêque d'Aix, l'évêque de Chartres) soutenait que la liberté et l'indépendance de la nation exigent l'annualité de tout impôt.

La Constituante adopta l'opinion intermédiaire, défendue par Beaumetz : le corps législatif ne pourra pas arrêter le paiement de la dette publique et de la liste civile. La loi (Tit. V, art. 2) assimile « le traitement des ministres du culte catholique » à la dette nationale.

Nous savons qu'en Angleterre l'annualité de l'impôt est en partie rejetée. La plupart des impôts (les quatre cinquièmes du revenu total) et des dépenses (intérêts de la dette nationale, la liste civile, les pensions et les appointements des membres de la famille royale, des juges, etc.) sont autorisés par des lois permanentes. Grâce à cette réglementation la partie stable du budget acquiert la sécurité nécessaire, et elle empêche des réformes d'ordre administratif de se faire par la voie budgétaire².

La Constitution de 1791 tâcha de remédier à cet inconvénient en proclamant (Tit. III, Chap. III, Sect. III, art. 8) : « Le Corps législatif ne pourra y (dans les décrets portant établis-

¹ Réimpression de l'ancien Moniteur », t. II, p. 14-16 ; séance du 7 octobre 1789.

² La Chambre des députés française, dans la séance du 22 janvier 1906, pour supprimer la charge des sous-préfets, refusa le crédit destiné à leur traitement.

ment ou renouvellement des contributions) insérer aucunes dispositions étrangères à leur objet¹. »

173. Le vice principal de la Constitution française de 1791, en cette matière, réside dans la disposition de l'article 8 de la Section III du Chapitre III du Titre III : « Les décrets du Corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques, porteront le nom et l'intitulé des lois ».

Nous avons vu² que la Constituante refusa au pouvoir exécutif le droit d'initiative en matière financière. L'article ci-dessus lui retire la sanction des décrets concernant les contributions. Désormais, le corps législatif est, dans ce domaine, maître absolu et souverain.

Remarquons que non seulement aucun Parlement moderne n'a, en matière financière, des pouvoirs aussi larges, mais encore qu'un des axiomes de la science politique est que celui qui a la responsabilité du gouvernement et de l'administration, doit avoir aussi l'initiative de l'augmentation des dépenses et des charges publiques. La récente constitution d'Australie dit (art. 56) : « Aucun vote, résolution ou proposition de loi tendant à l'affectation des revenus ou fonds, ne sera passé si l'affectation n'en a pas été dans la même session recommandée par un message du gouverneur général à la Chambre où la proposition a pris naissance ».

B. 174. La Constitution polonaise de 1791 distingue le pouvoir de faire des lois de celui d'établir des contributions (art. VI, al. 2). De même, elle distingue celui d'établir les « impôts permanents », qui doivent réunir la majorité qualifiée des trois quarts des voix³, de celui d'établir les « impôts temporaires », qui peuvent être adoptés à la simple majorité des voix.

Un des plus éminents financiers polonais, M. le professeur Biliński, ex-ministre commun des finances d'Autriche-Hongrie, démontre⁴ que les institutions budgétaires modernes puisent

¹ De même le décret des 13-17 juin 1791, art. 95.

² Voir ci-dessus § 44.

³ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XVI.

⁴ « Système de la science de finances », Léopol 1876, p. 407.

leur origine en Angleterre et en Pologne où on adopta, tout d'abord, la division du budget en deux parties : stable et instable. Il prouve que, grâce au contrôle de la Diète sur les opérations financières qui date, en Pologne, du XVI^e siècle, elle a devancé sur ce point les autres Etats européens.

175. Ajoutons que le pouvoir exécutif peut, en cette matière aussi, exercer son droit d'initiative et que les attributions de la Chambre des députés sont restreintes par le veto suspensif (pour deux années) du Sénat à l'égard des « impôts permanents », et par un veto absolu, le cas échéant, à l'égard des « impôts temporaires ».

Nous voyons donc que, dans la Constitution polonaise, ni la Chambre des députés, ni la Diète n'exercent de pouvoir illimité en matière de finances.

SECTION III — LE CONTROLE DU CORPS LÉGISLATIF SUR LE GOUVERNEMENT

A. 176. Le contrôle du corps législatif sur le gouvernement est une de ses fonctions principales.

Montesquieu écrivait¹ déjà : « Le corps représentant ne doit pas être choisi... pour prendre quelque résolution active, chose qu'il ne ferait pas bien ; mais pour des Loix, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, chose qu'il peut très bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire... Mais si dans un Etat libre la puissance législative ne doit pas avoir le Droit d'arrêter la puissance exécutrice elle a droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les Loix qu'elle a faites ont été exécutées ».

La Constitution française de 1791 donne le droit au corps législatif de demander « des éclaircissements » aux ministres (Tit. III, Chap. III, Sect. IV, art. 10).

Les membres de l'Assemblée ne peuvent interpellier un ministre. Si un député croit nécessaire de demander la justification

¹ De l'esprit des Loix : loc. cit., t. I, Livre XI, Chap. VI, p. 250-254.

d'un acte du ministre, il doit s'adresser au président de l'Assemblée qui consulte cette dernière. Si la majorité des membres se prononce en faveur d'une demande d'éclaircissement, c'est au président qu'il appartiendra d'interpeller le ministre mandé à la barre¹.

La discussion relative à la justification ou à la culpabilité d'un ministre a lieu en son absence. Généralement, il ne peut adresser à l'Assemblée qu'un mémoire écrit, qu'il est autorisé parfois à lire lui-même².

Les ministres, surtout à l'époque de la Législative, étaient l'objet d'attaques et de dénonciations continuelles.

B. 177. D'après les lois de la Grande-Diète, le contrôle sur le gouvernement est exercé par cinq commissions élues et composées comme³ la « Députation de la Diète ». Ces commissions sont : a) celle du contrôle sur l'activité du Conseil, b) de la Commission d'éducation, c) de la Commission de Police, d) du Trésor et e) de la Commission Militaire.

Elles rendent⁴ compte de leurs fonctions devant les deux Chambres réunies. Leurs rapports sont imprimés et distribués aux membres de la Diète, qui peuvent, aussi bien que tout citoyen, porter plainte soit contre l'activité de la commission de contrôle, soit contre celle d'un de ses membres. Les rapports relatifs aux affaires étrangères sont lus en séance secrète. La discussion s'ouvre sur chaque rapport et la Diète décide s'il y a ou non lieu à l'accusation. Lors de cette discussion, les ministres et les membres des Commissions contrôlées ont le droit de prendre la parole pour se défendre contre les rapports des commissions de contrôle et les accusations des députés et des sénateurs.

Nous voyons donc que la loi polonaise assure à tout men-

¹ Debezic : Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, 3^e éd., 1892-1893, t. II, p. 270.

² Voir le cas de Bertraud de Molleville, séance du 2 janvier 1792 ; Debezic et Roux : F. c., t. XIII, p. 82.

³ Douze membres, élus en « session provinciale » au nombre d'un sénateur et de trois députés de chacune des trois provinces.

⁴ Sur ce qui suit voir la loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. VII, XIV.

bre de la Diète la participation directe au contrôle sur l'activité du gouvernement et à tout agent du pouvoir exécutif le droit de se défendre.

SECTION IV — QUELQUES AUTRES FONCTIONS DU CORPS LÉGISLATIF

A. 178. Parmi les attributions de l'Assemblée Nationale qui constituent un empiètement sur celles du pouvoir exécutif, mentionnons tout d'abord « la police constitutionnelle » que celle-ci exerce sur les corps administratifs. Les actes relatifs à l'exercice de cette fonction ne sont pas soumis à la sanction royale (Tit. III, Chap. III, Sect. III, art. 7).

Seule, l'Assemblée peut dissoudre un corps administratif coupable d'une violation de la loi (Tit. III, Chap. IV, Sect. II, art. 8) ; c'est elle aussi qui se prononce sur les suspensions des administrateurs et des sous-administrateurs faites par le Roi.

Le Roi n'a donc pas le droit de sévir contre ses organes subordonnés qui, en fait, sont indépendants de lui.

179. Parmi d'autres empiètements légaux du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, mentionnons le droit de l'Assemblée de distribuer des honneurs, des récompenses et des gratifications¹ (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 1, chiffre 12^o ; Tit. III, Chap. IV, art. 4) ; celui de disposer de la force armée dans la résidence du Roi lorsque c'est aussi celle de l'Assemblée (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 4-5) — c'est-à-dire toujours pendant sa session (Tit. III, Chap. II, Sect. I, art. 7).

180. La Constitution française de 1791 déclare (Tit. III, Chap. III, Sect. I, art. 1) qu'elle « délègue exclusivement au corps législatif (le pouvoir)... 5^o De décréter la création ou la suppression des offices publics ». Le Roi n'a que le droit de créer ou de supprimer ceux qui ont le caractère de simples commissions².

¹ Décret des 3-22 août 1790.

² Séance du 30 septembre 1789 ; Réimpression de l'ancien Moniteur, t. I, p. 538-539.

Le motif principal qui a fait adopter cette disposition était la crainte des abus de l'ancien régime. Les orateurs (Target) dénoncent un grand nombre de charges — nécessitant quelques centaines de milliers de livres de gages — parfaitement inutiles, et, dans l'armée, le nombre des officiers en disproportion avec celui des soldats (Emmery, Dubois-Crancé).

B. 181. La Diète polonaise a le droit d'anoblir et d'accorder d'« autres récompenses accidentelles » (art. VI, al. 2). Mais le droit d'accorder les titres de marquis, comte ou baron aux gentilshommes étrangers et celui de chevalier des ordres de l'Aigle-Blanc et de Saint-Stanislas n'appartient qu'au Roi. Les monarques de Pologne ont perdu le droit d'anoblir en 1578.

182. C'est la Diète aussi qui détermine la valeur de la monnaie (art. VI, al. 2). Le droit de la frapper, par contre, appartient au Roi.

La Diète crée ou supprime les offices publics.

TITRE QUATRIÈME

Le pouvoir constituant.

I

183. L'organisation du pouvoir constituant varie sensiblement dans les constitutions modernes.

Toutefois, dans tous les Etats monarchiques, sauf en Grèce¹ et en Norvège, le monarque participe toujours à la révision des lois constitutionnelles : il fait partie intégrante du pouvoir constituant.

Dans la plupart des Etats modernes nous voyons une distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués. Seules l'Angleterre, la Prusse² et l'Italie³ l'excluent.

Le système anglais est le plus favorable à la réalisation de réformes fondamentales sans provoquer des crises d'Etat ; il permet de faire une réforme dès que la nécessité s'en présente.

Le système franco-américain par contre assure une plus grande stabilité des lois et une plus grande maturité des réformes.

Chacun des deux systèmes a donc ses avantages propres, et le choix de l'un ou de l'autre doit être déterminé surtout par le caractère de la nation à laquelle il doit être appliqué.

¹ CHARLES BORGEAUD : « Etablissement et révision des Constitutions en Amérique et en Europe », Paris 1893, p. 119-124, 138.

² Constitution du 31 janvier 1870, art. 107.

³ ESMERIN : « Eléments de droit constitutionnel », I. c., p. 578 ; BORGEAUD : *op. cit.*, p. 100-101, le conteste.

II

A. 184. La Constituante discuta¹ les règles relatives à la révision de la Constitution dans les séances du 29 août au 4 septembre 1791.

Le rapporteur du comité, Chapelier, développa les bases du système proposé : « le premier principe est que la nation a le droit de revoir, de perfectionner sa constitution ; le second est que toute constitution sage doit contenir en elle le vœu et le moyen d'arriver à la plus grande perfection ; mais ce moyen doit, dans son principe et dans sa conséquence, être employé avec circonspection ; car, sous le prétexte de perfectionner une constitution, on pourrait tellement en déranger les bases, que perpétuellement une révolution succéderait à une révolution ».

Le premier de ces principes a trouvé son expression dans l'article 1^{er} du Titre VII de la Constitution de 1791, qui dit : « L'Assemblée Nationale Constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution. »

Par le second principe, on entendait surtout assurer plus de stabilité à la Constitution, laquelle — sous l'empire des idées républicaines, qui se propageaient de plus en plus², et sous celui des tentatives contre-révolutionnaires — menaçait de sombrer dès avant la fuite de Varennes.

Le comité de constitution, par la voix de Chapelier, se prononça contre les conventions périodiques, pensant qu'elles entraîneraient des révolutions périodiques. Il proposa de défendre à l'assemblée de révision de modifier la constitution dans son ensemble. Elle ne pourrait que réaliser les demandes de réformes formulées par les citoyens et approuvées par le corps législatif et le roi ; en outre, elle devrait examiner « Si les pouvoirs constitués sont restés dans les bornes prescrites » par la Constitution.

La première assemblée de révision devait être réunie en 1800. Ni le Roi, ni le Corps législatif ne purent exercer leur droit de

¹ Réimpression de l'ancien Moniteur : t. IX, p. 530-575.

² A. AULARD : « Histoire politique de la Révolution française », Paris 1913, p. 34 et suiv.

proposer des réformes constitutionnelles avant 1795. — Les simples citoyens ne le purent pas davantage avant 1796.

La participation du Roi et du Corps législatif au pouvoir constituant était motivée par le fait que : « Les grands agents du gouvernement sont ceux qui doivent le mieux connaître quels sont les ressorts qui empêchent le jeu général de la machine ».

Tel était le projet du comité de constitution.

185. Au sein de la Constituante, le sentiment général voulait éloigner le plus possible le moment de la révision : on pensait assurer de cette manière la stabilité de son œuvre.

Desmenniers demandait des conventions nationales tous les dix ans ; Pétion tous les vingt ans ; Dandré, Merlin, Mugnet tous les trente ans, etc.

Le projet de Tronchet réunit l'unanimité des voix. On devait assurer à la nation le droit imprescriptible de réviser sa constitution, tout en suspendant, dans son propre intérêt, pendant trente années l'exercice de son droit.

186. Lors des discussions qui eurent lieu du 31 août au 3 septembre 1791, on remarqua que cette décision s'éloignait trop du principe fondamental du droit imprescriptible de la nation de réviser sa constitution à tout moment, et on adopta un nouveau projet présenté par Thouret.

Le système adopté est assez compliqué : a) pendant les premières quatre années aucune proposition de révision ne pourra être faite (Tit. VII, art. 3) ; b) après 1795, pour qu'une réforme constitutionnelle puisse avoir lieu, il faut que trois législatures consécutives expriment d'une manière uniforme la nécessité d'une réforme déterminée ; ce vœu, exprimé dans la forme d'un décret, n'est pas soumis à la sanction royale (Tit. VII, art. 2, 4) ; c) si ces conditions sont réalisées, la quatrième législature procédera à la révision des dispositions proposées par les trois législatures précédentes (Tit. VII, art. 7).

187. Nous voyons que la première réforme à la Constitution française de 1791 n'aurait pu être faite avant dix ans. En exa-

¹ Breuzé et Roux : *J. c.* t. XI, p. 372. — Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. IX, p. 544.

ninant le système adopté par le législateur constituant français nous devons bien constater la quasi-impossibilité de son application.

La décision de la nécessité d'une réforme constitutionnelle devait être prise par trois législatures consécutives : c'est au peuple, par conséquent, qu'il appartient d'exprimer, par le moyen des élections, sa volonté de la réaliser. Le peuple, en élisant pendant six ans toujours les mêmes députés favorables à la réforme, devra ressentir de telle façon les effets nuisibles d'une loi, qu'il en arrive à exiger, toujours de la même manière et pendant une période aussi prolongée, l'abrogation de celle-ci. Il serait donc vraisemblablement impossible de réaliser une réforme même très salutaire pour la nation, si le besoin n'en est pas suffisamment senti par elle.

D'autre part, si la réforme demandée était vraiment d'une importance telle que trois législatures consécutives en affirment la nécessité avec la même vigueur et dans les mêmes termes, nous doutons fort que le peuple eût toujours la patience de la réaliser par la voie légale. Il pourrait être tenté de recourir à une révolution. Cela pourrait arriver surtout en temps de crises et nous savons que c'est en une époque pareille que fut adopté le système ci-dessus étudié.

L'organisation du pouvoir constituant dans la Constitution française de 1791 révèle encore un autre défaut.

Le Roi est proclamé représentant de la Nation au même titre que le Corps législatif (Tit. III, art. 2) et il ne participe pas à l'exercice du pouvoir constituant, ce qui est un des traits caractéristiques de la monarchie¹ : il n'a ni l'initiative, ni la sanction des réformes constitutionnelles.

Enfin, le constituant français de 1791 avait oublié que la stabilité d'une loi ne peut être acquise artificiellement par des obstacles légaux mis à son abrogation. Elle ne peut l'être que par la conformité de la loi avec l'opinion publique.

¹ JELLINER : *Allgemeine Staatslehre*, 1900, I, 1, p. 626 : « Daher war Frankreich auf Grund der Verfassung vom 3. September 1791, welche die verfassungsendenden Beschlüsse des corps législatif der königlichen Sanktion entzögte, keine Monarchie mehr, sondern eine Republik mit erblichem Staatshaupt ».

III

B. 188. Avant 1791, la Diète polonaise, à l'instar du Parlement anglais, exerçait seule le pouvoir constituant. L'unique frein à sa toute-puissance était l'unanimité requise pour chacune de ses décisions (ceci dès la seconde moitié du XVII^e siècle) et, dès 1768, la distinction entre les lois cardinales et les « *materiae status* ». Les lois cardinales sont des lois immuables (il y en a 24) ; les « *materiae status* » ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité. Une simple pluralité suffit pour abroger d'autres dispositions légales.

189. L'article VI, al. 10 de la Constitution polonaise de 1791 dit : « Voulant d'un côté prévenir les changements précoces et trop fréquents qui pourroient s'introduire dans notre Constitution nationale ; de l'autre, sentant le besoin de lui donner, dans la vue d'accroître la félicité publique, ce degré de perfection que peut seule déterminer l'expérience fondée sur les effets qui en résulteront, fixons à tous les viugt-cinq ans le terme auquel la nation pourra travailler à la révision et à la réforme de la dite constitution ; voulant qu'il soit convoqué alors une diète de législation extraordinaire, suivant les formes qui seront prescrites séparément pour sa tenue ».

Ces formes furent prescrites par la loi « sur la Diète extraordinaire constituante » du 13 mai 1791. D'après cette loi (art. II), la première convocation de la Diète constituante devait avoir lieu le 1^{er} octobre 1816. Elle ne pourroit s'occuper (art. IV, VI, VII) que des « lois politiques constitutionnelles » et des « lois politiques ordinaires ». Par « lois politiques », il faut entendre¹ toutes celles relatives à la forme du gouvernement et aux organes de celui-ci, ainsi que celles relatives aux droits individuels². Le droit d'initiative en matière de révision de la Constitution appartient aussi au Roi ; les Sénateurs n'en jouissent pas.

190. Le principe des révisions périodiques posé par le législateur constituant polonais de 1791, était vivement critiqué par quelques auteurs étrangers.

¹ Loi sur les Diètes du 13 mai 1791, art. XV.

² STANZYNSKI : « La Constitution du Trois Mai », Léopol 1892. t. I. p. 108.

Mehée de la Touche écrivait¹ : « Les législateurs polonois auroient mieux fait de copier la Déclaration des droits de l'homme dans notre Constitution que ce chapitre-là... Le seul moyen de faire que des loix restent, c'est de les faire bonnes, de les faire justes ; ordonner à un édifice gothique de demeurer vingt-cinq ans sur des vieux fondemens n'ajoute rien à sa solidité ». Dans la première partie de son conseil, Mehée oublie que cette Constitution, dont il voudrait voir copier un des chapitres par le constituant polonais, défendait de changer ses propres dispositions avant une période de dix ans au moins. Quant à Jekel, il critique le terme de vingt-cinq années comme retardant l'abolition du servage.

En ce qui nous concerne, nous sommes d'accord avec le fond de ces critiques. La révision de la Constitution, à condition d'être entourée de certaines garanties qui la rendent moins facile, ne doit pas être assujettie par la loi à une date fixe. Cela, comme l'a remarqué Mehée, n'assurera pas une plus grande stabilité des lois, mais, au contraire, favorisera des coups d'Etat ou des révolutions.

Le principe des révisions à époque déterminée était cependant généralement admis au XVIII^e siècle. Nous avons vu que le législateur constituant français de 1791 voulait, par ce moyen, assurer pendant dix ans au moins l'existence de son œuvre. Dans les Constitutions des Etats-Unis² nous trouvons souvent le terme de la première révision fixé à vingt ans dès son établissement (à New-York, Ohio, Maryland, Virginie), à dix ans (Iowa) ou à six ans (Michigan).

Mais ce n'est pas uniquement pour assurer la stabilité de la Constitution que le législateur constituant polonais de 1791 fixa la date avant laquelle ses dispositions ne pourraient être modifiées.

Il parle de perfectionner son œuvre : « Il s'agissait... de publier seulement ceux des droits qui étaient favorables à l'esprit polonais dans un système, une réunion et une précision, qui permettraient d'améliorer l'œuvre plus tard... Il fallait donner à la Pologne un gouvernement qui, tout en assurant la liberté à

¹ Histoire de la prétendue révolution de Pologne, t. I, c., p. 114.

² BORGEAUD : loc. cit., p. 208, 219, 220.

ceux qui en jouissaient jusque-là, aurait permis, au bout de quelque temps, d'en faire jouir tous les habitants... C'est dans cet esprit que fut rédigée la Constitution polonaise »¹.

Nous voyons que le législateur constituant polonais de 1791, tout en voulant proclamer les grands principes de la Déclaration des droits de 1789, voyait qu'il était trop tôt encore pour le faire. Il pensait que la génération qui viendra, élevée et instruite sur d'autres bases, fera volontairement, sans murmures ni révoltes, le sacrifice des survivances des privilèges des temps anciens que les hommes de la Grande-Diète ne pouvaient pas encore consentir.

C'est le motif principal pour lequel on a fixé à 1816 la date de la première révision possible de la Constitution.

¹ : De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai », Léopol éd. Mrowka, p. 111, 112-114, 130, 194-195.

TITRE CINQUIÈME

Les droits individuels.

Nous nous proposons ici non seulement d'énumérer les droits individuels qui sont garantis dans les deux pays : en France et en Pologne en 1791, mais encore d'étudier, pour certains d'entre eux, la mesure dans laquelle ils étaient alors respectés et compris : en un mot s'ils correspondaient à l'esprit public des deux nations en présence.

CHAPITRE I

L'égalité civile.

I

A. 191. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame dans son article un : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » ; dans son article 6 elle dit : « Elle (la loi) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ; et l'article 13 statue : « Elle (la contribution) doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

La Constituante garantit donc l'égalité civile en ses quatre applications : l'égalité devant la loi, devant la justice, devant l'impôt et quant à l'admissibilité aux fonctions publiques.

192. L'Assemblée Constituante ne considérait nullement que l'égalité est un « des droits naturels et imprescriptibles de l'homme » : nous ne la retrouvons pas dans l'article 2 de sa Déclaration où ces droits sont énumérés¹. Elle n'avait pas en vue de faire disparaître des inégalités de fait, d'assurer à tous les mêmes prérogatives sociales, d'introduire l'égalité politique.

¹ Dans la Déclaration de 1793 (art. 1), l'égalité se trouve placée comme le second droit naturel et dans celle du 24 juin 1793 (art. 2) comme le premier.

Elle ne reste toutefois même pas fidèle aux principes qu'elle a proclamés, spécialement à l'article 6 de la Déclaration des droits.

Elle garantit l'égalité d'admissibilité aux fonctions publiques, c'est-à-dire que ni l'origine, ni les croyances philosophiques ou religieuses, ni la profession¹ ne peuvent être une cause d'exclusion de telle ou telle fonction publique, mais elle est loin de la respecter. A la fin du mois de décembre 1789, lors de la discussion sur l'admission à l'exercice des droits de citoyen actif des comédiens et des juifs, elle décrète, à une forte majorité (le 24 décembre 1789) qu'en parlant des citoyens actifs non-catholiques, elle n'entendait « rien préjuger relativement aux juifs ». Elle n'a résolu cette question que beaucoup plus tard, par le décret du 27 décembre 1791.

De même, dans les colonies, elle exclut de tous les droits de l'homme et du citoyen les 600,000 esclaves possédés par 35,000 blancs².

Nous voyons que, d'une part, la Constituante laisse subsister des restrictions à l'égalité civile qu'elle a proclamée et garantie et, d'autre part, elle pousse trop loin les conséquences de ce principe, en se créant des ennemis qu'elle aurait pu facilement éviter.

Par son décret des 19-23 juin 1790, elle défend notamment l'usage des titres de noblesse : « de prince, duc, marquis, comte, vicomte, vidame, baron, chevalier, messire, écuyer, noble, et tous les titres semblables » en abolissant la noblesse héréditaire (art. 1). Dans son décret des 30 juillet-6 août 1791, elle déclare (art. 1) : « Tout ordre de chevalerie ou autre, toute corporation, toute décoration, tout signe extérieur qui suppose des distinctions de naissance, sont supprimés en France ; il ne pourra en être établi de semblable à l'avenir ». Par haine contre le passé, contre la tradition, la Législative décrète³ : « Tous les titres généalogiques qui se trouveront dans un dépôt public, quel qu'il soit, seront brûlés ».

¹ DUCHEFF : « Traité de droit constitutionnel », I. c., t. II, p. 19.

² BOITEAU : loc. cit., p. 301.

³ Décret des 19-24 juin 1792 (art. 1).

B. 193. Un des droits les plus anciens de la noblesse polonaise était l'égalité et plus spécialement l'égalité civile.

D'après les lois cardinales de 1768 (art. 11) : « L'égalité nobiliaire, le droit à la possession héréditaire de biens-fonds, l'égalité d'admissibilité aux dignités du Sénat et des Ministères, et aux autres laïques ou ecclésiastiques... sont garantis à la seule noblesse nationale ; les titres de noblesse ne pourront porter aucun préjudice à cette égalité ».

La loi polonaise comprenait donc sous le nom d'égalité surtout l'égalité d'admissibilité aux fonctions et aux emplois publics. En outre tous les gentilshommes, jusqu'à la Grande-Diète, étaient exempts d'impôts fixes et égaux devant la loi¹.

Ce droit d'égalité nobiliaire est garanti par la Constitution polonaise de 1791 (art. II).

La Grande-Diète ne proclama pas l'égalité civile, elle maintint la distinction des ordres : l'article II de la Constitution est intitulé « Nobles terriens », l'article III « Villes et Bourgeois », l'article IV « Colons et autres habitants de la campagne ». Elle ne la proclama pas puisque, comme nous tâcherons de le démontrer plus loin, elle ne le pouvait faire, mais elle réussit à améliorer le sort des bourgeois et des paysans, à préparer la voie à cette égalité, se contentant d'abolir, pour l'instant, les distinctions humiliantes qui existaient entre les ordres.

Sur un seul point peut-être pourrait-on admettre qu'elle a partiellement introduit l'égalité sans la proclamer : c'est en matière de l'impôt.

Dans la séance du 26 mars 1789, la Diète², composée exclusivement des gentilshommes, vota à l'unanimité l'impôt du dixième que la noblesse devait seule supporter. Dans la séance du 12 mars 1789, le Primat, au nom du clergé, déclare consentir à payer, en dehors du subside, un impôt fixe correspondant au 20 % du revenu du clergé. La noblesse française ne fit, remarquons-le, dans la nuit du 4 août, le sacrifice de ses privilèges

¹ Statut de Lithuanie de Sigismond I^{er} (Chap. I. art. X) : « Toute personne du pays ou venue de l'étranger ne sera soumise qu'aux dispositions de ce statut ; la loi est générale : tous les hommes, sans nulle distinction, doivent y être également soumis ». De même statut 2^e et 3^e, Chap. I. art. 1.

² KALINKA : « La Diète de Quatre Ans ». Léopol 1884. t. I, p. 512.

qu'après l'insurrection des paysans qui, en fait, en avaient rendu la jouissance impossible en détruisant les titres justifiant ces privilèges. En 1741, la Diète hongroise, dont la composition était analogue à celle de la Pologne, se déclara incompétente lorsqu'il s'agit d'obliger la noblesse de payer des impôts et ce privilège ne fut aboli qu'en 1847.

Ainsi, à vrai dire, la Diète de Quatre-Ans n'a pas établi un impôt réparti d'une manière égale entre tous les citoyens, mais elle a fait le premier et le plus difficile pas vers son institution, en abolissant les exemptions d'impôt des privilégiés. Cette abolition, répétons-le, fut accomplie sur l'initiative et de par le consentement des privilégiés eux-mêmes.

194. Nous avons dit que la Grande-Diète, sans proclamer l'égalité civile, avait amélioré le sort des bourgeois et des paysans. Son dessein était, en abolissant les distinctions humiliantes qui existaient entre les ordres, de préparer la voie à l'établissement de cette égalité.

En ce qui concerne les bourgeois, la loi du 14 avril 1791 proclame¹ : « Comme il n'y a qu'une seule loi pour toutes les villes, par conséquent tous les bourgeois jouiront des mêmes droits dans toutes les villes ».

Cette loi abolit les distinctions humiliantes entre la bourgeoisie et la noblesse : un gentilhomme pourra², sans déroger, exercer un métier ou un commerce ; un bourgeois pourra³ acquérir des biens-fonds. Les habitants des villes sont représentés dans le gouvernement : leurs députés siègent dans la Diète, dans les Commissions du Trésor et de la Police, dans les tribunaux d'instance supérieure⁴. Tout bourgeois peut parvenir aux plus hauts grades militaires, de même qu'aux fonctions civiles ou judiciaires. Les dignités ecclésiastiques leur sont, en partie, accessibles.

Les villes reçoivent une autonomie, elles sont affranchies du pouvoir des starostes.

¹ Article II, chiffre 7.

² Article I, chiffre 11.

³ Article II, chiffre 5.

⁴ Article II, chiffres 2, 3, 8, 9, 10 ; Article I, chiffre 13 ; article III.

Enfin (pour préparer, comme le disaient¹ les rédacteurs de la Constitution, une abolition complète des distinctions entre les deux ordres) tous les bourgeois propriétaires fonciers, les députés à la Diète ou aux Commissions, les bourgeois qui parviendront à certaines fonctions civiles ou militaires et trente autres bourgeois, seront anoblis à chaque Diète². Le législateur constituant polonais de 1791 attachait une grande importance à cette mesure : il pensait pouvoir introduire une égalité complète entre les deux ordres en supprimant celui de la bourgeoisie. Quant aux paysans, la Constitution de 1791 (art. IV) déclare : « Comme c'est de la main laborieuse des cultivateurs que découle la source la plus féconde de la richesse nationale ; comme leur corps forme la majeure partie de la population de l'Etat, et que, par une suite nécessaire, c'est lui qui constitue la force principale de la République », la loi leur accorde certains droits dont nous parlerons plus loin.

Ici, deux choses sont à noter : a) ces mots étaient loin d'être vides de sens. C'est la première fois qu'on proclame le paysan, jusque-là méprisé, serf de son seigneur, une source « de la richesse nationale », « la force principale de la République » ; b) la Grande-Diète voulait, en favorisant l'abolition du servage, en répandant les lumières parmi les paysans, sans toutefois les affranchir, préparer la voie à leur affranchissement et à la possession, pour eux, un jour, des droits de citoyen.

II

A. 195. Comment se prononcèrent, en France, sur la question de l'égalité civile, les véritables intéressés, les privilégiés ?

Nous savons³ que l'Assemblée des Notables, sauf le bureau présidé par Monsieur, s'opposa catégoriquement à la double représentation du Tiers Etat aux Etats Généraux de 1789. Nous

¹ « De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai », loc. cit., p. 106-107.

² Loi du 14 avril 1791, art. II, chiffre 4. 6. 7. 8. 9.

³ THIBAUD : « Histoire de la Révolution française », 11^e éd., Bruxelles 1840, t. I, p. 12.

savons quelle lutte opiniâtre s'engagea dès l'ouverture des États sur la question de la vérification des pouvoirs en commun ou pour chaque ordre séparément.

Dans cette lutte pour la défense de leurs privilèges, le clergé et la noblesse ne firent que suivre les vœux de leurs commettants. Ces vœux contenus dans les cahiers n'admettaient l'abolition que d'un seul d'entre ces privilèges, celui de l'exemption de l'impôt. Mais seul le cahier de la noblesse du Thimerais¹ l'admet sans réserve, tous les autres soulignent le maintien ou même le « Raffermissement des rangs, prérogatives, honneurs et dignités dont elle est en possession depuis l'établissement de la monarchie² ». Certains, comme celui de la Sénéchaussée de Limoges³ « désire conserver à chacun de ses (de la noblesse) membres, comme purement honorifiques, son manoir et quatre arpens autour, pour jardin et basse-cour, afin qu'il soit distingué de ses Vassaux... Que l'imposition que devront payer les Nobles, soit portée sur les Rôles sous le nom de taille noble, afin de les distinguer et conserver la ligne de démarcation si nécessaire dans une Monarchie... Que les Justices seigneuriales et tous les autres droits honorifiques des Seigneurs soient conservés et augmentés ». D'autres, comme celui du bailliage d'Alençon⁴, demandent : « Que Sa Majesté daigne accorder à la Noblesse une distinction exclusive et honorifique... que cette distinction soit portée également par leurs (des gentilshommes) femmes et leurs filles » ; plusieurs⁵ demandent que seule la noblesse puisse porter l'épée ou parvenir aux grades militaires supérieurs⁶, etc.

On pourrait multiplier les exemples, l'impression sera toujours la même : les ordres privilégiés, à de rares exceptions près, ne voulaient rien sacrifier de ce qui leur assurait une prédominance.

¹ « Cahier de l'ordre de la noblesse », art. II.

² « Cahier de la Sénéchaussée des Lames... », chiffre 20°.

³ « Cahier de l'ordre de la Noblesse des Sénéchaussées de Limoges et Saint-Yrieix ». Chap. VII, art. 1, IV, V ; le député élu était le vicomte de Mirabeau.

⁴ « Cahier du bailliage d'Alençon », art. XIII.

⁵ Ceux d'Evreux, de Reims, de Bar-sur-Seine, de Château-Thierry, de Bugey, etc.

⁶ Ceux d'Evreux, de Quercy, de Clermont-Ferrand, de Château-Thierry, de Bugey, d'Auxerre, d'Angoumois, de Tourraine, de Ponthieu, etc.

196. Comment l'égalité était-elle comprise par ces éléments révolutionnaires qui, plus tard, devaient gouverner en France ? Nous avons vu¹ qu'ils considéraient toutes les conditions de cens mises à l'exercice des droits politiques comme contraires au principe d'égalité formulé par la Déclaration des Droits, et comme consacrant « l'aristocratie des riches ».

Sur la base du même principe, ils attaquent la royauté. Au mois de mai 1791, Prudhomme écrit² : « Tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ; et cependant vous décrêtez une dynastie avec des droits que les autres hommes n'ont pas, et qu'ils ne sauraient jamais avoir !... Un simple mortel, quelque méprisable qu'il puisse être d'ailleurs, déclaré inviolable et sacré !... Toute délégation héréditaire est une violation des droits et une contradiction des principes ». Au sein de l'Assemblée les mêmes opinions sont défendues³ par Pétion, Robespierre, l'abbé Grégoire et d'autres. Brissot déclare⁴ au club des Jacobins : « La Déclaration des Droits veut que tous les citoyens soient égaux devant la loi. Or, cette égalité n'existe plus du moment qu'un homme est au-dessus de la loi, et la déclaration des droits s'anéantit insensiblement dans tous les articles, du moment qu'on a l'audace d'en fouler un seul aux pieds ».

Les éléments révolutionnaires envisageaient l'égalité civile, dont le principe fut posé par la Constituante, comme une égalité absolue des droits. D'après eux toute disposition qui lui était contraire violait et anéantissait la Déclaration des Droits. Cela montre l'énorme faute commise par la Constituante lorsqu'elle proclama un ensemble de principes abstraits, susceptibles d'interprétations diverses, avant la promulgation des restrictions que la loi devait leur faire subir.

B. 197. Nous avons vu que la Grande-Diète n'a pas posé le principe de l'égalité civile. Elle rejeta, dans la séance du 21 décembre 1789, l'article 1 des « Principes pour l'amélioration

¹ Voir ci-dessus §§ 115, 116, 125, 127.

² « Révolutions de Paris », N° LCVI.

³ Séance du 4 juin 1791, du 14 juillet et 15 juillet 1791 ; — Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 585-586 ; t. IX, p. 125-126, 134.

⁴ Beugnot et Roux : loc. cit., t. XI, p. 5-6.

de la Constitution » qui déclarait que la nation a « l'obligation réelle » d'assurer « l'égalité individuelle des citoyens ».

Il nous semble que le législateur constituant polonais de 1791 a suivi la voie juste : il comprenait qu'à ce moment il était impossible de proclamer l'égalité.

Il est certain que, dès le moment où les privilèges de certaines classes cessent d'être justifiés par le besoin social qui les a créés et par des devoirs parallèles, ceux sur lesquels pèse surtout l'injustice de ces privilèges s'efforcent de les abolir. Mais ces privilèges sont le droit et la propriété de ceux qui en jouissent. Si ces derniers ne sentent pas la nécessité d'en faire le sacrifice, leur suppression sera regardée par eux comme une injustice et une violation d'un des droits les plus sacrés : celui de la propriété.

C'est ainsi qu'en France, pendant la Grande Révolution, l'abolition des privilèges, l'égalité civile ont provoqué l'émigration de la noblesse et du clergé, la guerre civile et la guerre étrangère.

Le constituant polonais, préoccupé du salut de l'Etat, ne voulait pas exposer celui-ci aux dangers d'une guerre civile. Celle-ci aurait nécessairement éclaté si l'égalité avait été proclamée. On ne peut oublier ce qu'écrivait¹ à son fils le chef de l'opposition Félix Potocki. Une partie considérable de la noblesse polonaise pensait, au XVIII^e siècle, que l'Etat serait perdu si elle cessait d'être une classe privilégiée. Nous avons vu, d'ailleurs, que c'était aussi alors le sentiment de la noblesse française. Notons en passant que la Diète de 1786 rejeta une des propositions du trône (N^o 6) qui voulait donner aux bourgeois le droit d'acquiescer des biens-fonds. Dans la séance du 5 décembre 1791; le Primat disait² : « J'ai peur que nous ne soyons pas assez modérés. J'ai peur de voir apparaître chez nous la sinistre lanterne et les efforts des Français pour éteindre tout sentiment de religion, d'honneur et de sagesse. Je redoute une interprétation erronée des droits de l'homme qui nous incite à adopter une égalité absolue mettant sur le même pied juif, bourreau, paysan, païen,

¹ Voir ci-dessus § 23:

² SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande-Diète », loc. cit., p. 375.

gentilhomme, bourgeois, ecclésiastique, en n'excluant que ce dernier de la protection de la loi ».

Ce n'étaient pas là les opinions de la noblesse entière. La majorité de la Grande-Diète, tout en comprenant la nécessité de ne pas proclamer encore l'égalité, désirait l'introduire graduellement. Certains écrivains enseignaient¹ : « Les hommes sont soumis aux mêmes lois et, quoique chacun d'eux diffère de l'autre, tous ont les mêmes sentiments, les mêmes besoins et les mêmes forces ; tous ont les mêmes devoirs réciproques et les mêmes droits quant à leur personne et leurs biens ». D'autres, comme Stanislas Potocki, se prononçaient² clairement pour les principes de la Révolution française.

D'ailleurs, l'égalité civile, même une fois proclamée, ne pouvait rester qu'un mot vide de sens. Le paysan ne saurait la comprendre ; la bourgeoisie, en pleine décadence, ne se distinguait pas, dans sa majorité, des paysans. Pour ne pas s'exposer aux dangereux effets de la Révolution française, il fallait donner au peuple la possibilité de comprendre la notion de cette égalité, il fallait tout d'abord répandre en lui les lumières : c'est ce que fit la Grande-Diète.

La situation intérieure de la Pologne, le degré de civilisation du peuple n'étaient pas les seules causes qui empêchaient le constituant polonais de proclamer l'égalité civile.

Il y avait, en toute première ligne, la question de la situation internationale. Dans aucun des Etats voisins de la Pologne, l'égalité n'était admise. Le souffle de la liberté se propageant vite, il serait d'un danger réel pour ces voisins, monarches absolus ou despotiques. Ceux-ci s'en rendaient parfaitement compte. Voilà ce que le Ministre de Prusse, le marquis Luchesi, écrivait³ à son maître : « Sans agir ouvertement, je tâche sournoisement de nuire aux bourgeois. La suprématie de la noblesse polonaise sur la classe bourgeoise (composée en grande partie d'Allemands) qui existe encore, n'encourage personne à immigrer et empêche le développement de l'industrie. La par-

¹ KOLLONTAY : « Oeuvres choisies », éd. Mrowka, p. 294.

² Cité par SMOLENSKI, loc. cit., p. 376.

³ Lettre du 5 décembre 1789 et la réponse du Roi citées par KALINKA, loc. cit., t. I, p. 598-599.

icipation de cette classe au gouvernement, encourageait l'immigration des bourgeois étrangers et, en outre, ces libertés pourraient pénétrer par contagion dans les États voisins de la Pologne ». Frédéric-Guillaume, dans sa réponse, approuva l'activité de son ministre¹.

La sagesse du législateur constituant polonais de 1791 consistait donc en ce qu'il se rendait parfaitement compte de l'impossibilité de proclamer l'égalité.

¹ Ce « danger » n'était pas illusoire : les Commissions palatinales calculaient qu'après le 3 mai 1791 le nombre des immigrés s'est élevé à 100,000 ; « De l'établissement et de l'auéantissement de la Constitution du Trois Mai », loc. cit., p. 212, note 2 ; voir aussi « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. VIII, p. 413, correspondance de Varsovie du 27 avril 1791.

CHAPITRE II

Les libertés individuelles.

SECTION I — LA LIBERTÉ EN GÉNÉRAL ET LA SURETÉ

I

A. 198. — La Déclaration des Droits de 1789 place la liberté parmi les « droits naturels et imprescriptibles de l'homme » (art. 2).

Elle en donne une définition dans son article 4 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a d'autres bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ».

Cette définition se rapproche un peu de celle donnée par Montesquieu¹ : « La Liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir, et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir... La Liberté est le droit de faire tout ce que les Loix permettent ; et si un Citoyen pouvoit faire ce qu'elles défendent, il n'auroit plus de Liberté, parce que les autres auroient tout de même ce pouvoir ».

199. Le Titre I de la Constitution française de 1791 consacre une première conséquence de la liberté : « La Constitution garantit... : La liberté à tout homme d'aller, de rester, de

¹ De l'esprit des Loix, loc. cit., t. I, Livre XI, Chap. III, p. 211.

partir, sans pouvoir être arrêté, ni détenu, que selon les formes déterminées par la Constitution ».

Plusieurs cahiers¹ de la noblesse comprenaient ainsi la liberté individuelle ; d'après eux, c'était « Le droit d'aller, de venir, de vivre et de demeurer partout où il plait, dans l'intérieur et hors du Royaume, sans qu'il soit besoin d'aucune permission ».

200. La défense des arrestations et des pénalités arbitraires ou, comme l'appelait Montesquieu², « la sûreté », est garantie par l'article 7 de la Déclaration des Droits : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites ».

Le Roi fut le premier à la proclamer dans sa déclaration du 23 juin 1789. Son besoin se faisait cruellement sentir sous l'ancien régime : quarante cahiers de la noblesse, sept du clergé et vingt-sept du Tiers Etat la demandaient³.

Dans son Code pénal⁴ des 26 septembre-16 octobre 1791, la Constituante statue des peines contre ceux qui violeraient cette liberté.

Toutefois, cette liberté individuelle ne s'appliquait pas aux esclaves ; ils ne sont déclarés libres (par le décret des 28 septembre-16 octobre 1791) qu'une fois sur le sol de France. En outre, la loi a souvent violé cette liberté. Le décret du 29 novembre 1791 autorise (art. VII) le bannissement des prêtres non-assermentés⁵ ; le décret du 1^{er} février 1792 restreint la liberté d'aller et de venir par l'obligation de se munir d'un passeport ; par le décret du 9 novembre 1791 contre les émigrés⁶, etc.

201. Une des conséquences de la « sûreté » est l'inviolabilité du domicile qui n'est pas expressément mentionnée dans la Déclaration des Droits. Elle est garantie par l'article 9 du Titre

¹ Cahier du bailliage de Neumours (art. IX), de Reims, Dourdan, Lamoignon, Montfort.

² « De l'esprit des Loix », loc. cit., t. I, Livre XII, Chap. I.

³ « Tableau comparatif des demandes contenues dans les Cahiers », l. c., p. 37.

⁴ Deuxième partie, Titre I, art. 19-22.

⁵ BÉCHEZ et ROUX : l. c., t. XII, p. 150-156.

⁶ BÉCHEZ et ROUX : l. c., t. XII, p. 218.

IV de la Constitution française de 1791: «Aucun agent de la force publique ne peut entrer dans la maison d'un citoyen, si ce n'est pour exécuter les mandements de police ou de justice, ou dans les cas formellement prévus par la loi». L'inviolabilité du domicile n'est pas absolue: elle est exclue pour les maisons autres que les domiciles privés et pendant la nuit¹.

B. 202. La noblesse polonaise jouissait dès le XV^e siècle de la liberté individuelle dans les deux cas examinés ci-dessus.

Elle jouit tout d'abord de la liberté d'aller et de venir. Le privilège territorial de 1454 de Casimir Jagellon dit (art. 6): « Il est permis à tout citoyen de quitter le grand-duché (de Lithuanie) afin de se perfectionner dans les sciences ou augmenter sa fortune. Il n'y a d'exception à cette règle qu'à l'égard de ceux qui entendent se rendre en un pays ennemi ou qui n'ont pas rempli leurs devoirs du service militaire ». Ce droit est mentionné déjà dans le traité anglo-lithuanien de 1342. Un savant des plus autorisés du XVIII^e siècle, Czacki, n'a trouvé² qu'un seul exemple de violation de cette loi: lors de la guerre de 1464, un commerçant qui quittait la Pologne fut obligé de se munir d'un passeport.

L'article IV de la Constitution polonaise de 1791 déclare: « Nous assurons la liberté la plus entière aux individus de toutes les classes, tant aux étrangers qui viendront s'établir en Pologne, qu'aux nationaux qui, après avoir quitté leur patrie, voudraient rentrer dans son sein. Ainsi, tout homme, étranger ou national, dès l'instant qu'il mettra le pied sur les terres de la Pologne, pourra... ou rester en Pologne ou la quitter, s'il le juge à propos, après avoir préalablement satisfait à toutes les obligations qu'il y aura volontairement contractées ».

La loi n'en exclut que les serfs dont nous parlerons un peu plus loin.

¹ Décret des 19-22 juillet 1791, Tit. 1, art. 9, 10.

² « Des lois de Lithuanie et de Pologne », l. e., t. 1, p. 68. Ce droit est garanti par le Statut de Lithuanie de Sigismond 1^{er} (chap. III, art. VIII), par le Statut deuxième (chap. III, art. XIII) et par le Statut troisième (chap. III, art. XII).

203. La « sûreté » était garantie en faveur de la noblesse dès la loi « *neminem captivabimus nisi jure victum* » de 1425. Nul gentilhomme ne peut être arrêté que sur un jugement rendu dans les formes légales, à moins qu'il ne soit arrêté en flagrant délit de meurtre, de vol ou de brigandage.

L'article 11 de la Constitution polonaise de 1791 déclare : « Voulons surtout que la liberté et la sûreté individuelles..., soient à jamais et de la manière la plus religieuse, respectées dans chaque citoyen et mises à l'abri de toute atteinte, comme elles l'ont été de temps immémorial ». Quoique ces mots se trouvent dans l'article intitulé « Nobles terriens », ils s'adressent à tous les citoyens. Tout d'abord, quant aux bourgeois, la loi du 14 avril 1791 dit¹ expressément : « La loi fondamentale *neminem captivabimus nisi jure victum* est applicable aux bourgeois excepté ceux qui ne peuvent présenter de garanties suffisantes, ceux qui sont arrêtés en flagrant délit et excepté le cas de banqueroute frauduleuse ».

Quant aux paysans, la Constitution déclare (art. IV) qu'elle les met « sous la protection immédiate de la loi et du gouvernement ». Cette disposition était interprétée² dans ce sens qu'ils jouissaient aussi des bienfaits de la loi *neminem captivabimus*, de la « sûreté », comme tous les autres habitants de la République. Des deux applications de la liberté individuelle examinées ici : la liberté d'aller et de venir et la sûreté, la seconde fut donc déclarée applicable à tous les habitants, et non aux seuls gentilshommes, comme cela avait eu lieu jusque-là.

204. L'inviolabilité du domicile était depuis longtemps garantie en Pologne. Le second statut de Lithuanie fixe³ les conditions dans lesquelles les perquisitions et les visites domiciliaires

¹ Article II, chiffre 1^o.

² : Résolution générale de la Commission de Police du 24 mai 1792 en réponse à la pétition des délégués juifs » (p. 15-16) : « La protection de la loi s'étendant d'après la Constitution du 3 mai à tous les habitants du pays, et la Commission ne voyant aucune exclusion expresse des juifs de cette règle, déclare (la Commission) que la loi *neminem captivabimus, nisi jure victum* (sauf *recens crimen*) est applicable au peuple juif » ; cité par ŚMOLEŃSKI : « La dernière année de la Grande-Diète », loc. cit., p. 405.

³ Chapitre XIV, art. V.

peuvent avoir lieu : a) la présence de témoins est obligatoire ; b) le but de la visite doit être notifié préalablement au propriétaire ; c) le propriétaire ou locataire doit toujours être prévenu de la visite afin d'être présent.

L'inviolabilité du domicile était rigoureusement respectée en Pologne. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle encore, aucun agent de la force publique ne pouvait passer le seuil d'une maison où s'était réfugié un criminel condamné¹. Plus tard, il ne pouvait le faire qu'en vertu d'un ordre rédigé par l'autorité compétente.

II

A. 205. En France, dans la période 1789-1792, la liberté individuelle était non seulement restreinte ou violée par les décrets des Assemblées Constituante et Législative, mais encore, en fait, elle n'existait pas. Les visites domiciliaires, les perquisitions, les arrestations arbitraires étaient continuelles. C'était là une des causes principales de l'émigration. Sous l'ancien régime, c'est le Roi ou les ministres qui agissaient arbitrairement ; pendant la Révolution, c'était le peuple, les districts ou les sections, les municipalités ou les directoires.

L'insécurité et l'anarchie existaient à un tel point que, souvent, pour sauver la vie d'une personne menacée par le peuple, il fallait l'emprisonner ; mais parfois cela ne suffisait pas : la populace se jetait sur les prisons et massacrait quand même ses victimes².

Les nobles sont « Exposés depuis deux ans à des dangers ignominieux, à des outrages de tout genre, à des persécutions innombrables, au fer des assassins, au brandon des incendiaires, aux plus infâmes délations... aux visites domiciliaires... aux emprisonnements arbitraires du Comité de recherches »³.

Ce n'est pas la noblesse seule qui souffre. Les magistrats mu-

¹ KALINKA : « La Diète de Quatre-Ans », loc. cit., t. I, p. 169. Des dispositions aussi rigoureuses existaient encore en Angleterre ; DUCOURT : « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. II, p. 49.

² Par exemple, à Saint-Etienne-en-Forez au mois d'août 1790.

³ Voir « Mercure de France », 1791, du 5 mars, du 4 juin, 3 septembre, 22 octobre, etc.

nicipaux et départementaux, élus par le peuple, doivent souvent fuir devant les menaces de celui-ci : à Saint-Jean-d'Angély¹, à Paris en juillet 1792², à Etampes, etc.

B. 206. Nous avons vu que la liberté individuelle stricto sensu n'était pas proclamée en Pologne d'une manière aussi large qu'en France ; mais dans la mesure où elle l'était, elle existait en fait et elle était respectée.

Comme en France l'esclavage, en Pologne c'était le servage, non aboli par la Grande-Diète, qui constituait la restriction la plus grave à la liberté individuelle. C'est pour cette raison, comme nous l'avons dit plus haut, que la liberté individuelle au sens étroit du mot, était moins large en Pologne qu'en France en 1791.

207. Le servage était donc sinon la seule, du moins la plus grave restriction de la liberté individuelle stricto sensu en Pologne.

La question du servage était, en Pologne, le contre-pied de celle de l'esclavage en France : ici et là de grands intérêts économiques entraient en jeu. On craignait que le serf ou l'esclave libéré ne sût profiter des libertés accordées. La Pologne, d'ailleurs, qui consacrait toutes ses forces financières à sa propre défense, ne pouvait encore penser à doter de terres les paysans. Or, abolir le servage sans réaliser cette réforme, c'était résoudre à moitié la question. C'eût été, peut-être, aggraver au lieu d'améliorer la situation des paysans.

Rousseau et Mably le comprenaient parfaitement.

Rousseau écrivait³ : « Je sens la difficulté du projet d'affranchir vos peuples. Ce que je crains n'est pas seulement l'intérêt mal entendu, l'amour-propre et les préjugés des maîtres. Cet obstacle vaincu, je craindrais les vices et la lâcheté des serfs. La liberté est un aliment de bon suc, mais de forte digestion ; il

¹ TAINE : « Les origines de la France contemporaine. La Révolution », t. I, p. 378.

² Dans la séance du 23 juillet 1792. Roderer annonce à la Législative que sur neuf membres du Directoire, huit ont donné leur démission.

³ « Considérations sur le gouvernement de Pologne », loc. cit., p. 47-48, 154-155.

faut des estomacs bien sains pour le supporter... Il ne seroit en ce moment ni prudent ni possible de la (Constitution ancienne) changer tout d'un coup ; mais il peut l'être d'amener par degrés ce changement, de faire sans révolution sensible, que la partie la plus nombreuse de la nation s'attache à la patrie et même au gouvernement. Cela s'obtiendra par deux moyens ; le premier, une exacte observation de la justice... Le second moyen, sans lequel le premier n'est rien, est d'ouvrir une porte aux serfs pour acquérir la liberté ». Nous verrons que c'est cette voie que suivit le constituant polonais.

Mably, lui, écrivait à propos du servage : « Il n'est pas tems de songer à des pareilles établissemens ; il n'est pas même permis de laisser paraître qu'on ait en vue de semblables idées, ce serait révolter des préjugés trop anciens ou trop accrédités ».

Nous n'avons pas l'intention d'examiner ici l'état des paysans en Pologne au XVIII^e siècle : cela nous éloignerait trop de notre objet. Nous tenons seulement à faire remarquer qu'en fait leur condition était meilleure que celle des paysans de certaines parties de l'Allemagne¹ (Mecklembourg, Brandebourg, Holstein, Westphalie, Poméranie) ou de la Russie ; en outre, que l'abolition du servage en Allemagne date de la première moitié du XIX^e siècle ; en Autriche, en droit, de 1848, en fait de 1849-1855 ; en Russie de 1861.

Le côté le plus grave du servage en Pologne était, en droit, celui qui faisait du seigneur le juge de ses paysans (définitivement dès la loi de 1557). Mais les lois de 1768 et de 1784 lui enlevèrent le jus vitæ ac necis sur ses serfs (formulé par la loi de 1573) et la Grande-Diète, comme nous l'avons démontré plus haut, les affranchit, sur ce point, complètement, en les faisant jouir de la « sûreté » accordée à tous les habitants : la justice est rendue aux paysans.

¹ Voir KORZON : loc. cit., t. I, p. 315, 317, 330, 361, 371 ; BALZER : « Quelques questions relatives à l'ancien gouvernement de Pologne », Léopol 1915, p. 55, 56 et s. ; F. PAPPÉ : « Skole et le pays de Tuchol », Léopol 1891, p. 60 ; HOLSCHÉ : « Geographie und Statistik von N.-O. und S.-Preussen », 1804, t. II, p. 406, 407, 408, 410, 412 ; LORD BROUGHAM : « Précis historique du partage de la Pologne », loc. cit., p. 92, démontre qu'en fait le sort des paysans en Irlande était, encore au début du XIX^e siècle, le même qu'en Pologne.

En outre, la Diète de Quatre-Ans favorise leur affranchissement volontaire par les seigneurs dont l'usage s'accroît de plus en plus dès 1769.

Par l'« Ordonnance sur les redevances, les cens et l'organisation administrative des paysans dans les starosties » du Tribunal référendorial de la Couronne¹, elle tâche de régulariser les obligations réciproques des paysans envers leurs seigneurs. Par la loi du 4 décembre 1789, elle affranchit tout paysan avec sa famille, s'il a fait douze ans de service militaire².

Elle prépare, en un mot, la voie à l'abolition du servage qui devait intervenir en 1794.

Signalons en outre le travail des Commissions palatinales en vue de répandre de la lumière parmi les paysans³.

SECTION II — LA PROPRIÉTÉ INDIVIDUELLE

I

A. 208. Le second des droits naturels et imprescriptibles de l'homme est le droit de propriété (art. 2 de la Déclaration des Droits de 1789). L'article 17 de la Déclaration des Droits dit : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Conformément à ce principe, la Constitution de 1791 (Tit. I, al. 4) garantit : « L'inviolabilité des propriétés ou la juste et préalable indemnité, de celles dont la nécessité publique, légalement constatée, exigerait le sacrifice ».

La Constituante affirma ce respect des propriétés dans la nuit du 4 août 1789, quant aux droits féodaux qui ne dérivent pas du servage, elle les déclare seulement rachetables.

¹ Journal du Commerce, 1790, p. 298-317 ; cité par Korzon : *loc. cit.*, t. I, p. 451-452.

² KALINKA : « La Diète de Quatre-Ans », *loc. cit.*, t. I, p. 586-587.

³ KORZON : *loc. cit.*, t. V, p. 209 et s.

B. 209. La propriété individuelle fut garantie en Pologne par une loi de 1422¹. D'après les lois cardinales de 1768 (art. XIX, XXII) nulle expropriation ne peut avoir lieu sans un jugement rendu dans les formes prescrites par la loi². La Diète de 1788 a aboli la peine de confiscation des biens en la remplaçant par le séquestre des revenus du condamné jusqu'à son décès³.

La Grande-Diète statua, dans la séance du 21 décembre 1789 (sur la proposition d'Ankwicz), la garantie de l'inviolabilité de la propriété individuelle⁴.

Dans la Constitution du Trois Mai 1791, elle déclare. (art. II): « Voulons surtout que... la propriété de tous biens, meubles et immeubles, soi(en)t à jamais, et de la manière la plus religieuse, respectée(s) dans chaque citoyen et mise(s) à l'abri de toute atteinte... garantissons solennellement que dans les lois à statuer, nous ne laisserons introduire aucun changement ou aucune restriction qui puisse porter le moindre préjudice à la propriété de qui que ce soit, et que ni l'autorité suprême de la nation, ni les gens du gouvernement établis par elle, ne pourront sous prétexte de droits royaux ou tels autres que ce soit, former aucune prétention à la charge de ces propriétés prises dans leur totalité ou dans leurs parties ».

II

A. 210. Contrairement au principe posé par elle, la Constituante n'hésite pas à abolir sans indemnité la dime; à décréter, dans la séance du 14 juin 1790, par 903 voix contre 297⁵, la confiscation des biens du clergé qui, par le décret du 2 novembre 1789, avaient été mis « à la disposition de la nation ».

En outre, certains droits féodaux, déclarés rachetables par la

¹ En Lithuanie, par le Statut troisième, chap. III, art. 41.

² SKRZETUSKI: « Droit politique de la nation polonaise », loc. cit., t. I, p. 187-188.

³ CZACKI: « Des lois de Lithuanie et de Pologne », loc. cit., t. I, p. 197, note 3.

⁴ Dans les « Principes pour l'amélioration de la Constitution », art. I.

⁵ BECHER et ROUX: loc. cit., t. VI, p. 10.

Constituante¹, sont abolis sans indemnité par la Législative².

Comme le dit Duguit³, la Constituante a pensé surtout « garantir les propriétés existantes de la classe bourgeoise à laquelle appartenaient la grande majorité de » ses membres. Par contre, celle des nobles et du clergé n'est point inviolable.

En fait, l'inviolabilité de la propriété n'était point respectée dans cette période de la Révolution française. C'était là le résultat de l'anarchie dans laquelle l'Etat était alors plongé.

B. 211. La Grande-Diète de Pologne resta fidèle à ses principes. Même lorsqu'il s'agissait de l'existence de l'Etat, lorsqu'il s'agissait de trouver des moyens pour rétablir la situation financière et des fonds pour créer une armée, elle n'imposait jamais arbitrairement sa volonté. Nous savons que le clergé ne formait pas un « ordre » à part et que la bourgeoisie n'était pas encore admise à la Diète. Malgré cela, lorsqu'il fallut augmenter les contributions que payaient le clergé et la bourgeoisie, on les a consultés et on n'a adopté ces augmentations que lorsqu'ils eurent donné leur assentiment⁴.

En fait, l'inviolabilité des propriétés était toujours respectée en Pologne, même dans les temps de la plus grande anarchie⁵ : on disait qu'il était plus facile d'y perdre la vie que la bourse⁶.

SECTION III — LIBERTÉ DU TRAVAIL, DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

A. 212. La liberté du travail fut proclamée pour la première fois par Turgot. L'édit du mois de février 1776 dit dans son

¹ Décret des 15-18 mars 1790 : les droits casuels, le quint, le requint, lods et ventes.

² Dans la séance du 18 juin 1792.

³ « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. II, p. 155, 156.

⁴ Voir séance du 9 mars 1789, quant au clergé ; et quant aux bourgeois : KALINKA : loc. cit., t. I, p. 588.

⁵ RULHIÈRE : « Histoire de l'anarchie de Pologne et du démembrement de cette République », Paris 1807, t. I, p. 137.

⁶ Voir KOMANZEWski : « Coup d'œil rapide sur les causes réelles de la décadence de la Pologne », Paris 1807, p. 125 ; W. COXE : « Voyage en Pologne, Russie, Suède, Danemarck, etc. », Genève 1786, t. I, p. 81, 223.

article premier : « Il sera libre à toute personne de quelque qualité et condition qu'elles soient, même à tous étrangers... d'embrasser et d'exercer dans tout notre royaume... telle espèce de commerce et telle profession d'arts et métiers que bon lui semblera, même d'en réunir plusieurs, à l'effet de quoi... éteignons et supprimons tous les corps et communautés de marchands et artisans ».

Les Parlements refusèrent d'enregistrer cet édit qui provoqua le mécontentement du Tiers Etat jaloux de ses privilèges. L'édit du mois d'août 1776 rétablit les corporations de métiers.

La Déclaration des Droits de 1789 ne mentionne pas expressément la liberté du travail.

La Constituante la proclama dans son décret des 2-17 mars 1791, dont l'article 7 dit : « A compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon, mais elle sera tenue de se munir auparavant d'une patente ».

La plus grave exception à cette règle générale fut le maintien de l'esclavage. En outre, la Constituante en exclut¹ les pharmaciens, les courtiers et les agents de change.

213. La liberté du travail, pour le constituant français de 1789, consistait surtout dans l'abolition des corporations de métiers.

Déjà le 29 avril 1791, la municipalité de Paris rend un arrêté interdisant des associations d'ouvriers². La Constituante, par son décret des 14-17 juin 1791, défend des associations entre les personnes qui exercent la même profession ou le même métier. En prohibant, dans l'article 4 de ce décret, même de simples « conventions » entre ouvriers pour faire hausser le salaire, elle défend la grève.

Les infractions à ces dispositions sont punies de 500 livres d'amende et de la privation de l'exercice des droits de citoyen actif pendant un an.

On peut dire, d'une manière générale, que la presse révolu-

¹ Décret du 17 avril et des 24 avril-8 mai 1791.

² BURETZ et ROUX : *loc. cit.*, t. IX, p. 444-445 : t. X, p. 102 et s. (arrêté du 4 mai 1791).

tionnaire accueillit favorablement ces mesures. Dans ses « Révolutions de Paris », Prudhomme écrivait¹ : « Une assemblée où ne peuvent être admis que les hommes qui exercent la même profession, blesse le nouvel ordre de choses ; elle porte ombrage à la liberté ; en isolant les citoyens, elle les rend étrangers à la patrie, en leur apprenant à s'occuper d'eux-mêmes, elle leur fait oublier la chose commune, en un mot, elle tend à perpétuer cet égoïsme, cet esprit de corporation dont on a voulu anéantir jusqu'au nom, parce qu'il est l'ennemi mortel de tout esprit public ».

Il semble que la loi soit restée lettre morte en cette matière. Nous trouvons de nombreux exemples comme quoi, malgré le décret des 14-17 juin 1791 qui les prohibait, des associations professionnelles se formaient en France².

B. 214. La liberté du travail n'existait pas en Pologne jusqu'en 1791.

Le paysan-serf ne pouvait que cultiver les terres. Par la loi de 1496 et, d'une façon définitive, par celle de 1538, on renferme la bourgeoisie dans le seul domaine du commerce et de l'industrie, en lui défendant d'acquérir ou de posséder des biens-fonds.

Par la loi de 1633, on sépare la noblesse de la bourgeoisie en défendant à la première de faire du commerce. Dès 1775, la situation change ; de cette année date l'abrogation de la loi de 1633 : un gentilhomme pourra, sans déroger, exercer les professions ou métiers bourgeois. Enfin, la loi du 14 avril 1791 permet³ aux bourgeois d'acquérir des biens-fonds.

On peut dire que la bourgeoisie et la noblesse jouissent dès 1791 de la liberté du travail, par opposition à la majorité⁴ des paysans, encore serfs.

215. Si, sous le nom de liberté du travail, nous comprenons l'abolition des corporations de métiers⁵, nous pourrions peut-être

¹ T. VIII, N° 96, p. 250 et s.

² Par exemple à Orléans ; BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. X, p. 113 et s.

³ Art. II, chiffre 5.

⁴ 15,7 % à 28,3 % du nombre total des paysans (1 à 1,3 million), n'étaient pas serfs ; KORZON : loc. cit., t. I, p. 317.

⁵ C'est surtout ainsi que l'a comprise la Constituante.

affirmer qu'en droit cette liberté existait en Pologne dès le XV^e siècle. La noblesse, jalouse des prérogatives des corporations de métiers, prohiba par un grand nombre de lois¹, dont la première datait de 1423, toute association professionnelle. En fait, celles-ci subsistent malgré ces lois.

Ce n'est qu'en 1766 qu'une loi² les prohibe de nouveau en Lithuanie et en 1775, en Pologne, pour certains métiers. On considérait que ces corporations empêchaient le développement de l'industrie et qu'elles étaient contraires à la liberté.

SECTION IV — LA LIBERTÉ DE RELIGION : LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DU CULTE

I

A. 216. La liberté de conscience et du culte est comprise dans l'article 10 de la Déclaration des Droits : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public, établi par la loi ». Elle reconnaît donc la liberté de conscience : nul homme ne peut être contraint à professer une religion en laquelle il ne croit pas ; de même que la liberté du culte : toute personne peut participer aux actes par lesquels se manifeste une religion déterminée, à condition que ses actes ne troublent pas l'ordre public.

Par l'expression : « même religieuses », Duguit comprend³ la volonté du constituant français de 1789 de souligner la nouveauté de l'idée qui assimile les « Opinions religieuses aux opinions politiques, philosophiques, sociales, artistiques, etc. » et non la volonté de souligner la nouveauté de la liberté religieuse elle-même⁴.

La Constitution de 1791 (Tit. I) « Garantit... la liberté à tout homme... d'exercer le culte religieux auquel il est attaché ».

¹ Celles de 1538, 1550, etc.

² SZARZETUSKI : loc. cit., t. II, p. 210 et s.

³ « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. II, p. 101.

⁴ C'est l'opinion de M. FAURE : « Le libéralisme », Paris 1912, p. 81-82.

B. 217. Bien que de tout temps la Pologne fût un des États les plus profondément attachés à la religion catholique, une large tolérance religieuse y fut toujours regardée comme une condition essentielle de la liberté.

« Les premiers, ils (les Polonais) dormèrent, peu après la réforme, l'exemple de la véritable tolérance religieuse qui admet indistinctement tous les cultes aux privilèges, aux charges et aux dignités de l'État. Depuis près d'un siècle, la Pologne offrait un sûr asile aux diverses sectes des Anabaptistes et des Unitériens, exclues de partout ; la nation juive elle-même, proscrite dans tout l'univers, trouvait sur cette terre hospitalière une seconde patrie et une équitable protection pour ses établissements de science et de religion »¹.

Le privilège de Sigismond-Auguste de 1563, confirmé le 7 juillet 1565 et le 21 décembre 1568, assure que nulle croyance religieuse ne pourra entraîner l'incapacité de remplir des fonctions publiques. Le même roi déclare dans son discours du 2 mai 1572 à Cracovie : « Nous avons été les témoins des grands malheurs tombés sur les plus puissants et les plus prospères États chrétiens dans ces derniers temps ; ils sont provoqués par l'oppression de différentes sectes religieuses apparnes il n'y a pas longtemps. » C'est pour éviter ces luttes funestes que la liberté de religion fut solennellement proclamée en 1573 par la Diète de Vilno.

Dans la période la plus triste de l'histoire de la Pologne, sous les règnes d'Auguste II et III de Saxe, on oublia certains principes de la liberté de religion. La Diète de 1716 défend aux « dissidents » de bâtir de nouvelles églises ; le traité de Varsovie de 1717 ne leur permet de célébrer la messe que dans les maisons privées ; la loi de 1733 les déclare incapables de devenir Sénateurs, députés, juges.

Si triste que fût dans cette période de 1716 à 1767 l'état des

¹ Lord BRUGHAM : « Précis historique du partage de la Pologne », l. c., p. 21 ; « Während in anderen Ländern gegen Andersdenkende mit Scheiterhaufen und Schaffot gewüthet, in protestantischen Gebieten die katholische Lehre verfolgt wurde, gab die Adelsrepublik ein würdiges Beispiel der Religionsduldung » ; BERN : « Die erste Theilung Polens », Wien 1873, t. I, p. 45.

« dissidents », nous ne devons pas oublier qu'en France, lorsqu'on surprenait une réunion quelconque de protestants, on envoyait les hommes aux galères et on condamnait les femmes à l'emprisonnement à vie¹ ; lorsqu'on apprenait qu'un gentilhomme élevait ses enfants dans la religion persécutée, on les lui enlevait pour les mettre dans un couvent². Par opposition aux rois de Pologne qui devaient, en montant sur le trône, prêter serment de maintenir la paix religieuse, ceux de France devaient dire : « Je jure de m'appliquer sincèrement et de tout mon pouvoir à exterminer de toutes les terres soumises à ma domination les hérétiques nommément condamnés par l'Eglise ».

218. La Diète de 1767 rétablit les « dissidents » dans tous leurs anciens droits. Le traité de 1775 les exclut de nouveau du Sénat et des ministères et réduit le nombre de leurs députés à trois.

La Constitution du 3 mai 1791 déclare (art. 1) : « La religion catholique, apostolique-romaine est et restera à jamais la religion nationale, et ses lois conserveront toute leur vigueur... Cependant, l'amour du prochain étant un des préceptes les plus sacrés de cette religion, nous devons à tous les hommes, quelle que soit leur profession de foi, une liberté de croyance entière, sous la protection du gouvernement ; en conséquence, nous assurerons, dans toute l'étendue des domaines de la Pologne, un libre exercice à toutes les religions, et à tous les cultes, conformément aux lois portées à cet égard ».

La liberté du culte est, conformément aux lois de 1767, 1775, illimitée.

La liberté de conscience est restreinte par le même article de la Constitution à un seul point de vue : nulle personne ne pourra abandonner la religion catholique.

Toutes les dignités, sans aucune restriction, seront accessibles aux « dissidents ». Seuls les ministres, selon l'article XIV de la loi sur les Diètes du 13 mai 1791, doivent nécessairement être catholiques.

¹ En 1717 à Andore ; BORTEAU : « Etat de la France en 1789 ». loc. cit., p. 219.

² En 1760, sur l'ordre du ministre Saint-Florentin ; BORTEAU : loc. cit., p. 220.

En comparant les dispositions de la Constituante et de la Grande-Diète relatives à la liberté de religion, nous dirons qu'en droit, seule la liberté de conscience est plus restreinte en Pologne qu'en France.

II

A. 219. De quelle manière la Constituante respecta-t-elle les principes relatifs à la liberté de conscience et du culte proclamés par elle et comment la question de la liberté de religion se présenta-t-elle dans cette période de la Révolution française ?

La Constituante refusa de proclamer la religion catholique religion d'Etat. Mais elle créa, par la Constitution civile du clergé des 12 juillet-24 août 1790, une Eglise nationale, schismatique, indépendante du Saint-Siège. Les ministres de ce culte sont tous élus (Tit. II, art. 3, art. 25) et sont obligés de prêter un serment de fidélité, de nature purement politique, à la Nation, au Roi et à la Constitution¹ (Tit. II, art. 21, 38). Pie VI, par le bref du 13 avril 1791, l'a condamnée.

La Constitution civile du clergé fut sévèrement jugée. Duguit dit² que c'est « L'attentat de l'Assemblée nationale à la liberté du culte catholique » ; et Esmein l'appelle « Une erreur grave et regrettable »³.

Son étude nous écarterait trop de notre objet. Nous nous bornerons à la mentionner, de même que le décret des 13-19 février 1790, qui supprime les ordres religieux et celui du 18 août 1792 qui anéantit la tolérance du décret précédent, en obligeant les religieux à quitter les couvents.

En fait, ni la liberté de conscience, ni la liberté du culte n'existent pour les catholiques non-schismatiques.

¹ « Dieser Zwang zu einem Eide auf eine Constitution, in der die Staatsgewalt sich schon eine Autorität über geistliche Sachen angemast hatte, war der erste Bruch der constitutionellen Glaubensfreiheit » ; RICOUR : « Staats- und Gesellschafts-Recht der französischen Revolution von 1789-1804 », Berlin 1865, t. I, p. 179.

² : *Traité de droit constitutionnel*, loc. cit., t. II, p. 104.

³ : *Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814*, p. 163.

Le décret du 29 novembre 1791 déclare (art. VI) : « Suspects de révolte contre la loi et de mauvaises intentions contre la patrie » ceux qui ne prêteront pas le serment à la Constitution civile du clergé, et l'article VII du même décret autorise le bannissement des prêtres insermentés. Le 27 mai 1792, l'Assemblée législative adopte la proposition qui menace les prêtres non-schismatiques d'emprisonnement ou de déportation.

Déjà au mois d'avril 1791, on écrivait¹ : « Les prêtres réfractaires n'avaient encore recueilli que des huées : aujourd'hui on les attaque sérieusement ; des couvens de religieuses sont dénoncés comme des lieux où ces hommes exercent leur ministère, et fomentent la contre-révolution. Le peuple envahit ces couvens, et les religieuses sont maltraitées... La cour elle-même n'est pas un asile devant lequel s'arrêtent les poursuites dirigées contre les prêtres qui ont refusé le serment ».

La liberté de religion, aussi bien celle de conscience que celle du culte n'existe plus² à l'égard des catholiques. Un des effets de la Constitution civile du clergé fut la guerre religieuse qui devait s'ajouter à la guerre civile et étrangère.

B. 220. Nous avons vu que la liberté de conscience est restreinte, en Pologne, par la défense d'abandonner la religion catholique ; qu'en droit elle est moins large que celle proclamée par le constituant français de 1789.

Dans la mesure où elle est autorisée par la loi, elle est cependant respectée en fait, ce qui n'était pas le cas en France pour la partie de la population qui voulait rester fidèle à l'Eglise catholique.

Pour résumer ce que nous avons dit plus haut, nous pouvons affirmer, qu'en fait, la liberté de religion était, en Pologne, beaucoup plus large qu'en France, dans la période 1789-1792.

¹ Buchez et Roux : loc. cit., t. IX, p. 271.

² Voir discours de Sieyès du 7 mai 1791, Buchez et Roux : loc. cit., t. IX, p. 450-452 ; la lettre de Raynal lue le 31 mai 1791 (Buchez et Roux : l. c., t. IX, p. 461-468) ; le décret du 7 mai 1791 ; le Rapport des Commissaires envoyés dans la Vendée (Buchez et Roux : loc. cit., t. XII, p. 77-97) ; le discours du ministre de l'intérieur, Cahier-Gerville du 18 février 1792 (Buchez et Roux : loc. cit., t. XIII, p. 282-287) ; TAUBE : « La Révolution », loc. cit., t. I, surtout p. 238, 440-443.

SECTION V — LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

A. 221. La liberté de la presse n'existait pas en France avant la Révolution.

Une ordonnance de 1521 exige¹ l'approbation préalable de l'Université et de la Faculté de théologie pour pouvoir imprimer un livre. En 1741, les censeurs de l'Université sont définitivement remplacés par ceux du Roi.

222. Dans sa déclaration du 24 juin 1789, le Roi proclama le premier la nécessité de la liberté de la presse limitée par le respect dû à la religion et aux bonnes mœurs. Cent quatre cahiers la demandaient².

La Déclaration des Droits de 1789 proclame la liberté de la presse dans son article 11: « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi ». « La Constitution garantit (Tit. 1, al. 2)... La liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication ».

Une autre garantie très précieuse de cette liberté est formulée par la Constitution de 1791, dans l'article 18 du Chapitre V du Titre III, qui déclare seul le jury compétent pour juger les délits commis par la voie de la presse.

223. Ni la Constituante ni la Législative n'ont adopté de loi qui posât des limites à cette liberté. Le projet présenté par Sieyès³ dans la séance du 20 janvier 1790 ne fut même pas discuté. Il n'y avait donc nulle loi répressive des délits commis par la voie de la presse.

Cela donna lieu à de nombreux abus.

¹ AUGUSTE PACCAUD : « Du régime de la presse en Europe et aux Etats-Unis » ; Lausanne 1887, p. 24 et s.

² « Tableau comparatif des demandes... », loc. cit., p. 42-45.

³ « Réimpression de l'ancien Moniteur », t. III, p. 180 et s.

D'une part, on voit la liberté de la presse se transformer en licence. Les journaux font appel à l'anarchie, à l'insurrection, à la désobéissance aux autorités. Ils parlent des 1200 rois de l'Assemblée nationale¹; plus tard de « La tyrannie de l'Assemblée »²; nous lisons enfin : « Citoyens de tout âge et de tout rang, les mesures prises par l'Assemblée ne sauraient vous empêcher de périr : ç'en est fait de vous pour toujours, si vous ne courez aux armes... Cinq à six cents têtes abattues auraient assuré repos, liberté et bonheur »³; ou : « Un seul moyen vous reste pour vous retirer du précipice où vos indignes chefs vous ont entraînés, c'est de nommer à l'instant un tribun militaire, un dictateur suprême, pour faire main-basse sur les principaux traîtres connus... Voici le moment de faire tomber la tête des ministres et de leurs subalternes »⁴. Nous pourrions multiplier ces exemples qui prouvent que la presse pouvait impunément jeter des appels anarchistes et insurrectionnels.

D'autre part, nulle loi n'ayant réglementé la liberté de la presse, les autorités la restreignaient souvent arbitrairement. Ainsi, la municipalité de Paris rend, le 1^{er} août 1789, un arrêté qui exige que tout écrit porte le nom de l'imprimerie et de l'éditeur, et qu'un exemplaire en soit déposé à la Chambre syndicale; en outre, elle ne permet de les expédier que s'ils sont munis d'un visa du comité de police. Cet arrêté fut vivement combattu par la presse révolutionnaire⁵. L'Assemblée des représentants de Paris défendit, par sa décision du 1^{er} septembre 1789, la proclamation à haute voix du contenu des écrits colportés dans les rues, autres que ceux qui émanent de l'autorité publique⁶. La municipalité de Besançon défend⁷, par son arrêté du 13 décembre 1790, « De faire aucunes annonces publiques, soit par

¹ « Révolution de France et de Brabant », juin 1790; Bucnez et Roux : loc. cit., t. VI, p. 273.

² « Ami du peuple », juillet 1790; Bucnez et Roux : loc. cit., t. VI, p. 391-396.

³ L'écrit attribué à Marat : « C'en est fait de nous »; Bucnez et Roux : loc. cit., t. VI, p. 441-446.

⁴ Manifeste de Marat; Bucnez et Roux : loc. cit., t. X, p. 285-289.

⁵ « Révolutions de Paris », t. I, N. 4, p. 9-10.

⁶ Critiquée par Loustalot et par Prudhomme; Bucnez et Roux : loc. cit., t. II, p. 417; « Révolutions de Paris », t. I, n^o 8, p. 22.

⁷ « Révolutions de Paris », t. VII, N. 82, p. 189.

affiches, soit par voie de loi ou autrement sans la permission de la municipalité ». Le nombre de poursuites contre les journalistes, les violences contre ceux qui défendent les royalistes ou les républicains, augmentent toujours¹. Au mois de septembre 1790, un des journaux révolutionnaires² écrit : « Les comités de police de quelques-unes des sections de Paris exercent sur la presse l'inquisition la plus tyrannique. Il n'est point de commissaire de district qui ne s'arroge le droit d'arrêter ou de faire arrêter les brochures prétendues incendiaires ».

La liberté de la presse ne fut guère respectée en France dans la période 1789-1792.

B. 224. La liberté de la presse en Pologne était une des conséquences de la *libertas sentiendi* qui donnait droit à tout citoyen d'exprimer ses opinions par écrit ou oralement.

On ne peut parler de la presse polonaise³ au XVI^e ou XVII^e siècle. Mais le droit des citoyens s'exerçait dans les livres et brochures où ils ne craignaient pas d'attaquer les abus du pouvoir. C'est grâce à cette liberté que la littérature politique, en Pologne, put, dès le Moyen-Age, se développer d'une manière beaucoup plus large qu'ailleurs.

Selon une loi votée⁴ par la Diète de 1773-1775, toute violation de cette *libertas sentiendi* par les autorités, devait être punie comme crime d'Etat par une prison sévère d'un an et six semaines et par une amende de 2000 marcs (3200 florins polonais).

La seule restriction à cette liberté de la presse fut inspirée par le respect dû à la religion : les évêques exerçaient⁵ une surveillance sur les écrits publiés. Mais cette censure n'était jamais préventive et, à en juger d'après les œuvres d'Orzechowski, elle ne devait pas être fort sévère.

225. La Diète de Quatre-Ans affranchit la presse de la surveillance exercée par le clergé. La loi sur l'organisation de la

¹ Voir BUCHEZ et ROUX : loc. cit., t. VI, p. 135, 325, 327, 337, 338 ; TAINE : « La conquête jacobine », loc. cit., p. 51, 52.

² « Révolutions de Paris », N^o 63, p. 550.

³ Le premier journal, « Mercure polonais », est fondé en 1660.

⁴ *Volamina legum*, loc. cit., t. VIII, p. 80.

⁵ KORZON : « Histoire intérieure de la Pologne sous Stanislas-Auguste (1764-1794) », loc. cit., t. V, p. 188-189, note 1.

Commission de Police du 24 juin 1791 (art. IV, chiffre 5) dit qu'elle doit seule veiller « A ce que la liberté d'écrire et d'imprimer soit assurée et inviolable ». De même, c'est elle qui protège le droit de propriété littéraire.

226. Cette liberté ne fut jamais violée au cour de cette période. La Grande Diète laissait la possibilité à ses ennemis de critiquer son œuvre. Le grand nombre des pamphlets, spécialement dirigés contre l'hérédité du trône, prouve qu'ils en usaient largement.

SECTION VI — LA LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION

I

A. 227. La Déclaration des Droits de 1789 ne parle pas expressément de la liberté de réunion.

La Constitution de 1791 garantit comme droit naturel (Tit. I, al. 2) : « La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police ».

Le constituant français de 1791 ne distinguait pas la liberté de réunion de celle d'association. Dans son décret des 13-19 novembre 1790, il dit : « Les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et de *former entre eux des sociétés libres, à charge...* »

En décrétant la liberté de réunion, la Constituante avait surtout en vue celle des citoyens actifs, prévue par les décrets sur l'organisation municipale du mois de décembre 1789 et sur l'exercice du droit de pétition des 18-22 mai 1791.

228. Cette liberté de réunion est restreinte par plusieurs décrets.

Tout d'abord par la loi martiale du 21 octobre 1789 (confirmée le 3 août 1791), provoquée par les événements des 5-6 octobre. Elle reçut sa plus sanglante exécution au Champ de Mars, le 18 juillet 1791.

En outre, elle fut restreinte par le décret des 19-20 septembre 1790 qui défend (art. 2), sous peine d'être poursuivi comme

perturbateur de l'ordre public, toute correspondance entre les réunions de citoyens et l'armée. Nous pourrions encore mentionner les restrictions apportées¹ par le décret des 16-24 août 1790.

Les deux premières de ces lois furent vivement critiquées par les partis de la gauche².

B. 229. La liberté de réunion est une conséquence nécessaire de la liberté d'opinion. Tout homme pouvant librement exprimer ses pensées, pourra, conséquemment, le faire aussi devant quelques personnes réunies.

La loi³ de la Diète de 1773-1775, qui confirme les dispositions des lois antérieures, relatives à la liberté d'opinion, dit : « Nous voulons avoir pro lege immutabili, que personne in politicis pro libero arbitrio et sensu suo, même dans les réunions non-publiques, ne puisse être poursuivi, ullo praetextu et colore ».

Tout citoyen peut donc librement communiquer ses pensées à plusieurs personnes réunies dans ce but et il ne pourra, à raison des idées qu'il défend, être poursuivi devant aucun tribunal de la République.

Cette loi ne faisait que consacrer un usage existant depuis les temps les plus reculés et fondé sur les principes généraux de la liberté.

Nous trouvons de nombreux exemples de l'exercice de la liberté de réunion dans l'histoire de la Pologne. Les plus importants de ces exemples sont ceux qui ont un caractère religieux : ainsi la réunion des « dissidents » à Torun en 1596, à Wilno en 1599, etc.

II

A. 230. La Constituante proclama la liberté d'association par décret des 13-19 novembre 1790.

Toutefois, d'une manière générale, on peut dire que son esprit était dirigé contre cette liberté. Elle la considérait comme contraire à la liberté individuelle.

¹ Tit. XI, art. 3, chiffres 2^o, 3^o.

² Par Robespierre, Lousalol, le district de la Trinité. Prudhomme : *Bracon* et Roux : loc. cit., t. III, p. 220 ; t. VII, p. 216-217.

³ *Volumina legum*, loc. cit., t. VIII, p. 80.

C'est la raison pour laquelle elle abolit les corporations de métiers, les vœux monastiques, les ordres et congrégations¹. C'est dans le même but que la Constituante défend, par décret² des 14-17 juin 1791, cité plus haut, les associations professionnelles d'ouvriers. Qu'elle prohibe (par décrets des 19-20 septembre 1790 et du 29 novembre 1791) toute correspondance des associations avec l'armée et des sociétés entre elles³. Qu'elle oblige, par décret des 19-22 juillet 1791 (Tit. I, art. 14), sous peine de 200 livres d'amende, les associations de faire une déclaration préalable des jours de leurs réunions à la municipalité. Qu'elle défend, par décret des 29-30 septembre 1791, aux sociétés d'envoyer des députations à l'autorité publique et d'exercer le droit de pétition, etc.

Certains auteurs, se basant sur le caractère des clubs qui étaient plutôt des réunions que des associations, refusent⁴ même toute existence aux associations dans la période 1789-1792.

231. L'exercice du droit d'association prit, sous la Révolution, la forme de « clubs » politiques. Le plus important et le plus influent⁵ était celui des « Jacobins » (à l'origine appelé le « Club breton »). En outre, il y avait celui des « Impartiaux », fondé par Malouet ; « Le Club de 1789 » dont Sieyès, Chapelier, La Fayette étaient des membres ; « Le Club des Amis de la vérité », fondé par l'abbé Fauchet. Plus tard nous voyons la « Société des Amis de la Constitution monarchique » avec Malouet et Clermont-Tonnerre en tête, fermée par la police le 28 décembre 1790.

B. 232. Nous n'avons pas trouvé de texte légal proclamant, en Pologne, la liberté d'association. En fait, celle-ci existait ce-

¹ Décrets du 13 février 1790 et du 18 août 1792.

² Cf-dessus § 218.

³ BUCHEZ et ROUX : *loc. cit.*, t. XI, p. 453-455 ; vivement critiqué par Robespierre.

⁴ DECAUX : « *Traité de droit constitutionnel* », *loc. cit.*, t. II, p. 72 et s., 138.

⁵ Voir BUCHEZ et ROUX : *loc. cit.*, t. VII, p. 192 ; t. VIII, p. 102 ; au mois de septembre 1790, il avait des sociétés affiliées dans 152 villes.

pendant avec de légères restrictions, relatives aux corporations de métiers et dont nous avons déjà parlé¹.

Nous trouvons de nombreux exemples de l'exercice de ce droit. Au XVI^e siècle, le plus important est celui de l'union politique de Sandomir en 1570 entre les Calvinistes, les Luthériens et quelques autres sectes religieuses.

A l'époque de la Grande-Diète, une société politique s'est formée sous le nom du « Parti patriotique » qui avait de fréquentes réunions, et dont l'influence sur l'œuvre de la Diète était prépondérante. On parle aussi² d'une société dirigée par Borzecki, hostile à la Diète, et dont les réunions avaient lieu surtout à Minsk. Les historiens citent souvent un club, appelé, après la journée du 3 mai 1791, club des « Amis de la Constitution du 3 Mai », et dont le chef était Kollontay. Il comptait, au début de 1791, à Varsovie, cent quatre-vingts membres. Ses réunions avaient lieu à l'hôtel Radziwill. On l'accusait de jacobinisme et de relations avec ce parti en France par l'intermédiaire de son ministre à Varsovie, Marie de Sainte Croix Descorches.

Il y avait aussi³ un club de valets de chambre présidé par Niewiarowski, domestique de Stanislas Potocki.

Nous pouvons donc affirmer, en nous basant sur ces quelques exemples, que la liberté d'association était admise en Pologne.

¹ Ci-dessus § 215.

² SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande-Diète », loc. cit., p. 56.

³ SMOLENSKI : loc. cit., p. 384 et s.

CHAPITRE III

Le droit de pétition.

A. 233. Le droit de pétition n'est pas expressément proclamé dans la Déclaration des Droits de 1789.

La Constitution de 1791 déclare (Tit. I, al. 2) garantir comme un droit naturel : « La liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement ».

La Constituante proclama, contrairement à l'opinion du comité de constitution, le droit de pétition comme un droit individuel, indépendamment de l'objet sur lequel il porte. Ce principe est encore admis en France¹.

Dans la séance du 9 mai 1791, Chapelier, au nom du comité de constitution, proposa² de distinguer entre les plaintes : « Un droit de recours de tout homme qui serait lésé dans ses intérêts particuliers par une autorité quelconque ou par un individu », et « Le droit de pétition, cette espèce d'initiative du citoyen par la loi et les institutions sociales » : « La plainte, selon lui, est le droit de tout homme ; il ne s'agit point pour la recevoir et pour y répondre d'examiner l'existence politique de celui qui la présente ; la pétition est le droit exclusif du citoyen ».

Cette opinion souleva une vive opposition. Robespierre soutenait³ que : « Le droit de pétition est le droit imprescriptible de tout homme en société... Les despotes les plus absolus n'ont

¹ ESMERIN : « Eléments de droit constitutionnel », loc. cit., p. 552 et s.

² BÉNEZ et ROUX : loc. cit., t. X, p. 1-4.

³ BÉNEZ et ROUX : loc. cit., t. X, p. 4-5.

jamais osé contester formellement ce droit à ce qu'ils appelaient leurs sujets ». Grégoire, Pétion et même l'abbé Maury défendaient aussi cette thèse.

Nous savons que c'est cette dernière qui triompha : le droit de pétition est, dans la Constitution française de 1791, un droit individuel ¹.

B. 234. Nous n'avons trouvé aucun texte légal autorisant expressément, en Pologne, l'exercice du droit de pétition.

Dans les *Pacta Conventa* sur lesquels Auguste II et Stanislas-Auguste prêtèrent serment, nous trouvons ² cependant parmi les devoirs du Roi celui de veiller à la justice, à l'observation stricte de la loi. C'est lui aussi qui doit protéger le faible contre le puissant : « *Rex datus est in subsidium oppressis* ». Tout citoyen peut se plaindre au Roi de l'injustice dont il est victime. La Constitution de 1791 confirme cette prérogative royale et ce droit des citoyens en disant (art. VII, al. 6) que le Roi est « le père de la nation » et qu'il (art. VII, al. 8) doit « avoir le pouvoir le plus étendu de faire le bien ». On considérerait ce droit comme la plus belle des prérogatives royales.

En outre, tout citoyen, à condition d'indiquer son nom, peut exercer le droit de pétition en matière de contrôle sur le gouvernement ³.

Ce sont là, ce nous semble, les seuls textes législatifs qui parlent du droit de pétition.

En fait, le droit de pétition était un droit individuel en Pologne. Non seulement tout citoyen, mais, en général, tout homme pouvait l'exercer. Nous en trouvons des exemples dont deux surtout sont à noter : la pétition contenant les demandes des bourgeois ⁴, signée par 269 délégués des 141 villes ; et la pétition du mois de mai 1792 des vingt délégués juifs exposant leurs vœux ⁵.

¹ Certaines restrictions adoptées quant à l'exercice de ce droit étaient vivement critiquées par la presse révolutionnaire : « *Révolutions de Paris* », t. VIII, N° 96, p. 222 et s.

² ŚKARZETUSKI : « *Droit politique de la nation polonaise* », loc. cit., t. I, p. 116 et s.

Voir ci-dessus § 177.

⁴ Du 24 novembre 1789.

⁵ ŚMOLEŃSKI : *La dernière année de la Grande-Diète*, loc. cit., p. 405.

CHAPITRE IV

La résistance à l'oppression.

A. 235. Nous avons vu plus haut que l'égalité n'est pas, dans la Déclaration des Droits de 1789, inscrite parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Nous y trouvons, par contre, la résistance à l'oppression (art. 2).

Ni la Déclaration des Droits de 1789, ni la Constitution de 1791 ne précisent cette notion de l'« oppression », comme l'ont fait la Déclaration girondine¹ de 1793 et la Déclaration² du 24 juin 1793.

L'Assemblée (réunie dans le seul but de rétablir la situation financière de l'Etat et de réformer quelques vices du gouvernement), en proclamant comme droit naturel de l'homme la résistance à l'oppression, voulait probablement justifier sa propre autorité et son propre pouvoir qui lui permirent de détruire entièrement l'ancien régime pour en créer à sa place un nouveau, sur des bases toutes nouvelles. Son pouvoir ayant été fondé, en 1789, sur l'insurrection, elle ne pouvait pas ne pas proclamer, en 1789, l'insurrection comme un droit naturel de l'homme.

¹ Articles 31, 32.

² Articles 33, 34, 35 ; « Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé. Il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé. Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs. » Dans la Déclaration du 5 fructidor an III, on ne parle plus, évidemment, de la résistance à l'oppression ni comme d'un droit, ni comme d'un devoir.

Nous savons que la Constituante ne fixa pas la notion de l'oppression.

Plus tard seulement, dans le décret sur le respect dû à la loi, adopté dans la séance du 28 février 1791, elle jeta quelques lumières sur ce droit de l'homme. Mais la Constituante de 1791 n'était plus celle de 1789.

L'article VI de ce décret déclare : « Toute rébellion des citoyens, avec ou sans armes, contre l'exécution des mandements de justice, saisies,... ordonnées par jugement, autorisées par la loi ; toute violence exercée, et tout mouvement populaire excité contre les officiers municipaux, administrateurs, juges,..., en fonction, seront poursuivies contre les prévenus, par la voie criminelle, et punis selon toute la rigueur des lois ».

L'article VII du même décret définit le délit de rébellion : c'est toute résistance contre un ordre quelconque d'une autorité publique dès le moment où la « baguette blanche », « signe de la puissance publique », est présentée.

Enfin, l'article IX du même décret prévoit le cas où un fonctionnaire public « exerçait sans titre légal quelque contrainte contre un citoyen », alors la loi donnait à ce dernier le droit de poursuivre le fonctionnaire oppresseur selon les formes prescrites par la loi. Cette poursuite ne pouvait avoir lieu que sur la plainte de l'opprimé.

On distingue trois différents degrés de la résistance à l'oppression¹ : a) elle peut être agressive si elle tend « à renverser du pouvoir les gouvernants qui ont émis l'acte, l'objet de la résistance » ; b) elle peut être passive ou inerte lorsque « Les sujets à qui est adressé l'ordre » se bornent « à attendre, pour l'exécuter, la contrainte matérielle : c'est le premier degré de la résistance » ; c) entre les deux degrés de la résistance, ci-dessus mentionnés, il y en a un, intermédiaire, de la résistance défensive ou de rébellion, lorsque la résistance passive est aggravée par la violence.

Si nous examinons les dispositions du décret du 28 février 1791, nous remarquons que la Constituante n'autorise dans aucun cas la résistance à l'oppression. Elle dit qu'il y a délit de

¹ BARTHÉLEMY : « La résistance aux actes de l'autorité publique », p. 312 (Revue du droit public, 1907, p. 311 et s.).

rébellion dès le moment où celui auquel l'ordre est adressé résiste, malgré que le fonctionnaire public lui présente la baguette blanche, signe de l'autorité publique ; et cela indépendamment du fait que l'ordre donné est licite ou non. Dans ce dernier cas, seulement, l'opprimé pourra poursuivre l'oppresser selon les formes prescrites par la loi. Le décret sur le respect dû à la loi n'autorise donc même pas la forme la plus modérée de la résistance à l'oppression : la résistance inerte. Dès le moment où l'ordre est adressé, le fonctionnaire peut rendre¹ son exécution obligatoire en montrant « la baguette blanche ». Il n'y a pas de possibilité de résister ; sinon on se rend immédiatement coupable du délit de rébellion. Contrairement à l'opinion moderne, la Constituante a donc admis qu'il y a délit de rébellion même en l'absence de toute violence.

La décision adoptée au mois de février 1791 était en contradiction avec le principe proclamé dans la Déclaration des Droits en vertu duquel la résistance à l'oppression est un des droits naturels et imprescriptibles de l'homme.

Il n'est donc pas étonnant que le décret sur le respect dû à la loi ait provoqué un vif mécontentement qui trouva son écho dans la presse révolutionnaire. Un des journaux écrivait² : « Un tel décret compromet les législateurs, en même temps qu'il est injurieux au peuple français, et attentatoire à sa souveraineté... Une loi pour nous forcer au silence respectueux, passe leurs pouvoirs, et n'est pas de leur compétence... Un décret sur le respect dû à la loi blesse toutes les convenances, heurte tous les droits, et attaque de front l'opinion publique, des loix la première, la plus sainte, la plus absolue, celle dont on n'appelle point, le seul palladium de la liberté, et le seul frein des législateurs tentés d'outrepasser leurs pouvoirs... Le respect dû à la loi nous interdit ces actes de vigueur qui font pâlir les tyrans sur leurs trônes... En sorte que ce qui étoit insurrection, le 14

¹ « Les officiers ministériels, chargés de l'exécution des jugements... (énumération de différents fonctionnaires)... contre un citoyen, lui présenteront une baguette blanche, en le sommant d'obéir. Aussitôt après l'apparition de ce signe de la puissance publique, toute résistance sera réputée rébellion ». — Art. VII du décret sur le respect dû à la loi.

² Révolutions de Paris, t. VII, N^o 37, p. 421-431.

juillet 1789, ne s'appellera plus désormais qu'insubordination, et sera puni comme tel ».

Le législateur constituant français crée un terrain favorable à l'anarchie, en proclamant d'une manière absolue, comme un droit imprescriptible de l'homme le droit de résistance à l'oppression. Il s'en est aperçu trop tard. Au lieu de maintenir l'obéissance à l'autorité publique, son décret du 28 février 1791 favorisait le courant qui voulait anéantir son œuvre.

B. 236. Le droit constitutionnel polonais connaissait une sorte d'insurrection légale. C'était une insurrection puisqu'elle était dirigée contre l'ordre légal établi, toutefois elle n'était pas prohibée par la loi, elle était, au contraire, parfois autorisée par celle-ci.

Cette insurrection portait le nom de « Confédération ». Tout citoyen polonais avait le droit de chercher, en se réunissant à d'autres, à atteindre un but qu'il était impossible de réaliser par des moyens ordinaires. C'est une « Association temporaire qui réunit la nation entière ou seulement une partie de celle-ci, et dont les membres se sont liés par serment dans le but soit de la défense de l'Etat, soit du maintien de sa sécurité intérieure, soit pour la défense des libertés nationales ou de l'autorité royale, soit pour assurer le respect des lois ou dans tout autre but dicté par la situation critique dans laquelle la nation se trouve momentanément ¹ ».

Le fondement de cette règle se trouve dans le droit et le devoir de tout citoyen de combattre l'oppresseur les armes à la main, de défendre les libertés nationales menacées. Même dans sa forme la plus modérée de la Diète « confédérée », la Confédération constitue toujours une résistance à l'oppression mais, cette fois, à l'oppression de la loi, d'un droit reconnu par la loi, celui du *liberum veto*. Le *liberum veto*, en anéantissant l'activité de la Diète, obligeait les citoyens à recourir au moyen de la Diète « confédérée » ². Au XVIII^e siècle, la majorité des Diètes était « confédérée ».

¹ SKRZETUSKI : loc. cit., t. I. p. 309.

² Dans la Diète « confédérée » les décisions n'étaient pas prises à l'unanimité mais à la majorité des voix.

Les Confédérations, nous le voyons, étaient souvent indispensables. Parfois, comme celle de Tyszowce, ce sont elles qui ont sauvé la Pologne d'un anéantissement presque certain.

Rousseau¹ était un partisan enthousiaste des Confédérations : « La Confédération est en Pologne ce qui étoit la dictature chez les Romains. L'une et l'autre font taire les loix dans un péril pressant, mais avec cette grande différence que la dictature, directement contraire à la Législation Romaine et à l'esprit du Gouvernement, a fini par le détruire, et que les confédérations, au contraire, n'étant qu'un moyen de raffermir et rétablir la constitution ébranlée par des grands efforts, peuvent tendre et renforcer le ressort relâché de l'Etat, sans pouvoir jamais le briser... Sans les confédérations, l'Etat étoit subjugué ; la liberté étoit pour jamais anéantie... Tout Etat libre, où les grandes crises n'ont pas été prévues, est à chaque orage en danger de périr. Il n'y a que les Polonois qui de ces crises mêmes, aient su tirer un nouveau moyen de maintenir la constitution ». Le plus profond des écrivains français, Montesquieu, ne partage² pas l'opinion de Rousseau : « Les Loix de Pologne ont aussi leur insurrection. Mais les inconvéniens qui en résultent font bien voir que le seul peuple de Crète étoit en état d'employer avec succès un pareil remède ».

Les Confédérations étaient dangereuses pour l'Etat en créant à côté du gouvernement établi, un autre gouvernement, légal aussi, mais irrégulier. Elles donnaient la possibilité aux ambitieux et aux intrigants de se saisir du pouvoir ; elles donnaient aux puissances étrangères le moyen de s'immiscer dans les affaires intérieures de Pologne. Elles menaçaient constamment la stabilité du gouvernement, la sécurité, l'ordre et les lois ; elles provoquaient des guerres civiles.

Malgré ces inconvéniens, ce droit anarchique sauvait parfois, nous l'avons dit, l'Etat en servant de contrepoids à des droits plus anarchiques encore que lui, par exemple celui du liberum veto. Mais une fois ces droits abolis, les avantages des Confédérations disparurent : il ne resta plus que leurs mauvais effets.

¹ « Considérations sur le gouvernement de Pologne », loc. cit., p. 98 et s.

² « De l'esprit des Loix », loc. cit., t. I, Livre VIII, Chap. XI, p. 189.

La Constitution du 3 mai 1791 était donc parfaitement logique en prohibant les Confédérations, cette forme de la résistance à l'oppression du droit constitutionnel polonais (art. VI, al. 9).

Remarquez, qu'au moment où le législateur constituant français introduisait et proclamait des principes anarchiques, celui de Pologne les réprimait et tâchait de les anéantir.

CONCLUSION

I

Lorsqu'on compare les Constitutions de deux Etats différents, il est difficile de dire si l'une d'entre elles est supérieure à l'autre. Chacune d'elles doit être adaptée aux conditions de vie, au caractère de la nation qu'elle régit. Une Constitution, parfaite pour un pays, ne le serait peut-être pas pour un autre. Nous voyons, par exemple, que le gouvernement parlementaire, gouvernement modèle en Angleterre, au XIX^e siècle, rencontre de grandes difficultés dans son application en France, en Italie ou en Hongrie.

Un principe fondamental doit toutefois se retrouver dans l'organisation de tout gouvernement. Le mode de son application peut varier d'un Etat à l'autre, mais le principe conserve, et conservera probablement toujours, sa valeur. Ce principe, c'est celui de l'interdépendance des pouvoirs.

Nous ne nous sommes occupés que de deux d'entre eux : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Par interdépendance de ces deux pouvoirs, nous entendons une action réciproque de l'un sur l'autre, de sorte que, dans l'exercice des attributions propres à l'un nous retrouverons toujours l'autre, quoique peut-être à titre accessoire et, en tout cas, d'une manière strictement limitée par la loi. Nous dirons donc que ces deux pouvoirs ne pourront jamais être séparés, isolés l'un de l'autre.

On considère¹ aujourd'hui comme gouvernement modèle, le

¹ DUCOURT : « Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. I, p. 293 et s., 411 ; ESMEN : « Eléments de droit constitutionnel », loc. cit., p. 224 et s. 259, 483 et s.

gouvernement parlementaire, celui-ci réalisant mieux que tout autre cette interdépendance des pouvoirs.

L'Assemblée Constituante de 1789 posa le principe d'une séparation absolue des pouvoirs. Chacun des organes est souverain dans son domaine, dans lequel il représente la volonté nationale¹. Les pouvoirs n'ont aucune action les uns sur les autres.

La seule prise qu'a le pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, dans la Constitution française de 1791, c'est le veto suspensif du Roi, exclu, d'ailleurs, pour certaines matières.

Ni le Roi, ni les ministres n'ont le droit d'initiative des lois. Les ministres ne peuvent pas prendre part aux délibérations de l'Assemblée. Le Roi n'a pas le droit de convoquer, de proroger, de dissoudre le corps législatif. Aucun député, même deux ans après l'expiration de son mandat, ne peut devenir ministre ou quelque autre agent du pouvoir exécutif.

En résumé, le pouvoir législatif, dans la Constitution française de 1791, est entièrement indépendant, séparé du pouvoir exécutif. En fait, grâce surtout à ses attributions en matière de finances, le pouvoir législatif possède une prépondérance sur les autres. La tâche du constituant doit être d'empêcher que cette prépondérance du corps législatif n'aboutisse à sa toute-puissance, à l'anéantissement de l'autre gouvernant. Pour réaliser cette tâche, il doit donner une action suffisante au second sur le premier.

Le constituant français de 1789 agit tout autrement. Il ne donne pour ainsi dire aucune prise au pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Par contre, en ce qui concerne l'action du second sur le premier, il oublie entièrement les principes qu'il a posés. L'Assemblée a le droit de dissoudre les corps administratifs ; elle peut lever les suspensions prononcées par le Roi contre les agents d'administration (« haute police administrative »). Elle peut demander l'éloignement de tel ou tel ministre, et même présenter, indirectement, des candidats aux portefeuilles vacants.

La Constitution française de 1791, en proclamant le principe

¹ Dourr : « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 ». Paris 1893 ; * L'Etat, les gouvernants et les agents », loc. cit., p. 258-261 : 281 et s. ; Traité de droit constitutionnel », loc. cit., t. I, p. 352.

de la séparation absolue des pouvoirs, favorise¹ les conflits entre les deux gouvernants, les bouleversements et les révolutions. En donnant au Corps législatif certaines attributions qui incombent en général aux organes du pouvoir exécutif, elle assure sa prédominance de droit sur ceux-ci. En refusant toute action au Roi sur l'Assemblée, elle rend, en fait, celle-ci toute-puissante ; elle permet à la Constituante et à la Législative de se saisir dans leurs comités de l'exercice du pouvoir exécutif.

Le résultat des principes posés par le législateur constituant français de 1789, était de créer, en lieu et place du Roi absolu de l'ancien régime, une Assemblée nationale toute-puissante.

La Grande-Diète de Pologne, elle, transforme la Diète, jusqu'ici souveraine, en un simple organe législatif ; le Roi, jusqu'ici simple Président du Conseil, devient un véritable gouvernant.

La Diète n'est pas un organe isolé, indépendant et séparé. C'est le Roi qui la convoque. C'est lui qui, grâce au droit d'initiative des lois, concourt à son œuvre. Les Ministres sont membres de droit de la Diète et peuvent toujours prendre part à ses délibérations.

Par le contrôle qu'elle exerce sur l'activité du Conseil et des Commissions, la Diète concourt à l'exercice du pouvoir exécutif. La Constitution du 3 mai 1791 établit la première la responsabilité politique des ministres. Elle la rend plus efficace en ne la faisant pas solidaire, mais individuelle.

L'exercice du pouvoir exécutif est centralisé entre les mains du Roi dans son Conseil. Sous réserve de ce que nous avons dit ci-dessus, le Roi avec le Conseil agit dans le domaine de ses attributions avec une entière indépendance.

La responsabilité politique des ministres sert de lien entre les deux gouvernants : tout en laissant au Roi le libre choix de ses conseillers, elle l'oblige à les prendre parmi ceux qui sont appuyés par la majorité de la Diète.

Nous voyons que la Constitution polonaise du 3 mai 1791 tâche d'assurer l'harmonie entre les deux gouvernants et les moyens choisis par elle pour atteindre ce but se rapprochent

¹ ESMERIN : « *Éléments de droit constitutionnel* », loc. cit., p. 481-482 ;
DUGUIT : « *L'État, les gouvernants et les agents* », loc. cit., p. 283-284.

beaucoup de ceux du gouvernement parlementaire moderne. Ils s'en rapprochent par la responsabilité politique des ministres qui sont nécessairement membres de la Diète. Ils s'en éloignent puisque cette responsabilité n'est pas solidaire et que, par conséquent, le Conseil n'est pas homogène, au sens actuel du mot. En outre, le Roi n'a pas le droit de dissoudre la Diète et son droit de révoquer un ministre est restreint par la loi.

D'une manière générale, la Grande-Diète a donc évité de placer les deux gouvernants sur un terrain favorable aux conflits. Sur ce point, son œuvre était bien supérieure à celle de la Constitution française de 1791.

Evidemment, au point de vue moderne, l'œuvre de la Grande-Diète n'était pas exempte de défauts. Peut-être certains d'entre ceux-ci étaient-ils le résultat du caractère national dont il avait fallu tenir compte et, pour cette raison, ne devons-nous pas, aujourd'hui, les considérer comme défauts au XVIII^e siècle.

Au nombre de ces « défauts », nous mentionnerons l'étrange réglementation des débats de la Diète qui ne jouissait pas sur ce point de la liberté accordée aux Parlements modernes. L'exemple de la Grande-Diète à laquelle, en tant que Diète « confédérée », cette réglementation ne s'adressait pas, prouve qu'elle était alors nécessaire en Pologne. D'ailleurs la Grande-Diète restreint sa portée en permettant de prolonger la session ordinaire au delà du terme fixé par la loi.

De même, on pourrait critiquer la présence traditionnelle du Roi dans la Diète, ce qui amoindrait le prestige de son autorité ; mais les réformes de 1788-1791 lui enlèvent tout caractère obligatoire.

La manière suivant laquelle sont déterminés les rapports des Commissions avec la Diète et le Conseil, de même que les attributions accordées au Maréchal de la Diète nous paraissent aussi nuisibles.

Mais, nous le faisons remarquer encore une fois, dans son ensemble, la Constitution polonaise créait une harmonie entre les deux gouvernants ; sans isoler les pouvoirs, elle faisait participer l'un dans l'exercice des attributions de l'autre : elle créait une interdépendance des pouvoirs, condition essentielle du bon fonctionnement du gouvernement.

D'ailleurs, quoique la fixation des rapports entre les deux gou-

vernants soit le point principal de la supériorité de la Constitution polonaise de 1791 sur celle de la France de 1791, ce n'en est pas le seul.

Il y en a d'autres, ainsi le système des deux Chambres rejeté par le constituant français et adopté par le constituant polonais. Au cours de notre étude, nous avons relevé les traits distinctifs de ce système dans la Constitution polonaise. Il nous semble qu'il a réussi à réaliser la protection suffisante des droits de la minorité, tout en assurant la prépondérance de la majorité.

En outre, les règles relatives à la formation des lois assurent mieux leur sagesse, les garantissent mieux contre l'irréflexion dans la Constitution polonaise que dans celle de la France. Tout projet de loi, en Pologne, doit être soumis, sans aucune exception, à plusieurs lectures successives, à des intervalles déterminés. En outre, avant d'être adopté, tout projet de loi doit être soumis à une commission chargée de l'étudier et de présenter son rapport. Le constituant polonais rend possible le concours si précieux du pouvoir exécutif, dans la formation des lois, en donnant au Roi un droit très large d'initiative. La plupart de ces règles sont méconnues par la Constituante.

II

L'Assemblée Constituante a rompu d'un seul coup avec l'ancien régime. La division en ordres, les inégalités et les privilèges disparaissent. Une nouvelle vie, basée sur l'égalité et la liberté, s'ouvre devant la nation française.

La Grande-Diète, par contre, maintient la distinction des ordres avec la prédominance de la noblesse. Elle n'abolit pas le servage et, bien qu'elle anéantisse partiellement les corporations de métiers, ce n'est pas dans le but de faire disparaître tous les privilèges. Ces privilèges consistent, en Pologne, en grande partie dans la participation au pouvoir et dans la jouissance des droits individuels (de l'égalité et des libertés individuelles). Mais, avant 1788, ils ne sont assurés qu'au profit d'un seul ordre, c'est-à-dire de la noblesse.

On pourrait croire, d'après ce qui précède, que la Grande-Diète n'a pas eu le désir de réaliser les grandes réformes de la

Révolution française. C'est pourtant tout le contraire qui est vrai.

Le constituant polonais de 1791 maintient le servage des paysans et leur exclusion du pouvoir. Mais il les proclame : « La force principale de la République » ; il leur assure la justice en les affranchissant de celle de leurs seigneurs et en les faisant jouir de la « sûreté » ; il favorise leurs affranchissements volontaires ; il tâche, avant d'en faire des citoyens, de répandre parmi eux des lumières qui doivent les rendre aptes à comprendre les droits dont ils jouiront plus tard.

Le constituant polonais maintient la distinction entre la bourgeoisie et la noblesse. Mais il abolit les privilèges qui rendaient méprisable la bourgeoisie ; il la fait participer au pouvoir. Enfin, et c'est le point auquel les rédacteurs de la Constitution attachaient le plus d'importance, il fait peu à peu anoblir les bourgeois dans l'espoir d'établir de cette manière, au bout de quelque temps, une complète égalité entre les deux ordres.

Le constituant polonais, tout en maintenant une partie des privilèges de la noblesse¹, tâche d'en faire jouir tous les habitants.

Nous pouvons donc, sur la base même des mesures adoptées par la Grande-Diète, définir la tendance qui dirigeait ses réformes, le but qu'elle poursuivait : proclamer les grands principes de la Révolution française, mais plus tard, lorsque le degré de civilisation du peuple et la situation internationale le permettraient.

Ce but ressort clairement de l'ouvrage que nous ont laissé² les rédacteurs de la Constitution du Trois Mai. Ils voulaient « publier seulement ceux des droits qui étaient favorables à l'esprit polonais dans un système, une réunion et une précision, qui permettraient d'améliorer l'œuvre plus tard » ; ils voulaient organiser un gouvernement « qui, tout en assurant la liberté à ceux

¹ Il s'agit ici de ces privilèges de la noblesse qui, nous l'avons dit ci-dessus, consistaient dans la participation au pouvoir et dans la jouissance des droits individuels.

² « De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai ». *loc. cit.* p. 106-107, 110-111, 111-112, 112-114, 194-195, 230, 232, 256.

qui en jouissaient jusque-là, aurait permis, au bout de quelque temps, d'en faire jouir tous les habitants ».

Ce but apparaît encore, d'une manière très nette, dans les motifs qui ont fait adopter l'année 1816 comme le terme de la plus proche révision de la Constitution.

Pour résumer ce que nous avons écrit plus haut, nous pouvons dire que le but poursuivi par le constituant polonais de 1791 était le même que celui que la Révolution française a réalisé : rompre avec l'ancien régime pour faire entrer la Pologne dans le nouveau régime.

Au cours de notre étude, nous avons tâché de démontrer, sans toutefois approfondir ce sujet, que la Grande-Diète ne pouvait pas encore proclamer les principes modernes. Deux faits surtout y mettaient obstacle : la situation internationale et les conditions de la vie sociale en Pologne.

La première mettait la Pologne sous la dépendance de ses puissants voisins. Les beaux principes étant populaires, le souffle de la liberté contagieux, ils seraient pour eux un véritable danger. La France, à ce moment l'Etat le plus puissant de l'Europe, a pu franchir la période de la Restauration, mais la Pologne, elle, aurait été probablement anéantie avant même d'avoir pu réaliser ces principes ; et on ne peut pas oublier que le but principal des réformes de la Grande-Diète était de sauver la patrie.

Le degré de civilisation de la nation y mettait aussi obstacle. Le paysan-serf n'était pas encore à même de comprendre ces principes. Nous avons déjà dit ce qu'était la bourgeoisie en Pologne¹. — L'égalité et l'abolition du servage auraient en outre provoqué l'opposition de la majorité de la noblesse. Si ces beaux principes n'étaient pas restés lettre morte, leur proclamation aurait sûrement provoqué des guerres civiles, amené la division de la nation en deux camps hostiles, alors qu'il fallait chercher, au contraire, à l'unir pour la défense de l'indépendance menacée.

Les réformes sociales de la Grande-Diète correspondaient à l'état d'esprit et des mœurs en Pologne au XVIII^e siècle. Elles reçurent un assentiment quasi unanime.

¹ § 112.

La bourgeoisie et les paysans en étaient satisfaits. De légers troubles eurent bien lieu, mais pour d'autres causes¹. Ils furent d'ailleurs immédiatement calmés. L'assentiment de ces deux classes devait se manifester surtout en 1794. C'est alors que les bourgeois et les paysans qui, jusqu'ici, n'avaient jamais pris volontairement les armes pour la défense de la patrie, se réunissent à la noblesse et forment même la très grande majorité de l'armée insurrectionnelle.

Quant à la noblesse, qui seule composait la Grande-Diète, son approbation était aussi presque unanime². La Confédération de Targovitzza n'était l'œuvre que de quelques ambitieux. Elle puisa sa puissance dans l'entrée des armées russes.

Nous avons dit que le but poursuivi par le constituant polonais de 1791 était le même que celui qui fut réalisé par le constituant français de 1789. Malgré cette concordance de but, il y avait une très grande différence entre les voies suivies par les deux législateurs constituants et les effets obtenus par leurs réformes.

Pour justifier l'abolition des privilèges du clergé et de la noblesse, l'Assemblée Constituante, composée en grande majorité de bourgeois, devait proclamer un ensemble de principes fondamentaux dont la conséquence logique et nécessaire devait être l'anéantissement de tous les privilèges (y compris ceux des villes que les bourgeois voulaient conserver au début). Par la force même des circonstances, la Constituante fut amenée à rompre entièrement avec l'ancien régime. Elle fit entrer la France dans le nouveau régime par la voie de la Révolution. En droit, nous devons ici faire une réserve. Le constituant français de 1789 ne voulait abolir que celles des charges de l'ancienne féodalité qui tenaient à la mainmorte personnelle ou réelle et à la servitude personnelle. Il déclara rachetables toutes les autres. Mais, d'une part, il organisa ce rachat de manière à le rendre en fait presque impossible³. D'autre part, son décret adopté dans la nuit du 4 août 1789, commence par les mots :

¹ SMOLENSKI : « La dernière année de la Grande-Diète », loc. cit., p. 90 et s., 109 et s.

² SMOLENSKI : loc. cit., p. 259 et s.

³ DUBOIS : « La révolution française et la féodalité », loc. cit., p. 80 et s.

le régime féodal est aboli. Ce ne sont que ces mots qui parviennent aux paysans¹. La difficulté de rachat, la rédaction impolitique du décret amenèrent des troubles chez les paysans, la guerre civile. En fait, le régime féodal était anéanti.

La Grande-Diète, quoique composée uniquement de députés nobles, n'hésita pas, pour sauver la patrie, à sacrifier la toute-puissance d'un seul ordre. Mais, comprenant qu'il était encore impossible d'assurer à toutes les classes de la nation une influence égale sur le gouvernement, elle voulait tout d'abord rendre le peuple capable de participer au pouvoir et, d'autre part, consolider la situation extérieure de l'État. La Grande-Diète choisit pour réaliser son but une voie plus longue, celle de l'évolution.

Nous voyons aussi une différence énorme entre les effets des réformes sociales des deux constituants.

Nous savons qu'en Pologne elles reçurent l'assentiment de toutes les classes de la nation.

En France, les principes proclamés par la Constituante ne correspondaient pas au degré de civilisation de la grande majorité du peuple ; ils sont restés incompréhensibles pour la plupart. Abstraction faite de ceux qui ont été à tout instant violés, si nous prenons seulement celui de l'égalité que la Révolution de 1789 a établi définitivement en France², nous voyons qu'il n'était compris ni par les éléments révolutionnaires, ni par les éléments bourgeois. Les premiers, qui, un peu plus tard, devaient gouverner, considéraient que l'égalité exclut nécessairement la royauté et l'inviolabilité de la personne du titulaire du pouvoir exécutif ; qu'elle ne permet d'établir aucune condition de cens pour l'exercice du droit de vote ou pour l'éligibilité au Corps législatif. Pour les éléments bourgeois, qui composaient, eux, la majorité de la Constituante, l'égalité entraînait nécessairement l'anéantissement des titres et des distinctions héréditaires. Enfin, quant aux ordres privilégiés, nous avons vu (en étudiant les vœux de leurs cahiers, lorsque nous avons parlé des causes de la Révolution et de l'égalité civile) qu'ils étaient en grande majorité opposés à l'égalité. Ils voulaient maintenir leurs privilèges.

L'anéantissement des privilèges et des charges de la féodalité

¹ Young : *Voyages en France*, loc. cit., t. II, p. 13, 59.

² C. PIGOU : *Histoire des États Généraux*, 2^e éd., t. V, p. 237.

fut une des causes de la guerre civile et de la guerre étrangère.

La Constituante poussa ses réformes beaucoup plus loin que la Grande-Diète. Elle rencontra aussi plus d'adversaires. Ses ennemis : Fox, Burke¹, opposaient volontiers à son œuvre sanglante, la révolution pacifique de la Pologne. La Constituante, dans son œuvre, est allée plus loin que la Diète polonaise, et c'est la raison de son immense influence mondiale : plus d'un demi-siècle après 1789, ses principes devaient triompher presque partout. La Constituante réalisait les réformes de l'avenir, la Grande-Diète, celles du présent. L'œuvre de la Constituante, non appropriée alors aux conditions de la vie sociale en France, subit des temps d'arrêt, eut de brusques retours sur le passé. L'œuvre de la Grande-Diète, au contraire, allait se développant toujours : déjà le chiffre 2^o du décret de Polaniec du 7 mai 1794 abolit le servage².

¹ L'opinion de Fox était exprimée dans un discours à la Chambre des Communes du 18 février 1793 ; celle de Burke dans un article du « Morning Herald ». Les deux sont citées par FERRAND, *loc. cit.*, t. III, p. 117-121 ; et dans : « De l'établissement et de l'anéantissement de la Constitution du Trois Mai », *loc. cit.*, p. 199-201, avec celles de Thomas Payne, Sieyès, Volney, Mackintosh et Hertzberg. Voir encore SMOLENSKI : *loc. cit.*, p. 19-20.

² Evidemment, dès la perte définitive de l'indépendance, on ne peut parler que du développement en fait et non en droit des principes de la Grande-Diète.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
OUVRAGES CONSULTÉS	7
PRÉFACE	13
INTRODUCTION. — Coup d'œil sur les causes qui ont provoqué le changement du régime en France et en Pologne en 1791	17
I. Causes politiques. A. En France. 1. L'absolutisme, p. 17. — 2. La centralisation, p. 18. — 3. L'esprit public à leur égard, p. 19. — B. En Pologne. — 4. Republicanisme aristocratique, p. 19. — 5. L'individualisme, p. 20. — 6. La décentralisation, p. 21. — 7. L'esprit public à leur égard, p. 21.	
II. Quelques autres causes. A. En France. — 8. Le régime fiscal, p. 22. 9. L'esprit public à son égard, p. 23. — 10. Le régime féodal, p. 24. 11. Tentatives de son abolition, p. 25. — B. En Pologne. — 12. La situation internationale de l'Etat, p. 25.	
III. Les causes sociales et les courants politiques. A. En France. — 13. Généralités, p. 26. — 14. Les vœux de la Cour à la veille de la Révolution et leurs causes, p. 27. — 15. Les vœux des Parlements et leurs causes, p. 28. — 16. Les vœux de la noblesse et leurs causes, p. 29. — 17. Les vœux du clergé, p. 30. — 18. Les vœux du Tiers état et leurs causes, p. 30. — 19. Les sentiments égoïstes de classes, p. 31. — B. En Pologne. — 20. Le rôle de la noblesse dans les réformes de 1791, p. 35. — 21. Situation des paysans avant 1788 et l'esprit public à son égard, p. 35. — 22. Situation des bourgeois avant 1788 et l'esprit public à son égard, p. 37. — 23. Les sentiments politiques et sociaux de la noblesse, p. 38.	

COMPARAISON DES DEUX CONSTITUTIONS FRANÇAISE ET POLONAISE DE 1791

TITRE PREMIER. — Généralités	41
24. Quelques questions préliminaires, p. 41. — 25. La théorie de la séparation des pouvoirs, p. 41. — 26. Son examen critique, p. 41, — 27-28. Collaboration entre les deux gouvernants, p. 42.	

TITRE DEUXIÈME. — Le pouvoir exécutif 43
29-30. Généralités, p. 45.

CHAPITRE I. — Le Roi 47

SECTION I. — Caractères généraux de la Royauté. — I. Le Roi, représentant la Nation. A. En France. — 31. Principe posé par la Constitution de 1791, p. 47. — 32. Les violations du principe, p. 47. — B. En Pologne. — 33. Situation du Roi jusqu'en 1791, p. 48. — 34. Principe posé par la Constitution de 1791, p. 49. — II. Hérité du trône. A. En France. — 35. Dispositions de la Constitution de 1791, p. 49. — B. En Pologne. — 36. Election des Rois, ses vices, p. 49. 37. L'opinion de quelques écrivains français sur l'élection des Rois en Pologne et l'esprit public à son égard, p. 50. — 38. Hérité du trône dans la Constitution de 1791, p. 52. — III. L'inviolabilité de la personne du Roi. A. En France. — 39. Principes posés par la Constitution, p. 52. — 40. Ses violations; changement de l'opinion de la Constituante, p. 53. — 41. Coup d'œil critique, p. 53. — B. En Pologne. — 42. L'inviolabilité avant 1791, p. 54. — 43. Principes posés par la Constitution de 1791, p. 55.

SECTION II. — Pouvoirs du Roi relatifs à ses rapports avec le corps législatif, p. 56. — I. Le droit d'initiative des lois. A. Dans la Constitution française. — 44. Le principe posé par celle-ci et les motifs qui l'ont dicté, p. 56. — 45. Le droit d'inviter le corps législatif à prendre un objet en considération; coup d'œil critique, p. 57. — B. Dans la Constitution polonaise. — 46. Coup d'œil historique, p. 58. — 47. Le principe posé par la Grande-Diète, p. 58. — 48. Coup d'œil sur l'opinion de quelques écrivains relativement au droit d'initiative du Roi en Pologne et leur examen, p. 58. — II. La sanction des lois. A. Dans la Constitution française. — 49. Discussion sur cette question au sein de la Constituante, p. 59. — 50. Les dispositions adoptées, p. 61. — 51. Coup d'œil critique, p. 61. — B. Dans la Constitution polonaise. — 52. Coup d'œil historique, p. 62. — 53. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète; coup d'œil critique, p. 63. — III. Les rapports du Roi avec le Corps législatif. A. Dans la Constitution française. — 54. Les dispositions adoptées, p. 64. — 55. Coup d'œil critique, p. 65. — B. Dans la Constitution polonaise. — 56. Les dispositions des lois, p. 66. — 57. Coup d'œil critique, p. 67.

SECTION III. — Pouvoirs du Roi qui tendent à l'exécution des lois, p. 69. — I. La promulgation des lois. — A. 58. Dans la Constitution française, p. 69. — B. 59. Dans la Constitution polonaise, p. 69. — II. Le pouvoir réglementaire. A. Dans la Constitution française. — 60. Le principe posé par la Constituante, p. 69. — 61. Les dispositions postérieures, p. 71. — 62. L'opinion de MM. Esmein, Duguit et Moreau sur cette question, p. 72. — B. Dans la Constitution polonaise. — 63. Les dispositions des lois et leur application, p. 72.

SECTION IV. — Quelques autres attributions du Roi. — I. Les pouvoirs du Roi relatifs à l'administration intérieure de l'Etat. A. Dans la Constitution française. — 64. Les dispositions adoptées, p. 73. 65. Coup d'œil critique, p. 74. — B. En Pologne. — 66. Les dispositions adoptées, p. 76. — 67. Examen critique, p. 76. — 68. L'administration militaire, p. 77. — II. Le droit de grâce. A. En France. — 69. Décision adoptée par la Constituante; son examen, p. 78. — B. En Pologne. — 70. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète et l'exposé de leurs motifs, p. 79.

SECTION V. — Pouvoirs du Roi dans le domaine des relations avec les puissances étrangères, p. 80. — A. En France — 71. Dispositions adoptées par la Constituante, p. 80. — 72. La discussion sur le droit de paix et de guerre, p. 81. — B. En Pologne. — 73. Les pouvoirs du Roi dans ce domaine jusqu'en 1791, p. 83. — 74. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 84.

CHAPITRE II. — Les ministres 85

SECTION I. — Nomination des ministres. A. Dans la Constitution française. — 75. Le principe adopté, p. 85. — 76. Les restrictions, p. 85. — 77. Les motifs des restrictions, p. 87. — 78. Leur examen critique; à qui, en fait, appartenait la nomination des ministres en France sous l'empire de la Constitution de 1791, p. 88. — B. Dans la Constitution polonaise. — 79. Coup d'œil historique, p. 89. 80. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète et leur examen, p. 89.

SECTION II. — Rapports des ministres avec le corps législatif. A. En France. — 81. Les dispositions adoptées, p. 90. — 82. La thèse défendue par ses adversaires, p. 90. — 83. Les motifs des dispositions adoptées, p. 91. — 84. Coup d'œil critique, p. 91. — B. En Pologne. — 85. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète et leur examen, p. 92.

SECTION III. — Le Conseil des Ministres. A. En France. — 86. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 93. — B. En Pologne. — 87. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 93. — 88. Leur importance, p. 95.

SECTION IV. — La responsabilité des ministres. — I. La responsabilité pénale des ministres. A. En France. — 89. Les dispositions adoptées par les deux Assemblées et leur critique, p. 96. — B. En Pologne. — 90. Les dispositions des lois, p. 97. — II. La responsabilité politique des ministres. — 91. Examen critique de la responsabilité politique et solidaire des ministres, p. 98. — 92. Les thèses de MM. Ostrogorski et Courtney, p. 100. — 93. La responsabilité politique et individuelle des ministres, p. 100. — A. En France. — 94. Les dispositions adoptées par la Constituante, leur portée et leurs effets, p. 102. — B. En Pologne. — 95-96. Le principe posé par la Grande-Diète et son examen, p. 103, 103.

TITRE TROISIÈME. — Le pouvoir législatif 107

97. INTRODUCTION, p. 107.

CHAPITRE I. — Organisation et composition du corps législatif 108

INTRODUCTION. — 98. Le but que poursuivent les règles relatives à l'organisation et à la composition du Corps législatif, p. 108. — 99. Le système des deux Chambres, p. 108. — 100. Le droit de suffrage universel et direct, p. 109.

SECTION I. — Généralités. — I. La permanence du Corps législatif et la durée de la législature. A. En France. — 101. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 111. — B. En Pologne. — 102. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 111. — II. La division du Corps législatif en deux Chambres. A. En France. — 103. Le principe adopté par la Constituante, p. 113. — 104. Les motifs qui l'ont fait adopter, p. 115. — 105. L'examen du principe posé ; ses effets, p. 116. — B. En Pologne. — 106. Coup d'œil historique, p. 116. — 107. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 117. — 108. Leur examen critique, p. 118. — III. Le député représentant de la nation. La base de la représentation. A. En France. — 109. Les dispositions adoptées, p. 120. — 110. Coup d'œil critique, p. 121. — B. En Pologne. — 111. Les dispositions des lois, p. 122. — 112. Les bourgeois députés à la Diète, p. 123. — 113. Le mandat impératif, p. 124.

SECTION II. — L'électorat. — I. Les conditions de l'exercice du droit de vote. A. En France. — 114. Les conditions posées à la qualité de citoyen actif, p. 125. — 115. La condition de cens ; la discussion sur celle-ci au sein de la Constituante, p. 126. — 116. Coup d'œil critique sur cette condition dans la Constitution française de 1791, p. 128. — B. En Pologne. — 117. Coup d'œil historique, p. 130. — 118. Les tentatives de réformes ; les conditions adoptées par la Grande-Diète, p. 132. — 119. Les effets de ces conditions ; coup d'œil critique sur ces conditions, p. 133. — 120. Les conditions pour l'exercice du droit de vote dans les élections des Sénateurs, p. 137. — II. Les causes d'exclusion de l'électorat. A. En France. — 121. Les dispositions adoptées ; coup d'œil critique sur ces dispositions, p. 138. — B. En Pologne. — 122. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 140.

SECTION III. — L'éligibilité. — 123. Remarques préliminaires, p. 140. — I. Les conditions d'éligibilité. A. En France. — 124. Les dispositions du décret du marc d'argent, p. 141. — 125. L'opposition qu'elles ont provoquée, p. 142. — 126. Les dispositions de la Constitution de 1791 et leurs motifs, p. 143. — 127. L'improbation qu'elles ont provoquée, p. 144. — 128. Coup d'œil critique sur ces dispositions, p. 145. — B. En Pologne. — 129. Les dispositions

adoptées, 148p. — 130, 131. Coup d'œil critique sur ces dispositions, p. 148-151. — 132. Les conditions d'éligibilité au Sénat, p. 151. — II. Les causes d'inéligibilité. A., B. En France et en Pologne. — 133. L'exclusion des membres de la famille royale, p. 152. — 134. L'inéligibilité des députés à la législature suivante, p. 153. — 135. La non-rééligibilité des membres de la Constituante, p. 154. — 136. Les candidatures multiples, p. 155. — 137. L'inéligibilité des militaires, p. 156. — B. En Pologne. — 138. — Quelques causes d'inéligibilité particulières à la Pologne, p. 157.

SECTION IV. — Les incompatibilités. A. En France. — 139. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 158. — B. En Pologne. — 140. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 159. — 141. Coup d'œil critique, p. 159.

CHAPITRE II. — Les privilèges et garanties assurés au Corps législatif et à ses membres 161

SECTION I. — Les privilèges et les garanties assurés au Corps législatif.

— I. La permanence du Corps législatif, la durée et le lieu de ses sessions. — A. 142. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 161. — B. 143. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 161. — II. Vérification des élections. — A. 144. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 162. — B. 145. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 162. — III. Election du Bureau. — A. 146. — Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 163. — B. 147. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 163. — IV. Le règlement du Corps législatif. — A. 148. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 163. — B. 149. L'exercice de ce droit en Pologne, p. 164. — V. Le pouvoir disciplinaire du Corps législatif sur ses membres. — A. 150. Les dispositions de la Constituante et de la Législative, p. 164. — B. 151. Le pouvoir disciplinaire de la Diète polonaise, p. 164. — VI. Le droit de police. A. 152. Selon les dispositions de la Constituante, p. 165. — B. 153. Le droit de police de la Diète polonaise, p. 165. — VII. La publicité des séances. — A. 154. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 165. — B. 155. La publicité des séances de la Diète polonaise, p. 166.

SECTION II. — Les privilèges et les garanties assurés aux membres du Corps législatif. — I. L'irresponsabilité parlementaire. — A. 156. Les dispositions de la Constituante, p. 166. — B. En Pologne. — 157. Les dispositions des lois, p. 167. — 158. Le « liberum veto », p. 167. — II. L'inviolabilité parlementaire. — A. 159. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 169. — B. 160. L'inviolabilité parlementaire des membres de la Diète polonaise, p. 169. — III. L'indemnité parlementaire. — A. 161. Règle posée par la Constituante, p. 170. — B. 162. L'indemnité parlementaire en Pologne, p. 170.

CHAPITRE III. — Coup d'œil sur les fonctions du Corps législatif 172

SECTION I. — La formation des lois. — I. L'initiative des lois. —
 A. 163. Les dispositions de la Constituante, p. 172. — B. 164. L'initiative des lois en Pologne, p. 173. — II. Les lectures, la déclaration d'urgence. — A. 165. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 174. — B. 166. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 174. — III. La publicité du scrutin. — A. 167. Le principe adopté par la Constituante, p. 174. — B. En Pologne. — 168. Les dispositions de la Grande-Diète, p. 174. — 169. Le scrutin secret en Pologne, p. 175. — IV. Coup d'œil critique sur les dispositions de la Constituante et de la Grande-Diète relatives à la formation des lois, 170, 171, p. 177.

SECTION II. — Pouvoirs du Corps législatif en matière de finances.
 A. En France. — 172. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 178. — 173. Coup d'œil critique, p. 180. — B. En Pologne. — 174. Les dispositions adoptées par la Grande-Diète, p. 180. — 175. Coup d'œil critique, p. 181.

SECTION III. — Le contrôle du Corps législatif sur le gouvernement.
 — A. 176. Le contrôle du Corps législatif selon la Constitution française, p. 181. — B. 177. Selon celle de la Pologne, p. 182.

SECTION IV. — Quelques autres fonctions du Corps législatif. A. En France. — 178. La police constitutionnelle, p. 183. — 179. Distribution des honneurs; le droit de disposer de la force armée dans le lieu de la résidence royale, p. 183. — 180. La création et la suppression des offices publics, p. 183. — B. En Pologne. — 181. Distributions des honneurs, p. 184. — 182. Le droit de déterminer la valeur de la monnaie, la création et la suppression des offices publics, p. 184.

TITRE QUATRIÈME. — Le pouvoir constituant 185

I. INTRODUCTION. — 183. P. 185. — II. A. Le pouvoir constituant dans la Constitution française de 1791. — 184. Le premier projet du Comité de Constitution, p. 186. — 185. La discussion sur ce projet, p. 187. — 186. Le système adopté, p. 187. — 187. Son examen critique, p. 187. — III. B. Le pouvoir constituant dans la Constitution polonaise de 1791. — 188. Coup d'œil historique, p. 189. — 189. Les dispositions de la Constitution du 3 mai 1791, p. 189. — 190. Les critiques et l'examen du système adopté, p. 189.

TITRE CINQUIÈME. — Les droits individuels. 193

CHAPITRE I. — L'égalité civile 194

I. — Les dispositions de la loi et leur portée. A. En France. — 191. Principes posés par la Déclaration des droits de 1789, p. 194. — 192. Leur portée, p. 194. — B. En Pologne. — 193. Coup d'œil

historique et le maintien des ordres, p. 196. — 194. La portée des dispositions de la Grande-Diète, p. 197. — II. L'égalité civile et le degré de civilisation des deux peuples. A. En France. — 195. L'égalité civile et les privilèges, p. 198. — 196. L'égalité et les éléments révolutionnaires, p. 200. — B. En Pologne. — 197. Pourquoi le constituant polonais de 1791 n'a pas proclamé l'égalité, p. 200.

CHAPITRE II. — Les libertés individuelles 204

**SECTION I. — La liberté en général et la sûreté. — I. Les principes posés par les deux législateurs constituants. A. En France. — 198-199. La liberté en général, p. 201-205. — 200. La sûreté, p. 205. — 201. L'inviolabilité du domicile, p. 205. — B. En Pologne. — 202. La liberté en général, p. 206. — 203. La sûreté, p. 207. — 204. L'inviolabilité du domicile, p. 207. — II. Le respect des principes proclamés, leurs restrictions légales. A. En France. — 203. Violations des principes, p. 208. — B. En Pologne. — 206. Le respect des principes et leurs restrictions légales, p. 209. — 207. Le ser-
vage, p. 209.**

SECTION II. — La propriété individuelle. — I. Les principes posés par les deux législateurs constituants. A. En France. — 208. Les dispositions des lois adoptées par la Constituante, p. 211. — B. En Pologne. — 209. Les dispositions des lois, p. 212. — II. Le respect des principes proclamés, leurs restrictions légales. — A. 210. En France, p. 212. — B. 211. En Pologne, p. 213.

SECTION III. Liberté du travail, du commerce et de l'industrie. A. En France. — 212. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 213. — 213. Leur caractère, p. 213. — B. En Pologne. — 214, 215. Les dispositions des lois, p. 215.

SECTION IV. — La liberté de religion : liberté de conscience et du culte. — I. Les principes posés par les deux législateurs constituants. A. En France. — 216. Les dispositions adoptées par la Constituante, p. 216. — B. En Pologne. — 217. Coup d'œil historique, p. 217. — 218. Les dispositions des lois de la Grande-Diète, p. 218. — II. Le respect des principes proclamés, leurs restrictions légales. A. En France. — 219. — B. En Pologne. — 220, p. 220.

SECTION V. — La liberté de la presse. A. En France. — 221, 222. La liberté de la presse avant 1789 et les dispositions adoptées par la Constituante, p. 221. — 223. La liberté de la presse dans la période de 1789-1792, p. 221. — B. En Pologne. — 224, 225. La liberté de la presse avant 1788, p. 223-224. — 226. La liberté de la presse dans la période 1788-1792, p. 224.

SECTION VI. La liberté de réunion et d'association. — I. La liberté de réunion. A. En France. — 227, 228. Les dispositions adoptées par la Constituante, leur caractère et leurs restrictions légales, p. 224-225. — B. En Pologne. — 229. La liberté de réunion avant 1788

et dans la période de 1788-1792, p. 225. — II. La liberté d'association. A. En France. — 230, 231. Les dispositions des lois adoptées et la forme de l'exercice de ce droit dans la période 1789-1792, p. 225-226. — B. En Pologne. — 232. La liberté d'association avant 1788 et dans la période 1788-1792, p. 226.

CHAPITRE III. — Le droit de pétition 228

A. En France. — 233. Le principe proclamé par la Constituante, p. 228. — B. En Pologne. — 234. Le droit de pétition, p. 229.

CHAPITRE IV. — La résistance à l'oppression 230

A. En France. — 235. Les dispositions adoptées par la Constituante, leur portée et leur examen, p. 230. — B. En Pologne. — 236. Les « Confédérations »; l'opinion de Rousseau et de Montesquieu sur elles; leur abolition par la Grande-Diète; coup d'œil critique, p. 233.

CONCLUSION 237

TABLE DES MATIÈRES 247

ERRATUM

Page 136 :

Au lieu de : « En Ecosse, en 1811, sur une population de 18 millions, il n'y a que 7654 propriétaires et 2429 électeurs, c'est-à-dire 0,042 $\frac{0}{10}$ ».

Il faut lire : « En Ecosse, en 1811, sur une population de 1,8 million, il n'y a que 7654 propriétaires et 2429 électeurs, c'est-à-dire 0,18 $\frac{0}{10}$ ».
