

contre les dangers de la démocratie sociale ; les membres du tribunal impérial ; les membres de la Cour des comptes ; trois des membres du conseil curateur de la banque impériale.

En résumé, le Bundesrath est à la fois un comité directeur, une Chambre haute, très puissante, un Conseil d'État préparant les lois.

C'est par leurs plénipotentiaires au Bundesrath que les divers États de la Confédération participent activement au gouvernement de l'Empire.

En 1879, les États de la Confédération avaient envoyé au Bundesrath comme mandataires : 35 ministres, 5 conseillers intimes ou d'État, 1 sous-secrétaire d'État, 2 généraux, 6 ambassadeurs ou ministres plénipotentiaires, 1 major, 1 directeur supérieur des douanes, 3 présidents de régence, 2 ministres résidents, 2 bourgmestres ; en outre la plupart des gouvernements leur avaient adjoint comme suppléants (*Vertreter*), un certain nombre de fonctionnaires supérieurs ayant une compétence spéciale : 2 ministres, 1 sous-secrétaire d'État, 10 directeurs de ministère, 1 directeur général des impôts, 9 conseillers ministériels, 4 magistrats, 1 conseiller supérieur des impôts et 1 des douanes, 1 président de régence, 1 ambassadeur, 2 directeurs généraux des chemins de fer, 2 conseillers d'État, 3 conseillers de gouvernement, 2 sénateurs, 2 ministres résidents.

De l'Assemblée de l'Empire (*Reichstag*).

Art. 20 de la Constitution. — Le Reichstag est nommé au suffrage universel et direct, avec scrutin secret.

Jusqu'au règlement législatif réservé par le paragraphe 5 de la loi électorale du 31 mai 1869 (Bulletin des lois de la Confédération, 1869, p. 145), la Bavière élira 48 députés, le Wurtemberg 17, Bade 14, la Hesse au sud du Mein 6.

Le total des députés sera ainsi porté à 328¹.

Art. 21. — Les fonctionnaires publics ne peuvent bénéficier d'aucun congé à l'occasion de leur élection de député au Reichstag.

Quand un membre du Reichstag accepte un emploi rétribué de l'Empire ou

1. En 1885, il y a au Reichstag 397 députés.

de l'un des États de la Confédération, ou quand il est investi par l'Empire ou par l'un des États de la Confédération d'une fonction comportant un rang ou un traitement plus élevé que celle qu'il occupait, il perd son siège et sa voix au Reichstag et ne peut y reprendre sa place qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Art. 22. — Les discussions du Reichstag sont publiques.

Les comptes rendus véridiques des discussions des séances publiques du Reichstag sont affranchis de toute responsabilité.

Art. 23. — Le Reichstag a le droit de proposer des lois, dans les limites de la compétence de l'Empire, et de renvoyer au Bundesrath ou au chancelier de l'Empire les pétitions qui lui sont adressées.

Art. 24. — La période législative du Reichstag dure trois ans ; sa dissolution, avant l'expiration de ce délai, ne peut résulter que d'une décision prise par le Conseil fédéral du consentement de l'Empereur.

Art. 25. — En cas de dissolution du Reichstag, des élections nouvelles doivent avoir lieu dans le délai de 60 jours et le nouveau Reichstag doit être réuni dans le délai de 90 jours à compter de la dissolution.

Art. 26. — Le Reichstag ne peut sans son consentement être prorogé pour plus de 30 jours, ni être prorogé deux fois durant le cours de la même session.

Art. 27. — Le Reichstag examine les pouvoirs de ses membres et se prononce sur leur validation. Il organise, au moyen d'un règlement, l'ordre de ses travaux et sa discipline intérieure.

Il nomme ses président, vice-présidents et secrétaires.

Art. 28. — Les décisions du Reichstag sont prises à la majorité absolue des voix. La présence de la majorité des membres, calculée sur leur nombre légal, est nécessaire pour la validité de ses décisions.

Art. 29. — Les membres du Reichstag sont les représentants du peuple pris dans son ensemble, ils ne sont liés par aucun mandat ni instruction.

Art. 30. — Aucun membre du Reichstag ne peut, à un moment quelconque, être poursuivi judiciairement ou disciplinairement à raison de ses votes ou des opinions manifestées par lui dans l'exercice de ses fonctions de député, ni encourir à ce sujet en dehors de l'Assemblée une responsabilité quelconque.

Art. 31. — Sans l'autorisation du Reichstag, aucun membre de cette Assemblée ne peut être, durant la session, mandé pour une information ou arrêté à raison d'un acte coupable qui lui serait imputé, à moins qu'il ne soit appréhendé dans la perpétration même de l'acte ou au cours de la journée suivante.

Pareille autorisation est nécessaire en ce qui concerne la prise de corps pour dettes.

Sur la demande du Reichstag, toute procédure pénale contre un de ses membres, tout emprisonnement préventif ou civil sont suspendus pendant la durée de la session.

Art. 32. — Les membres du Reichstag ne reçoivent à ce titre aucun traitement, ni indemnité.

Le Reichstag est formé des représentants de toute la population de l'Empire, dans la proportion d'un député pour 100,000 âmes, l'excédent de 50,000 âmes donnant également droit à un député.

Le Reichstag se compose de 397 députés ainsi répartis dans chacun des États de la Confédération : Prusse 236, Bavière 48, Saxe 23, Wurtemberg 17, Bade 14, Hesse 9, Mecklembourg-Schwérin 6, grand-duché de Saxe 3, Oldenbourg 3, Brunswick 3, Saxe-Meiningen 2, Saxe-Cobourg-Gotha 2, Anhalt 2, Hambourg 3, Alsace-Lorraine 15, les onze autres États ont chacun un député.

Ce n'est qu'en vertu d'une loi que le nombre des députés peut être élevé en raison de l'augmentation de la population.

Les députés au Reichstag sont élus par le suffrage universel ; le vote est direct, égal et secret.

Le Reichstag est renouvelé en entier tous les trois ans ; il ne peut être dissous que par une décision du Bundesrath approuvée par l'Empereur. Dans ce cas, les électeurs doivent être réunis dans un délai de 60 jours et la nouvelle Chambre doit siéger dans un délai de 90 jours à partir de la dissolution.

Le droit de vote appartient, au lieu de son domicile réel, à tout sujet de l'Empire, âgé de 25 ans, habitant sur le territoire de la Confédération et jouissant de ses droits civils et politiques.

Sont privés du droit de vote : les personnes en tutelle, en curatelle ou en interdiction ; celles en faillite ; celles auxquelles la plénitude de l'exercice des droits civiques a été enlevée à la suite d'un arrêt de justice ; celles qui reçoivent des secours de la commune, qui mendient ou qui ont vécu d'aumônes pendant l'année de l'élection ou celle la précédant. Les officiers, sous-officiers et soldats ne peuvent pas voter, en vue de la représentation de l'Empire ou de la représentation de leur pays, pendant qu'ils sont sous les drapeaux ; mais les militaires en

congé peuvent réclamer leur inscription sur les listes électorales, et les employés de l'administration militaire jouissent d'une façon absolue de leurs droits d'électeurs.

Est éligible tout sujet de l'Empire jouissant de ses droits d'électeur et appartenant à un des États confédérés depuis un an au moins.

Il n'existe, avec le mandat de député au Reichstag, d'autre incompatibilité que celle résultant des fonctions de plénipotentiaire au Bundesrath.

Les fonctionnaires peuvent être élus députés, et ils n'ont pas besoin de congé pour aller siéger, mais s'ils obtiennent de l'avancement ou une augmentation d'appointements pendant la durée de leur mandat, ils doivent se soumettre à la réélection ; il en est de même du député qui depuis son élection accepte des fonctions salariées.

Les circonscriptions électorales sont déterminées par la loi qui seule peut les modifier. L'élection est nominale à raison d'un seul député par circonscription.

Les listes électorales sont dressées par l'autorité municipale en double et par ordre alphabétique ; chaque section, qui correspond autant que possible avec la division communale, a sa liste spéciale ; les communes importantes sont subdivisées en sections qui ne doivent pas dépasser 3,500 habitants. Chaque année, la liste électorale est exposée à la mairie pendant huit jours ; tout électeur peut en prendre connaissance et faire ses réclamations, celles reconnues fondées donnent lieu à rectification ; sinon, il peut en être référé à l'autorité judiciaire, qui doit statuer dans un délai de trois semaines. Après avoir été exposée pendant vingt-deux jours, la liste révisée est arrêtée et close, et il ne peut y être ajouté aucun nom dans le cours de l'année.

Au moment des élections, un des exemplaires de la liste est remis au président du bureau électoral, l'autre reste à la mairie.

Les électeurs ont le droit de se former en comités électoraux, et de convoquer, dans des locaux clos, des réunions publiques où les personnes non armées sont seules admises.

Le jour fixé par l'Empereur, les élections ont lieu dans toute l'étendue

de l'Empire. Elles commencent à 10 heures du matin et se terminent à 6 heures du soir.

Dans chaque section, l'autorité locale nomme le président du bureau électoral, lequel choisit les secrétaires et les assesseurs; les membres du bureau ne peuvent être pris parmi les fonctionnaires de l'État, ils ne touchent aucune rétribution.

Les élections ont lieu à l'Hôtel de ville ou dans un local désigné par l'autorité municipale.

La loi électorale est affichée dans la salle du vote, aucune délibération n'y peut être prise, aucun discours n'y peut être prononcé.

Chaque électeur remet son bulletin de vote au président du bureau, qui le dépose en sa présence dans la boîte du scrutin. Les bulletins sont refusés s'ils ne sont pas sur papier blanc, sans marque extérieure et pliés de façon à ce qu'il soit impossible de lire ce qu'ils contiennent; au fur et à mesure le secrétaire pointe le nom du votant sur la liste électorale; le vote par procuration est interdit.

A six heures précises, la clôture du scrutin étant prononcée, le dépouillement des votes a lieu en public et à haute voix. Les bulletins irréguliers sont déclarés nuls, numérotés et annexés au procès-verbal, ils ne sont pas comptés dans le résultat du scrutin.

Les procès-verbaux sont expédiés au siège de la circonscription électorale; là, trois jours après les élections, les résultats des diverses sections réunies sont publiés et le candidat qui a obtenu la majorité absolue des voix émises, défalcation faite des bulletins nuls, est proclamé député.

S'il n'y a pas eu de majorité absolue, un scrutin de ballottage a lieu, dans le délai de 15 jours, entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

Enfin, en cas d'égalité de suffrage au second tour de scrutin, le sort décide entre les deux candidats.

Dans le cas de non-acceptation de la part du candidat ou d'annulation par le Reichstag, il est immédiatement procédé à une nouvelle élection.

Le dossier de chaque élection est adressé au Reichstag, à qui seul appartient la vérification des pouvoirs.

Le Reichstag nomme son bureau, composé d'un président, de deux vice-présidents et de huit secrétaires. Le président nomme deux questeurs.

Le Reichstag se partage par voie du sort en sept bureaux, entre lesquels les députés sont répartis, autant que faire se peut, en nombre égal. Chaque bureau nomme son président, son secrétaire et leurs suppléants.

La vérification des pouvoirs a lieu dans les bureaux, qui en principe prononcent sur la validité des élections, le Reichstag en assemblée générale n'étant consulté qu'exceptionnellement.

Le Reichstag peut nommer des commissions permanentes pour l'étude des questions relatives: au règlement; au service des pétitions; à l'agriculture; au commerce et à l'industrie; aux finances et aux douanes; à la justice; au budget de l'Empire, ainsi que des commissions spéciales et temporaires pour une étude déterminée. Dans chaque commission, il est nommé un rapporteur, qui consigne par écrit le résultat des délibérations, en se conformant au vœu de la majorité.

Une loi peut décider qu'une commission continuera à siéger dans l'intervalle des sessions, telle est la loi du 23 décembre 1874 relative à la permanence de la commission du Reichstag chargée de l'étude des projets de loi sur l'organisation des tribunaux, sur le Code d'instruction criminelle et sur le Code civil. Les membres du Parlement qui faisaient partie de cette commission ont continué à jouir du parcours gratuit sur les chemins de fer, comme durant la session et ont reçu une indemnité de 3,000 fr.

Le mandat de député au Reichstag est gratuit, le seul avantage pécuniaire qui y soit attaché est la jouissance d'une carte de circulation, valable sur tous les chemins de fer de la Confédération pendant la durée d'une session et pendant les huit jours qui précèdent et qui suivent la session; les indemnités à payer aux compagnies privées pour ce service figurent au budget de l'Empire.

Le Reichstag se réunit annuellement en session ordinaire et en sessions extraordinaires, chaque fois que l'Empereur en reconnaît l'utilité. Il ne peut être convoqué sans le Bundesrath.

Il y a généralement deux sessions, l'une en février, mars, avril; l'autre en décembre et janvier.

Les délibérations du Reichstag sont publiques; les membres du Conseil fédéral et ses commissaires ont le droit d'entrer au Reichstag et d'y prendre la parole. Il est interdit de lire les discours à moins qu'on n'ait une connaissance imparfaite de la langue allemande, qui seule peut être employée.

Les projets de loi subissent trois délibérations successives avant d'être votés; la première est générale, les deux autres ont lieu par article. Les projets de loi ne sont pas nécessairement examinés par une commission; on les soumet d'abord à l'épreuve de la première lecture, à la suite de laquelle on décide s'il y a lieu de renvoyer à une commission les projets dans leur ensemble ou seulement certains articles.

L'épreuve de la seconde lecture est généralement décisive pour les projets qui ont été soumis à une commission; si la Chambre les vote, la troisième lecture n'est plus qu'une formalité; si elle ordonne un nouveau renvoi à la commission, il est à peu près certain que la loi sera rejetée en dernière lecture, ou votée avec des modifications telles que le Conseil fédéral refusera presque toujours de l'accepter définitivement.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix et elles ne sont valables que si la majorité du nombre légal des députés est présente; il faut donc la présence d'au moins 199 députés.

L'Empereur convoque, ouvre, proroge et dissout le Reichstag.

La présidence de la Confédération présente au Reichstag les propositions de lois, conformément aux arrêtés du Bundesrath, qui envoie à l'Assemblée pour les défendre un de ses membres et un commissaire spécial qu'il nomme à cet effet.

Les propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire ont besoin de la signature de 15 députés pour être admises à la discussion.

Le Reichstag jouit du droit d'initiative parlementaire, d'interpellation, d'adresse à l'Empereur, de recevoir des pétitions et de les renvoyer au Bundesrath ou au chancelier. Il coopère à la législation de l'Empire; à l'administration des finances en se prononçant sur le budget

annuel, en autorisant tous les impôts levés pour subvenir aux besoins de l'Empire, en exerçant un contrôle sur les garanties des charges et des dettes de l'État confédéré, en concourant à la conclusion des traités de commerce; il choisit dans son sein six membres de la commission des dettes de l'Empire.

Il paraît intéressant de donner une idée de la composition du Reichstag; en 1875, on y comptait: 9 princes, 1 duc, 23 comtes, 24 barons, 65 nobles non titrés, 4 ministres (dont 2 de Prusse, 1 de Wurtemberg, 1 de la Saxe royale), 3 anciens ministres, 7 officiers, 4 anciens officiers, 83 propriétaires fonciers, 48 magistrats, 7 anciens magistrats, 33 fonctionnaires, 10 anciens fonctionnaires, 33 hommes de loi, 29 membres sans profession, 20 professeurs, 9 chambellans de souverains, 23 ecclésiastiques, 19 bourgmestres et conseillers municipaux, 13 publicistes, 12 industriels, 9 négociants, 3 libraires-éditeurs, 6 banquiers ou directeurs d'institution de crédit, 4 médecins, 4 ingénieurs, 1 directeur de chemin de fer, 4 agriculteurs, 1 peintre, 1 maître tourneur.

Quant aux différents partis qui sont représentés au Reichstag et dans les autres assemblées électives de l'Allemagne, on peut les ranger ainsi: à l'extrême droite siègent les féodaux représentants des prérogatives de la noblesse, ils sont ultra-conservateurs; à côté d'eux, les conservateurs que l'on peut diviser en vieux conservateurs et en conservateurs libéraux; au centre se groupent les catholiques ultramontains, les particularistes, Hanovriens, Polonais, Alsaciens-Lorrains; au centre gauche, les nationaux-libéraux, partisans de l'unité allemande, ils ont souvent soutenu le Gouvernement; à gauche, les progressistes, les démocrates et les démocrates socialistes représentent, avec diverses nuances, l'opposition ultra-libérale.

Présidence de la Confédération.

DE L'EMPEREUR.

Art. 11 de la Constitution. — La présidence de la Confédération appartient au roi de Prusse, qui porte le titre d'Empereur allemand. L'Empereur représente l'Empire dans les relations internationales, déclare la guerre et fait la

paix au nom de l'Empire, conclut des alliances et les autres conventions avec les États étrangers, accrédite et reçoit des envoyés diplomatiques.

Pour déclarer la guerre, au nom de l'Empire, le consentement du Conseil fédéral est nécessaire, à moins qu'une attaque ne soit dirigée contre les territoires ou les côtes de la Confédération.

Si les traités avec les États étrangers se rapportent à des matières qui, d'après l'article 4 de la Constitution, appartiennent au domaine de la législation de l'Empire, le consentement du Conseil fédéral est nécessaire pour leur conclusion et l'approbation du Reichstag pour leur validité.

Art. 18. — L'Empereur nomme les employés de l'Empire et leur fait prêter serment à l'Empire, il les révoque s'il y a lieu.

Les fonctionnaires de l'un des États de la Confédération, nommés fonctionnaires de l'Empire, conservent vis-à-vis de l'Empire, à moins qu'avant leur entrée à son service il n'en ait été ordonné autrement par une loi de l'Empire, les mêmes droits qui dérivent pour eux de leur situation et de leurs services dans l'État qui les employait.

Art. 19. — Lorsque des membres de la Confédération ne remplissent pas les devoirs fédéraux que leur impose la Constitution, ils peuvent être contraints par voie d'exécution. Cette exécution est ordonnée par le Conseil fédéral et accomplie par l'Empereur.

Les organes centraux de l'autorité impériale, ayant pour mission de faire exécuter les lois et règlements dans les limites tracées par la Constitution de l'Empire, sont :

L'Empereur, comme président de la Confédération ;

Le Conseil fédéral, comme représentant les gouvernements allemands ;

La Chambre des députés, comme représentant le peuple allemand.

A l'exercice des droits de la présidence fédérale est attaché le titre d'Empereur d'Allemagne ; la couronne impériale est héréditaire dans la ligne masculine de la maison royale prussienne de Hohenzollern.

L'Empereur a la plénitude du pouvoir exécutif, mais il n'exerce aucun droit de souverain, sauf le droit de grâce dans les affaires jugées en premier ressort par le tribunal de l'Empire ; il n'a ni revenu de fonction, ni liste civile.

L'Empereur a le droit et le devoir de rendre exécutive les mesures prises par le Bundesrath contre les États faisant partie de la Confé-

ration, qui auraient contrevenu aux devoirs tracés par la Constitution. En ce qui concerne le cas particulier des prestations militaires, s'il y a péril en la demeure, cette exécution peut être ordonnée et accomplie par l'Empereur, en tant que généralissime de la Confédération. L'exécution peut aller jusqu'à la séquestration du pays dont il s'agit, ainsi que de ses autorités gouvernementales. Il est à remarquer que, la présidence de la Confédération appartenant au roi de Prusse, l'exercice du droit d'exécution devient impossible à l'égard de ce royaume.

Avec un gouvernement unitaire, une législation et un budget communs, une même représentation dans les relations extérieures, une armée et une marine nationales, la Constitution de l'Empire, en conférant la dignité et la puissance impériales au roi de Prusse, consacre l'entière subordination de tous les États particuliers de l'Allemagne à la monarchie prussienne, sans possibilité de s'y soustraire.

DU CHANCELIER DE L'EMPIRE.

Le chancelier de l'Empire, nommé par l'Empereur et seul responsable vis-à-vis de lui, a pour mission, au nom de S. M. l'Empereur : de présider le Bundesrath ; de veiller à l'exécution des lois de l'Empire ; de contresigner, sous sa responsabilité, les décisions et ordonnances impériales ; de diriger toutes les branches de l'administration ; de surveiller les affaires publiques, dans le cercle tracé par la Constitution.

En vue de l'importance du but à atteindre, unification de l'Allemagne, on n'a pas hésité à rompre avec toutes les traditions de la bureaucratie allemande, en appliquant à l'administration de l'Empire le principe de la centralisation dans toute sa rigueur.

La sphère d'action de l'Empire s'étendant chaque jour, on dut songer à alléger les charges du chancelier, seul ministre, et on édicta la loi d'Empire du 17 mars 1878, d'après laquelle le contresing du chancelier, exigé pour la validité des ordonnances et décisions de l'Empire, et les autres fonctions attribuées au chancelier par la Constitution et les lois de l'Empire, peuvent être déléguées, dans les cas qui vont être

déterminés, à des suppléants nommés par l'Empereur, sur la proposition du chancelier empêché. Un suppléant peut être nommé pour l'ensemble des affaires et des fonctions du chancelier. Les fonctions diverses qui relèvent particulièrement et immédiatement de l'administration impériale peuvent être également déléguées aux chefs des administrations supérieures de l'Empire placés sous l'autorité du chancelier, avec pouvoir de le suppléer en tout ou en partie; le chancelier conserve la faculté de se réserver à lui-même toute affaire administrative, même pendant la durée d'une suppléance; les dispositions de l'article 15 de la Constitution ne sont pas modifiées par cette loi.

Le chancelier est en même temps, d'après la règle établie, président du Conseil des ministres de Prusse, de telle sorte qu'il y a union intime entre la politique de l'Empire et celle de la Prusse. Le chancelier a 67,500 fr. de traitement avec le logement aux frais de l'État.

La chancellerie impériale a un bureau central, chargé des relations avec les secrétaires d'État ou autres fonctionnaires supérieurs placés à la tête des différents offices relevant du chancelier; il est dirigé par un conseiller rapporteur dont les appointements varient de 12,375 à 9,375 fr. Les trois autres employés touchent de 7,500 à 6,750, de 8,250 à 4,875, de 4,875 à 2,150, et les trois garçons de bureau de 1,875 à 1,500 fr. En outre, l'indemnité de logement pour tous ces employés monte à 6,450 fr. Les dépenses totales de la chancellerie ressortent au budget à la somme de 176,700 fr.

CHAPITRE II

DES OFFICES DE L'EMPIRE (*Reichsämter*)

En laissant aux autorités des États particuliers le détail de l'administration des affaires et leur gestion au degré inférieur, l'Empire n'a pas besoin d'une organisation administrative développée; sauf en ce qui concerne les postes et les télégraphes et le pays d'Alsace-Lorraine, il peut d'une façon presque absolue se contenter d'organes administratifs centraux (*Centralbehörden*).

Une ordonnance du 3 août 1871 attribue aux administrations et aux employés de l'Empire la dénomination d'impérial (*Kaiserlich*). Toutes les administrations impériales ne fonctionnent que comme organes du chancelier de l'Empire; la Constitution n'établit pas la responsabilité ministérielle, les secrétaires d'État ne sont que les délégués du chancelier, sous les ordres duquel ils sont placés et qui lui-même, comme il l'a proclamé hautement et en plusieurs circonstances à la tribune, ne se considère comme responsable que devant l'Empereur; contrairement à ce qui se passe en Prusse, il n'y a pas de Conseil des ministres; dans l'esprit de la Constitution il est remplacé par le Bundesrath, érigé en assemblée collégiale, discutant les lois et les mesures administratives. Grâce à cette organisation et à l'application d'un principe juste et fécond, duquel on ne s'écarte pas en Allemagne, en conférant la délibération à plusieurs et l'exécution à un seul, on a pu imprimer aux affaires une unité d'action des plus énergiques.

Des secrétaires d'État, ayant le titre d'Excellence, sont généralement à la tête des départements ou offices dont l'énumération suit :

1° Office des affaires étrangères;