

N° 55.

Constitution. — Titre III : Des pouvoirs.

CHAPITRE I^{er}, SECTION 2 : DU SÉNAT.

Premier rapport sur les questions relatives au sénat, fait par M. DEVAUX, en comité général, le 4 décembre 1850.

OPINIONS DES SECTIONS.

PREMIÈRE QUESTION. — Y AURA-T-IL DEUX CHAMBRES ?

La 1^{re} section s'est prononcée pour l'affirmative, à la majorité de neuf voix contre cinq. Deux membres mettent pour condition à leur vote en faveur du sénat, qu'il ne sera ni héréditaire, ni au choix du pouvoir exécutif.

Dans la 2^e section, six membres se prononcent pour deux chambres; trois ne sont pas entièrement décidés, mais penchent pour la création de deux chambres; quatre membres n'en veulent qu'une seule.

La 3^e section se prononce pour les deux chambres, à la majorité de quatorze voix contre trois. La majorité cependant subordonne son vote aux conditions suivantes : que les sénateurs seront nommés à vie par le chef de l'État, sur une liste triple de candidats présentés par les électeurs; qu'ils devront être âgés de trente-cinq ans, payer au moins 1,500 florins d'impôt foncier, et ne recevoir aucun traitement.

Dans la 4^e section, douze membres se prononcent pour deux chambres; les six autres n'en admettent qu'une seule.

La 5^e section, à l'unanimité des dix-sept membres présents, est d'avis qu'il doit y avoir deux chambres.

La 6^e section adopte le même avis; l'extrait du procès-verbal fourni par cette section ne dit point si cette opinion a rencontré des opposants, ni par quel nombre de voix elle a été adoptée.

Dans la 7^e section, les voix ont été plus partagées : cinq voix ont voté pour deux chambres : une voix pour deux chambres, pourvu que l'une des deux fût héréditaire avec institution de majorats; cinq voix se sont prononcées pour une seule chambre; un membre a réservé son vote.

Dans la 8^e section, les douze membres présents votent à l'unanimité pour l'institution de deux chambres.

Dans la 9^e section, neuf membres adoptent les deux chambres, et deux membres n'en admettent qu'une.

Enfin, la 10^e section a adopté les deux chambres; le procès-verbal qu'on m'a remis ne dit pas à quelle majorité.

Ainsi, une immense majorité s'est prononcée pour les deux chambres; dans les procès-verbaux, il n'est fait mention en tout que de vingt-cinq voix qui se soient prononcées d'une manière absolue pour une seule chambre.

La plus grande partie des procès-verbaux ne rapportent point les motifs dont se sont appuyées l'opinion favorable aux deux chambres et celle qui y est contraire. Voici quelques motifs que contiennent les autres procès-verbaux :

Contre le sénat :

C'est un rouage inutile : plus les pouvoirs sont divisés, plus la marche des affaires est entravée et difficile; si le sénat est abandonné au choix du chef de l'État, il sera souvent opposé aux intérêts de la nation; si, au contraire, il est électif, il se ressentira dans sa composition de l'influence sous laquelle l'autre chambre est élue; dès lors il formera une faible barrière contre la tendance trop démocratique de la chambre élective. Si les chambres sont animées d'un esprit différent, il peut s'établir une lutte funeste entre elles. Quand le pouvoir législatif n'est composé que de deux branches, l'accord est plus facile entre elles. Les premières chambres n'ont jamais rendu aucun service, elles ont même fait beaucoup de mal. Du moment que le pouvoir législatif sera composé de trois branches, deux d'entre elles se ligueraient contre la troisième pour l'écraser. Les intérêts de la nation seront mieux garantis par une seule chambre, dans laquelle il y aura fusion de tous les éléments dont se compose la société. Ou la première chambre est complètement aristocratique, où elle est entraînée à la remorque par l'autre chambre, et le mouvement n'en devient que plus rapide. Si le nombre des membres du sénat est limité, il peut paralyser et entraver toutes les autres branches du pouvoir législatif; si ce nombre n'est pas limité, le sénat devient nul et compromet plus le chef de l'État que quand il est en présence d'une seule chambre. Enfin, contre les dangers que pourrait présenter le trop grand pouvoir d'une seule chambre, le chef de l'État a toujours la triple ressource du veto, de l'ajournement et du droit de dissolution.

Pour le sénat :

Les publicistes sont d'accord sur ce point qu'un bon gouvernement constitutionnel consiste dans une balance plus ou moins égale des éléments démocratique et aristocratique, et pensent qu'en conséquence il faut admettre deux chambres. L'exis-

tence de deux chambres paraît d'ailleurs indispensable pour la stabilité du gouvernement. C'est le seul moyen de prévenir les changements trop brusques, et les résolutions trop téméraires et trop précipitées; les États-Unis eux-mêmes ont senti la nécessité de créer un sénat à côté de l'autre chambre. Il serait impossible au pouvoir de lutter contre l'impétuosité et les passions d'un corps qui, reconnu tout-puissant et pour ainsi dire seul puissant, imposerait au pouvoir et, par conséquent, à la nation, ses passions et ses caprices comme des lois. Par un usage répété du veto, le pouvoir exécutif finirait par se dépopulariser et se déconsidérer. D'ailleurs, l'histoire de la révolution française prouve que l'usage du veto est presque impossible à un monarque qui se trouve face à face avec une seule assemblée législative, s'il ne veut s'exposer à voir son pouvoir se briser dans cette lutte. — Si le sénat ne forme point un corps d'une indépendance trop absolue, il n'offre aucun danger. Il faut que le sénat soit un pouvoir modérateur, qui arrête ce qu'il peut y avoir de trop impétueux et de trop passionné dans les mouvements de la chambre élective; mais qui cependant ne puisse jamais empêcher à la longue le triomphe de l'esprit de la chambre élective, alors que cette chambre persiste et que les électeurs appuient son opinion. C'est là le but des membres qui ont demandé la nomination directe des sénateurs par le chef de l'État, en nombre non limité. Ils ont pensé que c'était l'unique moyen, mais un moyen infaillible et sans inconvénient, de mettre en harmonie la majorité des deux chambres en cas de lutte entre elles.

2^e QUESTION. — PAR QUI SERA NOMMÉ LE SÉNAT?

Sur cette question les avis ont été très-partagés; les procès-verbaux mentionnent dix opinions différentes, savoir : la nomination directe par le chef de l'État; la nomination par le chef de l'État de la moitié des sénateurs, l'autre moitié serait élue par les états provinciaux; nomination par le chef de l'État sur une liste triple de candidats, présentée, suivant les uns, par les électeurs qui nomment les membres de l'autre chambre, suivant d'autres, par des électeurs payant un cens beaucoup plus élevé, suivant d'autres encore, par la deuxième chambre, ou par les conseils provinciaux; une autre opinion veut l'élection directe du sénat par les électeurs (reste à savoir si ce seraient les mêmes électeurs que pour la chambre élective); un avis différent encore, c'est de faire présenter une liste triple de candidats, non *au* chef de l'État, mais *par* le chef de l'État, et de laisser le choix entre les candidats aux états provinciaux; une dernière opinion veut que le chef de l'État pré-

sente une liste de trois candidats aux deux chambres, que chacune d'elles en écarte un, et que le candidat qui aura échappé à cette double déclaration d'indignité, sous laquelle ses deux confrères auront succombé, soit définitivement reconnu sénateur.

Les procès-verbaux ne rapportant pas les motifs à l'appui de ces dix opinions, je n'aurai point à vous en faire l'analyse.

3^e QUESTION. — LA DIGNITÉ DE SÉNATEUR SERA-T-ELLE HÉRÉDITAIRE, CONFÉRÉE A VIE OU A TERME?

La grande majorité des sections s'est prononcée pour la nomination à vie, vingt à trente voix pour la nomination à terme, et un très-petit nombre de voix pour l'hérédité.

4^e QUESTION. — QUEL SERA LE NOMBRE DES SÉNATEURS?

Les uns ont pensé que ce nombre devait être de moitié de celui des membres de l'autre chambre; d'autres ont demandé qu'il fût des deux tiers, ou d'un sur 100,000 habitants, de 40 à 60 ou à 80; d'autres encore ont pensé que ce nombre ne pouvait être limité sans le plus grand danger. Plusieurs sections n'ont pas examiné la question.

5^e QUESTION. — QUEL CENS FAUDRA-T-IL PAYER POUR ÊTRE SÉNATEUR?

Les opinions ont en général varié entre 500 florins et 1,000 florins. Les uns ne veulent prendre pour base que l'impôt foncier; les autres croient qu'il faut tenir compte pour le cens de toutes les impositions directes. La majorité d'une section demande un cens de 1,500 florins d'impôt foncier. Dans une autre section on propose un mode différent, qui consisterait à former dans chaque province la liste des 200 ou 500 plus imposés, parmi lesquels les sénateurs devraient être choisis.

6^e QUESTION. — À QUEL ÂGE POURRA-T-ON ÊTRE SÉNATEUR?

Toutes les sections qui ont examiné la question, une seule exceptée, se prononcent pour l'âge de trente-cinq ans. L'âge de quarante ans paraît avoir réuni une vingtaine de voix.

7^e QUESTION. — LES SÉNATEURS RECEVRONT-ILS UN TRAITEMENT OU UNE INDEMNITÉ?

En général on a été d'avis que les sénateurs ne doivent recevoir aucun traitement ni indemnité.

La majorité d'une section est d'un avis contraire.

Quelques sections ont examiné d'autres questions relatives au sénat, mais chacune de ces questions n'ayant été discutée que par une, deux ou tout au plus trois sections, j'arrive aux délibérations de la section centrale.

OPINION DE LA SECTION CENTRALE.

PREMIÈRE QUESTION. — Y AURA-T-IL-DEUX CHAMBRES?

D'après les motifs exposés dans les sections, la section centrale s'est prononcée, à la majorité de quinze voix contre six, pour la création de deux chambres, dont l'une portera le nom de chambre élective, l'autre celui de sénat.

Cette question décidée, une grande divergence d'opinions et de longues discussions se sont élevées sur les principales bases de la composition du sénat. On a posé une série de questions, à peu près dans l'ordre que je viens de suivre dans l'analyse de l'opinion des sections séparées. Elles ont été discutées et mises aux voix une à une. Mais chacune d'elles ayant, pour ainsi dire, été décidée par une majorité différente et composée d'autres éléments, il en est résulté que l'ensemble n'a plus représenté l'opinion d'aucune majorité, et que la section centrale s'est vue dans la nécessité de recommencer ses délibérations sur nouveaux frais pour tâcher d'arriver à un système qui représentât l'opinion d'un plus grand nombre de ses membres. Je n'oserais dire qu'elle y ait réussi; sur chacune des questions principales la majorité s'est trouvée plus faible que la première fois, elle n'a été que d'une seule voix. Toutefois, messieurs, nous avons cru devoir vous communiquer les conclusions auxquelles la section centrale est ainsi arrivée. Nous avons pensé que le meilleur moyen de lever les difficultés de cette délibération était de vous réunir d'abord en comité général; de cette manière cette partie de notre constitution subira, comme les lois anglaises, l'épreuve de deux lectures et d'une double discussion; des opinions divergentes auront le temps de se comprendre et de se concilier; et avant qu'on adopte définitivement l'un ou l'autre système, une discussion préparatoire en aura fait connaître toutes les conséquences et les détails. Par ce moyen le congrès évitera peut-être le danger d'adopter un système dont chaque partie serait votée par une majorité composée d'éléments différents et dont l'ensemble ne conviendrait plus à personne et serait peut-être repoussé par l'assemblée entière.

Voici, messieurs, la solution que la majorité de la section centrale a donnée à ces questions sur lesquelles vous avez à délibérer :

2^e QUESTION. — PAR QUI SERONT NOMMÉS LES SÉNATEURS?

Par le chef de l'État, sur une liste triple, présentée par une certaine classe d'électeurs. Cette opinion a été adoptée par dix voix contre neuf.

Il a été ultérieurement décidé par neuf voix contre huit que cette classe d'électeurs se composerait de tous ceux qui payent un cens quadruple de celui des électeurs qui nomment les membres de l'autre chambre.

3^e QUESTION. — LE NOMBRE DES SÉNATEURS SERA-T-IL LIMITÉ?

Dix voix se sont prononcées pour que le nombre fût limité; neuf se sont opposées à toute limitation.

Les principaux motifs qui ont dicté l'opinion de la majorité sur ces deux questions, sont les suivants :

Le sénat est destiné à la fois à contre-balancer le pouvoir du chef de l'État et celui de la chambre élective; c'est un pouvoir modérateur et intermédiaire placé entre les deux autres. Le sénat doit aussi être un peu plus aristocratique que l'autre chambre, afin que l'intérêt aristocratique soit représenté comme l'intérêt démocratique; il faut d'ailleurs que les sénateurs soient indépendants par leur fortune. La majorité a cru que le mode de nomination qu'elle a adopté atteint ce triple but. Les électeurs chargés de présenter la liste des candidats sénateurs, payant un cens quadruple de celui du cens des électeurs ordinaires, les élections seront un peu plus aristocratiques, les sénateurs seront plus indépendants par la fortune. Ils ne seront pas trop aristocratiques, par cela même qu'ils auront dû passer à la double épreuve de l'élection et de la nomination du chef de l'État. Devant se placer entre le pouvoir populaire et le pouvoir monarchique, cette institution ne peut être mieux composée que par la combinaison du choix des électeurs et celui du monarque. Nommé par le monarque seul, le sénat n'aurait point d'influence morale, et ne pourrait pas même servir d'appui au pouvoir du chef de l'État contre les fautes ou les abus de pouvoir de la chambre élective. La présentation des candidats par les électeurs a encore cet avantage, que de cette manière les sénateurs seront choisis dans toutes les provinces, et l'intérêt de toutes les provinces sera convenablement représenté dans le sénat, comme dans la chambre élective.

Quant à la limitation du nombre des sénateurs, la majorité a pensé que c'était une conséquence nécessaire de l'élection des candidats, et qu'une

fois qu'on décidait que les candidats au sénat seraient choisis par des électeurs, il n'était plus possible de permettre les nominations de sénateurs en nombre illimité. On a craint d'ailleurs que, si la constitution ne limitait le nombre des sénateurs, on ne finit par l'étendre au point de déconsidérer le sénat lui-même ou d'absorber toutes les capacités du pays.

A ces arguments, voici quelques-uns de ceux qu'a opposés la minorité, qui regarde comme une institution profondément vicieuse, et présentant le plus grand danger pour les intérêts du peuple et pour la tranquillité du pays, tout sénat qui ne sera pas nommé directement par le chef de l'État et en nombre illimité :

Le principal but de l'institution d'un sénat est, d'un côté, de permettre que certains intérêts aristocratiques, qui ne sont pas représentés dans l'autre chambre, soient suffisamment écoutés, sans toutefois pouvoir faire la loi au pays et contrarier tous ses vœux ; d'autre part, d'empêcher que la chambre élective ne cède aux dangers, aux passions et à tous les caprices de la toute-puissance. Le sénat est, si l'on veut, le modérateur de l'autre chambre. Mais toujours faut-il que l'esprit de la chambre élective, lorsqu'il est permanent, lorsque les élections montrent qu'il est d'accord avec le vœu le plus général du pays, soit sûr de finir par triompher et de ne pouvoir être arrêté par la chambre sénatoriale. Il n'existe pour cela qu'un seul moyen admissible, c'est de laisser au monarque seul la nomination des sénateurs et en nombre non limité. C'est le seul moyen d'empêcher qu'il ne s'établisse entre les deux chambres une lutte que rien ne pourrait terminer et qui nécessiterait infailliblement un coup d'État ou une révolution.

D'après le mode proposé par la majorité, il y aurait deux classes d'électeurs, dont l'une payerait un cens quadruple de celui qui est exigé des autres ; c'est exactement la fatale division qu'on avait établie en France entre les électeurs à 400 écus et les électeurs à 1,000 francs : le privilège du double vote serait également accordé aux électeurs aristocratiques. Et s'il arrivait un jour, comme en France, que ces deux classes d'électeurs aient une opinion différente, nous aurions deux chambres ennemies, dont l'une rejeterait ce que l'autre aurait adopté, et dont il ne serait plus possible de terminer la lutte, puisque cette lutte prendrait sa source dans la différence qui existerait entre les électeurs mêmes qui les nomment.

Le sénat n'est point proprement une garantie populaire, il remédie à ce qu'il peut y avoir de trop impétueux et de trop passionné dans la chambre élective ; mais la véritable, la grande garantie na-

tionale, c'est la chambre élective elle-même. Il ne faut donc pas que le sénat jouisse d'une indépendance si absolue, qu'il puisse tourner toute la force de cette indépendance contre la chambre élective, et l'empêcher à tout jamais de triompher. Il faut toujours, s'il s'élève une lutte sérieuse entre les deux chambres, qu'il y ait un moyen de la terminer et de la terminer à l'avantage de la nation, c'est-à-dire de ramener la majorité du sénat à l'opinion de la majorité de la chambre élective. Le seul moyen, c'est la nomination directe par le chef de l'État en nombre illimité. Alors le ministère, qui est sous l'influence de la chambre élective, est toujours maître de changer dans ce sens, lorsqu'il y a réellement nécessité, la majorité du sénat.

La crainte de l'abus des fournées est sans fondement. Quand on a abusé des fournées, c'est que la majorité de la chambre élective était antinationale, et elle l'était parce que la loi électorale ne valait rien. Tout est mauvais, dans un gouvernement représentatif, avec une chambre élective antinationale. Il faut avoir, avant tout, une bonne loi électorale et par conséquent une chambre élective composée d'hommes qui veulent le bien du pays. Mais alors les fournées ne sont plus à craindre, car comme leur but ne peut être que de mettre les deux chambres d'accord, elles se feront toujours dans le sens national.

Quant à la crainte de voir le sénat déconsidéré par le nombre des sénateurs, le pouvoir a intérêt plus que personne à ne pas déconsidérer un corps à l'influence duquel il est lui-même intéressé ; d'ailleurs les sénateurs sont naturellement choisis en général parmi des hommes assez âgés, la mort décime leurs rangs chaque année ; et après tout, puisque les sénateurs ne sont pas payés, leur grand nombre ne serait jamais un mal extrême de la nature de ceux qu'engendrerait le système de la majorité.

4^e QUESTION. — LES SÉNATEURS SERONT-ILS NOMMÉS A VIE OU A TERME ?

Dix voix contre neuf ont voulu la nomination à vie.

La minorité qui a voté pour la nomination à terme a bien senti combien il serait bizarre que notre sénat ne fût pas nommé à vie ; mais elle a pensé qu'une fois qu'on avait adopté la nomination sur présentation faite par des électeurs privilégiés, et la limitation du nombre, il ne restait plus d'autre ressource contre les dangers d'un sénat ainsi composé, que de l'affaiblir par tous les moyens.

5^e QUESTION. — QUEL SERA LE NOMBRE DES SÉNATEURS ?

Le minimum sera de quarante, le maximum de cent.

En laissant une aussi grande latitude entre le minimum et le maximum, la majorité a voulu parer aux inconvénients de la limitation du nombre signalés par la minorité.

La minorité a regardé ce palliatif comme très-insuffisant et même assez insignifiant en lui-même. Car si les électeurs privilégiés ont, comme en France, une opinion contraire à celle des autres électeurs, peu importe qu'ils puissent nommer à quarante places de sénateur ou à cent; on aura beau augmenter le nombre des sénateurs, l'esprit restera le même, et la lutte entre les deux chambres entravera toutes les affaires et mettra le pouvoir dans la nécessité de faire un coup d'État contre l'une ou l'autre chambre, ou la nation dans la nécessité de faire une révolution.

6^e QUESTION. — L'ASSENTIMENT DU SÉNAT SERA-T-IL INDISPENSABLE A TOUTE LOI? EN D'AUTRES TERMES, LE SÉNAT AURA-T-IL LE VETO ABSOLU OU LE VETO SUSPENSIF?

Douze voix contre cinq ont adopté le veto simplement suspensif.

La majorité a voulu par là remédier aux dangers de la lutte des deux chambres.

La minorité, forcée d'accepter ce remède en désespoir de cause, a soutenu que la nature même d'un tel moyen, auquel on se trouvait forcé d'avoir recours, prouvait combien le système de la majorité est inadmissible. Le sénat n'ayant que le veto suspensif, on verra passer en lois des projets que le sénat aura rejetés; voilà donc une des branches de la législation dont l'incapacité législative ou les intentions antinationales seront officiellement proclamées: et cependant ce corps ainsi déconsidéré et humilié subsistera et son esprit ne changera pas. Est-il difficile de prévoir, ajoute la minorité, qu'un tel corps sera en hostilité continuelle avec les autres branches du pouvoir législatif, qu'à défaut de veto absolu il aura recours aux tracasseries, et que dans les mesures urgentes, où le veto suspensif vaut le veto absolu, parce qu'il n'y a le temps de rien suspendre, il refusera son concours, et mettra ainsi tous les intérêts de la nation et des autres pouvoirs en péril, ou les forcera, malgré tout, à subir son joug?

7^e QUESTION. — QUEL SERA LE CENS REQUIS POUR LES SÉNATEURS?

Il a été décidé que ce cens serait de 1,000 florins.

Neuf membres ont voulu qu'on ne prit pour base que l'impôt foncier; huit membres voulaient qu'on

y comprit tous les impôts directs, afin de donner l'accès du sénat aux grands industriels.

Dans les provinces où il ne se trouvera pas un éligible par 10,000 âmes de population, on complètera la liste des éligibles par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 10,000.

Les autres questions, messieurs, ont offert beaucoup moins de difficultés que les précédentes, et ont été résolues à une plus grande majorité.

La section centrale est d'avis,

Que les sénateurs doivent être âgés de trente-cinq ans:

Qu'ils ne recevront ni traitement ni indemnité;

Que le sénat ne pourra être dissous;

Que le sénat aura l'initiative, sauf l'exception relative aux lois de finance et au contingent de l'armée, telle qu'elle se trouve établie dans le projet de constitution;

Que les candidats sénateurs pourront être élus même hors de la province où ils sont domiciliés;

Enfin, que les séances du sénat seront publiques.

(A. C.)

N^o 56.

Constitution. — Titre III: Des pouvoirs.

CHAPITRE I^{er}. SECTION 2: DU SÉNAT.

Deuxième rapport sur les questions relatives au sénat, fait par M. DEVAUX, dans la séance publique du 11 décembre 1830.

Aidée des lumières de la discussion de votre comité général, votre section centrale a procédé à un nouvel examen des questions relatives au sénat, avec le vif désir de pouvoir ramener à une opinion commune cette grande majorité de votre assemblée qui désire l'institution de deux chambres.

Il est arrivé dans votre comité général, messieurs, ce que la section centrale avait prévu et ce qui lui était arrivé à elle-même. Chacune des principales dispositions relatives au sénat, ayant été adoptée par une majorité différente, l'ensemble n'a plus exprimé l'opinion d'aucune majorité; il est même probable que la plupart de ceux qui ont voté en sa faveur ont voulu faire une espèce de concession, et que le système ne représentait fidèlement que l'opinion d'un très-petit nombre de ceux qui l'ont adopté.

Il paraît toutefois, messieurs, qu'il n'existe dans le congrès à l'égard du sénat que trois opinions qui réunissent un assez grand nombre de partisans: l'une ne veut aucune espèce de sénat, l'autre veut