PROCÈS-VERBAUX

DES

SÉANCES DU SÉNAT

IMPRIMERIE GÉNÉRALE DE CH. LAHURE
Rue de Fleurus, 9, à Paris

PROCÈS-VERBAUX

DES

SÉANCES DU SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE

DE 1869

DU 2 AOUT AU 6 SEPTEMBRE. — Nos 1 A 7

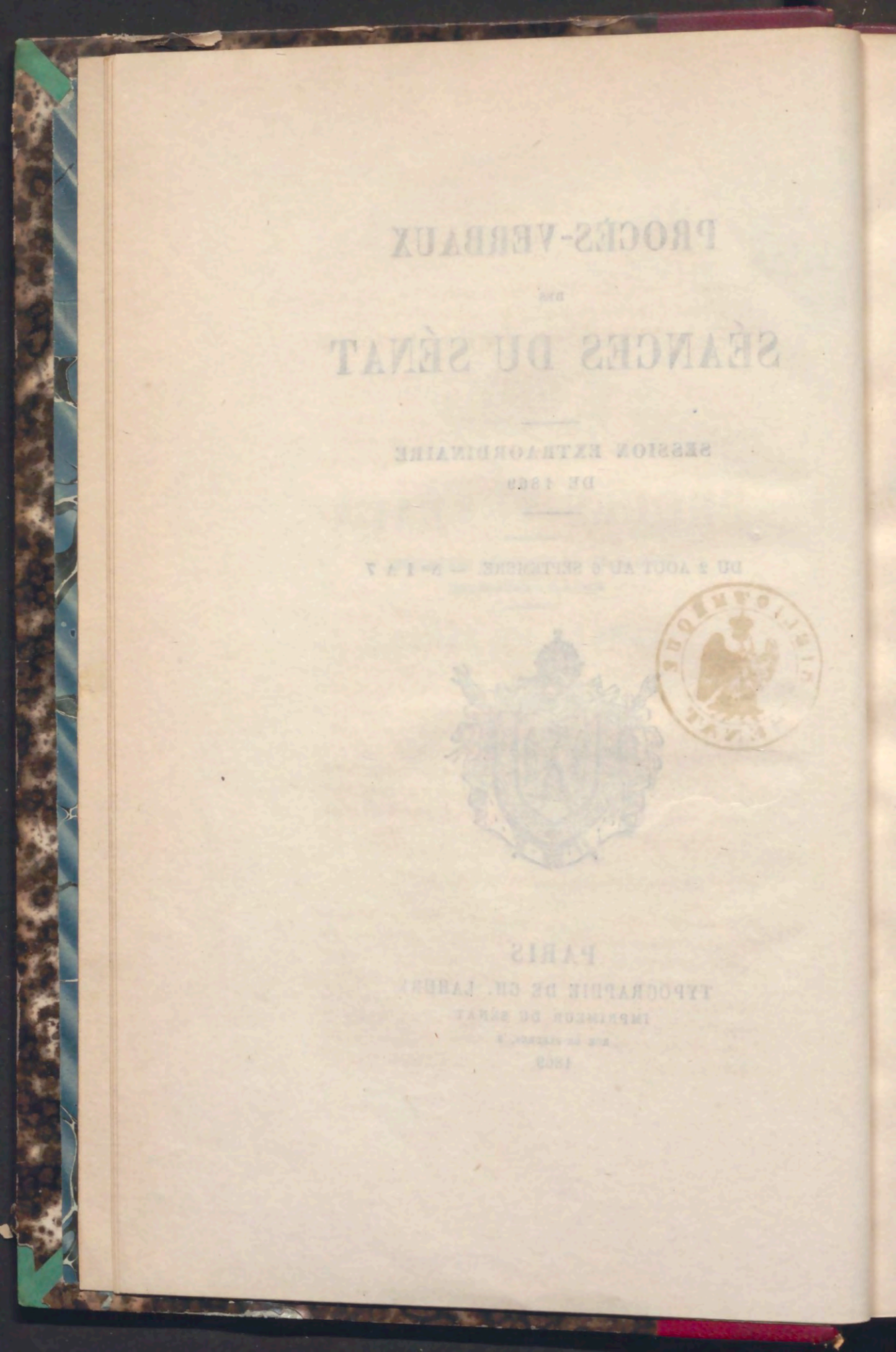
PARIS

TYPOGRAPHIE DE CH. LAHURE

IMPRIMEUR DU SÉNAT

RUE DE FLEURUS, 9

1869



SOMMAIRES DES SÉANCES

CONTENUES

DANS LE VOLUME DES PROCÈS-VERBAUX DU SÉNAT.

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1869.

DU 2 AOUT AU 6 SEPTEMBRE 1869.

PROCÈS-VERBAL N° 1. — 2 AOÛT.

PROCÈS-VERBAL N° 2. — 25 AOÛT.

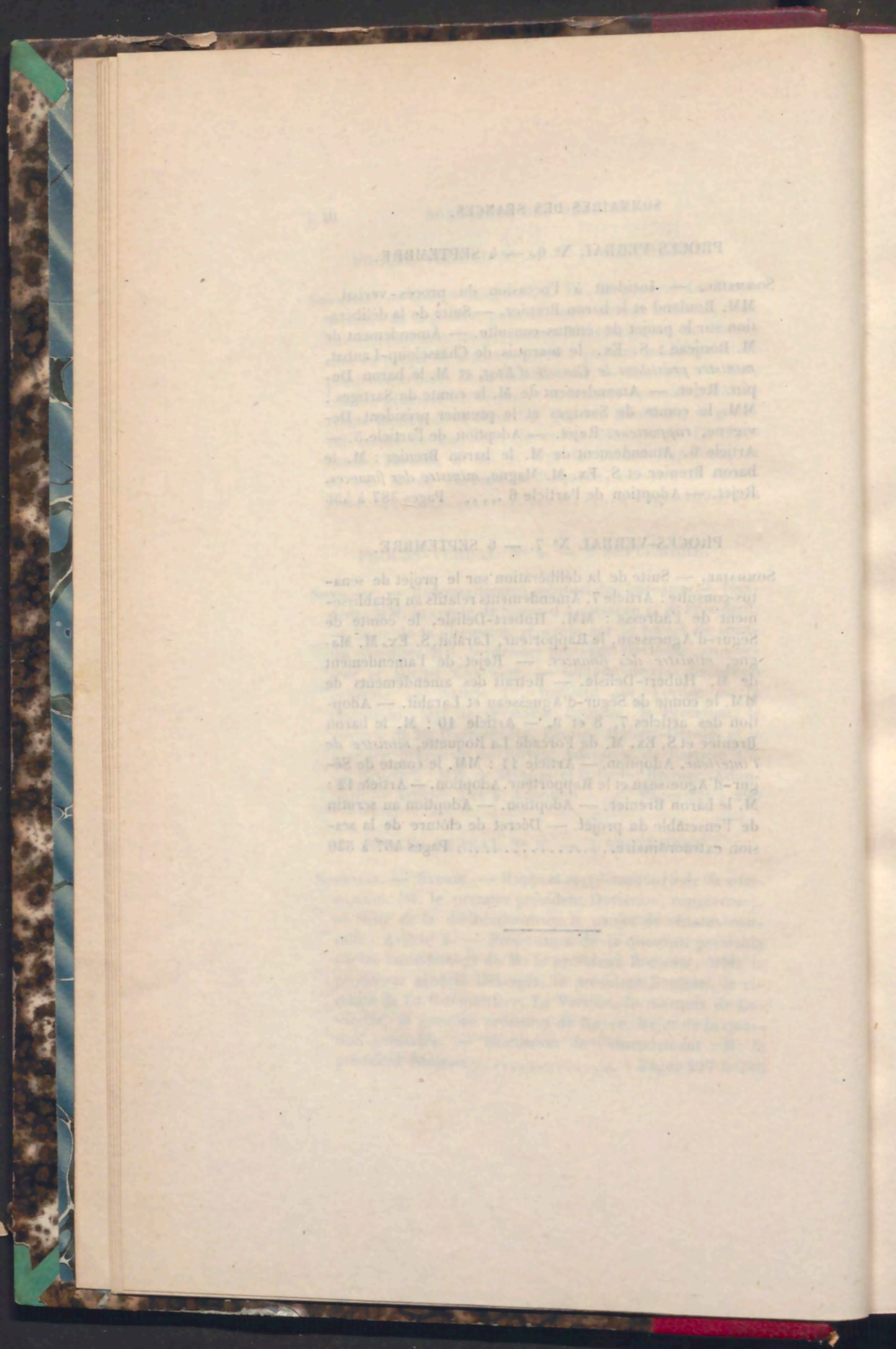
PROCÈS-VERBAL N° 3. — 1er SEPTEMBRE.

PROCÈS-VERBAL N° 4. — 2 SEPTEMBRE.

PROCÈS-VERBAL N° 5. — 3 SEPTEMBRE.

PROCÈS-VERBAL N° 6. — 4 SEPTEMBRE.

PROCÈS-VERBAL N° 7. — 6 SEPTEMBRE.



miral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; Gressier, ministre des travaux publics; le prince de la Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique; Alfred Le Roux, ministre de l'agriculture et du commerce; le marquis de Chasseloup-Laubat, ministre présidant le Conseil d'État; et MM. de Parieu, vice-président du Conseil d'État, et de Lavenay, président de section, siégent au banc des commissaires du Gouvernement.

M. le Président. La séance est ouverte.

M. le Sénateur-secrétaire a la parole pour donner communication de plusieurs décrets.

M. Chaix d'Est-Ange, *sénateur-secrétaire*, donne lecture :

1° D'un décret, en date du 12 juillet 1869, qui convoque le Sénat pour le 2 août;

2° D'un décret, en date du 20 juillet, qui nomme M. Rouher, Sénateur, ancien ministre, président du Sénat pour l'année 1869.

M. le Sénateur-Secrétaire annonce ensuite que des lettres d'excuses ont été adressées à M. le Président du Sénat par S. Ém. le cardinal Mathieu, S. Ex. le maréchal Forey, MM. le général vicomte de Martimprey, le comte de Bourqueney, de Mésonan, le comte Le Marois, le vicomte de Suleau, le vicomte de La Guéronnière, le général duc de Mortemart et le baron Gros.

M. le vicomte de La Guéronnière ne s'excuse que pour la séance de ce jour; il espère être à

Paris demain ou après-demain, et prendra part aux travaux ultérieurs du Sénat.

M. LE PRÉSIDENT prononce l'allocution suivante :

MESSIEURS ET CHERS COLLÈGUES,

Le Sénat est réuni pour examiner d'importantes modifications proposées aux constitutions de l'Empire.

Ces modifications semblent avoir été préparées par un heureux accord entre le Gouvernement et le Corps législatif.

L'appel fait à votre pouvoir constituant vous convie donc à une œuvre qui a sa grandeur, si elle a ses difficultés.

Au-dessous des principes fondamentaux qui les gouvernent, les institutions d'un peuple contiennent des prescriptions, des règles, des attributions variables, suivant le temps ou les progrès des mœurs et des idées.

La science politique consiste à adopter ces changements, lorsque l'opinion publique en a fait pressentir les avantages et l'opportunité.

Nul souverain plus que l'Empereur n'a été fidèle à cette ligne de conduite habile et prévoyante.

Investi, par le suffrage du peuple, d'un pouvoir immense, il a toujours considéré ce pouvoir comme la propriété de la nation.

Ce ne sera pas l'un des signes les moins éclatants de cette époque que ce mouvement continu de transformation de l'Empire autoritaire en Empire libéral, mouvement qui a pour chef le Souverain lui-même, pour point de départ l'amnistie,

pour étapes successives les réformes de 1860, de 1863 et de 1867, et qui vient aboutir aujourd'hui, sans précipitation ni secousse, à un équilibre perfectionné entre les pouvoirs publics, à une répartition meilleure de leurs droits et de leurs attributions.

Sans doute, quelques-uns jettent en arrière, sur le chemin parcouru, un regard attristé et inquiet; d'autres, au contraire, trop impatients, accusent de lenteur cette marche vers le progrès.

Les impatiences et les regrets sont empreints d'une égale injustice.

Vouloir que la France restât stationnaire, pendant que les doctrines libérales prenaient possession de l'Europe entière, aurait été méconnaître la loi nécessaire de notre influence dans le monde, et affaiblir, au préjudice de l'avenir, les liens sacrés qui unissent la dynastie napoléonienne à la nation française. De tels intérêts permettaient-ils de tenir compte des préoccupations que pouvait causer l'usage toujours ardent, souvent trop audacieux, qui est fait des libertés politiques?

Mais se laisser glisser avec insouciance sur une pente qui conduit à un abîme connu, serait oublier que cette nation a le droit d'exiger de son Gouvernement une sécurité absolue contre les passions violentes, les folles espérances et les haines implacables.

Selon une parole auguste, l'Empire est assez populaire pour s'entendre avec la liberté, et assez fort pour préserver la liberté de l'anarchie. (*Très-bien! Très-bien!*)

Cela est vrai, et aucun bon citoyen, en France, ne veut altérer cette force, car l'expérience est

acquise : une révolution n'est que la contre-façon misérable de ce qu'on appelle progrès et civilisation. (*Approbation.*)

Le Sénat abordera donc l'étude des réformes constitutionnelles qui lui seront proposées, sans vaine timidité, sans entraînement irréfléchi, avec la ferme intention de traduire et de consacrer par ses délibérations la volonté de la nation.

Si les efforts du Gouvernement et de ce grand corps politique atteignent le but désigné à leur patriotisme, une harmonie plus vraie, une solidarité plus féconde seront établies entre les pouvoirs publics, et les institutions impériales acquerront ainsi plus de force, de splendeur et de popularité.

L'importance de cette session est de nature à rendre plus douloureuse encore pour le Sénat la perte de l'illustre commentateur de notre statut constitutionnel, de celui qui, pendant seize années, a dirigé nos discussions. Plus que jamais nous aurions besoin d'avoir, pour guider nos travaux, cette intelligence aguerrie par les enseignements du droit et de la philosophie, cette vaste érudition, cette haute expérience que donne une carrière mêlée à tous les grands faits de l'histoire contemporaine. (*Vive adhésion.*)

Celui que l'Empereur a bien voulu appeler à l'honneur de succéder à M. Troplong ne saurait avoir d'autre ambition que d'acquérir celles des qualités de la présidence qui naissent de la droiture des intentions et de la volonté du bien. (*Très-bien! Très-bien!*)

Ainsi je m'efforcerai, mes chers collègues, de maintenir dans nos discussions une sincère im-

partialité, de conserver à la tribune sa liberté entière. L'indépendance de chaque orateur est la première condition de l'indépendance et de l'autorité de vos délibérations. (*Assentiment.*)

Votre aménité et votre courtoisie rendront ma mission facile, et, si je l'accomplis convenablement, le plus précieux témoignage que je puisse recueillir sera votre affectueuse déférence. (*Très-bien! Très-bien!*)

Notre Président comptait au nombre de ses devoirs celui de rendre dans cette enceinte un suprême hommage à ceux de nos collègues dont la mort nous sépare.

Je me garderai de déroger à cette pieuse tradition.

Depuis la clôture de notre dernière session, deux d'entre nous ont succombé :

M. le comte Mallet ;

M. le général de Luzy, marquis de Pélissac.

Admis à l'École polytechnique en 1806, M. Mallet faisait bientôt partie de ce corps éminemment distingué, qui est chargé de la direction et de l'exécution des grands travaux nécessaires à la prospérité économique du pays. Pendant plus de cinquante années, parcourant hiérarchiquement tous les degrés de sa carrière, depuis le grade inférieur jusqu'au plus élevé, il a consacré son amour du travail, sa vive et pénétrante intelligence à l'étude et à la réalisation d'œuvres d'utilité publique. Ainsi, en 1810, il collaborait à l'élégante construction du pont d'Iéna ; après 1830, il préparait les projets de l'un des premiers chemins de fer de France, celui de Paris au Havre et à Dieppe.

Inspecteur divisionnaire en 1842, il remplissait, douze années après, les fonctions de président du conseil des ponts et chaussées.

M. Mallet a été mon collaborateur au ministère des travaux publics; j'ai pu lui servir de témoin lorsque l'Empereur examinait ses titres à la dignité de Sénateur. Après plus d'un demi-siècle écoulé dans les fonctions publiques, M. Mallet avait conservé la jeunesse, l'élégance, l'éclat d'un esprit fortement trempé; il l'avait enrichi et fortifié par une longue pratique des hommes et des choses.

Sa nomination au Sénat ne fut donc pas seulement la juste récompense d'une vie utile à son pays, elle assura à nos travaux le concours le plus éclairé.

Vous vous en souvenez, dans toutes les questions techniques, dans l'examen de ces difficiles problèmes, soulevés par l'application soit des tarifs de transit, soit des tarifs différentiels à l'exploitation des chemins de fer, il apportait une lucidité d'exposition, une netteté de vues, une fermeté de principes qui ont redressé de graves erreurs économiques, et ont imprimé une grande sagesse à nos résolutions.

A l'âge de soixante-dix-neuf ans, malgré la vieillesse, M. Mallet, étendant son utile activité au delà de l'enceinte du Sénat, réunissait ses dernières forces pour se rendre en Égypte, et préparer les éléments d'un auguste arbitrage, intéressant cette gigantesque entreprise du canal de Suez.

Ce fut là un suprême effort. Peu de temps après, la maladie envahissait ce corps robuste, mais sans altérer les sérénités de l'âme, et cette longue vie s'éteignait lentement.

Le général de Luzy, marquis de Pélissac, parvenu au terme de son mandat législatif, comme député de la Drôme, a été élevé, il y a deux mois à peine, à la dignité de Sénateur. Il n'a pas franchi le seuil du palais du Luxembourg ; la mort l'a frappé presque aussitôt.

Les états de service du général résument, en termes éloquents, sa brillante carrière militaire.

Entré dans l'armée à l'âge de dix-sept ans, il comptait, au moment de son admission dans le cadre de réserve, quarante-huit années de service actif, vingt-quatre campagnes, et sept citations à l'ordre du jour pour faits de guerre.

Nos légions d'Afrique ont conservé le souvenir de sa belle conduite à l'assaut de Constantine, et à la prise du col de Mouzaïa.

Il commandait une partie de la garnison de Paris engagée contre la sanglante insurrection de juin 1848, et fut blessé de deux coups de feu pendant ces tristes journées de guerre civile.

Général commandant une division de l'armée d'Italie, il devait, pendant cette mémorable campagne, donner toute la mesure de ses talents militaires et de son inébranlable courage.

A cette grande bataille de Solférino, qui décida du sort et de l'avenir de la Péninsule, il ne fut ni le moins exposé ni le moins heureux des vaillants capitaines qui combattaient sous les ordres de l'Empereur.

A quatre heures du matin, le général de Luzy attaqua Medole, que l'ennemi avait choisi pour point d'appui de son aile gauche. Une division entière, avec son artillerie, occupait cette ville ; un régiment de cavalerie devait la soutenir. Me-

dole était d'ailleurs défendue par de larges canaux d'irrigation; ses rues étaient barricadées, quelques-unes de ses maisons étaient crénelées.

Après deux heures d'une lutte héroïque, le général s'empare de cette forte position, enlève à l'ennemi de nombreux canons et lui fait douze cents prisonniers.

Ce premier triomphe devait amener un retour offensif énergique. Pendant la journée entière, le général de Luzy dut repousser le choc de forces quatre fois plus nombreuses que les siennes, et arrêter l'élan de deux corps d'armée autrichiens qui tentèrent successivement de rompre nos lignes.

Quand la victoire se déclara en faveur des aigles impériales, le quart de la division de Luzy était hors de combat; son chef avait eu deux chevaux tués sous lui, mais partout la bravoure avait suppléé au nombre....

De tels faits d'armes ne sont-ils pas dignes de ceux du premier Empire?...

Cette admiration respectueuse des services rendus par ceux qui ne sont plus, laisse dans l'âme une vague appréhension. Il semble que le trésor moral et intellectuel de la nation s'appauvrisse.

Mais il suffit de porter ses regards autour de soi, de se souvenir des noms de ceux qui bientôt vont occuper ici les siéges vacants, pour que ces craintes s'évanouissent.

Dans cette marche rapide des existences humaines, dans ce mouvement hâtif des générations qui se succèdent, le niveau des vertus civiques doit monter incessamment, comme celui de ces sciences hardies qui découvrent chaque jour les secrets de Dieu.

N'est-ce pas seulement devancer le jugement impartial de l'histoire, que de dire : la génération actuelle qui a reçu sous sa garde toutes ces richesses nationales qu'on appelle l'honneur, le courage civil, le dévouement à la patrie, la justice, la vérité, la science, transmettra à celle qui la suit, singulièrement augmenté par ses labeurs, ce noble héritage des siècles passés. (*Mouvement marqué d'approbation.*)

Si le Sénat le juge convenable, il va être procédé, conformément à l'article 42 de son règlement, à la réception des Sénateurs nommés depuis la dernière session.

L'examen des décrets de nomination sera confié à deux commissions de trois membres dont les noms vont être tirés au sort.

La première commission sera chargée d'examiner les titres de MM. le général Meslin, Larrabure, le duc de Tarente et le baron Taylor ;

La deuxième commission examinera les titres de MM. Claude Bernard, Vuitry et Duruy.

Le sort désigne :

Pour la première commission, MM. le maréchal Vaillant, le vice-amiral comte Bouët-Willaumez et le général comte de La Ruë;

Pour la deuxième commission, MM. Corta, le général de Failly et Dumas.

M. le Président invite les commissions à se retirer dans leurs bureaux et à présenter leurs rapports séance tenante.

MM. les commissaires se retirent.

M. LE PRÉSIDENT. Si le Sénat le trouve juste, nous attendrons qu'il ait été voté sur les conclusions des rapports qui vont lui être présentés avant de procéder au tirage des bureaux.

De cette façon, les nouveaux Sénateurs dont les noms auront été mis dans l'urne pourront être compris dans le tirage des bureaux. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue pendant un quart d'heure.

A la reprise de la séance, M. le Président donne la parole à M. le rapporteur de la première commission.

S. EX. LE MARÉCHAL VAILLANT, *rapporteur*.

MESSIEURS LES SÉNATEURS,

La commission, chargée d'examiner la constitutionnalité du décret de nomination de MM. le général Meslin, Larrabure, le duc de Tarente et le baron Taylor, a vérifié leurs titres, et les a trouvés parfaitement en règle. Elle a, en conséquence, l'honneur de vous proposer l'admission immédiate de ces nouveaux Sénateurs.

Les conclusions de la commission sont adoptées.

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. le rapporteur de la deuxième commission.

M. DUMAS, *rapporteur*.

MESSIEURS LES SÉNATEURS,

La commission chargée d'examiner les titres de

MM. Claude Bernard, Vuitry et Duruy, a procédé à cet examen.

Ces nominations étant régulières, nous avons l'honneur de vous proposer l'admission de ces nouveaux Sénateurs.

Ces conclusions sont adoptées.

M. le Président, conformément à l'article 43 du règlement, invite M. le grand-référendaire à introduire les nouveaux Sénateurs, et désigne pour l'assister :

Pour M. le général Meslin, MM. le général vicomte de La Hitte et de Goulhot de Saint-Germain ;

Pour M. Larrabure, MM. Corta et le baron de Geiger ;

Pour M. le duc de Tarente, MM. de Montjoyeux et le duc de La Force;

Pour M. le baron Taylor, MM. le comte de Nieuwerkerke et Lebrun ;

Pour M. Claude Bernard, MM. Dumas et Élie de Beaumont ;

Pour M. Vuitry, MM. Baroche et Rouland ;

Pour M. Duruy, MM. Mérimée et Conti.

Les nouveaux Sénateurs sont introduits avec le cérémonial d'usage, et se rangent dans l'hémicycle en face du Bureau.

M. le Sénateur-Secrétaire donne lecture :

1° Du décret en date du 6 mai 1869, qui élève à la dignité de Sénateur MM. le général Meslin, Larrabure et le duc de Tarente, anciens députés au Corps législatif; le baron Taylor et Claude Bernard, membres de l'Institut;

2° Du décret, en date du 21 juillet 1869, qui élève à la dignité de Sénateur MM. Vuitry et Duruy, anciens ministres.

M. LE SÉNATEUR-SECRÉTAIRE donne ensuite lecture de la formule du serment :

« Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur. »

Chacun des nouveaux Sénateurs, à l'appel de son nom, répond :

« Je le jure. »

M. LE PRÉSIDENT donne acte, au nom du Sénat, de la prestation du serment et invite les nouveaux Sénateurs à prendre séance.

Conformément à l'article 5 du règlement, il est procédé au tirage au sort des bureaux.

M. LE PRÉSIDENT propose au Sénat de se retirer dans ses bureaux immédiatement après la séance générale, pour procéder à leur organisation.

Cette proposition est adoptée.

M. LE SÉNATEUR-SECRÉTAIRE lit le décret suivant :

« NAPOLÉON,

« Par la grâce de Dieu et la volonté nationale, EMPEREUR DES FRANÇAIS,

« A tous présents et à venir, SALUT.

« Avons décrété et décrétons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER.

« Le projet de sénatus-consulte ayant pour objet

la modification des articles 6 § 2, 8, 13, 24 § 2, 26, 40, 43 et 44 de la Constitution, et de l'article 1er du sénatus consulte du 31 décembre 1861, sera porté et lu au Sénat par notre garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes.

ART. 2.

« Notre garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, est chargé de l'exécution du présent décret.

« Fait au palais de Saint-Cloud, le 31 juillet 1869.

Signé : NAPOLÉON.

PAR L'EMPEREUR ;

Le Garde des sceaux,
Ministre de la justice et des cultes,

Signé : DUVERGIER. »

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. le garde des sceaux. (*Mouvement d'attention.*)

S. EX. M. DUVERGIER, *ministre de la justice et des cultes.* Messieurs les Sénateurs, par décret du 31 juillet dernier, l'Empereur a ordonné qu'un projet de sénatus-consulte, portant modification de plusieurs articles de la Constitution, vous fût présenté. Je vais avoir l'honneur de donner lecture au Sénat de l'exposé des motifs et du projet de sénatus-consulte :

EXPOSÉ DES MOTIFS

D'UN PROJET DE SÉNATUS-CONSULTE

PORTANT modification des articles 6 (§ 2), 8, 13, 24 (§ 2), 26, 40, 43 et 44 de la Constitution, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

MESSIEURS LES SÉNATEURS,

Lorsqu'à la fin de 1851, au milieu des incertitudes que quatre années de nobles efforts n'avaient pas dissipées, la France, inquiète de l'avenir, maintenait, par sept millions et demi de suffrages, l'autorité du Prince auquel elle avait une première fois déjà confié ses destinées, lorsqu'elle lui déléguait les pouvoirs nécessaires pour établir une Constitution, ce qu'elle lui demandait, avant tout, c'était une protection efficace pour ses intérêts moraux et matériels.

Mais l'auteur de la Constitution n'aurait pas cru répondre à tous les sentiments du pays s'il se fût borné à poser les assises d'un pouvoir à l'ombre duquel la Nation pût se remettre de ses violentes commotions, et travailler dans le calme au rétablissement et au développement de sa prospérité. Son regard plus profond allait au-delà de ce qui frappait les yeux de tous, et s'il comprenait que le premier besoin était un besoin d'ordre et d'apaisement, il savait que les grands principes proclamés par nos pères devaient rester toujours les principaux éléments de nos institutions.

Aussi les plaça-t-il comme un frontispice au

haut du monument qu'il voulait élever ; et, autant que les circonstances le permettaient, voulut-il tout d'abord, par l'organisation des grands corps de l'État, établir un contrôle sérieux des actes du Gouvernement. Puis n'ignorant pas combien, avec les années qui s'écoulent, les sentiments et les intérêts peuvent se modifier, il se garda bien d'inscrire des prescriptions absolues, immuables ; il se garda bien *d'enfermer*, comme il le dit alors, *dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand peuple ;* il déclara au contraire avec le fondateur de sa Dynastie, *qu'une Constitution est l'œuvre du temps, et qu'on ne saurait laisser une trop large voie aux améliorations.*

C'est ainsi que, dans sa sagesse, et avec l'assentiment unanime de la nation à laquelle il soumit les bases fondamentales de la nouvelle Constitution, tout en organisant un pouvoir fort, capable de protéger et de défendre les intérêts de la société, il ouvrit des voies régulières pour introduire dans son œuvre toutes les améliorations qui seraient reconnues nécessaires.

Vous savez mieux que personne, messieurs les Sénateurs, par quels actes successifs, lorsqu'il a cru le moment venu, l'Empereur a étendu les attributions des assemblées politiques.

Et d'abord, comme pour marquer un nouveau point de départ, après la rapide et glorieuse campagne à laquelle l'Italie doit son affranchissement, il veut effacer jusqu'aux traces de nos discordes, et, par un grand acte de conciliation, il ouvre les portes de la patrie à tous ceux que des condamnations politiques avaient pu atteindre.

Puis il appelle le Sénat et le Corps législatif à

une participation plus directe à la politique générale, et leur donne un des plus grands instruments de leur puissance, — la publicité; cette publicité complète, universelle, qui vient trouver chaque citoyen à son foyer, et le rend pour ainsi dire témoin de tous les débats politiques.

L'acte du 24 novembre fut tout spontané; l'Empereur en avait bien mesuré la portée; il savait quelle force nouvelle y puiseraient les corps délibérants. Mais il voulut que le pays connût mieux ses propres affaires, et il le conviait ainsi tout entier à assister à leur discussion.

L'année suivante, il impose un contrôle plus sévère sur les finances de l'État; il renonce à cette faculté, qui avait existé sous tous les gouvernements, de faire ouvrir, dans l'intervalle des sessions, des crédits supplémentaires et extraordinaires; il ordonne de renfermer toutes les dépenses dans les bornes posées par le vote législatif, et écrit au ministre chargé de ces réformes :

« J'abandonnerai toujours sans regrets toute prérogative inutile au bien public, de même que je conserverai inébranlable dans mes mains tout pouvoir indispensable à la tranquillité et à la prospérité du pays. »

Il veut encore que dans la discussion des lois le Corps législatif puisse introduire plus facilement les modifications jugées utiles.

Enfin l'Empereur, pour mettre son Gouvernement en rapport plus direct avec les deux grandes assemblées délibérantes, et les faire participer d'une manière plus large à la direction politique, envoie les ministres au Sénat et au Corps

législatif, non-seulement pour y discuter les projets de lois, mais encore pour répondre aux interpellations qu'on peut leur adresser sur les actes du pouvoir.

En même temps, il affranchit la presse des entraves qu'il avait paru nécessaire de lui imposer pour rétablir le calme au milieu de tant de passions surexcitées, et laisse au droit commun le soin d'en réprimer les excès.

Voilà, messieurs les Sénateurs, par quelle marche constante et ferme l'Empereur s'est avancé dans cette voie libérale dont il avait, dès le premier jour de son règne, montré les perspectives. Son initiative est liée à tous les progrès de nos institutions, et c'est presque au lendemain d'une des plus grandes victoires qu'aient remportées nos armes qu'il ouvre l'ère des réformes.

Vous savez aussi par quelles lois prévoyantes il a amélioré la condition des classes ouvrières, comment il a voulu qu'elles pussent débattre leurs intérêts en toute liberté; vous savez quel essor il a imprimé à l'instruction publique pour faire disparaître l'ignorance, honte et danger de toute société moderne.

Si nous n'avons pas à énumérer ici tout ce qui a été accompli de fécond pour la prospérité publique depuis dix-sept ans, il nous est du moins permis de dire qu'on ne saurait jeter un regard en arrière, sans être frappé de cette continuité de vues, de cet ensemble de mesures qui avaient pour but d'élever tous les niveaux, et, en étendant les attributions du Sénat, du Corps législatif, des conseils généraux et municipaux, appelaient, incitaient le pays à s'occuper de plus en plus de ses affaires.

Aujourd'hui, messieurs les Sénateurs, l'Empereur croit opportun de vous proposer des réformes que les changements introduits dans la Constitution, par les actes des 24 novembre et 19 janvier, avaient en quelque sorte pour objet de préparer.

Vous avez lu le Message du 12 juillet ; c'est le programme des modifications que consacre le sénatus-consulte soumis à vos délibérations.

Ce sénatus-consulte :

1° Reconnaît au Corps législatif le droit d'initiative;

2° Établit pour les ministres une responsabilité qui n'est pas limitée à des actes individuels;

3° Fait cesser l'incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions de ministre;

4° Développe pour le Sénat chargé de faire son règlement intérieur, et dont les séances seront publiques, la faculté de décider, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, qu'elle sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif, et étend son droit de s'opposer à la promulgation des lois;

5° Laisse au Corps législatif le droit d'élire son bureau, et le soin de faire son règlement intérieur;

6° Reconnaît à tout membre du Sénat et du Corps législatif le droit d'adresser au Gouvernement des interpellations qui pourront être suivies d'ordres du jour motivés;

7° Facilite l'examen des amendements, n'appelant plus le Conseil d'État qu'à donner des avis sur les amendements non acceptés par le Gouvernement ;

8° Prescrit le vote du budget par chapitres ;

9° Enfin déclare que les modifications apportées à l'avenir aux tarifs des douanes et de postes par des traités internationaux, ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi.

Ce sont là de profonds changements dans nos institutions; les énoncer suffit pour en faire comprendre l'importance. Nous devons toutefois vous exposer rapidement les motifs qui ont décidé le Gouvernement à vous présenter chacune des dispositions que nous venons d'indiquer.

§ 1er.

L'Empereur seul, aujourd'hui, a l'initiative des lois.

Le Corps législatif peut faire connaître sa pensée sur les mesures législatives qu'il croirait nécessaire de prendre dans l'intérêt du pays, au moyen d'amendements aux projets du Gouvernement, ou par des interpellations qui, de leur nature, n'expriment que d'une manière incomplète le sentiment de l'assemblée.

A l'avenir, il aura en outre la faculté de formuler ses idées dans un texte clair, précis, sur lequel la discussion pourra s'établir au grand jour.

Au moment où le droit d'amendement va pouvoir s'exercer dans toute sa plénitude, il est naturel de reconnaître au Corps législatif le droit d'initiative qui dérive des mêmes principes et répond aux intentions qui ont dicté les réformes actuelles. Mais dans toutes les anciennes assem-

blées, l'exercice de ce droit d'initiative a été, pour en prévenir les abus, soumis à une réglementation. Ce sera au Corps législatif, dans son règlement intérieur, à prendre les précautions qu'il jugera nécessaires à cet égard.

§ 2.

Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.

Dans tous les pays constitutionnels, le Chef de l'État a seul le droit de nommer et de révoquer les ministres.

Leur responsabilité politique, individuelle ou collective résulte moins d'un texte précis que de la nature même de leurs fonctions, des faits auxquels ils prennent part, de leur présence dans les Chambres, de l'obligation où ils sont de justifier leurs actes, et du droit qu'ont les représentants du pays d'exprimer leur appréciation.

Sous ce rapport, le décret du 19 janvier 1867 avait fait faire un notable progrès à nos institutions.

Aujourd'hui, le projet de sénatus-consulte qui déclare les ministres responsables, qui consacre le principe de la délibération en Conseil sous la présidence de l'Empereur, qui leur ouvre à tous l'accès des Chambres, qui autorise l'ordre du jour motivé, donne incontestablement au pays les garanties désirables.

Au surplus, la responsabilité de l'Empereur vis-à-vis de la nation, consacrée par le plébiscite qui sert de base à la Constitution, n'a rien d'incompatible avec les dispositions qui vous sont proposées et n'en reçoit aucune atteinte.

§ 3.

Si les ministres, appelés à discuter dans le Sénat et le Corps législatif les projets de lois et les actes du Gouvernement, peuvent faire partie du Sénat, il est utile qu'ils puissent également appartenir au Corps législatif.

L'incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions de ministre avait sa raison d'être, lorsque le Conseil d'État seul soutenait la discussion des lois; aucun fonctionnaire d'ailleurs ne pouvait rester à la Chambre, mais aujourd'hui en doit-il être de même ?

Dans les conditions nouvelles, n'y a-t-il pas des motifs considérables pour décider que les ministres pourront être députés? Le Corps législatif, associé plus étroitement à la direction des affaires publiques, ne doit-il pas avoir des liens plus intimes avec le Gouvernement ?

Il faut dès lors que les ministres puissent, tour à tour, faire connaître dans les bureaux du Corps législatif la pensée du Gouvernement, et rapporter, dans les conseils du Prince, les impressions recueillies auprès de leurs collègues de la Chambre.

L'Empereur, dans son Message, ne s'est pas borné à mentionner l'incompatibilité du mandat de député avec les fonctions de ministre. Mais comme cette incompatibilité est la seule qui soit établie par la Constitution, nous n'avons pas eu à nous prononcer sur les autres. Ce sera à la loi à statuer à leur égard, de même qu'elle aura, dans la pensée du Gouvernement, à s'occuper d'une mesure qui est en quelque sorte le corol-

laire de l'acte qui vous est soumis, c'est-à-dire la nomination de leurs bureaux par les conseils généraux.

§ 4.

Lorsque le Corps législatif va pouvoir user du droit d'initiative et aura le droit absolu d'amendement, il devient nécessaire de prévenir les dangers d'une résolution trop précipitée, ou les inconvénients qui résultent de l'introduction dans une loi d'une disposition peu en harmonie avec la loi elle-même ou avec l'ensemble de la législation. C'est au Sénat que le sénatus-consulte confie ce soin; il sera ainsi appelé à remplir un rôle essentiellement modérateur qui rentre dans l'esprit de son institution.

Aujourd'hui, le Sénat peut, avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi, décider, par une résolution motivée, que la loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif. Mais, dans la pratique, l'exercice de ce droit rencontre des difficultés; enfin, lorsque, dans une seconde délibération, le Corps législatif a adopté la loi sans changements, le Sénat ne peut s'opposer à la promulgation que dans certains cas déterminés.

Ces dispositions s'expliquaient lorsque le Corps législatif n'avait pas le droit d'initiative, et qu'en définitive, sur le refus du Conseil d'État, un amendement ne pouvait être mis en délibération. Mais, à l'avenir, elles seraient insuffisantes.

Il a donc paru nécessaire que le Sénat pût désormais avoir une action plus directe en faisant entendre ses sages observations. Il faut qu'il

puisse spécifier, formuler les modifications qui lui paraissent nécessaires, et qui, profondément méditées, ne peuvent qu'avoir une sérieuse influence sur les déterminations du Corps législatif. Il faut aussi que le pouvoir de vous opposer à la promulgation des lois que la Constitution avait restreint dans une certaine mesure devienne complet.

Au surplus, le Sénat qui fera son règlement intérieur déterminera lui-même le mode d'application de l'article du sénatus-consulte dont nous venons de vous faire connaître l'esprit.

Pour réaliser un désir souvent exprimé par beaucoup d'entre vous, le sénatus-consulte établit la publicité de vos séances. Il est bien que le public assiste à vos délibérations, il en comprendra mieux la valeur. En voyant dans cette enceinte tant d'hommes qui ont consacré leur vie au service du pays, tant d'hommes qui sont l'honneur de l'église, de l'armée, de la marine, de la magistrature, de la science, de l'administration, il acceptera avec plus de respect les résolutions que votre sagesse vous aura dictées.

§ 5.

Dans une assemblée délibérante placée en face des ministres, l'interpellation naît presque de la force des choses. Pour la plupart des cas, elle ne devrait constituer qu'une simple demande à laquelle le Gouvernement ne devrait aussi avoir à faire qu'une simple réponse.

C'est ainsi que dans bien des discussions elle peut se montrer.

Mais souvent aussi, par les sujets auxquels elle

s'applique, elle devient le terrain des luttes les plus vives; on l'entoure d'une sorte de solennité, et on cherche à en faire sortir d'importantes résolutions. Toutefois, l'interpellation n'en reste pas moins un moyen pour une assemblée d'être renseignée, ou de manifester son sentiment: aussi le projet vous propose-t-il d'appliquer dans le sens le plus large la pensée que l'Empereur a fait connaître dans son Message.

Tout membre du Sénat ou du Corps législatif aura donc le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement, et de proposer des ordres du jour motivés; mais comme des propositions contraires peuvent se produire, comme dans l'animation des débats la confusion peut naître, et qu'il importe qu'il n'y ait jamais de surprise, lorsque l'ordre du jour pur et simple, qui dans toutes les assemblées a toujours la priorité, aura été écarté, le renvoi à une commission de l'ordre du jour motivé sera de droit, quand il sera demandé par le Gouvernement.

§ 6.

La question des amendements a été déjà plus d'une fois soulevée et tranchée différemment par divers actes constitutionnels. Malgré de nouvelles facilités, la procédure présente encore des complications, entraîne des lenteurs ; enfin l'impossibilité de mettre en délibération l'amendement rejeté par le Conseil d'État, enlève au Corps législatif la faculté d'introduire dans la loi la disposition qu'il peut croire répondre le mieux à son opinion.

Le projet de sénatus-consulte contient une innovation considérable que nous avons déjà indiquée. Il n'appelle le Conseil d'État qu'à *donner son avis* sur les amendements non acceptés par le Gouvernement. Le Corps législatif prononce ensuite définitivement.

Sans doute le Conseil d'État avait conservé jusqu'ici un droit que la Constitution lui avait donné, mais depuis que les ministres sont appelés aux Chambres, l'exercice de ce droit devenait délicat. C'est par des rapports constants entre les commissions et les membres du Gouvernement que les difficultés s'aplanissent, que les transactions s'opèrent; il est préférable que rien ne vienne retarder cet accord.

Le sénatus-consulte veut toutefois que le Conseil d'État soit nécessairement appelé à donner *son avis* lorsque l'amendement n'est pas accepté par le Gouvernement. Cette prescription a pour but de faire connaître, dans l'espèce de conflit élevé entre les ministres et la commission ou l'auteur de l'amendement, l'opinion des hommes éclairés qui ont préparé le projet. Pour les lois compliquées où les antinomies peuvent si facilement se produire, une pareille intervention sera toujours précieuse.

§ 7.

Les articles relatifs au droit du Corps législatif de faire son règlement intérieur et d'élire son Bureau, au vote du budget par chapitre, et à la nécessité d'une loi pour rendre obligatoires les modifications apportées à l'avenir aux tarifs de

douanes et de postes, par des traités internationaux, ainsi que l'article relatif au règlement des rapports des grands Corps de l'État avec l'Empereur s'expliquent d'eux-mêmes.

Telles sont, messieurs les Sénateurs, les réformes que nous avons l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Elles augmentent dans une large mesure les attributions du Sénat et du Corps législatif. Envisagées dans leur ensemble, elles constituent un acte considérable que le Gouvernement fait avec résolution, voulant ainsi répondre aux vœux du pays.

C'est au surplus, messieurs, un beau et grand spectacle de voir un peuple qui peut, malgré la véhémence de bien des passions, transformer sans secousse ses institutions constitutionnelles.

Mais, ne l'oublions pas, si, comme l'a dit le Message, le Chef de l'État abandonne certaines de ses prérogatives, « *les modifications proposées sont le développement naturel de celles qui ont été successivement apportées aux constitutions de l'Empire, et elles doivent laisser intactes les prérogatives que le peuple a plus explicitement confiées à l'Empereur, et qui sont les conditions essentielles d'un pouvoir, sauvegarde de l'ordre et de la société.* » (Marques d'approbation.)

PROJET DE SÉNATUS-CONSULTE

ARTICLE PREMIER.

L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois.

ART. 2.

Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.

Ils délibèrent en Conseil sous sa présidence.

Ils sont responsables.

Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

ART. 3.

Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif.

Ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblée, et doivent être entendus lorsqu'ils le demandent.

ART. 4.

Les séances du Sénat sont publiques. La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.

Le Sénat fait son règlement intérieur.

ART. 5.

Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif.

Il peut, dans tous les cas, par une résolution motivée, s'opposer à la promulgation d'une loi.

ART. 6.

Le Corps législatif fait son règlement intérieur.

A l'ouverture de chaque session, il nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.

Il nomme ses questeurs.

ART. 7.

Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement.

Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.

Le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit, quand il est demandé par le Gouvernement.

ART. 8.

Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi, et communiqué au Gouvernement.

Lorsque le Gouvernement n'accepte pas l'amendement, le Conseil d'État donne son avis; le Corps législatif prononce ensuite définitivement.

ART. 9.

Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles.

Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.

ART. 10.

Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de postes par des traités in-

ternationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi.

Art. 11.

Les rapports du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat avec l'Empereur et entre eux, sont réglés par un décret impérial.

Art. 12.

Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent sénatus-consulte, et notamment celles des articles 6 (2e paragraphe), 8, 13, 24 (2e paragraphe), 26, 40, 43, 44 de la Constitution, et 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

Signé à la minute :

Pr. de Chasseloup-Laubat, Duvergier, maréchal Vaillant, Magne, de Forcade, amiral Rigault de Genouilly, Gressier, prince de La Tour d'Auvergne, Bourbeau, Alfred Le Roux.

Par décret en date du 31 juillet, LL. EEx. MM. Duvergier, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes; le maréchal Vaillant, ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-arts; Magne, ministre des finances; de Forcade La Roquette, ministre de l'intérieur; le maréchal Niel, ministre de la guerre; l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; Gressier, ministre des travaux publics; le prince de La Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique, et Alfred Le Roux, ministre de l'agriculture et du commerce, sont désignés, pour soutenir devant le Sénat, conjointement avec les autres personnes désignées par l'article 33 du décret du 5 février 1867, la discussion du projet de sénatus-consulte.

NOMENCLATURE

ANNEXÉE AU PROJET DE SÉNATUS-CONSULTE

BUDGET ORDINAIRE.

DETTE PUBLIQUE ET DOTATIONS

DETTE CONSOLIDÉE.

Chapitres.

1. Rentes 4 1/2 pour 100.
2. Rentes 4 pour 100.
3. Rentes 3 pour 100.

CAPITAUX REMBOURSABLES A DIVERS TITRES.

4. Intérêts de capitaux de cautionnements.
5. Intérêts de la dette flottante du Trésor.
6. Rachat des péages du Sund et des Belts (*Convention du* 28 *septembre* 1857).
7. Redevances annuelles envers l'Espagne pour délimitation de la frontière des Pyrénées (*Traité du* 2 *décembre* 1856).

DETTE VIAGÈRE.

8. Rentes viagères d'ancienne origine.
9. Rentes viagères pour la vieillesse.
10. Pensions des grands fonctionnaires de l'Empire (*Loi du* 17 *juillet* 1856).

11. Pensions de la Pairie et de l'ancien Sénat.
12. Pensions civiles (*Loi du 22 août* 1790).
13. Pensions à titres de récompense nationale.
14. Pensions militaires.
15. Pensions ecclésiastiques.
16. Pensions de donataires dépossédés.
17. Pensions civiles (*Loi du* 9 *juin* 1853).
18. Secours aux pensionnaires de l'ancienne Liste civile.
19. Pensions et indemnités viagères de retraite aux employés des anciennes Listes civiles et du Domaine privé du dernier règne.
20. Anciens dotataires du Mont-de-Milan (*Décret impérial du* 18 *décembre* 1861).
21. Annuités à la Caisse des dépôts et consignations pour le service des pensions aux anciens militaires de la République et de l'Empire (*Loi du* 5 *mai* 1869).

DOTATIONS ET DÉPENSES DES POUVOIRS LÉGISLATIFS.

22. Liste civile de l'Empereur.
23. Dotations des Princes et Princesse de la Famille impériale.
24. Dotation du Sénat.
25. Dépenses administratives du Sénat.
26. Dépenses administratives du Corps législatif et indemnités des Députés.
27. Supplément à la dotation de la Légion d'honneur.

SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES CULTES.

Service de la Justice.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Administration centrale. — Matériel.
3. Conseil privé. — Traitement des membres.
4. Traitement du ministre présidant le Conseil d'État. — Personnel du Conseil d'État.
5. Conseil d'État. — Matériel.
6. Conseil du sceau des titres.
7. Cour de cassation.
8. Cours impériales.
9. Cours d'assises.
10. Tribunaux de première instance.
11. Tribunaux de commerce.
12. Tribunaux de police.
13. Justices de paix.
14. Service de la justice française en Algérie.
15. Frais de justice criminelle en France et en Algérie, et frais de statistiques.
16. Dépenses diverses. — Secours temporaires.
17. Dépenses des exercices périmés.
18. Dépenses des exercices clos.

Imprimerie Impériale.

(Chapitre unique).

Service des Cultes.

1. Personnel des bureaux des cultes.
2. Matériel des bureaux des cultes.
3. Cardinaux, archevêques et évêques.
4. Vicaires généraux, chapitres et clergé paroissial.
5. Chapitre de Saint-Denis et chapelains de Sainte-Geneviève.
6. Bourses des séminaires catholiques.
7. Pensions ecclésiastiques et secours personnels.
8. Secours annuels à divers établissements religieux.
9. Service intérieur des édifices diocésains.
10. Entretien des édifices diocésains.
11. Secours pour travaux concernant les églises et presbytères.
12. Dépenses diverses et accidentelles; frais de passage.
13. Personnel des cultes protestants.
14. Subvention au directoire général de la confession d'Augsbourg.
15. Personnel du culte israélite.
16. Secours pour les édifices des cultes protestants et israélite.
17. Dépenses des exercices périmés.
18. Dépenses des exercices clos.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Administration centrale.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.

Traitements des agents du service extérieur.

3. Traitements des agents politiques et consulaires.
4. Traitements des agents en inactivité.

Dépenses variables.

5. Frais d'établissement.
6. Frais de voyages et de courriers.
7. Frais de service.
8. Présents diplomatiques.
9. Indemnités et secours.
10. Dépenses secrètes.
11. Missions et dépenses extraordinaires et dépenses imprévues.
12. Frais de location et charges accessoires de l'hôtel affecté à la résidence de l'ambassade ottomane.
13. Subvention accordée à l'émir Abd-el-Kader et frais accessoires de son séjour à Damas.
14. Subvention au fonds commun des chancelleries consulaires.
15. Dépenses des exercices périmés.
16. Dépenses des exercices clos.

Chancelleries consulaires.

(Chapitre unique).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Administration centrale.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel et dépenses diverses des bureaux.

Administration générale.

3. Traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des départements.
4. Abonnements pour frais d'administration des préfectures et sous-préfectures.
5. Inspections générales administratives.
6. Dépenses générales de la garde nationale.

Service télégraphique.

7. Personnel des lignes télégraphiques.
8. Matériel des lignes télégraphiques.

Sûreté publique.

9. Dépenses des commissariats de l'émigration.
10. Traitements et indemnités des commissaires de police et inspecteurs de la librairie.
11. Subvention à la ville de Paris pour la police municipale.
12. Frais de police de l'agglomération lyonnaise.
13. Dépenses secrètes de sûreté publique.

Prisons.

14. Dépenses ordinaires et frais de transport des détenus.
15. Remboursement sur le produit du travail des condamnés.

Subventions et secours.

16. Fonds de subvention créé en favenr des départements par la loi du 18 juillet 1866.
17. Subventions aux établissements généraux de bienfaisance.
18. Secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance.
19. Secours personnels à divers titres; frais de rapatriement, etc.
20. Secours aux réfugiés étrangers.
21. Dépenses du matériel des cours impériales; frais d'occupation du Palais de justice de Paris par la Cour de cassation.
22. Subventions pour construction de ponts sur les chemins vicinaux.
23. Dépenses des exercices clos.
24. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.

MINISTÈRE DES FINANCES.

SERVICE GÉNÉRAL.

Administration centrale des finances.

28. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.

29. Matériel de l'administration centrale.
30. Dépenses diverses.

Monnaies et médailles.

31. Personnel.
32. Matériel.
33. Dépenses diverses.

Exercices clos et périmés.

34. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.
35. Dépenses des exercices clos.

Cour des comptes.

36. Personnel.
37. Matériel et dépenses diverses.

Service de trésorerie.

38. Frais de trésorerie.
39. Traitements et émoluments des trésoriers payeurs généraux et des receveurs des finances.

Service spécial de la fabrication des monnaies et des médailles.

(Chapitre unique).

BUDGET SPÉCIAL DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT.

1. Annuités diverses.
2. Garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer.
3. Sommes à employer en rachat de rentes.

MINISTÈRE DE LA GUERRE ET GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE.

Dépenses du ministère de la guerre.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale
3. Dépôt général de la guerre.
4. États-majors.
5. Gendarmerie.
6. Solde et prestations en nature.
7. Habillement et campement.
8. Lits militaires.
9. Transports généraux.
10. Recrutement et réserve.
11. Garde nationale mobile.
12. Justice militaire.
13. Remonte générale et harnachement.
14. Établissements et matériel de l'artillerie.
15. Établissements et matériel du génie.
16. Écoles impériales militaires.
17. Invalides de la guerre.
18. Solde de non activité, solde et traitement de réforme.
19. Secours.
20. Dépenses secrètes.
21. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.
22. Dépenses des exercices clos.

Caisse de la dotation de l'armée.

(Chapitre unique).

Dépenses du gouvernement général de l'Algérie.

1. Administration centrale. — Personnel.
2. Administration centrale. — Matériel.
3. Expositions, missions, établissements scientifiques, secours et récompenses.
4. Administration provinciale.
5. Prisons.
6. Service télégraphique.
7. Commandement et administration des populations arabes.
8. Services financiers.
9. Services maritime et sanitaire.
10. Colonisation.
11. Topographie.
12. Travaux publics.
13. Dépenses secrètes.
14. Dépenses des exercices périmés.
15. Dépenses des exercices clos.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

Service général.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.
3. Dépôt des cartes et plans de la marine.

4. États-majors et équipages à terre et à la mer (*Personnel naviguant*).
5. Troupes.
6. Corps entretenus et agents divers (*Personnel non naviguant*).
7. Maistrance, gardiennage et surveillance.
8. Hôpitaux.
9. Vivres.
10. Salaires d'ouvriers.
11. Approvisionnements généraux de la flotte. { 1re partie. — Constructions navales. / 2e partie. — Artillerie.
12. Travaux hydrauliques et bâtiments civils.
13. Poudres.
14. Justice maritime.
15. École navale, boursiers et pupilles de la marine.
16. Frais généraux d'impression et achat de livres.
17. Frais de passage, de rapatriement, de pilotage; dépenses diverses et ostréiculture.
18. Traitements temporaires.
19. Chiourmes.

Service colonial.

20. Personnel civil et militaire aux colonies.
21. Matériel civil et militaire aux colonies.
22. Service pénitentiaire.
23. Subvention au service local des colonies.
24. Dépenses des exercices périmés.
25. Dépenses des exercices clos.

Caisse des invalides de la marine.

(Chapitre unique).

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.
3. Inspecteurs généraux de l'instruction publique.
4. Services généraux de l'instruction publique.
5. Administration académique.
6. École normale supérieure.
7. Facultés.
8. Bibliothèque de l'Université.
9. Encouragements aux membres du corps enseignant et souscription aux ouvrages classiques.
10. Institut impérial de France.
11. Académie de médecine.
12. Collége de France.
13. Muséum d'histoire naturelle.
14. Établissements astronomiques.
15. École des langues orientales vivantes; bibliothèque et musée d'Alger.
16. École des Chartes.
17. École d'Athènes.
18. Bibliothèque impériale (*Dépenses ordinaires*).
19. Bibliothèque impériale (*Confection de catalogues*).
20. Bibliothèques publiques.
21. Sociétés savantes.
22. Subvention au *Journal des Savants*.
23. Souscriptions scientifiques et littéraires.

24. Encouragements aux savants et gens de lettres.
25. Voyages et missions scientifiques.
26. Recueil et publication de documents inédits de l'histoire de France.
27. Frais généraux de l'instruction secondaire.
28. Lycées impériaux et colléges communaux.
29. Bourses impériales et dégrèvements.
30. Inspection des écoles primaires.
31. Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les fonds généraux de l'État.
32. Dépenses des exercices clos.
33. Dépenses des exercices périmés.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel et dépenses diverses des bureaux de l'administration centrale.
3 Frais généraux, secours, etc.
4. Écoles impér ales vétérinaires.
5. Encouragements à l'agriculture et au drainage; enseignement professionnel.
6. Conservatoire et écoles des arts et métiers.
7. Encouragements aux manufactures et au commerce.
8. Subvention à la caisse d'assurances en cas d'accidents, créée par la loi du 11 juillet 1868.

9. Encouragements aux pêches maritimes.
10. Poids et mesures.
11. Entretien des établissements thermaux appartenant à l'État; subventions aux établissements particuliers d'eaux minérales.
12. Établissements et service sanitaires.
13. Visite annuelle des pharmacies, drogueries, etc.
14. Secours aux colons de Saint-Domingue, réfugiés de Saint-Pierre et Miquelon et du Canada.
15. Dépenses d'exercices clos.
16. Dépenses d'exercices périmés non frappées de déchéance.

École centrale des arts et manufactures.
(Chapitre unique).

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel et dépenses diverses des bureaux de l'administration centrale.
3. Personnel du corps des ponts et chaussées.
4. Personnel des sous-ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées.
5. Personnel du corps des mines; enseignements et écoles.
6. Personnel des garde-mines.
7. Personnel des officiers et maîtres de port du service maritime.
8. Personnel des agents attachés à la surveillance de la pêche fluviale.

9. Frais généraux, secours, etc.
10. Établissements thermaux appartenant à l'État.
11. Routes et ponts (*Travaux ordinaires*).
12. Navigation intérieure (rivières) (*Travaux ordinaires*).
13. Navigation intérieure (canaux) (*Travaux ordinaires*).
14. Ports maritimes, phares et fanaux (*Travaux ordinaires*).
15. Études et subventions pour travaux d'irrigation, de desséchement, de curage et de drainage.
16. Subventions applicables aux travaux à exécuter par voie de concession de péage et au rachat de concessions.
17. Matériel des mines.
18. Annuités aux compagnies concessionnaires de chemins de fer.
19. Dépenses d'exercices clos.
20. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.

MINISTÈRE DE LA MAISON DE L'EMPEREUR ET DES BEAUX-ARTS.

1. Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.
3. Personnel des Archives de l'Empire.
4. Matériel des Archives de l'Empire.
5. Asile de Saverne (*Service intérieur*).
6. Établissements des beaux-arts.

7. Ouvrages d'art et décoration d'édifices publics.
8. Fête du 15 août.
9. Exposition des œuvres des artistes vivants.
10. Théâtres impériaux, subventions, etc.
11. Souscriptions.
12. Encouragements et secours aux auteurs dramatiques, aux artistes, etc.
13. Monuments historiques.
14. Personnel des bâtiments civils.
15. Entretien des bâtiments civils.
16. Constructions et grosses réparations.
17. Haras et dépôts d'étalons.
18. Remonte des haras et encouragements.
19. Dépenses des exercices périmés.
20. Dépenses des exercices clos.

Légion d'honneur.
(Chapitre unique)

FRAIS DE RÉGIE, DE PERCEPTION ET D'EXPLOITATION DES IMPOTS ET REVENUS PUBLICS.

Ministère des finances.

ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

§ 1er. — *Service administratif des contributions directes et autres taxes dans les départements.*

40. Personnel.
41. Dépenses diverses.

§ 2. — *Cadastre.*

42. Frais d'arpentage et d'expertise. — Dépenses à la charge du budget de l'État.
43. Frais de mutations cadastrales.

§ 3. — *Frais de perception des contributions directes et autres taxes.*

44. Remises aux percepteurs ; indemnités aux porteurs de contraintes et frais judiciaires.
45. Secours aux percepteurs réformés, aux veuves et orphelins de percepteurs.

ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT, DES DOMAINES ET DU TIMBRE.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

46. Personnel.
47. Matériel.
48. Dépenses diverses.

ADMINISTRATION DES FORÊTS.

Service administratif et de surveillance dans les départements.

49. Personnel.
50. Matériel.
51. Dépenses diverses.

ADMINISTRATION DES DOUANES.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

52. Personnel.

53. Matériel.
54. Dépenses diverses.
55. Dépenses du service des douanes en Algérie.

ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

56. Personnel.
57. Matériel.
58. Dépenses diverses.
59. Avances recouvrables.

ADMINISTRATION DES MANUFACTURES DE L'ÉTAT (TABACS ET POUDRES A FEU).

Frais de régie et d'exploitation dans les départements.

60. Personnel.
61 Matériel.
62. Dépenses diverses.
63. Avances recouvrables.
64. Achats et transports.
65. Dépenses du service des tabacs en Algérie.

ADMINISTRATION DES POSTES.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

66. Personnel.
67. Matériel.
68. Dépenses diverses.
69. Subventions.

REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS, NON-VALEURS, PRIMES ET ESCOMPTES.

70. Dégrèvements et non-valeurs sur les taxes perçues en vertu de rôles.
71. Remboursements sur produits indirects et divers.
72. Répartitions de produits d'amendes, saisies et confiscations attribués à divers.
73. Primes à l'exportation de marchandises.
74. Escomptes sur divers droits.

BUDGET DES DÉPENSES SUR RESSOURCES SPÉCIALES.

Ministère de l'intérieur.

Service départemental.

1. Dépenses ordinaires.
2. Dépenses extraordinaires.

Service du Journal officiel.

3. Frais de rédaction et d'administration du *Journal officiel.*

Ministère des finances.

Contributions directes, taxes perçues en vertu de rôles spéciaux d'impositions extraordinaires départementales et communales.

1. Rôles spéciaux. — Impression et confection.
2. Avertissements — Impression et expédition.

3. Frais de distribution du premier avertissement.
4. Frais d'arpentage et d'expertise (*Cadastre*).
5. Restitutions et non-valeurs (*Contributions directes*).

Ministère de la guerre et Gouvernement général de l'Algérie.

Dépenses du gouvernement général de l'Algérie.

1. Administration centrale.
2. Colonisation et topographie.
3. Travaux publics.

Ministère de l'instruction publique.

1. Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les fonds départementaux.
2. Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les produits spéciaux des écoles normales primaires.

Ministère de l'agriculture et du commerce.

1. Secours spéciaux pour pertes matérielles et événements malheureux.
2. Frais de surveillance des sociétés et établissements divers.

Ministère des travaux publics.

1. Contrôle et surveillance des chemins de fer concédés.
2. Frais de surveillance de sociétés et établissements divers.

M. LE PRÉSIDENT Le Sénat donne acte à M. le garde des sceaux de sa communication.

Le projet de sénatus-consulte sera imprimé et distribué, ainsi que l'exposé des motifs.

Je propose au Sénat, vu l'importance du projet qui vient d'être présenté, de fixer à dix le nombre des membres de la commission chargée de l'examiner. (*Adhésion unanime.*)

Le Sénat veut-il dès à présent fixer le jour de la réunion des bureaux pour la nomination de la commission ? (*Oui! Oui!*)

Voix diverses. A demain ! — A jeudi ! —A mercredi !

M. LE PRÉSIDENT. Je propose au Sénat de choisir entre mercredi et jeudi.

Plusieurs Sénateurs. Jeudi !

M. LE PRÉSIDENT. Je vais mettre aux voix le jour le plus éloigné.

Le Sénat, consulté, décide que les bureaux se réuniront jeudi.

M. LE PRÉSIDENT. Le Sénat se réunira donc dans ses bureaux jeudi, à deux heures.

Un grand nombre de Sénateurs. A une heure!

M. LE PRÉSIDENT. Puisque le Sénat paraît le désirer, la réunion aura lieu à une heure.

M. LE SÉNATEUR-SECRÉTAIRE lit un décret, en date du 31 juillet, chargeant, par délégation spéciale, MM. Duvergier, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes ; le maréchal Vaillant, ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-

arts; Magne, ministre des finances; de Forcade La Roquette, ministre de l'intérieur; le maréchal Niel, ministre de la guerre; l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; Gressier, ministre des travaux publcs; le prince de La Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique; Alfred Le Roux, ministre de l'agriculture et du commerce, de soutenir devant le Sénat, conjointement avec les autres personnes désignées par l'article 33 du décret du 5 février 1867, la discussion du projet de sénatus-consulte modifiant plusieurs articles de la Constitution.

M. le Président. Il n'y a plus rien à l'ordre du jour.

La prochaine séance générale sera fixée ultérieurement. MM. les Sénateurs seront convoqués à domicile. Je les invite de nouveau à se retirer dans les bureaux pour les constituer.

La séance est levée.

Le Président,

Signé : ROUHER.

Les Secrétaires,

Signé : CHAIX D'EST-ANGE,

Général comte de LA RUE,

SUIN.

Séance du mercredi 25 août 1869.

PRÉSIDENCE

DE S. EX. M. ROUHER.

SOMMAIRE. — Excuses. — Hommage, par Mme la marquise d'Escayrac de Lauture, de *Mémoires sur la Chine*, publiées par son fils, feu M. le comte d'Escayrac de Lauture. — Rapport par M. le premier président Devienne, sur le projet de sénatus-consulte portant modification de divers articles de la Constitution. — Incident sur la fixation du jour de la discussion : M. le vicomte de La Guéronnière.

La séance est ouverte à deux heures un quart.

S. A. I. le Prince Napoléon assiste à la séance.

LL. EEx. MM. Duvergier, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes; Magne, ministre des finances; l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; le prince de La Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique; et le marquis de Chasseloup-Laubat, ministre présidant le Conseil d'État, siégent au banc du Gouvernement.

M. SUIN, *l'un des secrétaires élus*, donne lecture du procès-verbal de la séance du 2 août.

Le procès-verbal est adopté.

M. LE GÉNÉRAL COMTE DE LA RUË, *l'un des secré-*

taires élus, fait connaître que M. le comte de Grossolles-Flamarens, retenu au Conseil général du Gers, M. Boittelle, S. Ém. le cardinal de Bonald et M. le général de Failly s'excusent de ne pouvoir assister à la séance d'aujourd'hui.

M. le Président. Mme la marquise douairière d'Escayrac de Lauture fait hommage au Sénat d'un livre intitulé *Mémoires sur la Chine*, publié par son fils, feu M. le comte d'Escayrac de Lauture.

Conformément aux précédents, des remercîments seront adressés à Mme la marquise d'Escayrac de Lauture, et le livre sera déposé à la bibliothèque du Sénat.

M. le général comte de La Ruë, *l'un des secrétaires élus*, fait connaître au Sénat le résultat du travail des bureaux, réunis les 2 et 5 août :

RÉUNION DU 2 AOÛT 1869.

1re ORGANISATION DES BUREAUX

1er Bureau.

M. Baroche, *président*.
M. Vuitry, *vice-président*.
M. d'Ariste, *secrétaire*.
M. Larrabure, *vice-secrétaire*.

2e Bureau.

S. G. Mgr Darboy, *président*.
S. Ex. le maréchal comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angély, *vice-président*.
M. Le Roy de Saint-Arnaud, *secrétaire*.
M. le comte François Clary, *vice-secrétaire*.

3e Bureau.

S. Ém. le cardinal de Bonnechose, *président.*
S. Ex le maréchal Canrobert, *vice-président.*
M. le comte de Salignac-Fénelon, *secrétaire.*
M. le baron de Ladoucette, *vice-secrétaire.*

4e Bureau.

M. le général vicomte de La Hitte, *président.*
M. Béhic, *vice-président.*
M. le duc de Padoue, *secrétaire.*
M. Lacaze, *vice-secrétaire.*

5e Bureau.

S. Ém. le cardinal Donnet, *président.*
M. le procureur général comte de Casabianca, *vice-président.*
M. Henri Chevreau, *secrétaire.*
M. Le Verrier, *vice-secrétaire.*

RÉUNION DU 5 AOÛT 1869.

COMMISSION

Chargée d'examiner le projet de sénatus-consulte portant modification des articles 6 (§ 2), 8, 13, 24 (§ 2), 26, 40, 43 et 44 de la Constitution, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

S. Ex. M. Rouher, Président du Sénat, *président de droit.*

MM.

1er Bureau. { Le procureur général Delangle.
Le premier président Devienne, *rapporteur.*

MM.

2e Bureau.	Boudet. De Maupas.
3e —	Quentin Bauchart, *secrétaire*. Le vicomte de La Guéronnière.
4e —	Béhic. Lacaze.
5e —	Le procureur général comte de Casabianca. Suin.

M. le Président. L'ordre du jour appelle le rapport de la commission chargée d'examiner le projet de sénatus-consulte portant modification de divers articles de la Constitution et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

La parole est à M. le premier président Devienne. (*Mouvement d'attention.*)

M. le premier président Devienne, *rapporteur*.

Messieurs les Sénateurs,

Vous aviez pu espérer que le rapport de votre commission vous serait présenté par notre Président, ou par M. le procureur général Delangle. Par des raisons diverses, ils ont décliné l'honneur de cette mission. Vous regretterez le caractère d'autorité et de supériorité de vues qu'ils eussent apporté dans un travail qui, pour eux, eût été facile.

L'importance de la décision que vous allez rendre n'a pas besoin d'être démontrée. En présence d'un sénatus-consulte qui modifie les pouvoirs de

tous les grands corps de l'État, votre commission s'est livrée à un travail approfondi; ses séances ont été longues et multipliées.

La réflexion et l'étude furent-elles, en effet, jamais plus nécessaires que lorsqu'il s'agit de toucher à cet inépuisable problème de la pondération des pouvoirs qui tente les esprits superficiels, mais que les hommes d'État n'abordent qu'avec une légitime hésitation ?

Aussi ce rapport ne peut-il vous retracer, même par aperçus, les études sur notre législation passée, sur celles des pays étrangers et sur les théories constitutionnelles qui ont été présentées à la commission par plusieurs de ses membres et par les auteurs des amendements. Sous peine de se laisser entraîner hors des justes limites, il doit se réduire à une froide analyse des décisions et des motifs qui les ont dictées.

La première réflexion que suggère la présentation du sénatus-consulte à bien des esprits, soit en France, soit au dehors, c'est que l'appel à votre action constituante se renouvelle bien souvent. Ces modifications si fréquemment répétées de la loi fondamentale donnent à nos institutions un air d'incertitude et à notre nation, dont la réputation de mobilité n'est pas récente [1], une apparence d'instabilité qui n'est pas sans dommage

1. Cœsar infirmitatem Gallorum veritus quod sunt in consiliis capiendis mobiles et novis plerumque rebus student....

Cœsar, *de Bello Gallico*.

pour notre pays et même pour la tranquillité de ceux qui nous entourent. D'ailleurs, l'expérience démontre que les peuples qui s'occupent plus de respecter leurs lois que de les changer sont les plus grands et les plus prospères. (*Très-bien !*)

Mais, il faut le reconnaître, la situation de la France est à cette heure toute exceptionnelle, le mouvement dans nos lois constitutionnelles est le résultat inévitable et logique des faits qui ont précédé l'établissement de l'Empire.

Lorsqu'après deux années de stériles ébranlements, après des luttes dans lesquelles le pays avait vu périr, en une journée, plus d'officiers généraux que dans ses plus grands combats ; au milieu des craintes de jours plus funestes encore, un peuple entier, la nation de 1789, de 1830 et de 1848 en était venue à recourir à la dictature ; était-il possible, au lendemain de cet aveu d'impuissance à contenir les excitations accumulées par soixante années d'émotions publiques, était-il possible de rouvrir sans délai l'arène des débats et des discussions, de faire appel à la liberté quand la licence était à peine réprimée, de rejeter ainsi le pays dans le trouble et dans les alarmes auxquelles il venait d'échapper ?

Personne n'en avait la pensée, et celui que la nation avait élu parce que son nom disait : Ordre et force, eût étrangement méconnu sa mission, si, déposant après quelques jours la dictature, il n'eût assez gardé de ses pouvoirs pour maintenir la paix publique si profondément compromise.

Le régime politique de 1852 était donc une nécessité, mais une nécessité passagère.

Sans doute, parmi ceux qui ont vu les mauvai-

ses journées, qui, par expérience, savent les angoisses des désordres civils et en redoutent avant tout et avec raison le retour, il en est qui auraient voulu la continuation de cet état d'apaisement par la force des lois, et qui auraient volontiers fait bien des sacrifices aux exigences de l'ordre et de la sécurité.

Mais, outre que les impressions, même les plus douloureuses, s'atténuent et s'effacent, et qu'il est surtout difficile de les faire comprendre aux générations nouvelles, une telle station dans l'immobilité est impraticable; les impossibilités surgissent de toutes parts. Jamais elles ne furent aussi grandes. Quand les rapports entre les nations civilisées se multiplient, chaque pays voit et touche les biens que possèdent ses voisins, ses émules, et leur porte envie. Or, la franchise de la parole et de la presse, la responsabilité des pouvoirs publics, la liberté légale, en un mot, sont des biens dont la possession peut être orageuse, mais auxquels une nation ne peut renoncer. C'est la grande voie de la civilisation où se pressent tous les peuples et dans laquelle, à plus d'un titre, la France a le droit de ne pas être dépassée. (*Approbation.*)

Ce n'est donc pas à rester dans l'immobilité, mais à en sortir heureusement que consiste chez nous le problème de la politique intérieure.

Le plus grand obstacle à sa solution, celui contre lequel nous nous heurtons depuis près d'un siècle, c'est la précipitation. Dans ce combat, comme dans tout autre, nous voulons triompher dès la première heure. Au premier pas, nous nous étonnons de n'être pas arrivés au but. Ceux

qui parlent de précautions, de prudence, sont traités d'adversaires, et les mots outrageants pour les qualifier sont de suite inventés. Au milieu de cette hâte, la toile à peine tissue de nos institutions se déchire, et nous recommençons la tâche avec la même ardeur et les mêmes fautes, mais aussi sans nous décourager.

Réussirons-nous mieux aujourd'hui ?

Entre ce nouvel essai et les précédents, il y a une différence capitale. Jusqu'ici, parmi nous comme ailleurs, les changements politiques ont été obtenus contre le pouvoir exécutif; l'établissement des franchises a toujours été une concession plus ou moins arrachée à l'autorité existante. Cette fois, au contraire, et c'est là une vérité qu'il faut proclamer sans relâche, parce qu'elle constitue un juste hommage pour le Chef de l'État et une espérance de succès pour le pays, cette fois, c'est le Souverain lui-même qui a donné le signal du mouvement et qui préside à sa marche.

Il y avait en 1860 des hommes qui réclamaient contre les lois de prudence de 1852, convaincus qu'était venu le moment d'un changement de législation politique. Mais telle n'était point la préoccupation générale, et l'ajournement de toute modification constitutionnelle était non-seulement possible, mais encouragée par d'excellents esprits. Le souvenir d'un passé récent, la prospérité du présent, tout autorisait à maintenir la situation, quand l'Empereur ouvrit, par une initiative toute personnelle, la voie dans laquelle il a depuis constamment marché, hâtant le pas, comme s'il craignait que la durée d'un règne

ne suffit pas à déblayer au profit de la liberté les décombres entassés par nos révolutions.

Nous ne pouvons dire quelle sera l'issue de cette entreprise. Mais, heureuse ou non, si l'histoire conserve quelque vérité, elle dira que Napoléon III inaugura seul le mouvement libéral, non-seulement sans contrainte, mais au milieu de résistances considérables, et à charge de cette ingratitude décourageante qui accueille dès le premier jour, chez nous, les actes les plus généreux du pouvoir vivant. (*Très-bien! Très-bien!*)

Vous savez la suite: au milieu des mêmes difficultés, l'Empereur vous a proposé et vous avez adopté successivement diverses mesures et notamment les lois sur la presse et sur les réunions publiques. Vous ne l'avez pas fait sans des appréhensions que de faux ou imprudents amis de la liberté se sont trop chargés de justifier.

Quoi qu'il en soit, le nouveau sénatus-consulte a paru à votre commission la continuation sage, opportune, nécessaire même, du progrès de politique intérieure entrepris par l'Empereur, et, en principe, elle vous en propose l'adoption.

Les motifs de cette détermination recevront un développement plus complet dans l'examen successif des articles et des amendements qu'elle présente à votre approbation.

L'article 1er est ainsi conçu :

« *L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois.* »

Deux observations ont été faites sur cet article : On a trouvé que sa rédaction rappelait inutilement

le droit d'initiative déjà existant pour l'Empereur, le plaçant à côté et dans la même phrase que le droit nouveau reconnu au Corps législatif; quant au fond même de la disposition, on a examiné s'il ne donnait pas à la chambre élue une action trop considérable.

Voici les réponses de votre commission à cette double objection. Quant à la forme, le sénatus-consulte veut que la situation des deux pouvoirs de l'Empereur et du Corps législatif soit clairement établie. Puisqu'en fait le droit d'initiative est le même pour les deux, il importe que cela soit manifeste pour tout le monde. La disposition qui atteint le plus nettement ce but est celle qu'a adoptée le premier article du sénatus-consulte.

Quant au fond de la proposition, au droit d'initiative en lui-même, c'est en effet pour le Corps législatif un droit considérable. Il est vrai qu'il n'était point réclamé et que le Message de l'Empereur du 12 juillet 1869 ne l'avait point mentionné, mais cette innovation, ou plutôt ce rappel d'une ancienne attribution de la chambre élue, est nécessaire pour compléter son action législative. Les droits d'amendement et d'interpellation ne peuvent le remplacer, on peut même dire qu'ils le rendent nécessaire.

En l'absence du droit d'initiative, celui d'amendement devient d'une application embarrassante. La limite entre l'innovation et la modification législative est souvent difficile à trouver. Le Sénat en aura un exemple dans la discussion même qui va s'ouvrir devant lui. D'un autre côté, le droit d'interpellation n'a guère été dans le passé qu'une querelle adressée aux personnes, une œuvre de

stratégie parlementaire; il sera peut-être souvent un appel à la popularité; c'est une arme trop commode, trop à la portée de toutes les mains; il est à craindre qu'elle ne s'affaiblisse par l'abus.

La présentation d'une loi est tout autre chose. Ce n'est plus là un incident qui pèse exclusivement sur la marche des délibérations, un instrument de passion ou d'intérêt parlementaire du moment; c'est l'appel à l'établissement d'une règle stable, dont l'influence ne s'exerce pas seulement sur la marche du Gouvernement, mais qui va trouver le citoyen chez lui, qui l'atteint dans sa personne, dans ses biens, dans ses droits. Cette présentation, que la sagesse des règlements a toujours entourée de précautions importantes, sollicite la méditation, appelle l'examen réfléchi et de son auteur et de ceux auxquels il s'adresse. C'est là un acte considérable, et si, comme toute chose humaine, il peut avoir des inconvénients, il est l'œuvre à la fois toute légitime et toute naturelle d'une patriotique assemblée.

D'ailleurs, les droits d'amendement et d'interpellation étaient des pas vers la puissance législative, l'initiative en est le terme. La pensée du sénatus-consulte, comme celle de la commission, est que l'heure est venue de ne rien laisser à faire pour que le Corps législatif ait l'entière possession des attributions qui, dans l'esprit de nos institutions, peuvent lui être conférées.

Art. 2. « *Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.*

« *Ils délibèrent en conseil sous sa presidence.*

« *Ils sont responsables.*

« *Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.* »

Cet article a appelé l'attention toute particulière de la commission. Elle a examiné avec soin les critiques dont il a été l'objet.

On a dit que la dépendance des ministres devant l'Empereur, et leur responsabilité devant les chambres, avaient quelque chose au premier abord d'incompatible, et qu'il était assez difficile de saisir l'intention et la nécessité de leur rapprochement dans le même article ; que l'opinion publique s'était émue de cette contradiction apparente, et que l'importance si grande de cette disposition avait en quelque sorte disparu et s'était effacée devant les termes dans lesquels elle s'était produite.

La commission, très-désireuse de faire cesser de telles préventions, a fait de nombreux essais d'autres rédactions pour rendre d'une manière plus explicite la pensée qui a dicté cet article. Mais, en définitive, il a été reconnu que les termes du projet devaient être conservés.

Voici les raisons qui justifient cette décision.

Pour bien se rendre compte des nécessités qui ont dicté la rédaction de l'article 2, il faut se détacher des préoccupations qu'ont répandues dans les esprits les constitutions précédentes, et notamment celles de 1814 et de 1830, sous l'exécution desquelles se sont formées chez nous les idées de la responsabilité ministérielle.

Sous ces législations, la personne du Souverain était mise en dehors de toute responsabilité. La constitution avait donc seulement à déclarer les

ministres responsables; tout était ainsi réglé, et le rappel du Chef de l'Etat dans une telle disposition était inutile.

Aujourd'hui, il en est autrement. L'Empereur n'a pas accepté cette fiction légale qui l'aurait déchargé de toute responsabilité. Il a voulu et veut encore être responsable devant la nation. C'est là une des règles fondamentales de notre établissement politique. Pour la mettre en action, l'article 13 de la Constitution disposait :

« Les ministres ne dépendent que du Chef de l'État; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du Gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux;.... »

Ainsi l'Empereur était seul en présence de la nation pour les actes de la politique générale. Les ministres ne pouvaient être recherchés que pour leurs actes individuels. C'est cette situation toute spéciale que le sénatus-consulte veut faire disparaître; il veut que les ministres soient responsables, non-seulement de leurs actes individuels, mais encore des mesures qu'ils ont résolues collectivement; en d'autres termes, que leur responsabilité soit absolue, qu'elle rentre dans les termes généraux des constitutions précédentes, et que l'exception introduite dans l'article 13 de la Constitution disparaisse; qu'on puisse, soit politiquement, soit autrement, leur demander compte à la fois et de leurs actes et de la direction de la politique générale.

Voilà la seule innovation que l'article 2 introduise, et il peut sembler au premier abord que rien n'était plus simple que d'adopter une rédac-

tion énonçant cette disposition nouvelle et conçue en ce sens : « Les ministres sont responsables ; la disposition de l'article 13 de la Constitution qui limite leur responsabilité à leurs actes individuels est rapportée. » Pourquoi ne s'est-on pas borné à une déclaration de cette nature? C'est que précisément, d'après les habitudes contractées sous les gouvernements passés, on aurait pu interpréter cette disposition en ce sens que, responsables sans limites, les ministres l'étaient désormais seuls, et que, suivant l'expression consacrée, ils couvraient complétement la personne du Souverain.

C'est ce que le sénatus-consulte n'entend point admettre, et c'est pour cela que, modifiant l'article 13 de la Constitution, il en répète tout ce qu'il n'entend point changer.

Les ministres continuent à dépendre du Chef de l'État par une triple raison : parce que cela existe ainsi par la nature des choses et sous toutes les formes de gouvernement ; parce que cela est plus nécessaire s'il est possible dans un système où le Souverain est responsable, sa responsabilité ne pouvant être engagée par des hommes sur lesquels il serait sans autorité ; parce qu'enfin telle est la volonté exprimée par le plébiscite dont les termes sont rappelés.

C'est pour consacrer d'une manière incontestable et explicite cette situation que le premier paragraphe de l'article du projet répète les termes de la Constitution : *Les ministres ne dépendent que de l'Empereur*, et ajoute que le Chef de l'État préside le Conseil.

La pensée de l'article 2 et le but de sa rédac-

tion sont donc de bien établir la situation que voici : en ce qui concerne le Souverain, rien n'est changé ; il conserve toute sa responsabilité devant la nation. Le sénatus-consulte n'institue pas cela, il le rappelle. Ce qu'il établit, c'est la responsabilité collective et politique des ministres. Là est toute l'innovation.

Le sens de l'article 2, ainsi bien déterminé, l'innovation qu'il consacre est facile à justifier.

Dans le système de détail de la Constitution de 1852, les ministres ne paraissaient pas dans les assemblées, c'était le Conseil d'État qui seul y représentait le Gouvernement; il eût été bien difficile de comprendre que les ministres fussent responsables devant les chambres, exposés à y recevoir des remontrances sans pouvoir y présenter leurs explications et leur défense. Aussi l'article 13 de la Constitution ne leur imposait qu'une responsabilité qu'on peut appeler administrative.

A cette heure, les dispositions introduites par l'Empereur ont successivement placé devant le Sénat et le Corps législatif quelques ministres, puis enfin tous. Ainsi qu'il a été dit bien des fois : la responsabilité ministérielle a été créée dès lors en fait. Le système de gouvernement qu'ils mettaient en action pouvait être attaqué devant eux et blâmé malgré leur justification Leur situation était exactement celle des ministres politiquement responsables. Le sénatus-consulte ne fait, sous ce rapport, que consacrer un fait accompli.

Ces considérations, qui justifient l'article 2 du sénatus-consulte, repoussent par là même l'amen-

dement proposé par l'honorable M. Rouland, et qui était ainsi conçu :

« Supprimer l'article 2, du projet et laisser intact l'article 13 de la Constitution. »

Mais l'auteur de cette contre-proposition ajoutait :

« Si l'article 2 du projet de sénatus-consulte est maintenu, ajouter à sa rédaction la clause suivante :

« Le présent article du sénatus-consulte ne sera exécutoire que sous la condition de sa ratification par un plébiscite. »

La commission vous propose le rejet de cette disposition subsidiaire, comme celui de la proposition première. On ne saisit pas facilement pourquoi un plébiscite serait nécessaire pour cet article du sénatus-consulte spécialement. La Constitution réglait la responsabilité des ministres d'après leur situation telle qu'elle existait. Ils ne pouvaient agir qu'isolément, ils n'étaient responsables que de leurs faits individuels. Aujourd'hui, ils délibèrent en conseil, ils se présentent devant le pouvoir délibérant; le cercle de leur action s'étend et nécessairement aussi celui de leur responsabilité. Nous l'avons déjà dit, la seule innovation de l'article 2 consiste à légaliser un fait accompli.

Rien ne rentre mieux dans l'esprit de l'article 27 de la Constitution que la disposition de l'article 2 du sénatus-consulte; c'est une règle qui accompagne des faits nouveaux, lesquels n'ont pas pu être prévus par la Constitution. Les sénatus-

consultes sont spécialement destinés à y pourvoir.

Cette partie de l'amendement est évidemment le résultat de cette préoccupation déjà signalée, qui entraîne à supposer que la responsabilité des ministres efface celle du Chef de l'État; règle fondamentale qui, en effet, ne pouvait être abolie que par un appel au plébiscite.

L'article 3 est ainsi conçu :

« *Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif.*

« *Ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblée, et doivent être entendus lorsqu'ils le demandent.* »

En admettant les ministres dans le Corps législatif, cette disposition établit entre le Gouvernement et l'assemblée des rapports plus immédiats. Elle permet dans les bureaux des éclaircissements et des explications rapides, qui hâtent le travail et empêchent de naître des difficultés reconnues plus tard sans valeur.

D'un autre côté, elle complète la responsabilité politique des ministres devant la chambre en les mettant constamment en présence des chefs de l'opposition qu'ils y trouvent. Ceux-ci ne peuvent légitimement attaquer la pensée ministérielle qu'à charge d'être prêts à en substituer une autre et à prendre à leur tour la charge du pouvoir.

C'est là une des conditions des gouvernements de discussion. Quelques esprits trouvent un danger dans cette espèce de compétition et dans la part que peuvent y prendre l'ambition personnelle et l'intrigue des passions politiques. Mais ces

choses subsistent alors même que les dispositions légales ne semblent pas les favoriser; seulement, elles n'ont pas une issue régulière. Il faut laisser aux gouvernements libres leur marche naturelle. En refusant sa place à l'opposition constitutionnelle, on agrandit celle des passions subversives et on devient sans le vouloir leur complice.

Votre commission est unanime pour vous proposer l'adoption de l'article 3. Dans la rédaction, elle demande à substituer à ces mots : *lorsqu'ils le demandent*, ceux-ci : *toutes les fois qu'ils le demandent*. Cette modification sans importance a été suggérée par le souvenir de contestations qui s'étaient élevées sur le sens absolu de l'ancienne rédaction.

Art. 4. « *Les séances du Sénat sont publiques. La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.*

« *Le Sénat fait son règlement intérieur.* »

Cette disposition n'a point rencontré de contradicteur. La commission a pensé qu'elle était en harmonie avec l'esprit même de notre système politique, dont la publicité est le principal caractère; que l'importance de nos discussions, le consciencieux travail de nos bureaux dont témoignent les rapports apportés à cette tribune, les débats même que le nouveau sénatus-consulte rendra plus importants et qui ouvriront une voie plus large au zèle des membres de cette assemblée, tout cela produira sur le public un effet heureux. Les pages du *Journal officiel* effrayent la plupart des lecteurs quand il ne s'agit pas

d'une question actuelle et brûlante. Mais celui qui, amené par la curiosité, assiste à une sérieuse discussion, emporte une impression qu'il répand autour de lui. Il se forme ainsi, par une action lente mais certaine, une respectueuse déférence pour une assemblée qui veille avec un patriotisme éclairé et soutenu sur les intérêts du pays. L'autorité de ses décisions va croissant, la dignité de ses membres s'en augmente, et le pays y trouve un élément de confiance et de stabilité.

La commission a adopté la rédaction de cet article, qui remplace le paragraphe 5 du sénatus-consulte du 2 février 1851. L'intention de ce changement est d'établir que la demande de cinq membres suffit pour que le comité secret se forme, et que le Sénat, après avoir entendu les auteurs de la proposition, décide si le secret doit être maintenu, ou au contraire la publicité rétablie. Les motifs de cette manière de procéder sont faciles à saisir; ceux qui demandent le comité secret, par suite de considérations dont ils rendent l'assemblée juge, perdraient toute l'utilité de leur réclamation, s'ils étaient obligés d'expliquer d'abord publiquement les faits et les motifs qui dictent leur proposition.

Art. 5. « *Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif.*

« *Il peut, dans tous les cas, par une résolution motivée, s'opposer à la promulgation d'une loi.* »

Cet article ne contient en réalité qu'une inno-

vation, elle est énoncée par ces mots : *dans tous les cas*, contenus au deuxième paragraphe. Aujourd'hui, le Sénat ne peut s'opposer à la promulgation des lois que dans des cas déterminés par l'article 1er du sénatus-consulte du 14 mars 1867[1]. L'article généralise ce droit.

En présence de toutes les légitimes extensions que le projet donne aux pouvoirs de l'Assemblée législative, c'est la seule qui soit donnée à ceux du Sénat.

Dans la législation actuelle, il avait la faculté de remettre la loi à une session suivante ; mais alors, si elle lui était de nouveau présentée, il devait en ordonner la promulgation, à moins qu'il n'y trou-

---

1. Sénatus-consulte du 14 mars 1867 :

« Le Sénat s'oppose à la promulgation :

« 1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature ;

« 2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire.

« Le Sénat peut, en outre, avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi, décider, par une résolution motivée, que cette loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif

« Cette nouvelle délibération n'aura lieu que dans une session suivante, à moins que le Sénat n'ait reconnu qu'il y a urgence.

« Lorsque, dans une seconde délibération, le Corps législatif a adopté la loi sans changements, le Sénat, saisi de nouveau, délibère uniquement sur la question de savoir s'il s'oppose ou non à la promulgation de la loi, conformément aux nos 1 et 2 du présent article. »

vât quelque disposition contraire à des principes bien généraux et dont l'application était laissée à son arbitraire.

Dans la situation nouvelle, il aura, dans tous les cas, la faculté non-seulement de demander des modifications à la loi, mais encore de la rejeter.

On a affecté de montrer ce droit comme très-considérable et comme vous donnant une trop grande autorité. Les alarmes qui représentent le Sénat comme arrêtant les lois au passage, se mettant à chaque instant en travers des volontés de la nation ; ces alarmes sont vaines. Les assemblées n'ont pas une telle puissance. A cette heure, plus que jamais, elles n'ont de pouvoir qu'autant qu'elles s'appuient sur le sentiment public. Le Sénat a plus besoin que tout autre de cet appui, sa mission est de faire appel à la réflexion. L'exercice du droit absolu de rejet, qui lui est conféré, doit être et sera bien rare. S'il vient à se réaliser, c'est que, loin de marcher contre le mouvement des esprits, le Sénat sentira alors à côté de lui une pression bien vive de l'opinion publique.

Quant aux conflits à redouter, la disposition n'a donc pas l'importance qu'on cherche à lui donner, mais elle en a une grande à un autre point de vue. La raison commune n'admet pas une délibération et une discussion sans sanction. Un corps comme le Sénat, qui délibère et résout sans avoir en définitive le droit de dire un *non* effectif, perd à la fois et le respect et même l'attention publique. Dût-il ne jamais user de cette *ultima ratio*, il importe qu'elle soit à sa disposition. Dans ce pays

de la logique, c'est là une condition indispensable à l'autorité morale et à la dignité d'une assemblée quelle qu'elle soit.

Mais, dit-on, le Sénat devient ainsi un Corps législatif pour une part.

Le Sénat reste ce qu'il doit être; il reste pouvoir de contrôle, de temporisation, de modération. Il n'a pas l'initiative des lois, il ne peut rien y introduire de son autorité; il peut conseiller, ralentir, suspendre : c'est la mission de toutes les assemblées qui, dans les gouvernements libres, ont une situation analogue à la sienne. Mais, pour remplir ce devoir, pour répondre à l'utilité qu'on est en droit de lui demander, il a plus que tout autre besoin d'ascendant moral, — on pourrait dire de prestige, — et tout ce qui lui en donne est un bien pour la sage conduite et la discussion profitable des grandes affaires du pays.

Sur cet article, deux amendements ont été présentés par les honorables président Bonjean et comte de Sartiges.

Ils sont ainsi conçus :

Amendement présenté par M. Bonjean.

Article premier.

« La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif.

« L'initiative des lois appartient à l'Empereur, *au Sénat* et au Corps législatif.

« En cas de dissentiment entre les deux assemblées sur un projet de loi, la question, objet de

ce dissentiment, est soumise à l'examen d'une commission de quinze Sénateurs et de quinze députés, désignés par les assemblées dont ils sont membres.

« Sur le rapport de ses commissaires, chaque assemblée délibère de nouveau.

« Le projet qui, après cet essai de conciliation, n'obtient pas la majorité dans l'une et l'autre assemblée, ne peut être représenté au plus tôt que dans la session suivante.

Art. 2.

« Les modifications à la Constitution, autres que celles qui ne peuvent avoir lieu que par plébiscite, sont proposées et votées en la même forme que les lois, sous les exceptions ci-après :

« 1° Aucune proposition tendant à modifier la Constitution ne peut être mise en délibération, si elle n'est signée par *dix* membres et si la discussion n'en a été autorisée par la majorité des bureaux ;

« 2° De quelque pouvoir qu'émane la proposition, le vote n'est définitif dans chaque assemblée qu'après trois lectures espacées de mois en mois.

Art. 3.

« Le nombre des Sénateurs est double de celui des départements.

« Le Sénat se compose, outre les Sénateurs de droit :

« 1° De quatre-vingt-neuf Sénateurs nommés à vie par l'Empereur ;

« 2° Et de quatre-vingt-neuf Sénateurs élus pour

six ans par les conseils généraux des départements, et renouvelables par moitié, de trois ans en trois ans.

Art. 4 *transitoire.*

« Jusqu'à ce que le nombre des Sénateurs à vie se trouve ramené par la voie des extinctions au chiffre fixé par l'article précédent, le Sénat se compose des membres actuels et des quatre-vingt-neuf Sénateurs qui seront élus par les conseils généraux avant l'ouverture de la prochaine session. »

Amendement présenté par M. le comte de Sartiges.

« Lorsque, dans une seconde délibération, le Corps législatif a adopté la loi sans changements ou avec des changements que le Sénat juge insuffisants, le Sénat peut, par une résolution motivée, soit s'opposer à la promulgation de la loi, soit, après que tout moyen officieux de s'entendre est épuisé, décider qu'il invitera le Corps législatif à se réunir à lui pour voter *en chambres réunies* sur la promulgation de la loi.

« La votation aura lieu pour chaque chambre dans le local habituel de ses séances, sans discussion préalable, à la même heure, et par assis et levé.

« La loi sera promulguée si elle réunit une majorité des deux tiers des votes émis en chambres réunies. »

L'amendement de M. le président Bonjean, en dehors de la proposition relative au règlement de

conflit entre le Sénat et le Corps législatif, dont la pensée est la même que celle qui a inspiré l'amendement de M. le comte de Sartiges, contient les propositions les plus considérables.

La commission a trouvé que ces dispositions pouvaient se résumer, quant aux principes, en deux idées principales :

Assimilation complète du Corps législatif et du Sénat pour les attributions ;

Changement dans le mode de nomination des membres du Sénat.

Quant à la première, la commission l'a rejetée sans hésitation. Dans l'esprit de notre législation constitutionnelle, on peut dire dans chacune de ses dispositions, on trouve cette volonté dominante que le Sénat soit un corps constituant et la chambre élue ce qu'indique son nom : un corps exclusivement législatif. S'il est une règle que la pratique de seize années ait consacrée, c'est incontestablement celle-là. Il faudrait doubler ce rapport pour rappeler tout ce qui, dans le plébiscite de 1851, dans les actes qui l'ont précédé et suivi, dans la Constitution et dans la politique de l'Empire, a consacré, maintenu, mis en œuvre le principe que l'amendement propose d'anéantir.

Les sénatus-consultes peuvent modifier, compléter la Constitution ; ils ne peuvent pas la changer et la détruire, l'amendement aurait ce résultat. C'est la Charte de 1830 qu'il s'agirait de rétablir avec quelques modifications aggravantes pour la stabilité du pacte fondamental.

L'examen de cette théorie conduirait à des rapprochements historiques dont on conçoit aisément l'étendue et les inconvénients. Votre commission

n'a point partagé ces préférences pour le système constitutionnel qui a échoué en 1848, et, dans tous les cas, elle croit qu'elle eût dépassé et dénaturé sa mission en vous en proposant l'adoption.

Reste la dernière partie de l'amendement de l'honorable M. Bonjean, relative à la composition du Sénat.

A cet égard, il s'est élevé d'abord dans la commission une difficulté. Cet amendement ne devait-il pas être repoussé par la question préalable?

On a dit pour l'affirmative : il y a une différence incontestable entre le droit d'amendement et celui d'initiative ; cette différence est si grande que l'article 1er et principal du sénatus-consulte qui vous est proposé, a précisément pour objet de donner à une assemblée l'un de ces droits alors qu'elle avait déjà l'autre.

L'initiative du sénatus-consulte appartient sans nul doute au Sénat, mais elle ne peut être exercée que dans des conditions déterminées. Les amendements sont au contraire exempts de toute formalité. Si, sous prétexte d'amendement, on présente de véritables propositions constitutionnelles en dehors de celles contenues dans un sénatus-consulte, on élude la règle, on la supprime, et le droit d'amender devient un droit d'initiative. Cela est vrai pour le Sénat comme pour toute autre assemblée.

Que fait l'amendement? A propos d'un sénatus-consulte qui concerne exclusivement les attributions du Sénat, dans lequel il n'est pas dit un mot de son organisation, de sa composition, il bouleverse complétement toute sa constitution. Le sénatus-consulte donne de nouveaux droits au

Sénat ; si l'auteur de l'amendement suppose que dans la situation actuelle de cette assemblée elle ne peut recevoir ces nouvelles attributions, il peut rejeter le projet du Gouvernement. Mais de là ne résulte pas pour lui la faculté de détruire par un amendement la nature même de l'assemblée, chose à laquelle la règle proposée ne touche pas.

Ces raisonnements ont paru graves à la commission et l'ont divisée. La majorité a toutefois pensé que telle était l'importance des questions soulevées par la proposition du Gouvernement et celle des modifications introduites dans l'autorité du Sénat, qu'il était admissible qu'on pût, par une extension toute spéciale, examiner sa composition; qu'au reste, dans un système de publicité, la discussion avait de tels avantages, que le moindre doute devait se résoudre en sa faveur. La commission, en rejetant la question préalable, a passé à l'examen du fond de l'amenlement.

Elle a trouvé la proposition inacceptable dans son principe et dans l'exécution proposée ; voici les motifs qui l'ont conduite à la rejeter.

La pensée de l'auteur de l'amendement est d'accroître autant que possible l'importance du Sénat. De même que dans la première partie de sa proposition, il veut pour les deux assemblées des attributions identiques, de même il entend rapprocher autant que possible leurs origines. Il veut arriver pour les deux corps politiques à une égalité de situation, d'influence, d'autorité.

Un tel résultat est impossible, il n'est pas désirable.

La raison dit qu'il ne faut pas établir deux puissances égales qui pourraient se neutraliser par leur égalité même, et arrêter ainsi tout mouvement.

On comprend un corps politique empruntant à son origine une action vive, une impulsion puissante, entraîné par le mouvement de l'esprit public, dont il est le produit immédiat, accessible à toutes les impressions de l'heure présente, et reflétant, en quelque sorte, l'impatience généreuse de la nation ; et, à côté de lui, un pouvoir plus calme parce qu'il est plus durable, plus réservé parce qu'il a moins d'initiative, moins disposé au changement qu'à la stabilité, et jetant ainsi dans l'œuvre législative la réflexion, l'objection, le retard même, enfin, pourrait-on dire, le sang-froid.

Dans les œuvres morales, comme dans les œuvres matérielles, il y a le moteur, le ressort, qui donne l'impulsion, la vie ; mais son action périrait par son excès même, si, à côté de cette force initiale, ne se plaçaient des rouages modérateurs qui la tempèrent, la règlent et la maintiennent dans la voie productive. (*Assentiment.*)

Le rôle de l'une des assemblées politiques est nécessairement celui-là ; rôle ingrat qui ne donne guère la popularité, surtout dans un pays où les impatiences sont ardentes ; mais rôle tellement indispensable que la force des choses l'a établi partout et là même où la nécessité de la situation a donné aux deux pouvoirs une origine également élective. La mission de l'un d'eux est devenue dans la pratique une œuvre de contrôle, de modération, d'ajournement : parce qu'il n'y a pas d'autre pos-

sibilité, qu'il n'y a pas d'autre utilité à une seconde assemblée. L'assimilation est le contraire de l'existence raisonnable de deux corps politiques, c'est la différence qu'il faut rechercher, parce que les buts qu'ils ont à toucher n'étant pas les mêmes, c'est par des voies différentes qu'ils doivent marcher.

Dans un État monarchique, le choix du Souverain accompagné de l'hérédité[1] ou de l'inamovibilité a semblé le moyen le plus simple de constituer une chambre modératrice. La sécurité de situation, les garanties d'étude et d'expérience sont les qualités que demande le mandat spécial de ce corps délibérant qu'on désigne en général sous le nom de Sénat; aussi cette forme d'établissement s'est-elle constituée comme d'elle-même et sans contradiction dans notre pays et dans beaucoup d'autres. Il a fallu l'empressement du jour à tout mettre en question pour faire naître sur ce point des dissentiments.

Mais si quelque chose pouvait convaincre de la sagesse de cette organisation constitutionnelle, ce seraient les difficultés que l'auteur de l'amendement n'a pu éviter en projetant la mise en œuvre du système contraire.

Suivant l'amendement, ce seraient les conseils

---

1. « En donnant aux libertés publiques ce caractère héréditaire, nous unissons notre Gouvernement à nos familles, et en relevant nos ancêtres, l'esprit de liberté qui de lui-même tend aux excès et à s'écarter de la règle est tempéré par une gravité respectueuse, et nous avons pour nos institutions ce respect que la nature nous inspire pour nos pères. »

BURKE.

généraux qui nommeraient la moitié des Sénateurs dont le mandat serait de la même durée que celui des députés au Corps législatif, et qui seraient réélus par moitié tous les trois ans.

Les objections surabondent. Mettre les deux éléments de l'activité et de la stabilité dans la même chambre afin qu'ils se modifient l'un par l'autre! Mais à quoi bon deux assemblées, si l'une d'elles contient à la fois l'esprit d'initiative et celui de conservation?

Que dirait-on si, pour modérer l'action du Corps législatif on proposait d'y introduire une moitié de membres nommés à vie? Cette proposition est cependant aussi logique que celle de l'amendement. Elles doivent faire naître la même impression.

L'auteur de l'amendement, pour justifier cette juxtaposition, a cité la composition d'assemblées où tous les membres ne sont pas dans des conditions identiques de nomination. Ces diversités, toujours peu nombreuses et peu tranchées, n'ont rien de commun avec l'espèce d'antagonisme qui se trouve dans la composition en deux parts distinctes que propose l'amendement.

Passant à l'examen des moyens d'exécution, on trouve un Sénateur nommé pour un département qui contient deux millions d'habitants, comme pour celui qui n'en contient pas deux cent mille.

Les électeurs sont les membres des conseils généraux. Le premier effet de cette mesure serait de dénaturer ces conseils. Formant ainsi un corps électoral, ils cesseraient d'être nommés en vue des intérêts départementaux, qui passeraient au second plan de leurs préoccupa-

tions. Introduite dans une assemblée, la passion politique efface tout. C'est la lumière électrique qui éteint toutes les autres clartés, sans les remplacer. La nomination des Sénateurs élus deviendrait à la fois la pensée dominante des électeurs et des élus du conseil général : est-ce là une transformation qui soit désirable?

Mais si la situation de ces électeurs de premier et de second degré se trouvait ainsi gravement altérée, celle du Sénat le serait bien autrement encore. Représentez-vous ce corps en deux moitiés différentes : d'un côté, les anciens de cette assemblée, avec cette attitude que donne inévitablement le long et indépendant exercice de l'autorité, avec cette longanimité, cette tempérance de langage et d'action qui sont à la fois pour eux devoir et habitude ; et de l'autre, un corps étranger leur arrivant avec ensemble, dans l'agitation que donne la fièvre électorale, avec cet empressement de justifier son mandat par des manifestations accentuées qui accompagne toujours le nouvel élu. Comprenez-vous l'harmonie s'établissant entre des éléments si complétement opposés ?

Et puis, quelle serait la situation de ces représentants nommés par un conseil général, c'est-à-dire, en moyenne, par vingt-cinq ou trente électeurs ? On a souvenir, en ce pays, de la dépendance où se trouvaient placés les élus du suffrage restreint. Les colléges de cinq cents à mille membres donnaient à chaque électeur comme un droit sur le député. Les sous-officiers de cette armée peu nombreuse avaient des exigences ; ils imposaient au législateur qu'ils avaient choisi des conditions, des démarches qui, souvent, avaient peu de rapport avec les intérêts

généraux du pays. La malignité publique a peut-être exagéré ce mal, mais c'en était un déjà que cette opinion généralement répandue de la servitude du député devant ses mandants trop peu nombreux, et par suite autorisés à se croire importants. Que serait-ce quand l'élection serait faite par quelques électeurs, quand elle tiendrait souvent aux deux ou trois voix de ces hommes qui, par caractère ou par calcul, se placent toujours sur les limites, et dont la détermination ferait pencher facilement des balances électorales où le poids des votes serait si peu divisé?

Il faut s'arrêter, quoique bien des objections encore se présentent à l'esprit.

Voici, sans commentaire et sans appréciation, le simple énoncé d'une partie de ces réflexions.

Les éléments de stabilité sont-ils donc en ce pays si nombreux qu'il faille se préoccuper d'en détruire? Quand le pouvoir souverain se démet volontairement de droits si considérables, est-ce le moment de songer à diminuer l'un des plus importants? Est-il raisonnable de lui enlever complétement ce droit, à cette heure, pour qu'il le retrouve paralysé par le non usage au bout de dix ou quinze années? Chez une nation où le pouvoir héréditaire est ramené par une invincible tradition et par une utilité plus invincible encore, la désignation de l'élu du 10 décembre et du Chef de sa dynastie n'a-t-elle pas auprès des populations un crédit qui vaille celui des quelques électeurs qu'on propose de lui substituer, et grandirait-on le Sénat par une telle substitution? (*Mouvement d'approbation.*)

Votre commission a été unanime pour rejeter les deuxième, troisième et quatrième paragraphes de l'amendement de M. le président Bonjean.

Quant à la partie du premier paragraphe, qui se rattache par la pensée à l'amendement de M. le comte de Sartiges, elle a comme celui-ci pour but d'établir un mode de règlement du désaccord survenant entre le Sénat et le Corps législatif. Ces deux propositions sont évidemment inspirées par un esprit de conciliation qu'on ne peut qu'approuver. Les moyens d'exécution qu'ils présentent soulèveraient bien des objections; mais ils ont, par-dessus tout, le défaut de ne point empêcher le résultat définitif. La contradiction est prolongée, elle n'est pas évitée.

La tentative de conciliation que réclament le amendements existe dans la disposition même du premier paragraphe de l'article 5.

Quand le Sénat renverra avec des observations une loi au Corps législatif, ne manifestera-t-il pas précisément le désir de cette conciliation? Proposer des modifications, n'est-ce pas dire qu'on n'est pas contraire au principe de la loi, qu'on n'entend pas la repousser et qu'on demande un nouvel examen et au besoin une transaction? C'est certainement dans cet esprit que sera mis en action le premier paragraphe du projet. Il a placé la conciliation avant le rejet de la loi, au lieu de la mettre après comme le font les amendements; étant en cela bien d'accord avec la prudence qui permet d'autant moins d'espérer les concessions que les opinions sont plus engagées. Les luttes ne sont jamais devenues moins aigres en se prolongeant.

D'ailleurs, pourquoi demander à l'étranger les formes compliquées de transaction qui sont le résultat de ses mœurs spéciales et d'une longue habitude ? Nous avons eu des assemblées bien autrement exposées à ces prétendus conflits ; en a-t-on vu surgir de graves dangers ? Par sa constitution, le Sénat est aujourd'hui plus en mesure que jamais d'épargner à l'État ces difficultés. Si, en présence de la double initiative des autres pouvoirs, sa prudence doit être attentive ; il n'oubliera jamais que c'est sur cette prudence même que le pays a le droit de compter. Plus les circonstances seront graves, plus il mettra de mesure dans l'exercice d'un droit que son usage imprudent rendrait incontestablement périlleux.

Les amendements étant par elle écartés, la commission a examiné le texte du projet. Il s'est élevé quelques doutes sur le mode d'exécution de la mesure qu'indique le premier paragraphe de cet article. Comment devront être mentionnées les modifications dont la loi paraîtra susceptible ? Il a été reconnu par le Gouvernement, et ce rapport est autorisé à le mentionner, que l'indication sera faite dans la forme qui paraîtra convenable à l'assemblée ; dans certains cas, la formule par amendement pourra être adoptée, dans d'autres, de simples observations accompagneront le renvoi. La nature des lois et celle des modifications règleront seules le parti que voudra prendre à cet égard la délibération.

Dans le second paragraphe, un amendement de l'honorable M. Boinvilliers demande la suppression des mots : *par une résolution motivée*. De nombreuses difficultés accompagneraient ce mode

d'exécution. Il suffit d'en indiquer une. Les motifs qui déterminent le rejet d'une loi sont divers, parfois difficiles à concilier et à faire concorder dans une délibération motivée. Dans une discussion publique, les motifs de la résolution se manifestent d'eux-mêmes. Leur concentration dans des considérants, fort bien placée en tête d'un arrêt délibéré en secret, n'a aucune utilité dans une décision que la publicité précède et accompagne.

La commission et le Gouvernement sont d'accord pour vous proposer d'accueillir l'amendement.

La commission propose d'ajouter à cet article le paragraphe suivant :

« *La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session.* »

Cette disposition, qui rappelle celle existant dans le sénatus-consulte de 1867, a pour but d'éviter une contradiction immédiate de la décision du Sénat, ne pouvant avoir pour résultat que d'aigrir les rapports entre les grands pouvoirs de l'État.

Art. 6. « *Le Corps législatif fait son règlement intérieur.*

« *A l'ouverture de chaque session, il nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.*

« *Il nomme ses questeurs.* »

Sur cet article, l'honorable baron Brenier a présenté un amendement ainsi conçu :

« Le Corps législatif fait son règlement intérieur.

« Il nomme son président et ses vice-présidents pour la durée de la législature.

« A l'ouverture de chaque session, il nomme ses secrétaires et ses questeurs. »

Art. additionnel. « L'élection du président est présentée à l'approbation de l'Empereur.

« Le président élu prête serment entre les mains de l'Empereur. »

La commission a pensé que l'article du projet remettait entre les mains du Corps législatif un pouvoir plus ample, qu'il était ainsi plus en harmonie avec l'esprit du sénatus-consulte. Elle vous propose le rejet de l'amendement et l'adoption de l'article tel qu'il est présenté.

Art. 7. « *Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement.*

« *Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.*

« *Le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit quand il est demandé par le Gouvernement.* »

La commission vous propose, d'accord avec le Gouvernement, d'ajouter à cette rédaction, pour la rendre plus complète et éviter des difficultés d'interprétation, ces mots : « *Les bureaux nomment une commission, sur le rapport sommaire de laquelle l'Assemblée prononce.* »

Quant au fond des dispositions de cet article, il a été adopté sans opposition.

Le droit d'interpellation existe déjà; celui de prononcer des ordres du jour motivés en est la conséquence naturelle.

Le jour étant venu de donner la latitude la plus absolue aux débats du Corps législatif, l'ordre du jour motivé devient une forme de manifestation de ses désirs qu'il importe de rétablir.

Sur cet article, MM. de Ségur-d'Aguesseau, Larabit et Hubert-Delisle, ont proposé des amendements[1] à peu près identiques pour demander le rétablissement de l'adresse.

Ces amendements ont été vivement appuyés dans la commission. On y a fait valoir les regrets souvent manifestés dans le Sénat pour cette forme de discussion des questions politiques. Les Sénateurs sont peu disposés à des interpellations, qui ont un caractère d'intervention personnelle et

---

1. Amendement de M. le comte de Ségur-d'Aguesseau :

« Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours de l'Empereur. »

Amendement de M. Larabit :

« Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours de l'Empereur. »

« L'adresse sera discutée en présence des commissaires du Gouvernement qui donneront aux chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire. »

Amendement de M. Hubert-Delisle :

« Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours de la Couronne. »

une apparence d'agression également contraires à leurs intentions. Le thème général que présente l'adresse est au contraire comme une invitation au développement des réflexions de chacun. L'épreuve en a été faite; elle a été favorable à cette assemblée, en présentant au pays le spectacle d'une délibération gravement conduite et d'une indépendance à la fois ferme et respectueuse devant l'autorité du Chef de l'État.

D'un autre côté, le Corps législatif, qui avait saisi avec empressement cette occasion d'initiative, en a vivement regretté la suppression et en accueillerait avec faveur le rétablissement.

On a répondu que c'est précisément parce que l'adresse n'ajoute rien aux prérogatives des chambres qu'il n'importe pas de la rétablir; car si elle ne profite pas aux droits des assemblées, elle a l'inconvénient pratique de nuire considérablement à leur utile exercice. On sait le temps que prenait chez nous cette revue politique, que des habitudes, s'aggravant toujours, prolongeaient des semaines d'abord, puis des mois entiers; élément d'agitation beaucoup plus que de discussion, sans dénoûment profitable et pratique, laissant en réalité les questions remuées et non résolues.

On cite si souvent l'exemple des autres nations qu'il est bien permis de l'invoquer sur ce point. L'Angleterre a abandonné la discussion de l'adresse, aucune autre nation ne l'a adoptée ou réellement mise en pratique. Partout le Chef de l'État dit aux assemblées, au moment où elles reprennent leurs travaux, ce qui a été fait en leur absence et la situation actuelle du pays, mais l'utilité de répondre à chaque phrase

de cette communication n'a été reconnue nulle part.

Cette forme d'adresse est un souvenir des supplications qu'un pouvoir mal établi présentait à la puissance royale; elle est peu en harmonie avec un système ou chaque membre des assemblées peut interpeller les représentants du pouvoir et leur demander des explications; ce droit dépasse évidemment celui d'adresse.

Celle-ci donne à la vérité carrière aux discours sur les généralités qui, pour notre pays, ont un grand attrait. Ces espèces de tournois, où interviennent quelques grands orateurs, sont comme un spectacle politique que nous aimons à l'égal des autres et qui a une véritable popularité. Mais est-ce bien là une tendance qu'il faille encourager? Si nous voulons arriver à un état stable et véritablement constitué dans la liberté politique, n'est-ce pas du côté de l'exercice pratique, simple, accessible à tous, de nos droits et de nos devoirs, que nous devons nous appliquer à marcher?

L'absence de l'adresse n'empêchera certainement pas ces belles dissertations qui jettent une grande lumière sur l'ensemble des affaires et un grand lustre sur leurs auteurs. L'attention des Chambres et celle du public ne leur manquera pas. Mais les imitateurs ne seront point sollicités et en quelque sorte mis en demeure par l'adresse de venir à leur tour prendre les jours et les semaines de la législature, sous peine de montrer de l'indifférence et de ne pas remplir complétement leur mandat.

En résumé, la majorité de votre commission a

trouvé que l'interpellation et l'ordre du jour motivé avaient les mêmes avantages et quelques inconvénients de moins que la discussion de l'adresse; qu'il est inutile de faire concourir ces deux causes de développement des discussions; que l'interpellation dont l'exercice marchera dans une voie plus directe et moins théâtrale, qui tendra de plus en plus à serrer les questions, à préciser les griefs, aura pour conséquence de donner aux débats, surtout dans l'assemblée législative, une marche plus utile aux affaires de l'État. C'est dans cette pensée que, d'accord avec le Gouvernement, elle vous propose de rejeter les amendements présentés sur ce point.

Art. 8. « *Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi, et communiqué au Gouvernement.*

« *Lorsque le Gouvernement n'accepte pas l'amendement, le Conseil d'État donne son avis; le Corps législatif prononce ensuite définitivement.* »

Le deuxième paragraphe de cet article a soulevé une discussion sur la disposition même et sur le texte.

Quant à la disposition, voici les raisons qui la justifient : les projets de lois présentés par le Gouvernement sont élaborés par le Conseil d'État. Il importe que les modifications qui y sont introduites soient connues de lui, conciliées avec l'ensemble, appréciées à son point de vue. La nécessité de cette collaboration est spécialement utile dans les lois importantes et dont les disposi-

tions sont nombreuses. Un amendement peut troubler toute l'harmonie d'une loi sur la procédure, sur la législation civile ou commerciale; l'intervention du Conseil d'État, quand le Gouvernement la réclame, ne peut raisonnablement être refusée.

Mais la rédaction de cette partie de l'article 8 a semblé défectueuse. Pour que le Conseil d'État soit appelé à donner un avis, elle exige que le Gouvernement déclare qu'il n'accepte pas l'amendement. D'abord, il est très-possible que le Gouvernement n'ait pas une opinion formée et que ce soit seulement un examen qu'il entende réclamer; c'est ce qui arrivera presque toujours quand il s'agira d'une loi considérable, d'amendements multipliés dont la conciliation sera difficile. Faut-il imposer au Gouvernement la nécessité de déclarer une opinion qu'il n'a point encore, pour obtenir un examen par lui demandé précisément afin de se former un avis ?

D'un autre côté, en présence de la déclaration du Gouvernement qu'il rejette la proposition, la situation du Conseil d'État n'est pas entière. Sans doute cela ne détruit pas l'indépendance de sa décision, mais la place sous le poids d'une réprobation ministérielle déjà articulée. Ne vaut-il pas évidemment mieux que les amendements soient appréciés par le Conseil d'État, sans précédent qui les discrédite dans une certaine mesure, tels qu'ils sont en eux-mêmes et dans leurs rapports avec la loi qu'ils entendent modifier ?

Votre commission, touchée de ces considérations, vous propose de rédiger le deuxième paragraphe de l'article 8 ainsi qu'il suit :

« *Lorsque le Gouvernement et la commission ne sont pas d'accord, le Conseil d'État donne son avis et le Corps législatif prononce.* »

Art. 9. « *Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles.*

« *Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.* »

Cet article n'a pas soulevé d'objection. A son occasion, il a été déclaré devant la commission, par les organes du Gouvernement, que les virements ne seraient décidés qu'en conseil; quant à la nomenclature, que, si elle ne portait pas sur le budget extraordinaire, c'est qu'il était impossible d'appliquer la nécessité d'un tel règlement à des articles qui, par la nature des choses, changent chaque année; mais qu'il serait présenté et voté par chapitre comme le budget ordinaire.

L'article 10 n'a soulevé aucune discussion. Il est ainsi conçu :

Art. 10. « *Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de postes par des traités internationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi.* »

Art. 11. « *Les rapports du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'État avec l'Empereur et entre eux, sont réglés par un décret impérial.* »

Sur cet article, l'honorable comte de Ségur-d'Aguesseau a proposé l'amendement suivant :

« Remplacer l'article 11 par les dispositions suivantes :

« Le dernier paragraphe de l'article 6 de la Constitution est abrogé.

« Les rapports du Sénat et du Corps législatif avec l'Empereur et le Conseil d'État et entre eux sont réglés par un sénatus-consulte. »

Les rapports entre les Souverains et les grands Corps de l'État sont de deux natures. Il y a les rapports matériels, le détail des communications et la forme dans laquelle elles se manifestent; puis il y a le fond même de ces relations, les actes qu'elles entraînent.

Ainsi, pour donner tout de suite une idée de l'importance de ces relations et de la législation qui les règle : c'est en vertu de l'article 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui a déclaré que ces rapports pourraient être modifiés par décret, que successivement un ministre, puis plusieurs, ont été délégués pour paraître devant les Chambres, que le droit d'amendement a été modifié, qu'enfin tous les changements importants qu'il est inutile d'énumérer ont été introduits dans la marche de l'administration législative. Les rapports entre les grands pouvoirs avaient été réglés par le Chef de l'État, pendant la période dictatoriale, à la date du 22 mars 1852, et il a été si bien reconnu que c'était une matière d'ordre constitutionnel qu'il a fallu le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 pour déléguer au Souverain le droit de les régler par décrets.

C'est cette disposition que l'amendement vous

demande de rapporter. Il vous propose de revenir aux principes, en ramenant sous l'autorité du sénatus-consulte cet ordre de décisions.

La commission a partagé cette opinion, elle a été unanime pour décider que les rapports entre les grands pouvoirs devaient rentrer dans la règle générale qui soumet au sénatus-consulte tout ce qui *touche à la Constitution* et même tout ce qui est nécessaire à sa marche.

Au moment où les pouvoirs du Corps législatif s'étendent, ou plutôt se complètent, il importe que le Sénat accepte toute l'étendue de ses devoirs constituants.

Il a pu les déléguer en partie au premier jour de l'Empire quand tout était en quelque sorte à régler pour l'exécution de la Cnostitution. Aujourd'hui, l'œuvre est mûrie par seize années d'expérience; les changements doivent être à la fois plus rares et plus importants, il convient de rentrer dans les principes et de donner à chaque pouvoir sa part de responsabilité.

Votre commission vous propose de rédiger l'article 11 ainsi qu'il suit :

« *Les rapports réglementaires du Sénat et du Corps législatif, entre eux et avec le Gouvernement de l'Empereur, sont établis par décret impérial.*

« *Les rapports constitutionnels entre ces pouvoirs sont réglés par sénatus-consulte.* »

L'article 12 abroge les dispositions de la Constitution contraires au présent sénatus-consulte,

la commission a dû le mettre en harmonie avec les propositions qu'elle vous soumet.

Il serait rédigé ainsi :

« *Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent sénatus-consulte, et notamment les articles* 8 *et* 13, *le deuxième paragraphe de l'article* 24, *les articles* 26 *et* 40, *le cinquième paragraphe de l'article* 42, *le premier paragraphe de l'article* 43, *l'article* 44 *de la Constitution, les articles* 3 *et* 5 *du sénatus-consulte du* 25 *décembre* 1852, *l'article* 1er *du sénatus-consulte du* 31 *décembre* 1861. »

Il reste à vous rendre compte de deux propositions qui ont été examinées par la commission.

L'honorable M. Michel Chevalier a demandé qu'un sénatus-consulte spécial établît la publicité de vos débats pour la discussion qui va s'ouvrir dans le Sénat.

Cette mesure rencontrait des obstacles de toutes sortes; il y en avait de matériels, cette salle n'étant point disposée pour la publicité ; c'était une difficulté d'un ordre secondaire, mais il fallait que le Gouvernement voulût prendre l'initiative de la proposition. Puis il a paru que le Sénat, qui avait accepté la législation existante pendant seize années, ne devait pas montrer tout à coup une telle impatience et devait laisser ce changement à la marche ordinaire de ses décisions.

Le Gouvernement et la commission ont été d'accord pour ne pas donner suite à cette proposition. (*Marques d'adhésion.*)

Un membre de la commission a demandé qu'on modifiât l'article 57 de la Constitution en obligeant le Gouvernement à prendre les maires dans le conseil municipal.

On a d'abord objecté à cette proposition qu'elle s'éloignait encore plus que celle de l'honorable président Bonjean du projet de sénatus-consulte, qu'ici on ne voyait pas par quel lien la nomination des maires pouvait se rattacher aux attributions du Sénat. La commission n'a pas voulu s'arrêter à cet obstacle, elle a examiné la proposition en elle-même.

On a dit en sa faveur : Le maire étant un agent intermédiaire entre le Gouvernement et le conseil municipal, perd l'un de ses caractères essentiels si, au lieu d'être choisi parmi les délégués de la commune, il devient l'expression directe du pouvoir administratif : d'ailleurs, le Gouvernement a abandonné cette exception presque partout, et lorsque la pratique tend de plus en plus à la restreindre et à l'effacer, convient-il que notre droit constitutionnel la maintienne ?

La commission n'a pas adopté ce sentiment, elle a pensé que le maire avait des fonctions diverses, qu'il était à la fois chef de l'autorité municipale, mais aussi représentant le plus souvent unique du pouvoir central, officier du ministère public, même juge. En cet état, il est impossible de ne pas laisser au Gouvernement le droit aussi étendu que possible pour le désigner. L'intérêt politique le plus évident du pouvoir central est de prendre le maire parmi les membres du conseil. Aussi n'use-t-il que très-exceptionnelle-

ment d'un droit quelquefois nécessaire et qu'aucun intérêt appréciable ne peut engager à lui enlever.

En résumé, messieurs les Sénateurs, quoique sur plusieurs questions des opinions diverses aient été manifestées et maintenues par plusieurs des membres de la commission, elle vous propose à l'unanimité de vous unir à l'initiative de l'Empereur. Elle attend avec confiance la loyale exécution de ces nouvelles résolutions, comme celle de toutes les mesures qu'annonce l'exposé des motifs présenté par le Gouvernement. Ce sénatus-consulte aura une influence inévitable sur les destinées du pays, c'est un de ces actes qui marquent leur date dans l'histoire d'une nation.

L'initiative des lois, les droits d'amendement, d'interpellation, d'ordre du jour motivé, reconnus à la chambre élue; la responsabilité des ministres, la publicité de vos débats, l'intervention de la loi et des sénatus-consultes dans des décisions d'un haut intérêt, tout cela donne et assure des changements considérables. De telles mesures doivent désarmer les défiances sincères ou simulées qui représentaient la conduite des affaires du pays comme insuffisamment contrôlée. En présence d'une telle situation, d'une liberté très-réelle de la parole et de la presse, si les violences s'accroissent au lieu de s'apaiser, les bons citoyens comprendront sans doute que, de même qu'il est une heure où ils viennent en aide à la force publique contre les agitations de la rue, de même il en est une où ils doivent

se lever et s'unir contre les perturbateurs de l'État.

Quoi qu'il arrive, la législation de 1852, en ce qu'elle avait de restrictif, disparaît, c'est justice de faire l'inventaire de ce qu'elle a produit pour le pays.

Après seize années de paix publique, elle laisse le territoire de la France agrandi, sa fortune mobilière répandue dans toutes les mains, augmentée de 20 milliards[1]; le commerce général de la France triplé ; l'instruction primaire gratuite plus que doublée ; l'instruction professionnelle établie ; près de six mille sociétés de secours mutuels instituées ; les caisses de vieillesse, d'assurances, les sociétés coopératives créées ; les télégraphes, les chemins de fer, tous les éléments de prospérité, tous les établissements d'assistance publique augmentés dans des proportions considérables ; au milieu de la liberté de conscience la plus absolue, les édifices religieux se multipliant ; nos villes assainies et agrandies, notre marine transformée, le maintien de la paix et le respect de la France appuyés sur quatorze cent mille soldats prêts à se montrer à la frontière, et enfin le pays conduit de la dictature à la liberté constitutionnelle la plus étendue. (*Approbation marquée.*)

---

1. Les impôts perçus au profit de l'État n'ont subi aucune modification appréciable dans leurs bases. L'augmentation des produits est uniquement due au développement des consommations et de la richesse publique.

Les communes et les départements ont pu voter un plus grand nombre de centimes additionnels, mais ces perceptions ne concernent pas l'État.

La génération de 1852 peut dire à celle de 1869 :

« Voilà ce que j'ai fait. Vous pouvez faire « mieux encore, si vous consolidez l'œuvre que « j'ai entreprise. Si ce peuple qu'on veut enivrer « de sa souveraineté nouvelle comprend que les « tribuns[1] sont des courtisans dont les flatteries « intéressées trompent les nations comme d'autres « ont trompé les rois ; (*Vif assentiment.*) que les « vrais amis ont un langage sévère ; populaire ou « autre, le pouvoir doit l'écouter sous peine de « faiblir et de s'écrouler. Le vrai caractère d'un « peuple grand et libre est de se défendre des pro- « messes chimériques et du rêve des égalités im- « possibles. La confiance en soi-même, le respect « de la loi, la patience dans l'espoir et le calme « dans le droit sont les véritables qualités du ci- « toyen, et font à la fois sa dignité personnelle et « la grandeur de son pays. (*Très-bien ! Très-bien !*) « Si, grâce à nos efforts, dans seize années, la « France s'est établie dans cette liberté sage et fé- « conde vers laquelle l'élu de la nation la conduit « à travers tant d'écueils ; si ce flambeau de la vie « politique que nous vous passons, vous le tenez « encore comme nous, répandant la lumière et « jamais l'incendie ; alors les demeurants de cet » âge vous applaudiront et seront heureux de vous « dire avec une émotion de joie patriotique : Vous « avez mieux fait que nous. » (*Mouvement prolongé d'approbation.*)

---

1. In democratia quot sunt oratores qui populo adulantur. Simul plures sunt et quotidie novi suboriuntur.

HOBBES (*De Cive*).

La commission vous propose d'adopter le sénatus-consulte dans les termes suivants :

PROJET DE SÉNATUS-CONSULTE

PORTANT modification des articles 8 et 13, du deuxième paragraphe de l'article 24, des articles 26 et 40, du cinquième paragraphe de l'article 42, du premier paragraphe de l'article 43, de l'article 44 de la Constitution, des articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

Projet proposé par le Gouvernement.	*Projet amendé par la Commission.*
ARTICLE PREMIER.	ARTICLE PREMIER.
L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois.	L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois.
ART. 2.	ART. 2.
Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.	Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.
Ils délibèrent en Conseil sous sa présidence.	Ils délibèrent en Conseil sous sa présidence.
Ils sont responsables.	Ils sont responsables.
Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.	Il ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.
ART. 3.	ART. 3.
Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif.	Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif.
Ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblée, et doivent être entendus lorsqu'ils le demandent.	Ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblée, et doivent être entendus *toutes les fois* qu'ils le demandent.
ART. 4.	ART. 4.
Les séances du Sénat sont	Les séances du Sénat sont

Projet proposé par le Gouvernement.	*Projet amendé par la Commission.*
publiques. La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.	publiques. La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.
Le Sénat fait son règlement intérieur.	Le Sénat fait son règlement intérieur.
ART. 5.	ART. 5.
Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif.	Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif.
Il peut, dans tous les cas, par une résolution motivée, s'opposer à la promulgation d'une loi.	Il peut, dans tous les cas, s'opposer à la promulgation de la loi.
	La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session.
ART. 6.	ART. 6.
Le Corps législatif fait son règlement intérieur.	Le Corps législatif fait son règlement intérieur.
A l'ouverture de chaque session, il nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.	A l'ouverture de chaque session, le Corps législatif nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.
Il nomme ses questeurs.	Il nomme ses questeurs.
ART. 7.	ART. 7.
Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement.	Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement.
Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.	Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.
Le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de	Le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de

Projet proposé par le Gouvernement.	*Projet amendé par la Commission.*
droit, quand il est demandé par le Gouvernement.	droit, quand il est demandé par le Gouvernement. *Les bureaux nomment une commission sur le rapport sommaire de laquelle l'Assemblée prononce.*
ART. 8.	ART. 8.
Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi, et communiqué au Gouvernement.	Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi, et communiqué au Gouvernement.
Lorsque le Gouvernement n'accepte pas l'amendement, le Conseil d'État donne son avis; le Corps législatif prononce ensuite définitivement.	Lorsque le Gouvernement *et la commission ne sont pas d'accord, le Conseil d'État donne son avis, et le Corps législatif prononce.*
ART. 9.	ART. 9.
Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles.	Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles.
Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.	Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte[1].
ART. 10.	ART. 10.
Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de postes par des traités internationaux ne seront	Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de postes par des traités internationaux ne seront

1. *Voyez* la nomenclature à la suite de l'exposé des motifs, p. 31.

Projet proposé par le Gouvernement.	*Projet amendé par la Commission.*
obligatoires qu'en vertu d'une loi.	obligatoires qu'en vertu d'une loi.
ART. 11.	ART. 11.
Les rapports du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'État avec l'Empereur et entre eux, sont réglés par un décret impérial.	Les rapports *réglementaires* du Sénat et du Corps législatif entre eux et avec le Gouvernement de l'Empereur sont *établis* par décret impérial. *Les rapports constitutionnels entre ces pouvoirs sont réglés par sénatus-consulte.*
ART. 12.	ART. 12.
Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent sénatus-consulte, et notamment celles des articles 6 (2e paragraphe) 8, 13, 24 (2e paragraphe), 26, 40, 43, 44 de la Constitution, et 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.	Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent sénatus-consulte, et notamment *les articles* 8 *et* 13, *le deuxième paragraphe de l'article* 24, *les articles* 26 *et* 40, *le cinquième paragraphe de l'article* 42, *le premier paragraphe de l'article* 43, *l'article* 44 *de la Constitution, les articles* 3 *et* 5 *du sénatus-consulte du* 25 *décembre* 1852, *l'article* 1er *du sénatus-consulte du* 31 *décembre* 1861.

(*M. le rapporteur, en retournant à son banc, reçoit les félicitations d'un certain nombre de ses collègues.*)

M. LE PRÉSIDENT. Le rapport sera imprimé et distribué.

Je vais consulter le Sénat pour savoir à quel jour il entend fixer la discussion.

Voix diverses. Jeudi ! — Mardi ! — Lundi !

M. le Président. Lundi, mardi, jeudi ! c'est entre ces trois propositions que le Sénat a à prononcer.

M. le vicomte de La Guéronnière. Je propose jeudi 2 septembre.

M. le Président. Je vais mettre aux voix le jour le plus éloigné, afin de faciliter toutes les appréciations.

M. le vicomte de La Guéronnière. Je demande la parole.

M. le Président. Vous avez la parole.

M. le vicomte de La Guéronnière. Messieurs, j'ai l'honneur de proposer au Sénat de fixer l'ouverture de la discussion du sénatus-consulte au jeudi 2 septembre.

Plusieurs de nos honorables collègues, qui n'assistent pas à cette séance, m'ont prié d'insister sur ce point. (*Mouvement.*) Ils pensent que la date de l'ouverture de ce grand débat ne peut pas être plus rapprochée; quelques-uns même sont d'avis qu'elle devrait être plus éloignée. (*Réclamations sur quelques bancs; — adhésion sur d'autres.*)

Il y a pour cela des motifs que je demande au Sénat la permission de lui indiquer en deux mots.

D'abord, un grand nombre de nos collègues assistent aux conseils généraux, et, dans beaucoup de départements, la session peut se prolonger au delà de lundi. Ceux de nos collègues qui sont absents devraient donc revenir précipitamment, et ceux d'entre nous, et notamment les membres de

la commission, qui n'ont pu s'éloigner de Paris, seraient obligés de renoncer à un devoir auquel ils attachent une haute importance.

En outre, l'éloquent rapport que vous venez d'entendre ne pourra parvenir à nos collègues absents qu'après-demain au plus tôt. De sorte qu'ils auront à peine le temps de le lire et de le méditer.

Enfin, messieurs, il y a un motif de haute convenance politique que je crois devoir soumettre au Sénat.

Nous sommes en présence d'un grand acte d'initiative du Souverain. Jamais l'exercice de notre pouvoir constituant ne fut plus grave. Je crois que nous devons l'entourer de toutes les garanties de délibération que notre responsabilité nous impose. (*Approbation.*)

La commission a consacré quatorze séances à l'étude dont vous l'aviez chargée; il me semble que le Sénat doit se réserver le délai nécessaire pour méditer ces grandes réformes de notre droit constitutionnel, pour recueillir le sentiment public, dont il nous importe de nous inspirer plus que jamais, et pour délibérer sur d'aussi grands intérêts avec la maturité et l'attention que le pays attend de nous.

Plusieurs voix. Lundi !

M. le vicomte de La Guéronnière. Je persiste dans ma proposition. (*Appuyé ! Appuyé !*)

M. le Président. Plusieurs membres ont indiqué lundi. M. de La Guéronnière propose jeudi, et sa proposition est appuyée par quelques Séna-

teurs, le Sénat aura à se demander si tous les intérêts ne pourraient pas être conciliés par une date intermédiaire.

Je mets aux voix la proposition qui a été faite par M le vicomte de La Guéronnière, de fixer la discussion au jeudi 2 septembre.

Le Sénat, consulté, n'adopte pas la proposition.

M. le vicomte de La Guéronnière. Je propose alors de fixer le jour de la discussion à mercredi 1er septembre. (*Réclamations.*)

La fixation à mercredi est mise aux voix, et, après une première épreuve déclarée douteuse, la proposition est adoptée.

M. le Président. La discussion est fixée à mercredi.

Rien n'étant plus à l'ordre du jour, la séance est levée.

Le Sénat se sépare à quatre heures.

Le Président,

Signé : ROUHER.

Les Secrétaires,

Signé : Général comte de LA RUË,
SUIN,
BÉHIC.

PROCÈS-VERBAL
N° 3.
—
1869
SESSION extraordinaire.

Séance du mercredi 1er septembre 1869.

PRÉSIDENCE

DE S. EX. M. ROUHER.

SOMMAIRE. — Décret déléguant S. Ex. le général Le Bœuf, ministre de la guerre, pour soutenir devant le Sénat, concurremment avec les personnes déjà désignées, la discussion du projet de sénatus-consulte portant modification de plusieurs articles de la Constitution — Excuses. — Discussion générale sur le projet de sénatus-consulte : MM. le comte Boulay de la Meurthe, Quentin Bauchart, le général comte de La Ruë, le comte Monier de La Sizeranne, Larabit, S. A. I. Mgr le Prince Napoléon et S. Ex. M. de Forcade La Roquette, *ministre de l'intérieur*.

La séance est ouverte à deux heures.

S. A. I. le Prince Napoléon assiste à la séance.

M. LE GÉNÉRAL COMTE DE LA RUË, *l'un des secrétaires élus*, donne lecture du procès-verbal de la dernière séance.

Le procès-verbal est adopté.

M. CHAIX D'EST-ANGE, *sénateur-secrétaire*, donne lecture d'un décret, en date du 1er septem-

bre, chargeant, par délégation spéciale, M. le général Le Bœuf, ministre de la guerre, de soutenir devant le Sénat, conjointement avec les autres personnes désignées par l'article 33 du décret du 5 février 1867, la discussion du projet de sénatus-consulte modifiant plusieurs articles de la Constitution.

M. le général Mellinet s'excuse, pour raison de santé, de ne pouvoir assister, quant à présent, aux séances du Sénat.

M. Chevreau, retenu dans son département par la session du conseil général, s'excuse de ne pouvoir assister aux deux premières séances du Sénat.

M. le duc de Padoue, retenu comme présidant la séance du conseil général de Seine-et-Oise, s'excuse de ne pouvoir assister à la séance d'aujourd'hui.

LL. EEx. MM. le maréchal Vaillant, ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-arts; Magne, ministre des finances; le marquis de Chasseloup-Laubat, ministre présidant le Conseil d'État; de Forcade La Roquette, ministre de l'intérieur; l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; Gressier, ministre des travaux publics; Duvergier, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, le prince de La Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique; Alfred le Roux, ministre de l'agriculture et du commerce, et le général Le Bœuf, ministre de la guerre, siégent aux bancs du Gouvernement.

M. le Président. L'ordre du jour appelle la délibération sur le projet de sénatus-consulte portant modification des articles 8 et 13, du deuxième paragraphe de l'article 24, des articles 26 et 40, du cinquième paragraphe de l'article 42, du premier paragraphe de l'article 43, de l'article 44 de la Constitution, des articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1852.

La discussion générale est ouverte.

M. le comte Boulay de la Meurthe a la parole.

M. le comte Boulay de la Meurthe. Ce n'est pas, messieurs, sans une bien vive émotion, vous le comprendrez, que j'aborde cette tribune. Il s'agit, en effet, de statuer sur un acte constitutionnel qui, suivant les expressions du remarquable rapport de votre commission, doit avoir une influence considérable sur les destinées du pays; mais je me sens soutenu dans cette circonstance par le sentiment de ma conscience et par le devoir que j'ai à remplir envers l'Empereur et le pays, dont les intérêts, à mes yeux, sont inséparables. (*Très-bien!*)

Je dois peut-être, messieurs, compter sur votre indulgence et votre bienveillante attention, car je puis me rendre cette justice qu'à aucune époque de ma vie je n'ai cherché à flatter ni le pouvoir ni la popularité. (*Approbation.*)

Aussi, messieurs, dans cette circonstance, ce qui m'anime, c'est la crainte de voir compromettre les biens que nous devons à la Constitution de 1852, c'est-à-dire le calme dans le pays, l'ordre fondé sur le principe d'autorité, sur la liberté pro-

gressive, sur la dignité nationale, sur la prospérité publique.

Maintenant, si je n'approuve pas entièrement le sénatus-consulte, ce n'est pas que quelques-unes des dispositions qui s'y trouvent contenues ne me paraissent justes et raisonnables, mais parce que dans son ensemble il me paraît présenter un système qui n'est pas nouveau, que l'expérience a déjà éprouvé, et qui me semble n'être ni opportun, ni convenir à la situation politique du pays.

Avant d'examiner cette question, il est une réflexion qu'il m'est impossible de ne pas faire et qui déjà a été présentée par votre commission. Le Sénat, par la Constitution, est chargé de veiller sur les libertés publiques et de protéger le pacte fondamental. En ce qui touche les libertés publiques, je ne crois pas qu'en aucune occasion il ait manqué à ce devoir. Non-seulement il ne l'a pas fait, mais encore je pense qu'il n'existe pas de pays au monde où les simples citoyens aient, comme dans notre Constitution actuelle, le droit de s'adresser au premier corps de l'État et d'obtenir, par son intermédiaire, le redressement des griefs dont ils ont à se plaindre, si toutefois ces griefs sont fondés.

Quant au pacte fondamental, il arrive cette particularité, c'est que nous ne sommes que trop souvent chargés de le modifier. Je comprends que, comme la Constitution est perfectible, le Sénat doit être appelé à examiner les améliorations qu'on peut y introduire, les modifications qu'on veut y faire. Je le comprends; mais est-il bien sage de toucher sans cesse à la Constitution? N'est-ce pas jeter dans le pays l'instabilité, l'inquiétude?

Croyez bien que, dans les circonstances actuelles, le pays ne semble pas être entièrement rassuré.

On se fonde encore sur ce que le sénatus-consulte qui vous est présenté est une conséquence nécessaire et légitime des modifications qui ont déjà été faites, modifications qui, ainsi que vous le savez, résultent du décret du 24 novembre 1860, de la lettre du 19 janvier, et des lois qui en ont été la suite.

Avant d'examiner chacun de ces points, qu'il me soit permis ici de rendre, avec tous les bons citoyens, un hommage éclatant à l'initiative de l'Empereur. Jamais, peut-être, un Souverain jouissant d'un pouvoir aussi considérable, n'a été sans cesse préoccupé comme lui de la pensée d'abandonner les prérogatives qui ne lui paraissent pas indispensables, parce que, suivant les expressions du discours de notre honorable Président, il les considère comme la propriété de la nation.

Cette initiative a été généreuse, et si le succès n'a pas toujours couronné ses efforts, ce n'est pas à l'Empereur qu'il faut s'en prendre, c'est aux partis politiques qui n'ont cessé de dénaturer ses intentions. (*Assentiment.*)

Arrivons au décret du 24 novembre 1860 :

Que voulait l'Empereur ?

L'Empereur voulait associer davantage les grands corps de l'État à la politique de son Gouvernement, et cependant il est un fait constant, c'est que, antérieurement à cette époque, c'est-à-dire pendant l'intervalle qui s'est écoulé depuis l'origine de la Constitution de 1852, jusqu'au

24 novembre 1860, le pays était dans un grand état de prospérité, de calme et de sécurité.

Il est très-certain qu'à aucune époque peut-être les corps politiques n'ont été plus animés du sentiment de leurs devoirs. Les lois étaient discutées avec un soin extrême. J'avais l'honneur alors de faire partie du Conseil d'État, où beaucoup d'entre vous ont siégé comme moi, et ils vous diront que si la discussion y était moins vive dans les commissions qu'à la tribune, elle n'y était pas moins sérieuse. Il y avait une entente constante, ou plutôt des efforts constants étaient faits pour arriver à une entente parfaite entre le Conseil d'État et le Corps législatif.

Je n'hésite pas à le dire, jamais le pays n'a été plus tranquille, plus heureux qu'à cette époque dont je viens de parler. Néanmoins, l'Empereur a pensé qu'il y avait lieu d'associer davantage les grands corps de l'État à la politique de son Gouvernement.

Eh bien! il a demandé qu'une adresse lui fût présentée. Il a voulu que des ministres sans portefeuille vinssent représenter sa politique devant les Chambres. Qu'en est-il résulté? Dans le Sénat, comme cela arrivera toujours, la discussion a été calme, sage, utile au pays. Mais dans une autre enceinte, n'y a-t-il pas eu de ces débats passionnés, de ces discussions stériles, comme le dit la lettre du 19 janvier 1867, qui ont déterminé le Gouvernement à proposer la suppression de l'adresse et à la remplacer par le droit d'interpellation?

Ainsi, non-seulement l'Empereur a accordé d'une manière sagement réglementée le droit

d'interpellation, mais il a voulu encore que la liberté de la presse et le droit de réunion fussent établis dans le pays.

La presse! chacun de nous peut être témoin des écarts et des excès auxquels elle se livre; et ce n'est pas seulement en France qu'on en fait l'observation; mais c'est aussi à l'étranger.

Permettez-moi de mettre sous vos yeux un document que je lisais il y a quelques jours dans un journal, sur la manière dont la presse est jugée et appréciée à l'étranger.

Voici comment il s'exprime :

« Ce que nous voudrions voir dans la presse française, c'est une critique loyale et honnête des actes de l'Empereur, et non pas ce système de dénigrement venimeux qui nous fait croire que le Trône impérial, fût-il entouré de toutes sortes de libertés constitutionnelles, la même hostilité serait dirigée contre celui qui l'occupe. Nous sommes enfin las de ce système qui consiste à amoindrir la valeur des concessions impériales, sous prétexte qu'elles sont neutralisées toujours par quelque réserve ou quelque restriction. On a demandé une concession après l'autre ; le Gouvernement les a accordées l'une après l'autre; mais une réforme n'a pas plutôt été introduite, qu'on l'a dénoncée comme illusoire, parce que telle autre n'a pas été consentie par l'Empereur. C'est à désespérer de voir la presse française reconnaître ce que le Gouvernement impérial a fait pour la liberté. Et cependant ce fait même que les journalistes français font aujourd'hui la guerre à l'Empire démontre le plus clairement possible le néant et l'injus-

tice de leurs critiques. Comment, en effet, ces journalistes pourraient-ils écrire comme ils le font si la loi sur la presse, donnée par l'Empereur, ne leur en avait ouvert la voie? La parfaite bonne foi de l'Empereur est bien vite oubliée, et les feuilles, qui n'existeraient pas sans cette loi, rivalisent les unes avec les autres pour accuser le Souverain de prendre d'une main ce qu'il avait donné de l'autre. Après la loi sur la presse est venue celle des réunions, puis le Message du 12 juillet. »

Je n'ajouterai rien à cette appréciation faite par un journal étranger.

Plusieurs Sénateurs. Le nom du journal?

M. le comte Boulay de la Meurthe. C'est le *Morning Herald*, un journal anglais très-sérieux, et comme l'article avait fait une assez grande sensation, certains journaux n'ont pas manqué de dire le lendemain que c'était un article fabriqué à dessein. Il y a eu un démenti donné à cette allégation, et l'article subsiste dans son entier.

Vous voyez, messieurs, de quelle manière la presse française, ou plutôt certains journaux, car il ne s'agit que de la presse de l'opposition, comment la presse de l'opposition est jugée à l'étranger.

Quant au droit de réunion, en vérité, messieurs, j'ai de la peine à vous en parler.

Est-ce que nous n'avons pas tous été témoins des scandales, des attaques odieuses qui y ont été dirigées contre la religion, contre la famille, contre la propriété, c'est-à-dire contre tout ce qu'il y a de sacré dans l'humanité, contre tous les fondements de la société?

Pourquoi, messieurs, ces regrettables résultats? Pourquoi, comme j'avais l'honneur de le dire, la généreuse pensée de l'Empereur a-t-elle été par la presse opposante si mal accueillie? Parce que ces améliorations, ces réformes introduites dans notre législation, ont été des armes aux mains des partis, et que les partis n'ont cessé d'en profiter pour attaquer le Gouvernement et tâcher de le renverser.

Les dispositions du sénatus-consulte qui vous ont été présentées auront-elles un meilleur sort? Je sais bien que certains amis du Gouvernement y voient le moyen de résoudre des questions d'une très-haute importance, des problèmes qui sont encore pendants et dont la solution est d'une excessive difficulté.

Mais, sans examiner, quant à présent, cette question et les dispositions du sénatus-consulte, voyons quelle interprétation en donnent les partis hostiles. Ici, l'on dit : C'est l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire. L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire! Ce n'est pas assurément qu'on invoque ce souvenir pour le présenter, d'après l'expression de l'auteur du *Consulat et de l'Empire*, comme la meilleure Constitution qui ait été donnée à la France. Mais, nous le savons tous, l'acte additionnel a précédé de bien peu de jours un grand événement, et c'est surtout dans cette pensée qu'on évoque le souvenir de l'acte additionnel. Ailleurs, de quoi s'agit-il? De réformes illusoires. Les concessions faites sont insignifiantes; c'est ce que nous lisons sans cesse dans certains journaux.

Ailleurs encore, c'est une espèce de vision pro-

phétique du renversement de l'Empire. Voilà de quelles manières les partis hostiles interprètent l'acte sur lequel vous êtes appelés à délibérer.

Sur quoi se fondent les partisans du sénatus-consulte pour prétendre qu'ils sont les organes des vœux du pays ?

Sur ce raisonnement, qu'il y avait un gouvernement personnel et que la France ne voulait plus du gouvernement personnel. Mais que dit donc la Constitution ? Permettez-moi de vous en rappeler les dispositions. Les dispositions concernant le Gouvernement impérial sont contenues dans quelques articles qu'il est bon de remettre sous vos yeux.

« L'Empereur gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif.

« La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. »

Quoi ! c'est là le gouvernement personnel ! C'est là un gouvernement sans contrôle ! Comment ! l'Empereur, dans toute sa puissance, ne peut lever un seul homme, ni un seul impôt sans le concours des chambres, et vous dites que c'est là un gouvernement personnel ! J'ajoute que l'Empereur a fait ce qu'aucun gouvernement n'avait fait avant lui, ce que les princes constitutionnels n'ont pas fait : il a déclaré, en matière de finances, qu'aucun crédit supplémentaire ou extraordinaire ne pourrait être ouvert dans l'intervalle des sessions. Eh bien ! n'est-ce pas là une prérogative considérable qu'il s'est empressé d'abandonner ?

Et on vient dire que son Gouvernement est un gouvernement personnel !

En vérité, un gouvernement personnel de cette nature ne doit pas beaucoup inquiéter ceux sur lesquels il s'exerce.

Telle est la situation des choses, quant à la Constitution.

Maintenant, je me demande et je me suis souvent demandé, est-ce que la France aimerait mieux, au lieu d'un gouvernement personnel, un gouvernement impersonnel, passez-moi l'expression ? Est-ce que la France aimerait mieux être régie par un souverain qui n'aurait aucune part au gouvernement, par un souverain qui se trouverait dans la situation d'un véritable soliveau ?

Non, la France ne le souffrirait pas, et elle le souffrirait si peu, qu'à l'instant même où l'on soulèverait une pareille question, il y aurait de la part de tout le pays des réclamations énergiques.

Vous voyez donc qu'il existe entre le pouvoir absolu qu'on prétend appartenir à l'Empereur, et cet autre principe que l'Empereur ne peut pas seul agir, une limite toute naturelle. Cette limite a été posée par la Constitution, et les articles que j'ai remis sous vos yeux le prouvent de la manière la plus évidente.

Eh bien ! messieurs, cette limite est-elle suffisamment établie par le sénatus-consulte ? Ici, messieurs, commencent mes doutes, et j'ajoute mes inquiétudes.

On a voulu, dit-on, créer la responsabilité ministérielle; que dit le rapport de votre commission ? Pour éclairer les esprits sur cette question,

qui est assurément d'une très-haute gravité, il s'exprime ainsi :

« En ce qui concerne le Souverain, rien n'est changé; il conserve toute sa responsabilité devant la nation. Le sénatus-consulte n'institue pas cela, il le rappelle. Ce qu'il établit, c'est la responsabilité collective et politique des ministres. Là est toute l'innovation. »

Mais, messieurs, cette innovation n'est-elle donc rien? Elle est très-considérable. Elle est comprise en ce sens, que c'est un nouveau régime qu'on tend à instituer; que ce n'est plus le système établi par la Constitution de 1852, mais un véritable régime parlementaire.

Expliquons-nous donc un instant sur ce qu'on entend par la responsabilité ministérielle. En 1818, Benjamin Constant fit paraître un ouvrage très-intéressant, intitulé, je crois : *Cours de droit politique*. Eh bien! c'est dans cet ouvrage que Benjamin Constant a posé le premier en principe que le pouvoir ministériel était un quatrième pouvoir dans l'État, qu'ainsi à côté du pouvoir du roi... à côté de la Chambre des pairs et de la Chambre des députés il y avait un autre pouvoir, le pouvoir ministériel. Assurément, c'était aller bien loin, et cependant on est allé plus loin encore, car on a inventé à cette époque, ou peu de temps après, la fameuse maxime : *Le roi règne et ne gouverne pas*, maxime qui m'a toujours paru très-étrange... Car je ne sache pas qu'il y ait un acte plus important du Gouvernement que de choisir des ministres.

On va plus loin encore. Il y a peu de temps, li-

sant un ouvrage d'un publiciste moderne, j'y ai trouvé cette pensée : qu'il fallait que le président du Conseil, pour être indépendant du Chef du Gouvernement, fût nommé par le Corps législatif. Ainsi nous aurions un singulier dualisme.

Je ne prétends pas, Dieu m'en garde, que telle soit l'intention du sénatus-consulte. Au contraire, le sénatus-consulte, à en juger par la citation que j'ai faite du rapport, et par l'exposé des motifs présenté par M. le garde des sceaux, a voulu laisser à l'Empereur sa responsabilité. Mais ce n'est pas l'intention, c'est le fait qu'il faut envisager.

Le fait, le voici : c'est qu'aujourd'hui on considère cette concession comme une transformation complète de la Constitution, c'est qu'on considère que le régime parlementaire est institué de nouveau.

Ah! messieurs, le régime parlementaire, — j'avais l'honneur de vous le dire, — nous en avons déjà fait la triste expérience. Réussira-t-il mieux cette fois? J'avoue que mes doutes sont bien grands quand j'envisage le passé. En effet, pour que le régime parlementaire puisse s'établir, il y a des conditions qui ne me semblent pas exister dans notre pays.

Ainsi, lorsqu'on discutait, en 1847, la question qui s'agitait relativement au droit électoral, si j'ai bonne mémoire, des hommes très-éminents, qui avaient exercé le régime parlementaire, considéraient qu'il était incompatible avec le suffrage universel. Je me rappelle même que, dans une séance, M. Guizot, discutant cette question, interrompu très-vivement par un membre qui siége actuellement dans les rangs de l'opposition, dit :

« Quant au suffrage universel, je ne veux pas m'en occuper, il n'aura jamais lieu ». La prédiction ne s'est pas trouvée juste, mais elle prouve, du moins, que, dans la pensée d'un homme aussi éminent que M. Guizot, le suffrage universel n'était pas compatible avec le régime parlementaire. (*Mouvement.*)

Mais il y a d'autres raisons qui me semblent très-fortes. Dans quels pays avez-vous vu le régime parlementaire établi sans un élément essentiel, celui de l'aristocratie? Est-ce que, en Angleterre, par exemple, on a le suffrage universel? mais il y a la Chambre des lords. Assurément les illustrations ne manquent pas en France, et cette Chambre en est la preuve évidente. Mais les illustrations constituent-elles une aristocratie? Non sans doute. Voilà donc un élément essentiel qui n'existe pas parmi nous; or, sans cette condition, il me semble difficile, pour ne pas dire impossible, d'établir un gouvernement parlementaire qui puisse remplir les conditions qui lui sont imposées.

Je sais qu'on a essayé de remplacer l'aristocratie, en France, par la bourgeoisie. C'est là ce qui s'est passé sous le règne précédent. Quel résultat a-t-on obtenu? Aucun. On n'a pas pu réussir avec l'aristocratie, — on l'avait tenté sous la Restauration; — avec la bourgeoisie, on n'a pas réussi davantage. Réussira-t-on mieux avec la démocratie pure et le suffrage universel? Je le répète, là-dessus, j'ai les plus grands doutes, et c'est précisément à cause de ces doutes que je ne puis m'associer en tout et pour tout aux conclusions de la commission.

En Angleterre, le contre-poids naturel, comme

j'avais l'honneur de le dire, c'est l'aristocratie. En France, quel est donc le contre-poids? Où pouvez-vous le chercher, si ce n'est dans un pouvoir exécutif fort et libéral, car plus la liberté est grande dans un pays, plus il est démocratique, plus il faut que le Gouvernement ait une force considérable, afin de pouvoir protéger la démocratie contre la licence.

Mais, dit-on, le pays veut le sénatus-consulte tel qu'il est présenté aujourd'hui; le pays veut le gouvernement parlementaire. Je suppose, messieurs, que le gouvernement parlementaire s'établisse sans un pouvoir exécutif très-fort : nous serons dans cette situation sur laquelle j'appelle votre attention, nous aurons une chambre en quelque sorte omnipotente. Ici, le danger serait bien grand, car, nous le savons, de tous les genres de tyrannie, de tous les genres de despotisme, il n'y en a pas de plus odieux, de plus insupportable, de plus injuste que celui d'une chambre omnipotente, et pour cette raison vous devez, avec la plus sérieuse attention, examiner cette question si grave dans le régime que l'on cherche à introduire parmi nous.

Mais, dit-on encore, et cela est vrai, le mouvement a été provoqué en France, je ne dis pas par un sentiment purement national, je ne le crois pas, mais il a été provoqué par une espèce de coalition qui s'intitulait, si je ne me trompe, l'*Union libérale*.

Eh bien! il était assez naturel que les chefs de cette coalition s'emparassent du pouvoir. En effet, cette coalition contre ce qu'on a appelé le gouvernement personnel est précisément la

reproduction à peu près littérale de ce qui s'est passé en 1839. Vous savez qu'en 1839 on parlait beaucoup aussi du gouvernement personnel, et c'est contre le gouvernement personnel que s'organisa la fameuse coalition de cette époque. Qu'avait-elle pour motif? Elle avait pour mobile réel l'ambition de certains hommes. Elle s'était organisée surtout parce qu'on voulait renverser un ministère qui avait eu une bien longue durée. Le ministère du comte Molé avait duré, si je ne me trompe, trois années. Eh bien! c'était contre ce ministère qu'on s'élevait, et alors on disait : Les ministres sont insuffisants! Et la coalition s'organisa pour faire cesser ce qu'elle appelait le gouvernement personnel.

Mais au moins, à cette époque, ceux qui avaient soulevé le mouvement ont fini par accepter le pouvoir. Ici, messieurs, j'ai été très-étonné, je l'avoue, qu'il n'en ait pas été de même, car il me semblait assez naturel que les chefs de la coalition qni s'intitulaient les parlementaires par excellence, eussent les portefeuilles. Leur modestie ne leur a pas permis de les saisir. (*Sourires.*) En cela ils ont peut-être reconnu que leurs prédécesseurs étaient plus capables de les porter. Mais ce qui me rassure à cet égard, c'est que quand il a été question de décorations, leur modestie n'a pas été aussi grande. (*Légères rumeurs.*)

Cela me donne bon espoir, cela me donne la confiance qu'un jour ou l'autre, ils auront le courage de manier les portefeuilles que jusqu'à présent ils n'ont pas osé aborder. (*Mouvement.*)

Maintenant, messieurs, il y a lieu de reconnaître que les nouveaux ministres ont fait un acte de

dévouement dont le pays doit leur savoir gré. Mais voyez déjà où nous en sommes. A peine sont-ils arrivés au pouvoir, à peine sont-ils assis sur ces bancs, qu'on se demande dans certains journaux : Seront-ils capables de soutenir le poids de la prochaine session? sont-ce des ministres suffisants?

C'est précisément ce qu'on alléguait à l'époque où M. le comte Molé était à la tête des affaires. On disait : C'est un ministère insuffisant. Vous le voyez, déjà la question ministérielle se soulève, et c'est, vous le savez, la question éternelle du gouvernement parlementaire. Eh bien! oui, c'est précisément parce que tout se passe dans des compétitions ministérielles, c'est parce que presque tout se passe en débats inutiles et stériles que cette espèce de gouvernement nous convient si peu, car, je le répète, elle ne fait qu'exciter les ambitions, et les ambitions ne sont jamais satisfaites.

La question constamment agitée dans tout système parlementaire, s'élève dès à présent, même avant que ce système soit mis chez nous à exécution. Que sera-ce aussitôt que le sénatus-consulte aura été voté, et que, par conséquent, la chambre se constituera avec une somme de pouvoir plus considérable encore que celle qu'elle avait?

Sans doute la coalition a éveillé l'esprit libéral de la démocratie. Je suis loin de le contester, mais elle a éveillé en même temps les aspirations très-peu libérales de la démagogie. Or, à mon sens, il existe entre la démocratie proprement dite et la démagogie la même différence qu'entre la liberté et la licence.

Ainsi, l'inconvénient de tous ces partis avancés, qui jamais ne sont satisfaits de la situation présente, et qui aspirent toujours à une autre situation, c'est qu'ils sont tous successivement débordés. N'avons-nous pas lu dans l'histoire, car personne de nous, grâce à Dieu, n'est assez âgé pour en avoir été témoin, ne savons-nous pas, dis-je, par l'histoire, que les Girondins ont été débordés par les Montagnards, que les Montagnards ont été débordés par les Terroristes, et qu'enfin les Terroristes eux-mêmes ont été débordés à leur tour par les Babouvistes, espèce de socialistes comme ceux de nos jours!

Aujourd'hui, est-ce que les parlementaires ne sont pas déjà dépassés par les radicaux? Est-ce que les radicaux eux-mêmes ne sont pas dépassés par les *irréconciliables?* Et croyez-vous qu'on en reste là? Non! Les irréconciliables ont derrière eux les socialistes; et derrière les socialistes, je vois poindre encore les partisans de Proudhon, qui posait en principe l'*an-archie* en séparant la première partie du mot : l'*an-archie*, c'est-à-dire l'absence de gouvernement!

Voilà, messieurs, le véritable état des partis politiques avancés. Aussi il ne peut y avoir de salut pour le pays, et de stabilité dans le Gouvernement, que quand le Gouvernement s'appuie réellement sur le parti conservateur, parce que le parti conservateur n'a aucun intérêt à ne pas admettre la situation existante et n'a pas d'autre parti à déborder.

Je sais bien aussi que l'on dit : « Mais parmi les membres qui ont signé l'interpellation dans une autre chambre, figurent un très-grand nombre de

conservateurs... » Oh! je connais bien cette objection! Mais dans quel but l'ont-ils signée?

Messieurs, le hasard m'a fait tomber hier entre les mains une brochure, que vous avez peut-être tous reçue, intitulée : *Lettres d'un membre de la Chambre des députés.* — Eh bien! dans cette lettre, je trouve les passages suivants, qui assurément sont bien dignes d'attention. — C'est la *Lettre sur la crise politique*, par un député de l'Allier; elle a peut-être été adressée à chacun de vous.

Ce député faisait partie des membres de la chambre qui ont assisté à une réunion particulière dans laquelle la fameuse interpellation a été rédigée. Voici comment il s'exprime (il parle des conservateurs) :

« Les uns ont pensé que pour enlever à l'interpellation son caractère d'acte d'opposition, il suffisait à la majorité de s'y associer par un grand nombre de voix, sans se dissimuler d'ailleurs ce qu'il pouvait y avoir d'incomplet et d'excessif dans l'interpellation, mais avec la conviction que signer, c'était servir à la fois le pays et l'Empereur. »

Puis il ajoute :

« Les autres ont pensé que l'origine des interpellations, et surtout les commentaires dont elles avaient été l'objet, leur maintiendraient, d'une manière indélébile, leur caractère d'opposition; que la majorité, en s'y ralliant en grand nombre, allait jeter un trouble profond dans le pays, qui s'inquiéterait de ces amoindrissements des forces

conservatrices, et se demanderait si, après les engagements du 28 juin, l'Empereur et son Gouvernement devaient s'attendre à un acte formel d'opposition de la part de la majorité. »

Assurément, messieurs, c'est là l'explication bien claire, bien naturelle, et, je crois, bien vraie de ce qui s'est passé pour ce qui concerne l'interpellation. D'ailleurs l'auteur est un des témoins de ce qui a eu lieu alors. Que dit-il ensuite ?

« Allons maintenant au fond des choses. Que demande l'interpellation? La responsabilité ministérielle et la restitution au *seul* Corps législatif de tous les droits d'une assemblée délibérante... »

C'est lui qui souligne le mot *seul*.

« Eh bien! ici, il ne faut pas se payer de mots : la responsabilité ministérielle, en présence d'une seule assemblée délibérante, SEULE *librement et fortement organisée*, c'est le Gouvernement dans et par cette assemblée; c'est le pouvoir personnel du Corps législatif mis à la place du pouvoir personnel de l'Empereur. »

Je dois ajouter, messieurs, que, après cette déclaration, l'auteur a soin de dire qu'il importe alors d'organiser fortement le Sénat, comme moyen de contre-balancer le pouvoir que tendrait à s'arroger une assemblée unique.

Tel est l'état des choses; telle est la situation dans laquelle s'est produite l'interpellation dont il s'agit, interpellation qui a, je ne dis pas précédé la pensée de l'Empereur, parce que cette pensée était préexistante, mais qui a peut-être précipité la mise à exécution de cette pensée généreuse; déjà

l'on voit poindre, même dans une portion des membres conservateurs, des prétentions qui naissent naturellement de la situation; déjà les partis hostiles font tous leurs efforts pour provoquer le renversement du Gouvernement actuel; leurs efforts, j'en suis certain, resteront impuissants, parce qu'ils ont contre eux la volonté du pays qui ne veut, à aucun prix, de révolution; mais, je vous le demande, est-ce le cas d'affaiblir le pouvoir qui est entre les mains de l'Empereur, lorsque ce pouvoir est le seul contre-poids réel et sérieux qu'on puisse leur opposer ?

Messieurs les Sénateurs, mon intention n'est pas d'entrer dans les détails du sénatus-consulte; ce sera l'objet d'observations particulières qui seront faites par ceux des membres qui examineront plus spécialement chacun des articles. Mais il est deux points d'une grande importance, sur lesquels il m'importe de m'expliquer.

D'abord je suis heureux, je le déclare, d'être d'accord avec la commission en ce qui touche le Sénat. Ainsi j'adopte complétement les idées qui ont été émises par la commission, tant sur le maintien des attributions du Sénat que sur le mode de nomination de ses membres, et je repousse, je dois le dire avec regret, l'amendement de mon honorable collègue, M. Bonjean. En effet, pour m'expliquer en un mot sur cet amendement qui a été examiné avec le plus grand soin et dans ses détails, comme vous pouvez le voir dans le rapport de votre commission, il est de toute évidence qu'on ne saurait créer dans un même corps deux tendances diverses provenant d'origines tout à fait différentes.

Ce serait réellement rompre l'unité et vouloir créer un nouveau Sénat dans le Sénat lui-même. Par conséquent, il me semble impossible qu'on puisse sérieusement s'arrêter à cet amendement.

Maintenant, il y a une objection qui a été faite, c'est qu'avec les attributions nouvelles du Sénat, il pourrait s'élever un conflit entre les deux chambres, mais un conflit est dans la nature même des choses. Quand il y a deux assemblées, on veut précisément savoir quelle est la véritable opinion de chacune d'elles, et quand il y a désaccord entre l'une et l'autre, il n'y a de possible qu'une transaction; ce n'est pas un conflit, c'est l'ordre naturel de la discussion, c'est, en un mot, ce qui se passe dans les assemblées délibérantes.

Je ne crois donc pas fondée le moins du monde l'objection qui a été élevée, beaucoup plus au dehors que dans le sein de la commission, cette objection que les attributions qu'on propose d'accorder au Sénat amèneraient nécessairement un conflit. Quelles que soient ces attributions, le conflit peut se produire par la nature même des choses. Il n'y a rien là que de logique, et c'est ce qui se passe, je le répète, dans tout gouvernement.

Mais je ne puis partager l'opinion de la commission, en ce qui concerne le Conseil d'État.

Oh! ici, je l'avoue, je me trouve en désaccord complet avec elle.

Quelle était l'intention première de la Constitution de 1852, relativement au Conseil d'État?

La Constitution de 1852 avait reproduit, sous ce rapport, une partie au moins des dispositions qui se trouvaient dans la Constitution de l'an VIII, et la Constitution de l'an VIII, comme

celle de 1852, avait voulu que les orateurs du Gouvernement fussent pris dans le sein du Conseil d'État.

Il y avait à cela une raison bien considérable; c'est que quand vous opposez un corps à un corps, on n'a point à redouter ces compétitions de portefeuille qui sont, je le répète, la conséquence du gouvernement parlementaire, et qui résultent surtout de ce que les ministres sont en présence du Corps législatif.

Rien de semblable n'existait, et il y avait dans le concours du Conseil d'État un appui considérable pour le Gouvernement.

Je sais très-bien que déjà, depuis le décret du 24 novembre 1860, depuis la lettre du 19 janvier 1867, ce système avait été modifié; les ministres paraissaient devant les chambres; les ministres venaient y discuter les affaires, mais ils venaient les y discuter, non comme ministres, mais comme membres du Conseil d'État, mais comme chargés d'une délégation spéciale.

Il restait au Conseil d'Etat un pouvoir qui était encore très-grand, c'était le droit de rejeter les amendements.

Que substitue-t-on à cette prérogative? On lui substitue celle de donner un avis.

Oh! des avis, le Conseil d'Etat en donne toutes les fois qu'on lui en demande; là n'est pas l'important. Dès lors que vous faites disparaître le droit qui appartenait au Conseil d'État de rejeter les amendements, vous amoindrissez ce corps, vous lui ôtez son caractère. Ce n'est plus un corps politique, ce n'est plus qu'un corps administratif, et il y a une différence essentielle que je regrette

bien sincèrement de voir s'établir, parce qu'il y avait là une force pour le Gouvernement.

Ainsi, lorsqu'un amendement était présenté, si cet amendement n'était pas accepté par le Conseil d'Etat, le Gouvernement était couvert. C'était le Conseil d'Etat qui rejetait l'amendement. Aujourd'hui, la responsabilité va peser tout entière sur le Gouvernement. Je crois qu'il y a dans ce changement quelque chose de très-regrettable.

J'ai été, autant que qui que ce soit, sincèrement affligé de la retraite des anciens ministres. Ce serait méconnaître les immenses services qu'ils ont rendus au pays que de ne pas s'exprimer comme je le fais en ce moment, et je suis certain qu'en pareille circonstance c'est le sentiment général du Sénat. Je le dis franchement, il en est un parmi eux que je félicite de s'être retiré, c'est le ministre qui présidait le Conseil d'État. Oui, il a bien fait de n'avoir pas voulu souscrire à l'amoindrissement de son corps. Sous ce rapport, je lui rends un complet hommage.

Je n'insiste pas davantage sur cette question, et je bornerai là les observations beaucoup trop longues avec lesquelles j'ai abusé de la patience du Sénat. Je n'ajoute plus que quelques mots qui résument toute mon opinion ; ces quelques mots, je vous les dirai avec la même franchise.

La Constitution de 1852, œuvre d'expérience, en rétablissant par le suffrage universel le principe d'autorité, avait donné au pays le calme, l'ordre, la liberté, la prospérité ; les partis hostiles semblaient même s'être résignés à la volonté exprimée par le suffrage universel. Les changements qui y

ont été apportés dans la généreuse pensée, de la part du Chef de l'État, d'étendre encore le cercle des libertés publiques, n'ont pas été, il faut le dire, couronnés du succès que l'on devait en attendre. L'espérance des partis s'est ranimée, le trouble, l'inquiétude et l'agitation se sont emparés des esprits.

Le sénatus-consulte proposé produira-t-il des effets plus heureux? L'exemple du passé me fait redouter l'avenir, et comme, dans ma conviction, la liberté absolue et complète ne peut exister dans un pays qu'autant qu'il n'y a plus de partis qui conspirent contre le Gouvernement, et qu'une situation aussi désirable n'est pas encore acquise, j'ai le regret de ne pouvoir m'associer aux conclusions de votre commission.

M. le Président. La parole est à M. Quentin Bauchart.

M. Quentin Bauchart. Le discours que vous venez d'entendre, s'est terminé par la seule conclusion qu'il pouvait recevoir. C'est, en effet, le retour pur et simple à la Constitution de 1852. Sans que j'entende, quant à moi, placer le débat sur ce terrain, je me demande, c'est une simple question de bon sens, s'il est possible, dans l'état actuel des choses, dans les circonstances où le sénatus-consulte nous est présenté, de revenir à 1852. C'est à prendre ou à laisser: si l'opinion de l'honorable M. Boulay de la Meurthe doit prévaloir, maintenons la Constitution de 1852; si ce n'est pas possible, examinons le sénatus-consulte. C'est ce que je vous demande la permission de faire très-rapidement et très-simplement.

Messieurs, après les dernières élections générales, à moins de vouloir nier la lumière du jour, à moins de nier un mouvement d'opinion que tout le monde a constaté, notre glorieux Empereur le premier, il y avait quelque chose à faire. Ce quelque chose, le sénatus-consulte le fait-il? Le fait-il complétement? Ne va-t-il pas au delà des nécessités reconnues? Le fait-il avec bonne foi, loyalement?

Telle est la question qui se présente, il n'y en a pas d'autre.

Si vous voulez bien m'accorder quelques instants d'une patiente attention, je me propose d'apprécier le sénatus-consulte à trois points de vue :

D'abord, au point de vue des pouvoirs nouveaux donnés au Corps législatif et des conséquences qui doivent en résulter;

En second lieu, sous le rapport du développement des attributions du Sénat, contre-poids nécessaire, considérable, sur lequel, selon moi, n'a pas assez insisté l'honorable M. Boulay de la Meurthe, contre-poids considérable, dis-je, et nécessaire aux franchises nouvelles du Corps législatif;

Enfin, j'examinerai quelle est la situation nouvelle faite aux ministres, quelle doit en être la portée morale et politique, quelle doit en être l'influence sur les destinées du pays. En d'autres termes, je me demanderai quels changements devront résulter dans nos institutions des nouvelles dispositions du sénatus-consulte; je me demanderai quel gouvernement nouveau, si vous voulez que j'emploie le mot, devra sortir de ces dispositions elles-mêmes.

Quant au Corps législatif, — et sur ce point ce

n'est pas à l'honorable orateur qui m'a précédé à cette tribune, que je réponds, mais à des opinions passionnées, extrêmes qu'il a citées, — il serait bien difficile de ne pas être satisfait des immunités, des pouvoirs nouveaux qui lui sont conférés. Il obtient tout, tout!

Il a le droit absolu d'amendement, l'initiative des lois, le droit d'interpellation à des conditions que lui seul déterminera, il a les ordres du jour motivés, cette arme si puissante, quelquefois si dangereuse des anciennes assemblées parlementaires.

Il obtient le droit de se constituer lui-même, de nommer son bureau, de nommer son président, ses vice-présidents, ses secrétaires, même ses questeurs. Les députés peuvent devenir ministres, et ce n'est peut-être pas la disposition qui leur déplaira le plus... (*Sourires.*) Enfin, sous tous les rapports, le Corps législatif a les attributions de nos anciennes assemblées législatives, je ne me le dissimule pas.

Donc, et c'est pour cela seulement que le sénatus-consulte a été créé, tous les esprits sages, progressifs, véritablement libéraux, devront y trouver la satisfaction à laquelle ils s'attendaient; car, quelle était, messieurs, l'attente publique à cet égard? que demandait l'opinion publique?

Je n'ai rien à dire du gouvernement personnel; l'honorable M. Boulay de la Meurthe l'a parfaitement rappelé, le gouvernement personnel n'existait pas, il n'y avait pas, avant le sénatus-consulte, de gouvernement personnel dans la mauvaise acception du mot. Je suis d'accord avec lui sur ce point.

Mais enfin, en présence du Gouvernement tel qu'il existait, y avait-il, oui ou non, un mouvement d'opinion? Ce mouvement réclamait-il des franchises nouvelles, un contrôle nouveau, plus direct, plus puissant, plus actif, plus efficace des actes du Gouvernement par les représentants du pays? C'est incontestable, personne ne peut nier qu'il y eût dans le pays un sentiment fortement caractérisé dans ce sens.

Eh bien! si telles étaient les aspirations du pays, le sénatus-consulte y répond-il, et, s'il y répond, pouvez-vous l'en blâmer? Pouvez-vous vous plaindre que le Gouvernement de l'Empereur, que l'Empereur ait senti les pulsations de l'opinion publique et qu'il en ait entendu les échos, qu'il s'en soit bien rendu compte, et que, pour remplir la haute mission que la nation tout entière lui a donnée, il vous apporte le sénatus-consulte? Évidemment non.

Quant aux opinions radicales, extrêmes dont on a parlé, je répète que je n'ai pas à compter avec elles, et je refuse de m'en occuper. Ce n'est pas pour elles que le sénatus-consulte est fait.

M. Boulay de la Meurthe redoute un mauvais usage, — il faut bien appeler les choses par leur nom, — des nouveaux pouvoirs du Corps législatif; il craint les emportements de la politique, l'effervescence des passions, et ce n'est peut-être pas sans quelque raison. Aussi cherche-t-il un contrepoids. Il m'a paru qu'il ne l'avait pas suffisamment aperçu, et, dans tous les cas, il ne l'a pas indiqué.

Ce contre-poids, je l'expliquerai dans un instant, est dans la responsabilité des ministres qui

l'effraye tant; mais, avant d'être dans la responsabilité des ministres, le contre-poids est dans le Sénat, dans la compétence du Sénat, dans le développement que reçoivent ses attributions. Je comprends, puisque l'initiative des lois doit être partagée entre le Corps législatif et l'Empereur, qu'il pourra surgir des propositions d'un caractère extrême, des propositions d'un caractère subversif, si vous voulez aller à la dernière limite des hypothèses. Eh bien! est-ce qu'il faut en avoir peur? J'éprouve le sentiment contraire. J'aime mieux que ces propositions paraissent au grand jour.

S'il y a des gens qui nous cachent le remède qu'ils ont à tous les maux et à toutes les misères, forçons-les à le découvrir, à le montrer. Ces propositions, ces projets qui seraient le fruit de l'initiative parlementaire, s'ils sont acceptables, s'ils sont bons, pratiques, il faut s'en applaudir. S'ils sont mauvais, à un point de vue quelconque, vous en serez les juges. Est-ce qu'ils peuvent vous échapper? Est-ce qu'ils peuvent échapper à votre examen, à votre jugement? Est-ce qu'ils ne faut pas qu'ils vous viennent? Alors, quel est votre droit? Vous avez le droit de renvoyer ces projets à une seconde délibération du Corps législatif, soit d'une manière générale, soit en indiquant les modifications dont ils seraient susceptibles; vous avez le droit bien plus considérable, sans en donner les motifs, de vous opposer à leur promulgation.

Rassurez-vous donc : il n'y a pas à se préoccuper des propositions présentées par le Gouvernement, mais seulement de celles qui émaneraient

des membres du Corps législatif. Il est certain que si, par impossible, il se trouvait dans le Corps législatif une majorité capable de voter une loi d'un caractère inquiétant, vous en devenez les juges; et cela est si vrai que les partis extrêmes dont a parlé l'honorable M. Boulay de la Meurthe, trouvent qu'il y a dans le Sénat un pouvoir excessif; que son droit de *veto* est exorbitant; que ce droit, exercé même avec prudence, sera une entrave au développement de certaines libertés nécessaires.

Vous avez tous entendu les plaintes formulées contre la disposition du sénatus-consulte qui élargit et qui étend nos attributions. Voici la réponse que j'ai à y faire : Dans tous les pays libres, dans tous les pays à parlements, il y a deux chambres; il y a une chambre haute, une chambre des représentants. Eh bien! la chambre haute est, sous une forme ou sous une autre, un pouvoir de modération, de pondération, qui a la faculté d'arrêter au passage, qu'on me permette cette expression un peu familière, les résolutions de l'autre chambre qui ne lui paraîtraient pas bonnes ou qui ne lui sembleraient pas répondre à un intérêt public.

C'est ce droit que nous avons, plutôt amoindri qu'étendu; nous ne votons pas les amendements, nous conseillons seulement au Corps législatif de les voter, nous les lui indiquons. Nous ne votons pas le rejet des lois, nous nous bornons, ce qui revient au même, dans le résultat, j'en conviens, à nous opposer à leur promulgation. Au fond, le rôle est donc à peu près le même.

De deux choses l'une : ou vous voulez une chambre unique, et je ne serais pas d'accord avec vous

car on sait ce que devient tôt ou tard une chambre unique sur la pente où elle se place fatalement; ou bien vous voulez deux chambres. Or, dans le système de deux chambres, même organisées comme elles le sont en France, il ne faut pas s'étonner du pouvoir qui nous appartient d'examiner au second degré, si je puis m'exprimer ainsi, les lois votées par le Corps législatif.

Voici ce que je veux me borner à dire à cet égard.

A des excès impossibles, impossibles et vous le verrez bien, impossibles au moins à un tel degré, qui pourraient se produire à une époque ou à une autre, sous une forme ou sous une autre, dans le sein du Corps législatif, il y a une digue certaine : c'est vous !

Il y a des personnes, il y a de très-bons esprits qui ont pensé que loin que le pouvoir du Sénat tel qu'il est écrit dans le sénatus-consulte, soit exorbitant, excessif, il était insuffisant, et ils voudraient faire du Sénat une chambre des pairs, une haute chambre législative.

C'est une idée qui sourit à beaucoup de monde, et c'est pour cela que je me permets de vous en entretenir en quelques mots. Dans le pays, cette idée, ce sentiment, — car ce n'est guère qu'un sentiment, — a éveillé l'attention; il ne faut pas le contester.

Quant à moi, je repousse cette idée, d'abord, parce que faire du Sénat une seconde chambre législative, serait violer ouvertement le plébiscite; nous n'en avons pas le droit. Si vous aviez le pouvoir législatif, si vous le partagiez avec le Corps législatif, il faudrait partager avec lui le pouvoir

constituant. C'est une conséquence que tout le monde admet. Il faut s'en garder, messieurs, et à un double point de vue : d'abord, parce que le pouvoir constituant, réservé au Sénat, est une garantie d'ordre et de stabilité que personne ne peut méconnaître, et qu'il faut soigneusement conserver; et ensuite, parce que, en mon âme et conscience, la liberté elle-même aurait plus à y perdre qu'à y gagner.

En effet, que peut-on reprocher au Sénat? Est-ce qu'il ne s'est pas associé à toutes les mesures libérales qui, depuis 1860, ont jalonné la route qui a conduit à ce qui se fait aujourd'hui? N'est-ce pas lui qui a voté, les uns après les autres, tous les sénatus-consultes qui ouvraient la voie aux concessions libérales? Est-ce que le Sénat n'a pas voté la loi sur la presse dont a parlé l'honorable M. Boulay de la Meurthe, et la loi sur les réunions? Est-ce qu'il a jamais été hostile à un progrès quelconque?

Je ne veux rien dire, bien que M. Boulay de la Meurthe en ait parlé, de l'origine du Sénat. L'origine du Sénat, je crois que dans l'état des choses et des esprits en France, il faut la laisser telle qu'elle est, et se bien défendre d'y toucher. Il y a bien des systèmes qui se croisent et qui, dans l'avenir, mériteront peut-être d'être examinés avec plus de maturité. Ainsi, il y a le système de l'honorable M. Bonjean, qui va un peu loin : il voudrait que les conseils généraux fussent chargés de nommer les Sénateurs, au moins pour la moitié... (*Mouvement.*)

M. LE PRÉSIDENT BONJEAN. Vous attaquez mon

amendement; ne conviendrait-il pas d'attendre qu'il fût en discussion? Quand ce moment sera venu, le Sénat entendra mes raisons et jugera.

M. Quentin Bauchart. D'autres se contenteraient de listes de candidats formées par les conseils généraux. D'autres disent : alors pourquoi pas des candidats présentés par les chambres de commerce, par les sociétés d'agriculture, par les grands corps judiciaires, par les facultés, par l'Institut? Le droit ne serait-il pas le même?

Ce qui fait que le principe sur lequel repose l'amendement de mon honorable collègue et ami, M. Bonjean, séduit beaucoup d'esprits, c'est qu'il a sa source dans le principe électif; c'est que les conseils généraux sont élus par le suffrage universel.

Mais, il y a à cela une réponse d'une puissance irrésistible. Les conseils généraux sont élus par le suffrage universel; c'est vrai! Mais est-ce que l'Empereur, lui aussi, n'est pas l'élu du suffrage universel? Est-ce que, nommés par l'Empereur, votre origine ne vaut pas celle d'un Sénateur désigné par un conseil général? Je vous prie de faire la comparaison! (*Assentiment.*)

Voilà donc le Sénat, organisé comme il l'est, avec des attributions développées dans une mesure nécessaire; le voilà comme un contre-poids indispensable aux résolutions du Corps législatif, le jour où ces résolutions ne paraîtraient pas bonnes. Vous pouvez donc vous rassurer.

Jusqu'ici, messieurs, je ne vous ai pas parlé de la grosse question qui est dans ce débat, de la responsabilité des ministres et des conséquences

qu'elle doit avoir sur le jeu de nos institutions. C'est pourtant ce que l'on a voulu, messieurs; on a voulu la responsabilité des ministres; c'est un des buts du sénatus-consulte; on s'est proposé de la fonder d'une manière complète et très-distincte de ce qu'elle était précédemment.

On ne peut équivoquer, c'est un des résultats qu'on a voulu atteindre. Mais ici, il faut être clair. Le sénatus-consulte renferme cette disposition : « Les ministres ne dépendent que de l'Empereur; » et cette autre : « Ils délibèrent en conseil sous la présidence de l'Empereur. » Les ministres sont donc dans la dépendance de l'Empereur; et comment n'y seraient-ils pas, puisque c'est l'Empereur qui les nomme, qui les révoque, qui leur donne des ordres; puisqu'ils n'ont aucune espèce d'initiative que celle qu'ils tiennent du Souverain?

Mais vient une troisième disposition qui dit, à son tour : « Les ministres sont responsables. » Ils sont responsables! évidemment, cela ne veut pas dire une seconde fois qu'ils sont dans la dépendance de l'Empereur; on venait de le déclarer et plutôt deux fois qu'une. Cela signifie donc autre chose; cela signifie qu'ils sont responsables : devant qui, si ce n'est plus devant l'Empereur? Comme la raison l'indique, comme la force des choses l'indique, devant les chambres, qui peuvent les interpeller, leur demander de justifier et d'expliquer leurs actes.

Voilà bien la responsabilité ministérielle.

Il y a de bons esprits qui ont prétendu que cette responsabilité, nous ne pouvions pas l'établir dans un sénatus-consulte, parce que ce serait

se heurter au plébiscite de 1851. Le plébiscite ne parle pas de la responsabilité des ministres.

Le plébiscite se borne à dire que les ministres ne dépendent que de l'Empereur. Or, si la responsabilité des ministres, telle que je viens de la définir, ne peut se confondre avec la dépendance où ils se trouvent vis-à-vis de l'Empereur, créer dans le sénatus-consulte la responsabilité des ministres, ce n'est pas aller contre le plébiscite, c'est faire autre chose que ce qu'il a fait, c'est faire ce qu'il n'a pas interdit, c'est donc faire une chose parfaitement régulière et constitutionnelle.

C'est cette responsabilité des ministres qu'on a voulu fonder, j'insiste sur ce mot. C'était un désir du pays, de l'opinion, désir très-accentué, vous devez vous le rappeler. On a donc voulu l'établir et on l'a établie ; quand le sénatus-consulte sera promulgué, il est impossible à un esprit impartial, désintéressé, non prévenu, de nier, de contester l'existence de cette responsabilité.

Elle existe et il faut l'accepter.

Quelles en seront les conséquences ?

Messieurs, il est bon, sans doute, de rappeler les souvenirs du passé, mais il faut les rappeler à tous les points de vue, non pas pour blâmer toujours le passé, mais quelquefois pour lui rendre justice.

Il y a certes un côté de la responsabilité ministérielle qui est excellent. Restons, si vous le permettez, un instant dans la théorie, isolons-nous des faits et des événements dont nous avons été témoins, événements souvent lamentables, je le reconnais. Eh bien! en thèse générale, est-ce qu'il n'est pas bon que, entre les souverains et les assem-

blées, il y ait des intermédiaires qui puissent expliquer les actes du Gouvernement, les justifier et encourir la censure des assemblées, même leur blâme si ces actes sont jugés mauvais? Trouveriez-vous bon que le Souverain fût une sorte de cible (*Mouvement*), passez-moi cette expression peut-être trop vulgaire, sur laquelle vinssent porter tous les coups, toutes les attaques? le trouveriez-vous bon?

Il n'y a pas un publiciste qui ait jamais soutenu en principe qu'il serait bon que le Souverain se trouvât, poitrine découverte, en présence d'une assemblée armée comme va l'être le Corps législatif.

Si donc, en général, il faut des intermédiaires, des agents responsables, une responsabilité enfin entre les assemblées et le pouvoir exécutif, *a fortiori* cette responsabilité est-elle nécessaire quand tout le monde a la conscience que le temps des grandes luttes est revenu, que par l'initiative parlementaire, par le droit d'interpellation, par le droit absolu d'amendement, par les ordres du jour motivés, tous les problèmes vont se poser?...

Maintenant il y a des inconvénients, je ne les nie pas, je ne conteste rien de ce qui a été rappelé par l'honorable M. Boulay de la Meurthe. Il est certain, quand les ministres peuvent être pris dans la chambre législative, il est certain, car ils sont des hommes qui ont quelquefois de l'ambition, que cette ambition peut être servie par un grand talent, et qu'alors nous sommes menacés d'assister à ces tournois oratoires, à ces luttes de tribune, à ces courses aux portefeuilles qui ont

amené de tristes résultats. Là est le mauvais côté, je le reconnais de bonne foi.

Mais, quand on affirme que c'est cette forme de gouvernement, avec ces chocs de tous les jours, avec ces conflits permanents en quelque sorte entre une fraction de l'assemblée et une autre, se disputant entre elles le ministère ; quand on affirme que là est la cause qui a amené la chute de deux gouvernements, je m'arrête, j'interroge ma raison, je consulte l'histoire de notre pays, et je dis : Une des causes, c'est possible, mais la seule, non ! ce n'est pas exact ! (*Adhésion.*)

Ainsi la Restauration n'est pas tombée parce qu'il y avait dans le parlement des orateurs considérables, éclatants, qui se livraient des combats passionnés pour se supplanter les uns les autres. Non ! il y a eu beaucoup d'autres causes, parfaitement appréciées aujourd'hui. Elle est tombée par le vice de son origine ; c'était un gouvernement imposé au pays par les baïonnettes étrangères, et jamais le pays n'a pu l'oublier ! Elle est tombée, parce que ses tendances générales, ses tendances persistantes étaient un retour vers le passé, au rebours des idées modernes. Elle est tombée, parce qu'il lui est arrivé un jour d'imposer aux assemblées et au pays des ministres profondément impopulaires. Je ne veux pas entrer plus avant dans les replis de ce sujet délicat, c'est une tâche qui me conduirait à des longueurs que je veux épargner au Sénat.

Je parle, d'ailleurs, de la Restauration avec une entière bonne foi ; elle a fait du bien, beaucoup de bien, je le reconnais, et je sais lui rendre justice ; mais ce que j'ai dit de ce gouvernement est

incontestable. Ce que je vais dire de la monarchie de Juillet ne l'est pas moins. Le gouvernement de Juillet a été fondé sur une base bien étroite, vous ne l'avez pas oublié ; et il a commis la faute irréparable, dont il a dû amèrement se repentir, de ne vouloir jamais élargir cette base, si resserrée qu'elle fût. Elle créait un pays légal, et, en dehors de ce pays légal, il y avait le pays vrai, c'est-à-dire le pays tout entier.

Le gouvernement de Juillet s'est obstiné, personne ne pourrait me contredire, à ne vouloir jamais sortir de cette espèce de camp dans lequel il s'était en quelque sorte retranché. Dans les derniers temps, il a été jusqu'à résister même à l'adjonction *des capacités*. Réfléchissez que le corps électoral se composait de 250 000 électeurs, pas plus! Et cependant les idées de justice et de liberté font leur chemin, qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas ; elles l'ont fait sous ce Gouvernement ; elles le feront toujours. Elles marchent d'une façon si vive qu'on ne peut les arrêter ; on ne peut que les modérer. Le sénatus-consulte aura ce résultat salutaire, n'en doutez pas.

Ainsi donc, le gouvernement de Juillet a été amené aux difficultés et aux embarras dans lesquels, au dernier moment, il s'est trouvé, par les erreurs de sa politique. J'ajoute qu'il est tombé, en fin de compte, parce qu'il ne s'est pas défendu. (*Très-bien ! C'est vrai !*)

Il ne faut donc pas mettre sur le compte de la forme d'un gouvernement ce qui doit être mis sur le compte de la direction malheureuse qu'il a suivie. Il faut voir sa politique générale, sa di-

rection générale; et le jour où l'on reconnaît que cette direction et cette politique étaient en contradiction avec l'intérêt du pays, avec le sentiment national, on s'explique d'une manière très-naturelle comment ce gouvernement a disparu.

Heureusement, il y a un point capital, point qui n'a pas été touché par l'honorable M. Boulay de la Meurthe; là est une sauvegarde contre les révolutions, qui doit rassurer les plus timides. Si sous quelques rapports, c'est un gouvernement parlementaire que nous allons fonder, ce n'est pas à coup sûr un gouvernement parlementaire tel que nous l'avons connu sous l'empire des anciennes chartes.

La différence frappe tous les esprits, et elle est fondamentale, essentielle, autant qu'elle est rassurante : je veux parler de la responsabilité de l'Empereur. A côté et en dehors de celle des ministres, c'est la responsabilité de l'Empereur qui a pour sanction l'appel à la nation.

Plusieurs Sénateurs. Très-bien!

M. Quentin Bauchart. Aucun de ses prédécesseurs, aucun des souverains qui ont régné sur la France à des époques antérieures n'était dans cette situation. On disait que leur personne était inviolable et sacrée, et que par conséquent ils n'étaient pas responsables; aussi n'avait-on jamais songé à leur reconnaître le droit d'en appeler à la nation. Aujourd'hui, la Constitution, telle qu'on l'a faite en 1852, et telle que nous la maintenons à cet égard, proclame la responsabilité de l'Empereur. Pourquoi? Parce que l'Empereur gouverne; il gouverne par des ministres respon-

sables, car telle est désormais la doctrine, telle qu'elle doit ressortir du sénatus-consulte : *L'Empereur gouverne par des ministres responsables.*

Autrefois, — et l'honorable orateur auquel je réponds nous a initiés quelque peu aux secrets de la politique des précédents gouvernements, — sous les gouvernements parlementaires que nous avons traversés, on se demandait si le souverain gouvernait ou s'il ne gouvernait pas. Les uns disaient : *Le roi règne et gouverne ;* à une certaine époque, on allait jusqu'à prétendre qu'il pouvait prendre ses ministres en dehors de la majorité des Chambres législatives; c'était excessif. D'autres disaient (c'est un peu plus récent) : *Le roi règne et ne gouverne pas ;* ce n'était pas moins excessif. Enfin, il y avait une troisième doctrine : *Le souverain règne et gouverne dans une certaine mesure ;* je crois que c'était là qu'était la vérité.

Dans tous les cas, tous ces nuages, toutes ces ambiguïtés, toutes ces obscurités, toutes ces doctrines contradictoires disparaissent devant le sénatus-consulte. *L'Empereur règne et gouverne, et il est responsable.*

Nous voilà donc avec deux responsabilités, et c'est l'originalité de ce Gouvernement, et c'est ce qui fait que les anciens parlementaires ne le comprennent pas : L'Empereur est responsable et les ministres le sont aussi.

Que va-t-il donc se passer ? D'abord, il faut bien admettre que partout où les pouvoirs sont divisés, on doit supposer l'entente, l'accord, sans quoi il n'y aurait que conflits perpétuels, sous tous les gouvernements, sous le gouvernement parlementaire pur comme sous les autres, et surtout

sous celui-là. Il ne serait pas juste de supposer, je le répète, qu'à l'occasion de tout intérêt, de tout débat dans les chambres, il y aura des chocs, des conflits. Il faut admettre le contraire. Je sais bien que nous sommes dans des circonstances un peu difficiles, que des projets formidables sont annoncés ; mais enfin, quand on en vient au fait et au prendre, — permettez-moi ce langage familier, — on y regarde à deux fois, on se recueille, et l'on n'ose pas toujours réaliser ce que l'on a projeté ; les plus hardis, même les plus *irréconciliables* reculent.

Ne supposons donc pas que les pouvoirs établis seront dans une guerre perpétuelle; cependant ce serait montrer une confiance trop absolue que de ne pas prévoir la possibilité de désaccords qui ne s'explique que trop par les passions humaines.

Ces désaccords, que seront-ils ? En général, ils seront tels que la responsabilité des ministres y suffira. Telle loi proposée par le Gouvernement est repoussée, telle mesure présentée par les ministres n'est pas acceptée : il intervient un ordre du jour motivé qui implique qu'ils ont perdu la confiance des chambres. Dans ce cas et tant d'autres, les ministres se retirent d'eux-mêmes ou le Souverain les renvoie. Dans quatre-vingt-dix-neuf cas sur cent, l'Empereur se dégagera en renvoyant ses ministres.

Mais il peut arriver certaines circonstances extraordinaires, ayant un caractère exceptionnel, révolutionnaire même, si vous voulez, qui obligent le Souverain à réfléchir, à se recueillir, et alors, s'il est convaincu que le sentiment public

est avec ses ministres, s'il est convaincu que la chambre se trompe, il maintient ses ministres. Comment sortir du conflit? Il ne faut pas que la Constitution soit une lettre morte. Dans ce cas extrême, révolutionnaire, il y aura l'appel au peuple. Les anciens gouvernements avaient à leur service la dissolution de la Chambre des députés; ce n'était pas un guide aussi sûr pour connaître l'opinion du pays. En effet, messieurs, la chambre est dissoute. On procède aux élections générales, les députés se présentent devant leurs électeurs. Vous savez combien de considérations, combien de motifs, de causes de toute espèce contribuent à former une élection, combien les intérêts locaux, les intérêts de clocher, les intérêts personnels ont d'influence dans les élections. Que si, au contraire, il s'agit d'une question unique, posée avec solennité par le Chef de l'État à la nation : alors c'est simple, la réponse est par *oui* ou par *non;* toutes ces considérations secondaires, locales, dont je viens de parler, disparaissent, la réponse est éclatante, et tout le monde doit s'y soumettre.

Voilà, messieurs, ce qui doit inspirer confiance et courage, ce qui doit faire espérer le succès du sénatus-consulte et de la glorieuse initiative de l'Empereur.

Maintenant, vous devez vous demander ceci : Mais enfin ce Gouvernement-là, qu'est-il donc? Il n'a pas d'analogue ; où est-il? On n'en connaît pas de semblable.

Déjà, je crois vous l'avoir dit, ce n'est pas le gouvernement parlementaire tel qu'on l'entendait sous les anciennes chartes, gouvernement qui impliquait l'omnipotence des chambres ; ce n'est pas

ce gouvernement, parce que les chambres n'ont pas le dernier mot. C'est encore moins, vous en conviendrez, ce qu'on appelait si improprement le gouvernement personnel. A coup sûr, désormais, aucun homme de bonne foi, rentrant dans sa conscience et examinant avec impartialité les choses et les principes, ne pourra dire que c'est le gouvernement personnel.

C'est un gouvernement partagé entre le Souverain et les assemblées et qui exige l'entente et l'accord. Ce n'est pas davantage le gouvernement démocratique, dont le chef est toujours et facilement *exécutable*, pour me servir d'une expression qui a été récemment prononcée et qui restera tristement célèbre; ce n'est pas ce gouvernement que nous aurons, à coup sûr. Que sera-t-il donc? Il sera le gouvernement représentatif dans toute sa pureté, dans toute sa vérité, dans toute sa sincérité, sans fictions, avec toutes ses garanties et ses responsabilités; je ne dis pas le gouvernement du pays par le pays, ce qui est absurde, mais le gouvernement du pays par ses représentants. Quels sont ses représentants? Le Corps législatif élu par le pays; il représente le pays, c'est incontestable. Mais est-ce que l'Empereur n'est pas lui-même l'élu du suffrage universel? est-ce qu'il ne représente pas le pays? est-ce qu'il n'est pas le représentant des intérêts, des gloires nationales, comme le Corps législatif?

Le Gouvernement sera donc le gouvernement du pays par ses représentants. Qui pourrait le nier? Eh bien! ce gouvernement, c'est celui à la conquête duquel nos pères et nous, nous avons marché depuis 1789; on l'a tantôt revêtu d'un

nom et tantôt d'un autre; tantôt on l'a appelé gouvernement parlementaire, tantôt gouvernement personnel, mais c'est toujours le gouvernement du pays par ses représentants dont on poursuivait la réalisation. Nous l'avons, nous allons l'avoir, et il faudrait désespérer de tout dans ce monde, si tout ce qu'il y a d'honnête, d'un peu élevé dans notre pays, dans toutes les couches sociales, je ne distingue pas, si tout ce qu'il y a de généreux, de sincèrement libéral, ne se rencontrait pas sur ce terrain. Est-ce qu'il n'est pas assez large, assez vaste pour tous les progrès, pour toutes les améliorations ?

Quant à moi, messieurs, vous direz que c'est peut-être parce que je me berce d'illusions, mais enfin j'ai une foi complète dans le résultat de la noble entreprise conçue par l'Empereur; je suis parfaitement convaincu qu'en dehors des partis extrêmes, des partis systématiquement hostiles, la masse de la nation acceptera avec reconnaissance le sénatus-consulte et ses conséquences légitimes et nécessaires.

Si humble que soit mon opinion, j'ai cru devoir l'exposer devant vous; je demande donc, messieurs, que nous votions sans réserve, sans arrière-pensée, loyalement, avec bonne foi, avec une patriotique sympathie, le projet qui nous est présenté; Dieu fera le reste! (*Marques d'approbation. — L'orateur, en retournant à son banc, reçoit de nombreuses félicitations.*)

M. le Président. La parole est à M. le général de La Ruë.

M. le général comte de La Ruë. Messieurs les

Sénateurs, il pourrait vous paraître assez étrange que je demandasse la parole en cette circonstance solennelle, car il ne saurait entrer dans ma pensée de discuter les articles du sénatus-consulte qui nous arrive si habilement préparé, et se trouve examiné contradictoirement par des collègues si éminemment compétents.

Je m'associe désormais complétement à la pensée qui a inspiré cette révision libérale de la Constitution, mais n'espérant pas que ces grandes concessions et que les actes récents de la clémence impériale, quoique généralement bien appréciés au premier moment, désarment les partis hostiles, je me préoccupe beaucoup des sauvegardes devenues plus nécessaires dans l'intérêt du pouvoir exécutif, en regard des extensions assurées aux pouvoirs législatifs et parlementaires.

Je crois donc utile, au moment où nous étudions ces principes élargis des libertés politiques, de ramener votre attention sur quelques-uns des détails de notre situation intérieure et même du dehors, ce qui est pour moi, depuis bien des années, l'objet d'une étude soutenue.

Si, en proclamant aujourd'hui des libertés nouvelles, l'Empereur se met ainsi à la tête d'un mouvement prononcé de l'opinion publique, je n'en ai éprouvé aucune surprise, car il y a déjà plus d'une année j'ai eu l'honneur d'être mis à même d'acquérir la certitude que c'était dès lors la préoccupation dominante de l'Empereur, et que l'une des principales causes énoncées pour décider l'extension des libertés politiques, c'est que les peuples qui, en Europe, ont, à notre exemple, adopté cette forme du gouvernement parlementaire, jouissent

de libertés dont on ne jouit pas également en France.

Cette pensée se retrouve aussi dans la récente allocution de notre célèbre Président. Mais à cette considération pleine d'un patriotique orgueil, et en réponse à ces fréquentes comparaisons avec les institutions des pays devenus parlementaires, j'entrerai dans le vif de cette question, qui domine chez nous presque toutes les autres.

Je ferai remarquer que ces pays sont encore civilement constitués dans des conditions qui ne sont absolument plus les nôtres depuis près d'un siècle, qu'ils ont des hiérarchies sociales se balançant et se tenant réciproquement en équilibre; enfin que chez ces nations, accoutumées de longue date ou qui s'essayent au gouvernement parlementaire, et quelles que soient chez chacune d'elles les forces de leurs oppositions, la dynastie n'y est ni contestée ni menacée, et que personne, dans leurs assemblées nationales, n'oserait se vanter d'y représenter un autre principe de gouvernement que celui auquel est prêté un serment loyal et volontaire.

En Angleterre, le pouvoir est resté de longues années armé de lois terribles contre les abus possibles de la liberté. Quatre-vingts ans après la bataille de Culloden, et tant qu'il a existé un Stuart sur le continent, à côté des libertés conquises, l'Angleterre maintenait et appliquait avec une rigueur inébranlable les lois très-restrictives qui protégeaient la dynastie de son choix.

Pourquoi donc, depuis 1815, notre situation en France est-elle restée pleine de périls pour les gouvernements qui s'y sont succédé ? Pourquoi

avons-nous assisté à la guerre civile de 1830, où, en trois jours de combat, il y eut 600 Parisiens enterrés sous la colonne de Juillet, plus de 5000 blessés, et, dans la troupe, 1800 hommes hors de combat? Pourquoi avons-nous depuis assisté à la guerre civile de février et surtout à celle de juin 1848, où neuf généraux furent tués! plus qu'à la bataille d'Austerlitz, comme le rappelle l'honorable M. Devienne dans son rapport, en oubliant d'y ajouter un archevêque lâchement assassiné, car celui-là ne combattait pas.... Pourquoi ces calamités si périodiquement renouvelées? C'est qu'en France la loi fondamentale était toujours restée insuffisante contre l'opposition, qui, chez nous, n'est pas le contrôle pour redresser, mais la lutte incessante, la guerre pour renverser le Gouvernement, quelle que soit son origine; et si, en souvenir de quelques fautes qu'un Gouvernement n'aura pas su éviter, on l'a renversé, la leçon a coûté cruellement cher au pays et même à ceux qui la donnent.

Ayant été témoin, mêlé à tout ce passé orageux, je ne puis espérer que les mesures libérales actuelles nous fassent entrer à jamais dans une ère durable d'apaisement et de paix; déjà le doute et les défiances de parti pris s'accentuent.

Aussi, messieurs, pour conjurer le retour de pareilles catastrophes, voulons-nous trouver dans le sénatus-consulte la garantie formelle qu'un équilibre mieux défini dans la répartition des pouvoirs publics et dans leur part de responsabilité y assurera aux yeux de tous une sauvegarde pour le Souverain, plus efficace qu'elle ne l'était dans les Chartes de 1814 et de 1830 par cette inviola-

bilité écrite et si inévitablement démentie en fait, et par la prétendue responsabilité ministérielle.... Fictions parlementaires qui n'ont rien couvert.

La supériorité et la largeur de vues avec lesquels l'éminent rapporteur a expliqué les bases du sénatus-consulte et a spécialement fixé la doctrine des responsabilités du Souverain et des ministres, rallieront, il faut l'espérer, à un si lumineux commentaire tous les bons citoyens, qui demandent comme garantie de la grandeur et de la sécurité de la France, que le pouvoir devenu très-libéral reste très-fort.

Le temps des vaines formules est passé, les illusions et les mirages ne sont plus permis. Il faut les effacer et envisager notre situation présente avec calme, mais avec une prévoyante fermeté. Les partis hostiles sont encore tellement ardents, tellement dépourvus de vrai patriotisme, que loin de s'incliner devant la valeur des plébiscites qui ont fondé le second Empire, ils méconnaissent tous les droits consacrés et cherchent à précipiter le pays dans de nouvelles crises révolutionnaires.

Ces violents et aveugles opposants se sont montrés très-ostensiblement, il y a peu de semaines, prêts encore à provoquer de nouvelles émeutes et à soulever des tempêtes incalculables en cherchant à égarer la classe ouvrière, que les derniers recensements portent dans la capitale à 710 000 personnes, dont 400 000 n'ont pas de domicile fixe.... chiffres imposants et qui doivent donner à réfléchir à plus d'un point de vue.

Dans les récents désordres qui, à Paris et sur d'autres points, ont suivi les élections, comme pour en affirmer ou en contester le succès, les

meneurs qu'aucuns souvenirs sanglants du passé n'arrêtent, espéraient associer les ouvriers à ces séditieuses manifestations. Mais, cette fois, leur bon sens n'a été ni surpris ni égaré; il a fait échouer ces criminelles tentatives répudiées aussi et même très-énergiquement réprimées par les gens établis et patentés.

Mais notre pays serait-il donc voué à des secousses périodiques et à voir indéfiniment trois partis coalisés contre le Gouvernement, lors même qu'il émane du suffrage universel.

Depuis quatre-vingts ans, la France donne au monde entier le triste spectacle d'une grande nation qui n'a su consolider aucun des gouvernements qu'elle avait acclamés.

Si j'insiste en rappelant le passé et en envisageant l'avenir pour que les précautions préventives soient plus fortes que les mauvaises passions, c'est pour que les agresseurs en soient enfin découragés, et éviter ainsi d'être forcé quelque jour à passer la parole à l'armée qui, j'en réponds, s'en servirait victorieusement.

Il fallait avoir la franchise de préciser tout haut devant vous cet état de choses plein de dangers et d'enseignements, parce qu'il n'est pas dans toutes les classes de la population un homme de prévision, à Paris et dans les départements, qui ne pense ce que je me risque à vous dire ici, messieurs les Sénateurs, pour que, chargés que vous êtes d'apprécier et de décider, vous le fassiez avec la prévoyance et l'énergie que le pays attend de vous avec confiance, mais avec une anxiété bien motivée en vue du repos public et de notre grand mouvement industriel et commercial, qui s'étend

aujourd'hui au bout du monde; que vous le fassiez en sauvegardant pour le présent et l'avenir ces grands intérêts qui ne sont pas seulement ceux de notre Souverain et de notre patrie, mais qui sont aussi ceux de l'ordre social dans toute l'Europe; car une nouvelle révolution en France serait une fois de plus le signal des plus grands désordres sur tout le continent.

Les étrangers intelligents et avisés de tous ces pays suivent, avec une inquiétude éveillée par leurs intérêts, tous nos mouvements intérieurs, et spécialement en ce moment les travaux du Sénat français fixent l'attention de l'Europe entière. La presse étrangère rend pleine justice à l'Empereur, et forme les vœux les mieux accentués pour le succès de sa politique opportune, clémente et libérale.

Ne pourrions-nous, en retour, former aussi des vœux très-justifiés à l'adresse de leurs hommes d'État, voyant d'un œil inactif s'organiser des ligues, des associations qui menacent tous les trônes, toutes les institutions, qui amènent des faits criminels contre les intérêts généraux et la liberté même du travail, qui ensanglantent quelques-uns des points les plus industriels, en Angleterre, en France, en Belgique, en Suisse, et qui, par leur entente, par leur extension et par l'argent de leurs cotisations pour soudoyer les grèves, sont devenues un danger européen.

Tous ces faits sont patents; — faut-il en accuser certaines lois existantes qui en assurent l'impunité et réduisent les gouvernants à l'impuissance, car, par aucune démarche concertée, on n'a encore cherché à combattre et à conjurer ces grands périls sociaux.

Chez nous, une enquête récente très-bien confiée et habilement conduite sur un point gravement troublé démontrera certainement l'influence pernicieuse des associations étrangères. Elle confirmera et précisera cette situation depuis longtemps signalée; elle dira que si ces ouvriers ont été en butte à des suggestions révolutionnaires exercées surtout par des agents du dehors, ils étaient plus disposés à s'en laisser agiter, parce que dans le bassin de la Loire ils n'ont point été, de la part des compagnies d'exploitation, l'objet de sollicitudes suffisantes, tandis que, sur d'autres points, des compagnies plus soucieuses de la paix publique et de leur propre intérêt, ont su organiser diverses institutions au profit de leurs ouvriers, de leurs enfants, de leurs moyens d'éducation, de leur santé, de la subsistance de leur ménage, de leurs vieux jours et de leurs veuves. Cette enquête prouvera que le Gouvernement, auquel les compagnies se hâtent de demander main-forte pour la répression énergique des désordres, a le droit de leur imposer l'obligation de rendre ces crises improbables en enlevant à leurs ouvriers des sujets de plaintes fondées, en rendant leur sort meilleur et en prenant exemple sur les autres compagnies mieux avisées.

En face de tels dangers et d'une situation internationale si précaire et si solidaire, n'est-il pas triste de voir les cabinets distraits suivant toujours les vieux errements d'une politique égoïste et aveugle, occupés à s'armer jusqu'aux dents et à se tendre des piéges diplomatiques pour arriver à s'annexer quelques portions de territoire, au lieu de se réunir fraternellement, d'accepter la grande

idée du congrès précédemment offert, de se concerter surtout contre l'ennemi commun, et de prendre avec entente les mesures spéciales à chacun d'eux contre la révolution qui les menace tous ?

On me pardonnera d'être entré dans ces détails intérieurs et extérieurs. Je signale des dangers sérieux. Je touche à des intérêts considérables, et je m'adresse à une assemblée où les longs développements ne sont pas nécessaires pour être compris.

Je terminerai en répétant que si l'Empereur, dans son libéralisme prévoyant, nous a donné la mission de confirmer, d'étendre même les libertés annoncées, le Sénat, puisant dans ses attributions de pouvoir conservateur et constituant, le droit de compléter, en 1869, le pacte fondamental, aura prouvé à la France attentive que les législateurs directement choisis par l'Empereur ont su résoudre enfin ce problème si cherché depuis longues années de l'alliance de l'autorité et de la liberté par l'organisation pondérée d'un pouvoir fort et durable, entouré d'institutions libérales.

Enfin, nous allons juger si cette politique d'initiative libérale, progressive et si loyalement persévérante sera aussi loyalement reconnue et sincèrement appréciée par ceux qui en conseillaient l'adoption comme condition de leur concours. En tous cas, tous les citoyens affranchis de la tutelle des partis hostiles et révolutionnaires, c'est-à-dire l'immense majorité des Français réellement patriotes, se reconnaissent déjà très-largement dotés de libertés civiles et politiques, et rendent pleine justice à la grandeur de la politique de l'Empereur.

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. le comte Monier de La Sizeranne.

M. LE COMTE MONIER DE LA SIZERANNE. Messieurs les Sénateurs, une discussion générale expose toujours ceux qui n'y arrivent pas des premiers à reproduire des considérations développées plus opportunément avant eux, et, pour éviter autant que possible cet inconvénient dont vous seriez avant tout les victimes, je ne vous condamnerai pas à m'accorder une trop longue preuve de votre patience.

D'ailleurs, depuis la présentation du sénatus-consulte soumis à vos délibérations, chacun de vous, messieurs, en a si soigneusement étudié les dispositions et mesuré la portée, qu'il serait à présent surperflu de l'examiner minutieusement, paragraphe par paragraphe, à cette tribune.

En conséquence, supprimant du discours que je devais avoir l'honneur de prononcer devant vous, toute chose ne venant pas essentiellement en aide à sa conclusion, je me bornerai à dire ce qui, selon moi, a fait une nécessité du grand acte que nous allons accomplir, puis j'exprimerai en toute franchise mon opinion sur ce qu'il importe d'y voir pour en faire une sécurité.

Cette opinion ne sera pas celle d'un jurisconsulte; je n'ai pas le droit de me prévaloir d'un pareil caractère, mais, du moins, elle reposera, quand au côté pratique de la question, sur quelque expérience, acquise pendant de bien nombreuses années, au sein de nos principales assemblées délibérantes.

Et d'abord, est-ce réellement comme on a pu le croire, à une récente manifestation parlementaire qu'il faut exclusivement attribuer la transformation constitutionnelle proposée aujourd'hui par le Gouvernement? Non, messieurs, pour tout esprit vraiment politique, cette transformation date du 24 novembre 1860 ; car, dès ce jour, un enchaînement de circonstances faciles à prévoir devait conduire logiquement nos institutions vers le but qu'elles vont atteindre.

Eût-il mieux valu que cette première brèche faite à une Constitution, qui, à son origine, répondait à la situation d'un pays avide de repos jusqu'à se résigner au silence, ne fût ouverte qu'au moment où elle pouvait être immédiatement refermée par l'œuvre d'ensemble que nous discutons aujourd'hui? Là n'est pas la question.

L'Empereur, à qui la France devait le rétablissement de l'édifice social et politique si violemment ébranlé en 1848, a jugé qu'après en avoir assuré la base, c'était assise par assise qu'il devait le faire parvenir à son couronnement, et, pour procéder ainsi, il avait sans doute des motifs puisés dans cette profonde connaissance des hommes et des choses, dont il a donné de si nombreux témoignages. Mais, je le répète, sa pensée est tout entière dans les décrets de novembre, ce premier pas fait dans la voix de la discussion des actes de son gouvernement et de la publicité des débats législatifs.

Il savait parfaitement alors, qu'au compte rendu sommaire des travaux des deux chambres, succéderait infailliblement le procès-verbal complet et animé de leurs séances.

Il savait que, pour être efficace, le contrôle des dépenses publiques exigerait tôt ou tard que leur vote ne fût pas enfermé dans de trop étroites limites.

Il savait que les grands corps de l'État devaient avoir le moyen d'être plus complétement renseignés sur la politique intérieure et extérieure de la France.

Il savait enfin que dans l'intérêt du pays, comme dans celui de la Couronne, il importerait un jour que la responsabilité individuelle des ministres devînt une responsabilité collective, ayant à s'exercer à côté de celle du Souverain.

Tout cela n'est-il pas, en effet, suffisamment indiqué dans de mémorables lettres qui sont comme autant de préambules au manifeste impérial dont, aujourd'hui, nous avons à réaliser constitutionnellement les promesses?

Maintenant, messieurs, cette initiative des lois que l'article 1er accorde au Corps législatif, présenterait-elle un péril résultant de ce que c'est à lui-même et à lui seul qu'appartiendrait le droit d'en réglementer l'exercice? Oui, sans aucun doute, si sa majorité devenait systématiquement hostile à l'ordre social et au principe d'autorité, si en un mot elle voulait détruire tout ce qui est de nature à opposer une résistance au débordement des idées révolutionnaires.

Mais dans le cas où un pareil état de choses viendrait à se produire, que seraient les inconvénients du droit d'initiative en présence de dangers remontant à des causes bien autrement sérieuses dans leur principe et leurs effets? Heureusement, cette redoutable hypothèse ne saurait

se réaliser, et tant que la majorité restera ce qu'elle doit être, c'est-à-dire aussi conservatrice que libérale, elle voudra qu'avant d'être mise en délibération, toute proposition suive une filière d'examens qui en démontre l'utilité; elle empêchera ainsi qu'il ne soit fait abus d'un droit qui, pour conserver son importance, ne doit être ni légèrement, ni inopportunément exercé, et de sages précautions réglementaires contre toute surprise ou toute équivoque préviendront les regrets que pourraient laisser après eux des votes uniquement dus à l'entraînement de l'éloquence, et à l'erreur de l'admiration.

Arrive maintenant la plus importante des dispositions du sénatus-consulte, celle que les modifications successivement introduites dans notre législation politique rendaient de plus en plus nécessaires, et qui, selon moi, aurait dû les précéder, c'est nommer la responsabilité des ministres.

Cette responsabilité, qui ne saurait présenter des avantages réels qu'à la condition d'être collective, aurait-elle dû se trouver à cet égard plus explicitement énoncée? Et pourquoi? Il est dit dans l'article 2: «Les ministres délibèrent en conseil;» cela suffit, car toute résolution ne devant dès lors être prise par eux que lorsque la question qu'elle sera appelée à résoudre aura été discutée au point de vue de chacun des divers intérêts pouvant s'y rattacher, il en résultera forcément dans la pratique une solidarité impossible à décliner, entre tous ceux qui auront ainsi concouru à sa solution, et cela est indispensable, de même qu'est profitable pour toute chose et à tous les degrés la discussion en commun.

En effet, comment admettre qu'un ministre puisse, quelle que soit son expérience, avoir tout prévu lorsqu'il soumet à son Souverain une idée dont il lui demande la réalisation? L'homme le plus heureusement doué par la nature, ou le plus savamment perfectionné par l'étude, peut-il avoir aperçu du fond de son cabinet tous les horizons qui s'étendent, se révèlent même au choc de diverses opinions en présence? Que de fois, dans le cours de ma longue carrière législative, n'ai-je pas été témoin de profondes modifications, se produisant dans les idées préconçues d'hommes pleins de savoir et de sagacité, mais qui, avant d'arriver dans une commission, n'avaient pas pressenti toutes les objections qu'une discussion multiple pourrait y faire naître? La valeur individuelle, dans quelque proportion qu'elle existe, ne suppléera jamais à la valeur collective, alors surtout que c'est un conseil de ministres qui en réunit les éléments; l'examen en commun de tout projet devant se traduire en loi de l'État ou en résolution internationale est sous tous les rapports une nécessité.

Cela veut-il dire que cette responsabilité juxtaposée à celle que l'Empereur tient de la volonté nationale, en amoindrira l'importance et en paralysera les effets? Non, messieurs; l'une conservera, dans l'intérêt du pays qui y a confiance, son prestige et son efficacité; l'autre, s'exerçant à la fois vis-à-vis de la Couronne et des grands corps de l'État, assurera aux actes du Gouvernement une homogénéité en l'absence de laquelle peuvent surgir les difficultés les plus graves et les plus inattendues.

Quant à l'article 3, de toutes les objections qu'il soulève, la plus répandue est que les ministres pouvant, aux termes de l'une de ses dispositions, être membres du Corps législatif, on va voir, s'il en est ainsi, se reproduire au sein de cette assemblée les compétitions de portefeuilles d'une autre époque, et, en dehors, les agitations qui en étaient quelquefois les conséquences.

Je pourrais dire, à ce sujet, que la marche du temps suffit à elle seule pour rendre à peu près impossible l'identique reproduction des mêmes causes et des mêmes effets. Mais il vaut mieux aborder le côté réel de la question.

Un corps élu est naturellement l'expression du corps électoral dont il tient ses pouvoirs. Or, de qui se composait ce dernier sous le régime parlementaire auquel on est généralement porté à attribuer tant de choses qu'il n'a pas faites? de censitaires divisés, non pas comme en Angleterre en deux grandes fractions voulant chacune le triomphe de son système politique, dont les bases invariables sont le respect pour la Couronne et le maintien du principe d'autorité, mais subdivisés à l'infini, même au point de vue dynastique, et imposant en quelque sorte à leurs mandataires l'obligation de ne prendre aucune situation tranchée en face des grandes questions soumises à leur appréciation.

De là, ces groupes parlementaires à la tête de chacun desquels se trouvait un chef qui, en leur nom, comme au sien, ne pouvait se résoudre à occuper un second rang dans une composition de ministère;

De là, pour conquérir le premier, ces luttes perpétuelles dans les tournois de la parole;

De là, pour le Souverain, la nécessité de faire dans ses choix des transactions inconciliables avec les conditions de confiance réciproque et d'unité de vue qui doivent présider à la formation d'un cabinet longtemps viable;

De là, par conséquent, ces crises ministérielles si souvent répétées et toujours dommageables aux intérêts moraux et matériels d'un grand pays.

Tel ne saurait être le même état de choses dans une assemblée élue par le suffrage universel, dont les éléments n'offrent pas, à coup sûr, le spectacle de l'homogénéité, mais qui, en général, ne se classent pas en nombreuses et imperceptibles nuances politiques. Les électeurs qui font aujourd'hui de l'opposition systématique au Gouvernement n'entendent pas que leurs représentants réduisent leur mission à une simple guerre de portefeuilles, et le jour où ces derniers laisseraient percer, dans leurs actes ou dans leurs paroles, l'ombre d'une ambition personnelle, ils deviendraient immédiatement les parias d'un parti qui veut être suivi et jamais dirigé.

Les compétitions de portefeuilles ne viendront donc pas du côté de la chambre, dont les attaques, pour mieux atteindre ailleurs, éviteraient même volontiers de toucher aux ministres qui, au moins, pourront et devront désormais les arrêter au passage.

Maintenant, si, dans les rangs du grand parti dynastique et gouvernemental, il surgit quelques-uns de ces talents oratoires hors ligne et substantiels, qui font penser à la chambre qui les écoute, et à la Couronne qui les observe, que le pouvoir serait plus utilement exercé et défendu par eux

que par ceux auxquels ils viennent de se montrer supérieurs, où sera le mal?

Ne faut-il pas qu'il se recrute et s'élargisse, le cercle des hommes d'État vraiment dignes de cette qualification? et, s'il est une aristocratie qui ne blesse personne et ne doive même, chez les esprits les plus démocratiques, rencontrer que déférence et sympathie, c'est incontestablement celle de la valeur personnelle et du talent.

Tout gouvernement a, sans aucun doute, le droit de n'y pas aller chercher des adversaires déclarés pour s'en faire de douteux défenseurs, mais il ne saurait hésiter à y prendre de nouveaux auxiliaires parmi ceux de ses amis qui, récemment sortis des entrailles du pays, en connaissent plus particulièrement les aspirations et les intérêts.

Ce n'est pas là de la mobilité introduite dans le jeu de nos institutions, c'est de la sagesse, de la prévoyance, et nul n'est autorisé à s'en plaindre, car nul ne saurait avoir à en souffrir.

Je ne parlerai pas de l'article 4, qui rencontre peu d'objections, et je m'arrête à l'article 5 qui, selon moi, confère en fait au Sénat le droit d'amendement.

Si même cet article n'a pas été plus explicite à cet égard, c'est probablement pour qu'un corps déjà investi du pouvoir constituant ne parût pas y joindre le pouvoir législatif dans une trop large mesure; mais lorsque j'y trouve la faculté de renvoyer une loi au Corps législatif en lui indiquant les modifications dont elle lui semble susceptible, ce qui implique celle de substituer au besoin un contre-projet au projet proposé; lorsque je vois

qu'il fait disparaître l'interdiction de s'opposer à la promulgation d'une loi pour autre chose que son inconstitutionnalité, je passe volontiers sur ce qu'il ne dit pas en toutes lettres, pour n'apercevoir que ce qu'il concède en toute réalité.

Les articles suivants, qui concernent particulièrement le Corps législatif, étendent ses attributions en laissant au Gouvernement le droit d'en soumettre, en certains cas, l'exercice à des prudentes formalités. L'un d'eux, joint au droit d'interpellation pour les deux chambres, celui des propositions d'ordres du jour motivés, ce qui autorisera le Sénat à prendre, lui aussi, l'initiative des idées à traduire en lois du pays, et à la prendre avec cette expérience et cette hauteur de vues qui ne permettent pas à un gouvernement sage et clairvoyant de la laisser stérile.

L'article 10 est de nature à rassurer les intérêts agricoles, commerciaux et industriels de la France, contre toutes modifications inopinément introduites en matière de douanes, par des traités internationaux, puisqu'à l'avenir ce ne sera qu'en vertu d'une loi que ces modifications deviendront obligatoires.

Enfin l'article 11 a été, de la part de votre commission, l'objet d'une modification ou plutôt d'une addition trop bien justifiée par son éminent rapporteur, pour qu'il y ait lieu d'en démontrer ici l'importance.

Et à présent, ai-je besoin de dire que mon vote est acquis à un tel sénatus-consulte qui, selon moi, ne saurait être accueilli avec trop d'empressement? Je ne sais rien, pour mon compte, de plus digne de la reconnaissance d'un grand peuple,

qu'une concession proposée ainsi, avec autant d'ampleur que de spontanéité, par un Souverain qui, pouvant le retenir encore, en prend l'initiative dans la plénitude de sa puissance et sous la seule pression de son dévouement au pays qui lui a confié ses destinées.

Cette manière d'envisager l'immense question dont nous sommes saisis, n'a pas chez moi, croyez-le bien, messieurs, dans les souvenirs d'un autre temps son unique origine. Je suis, il est vrai, un vieux parlementaire, mais ce titre qu'en aucune occasion je n'ai renié, ne m'a pas empêché d'apporter, dès le 10 décembre 1848 jusqu'à ce jour, un concours loyal et dévoué à un gouvernement dont la forme, après une révolution et ses écarts prêts à devenir des excès, ne pouvait être autre que celle qui lui était donnée par son fondateur.

Depuis lors, soit par la puissance de ses armes victorieuses partout où elles ont été portées, soit par ses conquêtes pacifiques dans le domaine de la science, des arts et de l'industrie, soit enfin par le prestige de sa grandeur et de sa durée, l'Empire est devenu assez fort pour être généreux sans parcimonie comme sans imprudence.

Celui qui l'a fondé avec l'aide et l'approbation de huit millions de Français, tranquille sur le présent et prévoyant pour l'avenir, juge opportune la réforme constitutionnelle dont il demande à notre patriotisme la réalisation; nous ne pouvons que le seconder résolûment dans cette œuvre libérale, qui est pour lui l'accomplissement d'une promesse, pour personne une contradiction, et qui ajoutera une grande et belle page à l'histoire politique de la France.

M. LE PRÉSIDENT. La parole serait à M. Larabit, si le Sénat a l'intention de prolonger la séance.

Voix nombreuses. Oui! Oui! — Il n'est que quatre heures et demie.

M. LARABIT. Messieurs les Sénateurs, je serai très-court, et, si je prends la parole, c'est pour ne pas obliger un de mes collègues à voir son tour arriver à une heure à laquelle il ne voudrait pas parler....

M. Monier de La Sizeranne vient de se faire entendre en faveur du projet de sénatus-consulte; j'opine dans le même sens, et je ne devrais pas parler en ce moment, après les discours pleins de force et de raison qui viennent d'être prononcés dans cette discussion; je suis très-tenté de renoncer à la parole, et j'y renoncerais même immédiatement, si je ne craignais, je le répète, de forcer des orateurs à parler à une heure qui ne leur convient peut-être pas. (*Parlez! Parlez!*)

Je serai donc court; j'approuve de tout cœur le projet de sénatus-consulte; il est libéral, très-libéral; nous le devons à l'Empereur, et je lui en rends grâce; il mérite la reconnaissance publique, et si ce sénatus-consulte était arrivé plus tôt, il aurait dissipé beaucoup de préoccupations injustes, et nous n'aurions pas vu arriver dans le Corps législatif quelques opinions individuelles très-hostiles, qui se disent irréconciliables, et qui ne représentent certainement pas nos masses électorales.

J'approuve le sénatus-consulte, soit que le Sénat veuille le restreindre, soit qu'il veuille l'étendre, et mon avis serait de l'étendre encore à quel-

ques égards; je l'approuve, parce qu'il établit dans les assemblées une liberté de discussion entière; je tiens beaucoup à la liberté et à l'indépendance dans les chambres. Je ne crains pas, dans les assemblées, les hostilités qui parlent et qui ne se cachent pas, je ne les crains pas, mais à la condition que les ministres ou leurs délégués soient présents, et répondent immédiatement pour rétablir les faits, qui sont trop souvent altérés, et pour blâmer énergiquement et détruire les hostilités.

J'aime donc la discussion dans les chambres, à la condition que je viens de dire; les ministres ou leurs délégués répondant dans la même séance.

Mais ce qui m'inquiète aujourd'hui, c'est la licence effrénée de quelques journaux qui attaquent tout ce qu'il y a de plus respectable, le Gouvernement et les personnes, la religion, la morale; c'est là qu'est le danger, et il est immense.

On a beau dire que d'autres journaux répondent; non, c'est une erreur. On lit par curiosité les journaux hostiles, on lit beaucoup moins les journaux sages; et tous les jours le mal et les erreurs se répandent et corrompent les hommes dont l'opinion n'est pas ferrée.

On parle beaucoup de l'opinion publique; l'opinion publique ne se forme qu'avec le temps; elle n'est pas formée en ce moment depuis les élections, qui ont étonné et inquiètent le pays : attendons la réunion du Corps législatif; nous entendrons les discours, les motions, les interpellations, et alors on jugera, et l'opinion publique se formera.

En attendant, j'approuve avec reconnaissance le projet de sénatus-consulte.

M. LE PRÉSIDENT. L'ordre des inscriptions appelle M. de La Guéronnière à prendre la parole; il m'écrit qu'étant souffrant, il n'a pu assister à la séance d'aujourd'hui. Je présume qu'il pourra venir à celle de demain.

Le Sénat veut-il que la séance continue, ou que la discussion soit renvoyée à demain? (*Mouvements en sens divers.*)

Le Sénat, consulté, se prononce pour la continuation de la discussion.

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. Sainte Beuve....

Quelques Sénateurs. Il n'est pas là!

M. LE BARON DE HEECKEREN. Pourquoi continuer aujourd'hui la discussion et ne pas remettre à demain, puisque les orateurs qui sont inscrits sont absents?

Plusieurs Sénateurs. C'est voté! C'est voté!

M. LE PRÉSIDENT. D'après l'ordre des inscriptions, la parole serait à M. Sainte-Beuve, mais il est absent.

Vient ensuite le tour de M. Boinvilliers.

M. BOINVILLIERS. Je renonce à prendre la parole dans la discussion générale.

S. A. I. LE PRINCE NAPOLÉON. Je demande la parole. (*Mouvement.*)

M. le Président. La parole est à Son Altesse Impériale.

S. A. I. le Prince Napoléon. Je suis aux ordres du Sénat. S'il entend que la discussion continue, (*Oui! Oui!*) je lui demanderai quelques instants d'attention; si, au contraire, il veut remettre à demain... Je n'insiste pas, le Sénat ayant déjà prononcé. (*Oui! Oui! Parlez! Parlez! — Mouvement d'attention.*)

Messieurs les Sénateurs, j'entrerai tout de suite en matière. Le sujet est des plus graves : nous sommes chargés aujourd'hui d'opérer un changement à la Constitution; c'est certes une phase très-importante dans notre histoire politique. Il n'est pas dans mon intention, surtout à une heure aussi avancée, de vous parler des événements qui ont amené la situation actuelle, tout le monde les connaît, et je désire abréger autant que possible les moments que je demande à l'attention du Sénat.

Je vais examiner devant vous non-seulement le sénatus-consulte soumis à vos délibérations, mais les modifications qui me semblent indispensables pour faire de la Constitution un tout homogène, plus complet, dont les diverses parties ne jurent pas de se trouver réunies, et qui n'offre pas d'obstacles constitutionnels au développement de l'Empire libéral.

Je répète ce que d'autres orateurs ont déjà dit, et je m'y associe en portant à cette tribune un hommage de reconnaissance raisonné vis-à-vis du Souverain qui, dans une paix profonde, commence une transformation aussi considérable que

celle que notre honorable Président, a lui-même appelée : la transformation de l'Empire *autoritaire* en Empire *libéral*.

Je désire, messieurs, que vous ne voyiez dans les extensions que je demanderai au sénatus-consulte aucun sentiment d'opposition; c'est seulement pour éclairer la question que je veux la discuter autant qu'il est permis à mes faibles moyens, aussi à fond et aussi sérieusement que possible. Pour cela, messieurs, j'y mettrai une franchise complète. Je tiens avant tout, pour déblayer le terrain, pour éviter toute fausse interprétation, à affirmer, — ce que tout le monde comprend, mais ce qu'il est bon de répéter, — mon dévouement entier, non-seulement à l'Empereur, mais à son fils. (*Très-bien! Très-bien! — Applaudissements.*)

M. le baron de Heeckeren. Pourquoi applaudir?... Je n'en ai jamais douté.

S. A. I. le Prince Napoléon. Ce sentiment, je le possède autant et mieux que personne, messieurs, et ici je déclare que je comprends combien mes intérêts aussi bien que mes affections sont indissolublement liés à l'Empire. (*Très-bien! Très-bien!*)

Permettez-moi de faire en quelques mots seulement un retour sur moi-même (j'en ai peut-être déjà trop parlé). J'avoue que mon amour-propre a lieu d'être assez satisfait, car il y a longtemps que je demande l'évolution qui se fait aujourd'hui, il y a longtemps que j'ai demandé la liberté de la presse et le droit de réunion. Tous deux ont été concédés, au moins en partie, par

la lettre du 19 janvier, sauf les développements que la pratique rendra nécessaires et sans danger.

Aujourd'hui, le Sénat est appelé à faire une réforme parlementaire; cette réforme a sans doute une grande gravité, et permettez-moi de vous dire que ce que je regrette d'entrevoir dans le sentiment du Sénat et de sa commission, du moins si l'on en juge par le rapport, c'est un manque de confiance. On accepte, on approuve, mais doucement, du bout des lèvres, avec des restrictions, comme s'il s'agissait d'une expérience.

M. DE MAUPAS. Pas tous les membres de la commission, monseigneur.

M. LE PRÉSIDENT. Aucun.

Plusieurs Sénateurs. Le Sénat non plus.

S. A. I. LE PRINCE NAPOLÉON. Je dis que c'est ce qui me semble ressortir du rapport; peut-être que je l'interprète mal; mais enfin vous ne pouvez m'empêcher de trouver que la tendance générale que je vois dans l'ensemble de ce document, est une absence de confiance qui me paraît un grand mal. C'est peut-être pour cela que ces réformes ne produisent pas aujourd'hui tout l'effet qu'on serait en droit d'en attendre, parce que, messieurs, un grand poëte l'a dit avant moi et mieux que moi :

« Un bienfait reproché tint toujours lieu d'offense. »

Je ne vais pas jusque-là, mais quand on voit ceux qui sont appelés à appliquer ces réformes, le faire avec restriction, sans élan, je crains, non pas que le pays en soit mécontent, mais

qu'il soit inquiet; il peut se dire : Si ceux-là mêmes qui font ces réformes se montrent si peu satisfaits, c'est apparemment qu'elles ne sont pas bonnes.

Pour moi, j'accepte ces réformes avec un sentiment de confiance entière et sans aucune restriction.

Il m'a toujours paru qu'il y avait deux extrêmes que je ne sépare pas et qui sont également nuisibles et dangereux; je veux parler de ceux qui, à des points de vue opposés, croient que l'Empire est incompatible avec la liberté.

C'est un point capital : pour les uns, ce que nous faisons aujourd'hui, c'est un mariage de raison; pour les autres, c'est un mariage de sentiment.

Je suis de ceux qui considèrent qu'il y a là un mariage de sentiment, et je voudrais que dans le Sénat, dans l'opinion publique, il en fût ainsi. Il y a un grand danger à poser devant le public cette question de l'impossibilité de la coexistence de l'Empire avec la liberté.

Ne vous y trompez pas, messieurs, tous ceux qui soutiennent cette opinion fausse sont des irréconciliables. Sont également irréconciliables ceux qui nient notre histoire, les votes populaires, tout ce qui s'est passé de 1852 à 1869; je les plains de tout mon cœur : ce sont des ennemis. Mais ceux-là aussi le sont, qui, se disant dévoués à l'Empire, soutiennent que ce régime est incompatible avec la liberté; ils m'effrayent beaucoup; je crains qu'ils aient une grande influence dans les sphères du Gouvernement, et qu'ils ne lui fassent le plus grand tort.

Je vais plus loin, je serais presque tenté d'appeler aussi irréconciliables ceux qui non-seulement parlent de l'impossibilité de l'Empire libéral, mais encore considèrent ce qui se fait comme une *expérience*. (Je vois ce mot dans le rapport.)

Ne vous y trompez pas, messieurs, cette expérience, il faut qu'elle réussisse.

Rappelez-vous que la liberté peut avoir ses éclipses momentanées, mais que c'est un phare vers lequel se dirigent tous les peuples civilisés, et j'ai bien le droit de compter la France parmi les pays civilisés.

Cette lumière, vous ne l'éteindrez pas; cette marche vers ce phare qui domine les hommes et le progrès actuel, vous ne l'arrêterez pas, c'est impossible ! Faites donc une chose sage, raisonnable : faites que l'Empire vive avec la liberté, cela se peut; j'essayerai de vous le démontrer.

Ceux qui combattent les réformes actuelles au point de vue des principes, je les déclare parfaitement ennemis du Gouvernement, aussi bien que ceux qui considèrent ce qui se fait comme une tentative. Pour condenser mon idée dans une seule phrase, je voudrais que l'Fmpire autoritaire brulât ses vaisseaux sans esprit de retour, et alors l'Empire libéral se fera.

L'art de gouverner à l'intérieur, c'est surtout l'art de céder à une sage opinion publique, de céder, après avoir constaté que les aspirations de l'opinion publique sont sérieuses, vraies, justes, qu'elles répondent au sentiment profond du pays. Gouverner n'est pas résister. Vous allez peut-être me trouver excessif, mais des réformes en tous genres sont nécessaires. Il faut des réformes, —

l'expérience est là pour le prouver, — dans toutes les branches de l'administration.

Est-ce que le Gouvernement n'a pas obtenu de grands résultats avec la réforme industrielle et commerciale? En cela je l'approuve beaucoup. Le labeur est dur, mais il faut s'y mettre. Il est incontestable que tout progresse autour de nous. Les sciences, les découvertes ne sont-elles pas dans une voie constante de progrès? Voudriez-vous que la politique restât stationnaire? Je l'en défie. Cela ne peut pas être! Cela ne sera pas!

Il faut donc se mettre à la tête du mouvement au lieu de l'enrayer. Que penseriez-vous d'un savant qui, parce qu'il est vieux, fatigué, parce qu'il a beaucoup travaillé et est à bout de force, dirait dans un orgueil stationnaire : Voilà les limites de la science, j'ai tout fait, tout dit, les générations à venir n'ont plus rien à découvrir?

Si le progrès est incontestable dans l'ordre scientifique et industriel, il doit en être de même dans l'ordre politique! Ne faut-il pas qu'il subisse, lui aussi, une transformation continuelle, journalière, transformation que je trouve, du reste, et je ne suis pas embarrassé de le prouver, dans la tradition impériale? La Constitution de 1815 ne ressemblait pas à celle de l'an VIII.

Pour moi, c'était mon désir, mon devoir d'étudier Napoléon Ier, et je crois pouvoir affirmer qu'à son retour de l'île d'Elbe, alors qu'il a fait la Constitution de 1815, il avait, sans renier son passé, accepté complétement le gouvernement constitutionnel. Je ferai une concession bien

large; je ne discuterai pas comment il l'eût pratiqué; il y avait des difficultés de précédents, de caractère, d'emportement provenant de la nature même de son génie; mais au point de vue de la raison, l'Empereur était entièrement converti au régime constitutionnel. Cela ne fait pas un doute pour un esprit sérieux.

Rappelez-vous l'histoire; on l'a déjà dit à cette tribune, mais enfin ces choses sont bonnes à répéter. Est-ce que les docteurs du parlementarisme, tels que Benjamin Constant, Sismondi, et plus tard M. Thiers, n'ont pas reconnu que la Constitution de 1815 était un sage progrès? Elle ne ressemblait pas à celle de l'an VIII, c'était le contraire; c'est pourquoi elle était adaptée au temps auquel l'Empire était arrivé.

Les exemples de 1814 et de 1830 ont été rappelés, je n'y reviens pas; mais on a ajouté : Vous voulez risquer des expériences qui déjà deux fois ont échoué.— C'est comme un malade qui est allé deux fois aux eaux et qui ne veut pas y retourner une troisième fois, sous prétexte que les eaux ne lui ont produit aucun effet.

Quelles différences entre ces diverses époques! 1814, il m'est pénible de parler de cette date; mais, sans m'y appesantir, je le ferai avec une grande franchise. La Constitution de 1814 avait un vice radical, elle était venue avec les étrangers. Le drapeau blanc était un stigmate de honte pour la France : la France n'a pas voulu le garder, elle a bien fait.

Quant au régime de 1830, on pourrait d'abord lui faire quelques reproches sur la manière dont le système constitutionnel a été appliqué.

Ce n'est pas moi qui le ferai, je n'ai pas assez d'autorité; ma position du reste me l'interdit. Mais si je me reporte aux discussions de ce temps, à la coalition de 1839, j'y vois que les ministres dévoués, les amis les plus intimes du Gouvernement ont trouvé que la Couronne avait voulu exercer une influence beaucoup trop grande. Le vice radical de ce régime, c'était le pays légal.

Le gouvernement était très-parlementaire, mais ce n'était pas un véritable gouvernement représentatif, il ne représentait que ceux qui avaient des droits politiques, soit 200 000 électeurs; or il y a aujourd'hui 10 millions de citoyens émancipés en France. Voilà la différence.

Tout était dans les mains de la bourgeoisie : les places, les fonctions publiques, les influences, les tarifs industriels, les emprunts mêmes, car lorsqu'on a démocratisé ces derniers et qu'on les a faits par souscriptions, cela a été regardé comme une révolution. La bourgeoisie avait l'air de dire : On nous prend ce qui nous appartient. Ce système gouvernemental était fait pour 200 000 privilégiés et non pas pour 10 millions de citoyens.

Un beau jour, les citoyens exclus se sont dit : Nous voulons entrer dans la salle du banquet des satisfaits, et ils ont tout jeté par les fenêtres. Cela devait arriver à l'heure où le peuple voudrait revendiquer son droit d'élection.

Il y a une autre objection qui me touche : celle qui consiste à dire que le régime constitutionnel est une importation anglaise. Qu'est-ce que cela veut dire, une importation anglaise? Serait-ce

pour flatter un faux amour-propre national? On objecte qu'il y a certaines choses très-bonnes pour un pays et mauvaises pour nous. En citant l'Angleterre, on dit qu'elle a une constitution sociale toute différente de la nôtre; que chez elle, il y a une aristocratie, qu'il n'y a pas de prétendants.

Quant à ceux qui veulent ajourner la liberté au jour où il n'y aura plus ni dynastie rivale, ni partis de renversement dans notre pays, je leur dis : Vous attendrez longtemps. Dans tous les cas, j'ai le malheur ou le bonheur d'être un des plus jeunes membres du Sénat et je ne me flatte pas de voir arriver ce jour.

Le pays a toujours le droit de demander les bienfaits de la liberté avant d'attendre qu'il n'y ait plus de partis hostiles. Il y a là un cercle vicieux : vous tuerez les prétendants en donnant la liberté, la seule chose qu'ils puissent promettre, mais qu'ils ne pourraient pas donner.

Quand on vous dit : « La liberté est d'importation anglaise ! » Erreur. Ce n'est pas une importation anglaise. Les formes de la liberté sont presque partout les mêmes.

Voyez depuis l'extrême Océan, jusqu'en Prusse, en Autriche, partout, quand on a voulu arriver à un gouvernement libéral, on a pris les formules indiquées.

La liberté n'est pas plus anglaise que prussienne, autrichienne ou française, elle est de tous les pays, elle est humaine, elle est comme le beau, elle n'a pas de formes bien différentes. (*Mouvement.*)

Il peut exister des différences provenant du

climat, des races, des origines, des antécédents de l'histoire, de la religion. Ce sont là autant d'influences qui doivent amener des modifications, mais peu considérables.

Quand vous voudrez appliquer la liberté, vous ferez ce qu'ont fait tous les peuples.

L'exemple que je citais tout à l'heure est palpable. Napoléon était-il un ami de l'Angleterre ? Assurément non, il était l'ennemi acharné des Anglais, et pourtant la Charte de 1815 ressemble beaucoup à celle de l'Angleterre.

Elle y ressemble tellement que je ne l'accepte pas d'une manière complète, et que je préfère la voie où nous sommes entrés. Mon patriotisme ne s'en effraye nullement, et c'est une charge que ma conscience porte facilement que ce reproche qu'on nous jette à la face quand on nous dit que la liberté que nous voulons en France est trop anglaise.

La liberté est de tous les temps, de tous les pays ! Ses formes sont peu diverses, et tout homme qui veut en jouir doit les accepter, comme l'homme altéré va forcément puiser de l'eau à la rivière.

J'arrive à la question d'opportunité. Oui, disent ceux qui combattent mon opinion, la liberté est désirable, mais comment tout faire à la fois, tout bouleverser, tout changer ? Cela ne se peut pas. Il faut aller pas à pas.

Je suis de cet avis, il faut aller doucement ; en cela vous êtes sages, mais il faut aller jusqu'à la limite de ce qui est nécessaire. C'est donc une question de limite, et non une question de principe.

On a reproché à la Constitution d'avoir été souvent modifiée. D'abord elle l'a toujours été sur l'initiative du Souverain. Pourquoi ? c'est apparemment parce qu'il la trouvait défectueuse.

Les modifications que le sénatus-consulte y apporte me conviennent ; mais je les désirerais plus complètes, sans quoi, sous peu vous serez obligés d'y revenir. Non pas pour le Corps législatif ; ce serait impossible : vous lui avez tout donné, et je vous en sais gré.

Mais il est d'autres points (et c'est ce que nous allons discuter tout à l'heure), sur lesquels je me permettrai d'appeler votre attention.

Oui, dans un sentiment d'ordre et de conservation, je voudrais que tout ce qu'il y a de raisonnable fût fait aujourd'hui de façon, non pas à empêcher (vous ne les empêcherez jamais), mais à désarmer les réclamations, à les rendre injustes de justes qu'elles peuvent être aujourd'hui, de façon enfin à les satisfaire dans tout ce qu'elles ont de fondé. Alors, mais alors seulement, on pourra répondre à ceux qui demanderont davantage, que le moment n'est pas venu.

Ne comptez pas, messieurs, désarmer jamais les partis, c'est une illusion. Jamais un bon système gouvernemental n'existera sans opposition ; je dis plus, ce serait mauvais.

L'opposition, c'est le stimulant, c'est, dans la politique, ce qu'est le sel qu'on met dans les aliments. Il faut qu'elle existe ; elle produit un excellent effet, car, si elle effraye les uns, elle oblige tout le monde à discuter les affaires et à les tirer au clair. Il faut enfin que tout ce qu'il y a dans les bas-fonds de la société apparaisse au grand jour.

Aujourd'hui, on ne peut gouverner qu'avec l'opinion publique, et à la lumière du soleil, autrement il n'y a pas de gouvernement possible.

Mon Dieu, messieurs, cela me rappelle un mot d'un homme d'État, qui avait quelquefois de l'esprit, — et il l'a prouvé lorsqu'il a dit : « On peut tout faire avec les baïonnettes, excepté s'asseoir dessus. » (*Rires.*)

Moi je vous dis qu'on peut tout faire également avec le despotisme, excepté le faire durer. Voilà ce qui doit être la grande préoccupation de vos esprits.

Dans les discours des deux membres qui ont parlé contre le sénatus-consulte, c'est avec raison que M. Quentin Bauchart a dit qu'il n'y avait pas de conclusion. Je me figure l'honorable M. Boulay de la Meurthe, dont j'honore le savoir, votant contre le sénatus-consulte. Il fera bien, c'est son devoir, puisque c'est sa conviction que le sénatus-consulte est nuisible ; mais serait-il très-satisfait, — je le lui demande, — que la majorité du Sénat votât comme lui ? Est-il bien sûr de vouloir prendre la responsabilité de le faire rejeter par le Sénat ? J'en appelle à sa bonne foi. Serait-il satisfait de voir la majorité du Sénat se réunir à lui ?

Il y a une catégorie d'amis plus dangereux peut-être que ceux qu'on appelle les irréconciliables, et ils encourront bien plus que ces derniers le blâme de l'opinion publique. Les irréconciliables ont, eux, un petit public : n'y a-t-il pas toujours dans les grandes sociétés des éléments de mécontentement, des éléments de désordre de toutes sortes, des fous ? Voilà ce qui leur compose un petit noyau de partisans. Mais ceux

que j'appellerai les irréconciliables de la liberté, ils sont peu nombreux et n'ont pas de public.

Le principe des réformes admis, il y avait deux voies à suivre : le plébiscite ou le sénatus-consulte. J'approuve celle que le Gouvernement a adoptée.

Des esprits, qui se laissent prendre plutôt par les apparences que par la réalité, ont pensé que devant la nécessité d'une modification de la Constitution, il fallait recourir à un plébiscite. En ce qui me concerne, je n'approuve pas le plébiscite, je le condamne, et je trouve la voie suivie par le Gouvernement sage, raisonnable, utile.

M. DE CHABRIER. Très-bien ! Très-bien !

S. A. I. LE PRINCE NAPOLÉON. Le plébiscite, messieurs, n'a de la démocratie que l'apparence, avec la prétention de faire exercer le pouvoir législatif par le peuple : ce n'est qu'une illusion.

M. DE CHABRIER. Très-bien !

S. A. I. LE PRINCE NAPOLÉON. Je ne dis pas que dans quelques occasions très-rares, le plébiscite ne puisse être adopté, et je m'explique.

L'Empereur, d'après la Constitution, a le droit de faire un appel direct au peuple. Il ne faut pas user souvent de ce droit ; j'espère même qu'il n'y aura jamais lieu d'en user. C'est une ancre de salut, c'est la dernière étape avant la révolution. Eh bien ! aujourd'hui, recourir à un plébiscite pour les changements de Constitution successivement nécessaires, voilà qui me paraît une aberration.

Le plébiscite, c'est, ou la révolution si le peu-

ple dit non, ou une illusion si le peuple dit oui : il n'y a pas de moyen terme. Demander un plébiscite sur un nom propre, dans des circonstances graves, exceptionnelles, je l'accorde; dans des cas très-exceptionnels, alors qu'il s'agit d'une question définie à laquelle on peut répondre par un *oui* ou par un *non*, comme par exemple d'une question de paix ou de guerre, ou si, par le plus grand des malheurs, on se trouve, par suite d'une guerre funeste, en face de la nécessité d'une cession de province dont on ne veut pas prendre la responsabilité, je l'admets. L'appel au peuple, dans ce cas, se justifie, mais à une condition, c'est que ceux qu'on interroge puissent comprendre ce qu'on leur demande.

M. DE CHABRIER. Très-bien! Parfaitement bien!

S. A. I. LE PRINCE NAPOLÉON. Pour qu'ils sachent sur quoi ils sont appelés à se prononcer, il est indispensable que la question soit nette, claire, précise, afin de pouvoir y répondre par un *oui* ou par un *non*. Or, combien de fois, dans votre vie, dans vos affaires personnelles, encore plus dans les affaires de l'État, combien de fois avez-vous vu des questions pouvant recevoir une solution aussi simple?

Aussi doit-on mettre la plus grande réserve dans l'emploi du plébiscite, et le garder comme un droit, mais ne s'en servir que le moins possible, ou mieux jamais. (*Mouvement.*) C'est une sorte de coup d'État, car, pour que l'Empereur fasse un appel direct au peuple, il faut nécessairement qu'il soit en désaccord avec les représentants du pays.

Le Gouvernement a donc agi sagement en présentant un sénatus-consulte.

La voie du plébiscite, je le répète, c'est ou une révolution ou une illusion, un consentement raisonné; ou un *non* entraînant un bouleversement.

Pour répondre encore à un des arguments qu'on présente sur les modifications successives et si fréquentes de la Constitution, je dirai que le premier mérite que je reconnais à la Constitution de 1852, c'est d'être modifiable. Il n'en reste pas grand'chose, c'est vrai, et j'en suis très-satisfait. La Constitution de 1852 pouvait avoir des nécessités momentanées, mais elle présentait de grands dangers dans l'avenir.

Plus vous la modifierez, mieux cela vaudra.

Il en restera peu, je le reconnais, mais soyons juste vis-à-vis de tout le monde, même vis-à-vis de cette Constitution que je respecte profondément dans les articles qui subsisteront encore après votre vote. Cette pauvre Constitution, fille très-légitime de la Constitution de l'an VIII; on l'avait faite, — ce n'est pas de la critique, c'est l'histoire qui me l'apprend, — on l'avait faite, dis-je, pour un gouvernement républicain, avec un chef électif nommé pour dix ans. En un mot, c'était une constitution républicaine, dictatoriale. Voilà son esprit. En 1852, elle a dû se plier à un Empire autoritaire et héréditaire, dont ni le chef, ni ses héritiers, ne pouvaient être changés. En 1860, on a donné encore un petit accroc à la Constitution de 1852, et on a penché un peu vers le libéralisme. La lettre du 19 janvier lui a fait faire un pas de plus. Enfin, en 1869, on entre

en plein dans la voie du gouvernement constitutionnel. Et vous vous étonnez que cette Constitution se trouve aujourd'hui un peu gênée dans ses entournures, et qu'elle ne puisse pas se plier facilement à toutes ces modifications; et vous nous faites un reproche (je dis *à nous*, c'est de la présomption, mais enfin, nous sommes peut-être l'expression des idées plus modernes); vous nous dites que nous ne sommes jamais contents et que nous voulons toujours changer!

N'est-ce pas tout simple? Il ne faut pas être sévère, mais il faut dire la vérité, même à la Constitution de 1852.

J'arrive, messieurs, à la discussion du sénatus-consulte; je le définirai en deux mots. Tout ce qu'il contient est bon, très-bon, mais tout ce qui est bon ne s'y trouve pas.

Je m'explique. D'abord, je demande pardon d'une digression; mon intention n'est pas de discuter à fond le rapport de votre commission; cependant, je ne puis m'empêcher d'en dire quelques mots. Il y a des oublis qui me froissent beaucoup, et je suis obligé de les rappeler à cette tribune. Je n'entrerai pas en ce moment dans la discussion des différents articles; je m'arrêterai aux conclusions de votre honorable rapporteur, M. Devienne.

Il a voulu énumérer tout ce que l'Empereur a fait de grand; il l'a fait sous forme d'une invocation à la génération de 1869. Il cite, dans ce qui a été fait, les caisses d'épargne, les télégraphes, etc.; mais il oublie les quatre faits capitaux de l'Empire; il oublie la guerre de Crimée, la guerre d'Italie, la réforme commerciale, les amnisties.

Arrêtons-nous un moment sur ces quatre points.

Quand on fait un bilan général ou l'esquisse d'une grande situation, il est essentiel et élémentaire d'en faire ressortir les points saillants; il est impossible que ces points culminants aient échappé au sentiment sagace et au profond savoir de l'éloquent rapporteur. J'ai donc pensé que s'il n'avait pas parlé de tout cela, c'est qu'il n'avait pas voulu en parler. En réfléchissant, je me suis demandé les motifs de son silence.

Je crois les deviner, messieurs. S'il n'a pas parlé de Magenta, de Solferino, ce n'est pas qu'il ne s'associe de cœur à la gloire des armées françaises, mais il ne pouvait le faire sans mentionner les résultats politiques de cette guerre, résultats que j'approuve de tout cœur, moi, c'est-à-dire l'émancipation d'un grand peuple, l'unité de l'Italie. Le rapporteur a préféré ne pas toucher à ces questions devant le Sénat. Or, ne parlant pas de la guerre d'Italie, oubliant Magenta et Solferino, il lui devenait difficile de parler de l'Alma et d'Inkermann : de là son silence sur la guerre de Crimée.

Il n'a pas non plus parlé de la réforme commerciale, qui a soulevé tant d'objections et de terreurs intéressées. Cependant cette réforme commerciale, — on le reconnaîtra quand on voudra bien étudier la question, — est une des causes de cette richesse du pays que nous constatons aujourd'hui, de son émancipation, de cette multiplicité de moyens de transport; elle rend les disettes impossibles, et donne le pain aujourd'hui relativement à bon marché pour le peuple.

Enfin, messieurs, le rapporteur a oublié les deux amnisties : non qu'il les blâme! Il n'est personne qui ne soit touché de ces grands actes de réconciliation, faits avec une générosité complète, sans condition, qui ont pour but d'arriver à ce que le pays cicatrise ses plaies. Tout cela ne lui a peut-être pas paru assez important pour qu'on puisse le considérer comme les prolégomènes de la nouvelle politique impériale.

Pour moi, j'approuve cette nouvelle amnistie, j'y vois un gage pour l'avenir ; je me rappelle l'adage : « Noblesse oblige! » et je déclare qu'un gouvernement inaugurant sa nouvelle politique par une amnistie est obligé de marcher dans des voies libérales.

Je regrette d'être obligé de faire ces reproches au rapport, mais j'ai éprouvé un sentiment de tristesse profonde, en voyant que dans le tableau des bienfaits de l'Empire, on oubliait les quatre points les plus populaires, ceux qui resteront dans l'histoire de l'Empire parce qu'ils sont ses véritables titres de gloire. Il est impossible que le penseur, le philosophe, l'historien, qui écrira l'histoire du second Empire, ne fasse pas ressortir avant tout et par dessus tout la nouvelle gloire des armées françaises, la réforme commerciale et les amnisties.

Je ne veux pas faire de comparaisons qui pourraient rabaisser mon sujet, mais passer ces faits sous silence ce serait oublier le *régent* dans l'inventaire des diamants de la Couronne, ce serait oublier le *Discours sur l'Histoire universelle* dans les œuvres de Bossuet ; ce serait, dans les œuvres de Voltaire, oublier le *Dictionnaire philosophique*.

Le silence gardé à ce sujet par le rapport a donc été intentionnel, et je crois qu'il est de mon droit, de mon devoir, de réparer cet oubli. Je tiens beaucoup à constater combien il est fâcheux. Il me rappelle une inscription que j'ai vue sur un monument de Venise : « Dieu me garde de mes amis ; je me charge de mes ennemis ! »

Si les amis de l'Empire le défendent ainsi, que deviendra le tableau, quand les ennemis ne manqueront pas de faire ressortir les ombres, et il y a toujours des ombres dans les tableaux les plus complets ? Je ne veux pas abuser des moments du Sénat, mais je tenais beaucoup à protester contre ces omissions.

J'aborde maintenant ce que j'appellerai les *cinq lacunes* du sénatus-consulte. On vous a déjà parlé de la *première* à cette tribune ; il s'agit de la responsabilité ministérielle. La cause est plaidée, il s'agit de la juger, je ne vous demande qu'à faire les considérants de ce jugement.

La responsabilité de l'Empereur est une responsabilité vague supérieure, qui est et qui doit être dans les nuages; je ne veux ni ne puis la définir, de plus habiles que moi y seraient également impuissants.

Elle ne descend qu'à un moment donné dans le domaine de la pratique : c'est quand l'Empereur, faisant un appel direct au suffrage universel, propose un plébiscite ; je me suis déjà expliqué sur ce point ; mais en dehors de cela, la responsabilité de l'Empereur est généreuse. Je comprends le sentiment qui le pousse à revendiquer cette responsabilité qui est dans l'histoire ; et,

en effet, l'histoire est là pour prouver qu'elle a toujours existé; voilà pourquoi l'Empereur en revendique l'honneur et le danger.

Je me rallie à cette responsabilité, je l'admets, elle est inscrite dans les bases fondamentales votées par le peuple.

Je l'admets, encore une fois, telle qu'elle est établie, mais il ne faut pas me la présenter comme quelque chose de palpable. C'est superbe, mais ce n'est pas très-utile.

L'irresponsabilité a été inventée dans l'intérêt du Souverain. Aujourd'hui, nous avons un Souverain courageux, qui assume cette responsabilité historique, qui déchire le voile, qui perce le nuage, qui ne veut pas de fiction; le peuple français n'en veut pas davantage. Car ce peuple est logique (trop logique quelquefois). Mais cela n'empêche nullement la responsabilité secondaire des ministres à côté de la sienne.

Qu'est-ce que je vois dans le rapport sur l'article 2? En parlant de la responsabilité ministérielle, il dit : « Les ministres étaient responsables de leurs actes administratifs, ils le seront, à l'avenir, de leurs actes politiques. Il n'y avait pas de conseil des ministres, il y en aura un, présidé par l'Empereur. »

Mais le rapport oublie de dire devant qui les ministres seront responsables. Or, de deux choses l'une, ou il y a quelque chose de modifié ou il n'y a rien de changé.

S'il n'y a rien de modifié, il fallait conserver l'article 13 de la Constitution, qui dit que l'Empereur nomme et révoque les ministres, qu'ils ne sont responsables que devant lui, en disant seulement les ministres *collectivement*, *politiquement*.

Après toutes les discussions de la commission, l'article 2 tel qu'il est rédigé ne nous dit pas un mot qui indique devant qui les ministres seront responsables. C'est peut-être un manque de finesse, d'attention de ma part de ne pas l'avoir trouvé; il est vrai qu'une sorte d'explication est indiquée dans la discussion des articles subséquents. Pourquoi dans un article subséquent et non à l'article 2 qui traite de la responsabilité ministérielle?

Il y aurait un moyen de mettre tout le monde d'accord : c'est de laisser la responsabilité de l'Empereur intacte et de dire : l'Empereur nomme et révoque les ministres qui en ce sens dépendent de lui seul ; les ministres sont responsables *devant les chambres;* un mot de plus et tout est éclairci.

M. le Président. Et devant le pays.

S. A. I. le Prince Napoléon. Oui, devant le pays représenté par les chambres.

M. le Ppésident. Ils le sont. (*Assentiment sur plusieurs bancs.*)

S. A. I. le Prince Napoléon. Permettez, monsieur le Président, rien de tout cela ne se trouve dans l'article 2, et je crois qu'il serait utile de l'y ajouter. Car la responsabilité des ministres est journalière, elle est pratique. On leur demande des éclaircissements sur tous les faits de la politique. Il ne faut pas, si nous sommes tous d'accord là-dessus, qu'ils échappent à la responsabilité, mais alors dites devant qui ils sont responsables; on ne saurait trop le répéter, puisque la responsabilité a été niée. Elle n'était pas écrite dans les

anciennes chartes. Sans doute, parce que personne ne pensait à la discuter et que c'était la base même de ces chartes. Mais aujourd'hui l'absence d'équivoque doit être dans le sentiment du Gouvernement et de la commission; il n'y a pas de danger à être explicite et à dire : Les ministres ne dépendent que de l'Empereur et ils sont responsables devant les chambres. (*Mouvements divers ; agitation.*)

A présent, messieurs, j'aborde ce que j'appelle la *deuxième lacune*, celle qui concerne le Sénat. Ici je vous demande encore un peu plus de votre bienveillante indulgence, parce que discuter devant un corps son origine, c'est dire la vérité à ses collègues. Souvent on se brouille plus en disant la vérité à ses amis, qu'en leur disant des choses désagréables. Il est dans mon sentiment d'être aussi respectueux et aussi convenable que possible devant le Sénat, mais je lui dois la vérité à lui aussi.

Pour moi, la réforme du Sénat est bien simple. Je voudrais qu'il fût pouvoir législatif, c'est-à-dire seconde chambre, et ceci dans une pensée d'ordre et de conservation, autant que de liberté.

M. Boinvilliers. Vous avez raison!

S. A. I. le Prince Napoléon. Je ne crois pas bon que dans un gouvernement il y ait une chambre unique. Actuellement, il est un point noir à l'horizon : voulez-vous que je vous l'indique? C'est d'avoir une Convention en face d'un César.

Ce serait commettre une erreur que de ne pas comprendre la nécessité d'un pouvoir intermédiaire assez fort pour résister au besoin; ce doit

être ce que l'on est convenu d'appeler la haute chambre, haute par la considération sans doute, mais petite par l'influence. Et c'est parce que je regrette sa faiblesse, que je voudrais y remédier.

Je voudrais, nettement, une seconde Chambre, ayant le pouvoir législatif.

M. DE CHABRIER. J'approuve votre opinion.

S. A. I. LE PRINCE NAPOLÉON. Je ne voudrais pas que vous eussiez seuls le pouvoir constituant. C'est un danger. De deux choses l'une, ou vous ne vous en servirez jamais, ou quand vous vous en servirez, DIEU GARDE LA FRANCE!

Ce pouvoir constituant donné au Sénat, c'est l'article 14 des chartes; ne devant pas s'en servir, il faut mieux ne pas l'avoir pour éviter la tentation. C'est comme un fusil chargé déposé dans un coin, à la condition de ne pas le tirer. J'aime mieux qu'il n'y ait ni poudre ni fusil, du moment qu'on ne doit pas s'en servir.

Le pouvoir constituant me paraît d'ailleurs très-simple à formuler: il doit être exercé par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif, surtout quand ces assemblées, — cela viendra tout à l'heure, — ont pour origine le suffrage universel, qui est la qualité primordiale des pouvoirs constituants, car toutes ces subtilités, — je ne suis pas légiste, mais enfin je sais comprendre, — toutes ces subtilités, dis-je, entre la loi, les sénatus-consultes et la Constitution, ne sont que des démarcations imaginaires. Rien de tout cela n'existe dans la réalité.

Si vous en voulez des preuves, elles fourmillent ; nous avons eu une douzaine de Constitutions depuis 1791. Je n'aurais qu'à prendre n'importe laquelle ; elles entrent toutes dans des détails et codifient, spécifient des choses du moment qui sont mesquines. Ainsi, dans celle de 1852, il y a de grands principes passés sous silence, mais elle stipule, par exemple, que les conseillers d'État auront un traitement de 25 000 fr., de telle sorte que pour porter un conseiller d'État à 30 000 fr., par suite de l'augmentation des nécessités de la vie ou de l'importance de leurs services, il faudrait un sénatus-consulte, une loi constitutionnelle. Et on trouve cela plus grave qu'une loi qui toucherait aux intérêts de tous les citoyens ! De semblables démarcations sont chimériques. Le pouvoir constituant, c'est l'Empereur et les deux chambres. Voilà ce qui est rationnel, et cela m'amène à vous dire ce que j'entends par une bonne constitution.

Ce devrait être quelques principes énoncés dans des formules aussi brèves que possible. Sans cela, vous suscitez une infinité d'entraves, de difficultés, vous résolvez une question du moment souvent sans entrevoir celle de l'avenir.

Que voulez-vous? c'est la maladie des pouvoirs de vouloir tout codifier, et enfermer un peuple dans un cercle de Popilius qui s'appelle une Constitution. Tout cela n'est pas sérieux. Je le disais tout à l'heure, nous avons eu douze ou treize constitutions depuis 1791, et il n'y en a pas une, — toutes perpétuelles qu'elles devaient être, — qui ait duré autant que la plus humble de nos lois financières.

Voilà la réalité à côté des illusions. Quittons-les donc une bonne fois.

Une constitution doit être l'énoncé de très-peu de principes : forme de gouvernement, choix de la dynastie, principes généraux, et puis pouvoir constituant exercé continuellement par l'Empereur et les deux chambres.

Ce que nous faisons aujourd'hui est sans doute important ; mais il ne faut pas s'exagérer cette importance. Ce sont des questions doctrinales que nous discutons, qui émeuvent le pays jusqu'à un certain point, et c'est juste, puisqu'il est question de mécanisme constitutionnel, mais le pays ne juge guère les constitutions que par les résultats. Aussi je crois que l'on peut avoir une très-bonne constitution avec une détestable politique, et réciproquement.

La vraie politique, c'est la pratique journalière du gouvernement, c'est le choix des hommes en place qui l'appliquent.

Voilà le côté politique qui intéresse le plus le pays. Sans doute le mécanisme constitutionnel est important ; mais ce n'est pas le principal.

Je fais une comparaison.

Quand vous modifiez un mécanisme dans une usine, quand vous remplacez un moteur à eau par un moteur à vapeur, peu importe à l'acheteur. Cela intéresse beaucoup les actionnaires, les hommes de science et les industriels. Par cela même que la machine est améliorée, le produit sera plus perfectionné ; mais pour ceux qui l'achètent, l'important est qu'il soit bon et à bon marché.

Il en est de même pour une Constitution. Nous

nous noyons toujours dans la théorie et nous laissons de côté la pratique. Que notre Constitution contienne des principes libéraux susceptibles d'une bonne et facile application, voilà l'essentiel.

Je me permets d'appeler l'attention du Sénat sur sa composition. Je me rallie à l'esprit, sinon à la lettre de l'amendement de mon ami, M. Bonjean, qui le développera beaucoup plus savamment et qui répondra beaucoup plus puissamment que moi aux objections qui lui ont été faites.

Je me bornerai à vous dire : quand vous voulez de la force, il faut aller la chercher là où elle est, et je me servirai de la même comparaison que tout à l'heure. Quand pour une machine on veut de la force, on va au réservoir de vapeur. Eh bien! pour une assemblée, quel est le réservoir de force? c'est le suffrage universel. Hors de là, chez nous, en politique vous ne trouverez pas de force. Dans d'autres pays, c'est l'hérédité, mais elle est impossible en France; il n'y a qu'une source à laquelle on puisse recourir, c'est l'élection par le suffrage universel à deux degrés pour le Sénat. Ce n'est pas moi qui chercherai à amoindrir la délégation qui vous est faite par le Souverain, mais cette délégation ne vaudra jamais une élection par le suffrage universel. Oui, en plongeant dans la terre féconde du suffrage universel, vos racines seront plus solides que plantées dans le sable brillant de la faveur impériale. (*Mouvement.*)

Je voudrais, pour en finir sur le Sénat, que l'article 2 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 qui donne à l'Empereur le droit de présider le

Sénat fût supprimé. Je ne m'appesantirai pas là-dessus, mais je dirai seulement que ce serait faire, jusqu'à un certain point, descendre l'Empereur que de lui faire présider le Sénat. Quoique la présidence de ce corps ait une grande importance, elle ne saurait convenir au Chef de l'Etat. Cela pourrait avoir pour conséquence de gêner le Sénat et de lui ôter de son indépendance, s'il était obligé de discuter sous la présidence de l'Empereur. Il y a dans cet article un anachronisme insoutenable et indiscutable, et voulez-vous l'image du Sénat tel qu'il sera encore après qu'il aura voté le sénatus-consulte actuel? Le Sénat est nommé par l'Empereur exclusivement, sans condition aucune. Il est présidé par le Souverain toutes les fois que celui-ci le jugera convenable, et de plus il a un pouvoir constituant exclusif et permanent. Ce n'est pas tout encore : d'après un article de la Constitution, en cas de dissolution du Corps législatif, le Sénat peut prendre toutes les mesures nécessaires pour la marche du Gouvernement, y compris le vote du budget. Or, vous savez que le Corps législatif étant dissous, d'après la loi électorale, le Gouvernement n'est obligé de le réunir que dans les six mois.

Voilà donc le Sénat nommé par l'Empereur, présidé par l'Empereur, qui a le pouvoir constituant permanent, et pourra avoir celui de voter toutes les mesures nécessaires, y compris le budget, pendant les six mois qui peuvent suivre la dissolution du Corps législatif. Ce pouvoir-là m'effraye. Ce sont des droits dont je ne veux pas, des tentations que je repousse. Je sais bien que si ce n'est pas du Souverain actuel qu'on doit les

redouter, il est certaines personnes qui, dans une folle illusion réactionnaire, vous font l'honneur, messieurs les Sénateurs, de compter sur vous pour reprendre ce qu'on a donné. Je sais bien que c'est faux, que ce n'est pas dans l'esprit de la majorité du Sénat. Mais enfin, par cette tendance à croire que le Sénat est exclusivement conservateur, — la vraie conservation est de faire de la liberté, — on pourrait lui prêter ce sentiment. Comme je suis sûr que cette extrémité n'arrivera jamais, je voudrais qu'on la rendît impossible.

J'arrive à la *troisième lacune* du sénatus-consulte, sur laquelle j'ai l'honneur de me rencontrer, — du moins si j'en crois des journaux, — avec un honorable collègue avec lequel je ne suis pas souvent en conformité d'opinions[1]. Il a proposé un amendement pour supprimer le sénatus-consulte interdisant la discussion de la Constitution.

Ce sénatus-consulte, il ne saurait être conservé. Jamais la Constitution n'a été plus discutée que depuis que ce sénatus-consulte a été voté. Bien plus, au Corps législatif, on a déposé une interpellation signée par 116 députés, interpellation devenue légendaire et qui aurait obtenu certainement la majorité. Cette proposition était une violation flagrante du sénatus-consulte. Eh bien! les signataires demandaient quelque chose de parfaitement inconstitutionnel, et cependant, comme ils étaient d'accord avec l'esprit public, le Gouvernement a reconnu qu'ils avaient bien fait,

1. *Voyez* les observations de M. le comte de Ségur-d'Aguesseau, p. 223.

puisqu'il a proposé le sénatus-consulte qui leur donne aujourd'hui raison sur tous les points.

Je dis donc que le sénatus-consulte dont il s'agit est inappliqué et inapplicable. Depuis que la discussion de la Constitution est interdite, jamais la presse ne l'a autant discutée. Elle a bien fait. C'était son devoir, car tout bon citoyen a le droit et le devoir de dire son sentiment, avec modération, avec convenance sur les matières qui offrent un grand intérêt. L'indifférence en matière politique serait un mal. Eh bien ! ce sénatus-consulte n'est pas bon, voilà pourquoi il est violé, pourquoi il est inappliqué, — je demande sa suppression.

Je voudrais, pour combler la *quatrième lacune*, la modification des articles constitutionnels qui concernent la nomination des députés, leur nombre, et surtout les circonscriptions électorales. Actuellement, les circonscriptions électorales sont fixées par un décret de l'Empereur ; ce n'est pas bon. Je voudrais que le nombre des députés fût augmenté. J'inclinerais assez à ce que les circonscriptions électorales eussent pour base les arrondissements.

Il me semble qu'il y a là une série d'intérêts, un moyen de se connaître, de s'éclairer réciproquement, utile pour les électeurs. Mais, je le disais, ce qui me paraît le point fondamental, c'est que les circonscriptions soient fixées par la loi et non pas par un décret.

Je ne voudrais plus de ce mélange hybride et dangereux des populations des villes et des campagnes. Les populations des campagnes ont des intérêts différents de ceux des populations des villes. Ce sont de dangereux expédients qui tour-

nent contre ceux qui les emploient. En résumé, je voudrais l'augmentation du nombre des députés. Il y a une série de bonnes raisons à faire valoir à l'appui de cette opinion, si jamais la question venait en discussion approfondie devant le Sénat. Ce qui est indispensable, c'est que la loi fixe les circonscriptions électorales.

J'arrive à la *cinquième lacune*, et c'est la plus grave : à la réforme municipale. (*Agitation*).

Oui, messieurs, je commence par faire ma profession de foi. J'ai des tendances, sans avoir d'opinions immuables sur ce point très-grave qui demanderait à être discuté très-sérieusement ; je voudrais voir les maires nommés par les conseils municipaux. Je crois que c'est là la vérité des principes, et tout à l'heure j'essayerai de vous prouver que c'est même la vérité de la pratique. A cela, il y a une objection capitale. On nous dit : Non ; les maires ne sont pas seulement les représentants du pouvoir municipal, ils sont en même temps les représentants de l'autorité centrale ; et, au point de vue de leurs attributions comme représentants de l'autorité centrale, ils ne peuvent, ils ne doivent pas être nommés par les conseillers municipaux. D'abord, il y aurait beaucoup à répondre à cette objection, mais je ne veux pas abuser de la patience du Sénat, pour discuter complétement cette question, que j'ai énoncée seulement pour indiquer ce qui, à mon sens, devrait compléter le sénatus-consulte.

Je reconnais qu'il y a là une difficulté, mais elle n'est pas insurmontable. Si dans la pratique vous reconnaissez que les maires élus exercent mal leurs attributions de représentants du pouvoir cen-

tral, vous leur retirerez ces attributions : c'est ce que je veux, et vous nommerez des agents cantonaux du pouvoir central, ce qui sera une bonne, salutaire et utile réforme, à laquelle vous arriverez.

Je sais que généralement nos communes sont trop petites, peu éclairées, qu'il y a de petites passions, oui, mais après avoir pesé le pour et le contre, je crois que les avantages de la mesure que je propose sont plus grands que ses inconvénients. Sans aller jusque-là, aujourd'hui, je ne vous dis pas : il est indispensable de faire nommer les maires par les conseils municipaux, non; ce n'est qu'une indication que j'ai faite : réservez à la loi la question de nomination. Je ne demande qu'une chose positive, c'est la suppression de la disposition constitutionnnelle qui donne au Gouvernement le droit de nommer les maires en dehors des conseils municipaux. Je dis que le minimum qu'on puisse demander, obtenir, le nécessaire, l'indispensable, c'est que les maires soient pris dans les conseils municipaux.

Quant à la question de nomination, réservons-la. Les maires seront-ils nommés sur une liste de présentation? Le choix du Gouvernement sera-t-il limité à la moitié des conseillers qui auront obtenu le plus de voix? C'est une question qui peut être résolue par une loi; mais aujourd'hui l'obstacle constitutionnel, la barrière qu'il s'agirait de renverser, c'est le droit du Gouvernement de nommer les maires en dehors des conseils municipaux. Quant à cela, je n'y vois aucun danger, et dans le cas où un danger viendrait à exister, n'avez-vous pas le droit de dissoudre les conseils municipaux et de nommer une commission

municipale provisoire? Mais vouloir réserver au Gouvernement comme un droit constitutionnel le pouvoir de nommer les maires en dehors du conseil municipal, c'est un pouvoir excessif dont je demande la suppression.

Une très-bonne chose encore, ce serait la publicité des séances des conseils municipaux. N'est-il pas utile, en effet, que l'œil des intéressés pénètre partout où on discute leurs affaires? Dans un pays de publicité, il n'y a de remède contre les excentricités et les excès que la publicité. En dehors de là, il n'y en a pas. Il faut que la lumière pénètre partout; ce n'est nullement un danger.

On parle toujours de décentralisation, d'émancipation de l'individu, et on recule devant les applications les plus innocentes. Il faut cesser de vouloir en tout diriger le pays; c'est comme si l'on voulait empêcher un enfant de marcher, parce qu'il lui est arrivé de tomber. Il pourra tomber quelquefois, mais il se relèvera et finira par marcher. Vous me répondrez qu'en fait vous prenez presque toujours le maire dans le conseil municipal, cela ne suffit pas; je vous demande de renoncer au droit de le prendre en dehors.

Je crois que le pays est de mon avis, et qu'il tient plus à cette réforme municipale qu'à tels priviléges que vous donnez au Corps législatif.

Je me permettrai, messieurs, une petite anecdote. J'ai causé avec un paysan.... je tâche de m'éclairer partout. Savez-vous ce qu'il m'a dit?

« On parle de la responsabilité des ministres, moi j'aimerais mieux la responsabilité du garde champêtre et du maire, pour, au besoin, ne pas les nommer si l'on est mécontent. »

Ceci est une question très-sérieuse et qui mérite toutes les méditations du Sénat.

Mon cadre, messieurs, est déjà trop grand et m'a entraîné à trop de développements ; il est tellement étendu que si je ne craignais d'abuser de la patience du Sénat, je pourrais parler encore bien longtemps ; mais je n'ai pas cette intention.

J'ai voulu borner mon argumentation à la discussion des obstacles constitutionnels que rencontre l'établissement de l'Empire libéral, cet Empire libéral qui est le rêve de toute ma vie et le but de toutes mes facultés. Ce n'est pas, messieurs, que je considère les questions que je laisse volontairement en dehors comme moins importantes que celles qui regardent la Constitution : je ne les discute pas, parce que ce sont des questions à résoudre par la loi, et non par la Constitution ; elles sont énormes, mais ne nous sont pas soumises actuellement.

Je ne les préjuge pas, messieurs, je n'en dis même pas mon opinion, je ne fais que les énumérer. Mais quand vous aurez terminé ce débat constitutionnel, quand vous en aurez fini avec ces questions de doctrines, de mécanisme, alors commenceront les vraies discussions, les grandes batailles ! Alors on prendra les questions corps à corps, on les saisira, on les approfondira, quand pour établir l'Empire libéral, on discutera :

L'abrogation des articles de la loi de sûreté générale existant encore ;

L'abolition de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII ;

La loi qui devra régler l'administration municipale de la ville de Paris ;

Les rapports de l'Église et de l'État ;

L'instruction primaire gratuite et obligatoire;
La liberté de l'enseignement supérieur;
Les économies,
La décentralisation;
L'émancipation du citoyen;
La politique extérieure.

Alors viendront les vraies luttes, les vraies discussions. Quand ces questions nous seront soumises, messieurs, vous verrez que le temps des molles somnolences est passé, qu'il faut s'occuper des affaires. Vous vous en êtes toujours occupés avec profondeur, je le sais; avec conscience, j'en suis certain; mais je veux dire que ces questions reviendront plus souvent devant vous, parce que la vie politique renaît et doit renaître dans ce pays.

Jetant un coup d'œil sur cet avenir prochain, il faudra discuter ces lois avec un esprit très-élevé, sans aucune préoccupation du passé; il ne faudra pas vouloir faire, — et c'est là qu'est le danger! — un petit parlementarisme bourgeois; il faudra que les voiles de la politique soient enflées par un souffle démocratique et largement populaire : Voilà, messieurs, la mission de l'Empire, son génie, son devoir. Ce n'est pas de refaire le passé, c'est d'aller au contraire plus avant, c'est de faire ce que dans le passé on n'a jamais osé tenter, parce qu'il n'y a pas eu dans le passé de gouvernement aussi fort, et, j'ose le dire, aussi sympathique, aussi profondément enraciné dans les sentiments du pays.

Ne m'ôtez pas l'illusion que chez beaucoup se produira ce phénomène que nous avons déjà vu quelquefois et qui me rappelle la vision de saint Paul sur le chemin de Damas; le Messie, pour beau-

coup, c'est la nécessité et le pouvoir si puissant, si séduisant qui les éclaire soudainement et qui rend tout à coup bon, utile, opportun, ce qui la veille était considéré comme révolutionnaire, dangereux, mauvais, inopportun. Laissez-moi cette illusion, car ma révélation libérale, à moi, est faite depuis que j'ai l'âge de raison, et ne me quittera qu'avec la vie.

Je vous dirai en finissant : Ne vous laissez pas effrayer par ces arguments usés de spectre rouge, de danger, de révolution. Il y a toujours des menaces de révolutions. Mais le moyen de les éviter, c'est de leur prendre ce qu'elles ont de bon. C'est ce moyen, qui n'avait pas été employé jusqu'à présent, que le Gouvernement commence à prendre et dans lequel je voudrais le voir persévérer avec une grande vigueur, sans s'inquiéter des agitations.

Si des agitations se produisent, des agitations illégales, des appels à la violence, que je ne veux même pas entrevoir, il faut les réduire à l'impuissance, c'est le droit et le devoir du Gouvernement : le pays compte sur lui. Mais en dehors de ces agitations illégales, il faut un souffle, une agitation politique salutaire dans le pays, il faut que la séve politique circule dans la nation comme le sang circule chez les individus. Ne craignez pas de telles agitations; elles sont fécondes, elles sont bonnes, elles sont salutaires.

Les excitations que produisent les intérêts matériels sont insuffisantes, elles ne peuvent pas satisfaire aux besoins moraux et élevés du pays. Craignez davantage le calme des eaux stagnantes, le calme des cadavres ! Il amène bientôt la pourriture et la décomposition ! Mieux valent les

fécondes agitations politiques. Chez un peuple qui veut s'occuper de ses affaires, elles sont bonnes, elles vivifient comme les eaux courantes, et ne sont pas funestes comme les eaux croupissantes des marais. (*Mouvements divers.*)

Je termine. Ces tentatives, j'espère qu'elles ne sont point à craindre. En tout cas, elles ne doivent pas plus nous arrêter que le caillou n'arrête le char triomphal qui porte la liberté.

J'ai fini. Je vous demande pardon de la longue discussion à laquelle je me suis livré. Ma bonne foi, j'en suis certain, méprisant tout doute à cet égard. Mes conseils, je les crois utiles au pays, dévoués à l'Empire. C'est pour cela que je suis monté à cette tribune. (*Mouvements divers. — Ce discours est suivi d'une certaine agitation.*)

M. le Président. Je propose de renvoyer la discussion à demain.

S. Ex. M. de Forcade La Roquette, *ministre de l'intérieur*. Je demande la parole.

Quelques Sénateurs. A demain! A demain!

Autres Sénateurs. Non! Non! — Parlez! Parlez!

M. le Président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le Ministre de l'intérieur. Messieurs, l'heure est trop avancée pour que le Gouvernement puisse présenter dans tous leurs développements ses observations sur le projet de sénatus-consulte. Cependant, je ne pense pas qu'il soit possible de laisser le Sénat se séparer sans que

le Gouvernement fasse connaître sa pensée sur le discours que vient de prononcer Mgr le Prince Napoléon. A côté de sentiments libéraux auxquels le Gouvernement s'associe, il y a des propositions, des idées, des appréciations sur la Constitution, qui sont absolument personnelles au Prince qui les a fait entendre.

Bien que la responsabilité des ministres n'ait pas encore reçu la consécration nouvelle que lui donne le projet de sénatus-consulte, je puise dans mes convictions et dans le sentiment de mes devoirs le droit de dire au Sénat qu'appréciant dans son ensemble le discours du Prince Napoléon, je ne serais pas le ministre de la politique qu'il vient de soutenir. (*Très-bien! Très-bien!*)

Je tiens à le déclarer hautement, parce que, dans ma pensée, c'est le devoir d'un ministre, — et je l'ai toujours compris ainsi, même avant le sénatus-consulte, — de ne s'associer qu'à une politique qu'il accepte et qu'il approuve.

Dans le discours que vous venez d'entendre, messieurs, il y a deux parties. La première, à laquelle je me suis associé, est celle dans laquelle le Prince analysant le sénatus-consulte vous disait : Ayez confiance; vous entrez dans une voie libérale, entrez-y avec résolution! Songez que vous êtes sous le gouvernement d'un Napoléon, songez que la dynastie impériale a des racines si profondes qu'elle peut porter des libertés sous lesquelles d'autres gouvernements ont succombé! (*Assentiment.*)

Oui, ayons pleine confiance, et, quant à moi, en défendant le sénatus-consulte, je tiens à manifester hautement ce sentiment qui repose sur une

conviction ancienne et profonde; mais ma confiance n'ira pas jusqu'à dépasser le sénatus-consulte avec une hardiesse d'idées que je n'accepte pas, que, comme ministre, je combattrais sur plusieurs points importants, dans les conseils du Gouvernement, devant le Corps législatif et devant le Sénat. (*Vive approbation.*)

Tout en constatant ces points de dissentiment, je reste d'accord avec le Prince Napoléon sur le sénatus-consulte lui-même.

Non, je ne suis pas de ceux qui disent : l'Empire est incompatible avec la liberté; c'est ma conviction que l'Empire et la liberté sont faits pour vivre ensemble; c'est ma foi qu'il sera donné à l'Empire, qu'il sera donné aux Napoléons de développer les institutions libérales en France et de fonder une monarchie constitutionnelle à larges bases, qui conciliera les principes de la liberté moderne avec le principe d'autorité nécessaire au gouvernement de la France.

Et permettez-moi ici, messieurs, un retour personnel : deux fois l'Empereur m'a appelé dans ses conseils : la première fois, le lendemain du 24 novembre 1860, la seconde, le 19 janvier 1867. L'Empereur a bien voulu m'appeler au ministère dans ces moments solennels où il engageait la Constitution dans des voies nouvelles.

Je n'y suis pas entré sans comprendre sa politique et ses conséquences, sans en mesurer les difficultés, mais j'y suis entré avec une résolution profonde, avec la confiance que cette politique était la bonne, et que le Gouvernement impérial était assez fort pour en surmonter les difficultés avec honneur et profit pour le pays.

Voilà les points sur lesquels nous sommes d'accord avec le Prince Napoléon.

Voici ceux sur lesquels nous différons.

Messieurs, la liberté ne se fonde pas avec cette impétuosité d'idées et de conduite qui fait qu'on supprime toutes les transitions et qu'on abandonne précipitamment les prérogatives essentielles du pouvoir. (*Très-bien! Très-bien!*) Ce n'est pas ainsi que se fonde la liberté. Nos pères, en 1789, ont agi avec cette imprévoyance généreuse, mais notre devoir à nous, leurs enfants, est de ne pas imiter leurs fautes.

A d'autres époques de notre histoire, de grands esprits, de nobles cœurs, ont marché à la liberté précipitamment, ne voyant pas les écueils contre lesquels ils sont venus échouer. Ne suivons pas leur exemple, n'avançons qu'en éclairant notre marche, profitons des enseignements que, dans sa sagesse, nous a donnés l'Empereur, en développant successivement les libertés publiques.

On a dit que la Constitution de 1852 était une constitution dictatoriale qui ne consacrait que le pouvoir personnel.

Je n'accepte pas cette appréciation de la Constitution de 1852. Cette Constitution et les lois qui urent faites à cette époque ont posé certaines restrictions sévères. Elles ajournaient la liberté de la presse, elles ne laissaient pas à l'action des chambres tout leur développement; mais ce qui est vrai, et ce que l'histoire dira un jour, c'est que la Constitution de 1852 avait posé les principes essentiels des monarchies constitutionnelles, et que ces principes devaient un jour porter leurs conséquences.

Est-ce que la Constitution de 1852 a établi le pouvoir absolu? A-t-elle placé le Souverain en dehors des assemblées délibérantes?

La Constitution de 1852 divisait les pouvoirs et donnait au Corps législatif une autorité qui, dans tous les pays, lui eût suffi pour arriver aux développements de toutes les attributions des assemblées délibérantes.

Elle lui donnait le vote annuel de l'impôt, le vote annuel des recettes et des dépenses, la discussion et le vote des lois. Dans tous les pays où ces principes ont été posés, ils ont amené, à une époque plus ou moins éloignée, le développement de l'influence des assemblées parlementaires.

Voilà ce qu'en 1852 l'Empire a fait!

Il a donné une constitution qui consacrait les principes essentiels des monarchies constitutionnelles : vote annuel de l'impôt, des recettes et des dépenses, — ce qui, pour le dire en passant, n'existe pas encore en Prusse dont on nous citait tout à l'heure l'exemple, car, dans ce pays, le vote des recettes n'est pas annuel.

D'ailleurs la Constitution de 1852 a-t-elle eu la prétention de poser d'une manière absolue et définitive les règles qu'elle établissait? Elle disait, au contraire, dans son préambule, que le développement d'une constitution devait être l'œuvre du temps; elle ajoutait qu'elle n'avait pas voulu enfermer les destinées du pays dans un cercle infranchissable.

Mais ce qu'il y eut de remarquable, ce fut l'adhésion donnée à cette constitution par l'opinion publique. Ne l'oubliez pas, messieurs, la Constitution de 1852 a été votée par le suffrage universel et

pratiquée avec le concours des divers pouvoirs publics. Cette grande période de temps écoulé de 1852 a 1860 a été marquée par la guerre de Crimée, par la guerre d'Italie, par le développement merveilleux de la prospérité publique, et il n'y a pas eu là une dictature, mais une adhésion du pays tout entier à une politique heureuse au dedans, glorieuse au dehors, et que sanctionnait l'accord le plus complet entre les grands pouvoirs de l'État. (*Mouvement très-marqué d'assentiment.*)

En 1860, personne ne le contestera, et ceux qui écriront l'histoire le diront un jour, l'Empereur, maître de la situation, en pleine possession d'une autorité immense, non-seulement en France, mais en Europe, victorieux en Crimée, victorieux en Italie, investi de la popularité et de la puissance la plus légitime, a pris l'initiative des premières modifications à la Constitution de 1852. En dehors de toute pression de l'opinion publique, il fit le décret du 24 novembre 1860.

Puisqu'on a parlé de franchise, permettez-moi de vous parler moi-même avec franchise. J'ai entendu dire à cette époque que l'Empereur s'était un peu pressé, qu'il avait devancé l'opinion, que l'on aurait pu attendre quelques années, que des modifications à la Constitution pouvaient être utiles, mais qu'il fallait les laisser demander.

Messieurs, on se trompait sur ces appréciations. Dans la réforme de 1860, il n'y avait ni précipitation ni désir trop impatient d'aller au-devant de l'opinion publique et de faire une démonstration libérale. L'Empereur jugeait la situation avec une plus haute prévoyance.

En 1860, la guerre d'Italie venait d'être terminée. Elle avait soulevé un problème redoutable, une des plus grandes questions de notre époque, la question de l'indépendance de l'Italie en face de l'indépendance de la papauté. Les esprits clairvoyants pouvaient prévoir à quel point cette question deviendrait bientôt sérieuse pour l'Italie, pour la France, pour l'Europe entière. L'Empereur, mesurant, dans la profondeur de sa pensée, la grandeur du problème, a voulu associer le pays tout entier, par des discussions solennelles, à l'examen et à la solution qu'il pouvait comporter. (*Très-bien ! Très-bien !*)

Vous vous rappelez les débats qui ont eu lieu dans cette enceinte. Ce problème, qui touche de si près la conscience, a été agité ici avec la plus haute éloquence.

J'entendais dire aujourd'hui, par l'honorable M. Boulay de la Meurthe, que le décret de 1860 avait été une brèche faite à la Constitution de 1852, parce qu'il envoyait trois ministres aux chambres. Mais la Constitution de 1852 elle-même n'excluait pas tous les ministres de l'assemblée. L'honorable M. Baroche, de 1852 à 1860, était ministre siégeant dans les conseils de l'Empereur, défendant la politique de l'Empereur dans toutes les discussions au Corps législatif et au Sénat.

Le décret de 1860 a été plus loin : il a placé des ministres sans portefeuille à côté du ministre présidant le Conseil d'État; il a étendu les attributions du Corps législatif et du Sénat, et donné à leurs discussions la publicité la plus complète.

Plus tard est venue la lettre du 19 janvier;

tous les ministres ont pu assister et prendre part aux délibérations du Corps législatif et du Sénat.

La liberté de la presse a été promise, et la loi qui la consacrait a été votée au commencement de 1868.

Nul ne s'est fait illusion, à cette époque, sur les conséquences politiques de cette liberté, qui dégénère si vite en licence.

Rappelez-vous la discussion solennelle qui eut lieu au Sénat; rappelez-vous les inquiétudes qui se sont produites dans le Corps législatif, à cette pensée que la liberté de la presse allait répandre dans le pays ses torrents de calomnies, de fausses nouvelles, d'appréciations injustes sur les personnes et sur les choses. Il faudrait avoir bien peu d'expérience politique pour n'avoir pas mesuré toutes ces conséquences que ne contiennent pas les répressions mêmes les plus légitimes.

Eh bien! l'Empereur a vu les difficultés, le Gouvernement les a vues, et il les a acceptées avec résolution.

Le Prince Napoléon nous disait tout à l'heure qu'avec la liberté de la presse, les gouvernements devaient renoncer aux molles somnolences. Le pouvoir ne connaît guère de nos jours cet état tranquille.

Il y a longtemps que Royer-Collard l'a dit : le pouvoir n'est pas une tente dressée pour le sommeil, et ceux qui l'exercent à un degré quelconque savent de quel poids il pèse même sans la liberté de la presse. Je ne fais d'ailleurs aucune difficulté de reconnaître que cette liberté ajoute beaucoup au fardeau.

On nous disait dans un discours que j'ai re-

tenu et qui fut prononcé au Corps législatif, à l'occasion de la loi sur la presse : Prenez garde, la liberté de la presse, la Restauration l'a décrété en 1819, et elle a été obligée de rétablir la censure huit mois après; la Restauration l'a de nouveau décrétée en 1828, et dix-huit mois après éclatait la révolution de Juillet. Le gouvernement de Juillet a donné aussi plus de liberté à la presse, et, en 1832, éclatait une émeute formidable. Après 1848, on a donné également une liberté plus grande à la presse, et au bout de quatre mois arrivait l'épouvantable insurrection de juin.

Aujourd'hui, il y a pour lutter contre la liberté de la presse, la force et la puissance du Gouvernement impérial. Depuis dix-huit mois, la liberté de la presse existe; depuis dix-huit mois, aucune injure, si odieuse qu'elle soit, n'a été épargnée au Souverain, aucune attaque n'a été ménagée aux origines du Gouvernement impérial sorti des entrailles du suffrage universel ; rien n'a été épargné, toutes les calomnies ont été entendues, et, au bout de dix-huit mois, le Gouvernement a donné l'amnistie. (*Très-bien ! Très-bien ! — Bravo !*)

Voilà, messieurs, ce qui justifie notre confiance : nous croyons l'Empire compatible, et plus compatible qu'aucun autre gouvernement avec la liberté; mais notre confiance n'exclut ni la prudence ni la mesure dans le développement des libertés publiques.

Ne compromettons pas par la précipitation la grande œuvre que l'Empereur a entreprise, et qui trouve un puissant élément de succès dans le prestige et la popularité qui s'attachent au nom de Napoléon.

Il y a là un capital de force et d'autorité qui a manqué aux gouvernements précédents, et qui suffira, en profitant de l'expérience du passé, pour assurer le développement libéral de nos institutions.

Le parti révolutionnaire le sent bien ; aussi vous pouvez voir avec quelle habileté, avec quels efforts, avec quelle audace, il s'attaque au prestige, à la gloire de Napoléon Ier. Chaque jour, des pamphlets, des livres, des brochures sont publiés contre cette grande mémoire déjà consacrée par l'histoire. Mais les livres passent, les brochures sont bientôt oubliées, les pamphlets tombent dans le mépris public, et le nom reste et grandit toujours. (*Mouvement prolongé d'approbation.*)

Napoléon disait : « Je suis de bronze et ceux qui m'attaqueront y briseront leurs ongles. » Napoléon avait raison, mais ce qu'il n'avait pas prévu, c'est qu'à cinquante ans de distance, ce que les Anglais, les Prussiens, les Autrichiens, les Russes n'avaient pas dit de lui, en 1814 et en 1815, des Français le diraient en 1869. Non, nul ne pouvait le prévoir, et, quant à nous, il faut que nous en soyons les témoins pour que nous puissions y croire. (*Sensation.*)

J'arrive aux points principaux que le Gouvernement ne peut accepter dans le discours que vous venez d'entendre. Sur ces points qu'a signalés le Prince Napoléon à votre attention, notamment sur les attributions du Sénat, sa composition, la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, la nomination des maires par les conseils municipaux, le Gouvernement ne partage pas les opinions émises par le Prince; et, je le répète, si

elles devaient prévaloir dans le Gouvernement, quant à moi, je ne viendrais pas les défendre devant le Sénat.

Les idées de Son Altesse Impériale en ce qui concerne la responsabilité ministérielle, j'avoue que je n'ai pas pu bien les saisir. On demande de définir devant quel pouvoir cette responsabilité doit fonctionner. Est-ce devant les chambres? est-ce devant l'Empereur ? est-ce devant le pays? C'est évidemment devant tous, devant les chambres, l'Empereur et le pays lui-même. Mais ce qui est essentiel, c'est que cette responsabilité ne doit porter aucune atteinte à la responsabilité de l'Empereur consacrée par le plébiscite de 1851.

L'heure avancée ne me permet pas de donner à cette discussion importante tous ses développements; mais il y a une observation capitale que je tiens à soumettre au Sénat.

On a parlé de l'interpellation des 116. Eh bien! dans cette interpellation, un paragraphe spécial à été introduit pour affirmer la responsabilité de l'Empereur, pour l'affirmer tout entière.

Quant aux attributions du Sénat, je vous demande la permission de réserver ce point spécial pour le moment où l'amendement de M. Bonjean viendra en discussion.

Quelques mots seulement sur la nomination des maires par les conseils municipaux; cette question est très-grave.

Le Prince Napoléon dit en avoir causé avec des paysans; moi aussi j'en ai causé avec des paysans, et de plus avec des hommes politiques de nos diverses assemblées. Je dois lui dire que les opinions qu'il a énoncées à ce sujet ne me paraissent

pas d'accord avec le sentiment général du pays, des conseils généraux, des pouvoirs publics. Il ne se trouverait pas, j'en suis convaincu, au Corps législatif ou au Sénat de majorité pour soutenir et faire prévaloir des idées que je crois dangereuses pour le pays comme pour le Gouvernement. (*Vive adhésion.*)

J'ai fini, messieurs, laissez-moi seulement revenir, et revenir avec plaisir, aux points sur lesquels je suis d'accord avec le Prince Napoléon, la confiance, et la compatibilité de l'Empire avec la liberté. Oui, l'œuvre réussira et elle est digne d'un Napoléon ! Permettez-moi de le dire, cette noble et courageuse entreprise est peut-être la seule qui puisse ajouter quelque chose à la grandeur de ce nom dans l'histoire. (*Marques très-vives d'approbation ; applaudissements.*)

M. le Président. La discussion est continuée à demain.

La séance est levée à six heures et demie.

Le Président du Sénat,

Signé : ROUHER.

Les Secrétaires,

Signé : CHAIX D'EST-ANGE,

Général comte de LA RUË,

SUIN.

Séance du jeudi 2 septembre 1869.

PRÉSIDENCE

DE S. EX. M. ROUHER.

SOMMAIRE. — Renouvellement mensuel des bureaux. — Incident : MM. le comte de Ségur-d'Aguesseau et le Président. — Suite de la discussion générale sur le projet de sénatus-consulte : MM. le premier président Devienne, *rapporteur* et Michel Chevalier. — Clôture de la discussion générale. — Article 1er. — Incident sur l'ordre de la discussion : MM. le président Bonjean, le Président, le vicomte de La Guéronnière, Lacaze, Hubert-Delisle, et le premier président de Royer. — Adoption de l'article 1er. — Article 2 : MM. de Maupas et le baron Brenier. Adoption. — Articles 3 et 4. Adoption.

La séance est ouverte à deux heures un quart.

M. LE GÉNÉRAL COMTE DE LA RUË, *l'un des secrétaires élus*, donne lecture du procès-verbal de la dernière séance.

Le procès-verbal est adopté.

M. Baroche, retenu par ses fonctions de président du conseil général de Seine-et-Oise, s'excuse de ne pouvoir assister à la séance.

Conformément à l'article 5 du règlement, il est procédé au renouvellement mensuel des bureaux par la voie du tirage au sort.

M. le Président. Je propose au Sénat de se réunir dans ses bureax une demi-heure avant la prochaine séance pour procéder à leur organisation. (*Assentiment.*)

S. A. I. le Prince Napoléon entre dans la salle, et prend séance.

LL. EEx. MM. Duvergier, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, le maréchal Vaillant, ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-arts, Magne, ministre des finances; le marquis de Chasseloup-Laubat, ministre présidant le Conseil d'État; de Forcade La Roquette, ministre de l'intérieur; l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; Gressier, ministre des travaux publics; le prince de La Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique; Alfred Le Roux, ministre de l'agriculture et du commerce, et le général Le Bœuf, ministre de la guerre, siégent aux bancs du Gouvernement.

M. le Président. L'ordre du jour appelle la délibération sur le projet de sénatus-consulte portant modification des articles 8 et 13, du deuxième paragraphe de l'article 43, de l'article 44 de la Constitution, des articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Je demande la parole pour un fait personnel; j'attendais le Prince Napoléon, et je vois qu'il est présent.

M. LE PRÉSIDENT. M. le comte de Ségur-d'Aguesseau a la parole pour un fait personnel.

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Messieurs, nous sommes tous prêts à agir, et à parler avec toute liberté et une extrême franchise. C'est ce que je compte faire au sujet du fait personnel dont il s'agit.

Je commencerai donc par dire que j'avais écouté au pied de la tribune, avec le plus grand soin, le triste, l'affligeant, le scandaleux discours du Prince Napoléon.... (*Exclamations sur un grand nombre de bancs.*)

M. LE MARQUIS DE GRICOURT. Par exemple! de qui parlez-vous?

M. LE GÉNÉRAL BARON RENAULT. C'est trop fort! on ne s'exprime pas ainsi au Sénat.

M. LE PRÉSIDENT. Il faut respecter les opinions et surtout la personne des orateurs.

S. A. I. LE PRINCE NAPOLÉON. Il n'y a de scandaleux que vos paroles.

Plusieurs Sénateurs. Oui, très-bien! Très-bien!

M. LE MARQUIS DE GRICOURT. Oui! il n'y a de scandaleux que vos paroles, monsieur de Ségur-d'Aguesseau.

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Je vais prouver à l'instant même l'exactitude du dernier mot dont je me suis servi. (*Rumeurs.*)

M. LE PRÉSIDENT. Permettez-moi de vous dire monsieur de Ségur-d'Aguesseau, que vous avez la

parole seulement pour un fait personnel; sans cela vous ne l'auriez pas obtenue, d'autres orateurs étant inscrits avant vous. Tenez-vous dans le fait personnel, et ne créez pas de fait personnel à l'orateur auquel vous voulez répondre.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Puisque l'une des expressions dont je me suis servi m'est reprochée par plusieurs de mes collègues, je demande à la justifier en peu de mots.

Il n'y a, en effet, rien de plus triste, de plus affligeant, de plus scandaleux... (*Nouvelles et plus vives réclamations.*)

M. le marquis de Gricourt. Respectez dans cette enceinte le cousin de l'Empereur !

M. Laity. Le discours du Prince a été écouté avec une grande attention.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Je respecte la liberté de tous les orateurs, mais il faut aussi respecter la mienne.

Je répète donc, et c'est mon droit, que je ne connais rien qui mérite plus les expressions sévères employées par moi que cette provocation à la désobéissance à la Constitution ; provocation faite à la tribune par le premier Prince du sang. (*Protestations sur un grand nombre de bancs.*)

Qu'on dise maintenant si le discours dont je parle n'a pas été triste, affligeant, scandaleux... (*Nouvelles protestations.*)

M. le Président. Arrivez au fait personnel.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. J'y arrive. Il s'agit de l'inexactitude complète des informa-

tions du Prince Napoléon sur une prétendue proposition que j'aurais faite d'abroger le sénatus-consulte de 1866, qui déclare que la Constitution ne doit être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat, et qui interdit également, sous peine d'amende, toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution, et publiée ou reproduite soit par la presse périodique, soit même par des écrits non périodiques ayant moins de six feuilles d'impression. Ce sont les termes mêmes du sénatus-consulte.

Eh bien ! je dis que Son Altesse a été très-inexactement informée. J'ai déclaré dans la commission devant laquelle j'ai eu l'honneur d'être appelé pour d'autres amendements, qu'il vaudrait mieux abroger une loi que de la laisser impunément, effrontément violer comme celle-là l'était tous les jours ; mais je n'ai pas voulu proposer cette abrogation parce que c'eût été consacrer la violation que le Gouvernement avait eu le tort de tolérer.

Bien plus, j'ai dit qu'il fallait réclamer énergiquement l'exécution du sénatus-consulte ; c'est dans ce but que j'avais eu l'intention de déposer sur le Bureau, à l'ouverture de nos débats, une motion d'ordre pour appeler l'attention du Sénat sur cette question qui intéresse au plus haut degré ses droits, ses prérogatives et sa dignité avec lesquels se confondent au même titre la dignité, les prérogatives et les droits, du Gouvernement.

Je n'ai pas déposé ma demande, parce que, comme il n'est pas convenable d'empêcher actuellement les journaux de discuter la discussion même qu'ils sont obligés de reproduire soit d'après le compte rendu analytique, soit d'après le

compte rendu *in extenso* du *Journal officiel*, il est nécessaire d'attendre pour faire de cette réclamation importante l'objet d'une interpellation en temps opportun. Je suis convaincu, d'ailleurs, qu'il sera même inutile d'interpeller le Gouvernement, qui, certainement, doit désirer autant que moi, autant que nous tous, faire cesser cette espèce d'anarchie et exiger que tout le monde rentre dans la loi ; car, voilà ce qu'il faut répéter sans cesse, c'est que tous les citoyens sans exception doivent respecter les lois et surtout la loi des lois, la Constitution.

Me serait-il permis d'ajouter quelques mots ?

M. le Président. Permettez, vous paraissez vouloir sortir de votre fait personnel ; il m'est impossible de vous laisser la parole ; ce serait au préjudice des orateurs inscrits.

La parole est à M. le rapporteur, qui l'a demandée au nom de la commission.

M. le premier président Devienne, *rapporteur*. Messieurs les Sénateurs, une circonstance bien indépendante de ma volonté ne m'a pas permis d'assister à la séance d'hier et d'entendre le discours de S. A. I. le Prince Napoléon. Je viens de le lire, et je demande au Sénat, non d'y répondre, ce qui dépasserait à ce moment la limite de mes forces, mais de présenter deux observations qui me paraissent nécessaires pour la commission dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur.

Dans le discours de l'honorable orateur qui a eu la parole hier, j'ai remarqué deux choses :

La première, c'est qu'il accusait la commission

de ne pas accepter explicitement et avec sympathie le sénatus-consulte qu'elle est chargée d'appuyer auprès de vous.

La seconde, et c'est une accusation beaucoup plus grave, qu'il lui reprochait d'avoir volontairement, et par une préméditation difficile à comprendre, dans l'énumération des biens que le Gouvernement impérial a procurés jusqu'à présent à la France, omis les choses les plus importantes.

Je ne dirai qu'un mot sur la première observation.

Je ne crois pas qu'il soit possible de trouver des expressions plus énergiques d'approbation que celles qui ont été employées par le rapport. A deux fois, il revient à dire qu'à l'unanimité la commission approuve le sénatus-consulte, et qu'elle le défendra non-seulement dans sa pensée, mais dans ses détails. Je suis obligé de mettre, non les deux passages, mais au moins un sous les yeux du Sénat :

« Votre commission, dit le rapport, vous propose à l'unanimité de vous unir à l'initiative de l'Empereur. Elle attend avec confiance la loyale exécution de ces nouvelles résolutions, comme celle de toutes les mesures qu'annonce l'exposé des motifs présenté par le Gouvernement. »

Il est difficile, je le répète, de s'exprimer plus clairement, et j'ajoute que je ferais volontiers à l'honorable orateur la propos tion de substituer d'autres termes à ceux que la commission a adoptés. (*Très-bien! Très-bien !*)

Il faut le reconnaître, messieurs, ce n'est pas à

l'approbation qui manquerait au sénatus-consulte dans le rapport que l'honorable orateur s'est réellement attaché. Répondant à sa propre pensée, il a appliqué les termes du rapport au sénatus-consulte qu'il avait dans l'esprit, au sénatus-consulte dont il a présenté les bases dans son discours. Il a trouvé, avec grande raison, que le rapport n'approuvait pas ses tendances et qu'il était en contradiction flagrante avec ses idées. (*Sourires d'approbation.*) Il a très-justement trouvé que le rapport ne les approuvait pas; et il est arrivé cette singulière chose, que l'honorable orateur qui accuse le sénatus-consulte d'insuffisance dans tout son discours, se présente comme son défenseur, tandis que nous, qui nous efforçons de prouver qu'il est bon, qu'il est excellent dans son esprit général et dans ses détails, il nous signale comme suspects de ne pas l'aimer. (*Nouvel assentiment mêlé de sourires.*)

Cette observation est tellement claire, tellement satisfaisante, ce me semble, que le Sénat absoudra la commission de la pensée qu'on a voulu lui prêter.

Un grand nombre de Sénateurs. Oui, certainement. — Très-bien! Très-bien!

M. le Rapporteur. Je passe au second point, qui est beaucoup plus grave. En vérité, la commission est accusée de duplicité! elle est presque accusée de trahison! Elle est de ces faux amis qui entraînent les gouvernements à leur perte. Je ne puis lire le passage du discours du Prince, relatif à ce point, passage que certainement vous eussiez écouté de nouveau avec beaucoup d'intérêt, mais

il est assez long, et je vous demande la permission de le résumer.

L'honorable orateur s'attache à l'énumération, qui est à la fin du rapport, sur l'état actuel de la France. Nous avions cru que la France avait beaucoup à se louer des seize années qui viennent de s'écouler, — telle n'est pas l'opinion de l'orateur, — et nous avions présenté dans une phrase une énumération nécessairement succincte. Nous n'avions pas entrepris une histoire de ces seize années, il eût été difficile d'abord de la placer dans une seule phrase; cette histoire a des grandeurs qui demandent plus de place. (*Bravo ! Très-bien ! Très-bien !*) En outre, elle n'était pas dans les nécessités de notre argumentation, ni dans l'ordre d'idées que nous exposions. Que voulions-nous dire ? La pensée est claire : nous entrons dans une ère nouvelle, ce n'est pas douteux, le sénatus-consulte ouvre une libre carrière aux aspirations politiques du pays. Il est juste de se rendre compte de la situation dans laquelle le nouvel état de choses va nous trouver, et nous énumérions les prospérités matérielles et politiques que la France doit au Gouvernement impérial depuis seize années. Nous ne pensions pas faire un éloge du Gouvernement impérial; c'était seulemeut acte de justice, de justice nécessaire; et c'est là que l'honorable Prince Napoléon trouve contre nous un texte d'accusation.

Nous avons, selon lui, omis trois choses, presque quatre. Nous avons omis de parler de la gloire de nos armes, nous avons omis de parler des traités de commerce; enfin, nous n'avons rien dit sur l'amnistie.

Il faut, messieurs, la fatigue que l'honorable Prince Napoléon a dû éprouver à écouter la lecture d'un rapport malheureusement trop long, et qui contrariait le cours de ses idées (*Sourires*), pour qu'il soit arrivé à cette conclusion que nous n'avons pas parlé de la guerre de 1859, et pour que cette assez longue énumération des grandeurs du pays lui ait paru presque vide, parce que le mot d'*Italie* ne s'y trouvait pas. Nous avons, nous, pensé seulement à la France. Mais les premiers mots de l'énumération étaient précisément un hommage rendu au courage de nos soldats! Les voici :

« Elle laisse le territoire de la France agrandi.»

Par qui a-t-il été agrandi? Cela ne s'est pas fait tout seul! (*Hilarité et approbation.*) Si nos soldats de Solferino n'avaient pas versé leur sang, victorieusement combattu, est-ce que nous aurions la Savoie? est-ce qu'elle était libre de s'unir à nous? Cette annexion à été sanctionnée par le peuple de la Savoie, mais il n'a fait ainsi que consacrer la gloire de nos armes. Je pense que dans leur fierté militaire, quand les soldats qui ont combattu en Italie traversent la Savoie, ils se disent : « J'ai été pour quelque chose dans cet agrandissement de mon pays. » (*Très-bien! Très-bien!*)

Voilà la justice que nous devions rendre à la guerre d'Italie, nous n'en devions pas une autre ; cela n'eût pas été dans l'esprit de l'énumération que nous faisions, nous ne voulions que constater des faits certains, nous ne faisions pas une apologétique de tout ce qui s'était passé. Eh bien! il y

avait un fait terminé, accompli, glorieux, un de ces faits qui rallient, et nous sommes loin de chercher ceux qui nous divisent. (*Nouvelle approbation*).

Si nous avions rappelé, comme l'eût voulu l'honorable orateur, les conséquences politiques de la guerre d'Italie, nous aurions donné l'éveil à toutes les passions; on le fait toujours, quand on touche à de telles questions, et c'est ce que nous ne voulions pas. Nous ne voulions qu'énumérer des résultats acquis, qu'exprimer la grandeur du pays, et rappeler les conséquences profitables des actes de l'Empereur, parce que, sur ce terrain, tous les esprits se réunissent, et qu'encore une fois nous ne voulions pas les diviser. Nous n'avons pas voulu chercher une occasion de frapper sur une puissance affaiblie, et d'affliger les malheureux. (*Très-bien! Très-bien!*) C'est un courage que, quant à moi, je n'aurais jamais! (*Nouvelle et vive approbation.*) Mais nous avons voulu rappeler ce qui est incontestable et incontesté : la grandeur de nos armées, les biens acquis par elles, les services sur lesquels tous les cœurs généreux, tous les cœurs français, tous ceux qui sentent ce que vaut le mot *patrie* ne peuvent pas ne pas s'entendre (*Bravo! Très-bien!*) Nous l'avons mise en tête de l'énumération que nous faisions, nous n'avons par conséquent pas oublié l'armée! Et si l'honorable Prince Napoléon venait plus souvent parmi nous, il saurait qu'ici on n'oublie pas l'armée, et que le meilleur moyen peut-être d'obtenir l'assentiment de cette assemblée, c'est de parler du courage et de la gloire de nos soldats. (*Approbation marquée.*)

Il n'y a eu de notre part ni adresse ni dissimulation. Nous avons simplement obéi à cet esprit d'union qui fait la force, surtout dans les pays de discussion comme le nôtre.

Mais, en vérité, les reproches de Son Altesse Impériale sont bien malheureux; les premiers mots de l'énumération répondent à l'honorable orateur sur la première accusation qu'il portait contre nous. Les seconds répondent à sa seconde accusation. Après avoir dit que le territoire français avait été agrandi par la force de nos armes, nous avons ajouté :

« La fortune mobilière répandue dans toutes les mains augmentée de 20 milliards. Le commerce général de la France triplé. »

Mais comment! Cela ne s'est pas fait non plus tout seul! (*Très-bien! Très-bien! — Hilarité.*) Cela s'est fait en conséquence des mesures qui ont été prises, et en vérité nous eussions été, — je ne trouve pas d'autre expression, — mais nous eussions été bien maladroits de ne pas rappeler, quand cela pouvait entrer dans le cadre de nos idées, les traités de commerce et les lois qui ont établi sur ce point une relative liberté. Nous étions présidés par le principal auteur de ces mesures, et ce père n'a pas été aussi difficile que le parent très-éloigné, le Prince Napoléon. (*Sourires.*) L'auteur principal de la mesure a trouvé que notre mention était parfaitement suffisante, et je ne serais point éloigné de croire que ce fût lui qui l'eût écrite. (*Nouvelle hilarité. — Très-bien! Très-bien!*) Il a pensé que ce qu'il y avait de mieux dans les mesures commer-

ciales, c'était leur résultat, et qu'il existait déjà assez de faits accomplis et justifiés pour les mentionner.

Quand on prend une mesure comme celle-là, on touche nécessairement à de nombreux intérêts, on ébranle beaucoup de situations, on se suscite de nombreux adversaires, et on est fort embarrassé pour se justifier théoriquement. Mais quand l'expérience est faite, quand le succès est arrivé, quand on a réussi dans son entreprise, alors on a la meilleure de toutes les justifications, l'argument le plus péremptoire ; c'est celui-là qu'on met en avant. Je suis convaincu que si l'on vient, par nécessité ou par d'autres causes, prendre ici la défense de la liberté commerciale, on dira précisément : « Votre commerce est triplé ; » on ne pourra guère dire autre chose, et il est au moins évident qu'on ne dira rien de mieux. (*Adhésion.*)

Je crois donc cette seconde accusation encore bien plus hasardée, si c'est possible, que la première.

Quant à la troisième, elle est bien moins grave. Il s'agit de l'amnistie. Nous avons omis d'en faire l'éloge.

Comment! une mesure prise depuis quatre ou cinq jours, quand le rapport s'est fait ; une mesure dont les résultats nous sont inconnus ; une de ces mesures qui, sans doute, ont toutes les approbations! Il n'y a personne, en effet, qui ne désire voir les peines s'affaiblir et les condamnés rendus à la liberté, quand cela peut se faire sans danger.

Si nous eussions pensé que c'était là une de ces prospérités nationales que nous mentionnions, nous en eussions parlé ; mais est-ce cela? Non!

c'est un acte de l'autorité souveraine, mise en œuvre toute naturelle de la pensée dans laquelle l'Empereur a toujours dirigé nos affaires. Il avait déjà accordé une amnistie; il en a proclamé une seconde. Mais pour constater un avantage utile au pays, il faut attendre. Le résultat d'une amnistie, c'est d'empêcher que plus tard il n'y en ait pas une autre qui devienne nécessaire. (*Hilarité. — Très bien ! C'est cela !*)

Eh bien ! je demande à l'honorable orateur s'il croit ce résultat atteint, et si, au bout de trois ou quatre jours, il croit que nous pouvions signaler à la France l'amnistie comme un des éléments de prospérité et de grandeur du pays, comparable à l'agrandissement du territoire, à la liberté commerciale et à tous les faits que nous énumérions. Nous avons pris cet acte en notre sympathie, mais nous n'avons pas songé qu'il pût être placé dans notre énumération ; à l'heure qu'il est, nous n'y songerions pas davantage.

Je crois que j'ai rempli ma tâche, que j'ai justifié la commission des deux accusations portées contre elle. (*Oui ! Oui ! Très-bien !*)

Un mot encore. Comme je le rappelais en commençant, le Prince Napoléon nous regarde comme des amis dangereux. Il se prévaut d'abord d'un de ces mots spirituels qui se répandent précisément parce qu'ils contiennent un paradoxe : « Dieu me garde de mes amis, je me charge de mes ennemis ! » Si l'on prenait de telles paroles au sérieux, il en résulterait que le gouvernement qui n'aurait que des ennemis serait le plus solide de tous. (*Hilarité sur tous les bancs.*)

Je ne suis pas d'accord sur ce point avec l'ho-

norable orateur, je suis d'un avis complétement opposé, et je dis : « Je compte *sur* mes amis et je compte *avec* mes ennemis. » (*Très-bien ! Très-bien!*) Je crois qu'on peut se tromper quelquefois en suivant les conseils de ses amis, mais qu'on se trompe toujours quand on suit les conseils de ses ennemis. (*Mouvement prolongé d'approbation ; applaudissements. — Le rapporteur reçoit à son banc de très-nombreuses félicitations.*)

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. Michel Chevalier.

M. MICHEL CHEVALIER. Messieurs les Sénateurs, la discussion à laquelle vous vous livrez a un retentissement très grand, non pas seulement entre les frontières de l'Empire français, mais dans toute l'Europe.

Cette discussion, en se prolongeant, a pris, comme il arrive toujours, un nouveau degré de précision et de netteté.

Il y a certainement unanimité dans cette enceinte, sur un point, je veux dire sur la nature du problème à résoudre. Au gré de chacun de vous, il s'agit de trouver le moyen le meilleur, le plus propre à ménager les esprits et à assurer l'avenir, pour passer de ce qu'on a appelé justement l'Empire *autoritaire* à l'Empire *libéral*. Voilà un point sur lequel, certainement, il y a unanimité.

Je serais ingrat si je n'ajoutais immédiatement qu'il y a dans cette assemblée unanimité sur un autre point; c'est sur la reconnaissance qui est due à l'Empereur pour la sagesse avec laquelle il a discerné et saisi le bon moment pour préparer les modifications dont il s'agit; sa haute pré-

voyance aura peut-être épargné au pays des secousses dangereuses.

Il y avait dans notre histoire moderne un fait que j'appellerai affligeant, quoique je n'aime pas beaucoup à employer ce mot après l'usage qu'on en a fait tout à l'heure. C'était une sorte de périodicité dans des crises politiques qui sortaient du sol, pour ainsi dire, comme les laves du cratère d'un volcan; subitement, elles ébranlaient tout, renversaient les trônes, compromettaient ou anéantissaient les intérêts privés, mettaient le trouble dans les esprits, détruisaient l'avenir des familles et menaçaient l'avenir de la grandeur nationale. Je ne dis pas que nous fussions menacés précisément de subir une de ces crises fatales, mais enfin il était permis de le craindre, et il y a des matières dans lesquelles il ne convient pas de se risquer.

Ce danger, qui était nul aux yeux de quelques personnes, qui, aux yeux d'un grand nombre était réel, l'Empereur l'a conjuré.

Messieurs, c'est un grand fait, ce n'est pas celui qui comptera le moins dans son histoire. (*Très-bien! Très-bien!*)

Le problème que j'ai indiqué tout à l'heure étant posé, reste à savoir quel est le procédé, quelle est la méthode qui convient le mieux pour arriver à la solution, ou plutôt quelle est la solution qui, par elle-même, est préférable à toutes les autres.

Ici, sauf quelques dissentiments de détail, et sous des nuances diverses, vous vous trouvez en présence de deux solutions, de deux systèmes bien caractérisés : l'un pour lequel il est assez naturel

que vous ayez de la sympathie et même de la faiblesse, qui consiste à dire : Continuons de suivre les errements qui sont propres au gouvernement des Bonaparte. Il y a eu un grand homme qui a placé cette famille sur le trône de France en rendant à la France d'immenses services et en laissant après lui une traînée lumineuse qui profite à ses descendants et qui ajoute au lustre du nom français. Au sujet de ce grand homme, je dirai en passant que M. le ministre de l'intérieur me paraît avoir des craintes un peu exagérées sur les périls que peut courir l'éclat de sa renommée (*Assentiment*), sur le dommage que pourraient causer à sa popularité des attaques, les unes obscures, les autres tellement passionnées qu'elles ont moins d'influence même que les premières.

S. Ex. M. de Forcade La Roquette, *ministre de l'intérieur*. J'ai dit expressément le contraire. J'ai dit que cette grande mémoire était au-dessus de toute atteinte. (*Oui ! C'est vrai !*)

M. Michel Chevalier. Ce grand homme eut, quand il arriva au pouvoir, une tâche extraordinaire; il se trouva en face d'une situation horriblement difficile. Nous, qui ne sommes plus jeunes et qui avons pu converser avec les hommes qui vivaient à la fin de la République et du Directoire, nous pouvons nous rendre compte de l'état de la société française à cette époque, de la fureur des passions politiques qui étaient déchaînées, et de l'animosité implacable des partis les uns contre les autres.

Il fallait à ce moment une compression pour prévenir les plus grands malheurs. Cette com-

pression devait être, par la nature des choses, provisoire, mais il n'y avait que la compression d'une main telle que celle du premier Consul qui pût empêcher d'affreux déchirements. C'est dans ces circonstances que le général Bonaparte devint premier Consul. Cette fonction était le vestibule de l'Empire. Le général Bonaparte fit à son avénement, en l'an VIII, d'accord avec les hommes les plus importants de l'époque, une constitution fondée sur des principes de circonstance ou plutôt sur des expédients politiques.

C'était une forme de gouvernement d'où l'élection était bannie à peu près complétement. Le système électif qu'on accusait d'avoir causé beaucoup de maux, qui avait pu en causer, je ne dis pas le contraire, mais qui n'avait pas seul créé les maux dont on avait souffert, le système électif fut aboli presque entièrement par la constitution de l'an VIII. La part qui en resta était une illusion, une fiction, et toute la constitution se ressentit de cette espèce d'effacement du principe électif. On se laissa diriger par cette maxime qu'avait formulée Sieyès : « La confiance vient d'en bas, mais le pouvoir vient d'en haut. » C'était le renversement de la doctrine de 1789.

La constitution de l'an VIII établissait trois grands corps classés dans l'ordre suivant : le Sénat, le Conseil d'État, le Corps législatif. Le premier Consul eut soin d'en composer deux, le Sénat et le Conseil d'État, de l'élite des hommes politiques qui avaient survécu à nos orages.

La particularité de ce système, c'est qu'il y avait un partage singulier, inconnu jusque-là, entre les deux corps dont les similaires dans les autres

pays forment la législature : le Sénat et le Corps législatif.

Le rôle du Conseil d'État alors était fort important ; mais comme désormais ce sera un corps réduit à des attributions administratives, je crois devoir, quant à présent, le passer sous silence. Des deux autres assemblées, l'une, le Corps législatif, composait avec le gouvernement le pouvoir législatif ; l'autre, le Sénat, formait, avec le gouvernement, le pouvoir constituant. C'était la première fois qu'on avait eu l'idée d'avoir deux corps l'un et l'autre liés avec le chef de l'État, mais répondant chacun à un besoin tout à fait distinct. Pour l'un, c'était le service législatif courant qui, chez les peuples modernes, est toujours très-actif ; pour l'autre, c'était la nécessité de parer aux éventualités constitutionnelles, ce qui est d'un usage moins fréquent. Cette donnée du premier Consul transmise au premier Empire se retrouve, avec quelques atténuations, dans la Constitution du second. C'est ainsi que, d'après la Constitution de 1852, nous avons un Corps législatif faisant les lois seul ou presque seul en fait, avec le Gouvernement, et un Sénat qui représente le pouvoir constituant, lui seul, bien seul, avec le Chef de l'État.

Le Conseil d'État de l'an VIII et du premier Empire rendait des services sérieux ; par son intervention, qui était permanente, on avait l'avantage, signalé par l'expérience, d'une double délibération dans la confection des lois et des sénatus-consultes. C'était précieux, car l'expérience a montré que le régime d'une assemblée unique offre de très-grands inconvénients. Une assemblée

unique, quoi qu'elle fasse, est sujette à se laisser plus ou moins aller à la passion, à moins qu'elle ne s'abandonne à l'inertie qui, par elle-même, est un énorme défaut. Il est impossible que dans de pareils entraînements, si elle les subit, elle ne commette pas des violences ou tout au moins des fautes graves.

Le premier Consul vit bien qu'avec un Corps législatif qui ferait seul les lois, même sous la direction et la pression du pouvoir exécutif, la qualité de la législation se ressentirait de l'imperfection du procédé, autant que de celle de l'agent. Ainsi le Conseil d'État, qui d'ailleurs devait lui servir à autre chose, dut lui servir aussi pour qu'il y eût deux délibérations au lieu d'une.

Voilà ce que fut, dans son mécanisme législatif, la constitution de l'Empire, sur laquelle celle de 1852 est modelée, non sans des variations qui, dans la formule première, pouvaient déjà se remarquer, et qui dans la formule nouvelle, je veux dire après le sénatus-consulte, seront plus accusées. Toutefois, nous resterons avec cette distinction de deux assemblées, deux corps politiques, l'un faisant en réalité les lois, l'autre chargé des changements à la Constitution.

A côté de cette donnée, qui peut paraître simple, il y en a dans le monde une autre qui, hors de la France, a eu beaucoup de crédit, qui jouit d'un crédit croissant, le système qui est adopté à peu près partout dans les pays constitutionnels, la France exceptée ; c'est d'avoir comme nous-mêmes deux chambres (le système d'une chambre unique n'a de faveur nulle part), mais d'organiser leurs fonctions différemment. Dans ce système,

l'une comme l'autre des deux chambres possède et exerce à la fois la faculté législative et la faculté constituante.

L'exemple le plus remarquable de ce système, c'est la constitution de l'Angleterre.

La constitution anglaise reconnaît deux chambres investies l'une et l'autre de ce qu'elles appellent leurs *priviléges*, — c'est le mot anglais, — nous dirions plutôt leurs attributions et leurs pouvoirs. Ces *priviléges* sont très-grands. Elles sont investies, par rapport aux simples citoyens, d'une prérogative presque indéfinie. Elles ont tout pouvoir, même de juger et de condamner, à mort même, en vertu d'un bill d'*attainder*; mais il faut dire que maintenant, en dehors de leurs attributions législatives et constituantes, elles n'usent guère de leurs droits, et qu'elles s'abstiennent totalement de l'exercer pour l'objet que j'ai nommé en dernier lieu. Les deux chambres sont ainsi égales au point de vue législatif et au point de vue constituant.

Ce système, je le répète, à été adopté à peu près partout, mais les deux plus grands exemples qui en existent sont ceux que l'on rencontre en Angleterre et aux États-Unis. Seulement, aux États-Unis, il se présente avec une variante qui tient à l'origine de la nation.

Il y a d'abord cette distinction que dans un pays où il n'existe pas d'aristocratie consacrée par le temps, par les longs services rendus, l'on n'a pas eu un seul instant l'idée d'une chambre héréditaire, et, en effet, il n'existe aux États-Unis rien qui réponde exactement, par mode de recrutement, à la Chambre des pairs de l'Angleterre. En outre, il y a cette particularité que ce qu'on appelle la

constitution des États-Unis n'est pas, à proprement parler, la constitution de la nation, tandis que, en Angleterre, la constitution est formée des lois fondamentales de la nation britannique, de même que, en France, la Constitution consacre les formules générales, les principes généraux qui régissent le peuple français.

En Amérique, la constitution dite des États-Unis, est un contrat passé entre un certain nombre d'États souverains et qui se regardaient comme indépendants. Ce contrat règle leurs rapports mutuels et n'a pas d'autre objet ; si bien que, indépendamment des institutions peu nombreuses qui dérivent de la constitution des États-Unis, chaque État, en vertu de sa souveraineté propre, possède sa constitution propre, ses finances propres, sa législation propre avec ses tribunaux, en un mot, tout ce qui constitue un État distinct.

Il est résulté de là que, aux États-Unis, pour ce qui est des changements ou amendements à la constitution fédérale, on ne se borne pas à les faire passer par la délibération des deux chambres qui composent le Congrès : on leur fait encore subir le vote individuel de chacun des États qui composent la Confédération, et il faut une certaine majorité parmi les États pour que les amendements soient mis en vigueur. Mais ce n'est là qu'un détail ; le point important, c'est que, aux États-Unis, tous les changements à la législation fédérale, et tous les amendements à la constitution des États-Unis, se font par les deux chambres du Congrès opérant avec une latitude égale et des facultés semblables.

Les deux chambres du Congrès sont donc éga-

les en droit pour la confection des lois et pour les amendements à la constitution.

Dans ce moment, il est évident que notre Gouvernement a une prédilection marquée pour le premier des deux systèmes d'organisation des chambres que je viens d'indiquer. Il tient pour celui qui est un dérivé des doctrines de l'an VIII. Le sénatus-consulte qui a été présenté au Sénat, et celui que vous propose votre commission sont en rapport avec cet esprit, et comme on peut avancer, sans crainte d'être démenti, que vous le voterez tel que votre commission vous l'apporte, je suis fondé à dire que le vote que vous allez émettre sera une adhésion à la combinaison des chambres qui est émanée de l'esprit de l'an VIII ; de sorte que j'ai lieu d'être d'avance convaincu de la stérilité des efforts que je ferais pour vous recommander l'autre système.

Mais enfin, puisque nous en sommes à discuter et qu'il n'est pas interdit, dans vos délibérations, de jeter un coup d'œil sur l'avenir et de rechercher si, pour l'affermir, il ne conviendrait pas d'agir autrement que la grande majorité du Sénat ne semble disposée à le faire, je me permettrai, messieurs, de vous présenter là-dessus quelques observations.

Ces observations auront pour but d'établir une comparaison entre ces deux systèmes, le système émanant de la pensée de l'an VIII, et le système dont les deux plus hautes représentations sont le Parlement anglais et le Congrès des États-Unis.

Quand on veut comparer des systèmes politiques, il y a deux manières de procéder qu'il ne faut pas séparer si l'on veut arriver à des conclu-

sions dans lesquelles on puisse avoir confiance. Une de ces manières, c'est l'examen au point de vue du raisonnement; c'est de faire parallèlement passer les systèmes que l'on compare au creuset du raisonnement. L'autre manière, qui n'est pas moins importante, qui l'est peut-être davantage aux yeux du législateur, c'est l'épreuve par la pierre de touche de l'expérience.

Faisons ce double examen rapidement, messieurs.

Je le dirai franchement : je ne trouve pas que le système de l'an VIII mérite la préférence, et j'en indiquerai la raison en peu de mots. Il est bien difficile de ne pas être de cet avis, que deux délibérations valent mieux qu'une. Je crois que l'examen d'une loi ou d'une disposition quelconque qui intéresse les actes et la vie d'un grand peuple gagnera toujours à ce qu'avant d'être inscrite définitivement dans le code de ce peuple, elle ait à subir les délibérations de deux corps différents d'origine ou d'esprit. C'est utile, c'est nécessaire pour le commun des lois; mais c'est surtout indispensable pour les actes constitutionnels. S'il y a, en effet, quelque chose qui ait de la gravité, quelque chose qui mérite, — pardonnez-moi, messieurs, cette expression vulgaire, — qu'on tourne sept fois sa langue avant de parler, ce sont ces actes solennels qui sont qualifiés de constitutionnels, et qui, à ce titre, influencent tant l'existence des peuples.

Je suis donc très-porté à préférer le système que j'appellerai le système des deux chambres égales en attributions, et au point de vue législatif et au point de vue constitutionnel, il me paraît

offrir plus de garanties pour la sécurité des peuples, pour leur bien-être, leur dignité, leur grandeur et leur marche normale vers le progrès.

Quant à l'expérience, il faut être franc et sincère; ce mot a été prononcé dans cette discussion par plusieurs orateurs; ils ont eu raison de s'exprimer ainsi. Dans la délibération de cet important sénatus-consulte, nous ne saurions trop apporter de sincérité et de franchise. Eh bien! consultons l'expérience, en comparant les deux systèmes en présence, le système sorti de la pensée de l'an VIII, c'est-à-dire deux chambres cantonnées l'une dans la discussion des lois, l'autre dans la discussion des questions constitutionnelles, et le système qui résulte de deux chambres égales en droits pour l'examen des lois proprement dites et pour la solution des questions de constitution. L'un des deux a mieux réussi que l'autre, et celui qui a eu le plus de succès n'est pas celui de l'an VIII.

Promenez, messieurs, vos regards sur l'Europe, sur le monde entier; cherchez s'il y a deux nations dont le système politique ait été couronné d'un succès égal à celui de la nation britannique et à celui de la nation américaine. Existe-t-il deux peuples chez lesquels il y ait autant de liberté effective et dont le développement régulier et permanent soit comparable à celui des Anglais ou des Américains du Nord? Trouvez deux peuples qui agrandissent leur empire d'une façon aussi majestueuse, aussi continue! L'Angleterre, il y a cent ans, se réduisait à peu près à deux petites îles perdues dans les brumes de l'Océan; et aujourd'hui, par la force de son génie colonisateur,

singulièrement facilité par les principes de sa constitution politique, elle fonde dans toutes les régions de l'univers des empires qui, dans un demi-siècle d'ici, semblent devoir être plus considérables que quelque nation que ce soit de l'Europe occidentale ou centrale.

C'est, d'un côté, l'Australie, si vaste, dont la population double tous les douze ou quinze ans; d'un autre, le Canada, dont la superficie ferait au moins sept ou huit fois la France, et qui se peuple avec non moins de rapidité. C'est la colonie indéfinie du Cap. Ce sont ces magnifiques possessions de l'Inde où l'on compte déjà 170 millions d'habitants. Tout cela prospère, tout cela exploite habilement le sol en cultivant son intelligence et en perfectionnant ses mœurs.

Ces populations se font remarquer par l'esprit politique, l'esprit de famille, l'amour des sciences, l'amour des lettres, et plus ou moins le culte des arts. Ne dites pas que la constitution politique de ces peuples est étrangère à de tels résultats, car cette opinion ne serait même pas soutenable.

Les État-Unis vous offrent le même spectacle. Il y a quatre-vingts ans, ils comptaient 4 millions d'habitants répandus sur la zone sablonneuse ou pierreuse qui longe l'Océan Atlantique, entre les Alléghanys et la mer. Aujourd'hui, la population s'étend sur le vaste espace qui est compris entre l'Océan Atlantique et le Pacifique. C'est une série d'États, dont un seul, celui de New-York, renferme plus d'habitants que n'en avait alors tout le pays, et offre une ville qui est, après Paris et Londres, la première de la civilisation occidentale. Quand ce grand mouvement a commencé,

vers 1790, New-York avait 25 000 habitants, comme une ville secondaire parmi nos chef-lieux de départements ; aujourd'hui, elle en compte 1 500 000. Lorsqu'un peuple fait de tels progrès, c'est que sa constitution est remarquable et digne d'admiration; je dirai plus, est digne d'imitation.

Je ne nie pas qu'il existe dans les esprits, même chez les esprits très-sains, en France, un certain préjugé qui, pourtant, était bien plus fort il y a dix ans contre ce système de gouvernement et d'assemblées politiques, dont on rencontre le type le plus parfait en Angleterre et aux États-Unis, et qu'on nomme le système parlementaire.

Entre autres objections, on lui reproche qu'il fait au chef de l'État une position indigne de sa grandeur; on dit qu'en Angleterre la royauté, pour un homme de génie, n'est plus qu'un vain simulacre de pouvoir. C'est une erreur. Est-ce que la reine Victoria, souveraine de l'Empire britannique, n'est pas entourée de respect et d'hommages autant que tel autre souverain que ce soit dans le monde? Elle peut supporter sur ce point la comparaison avec tous les souverains. Et il ne faut pas croire qu'elle s'enferme dans ce rôle passif que le premier Consul avait qualifié d'une expression énergique et méprisante. Non, même dans le gouvernement anglais, le souverain n'est pas aussi étranger qu'on le croit aux actes du gouvernement; la reine Victoria a son influence propre. Elle n'a pas à déployer une activité incessante, aussi infatigable que celle où se complaisent d'autres souverains; mais la sphère de son action est assez étendue pour contenter l'ambition de qui que ce soit.

Il y a une autre objection à laquelle je voudrais répondre, c'est de toutes la plus forte en apparence. Elle a quelque chose de fondamental et c'est celle qu'il importe le plus de repousser.

On nous dit : sans doute, ce que vous décrivez est magnifique, vous parlez d'or; ce système des chambres à l'anglaise ou à l'américaine, c'est charmant dans des livres; cela réussit très-bien sans doute aux Anglais et aux Américains qui sont d'autres hommes que nous; mais en pratique, avec les Français, c'est impossible. Les Français ont essayé d'avoir cette forme de gouvernement, ils ont échoué. Ils ont fait des efforts pour établir parmi eux le système de gouvernement caractérisé par deux chambres égales et semblables en attributions, pour la confection des lois et pour les modifications à apporter à la constitution, et tous ces efforts ont abouti à des échecs.

Telle est l'objection que je ne crois pas avoir affaiblie. Il est facile d'y répondre.

Ce qui nous est arrivé à nous était arrivé aussi bien à l'Angleterre.

Ceux qui font et répètent cette objection, semblent croire que l'Angleterre soit née un beau matin avec ce système parlementaire tout monté, et qu'il a marché tout seul, passez-moi l'expression, comme sur des roulettes. Historiquement, cette supposition est fort inexacte. L'Angleterre a aujourd'hui un système de gouvernement magnifique par ses résultats, admirable par la régularité de son fonctionnement. Elle l'a aujourd'hui en 1869. Mais la nation anglaise a été six siècles et plus à le faire; il y a plus de six cents ans qu'elle a commencé à lutter pour l'avoir. Elle l'a

conquis pied à pied, pièce par pièce, à la sueur de son front, au prix de son argent et de son sang.

L'Angleterre fut envahie et subjuguée par les Normands il y a huit cents ans; Guillaume le Conquérant y établit un gouvernement absolu, sans se soucier des droits que les rois saxons avaient reconnus aux peuples. La nation anglaise a commencé à avoir des droits lors de l'explosion d'où sortit la Grande Charte, *Magna Charta*, convention que les barons ligués avec le peuple arrachèrent à un roi qui était un méchant homme, un homme de mauvaise foi, Jean sans Terre. C'était en 1215. Le roi fut contraint de signer à Runnymède un certain nombre d'articles portant diverses garanties et particulièrement celle de la liberté individuelle, ce qu'on a appelé depuis l'*habeas corpus*. Mais est-ce qu'en 1215 tout fut terminé? Assurément non; c'était à peine commencé.

Depuis lors, il a fallu passer par toutes sortes de cataclysmes ou tout au moins d'aventures. On a eu des émeutes, on a eu des révolutions, on a eu des guerres civiles longues et acharnées, — vous savez tous, messieurs, l'histoire des deux Roses; — il a fallu passer par la république, qui ne s'établit pas sans de violentes secousses, des tiraillements et des malheurs; puis par une restauration qui fut une autre pénible épreuve. La nation anglaise a subi mille mécomptes. Elle a eu la terreur sous diverses formes, elle a passé par les mains du juge Jefferies, une sorte de Fouquier-Tinville monarchique, aussi scélérat que le Fouquier-Tinville du Comité de salut public; il a fallu subir des rois débauchés et des ministres

corrupteurs qui, à certains moments, ont démoralisé le public; il a fallu enfin se résigner à ce spectacle que plus tard nous avons eu chez nous, d'un roi montant à l'échafaud, sans parler d'autres rois assassinés. En un mot, parmi les Anglais, les exagérations et les violences du pouvoir absolu n'ont été complétement écartées et remplacées par la liberté, dont ils jouissent présentement, qu'à la faveur d'une persévérance indomptable.

Si donc la nation anglaise possède aujourd'hui une constitution qui, pour le bonheur des populations et le développement de la puissance nationale, est la plus remarquable de l'Europe, elle n'est parvenue à la posséder et à l'affermir qu'après beaucoup de mésaventures, d'échecs et de souffrances. D'où il suit qu'il ne faut pas nous laisser décourager parce que, dans les tentatives semblables que nous avons faites, nous avons subi des revers et des désappointements. Il faudrait qu'un peuple fût composé non pas d'hommes, mais d'anges, et que ses gouvernements participassent aussi à la nature angélique pour arriver tout d'un coup et sans peine à une organisation politique et sociale qui ne laissât rien à désirer.

Toutes les espèces de violences et d'oppressions, les Anglais les ont eues dans le cours de leur histoire. Tous les maux, toutes les folies dont les Français ont été les témoins et les victimes, les Anglais les ont ressentis aussi presque au même degré. Ils ont eu des rois qui prétendaient avoir de droit divin le pouvoir absolu, comme chez nous Louis XIV et Charles X. Ils ont eu des parlements avilis par leur soumission aux ministres, à ce

point que, même après la révolution de 1688 qui mit sur le trône Guillaume d'Orange, et qui semblait avoir élevé au-dessus de toute atteinte les droits de la nation et ceux de ses représentants, un membre de la Chambre des communes, sir Richard Steele, fut expulsé par ses collègues pour avoir fait une brochure où il critiquait le gouvernement, comme le fut Manuel en 1823, pour un discours où il avait exprimé son opinion personnelle. Cela se passa en 1714.

L'habeas corpus, cette loi fondamentale qui garantit la liberté individuelle des Anglais, je vous disais tout à l'heure qu'elle avait été stipulée dans la Grande Charte de 1215; et cependant elle n'est devenue définitive qu'en 1679, il n'y a pas deux cents ans.

La conclusion de tout cela, messieurs, c'est que les objections que l'on fait au régime des deux chambres, analogues à celles qui composent le Parlement anglais, sauf l'hérédité de l'une d'elles, ou à celles qui forment le Congrès des États-Unis, — régime dont j'ose croire que tous les peuples civilisés finiront par l'avoir, — ces objections, qu'on prétend irréfutables par rapport à la France, en réalité manquent de fondement.

Ces objections ne sont que spécieuses; le raisonnement et l'expérience les condamnent; de telle sorte qu'il ne faut pas se bercer de l'espérance que les écrivains et les orateurs, qui représentent les forces vives de l'esprit national, consentiront à se reposer jusqu'à ce qu'ils aient obtenu l'établissement du système qu'ils considèrent et qu'ils ont mille motifs de considérer comme le meilleur.

Vous pouvez entraver le mouvement, vous ne l'arrêterez pas. Aussi bien, malgré la répugnance que le Gouvernement a manifestée hier par l'organe du ministre de l'intérieur, je ne crains pas de le dire, il ne se passera peut-être pas deux années avant que le Gouvernement lui-même, cédant à l'opinion publique fortement prononcée, vienne vous en faire la proposition.

Après avoir signalé ce que je trouve d'incomplet dans le sénatus-consulte, et indiqué le complément dont, à mes yeux, il est impossible qu'il ne soit pas accru prochainement, je le voterai avec empressement, et j'ajoute que je le ferai avec une profonde reconnaissance pour le grand Souverain qui en a pris l'initiative. (*Très-bien! Très-bien!*)

M. le Président. La liste des orateurs inscrits dans la discussion générale est épuisée.

Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix la clôture de la discussion générale.

La clôture est prononcée.

M. le Président. Nous passons maintenant à la discussion des articles.

M. le Sénateur-Secrétaire va donner lecture de l'article 1er.

M. le Sénateur-Secrétaire. L'article 1er est ainsi conçu :

« L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois. »

M. le Président. M. Bonjean, inscrit contre l'article, a la parole.

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Je la demande pour proposer la question préalable.

M. LE PRÉSIDENT. Sur quelle question?

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Sur l'amendement de M. Bonjean, à propos duquel je réclame la question préalable.

M. LE PRÉSIDENT. Il serait peut-être nécessaire, avant de donner la parole à M. Bonjean, que le Sénat voulût bien régler l'ordre de la discussion.

M. Bonjean demande la parole pour développer son amendement; la question est alors de savoir si l'amendement doit être discuté à propos de l'article 1er ou à propos de l'article 5. Toute la question est là.

M. LE PRÉSIDENT BONJEAN. Je demande à fournir quelques explications sur ce point....

M. LE PRÉSIDENT. Permettez-moi d'abord de poser la question.

La commission a pensé que la proposition de M. Bonjean avait trait principalement à l'article 5 qui s'occupe des attributions nouvelles à donner au Sénat.

M. Bonjean, disons-le immédiatement, propose d'une part de convertir le Sénat en une deuxième chambre ayant le pouvoir législatif complet, et partageant le pouvoir constituant avec le Corps législatif; d'autre part de créer un mode d'élection pour une moitié des Sénateurs.

La question des attributions et de la composition du Sénat a paru à votre commission se relier naturellement aux dispositions de l'article 5.

M. le Sénateur Bonjean fait l'observation sui-

vante : Ma proposition tend à donner l'initiative des lois au Sénat, par conséquent mon amendement se réfère à l'article 1er.

C'est une question d'ordre de discussion que le Sénat doit d'abord régler.

Si le Sénat pense que la discussion de l'amendement doit se référer à l'article 5, nous commencerons simplement par discuter l'article 1er.

Si au contraire le Sénat adopte la pensée que l'amendement doit être discuté à propos de l'article 1er, alors se soulèvera la question préalable qui paraît devoir être soutenue par M. Delangle.

Sur cet ordre de discussion, M. Bonjean demandant la parole, je la lui donne.

M. le président Bonjean. M. le Président vient de poser, avec sa netteté ordinaire, la question d'ordre que nous avons à examiner.

Je n'ai que deux mots à dire à ce sujet. J'ai demandé la parole sur l'article 1er, parce que c'est là que me paraît être logiquement et naturellement la place de la discussion de mon amendement.

En effet, que fait l'article 1er du projet de sénatus-consulte? Il étend au Corps législatif l'initiative des lois qui, auparavant, n'appartenait qu'à l'Empereur. Eh bien ! que propose mon amendement, quelle en est la partie principale? C'est évidemment celle où je demande que l'initiative des lois soit aussi accordée au Sénat ; les autres dispositions sont une conséquence naturelle de celle-là, ou n'ont qu'une importance secondaire. Je propose donc d'intercaler dans l'article 1er du projet de sénatus-consulte ces mots : *au Sénat*, et je

mets ainsi cet article 1er en harmonie avec la Constitution, dont l'article 4 porte : « La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. »

L'article du projet amendé par moi serait alors ainsi conçu : « L'initiative des lois appartient à l'Empereur, *au Sénat* et au Corps législatif. »

Ainsi donc je modifie le texte de l'article 1er du projet ; j'y intercale ces deux mots : *au Sénat*. C'est donc bien véritablement un amendement à cet article.

Et cela est si vrai que, si vous votiez cet article, sans m'entendre, vous rejetteriez la partie principale de mon amendement, sans connaître les raisons qui m'ont déterminé à le présenter ; ce qui, j'en suis certain, ne peut être dans vos intentions.

L'article 1er du projet, une fois voté, je ne vois vraiment plus à quel autre article je pourrais rattacher ma proposition.

La seconde partie de l'amendement est une conséquence forcée de la première.

Quant à la dernière partie, ayant pour objet d'introduire l'élément électif dans la composition du Sénat, elle me paraît trouver si peu d'adhérents dans cette assemblée, que je renonce à la soutenir. Cela simplifiera la discussion et enlèvera tout prétexte à la question préalable proposée par M. le procureur général Delangle.

Il résulte, en effet, du rapport que c'est seulement sur cette dernière partie de mon amendement que la question préalable a été proposée dans la commission et appuyée par une forte minorité, si je suis bien informé.

Du moment que, pour éviter au Sénat une discussion de forme et de procédure, je renonce à soutenir la dernière partie de mon amendement, la question préalable n'a plus de raison d'être : à moins que M. le procureur général Delangle ne veuille aller plus loin que la minorité même de la commission.

Le Sénat jugera et je me soumettrai à sa décision, comme c'est mon devoir.

M. Larabit. Divisez votre amendement !

M. le Président. Avant de donner la parole à M. Delangle, je dois appeler le Sénat à se prononcer sur l'ordre de la discussion.

M. Bonjean vient d'exposer que son amendement doit être discuté à propos de l'article 1er, et il s'appuie sur ce que cet amendement réclame l'initiative des lois pour le Sénat....

Plusieurs Sénateurs. Il a raison !

M. le Président. Je n'ai pour ma part aucune objection à faire à ce que la discussion de l'amendement s'ouvre sur l'article 1er. Je pose seulement la question.

Le motif qui avait déterminé la commission était celui-ci :

A l'article 1er on règle le droit d'initiative du Souverain et du Corps législatif. Ces deux points ne sont nullement contestés par l'amendement de M. le Sénateur Bonjean. Cet amendement, disait la commission, ne porte pas sur l'article 1er ; mais, à propos du Sénat, il demande que l'initiative lui soit aussi accordée. C'est une question d'attributions à donner au Sénat. A quel article du projet

les attributions du Sénat sont-elles réglées? A l'article 5, qui les modifie, les transforme dans des proportions moindres que celles que propose M. le Sénateur Bonjean. La commission avait conclu que la discussion sur l'amendement pourrait avoir lieu à ce moment, mais si le Sénat ne se rallie pas à cette raison et désire examiner immédiatement un amendement qui présente une importance exceptionnelle à cause de la multiplicité des questions qu'il soulève, nous pouvons à l'instant ouvrir la discussion sur ce point. Pour que l'ordre se trouve bien réglé, je vais mettre la question aux voix.

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. Il me semble que l'observation que vient de présenter l'honorable M. Bonjean reste sans réponse.

Il a fait remarquer qu'il proposait le droit d'initiative pour le Sénat, et que si le Sénat adoptait l'article 1er, sa proposition ne trouverait plus de place. (*Mouvements en sens divers.*)

M. LE PRÉSIDENT. L'amendement de l'honorable M. Bonjean pourrait toujours être discuté à propos de l'article 5.

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. Le droit d'initiative proposé par M. Bonjean est évidemment un des éléments considérables de son amendement. Je parle ici au point de vue pur et simple de l'application de notre règlement, car dans la commission j'ai été d'accord avec quelques-uns de mes honorables collègues pour repousser cette partie de l'amendement de M. Bonjean. Mais n'oubliez pas que le règlement est la

garantie de la liberté de nos délibérations. Si le Sénat adopte l'article 1er, il est évident que l'amendement de M. Bonjean tombe avec cet article dans une de ses parties essentielles. (*C'est vrai! — Non! Non!*)

Je n'ai pas à revenir sur les explications qu'a données M. Bonjean. Son amendement est tout un système. Si vous voulez le cantonner dans une des parties, dans un détail de ce système, vous gênez sa liberté, car il ne pourra plus présenter l'ensemble de ses propositions, et évidemment l'argumentation qu'il aura à produire devant le Sénat n'aura ni la même liberté ni la même autorité.

Je me demande en vérité pourquoi le Sénat refuserait de discuter la proposition de M. Bonjean, quand elle s'applique également aux articles 1er et 5 du sénatus-consulte. Le mode le plus régulier de délibération serait d'entendre, à propos de l'article 1er, M. Bonjean sur la proposition qu'il a faite, et dont le premier élément est le droit d'initiative appliqué au Sénat. Nous commencerions par délibérer sur la question préalable, si on persiste à la proposer.

M. Hubert-Delisle. Il me paraît plus rationnel de placer la discussion capitale portant sur la question des deux chambres au moment où l'on discutera l'article concernant les nouvelles attributions données au Sénat. Si vous discutez en effet à propos de l'article 1er, il est impossible de ne pas discuter l'article 5. De plus, il peut arriver quelque chose de très-grave. Pour moi, je suis favorable à une partie de l'amendement de

M. Bonjean; j'en parle donc en personne convaincue. Si vous discutez sur l'article 1er, vous préjugez une question qui ne pourra être examinée dans toute son étendue, car toutes les ramifications de la question se rattachent nécessairement à l'article 5.

La discussion sur l'article 1er sera-t-elle assez ample, assez complète pour pouvoir admettre une solution immédiate?

A mon sens, la discussion ne pourrait pas garder toute sa liberté, et je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'on l'ajourne au moment où nous en serons à l'article 5.

Je demande donc que la discussion ait lieu sur l'article 5.

M. le Président. Quelle que soit la solution à laquelle s'arrêtera le Sénat, il demeure bien entendu et bien compris que la liberté et l'indépendance de l'orateur seront dans l'une et dans l'autre hypothèse entièrement sauvegardées. Cette observation faite, je crois que la question au fond est d'assez mince importance pour que nous ne la discutions pas plus longtemps.

M. le président Bonjean. Je ferai remarquer de nouveau que, l'article 1er une fois voté, le Sénat ne pourra, sans se déjuger dans une certaine mesure, revenir sur cet article pour y introduire l'addition que je propose.

M. Lacaze. Le Sénat n'aura pas à se déjuger du tout. L'observation a déjà été faite dans la commission; mais il y a un tiers parti à prendre qui donnerait satisfaction à tout le monde, ce serait

de réserver l'article 1er. On ne peut discuter l'amendement de M. Bonjean sans discuter l'article 5; on ne peut discuter les attributions que M. Bonjean propose d'accorder au Sénat, sans discuter les attributions que le sénatus-consulte propose de lui donner. Ce sont deux termes indivisibles d'une même question.

M. LE PREMIER PRÉSIDENT DE ROYER. Messieurs, je n'appuie pas l'amendement de M. le président Bonjean; mais la difficulté que semble présenter l'ordre de la discussion vient tout simplement de ce que l'article 1er de cet amendement est complexe, et de ce qu'il est impossible, selon moi, de résoudre la question qu'il soulève si on ne le divise pas. Je lis d'abord dans le premier paragraphe de l'amendement :

« La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. »

Nous n'avons rien à faire et rien à discuter sur le premier paragraphe qui est purement et simplement l'article 4 de la Constitution.

Mais vient ensuite le second paragraphe, celui qui présente actuellement pour l'ordre de la discussion une réelle importance; il est ainsi conçu :

« L'initiative des lois appartient à l'Empereur, *au Sénat* et au Corps législatif. »

Il suffit de rapprocher ce paragraphe de l'article 1er de projet du sénatus-consulte, tel qu'il est présenté par le Gouvernement et la commission :

« L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois, » pour reconnaître qu'il est indispensable, si nous voulons mettre quelque clarté dans ce débat, de discuter dès à présent le point de savoir si, dans ce premier article, « L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois, » on introduira ou on n'introduira pas le Sénat. C'est à cet article que se rattache forcément le point fondamental de l'amendement de M. Bonjean, car il y a une première question à vider, celle de savoir si le Sénat, comme l'Empereur et le Corps législatif, aura l'initiative des lois.

En conséquence, je demande la division de l'amendement de M. Bonjean, pour que le paragraphe 2 puisse être discuté en même temps que l'article 1er du projet de sénatus-consulte. (*Oui! Oui! — Aux voix! Aux voix!*)

M. le Président. Je craindrais que le mode de discussion proposé par M. de Royer ne nuisît plus qu'il ne le pense aux développements que l'orateur pourrait vouloir donner à son amendement.

Peut-être, le meilleur moyen de sortir de la difficulté serait-il de considérer l'amendement de M. Bonjean comme un contre-projet, et de lui donner la priorité sur la discussion des articles. (*Assentiment sur plusieurs bancs.*)

M. le président Bonjean. Mais non, ce n'est pas un contre-projet, monsieur le Président, ce n'est qu'une simple addition à l'article 1er. Comment d'aussi bons esprits peuvent-ils soulever une telle difficulté?

Un article dit : « L'initiative des lois appartient

à l'Empereur et au Corps législatif. » Je propose d'y introduire ces mots : *et au Sénat;* et cette addition, bonne ou mauvaise, n'appartiendrait pas à la discussion de ce même article 1er! Mais cela est plus clair que le jour!

M. le Président. Permettez, vous ne proposez pas seulement d'intercaler les mots : *au Sénat* dans l'article 1er, mais vous proposez de déclarer que le Sénat est une chambre des pairs, qu'il n'a pas seul le pouvoir constituant, et qu'il le partage avec le Corps législatif. Enfin, votre amendement porte sur l'origine et le mode de constitution du Sénat.

M. le président Bonjean. Pardon, monsieur le Président, je viens de déclarer que je renonçais à cette partie de l'amendement. Je l'ai retirée précisément pour ne pas faire perdre au Sénat un temps précieux dans des questions de procédure et de forme qui ne me paraissent pas à la hauteur de cette solennelle discussion.

M. le Président. Je vais consulter le Sénat sur la question de savoir s'il veut discuter immédiatement, à propos de l'article 1er, l'amendement de M. Bonjean.

Plusieurs voix. Pas tout l'amendement!

M. le président Bonjean. Je désire discuter les deux premiers paragraphes seulement; j'abandonne ce qui touche l'introduction de l'élément électif dans la composition du Sénat, c'est-à-dire précisément la seule chose sur laquelle une mi-

norité de la commission a pensé à la question préalable.

M. Boinvilliers. Et le pouvoir constituant?

M. le président Bonjean. Si nous partageons le pouvoir législatif avec l'assemblée élective, il faut bien aussi partager avec elle le pouvoir constituant. C'est une conséquence naturelle. (*Réclamations.*)

M. le Président. L'honorable M. Bonjean fait une proposition différente de celle de l'honorable M. de Royer. Il demande à discuter simultanément les deux premières parties de son amendement. L'honorable M. de Royer propose, au contraire, de ne discuter que le premier paragraphe.

Un Sénateur. La division est impossible.

M. le Président. Le meilleur moyen de résoudre la question, c'est de la soumettre au vote du Sénat.

Je mets aux voix la question de savoir si, à propos de l'article 1er, aura lieu la discussion des deux premières parties de l'amendement de l'honorable M. Bonjean, qui renonce à la troisième.

Le Sénat, consulté, décide que l'amendement ne sera pas discutéà propos de l'article 1er.

M. le Président. Quelqu'un demande-t-il la parole sur l'article 1er?

M. le président Bonjean. Je la demande, pour

qu'il soit bien entendu que, si mon amendement était adopté, on reviendrait sur l'article 1er.

Plusieurs Sénateurs. Oui! Oui! C'est entendu.

M. le Président. C'est évident!

Personne ne demandant la parole sur l'article 1er, je le mets aux voix.

L'article 1er est adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire. « Art. 2. Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.

« Ils délibèrent en conseil sous sa présidence.

« Ils sont responsables.

« Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. »

M. le Président. M. Rouland, qui est inscrit pour parler contre l'article 2, n'est pas présent[1]; je donne la parole à M. de Maupas, qui est le premier orateur inscrit pour parler à l'appui de ce même article.

M. de Maupas. Messieurs les Sénateurs, l'article 2 sur lequel s'ouvre le débat en ce moment, me paraît être la partie vivante de la discussion du sénatus-consulte; ce qui le prouve, c'est que la plupart des orateurs qui se sont fait entendre à cette tribune en ont abordé l'examen. Cet article rencontre et dans cette enceinte et au dehors deux ordres d'adversaires : les uns, avec notre honorable collègue, M. Rouland, auquel j'aurais désiré répondre, qui pensent qu'il dit trop; les autres,

1. *Voyez* les explications de M. Rouland, p. 387.

avec S. A. I. Mgr le Prince Napoléon, peut-être, qui pensent qu'il ne dit pas assez.

A ceux qui prétendent que l'article 2 dit trop, et qu'il serait préférable d'en rester à l'article 13 de la Constitution de 1852, je me demande s'il faut opposer une véritable discussion, et s'il ne convient pas mieux, en l'état de la question, de les renvoyer purement et simplement, pour qu'ils en mesurent l'importance, à ce mouvement considérable de l'opinion publique d'où est sorti le sénatus-consulte lui-même, et l'article 2 en même temps. Je crois, messieurs, qu'il est infiniment préférable d'aller droit à la question, et de se préoccuper plutôt de ceux qui prétendent que l'article 2 ne dit pas assez.

Si la rédaction de cet article a soulevé des scrupules dans l'opinion publique, ces scrupules se sont élevés également au sein de la commission. Je n'éprouve même aucun embarras, pour ma part, à déclarer que je les ai un instant partagés; mais en y réfléchissant bien, en se plaçant à un point de vue exclusivement politique, les scrupules disparaissent, la lumière apparaît, et l'approbation ne peut être douteuse.

Pour se rendre compte de la façon dont il faut apprécier l'article 2, il est nécessaire de remonter, et cela très-rapidement, aux origines mêmes du sénatus-consulte. Il faut se rappeler ce qui était demandé; il faut ensuite se rendre compte de ce que le sénatus-consulte donne; et si ce que donne le sénatus-consulte est l'équivalent de ce qui était demandé, serait-on véritablement bien venu à réclamer davantage?

Ce que le sénatus-consulte donne se résume facilement :

C'est l'association directe, large, effective, du pays au maniement de ses grands intérêts politiques et économiques ;

C'est l'extension du pouvoir des assemblées, très-considérable pour l'autre chambre, considérable même pour celle-ci ;

C'est enfin l'affirmation d'une responsabilité nouvelle ; je puis bien maintenant lui donner son nom, — c'était difficile autrefois, — c'est l'affirmation, dis-je, de la responsabilité ministérielle, qui, se plaçant à côté de la responsabilité souveraine maintenue dans son intégrité, la dégage des compromissions quotidiennes, et permet des solutions faciles à toutes les complications inséparables du mouvement politique.

Je crois que c'est là sommairement ce que donne le sénatus-consulte.

Si vous voulez bien, messieurs, reporter vos souvenirs à une époque peu éloignée de nous, c'est ce qui avait été demandé à cette tribune, avec quelques ménagements sans doute, car il n'était pas permis alors, comme aujourd'hui, de discuter la Constitution, et je me rappelle même quels embarras causaient à l'orateur les gênes constitutionnelles de cette époque.

C'est ce qui a été demandé par le pays d'une façon indubitable lors des élections dernières.

C'est ce qui a été demandé, enfin, par une partie notable de la chambre législative dans une mémorable et récente manifestation.

J'ajoute encore que c'est ce qu'a voulu le Souverain, ce qu'il a voulu dès 1852 ; car, dans la

Constitution de 1852, la porte était déjà ouverte aux libertés ultérieures ; c'est ce qu'il a voulu le 24 novembre ; c'est ce qu'il a voulu le 19 janvier ; c'est ce qu'il a affirmé dans le Message du 12 juillet, et j'ajoute, messieurs, c'est ce qui a été si libéralement traduit par les honorables ministres que nous avons l'honneur de voir siéger devant nous.

Eh bien ! messieurs, partant de ce point qui ne peut faire doute pour personne, partant de ce point qu'on a voulu sincèrement donner ce qui avait été demandé, était-on libre, était-on absolument libre de prendre pour la rédaction du sénatus-consulte, et particulièrement pour la rédaction de l'article 2, dont nous avons à parler, ce que j'appellerai une formule de préférence ?

Non, on n'était pas libre, car on avait en face de soi le plébiscite de 1851 ; il fallait par conséquent, ou se soumettre aux exigences du plébiscite, ou faire un nouvel appel à la nation. Et ici je me rappelle ce qui a été dit à la tribune par S. A. I. le Prince Napoléon : c'est là une grande et solennelle épreuve qu'il faut conserver précieusement, pour des circonstances exceptionnelles, et celles en face desquelles on se trouvait n'étaient pas de cette nature.

Eh bien ! messieurs, étant donné ce point de départ, cette obligation de compter avec le plébiscite, on a abouti à la rédaction de l'article 2 telle qu'elle nous est donnée, affirmant à la fois les deux responsabilités qui co-existeront désormais dans notre Constitution, celle du Souverain et celle de ses ministres, dans des conditions différentes.

Cette rédaction donne-t-elle bien tout ce qu'on a demandé? Donne-t-elle bien notamment la responsabilité ministérielle? Les ministres sont-ils véritablement responsables devant les chambres? Je pose une question; la réponse sera l'affirmation de cette responsabilité. Étant donné l'article 2, tel qu'il est écrit dans le sénatus-consulte, peut-on penser qu'il arrivera jamais qu'un ministre qui se trouve en face du blâme d'une assemblée se réfugiera derrière les termes du paragraphe premier de cet article, et pourra en conclure qu'il a le droit de rester au pouvoir?

La réponse n'est pas douteuse, il ne se trouverait pas un homme d'État qui consentirait jamais à accepter une pareille situation, et si cette situation n'est pas acceptable, ne sommes-nous pas autorisés à déclarer que la responsabilité ministérielle est désormais un fait irrécusable, et qu'elle est vraiment inscrite dans notre Constitution?

C'est donc à la fois à ce qui avait été demandé à cette tribune, à ce qui avait été demandé dans une autre chambre qu'il a été donné satisfaction par le sénatus-consulte et par l'article 2; j'ajoute que satisfaction a été également donnée à cette préoccupation générale qui s'était si pacifiquement manifestée dans le pays.

Quand en présence d'une manifestation aussi pacifique que celle-là, l'esprit se reporte en arrière et que l'on compare ce qui vient de se passer à ce qui se passait à d'autres époques, quand on se rappelle ce que l'on demandait en 1830 et en 1848, c'est-à-dire beaucoup moins que

ce qui nous est donné par le sénatus-consulte, il y a un contraste frappant. On se rappelle ce qu'il fallait à la nation pour faire entendre sa voix ; on se rappelle ces douloureuses émotions, ces émeutes sanglantes qui se terminaient par une révolution. Et au lendemain de cette révolution, quel était le pouvoir constituant? Qui écrivait la loi mise à la place de la loi déchirée? C'était quelques hommes s'improvisant à la fois pouvoir législateur et pouvoir constituant, qui disposaient des destinées du pays, et qui, comme premier usage de leur autorité, renversaient un trône.

Que vient-il au contraire de se passer sous nos yeux? Le pays a révélé son sentiment, le laissant plutôt deviner qu'il ne le formulait directement; il l'a fait d'une façon pacifique, légale, constitutionnelle, avec toute la sagesse et la maturité que l'on peut puiser dans dix-huit années de paix, de tranquillité et de prospérité. Ses représentants ont traduit ses vœux, le Souverain en a résolûment accueilli l'expression, et, au lieu de ces hommes dont je parlais il y a un instant, nous voyons une assemblée régulièrement constituée, tenant son mandat du suffrage universel lui-même, puisant son droit constitutionnel dans le plébiscite de 1851 ; nous voyons cette assemblée procédant, avec tout le calme que donnent le droit et la conscience de bien faire, à ces modifications considérables de notre Constitution. Un tel contraste n'est-il pas fait pour éteindre ou pour attiédir au moins une partie des hostilités qu'hier encore rencontrait l'Empire?

Sans doute, il faut nous attendre encore à voir

certains esprits trop exigeants, trop dogmatiques, trop soucieux de la forme, contester la valeur, la portée pratique des réformes inscrites dans le projet de sénatus-consulte, et plus particulièrement dans l'article 2 ; mais ne serait-ce pas manquer de pénétration, de sincérité, ne serait-ce pas au moins manquer de sens politique que de se refuser à reconnaître dans les textes, ou si l'on veut même derrière les textes qui nous sont soumis, la théorie exacte et consciencieuse d'un gouvernement représentatif dans lequel l'équilibre des pouvoirs obéit désormais à cette équitable pondération qui favorise pour chacun l'usage utile de ses forces sans lui permettre l'abus d'une trop large autorité ?

Et quand je dis derrière les textes, c'est qu'en effet, si l'on veut réfléchir à ce qu'est une Constitution, on reconnaîtra qu'elle est le plus souvent un pacte transactionnel où les sous-entendus sont inévitables, où ils ne sont critiquables qu'en apparence, car ils ont pour mérite sérieux de ménager des intérêts opposés en présence, et de permettre des transactions essentielles.

Et si ces exigences on les rencontre même dans l'élaboration d'une Constitution qui se fait au lendemain d'une révolution, à l'origine même d'un nouveau pouvoir, alors que tout est à faire, qu'aucune institution n'existe, et qu'une latitude entière, absolue, est donnée au législateur, combien ces exigences n'augmentent-elles pas encore, quand c'est une sorte de correction qu'on apporte à une constitution existante, quand on rencontre à chaque ligne l'une des prérogatives d'un des pouvoirs existants, qu'il s'agit quelquefois d'aug-

menter, mais qu'il s'agit aussi quelquefois de modifier ou d'atteindre !

Aussi, messieurs, si l'on veut se reporter à toutes ces chartes, qui sont le pacte fondamental des États, on y découvrira sans peine la volonté d'un laconisme sententieux du législateur, et on verra facilement qu'il s'applique à n'inscrire dans son œuvre que les indications sommaires des doctrines essentielles du régime qu'il adopte.

C'est à dessein qu'il laisse aux lois spéciales plus aisément remaniables, et à la pratique elle-même le soin de réglementer et de définir son œuvre, et je dirais presque, sans pousser cet axiome à l'extrême, et en me trouvant en cela d'accord avec l'opinion qu'émettait hier le Prince Napoléon, je dirais que je mesurerais volontiers le mérite d'une Constitution à la latitude, qu'une fois les principes essentiels posés, elle laisserait aux pouvoirs qu'elle institue, pour la façonner successivement aux exigences mobiles des temps, des mœurs, du tempérament d'un pays.

Je viens de parler de sous-entendus. Il m'est difficile, dans cette question, de ne pas imiter un peu l'exemple que nous a donné notre honorable collègue, M. Michel Chevalier, et de ne pas jeter un coup d'œil très-rapide sur ce côté des institutions anglaises. Un mot seulement à cet égard.

Il est peu de pays où la valeur des sous-entendus ait été plus considérable.

Quel pays, en effet, pratique plus largement que l'Angleterre, et avec une déférence plus constamment consciencieuse, cette doctrine qui nous a tant occupés à cette tribune, et qui nous occupe

encore aujourd'hui, la doctrine de la responsabilité ministérielle ?

Et pourtant, si l'on ouvre ses premières chartes constitutives, on n'apercevra dans ses textes aucune affirmation de ce dogme. Mais, en même temps, on n'y découvrira rien qui en interdise, qui en contrarie l'application, et c'est pour cela qu'il est devenu une résultante des principes posés ; c'est le mécanisme des pouvoirs, c'est le caractère des hommes qui en a fait successivement une loi tacite contre laquelle aucune volonté n'aurait su prévaloir, et qui ne s'est effectivement inscrite dans un acte législatif que de longues années après qu'elle était, en fait, la règle absolue du système politique du royaume.

C'est donc à la fois, et ce que disent les constitutions, et ce qu'elles ne disent pas, c'est encore même ce qu'elles affectent de ne pas dire, qu'il faut peser pour en déterminer l'esprit et le sens véritables ; et si, nous plaçant à ce point de vue, nous comparons la Constitution de 1852 à ce que j'appellerai la Constitution de 1869, nous voyons, autant par les facultés nouvelles que cette dernière apporte, que par les interdictions, les incompatibilités qu'elle efface, nous voyons toute l'affirmation d'une doctrine de responsabilité nouvelle. Ce n'est plus seulement, même comme dans la constitution anglaise, une doctrine résultant d'un silence qui ne l'interdit pas, c'est, dans la Constitution de 1869, une doctrine qui prend son caractère intentionnel dans les principes contradictoires qu'elle fait disparaître.

Sachons donc voir, messieurs, en nous inspirant de ces doctrines, et en apportant à compren-

dre autant de bonne foi qu'on en met en s'adressant à nous, sachons donc voir dans ce grand acte du 12 juillet, tout ce qu'il affirme d'abord, mais tout ce qu'il permet, tout ce qu'il promet ensuite.

Je sais bien, et je crois me rappeler qu'une parole auguste l'a dit avant que nous ne le disions ici, je sais bien que si les constitutions valent beaucoup par elles-mêmes, elles valent beaucoup aussi par la pratique qui en est faite.

Messieurs, je suis de ceux qui ont dans l'œuvre que nous accomplissons une confiance pleine et entière. J'ai confiance dans les hommes, j'ai confiance dans les assemblées, j'ai confiance dans le pays.

J'ai confiance dans les hommes, parce qu'avec nos institutions nouvelles je ne puis pas admettre que les circonstances ne les trouvent pas toujours à la hauteur des situations qui pourront leur être faites.

J'ai confiance dans les assemblées et dans le pays, parce qu'il y a en eux assez de patriotisme pour comprendre les devoirs nouveaux qui leur incombent.

Et maintenant, si des concessions libérales aussi complètes n'arrivent pas à désarmer ceux qu'hier encore nous trouvions au nombre de nos adversaires, ne faut-il pas espérer au moins que dans leur camp se fera deux parts, et que la part la plus large viendra se joindre à nous pour soutenir, pour conseiller l'Empire, pour apporter à ce gouvernement, essentiellement national, l'appoint de leurs talents, de leur expérience et de la légitime influence qu'ils exercent sur une partie du pays.

Et que si parmi eux il en est encore qui préfèrent attendre, espérons qu'en face d'un progrès aussi marqué ils feront trève, et qu'ils ne voudront pas condamner, sans les voir à l'œuvre, des institutions qui se rapprochent si sensiblement, si elles ne le dépassent, du programme qu'ils avaient formulé dans ces dernières années.

Espérons enfin que ceux qui se disent eux-mêmes irréconciliables, en face d'un pouvoir issu des suffrages du pays, resteront désormais ses seuls et rares ennemis.

Pour nous, messieurs, qui n'avons jamais séparé le dévouement du conseil; pour nous, qui considérons l'Empire comme le pivot de l'ordre social; pour nous qui voulons, sans regarder ailleurs, assurer à la dynastie napoléonienne la survivance à notre génération, nous devons sincèrement applaudir au sénatus-consulte qui nous est soumis. Nous devons attendre, avec une entière confiance, de la pratique de ces institutions nouvelles, un régime sincèrement représentatif qui ne permette ni les dangers d'un pouvoir sans contrôle, ni les excès d'une démocratie sans frein. (*Très-bien! Très-bien!*)

Je ne voudrais pas, messieurs, descendre de cette tribune, où j'espère ne pas avoir occupé trop longtemps votre attention, sans rendre ici un légitime hommage à cette constante volonté du Souverain qui aura fait, qu'à toutes les heures de son règne, son Gouvernement aura été le Gouvernement de l'opinion. Il a été le Gouvernement de l'opinion le jour où, aux acclamations de la France entière, il sauvait le pays des convulsions de l'anarchie; il est encore le Gouvernement de

l'opinion le jour où il transforme l'Empire autoritaire en Empire libéral. Et, si vous voulez, messieurs, et ce sera mon dernier mot, que je qualifie plus exactement encore la grande transformation que nous devrons au sénatus-consulte du 2 août, je dirai.... en 1852, — mais il fallait commencer ainsi, — on pouvait nous reprocher de n'avoir fondé qu'un Empire viager.... en 1869, nous aurons vraiment fondé l'Empire héréditaire. (*Marques d'approbation. — L'orateur reçoit les félicitations de plusieurs de ses collègues.*)

M. le Président. La parole est à M. le baron Brenier.

M. le baron Brenier. Messieurs les Sénateurs, la discussion semble épuisée sur l'article qui vous occupe, et je crains de n'avoir rien à ajouter aux considérations qui vous ont été présentées. J'aurais renoncé à la parole s'il n'était un point qui peut donner lieu peut-être à quelques observations : je veux parler des conséquences qui, selon moi, doivent résulter de la Constitution nouvelle telle qu'elle va sortir de vos délibérations et qui touchent plus particulièrement les populations. — Je prends la parole dans ce but et pour soutenir l'article 2, qui semble se prêter aux développements de cette pensée, et aussi parce qu'étant à lui seul la base principale des modifications à introduire dans la Constitution, j'entends, en l'appuyant, donner mon approbation au sénatus-consulte, non que je considère que le Sénat n'ait le droit de le modifier, de le rejeter même. Le Sénat est dans la plénitude de son pouvoir constituant; il en usera suivant sa haute appréciation, suivant le mandat

qu'il a reçu du plébiscite et de la Constitution, et avec un sentiment d'indépendance égal à la responsabilité que lui impose l'attente de l'opinion publique.

On n'entendra pas une seconde fois dans l'histoire les paroles que l'Empereur Napoléon Ier a prononcées sur le Sénat de son règne : « Pour le Sénat, un signe était un ordre, et il donnait toujours plus qu'on ne lui demandait. » Voilà ce que l'on gagne aux complaisances politiques. Pour mon compte, je ferai aujourd'hui ce que j'ai fait, je crois, jusqu'à présent, je ne me dirigerai que par un sentiment de dévouement à l'Empereur et au bien public.

J'avoue que j'ai longtemps réfléchi avant de prendre la parole dans le sens que j'indique, que mes premières impressions étaient peu favorables à ces brusques changements dans une Constitution dont les bienfaits ont assurément surpassé les imperfections.

Je me suis longtemps refusé à céder à d'autres sentiments que celui de la reconnaissance pour un régime qui nous avait rendu la sécurité, le calme, la prospérité, la gloire, et quoiqu'on en dise, assez de liberté pour développer ce que la France contient d'intelligence et de ressources matérielles. Faire de la liberté entière sans la décréter me semblait très-facile; on pouvait donner d'une main la liberté et de l'autre main retenir le pouvoir nécessaire pour réprimer les passions qui veulent toujours abuser de la liberté. Cette double puissance me paraissait être la réalisation même du mandat donné par la nation en 1852. Comment, me disais-je, on veut modifier la Constitu-

tion, réformer ce présent qui nous protége pour chercher un avenir incertain, plein de tempêtes peut-être, « les naufragés commencent donc à oublier les orages, » selon une haute et grande parole; tenons-nous au rivage, et, avant de suivre ceux qui s'en écartent, voyons bien ce que nous quittons.

Il n'est pas inutile de le répéter, même après les éloquents orateurs qui ont eu la même pensée; le Sénat me permettra d'y revenir. Seize années de prospérité, ne serait-ce rien? Le progrès n'est-il pas manifeste en toutes choses? La puissance nationale plus grande, l'instruction plus répandue, l'assistance publique plus généreuse, les échanges plus rapides et plus fructueux, la vie matérielle améliorée, les subsistances plus abondantes? Les agriculteurs, les propriétaires, les négociants ignorent donc, et il faut alors le leur apprendre, que, pendant ces seize années, la culture s'est accrue dans une proportion énorme; que le commerce intérieur s'est augmenté de plus de 5 milliards, le commerce extérieur d'autant; la valeur mobilière de 12 milliards, et que, pour faciliter l'échange de ces richesses, la surface du pays a été couverte de routes, de chemins vicinaux, de chemins de fer.

Manque-t-il quelque chose à la gloire de nos soldats? Leur valeur a prévenu et peut encore apaiser les discordes politiques de l'Europe; elle nous a donné des colonies nouvelles, un territoire plus étendu. Nos soldats n'ont-ils pas glorieusement soutenu les expéditions les plus hasardeuses et les plus lointaines? Tout cela est évident; c'est un monument politique que l'histoire mettra mieux encore en lumière, et l'on pourrait répéter

à certains de nos contemporains ce défi que notre grand fabuliste adressait aux ingrats et aux envieux :

> Vous vous tourmentez vainement;
> Croyez-vous que vos dents impriment leurs outrages
> Sur tant de beaux ouvrages?
> Ils sont pour vous d'airain, d'acier, de diamant.

Cependant, tout cela ne paraît pas suffisant, et l'on demande à un autre mode de délibération des affaires publiques de faire davantage.

On croit que la responsabilité ministérielle ajoutera à cette somme de bien et de prospérité. Pour mon compte, je serais satisfait si elle pouvait, après une autre période de seize années, nous présenter une situation semblable à celle que je viens de résumer. On veut donc la responsabilité ministérielle, remède spécifique à ce qu'il paraît pour réaliser toutes les aspirations en écartant toutes les erreurs. Mais je demanderais de quelle responsabilité on veut parler. Est ce la responsabilité qui a pour habitude de laisser choir les dynasties, ou celle qui doit servir à prévenir les fautes du pouvoir, à le diriger par un contrôle éclairé et dévoué? Est-ce la responsabilité dont on s'est servi jusqu'à présent comme d'une arme à deux tranchants pour frapper des adversaires politiques au détriment du bien public et pour satisfaire des ambitions particulières ? celle-là a fait ses preuves et je la repousse. Je repousse ces prétendus libéraux, réformateurs spécialistes, qui n'ont qu'un but : monter au pouvoir; qu'un procédé pour y arriver : l'agitation, la révolution. Ils aperçoivent une imperfection; peut-on la rectifier? peu leur importe, ils ont un moyen, un seul, un

renversement de ministres, une révolution. Ils désirent une réforme, vite une révolution ! ils ont une ambition, des rancunes personnelles à satisfaire : aux armes citoyens, une révolution ! faites-nous ministres ! Ils sont ministres, la patrie est sauvée ; pas assez cependant pour ne pas s'apercevoir bientôt qu'elle est dupe d'ambitieux qui jouent les destinées de leur pays uniquement pour substituer leur gouvernement personnel au gouvernement personnel d'un autre ministre ; et le malheureux pays passe des années à se remettre des catastrophes que produisent ces agitations de tribuns, auxquels on pourrait appliquer ce qu'on a dit des tribuns de Rome : « Qu'ils n'eurent jamais de but sérieux et suivi que celui de faire admettre le peuple, c'est-à-dire eux-mêmes, à toutes les dignités. »

Mais la responsabilité vraie, celle qui est soumise au contrôle de l'opinion publique, qui se justifie par ses actes s'ils sont irréprochables, ou qui abandonne le pouvoir si les critiques et les attaques sont fondées, cette responsabilité, je la désire et je prétends qu'elle se trouve déjà dans la Constitution, et dans une mesure telle qu'aucune constitution n'offre, je crois, de conditions analogues d'une responsabilité effective. On oublie donc que le Gouvernement ne peut commettre une faute, un déni de justice, un abus de pouvoir, un manquement administratif sans que tout citoyen quelconque ait le droit de dénoncer ses actes et d'en obtenir le redressement ; que tout citoyen quelconque peut exprimer son opinion sur la marche du Gouvernement, même sur les modifications à introduire dans la Constitution ; enfin,

qu'il n'est pas une question de haute politique ou de simple administration, pas une question qui ne puisse être produite devant un juge investi du pouvoir de relever les griefs, les vœux et de les produire devant le Gouvernement et devant l'Empereur ? Vous avez reconnu à cette définition le droit de pétition devant le Sénat. Pour exprimer de suite ma pensée, je dirai que le droit de pétition est un plébiscite permanent, toujours ouvert, et que c'est là, à mon sens, une garantie au moins égale et plus efficace que la responsabilité qui ne donne d'autre satisfaction que celle de changer un cabinet, et atteint les personnes plus que les choses.

Dans les modifications proposées par le sénatus-consulte, on accorde l'interpellation au Sénat, au Corps législatif; je dis que l'interpellation existe aussi pour le peuple, et que le peuple, usant du droit de pétition, n'a plus, comme sous l'ancienne monarchie, à former le vœu « si le roi le savait » ; mais qu'il peut dire : l'Empereur le sait, justice sera faite, satisfaction sera obtenue. Quel plus grand contrôle, quelle meilleure garantie peut-on trouver que ce droit accordé à l'universalité des citoyens? Quelle meilleure réponse à ceux qui veulent faire abroger l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, puisque le Sénat tient ses assises pour recevoir toute plainte, tout grief quelconque contre l'administration publique. Toute poursuite est superflue jusqu'à ce que les griefs soient examinés et prouvés; s'ils le sont, je défie alors le Gouvernement d'interposer cet article 75 entre le plaignant et le fonctionnaire attaqué. Ainsi se trouve réalisé, du moins dans un sens pratique, la disposition un peu idéale de la

fameuse déclaration de 1789, qui disait dans son article 15 « que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Messieurs, je ne veux point exagérer les attributions du Sénat; mais s'il est le gardien de la Constitution, il est aussi, comme vous le voyez, le gardien des droits des citoyens. Il a rempli scrupuleusement le devoir que lui impose cette haute magistrature politique dans toutes les occasions où l'on a fait un juste appel à ses décisions.

Que le Sénat me permette de lui dire toute ma pensée sur le projet qui nous occupe. On a, je crois, mal interprété les vœux du peuple en réclamant en son nom la responsabilité des ministres, mot aussi vague que le fait est insaisissable.

Ce n'est pas là ce qu'il désire : ce n'est pas la signification du mouvement de l'opinion publique; ce mouvement a une origine plus ancienne que les récentes élections; c'est un mouvement continu depuis les fameux cahiers de notre première assemblée, depuis la proclamation de ce qu'on a appelé les principes de 1789, et qui figurent au frontispice de notre Constitution. Sans doute, depuis 1789 la société française a marché; mais elle n'est point encore arrivée, et l'exode qui la conduit hors de l'ancien régime n'est point encore terminé. Il reste à compléter ce que nos bouleversements politiques ont empêché d'introduire dans notre organisation sociale, réparer les inégalités, supprimer les entraves inutiles et dommageables, soulager les souffrances, et par là calmer les passions politiques, effacer de nos lois les pénalités excessives; ce sont bien là, je crois, les prin-

cipes de 1789. La responsabilité qui doit être introduite dans la Constitution serait un vain mot si elle ne donnait satisfaction à ces aspirations qui s'égarent lorsqu'elles écoutent les fauteurs de révolutions, mais peuvent produire un grand bienfait si elles sont bien dirigées.

Je vais aborder, je le sais, un sujet très-difficile; mais c'est le moment de l'examiner que celui où le peuple attend pour juger la Constitution nouvelle d'en connaître le but, les principes et les bienfaits qu'il peut en recevoir. Je disais qu'il y a des inégalités qu'il faut faire disparaître, et l'une des plus graves à mon sens est celle qui existe quelquefois entre le travail et la rémunération. Considérez la vie de l'homme, combien elle s'use à certains emplois, combien elle est durable dans d'autres. N'est-ce pas là une rétribution peu équitable, peu chrétienne, des forces de la vie? Je ne parle que de la vie physique; la vie intelligente est un privilége naturel qu'on ne peut détruire et qui doit marquer les classes de la société. Si l'inégalité morale cessait, ce serait le renversement des conditions divines faites à l'humanité; mais l'inégalité qui existe, si l'on peut parler ainsi, entre la dépense de la vie physique et le salaire qui doit l'alimenter, devrait être au moins bien atténuée. La bonne politique, le véritable christianisme le veulent. Non que je demande qu'une loi vienne fixer un minimum pour le salaire, comme on avait fixé un maximum pour les subsistances pendant la révolution. L'une serait aussi absurde que l'autre. Mais il appartient, je crois, au Gouvernement d'améliorer la loi sur les coalitions, de telle sorte que, dans une famille bien conduite,

il ne reste de souffrances que celles qui sont imposées par la loi divine du travail. C'est une grande mesure politique et chrétienne que celle qui pourrait parvenir à adoucir les douleurs et les misères de la vie laborieuse en favorisant un partage plus proportionné entre le travail et la rémunération. La libre discussion des conditions du travail, établie par la loi des coalitions, est insuffisante; elle n'a pas de sanction, elle manque d'un arbitre, et sur ce point l'État est intéressé à trouver une solution. Ce serait l'apaisement de tous les troubles que cette loi a causés, et la réalisation de cette pensée généreuse que Henri IV traduisait par un mot admirable et qui existe plus profondément encore, j'en suis convaincu, dans le cœur du Souverain qui règne sur la France. Il l'a bien prouvé par ses actes.

Je dis qu'il faut une solution légale; on pourrait la trouver, je crois, en donnant de l'extension à la juridiction des juges de paix et en leur attribuant la faculté de résoudre les différends qui divisent trop souvent les ouvriers et les patrons sur la question des salaires. L'autorité des juges de paix est respectée et d'autant plus aimée qu'elle ne procède pas du commandement absolu de la loi; elle agit par la raison, par la persuasion à laquelle se soumettent, la plupart du temps, les intérêts les plus récalcitrants. Pourquoi donc la justice de paix serait-elle impuissante à concilier les différends qui sont de sa compétence naturelle, puisqu'elle s'appliquerait au règlement de prétentions séparées souvent par une légère différence? Quant à moi, selon mon faible jugement, je ne vois rien qui s'y oppose, et je fais des vœux pour que la

nouvelle responsabilité ministérielle fasse au moins l'essai de ce mode de conciliation et d'arbitrage dans une des plus graves questions qui inquiètent notre société.

Il est une autre inégalité que je voudrais voir disparaître. C'est celle qui existe dans la distribution au peuple de l'instruction primaire. L'instruction primaire également répandue est une condition de sécurité pour la société, un des plus puissants moyens de bon gouvernement. Ce n'est pas devant vous, messieurs, qu'il faut en démontrer tous les avantages. L'homme illettré est comme isolé dans la société ; c'est la solitude orale, la plus pénible des solitudes, et s'il rencontre quelqu'un qui lui est supérieur par l'éducation, son premier mouvement est de l'envier et de détester une organisation sociale qui ne lui a pas donné le même moyen de se diriger dans la vie. Il éprouve comme une sorte d'incitation à mal placer les forces physiques qui surabondent en lui, et n'ont pas le frein de l'intelligence occupée.

La force physique, c'est la seule faculté qu'il possède ; il l'emploie trop souvent au vice, au crime, ou bien il est exposé à tomber dans l'abandon de lui-même, n'ayant presque aucun lien qui le rattache à la société, ou à devenir, n'ayant aucun contrôle sur lui-même, le jouet des idées ou des passions des autres.

Je n'ignore pas que le Gouvernement a fait un grand progrès dans ce sens en offrant aux populations peu aisées l'instruction primaire gratuite, et que cette grande mesure a produit un bien considérable, puisque, depuis quelques années, le

nombre des enfants admis à la gratuité est augmenté de plus d'un million, et s'élève à 1 760 000 : mais je crois qu'il en reste encore un grand nombre qui ne reçoivent aucune instruction; c'est à ceux-là qu'il faudrait la distribuer.

Dans ce but, on a proposé l'instruction obligatoire. Dans nos mœurs, l'obligation est un mot mal reçu, et je n'aurai pas la hardiesse de vouloir affronter ce sentiment; mais cependant, voyons un peu si cette répulsion est bien motivée. D'abord, il y a plusieurs pays où l'obligation existe, et cela sans trouble, sans révolte, sans que le libéralisme des populations s'en effraye. Est-ce que cette instruction les détourne de la place que leur assigne la Providence dans le classement de la société? Mais en Allemagne, par exemple, et dans quelques autres pays du Nord, où se pratique l'obligation, il n'est pas rare de voir des lettrés assez instruits conduire la charrue et employer aux perfectionnements agricoles, aux métiers, à tous les travaux manuels, une intelligence développée par l'instruction obligatoire. Le principe de l'obligation est là en action, pris sur le fait. Il est donc démontré, du moins dans ces pays, que là où existent l'ignorance et la faiblesse, il est possible de placer l'obligation, puis, aussitôt que l'intelligence peut faire emploi de facultés acquises, lui laisser la liberté de se diriger, et si elle arrive jusqu'aux connaissances qui touchent à l'enseignement supérieur, d'y trouver aussi la liberté de choisir les méthodes et les maîtres.

Avant de vous entretenir d'un autre sujet, très-important à mon avis, je voudrais commencer par vous faire une citation empruntée à la Constitution

de l'an III. Comme dans les mauvais livres, il peut y avoir quelques bonnes parties dans les mauvaises constitutions. Celle de l'an III donne pour base de tous les rapports sociaux une maxime évangélique qu'on ne s'attend guère à trouver en un tel lieu : « Faites constamment aux autres le bien que vous voudriez en recevoir. »

Je voudrais voir appliquer cette maxime à ceux de nos concitoyens qui ont à supporter certaines inégalités très-pénibles de la vie sociale, sinon les supprimer complétement, au moins les atténuer autant que possible. Une loi a déjà supprimé l'inégalité devant la justice en établissant la justice gratuite ; je voudrais voir disparaître une autre inégalité bien préjudiciable, peu humaine, et qui atteint les classes peu aisées de la société. Il n'y a rien de plus triste que l'aspect des souffrances et de la détresse qu'une partie de nos populations rurales éprouvent lorsque les maladies viennent les atteindre ; rien de plus navrant que l'abandon dans lequel se trouvent quelquefois les familles pauvres lorsque les naissances ou les décès vont s'accomplir.

Les statistiques nous disent combien ce manque de secours influe sur la santé publique et sur l'affaiblissement de la race. Je voudrais donc que, par raison politique autant que par humanité, on pût remédier aux tristes conséquences de ce qui existe et distribuer gratuitement aux populations les soins qui les soulagent et améliorent la santé publique, une des forces de la nation. Tout le monde est d'accord sur le bien qui en résulterait. Mais le moyen ? dit-on ; je répondrai que la médecine gratuite existe dans un pays voisin, en Ita-

lie, du moins dans la haute Italie, et qu'elle y produit les meilleurs résultats. — Mais comment distinguer entre les personnes qui recevraient ces soins gratuits, et celles qui n'y auraient pas droit ? Par un moyen qui me semble bien facile : ce serait de prendre les cotes des contributions et de déclarer que tout contribuable au-dessous d'un certain chiffre aurait droit à recevoir l'assistance médicale gratuite, et laisser ensuite à chacun la liberté d'en user. Cette gratuité serait un peu onéreuse au budget, mais je ne fais ici qu'un vœu, c'est qu'elle reçoive une application graduelle, et qu'on l'introduise avec le temps dans notre régime politique et administratif.

Voilà des questions que je recommande à la responsabilité qui est sur le point d'éclore dans notre Constitution. Je serai très-exigeant pour cette responsabilité, sans trop savoir cependant comment l'atteindre si elle manquait à son mandat ; car je ne suppose pas qu'on entende la restreindre à ces tournois parlementaires où les alternatives de chute et de succès donnent un spectacle intéressant sans doute, mais peu de profit à la chose publique. Lorsqu'on tient entre ses mains les affaires d'un pays, on est presque aussi responsable du bien qu'on ne fait pas que du mal qu'on peut commettre. Je recommanderai donc à la responsabilité nouvelle d'autres questions qui intéressent le pays à un haut degré, je le crois.

S'il y a une chose précieuse, c'est le temps, surtout pour les classes laborieuses ; le temps est le plus grand compositeur de l'argent et de l'épargne, on le sait. Eh bien ! je dis qu'il est désolant

de voir combien les lenteurs, les difficultés, les complications, les négligences peut-être, de notre régime administratif coûtent de temps, et d'argent par conséquent, à tous les citoyens, surtout à ceux qui vivent du travail de leurs mains. Je voudrais qu'un statisticien pût nous chiffrer la perte correspondante aux démarches réitérées, compliquées de retards que subissent les administrés. Ce serait, je le crois, un chiffre énorme.

C'est une véritable échelle de Jacob, lorqu'on veut faire l'ascension d'une administration; on monte, on descend, puis on remonte sans pouvoir atteindre le sommet, c'est-à-dire la solution que l'on désire. Il me semble urgent de réformer, au moins de simplifier cet état de choses, et les ministres qui s'appliqueraient à le faire disparaître auraient bien mérité des 38 millions d'administrés qui en souffrent et des 40 000 communes qui ne sont pas les dernières à en supporter les graves inconvénients. Ne pourraient-ils examiner aussi si les juridictions administratives offrent toutes les garanties de bonne et prompte justice, et si le principe de la division des pouvoirs n'est pas atteint par une organisation qui donne le droit de juger à des fonctionnaires administratifs dans des causes qui intéressent les administrés plaidant contre l'administration ?

Je crois que l'esprit de la nouvelle Constitution serait de donner satisfaction à toutes ces inégalités, à toutes ces imperfections que j'ai pris la liberté d'énumérer; c'est le résultat que j'attends des libertés nouvelles. Mais, tout en les acceptant, je me préoccupe de leur avenir, des difficultés, des attaques qu'elles rencontreront. J'en prévois

à l'intérieur et à l'extérieur, venant d'un point de l'Europe qui a une grande puissance sur le monde. Les attaques que je prévois de ce côté ont été souvent renouvelées, et pour nous protéger nous avons d'anciennes libertés que l'on a un peu laissé tomber en désuétude. Je voudrais qu'on les rétablît dans toute leur puissance défensive.

Messieurs, un grand événement se prépare pour la fin de l'année. Une réunion où se soulèveront les plus graves questions touchant les sociétés modernes, leurs institutions, leurs croyances religieuses, doit être assemblée à Rome.

Il faut malheureusement s'attendre à ce que les institutions dont nous jouissons y seront mises en cause; les préliminaires du concile, et j'entends par là l'Encyclique du 8 décembre 1864 et le document qui l'accompagne, ont montré quelles appréhensions on peut concevoir à ce sujet. Ce sont, de la part de la Cour de Rome, les mêmes prétentions, les mêmes ambitions d'être non-seulement l'Église universelle, ce qu'aucun catholique ne conteste, mais le gouvernement universel des peuples, et d'assujettir même l'épiscopat au delà de l'obédience due au Saint-Siége, cherchant à les détourner ainsi de l'obéissance due aux lois de leur pays qui reconnaissent l'indépendance de la juridiction épiscopale.

La France s'est toujours opposée à ces prétentions, et les libertés de l'Église gallicane ont toujours été défendues par l'ancienne monarchie, par tous les régimes qui se sont succédé, par saint Louis, Charles IX, et même, par celui-ci, avec une indépendance qui semblait comme un remords de son obéissance dans les funestes jours

de la Saint-Barthélemy. Louis XIV, Napoléon Ier, la Restauration n'ont pas manqué à ce devoir envers la nation.

Je demande donc, au moment où notre Constitution reçoit une vie nouvelle, un développement dans un sens qui suscitera de plus vives oppositions, je demande qu'elle soit plus que jamais protégée par des principes qui font partie de notre droit public séculaire; que notre Gouvernement repousse toute attaque, toute prétention qui serait contraire aux droits de la Couronne et de la nation. C'est un exemple qui lui est invariablement donné par tous les souverains de France.

Il est vraiment curieux de voir avec quelle énergie et quelle liberté de langage le roi de France contemporain du dernier concile, Charles IX, s'exprimait sur des prétentions qui se renouvellent encore aujourd'hui, à trois cents ans de distance. « Les pères du concile, écrivait-il à ses ambassadeurs, veulent rongner les ongles aux rois et croître les leurs, chose que je ne suis pas pour endurer. Je ne veux pas que par votre présence l'on dise que j'aye approuvé ce qu'ils ont préparé de faire. » Et Charles IX rappelait ses ambassadeurs. Mais ce qui est plus remarquable encore, c'est qu'un souverain qui passe dans l'histoire pour avoir été l'exécuteur aussi obéissant qu'implacable des volontés du Saint-Siége, Philippe II d'Espagne, encourageait Charles IX à la résistance et lui faisait parvenir des paroles qu'il faut aussi retenir. « Le roi, écrivait l'ambassadeur de France en Espagne, le roi approuve grandement la délibération qu'avez prise de bien conserver les droicts anciens desquels ont usé les rois vos prédécesseurs,

et l'Église gallicane, et qu'il est de même vouloir pour adviser en ce qui luy touchait. »

Je sais que les déclarations du Gouvernement, notamment dans une réponse faite par le garde des sceaux dans une des séances du Corps législatif, sont à peu près rassurantes, mais il m'a paru que le Sénat, qui n'aura point peut-être l'occasion de se réunir avant le concile, ne me désapprouverait pas, lorsque notre Constitution a été violemment attaquée dans son principe, dans son application et ses résultats, lorsque la Constitution nouvelle aura sans doute le même sort, de venir faire entendre quelques paroles pour rappeler les libertés qui nous protégent contre ces attaques, et demander au Gouvernement, le moment venu, de mettre en bon langage diplomatique les fières protestations de Charles IX. La France d'aujourd'hui n'est pas moins jalouse de ses droits et de son indépendance que la France du XVIe siècle.

Nous sommes, messieurs, dans un moment d'épreuve où il faut rassembler toutes nos forces, et c'est ce sentiment qui m'a inspiré mes dernières réflexions. Si nous devons marcher, il faut bien voir le chemin que nous avons à parcourir. J'ai eu la hardiesse de vous dire à quelles conditions je pensais que la Constitution nouvelle pouvait prendre de la stabilité et acquérir de la popularité, quel esprit devait animer ceux qui auront à l'exécuter : c'est l'esprit de 1789 ; comment je désirais étendre les idées libérales en conservant les anciens principes. J'espère donc que, malgré toutes les passions et les violences, si elles se produisaient, la Constitution nouvelle atteindra le but promis et désiré.

J'en ai la confiance, parce que l'article 2 qui est en discussion contient un double principe qu'on aurait eu grand tort de diviser : celui de l'autorité et de la liberté. En accordant la responsabilité des ministres, la Couronne ne s'est pas dépouillée de son droit supérieur de diriger les destinées de la nation ; ce qu'elle a accompli déjà justifierait le maintien de ce droit. Elle a été la source de notre grandeur, d'une prospérité incontestable. Dieu merci ! en donnant des libertés nouvelles, elle a conservé la liberté de continuer la mission qu'elle a reçue du pays et qu'elle accomplit encore en ce moment avec une abnégation qui fait sa gloire.

Je crois que l'on peut dire, pour être entendu de tous ceux qui voudront bien ne pas fermer les yeux à l'évidence : L'Empire, c'est la liberté, la liberté progressive, sage, bienfaisante ! L'Empire c'est la force pour diriger la liberté et l'empêcher de conduire une fois de plus au renversement de la société française !

Comme j'ai la conviction que l'Empire remplira cette double mission de progrès et de conservation, je voterai pour l'adoption du projet de sénatus-consulte ; et lorsque je l'aurai fait, si le vote du Sénat est, comme je l'espère, approbatif, le pays ne trouvera pas que nous aurons fait un mauvais usage de notre pouvoir constituant, ni que ce soit un bon moment pour nous le contester que celui où nous l'employons à lui donner des libertés et des garanties plus étendues.

M. le Président. Il n'y a plus d'orateurs inscrits sur l'article 2.

Avant de soumettre cet article au vote, je prie M. le Sénateur-Secrétaire de donner lecture de l'amendement proposée par M. Rouland.

M. LE SÉNATEUR-SECRÉTAIRE lit l'amendement ainsi conçu :

« Supprimer l'article 2 du projet, et laisser intact l'article 13 de la Constitution.

« Si l'article 2 du projet de sénatus-consulte est maintenu, ajouter à sa rédaction la clause suivante :

« Le présent article du sénatus-consulte ne sera exécutoire que sous la condition de sa ratification par un plébiscite. » (*Rumeurs.*)

M. LE PRÉSIDENT. L'amendement proposé par M. Rouland se divise en deux parties. La première a pour objet la suppression de l'article 2. Ce n'est donc pas, à proprement parler, un amendement. Il y a lieu de voter sur l'article. Si l'article est adopté, l'amendement sera implicitement rejeté. S'il n'est pas adopté, l'amendement se trouvera avoir reçu satisfaction. Si l'article est adopté, la conséquence sera de mettre aux voix la seconde partie de l'amendement, qui a pour objet de déclarer que l'article 2 devra, pour être exécutoire, être soumis à la ratification d'un plébiscite.

Je mets aux voix l'article 2.

L'article 2 est adopté.

M. LE PRÉSIDENT. Je mets aux voix la seconde partie de l'amendement de M. Rouland.

M. LE BARON DUPIN. Mais l'amendement n'est pas appuyé.

M. le Président. Permettez, monsieur le baron Dupin; si l'amendement avait été présenté en séance, dans le cours de la délibération, il devrait, pour être mis aux voix, être appuyé par cinq membres; mais il a été présenté à la commission, il a été l'objet de son examen, le rapport s'en est expliqué, il doit être soumis au Sénat, qui décidera.

M. le baron Dupin. Mais s'il n'est pas appuyé? (*Aux voix! Aux voix!*)

M. le Président. Je consulte le Sénat sur l'amendement subsidiaire de M. Rouland.

L'amendement n'est pas adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire donne lecture de l'article 3 :

En voici le texte :

« Art. 3. Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif.

« Ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblée, et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent. »

M. le Président. Il n'y a pas d'orateur inscrit sur cet article.

Personne ne demande la parole?... Je le mets aux voix.

L'article 3 est adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire donne lecture de l'article 4, ainsi conçu :

« Art. 4. Les séances du Sénat sont publiques.

La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret. »

M. le Président. L'article 4 se terminait par un deuxième paragraphe ainsi conçu :

« Le Sénat fait son règlement intérieur. »

La commission aura l'honneur de vous proposer, par un rapport qui sera lu à l'ouverture de la séance de demain, une rédaction modificative, en ce sens que le dernier paragraphe de l'article 4 serait reporté à l'article 11 du projet, dont il formerait le troisième paragraphe. C'est une disposition nouvelle, ce n'est pas une modification. Je vais donc mettre aux voix le premier paragraphe de l'article 4, devenu paragraphe unique, le second demeurant réservé jusqu'après le rapport.

L'article 4, ainsi réduit, est mis aux voix et adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire. « Art. 5. Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif.

« Il peut, dans tous les cas, s'opposer à la promulgation d'une loi.

« La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session. »

M. le Président. Sur cet article se sont produits plusieurs amendements, notamment celui de l'honorable M. Bonjean, qui doit prendre sa place comme discussion avant celle de l'article 5.

Le Sénat veut-il continuer la délibération? (*A demain! A demain!*)

Puisque le Sénat paraît le désirer, la suite de la délibération est renvoyée à demain.

Je rappelle à MM. les Sénateurs que demain il y aura réunion dans les bureaux une demi-heure avant la séance.

La séance est levée à cinq heures un quart.

Le Président du Sénat,

Signé : ROUHER.

Les Secrétaires,

Signé : CHAIX D'EST-ANGE,

Général comte DE LA RUË,

SUIN.

Séance du vendredi 3 septembre 1869.

PRÉSIDENCE
DE S. EX. M. ROUHER.

SOMMAIRE. — Excuse. — Rapport supplémentaire de la commission (M. le premier président Devienne, *rapporteur*). — Suite de la délibération sur le projet de sénatus-consulte : Article 5. — Proposition de la question préalable sur un amendement de M. le président Bonjean : MM. le procureur général Delangle, le président Bonjean, le vicomte de La Guéronnière, Le Verrier, le marquis de Lavalette, le premier président de Royer. Rejet de la question préalable. — Discussion de l'amendement : M. le président Bonjean.

La séance est ouverte à deux heures un quart.

MM. les ministres sont tous présents au banc Gouvernement.

M. LE GÉNÉRAL COMTE DE LA RUË, *l'un des secrétaires élus*, donne lecture du procès-verbal de la dernière séance.

Le procès-verbal est adopté.

M. LE SÉNATEUR-SECRÉTAIRE lit la lettre suivante :

« Monsieur le Président,

« Une indisposition causée par un refroidissement me forçant de garder la chambre, je vous prie de vouloir bien faire agréer au Sénat mes regrets de ne pouvoir, pendant quelques jours, prendre part à ses délibérations.

« Recevez, monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Signé : PERSIGNY. »

M. Sénateur-Secrétaire fait connaître au Sénat le résultat du travail des bureaux réunis avant la séance :

2e ORGANISATION DES BUREAUX.

1er Bureau.

M. le baron Dupin, *président.*
M. le général vicomte de La Hitte, *vice-président.*
M. de Marnas, *secrétaire.*
M. le comte Monier de La Sizeranne, *vice-secrétaire.*

2e Bureau.

S. Ém. le cardinal de Bonnechose, *président.*
M. Lebrun, *vice-président.*
M. le baron Brenier, *secrétaire.*
M. le comte de Grossolles-Flamarens, *vice-secrétaire.*

3e Bureau.

M. le marquis de Lavalette, *président.*
M. Vuitry, *vice-président.*
M. Silvestre de Sacy, *secrétaire.*
M. le comte de Salignac-Fénelon, *vice-secrétaire.*

4e Bureau.

M. le premier président Devienne, *président.*
M. Larabit, *vice-président.*
M. le baron Ernest Leroy, *secrétaire.*
M. Corta, *vice-secrétaire.*

5e Bureau.

S. Ex. le maréchal Vaillant, *président.*
M. Tourangin, *vice-président.*
M. Duruy, *secrétaire.*
M. Claude Bernard, *vice-secrétaire.*

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. le premier président Devienne pour la lecture d'un rapport supplémentaire.

M. LE PREMIER PRÉSIDENT DEVIENNE, *rapporteur*.

MESSIEURS LES SÉNATEURS,

L'honorable M. de Goulhot de Saint-Germain a proposé de placer en tête de l'article 8 du projet de sénatus-consulte le paragraphe suivant :

« Les lois proposées par le Corps législatif en vertu de l'article 1er sont, lorsque le Gouvernement le demande, envoyées au Conseil d'État qui donne son avis. »

La commission ne vous propose pas l'adoption de cet amendement. Ainsi qu'elle l'a exposé dans le rapport qui vous a été présenté, elle a pensé que l'initiative du Corps législatif était assimilée complétement à celle du Chef de l'État; il ne peut donc y être apporté aucune entrave. Le Corps législatif trouvera dans l'exercice de ses travaux, dans celui de ses commissions, dans les formes qu'il règlera pour l'initiative de ses membres, les éléments de prudence et d'information que le Gouvernement trouve dans les lumières du Conseil d'État. Mais cette initiative doit lui être laissée dans une liberté complète.

D'ailleurs le projet sera nécessairement communiqué au Gouvernement, et celui-ci sera parfaitement libre de demander l'avis du Conseil d'État, avant que la loi ne vienne à discussion.

Quand cette discussion sera ouverte, alors même que les deux droits auront été également exercés, de même la délibération sera pareille. S'il est pré-

senté des amendements, l'article 8 sera appliqué, afin qu'une proposition subitement intervenue ne puisse dénaturer le projet sans que le Gouvernement ait pu fournir de complètes explications. Mais avant la discussion, l'intervention du Conseil d'État, telle que le demande l'honorable auteur de l'amendement, nous paraît à la fois inutile à mentionner dans l'article 8 et contraire à l'esprit général du sénatus-consulte.

La commission vous propose donc le rejet de l'amendement.

Elle vous demande une modification à l'article 11. Il serait ainsi rédigé :

« Les rapports constitutionnels actuellement établis entre le Gouvernement de l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif, ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte.

« Les rapports réglementaires entre ces pouvoirs sont établis par décret impérial.

« Le Sénat et le Corps législatif font leur règlement intérieur. »

Le Gouvernement a craint qu'on ne pût faire résulter du texte de cet article tel qu'il avait été proposé, que le décret qui règle à cette heure les rapports entre les grands pouvoirs était abrogé. Telle n'était ni l'intention, ni, selon la commission, le résultat du texte de la disposition qu'on avait proposée. Mais afin de faire disparaître toute cause d'incertitude, elle a adopté la rédaction que je viens de lire, et elle la présente à l'approbation du Sénat.

Elle a reporté dans cet article le paragraphe relatif au règlement intérieur tant du Sénat que du

Corps législatif; elle a pensé que là se trouvait la place de cette disposition qui touche à des matières réglées par le décret du 5 février 1867. D'ailleurs, il était inutile de répéter deux fois cette disposition dans le sénatus-consulte, une fois pour le Sénat et une seconde fois pour le Corps législatif.

Voici le texte de la rédaction définitive proposée par la commission :

ARTICLE PREMIER.

« L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois.

ART. 2.

« Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.

« Ils délibèrent en conseil sous sa présidence.

« Ils sont responsables.

« Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

ART. 3.

« Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif.

« Ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblée, et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

ART. 4.

« Les séances du Sénat sont publiques. La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.

ART. 5.

« Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif.

« Il peut, dans tous les cas, s'opposer à la promulgation de la loi.

« La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session.

ART. 6.

« A l'ouverture de chaque session, le Corps législatif nomme son président, ses vice-présidents, ses secrétaires.

« Il nomme ses questeurs.

ART. 7.

« Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement.

« Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.

« Le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit, quand il est demandé par le Gouvernement.

« Les bureux nomment une commission sur le rapport sommaire de laquelle l'assemblée prononce.

ART. 8.

« Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi, et communiqué au Gouvernement.

« Lorsque le Gouvernement et la commission ne sont pas d'accord, le Conseil d'État donne son avis, et le Corps législatif prononce.

ART. 9.

« Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles.

« Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.

ART. 10.

« Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de poste par des traités internationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi.

ART. 11.

« *Les rapports constitutionnels actuellement établis entre le Gouvernement de l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif, ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte.*

« *Les rapports réglementaires entre ces pouvoirs sont établis par décret impérial.*

« *Le Sénat et le Corps législatif font leur règlement intérieur.*

ART. 12.

« Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent sénatus-consulte, et notamment les articles 8 et 13, le deuxième paragraphe de l'article 24, les articles 26 et 40, le cinquième paragraphe de l'article 42, le premier paragraphe de l'article 43, l'article 44 de la Constitution, les articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

M. LE PRÉSIDENT. Le rapport sera imprimé et distribué.

M. LARABIT. Monsieur le Président, nous ne connaissons pas l'amendement de M. de Goulhot de

Saint-Germain. Il me semble, — et cette observation peut être utile pour l'avenir, — qu'il eût été bon d'imprimer d'abord l'amendement de M. de Goulhot de Saint-Germain, afin que chacun de nous pût le connaître avant le rapport qui vient de nous être lu.

M. le Président. L'amendement n'a pas été déposé en séance, mais envoyé à la commission. Il sera imprimé avec le rapport dont vous venez d'entendre la lecture.

M. Larabit. Il eût été bon de l'imprimer d'avance... Mais s'il a été envoyé directement à la commission, mon observation tombe.

M. le Président. L'amendement de M. de Goulhot de Saint-Germain a été, comme je le disais, adressé à la commission, et la commission l'a fait connaître au Sénat en même temps que le rapport qui développe son opinion sur cet amendement.

M. Larabit. Alors c'est un enseignement pour nous. Lorsque nous aurons à présenter un amendement, nous devrons le déposer en séance, sur le Bureau, et non pas l'envoyer à une commission, si nous voulons qu'il soit connu de nos collègues.

Un Sénateur. Il faudra alors qu'il soit signé de cinq membres.

M. Le Verrier. M. le Président vient de dire que si l'amendement n'a pas été imprimé et dis-

tribué, c'est par la raison qu'il a été envoyé à la commission.

Je demande à exprimer à cette occasion le regret que les amendements envoyés à la commission pendant qu'elle délibérait n'aient pas été imprimés et ne nous aient pas été distribués; il en est résulté que nous n'avons connu ces amendements que par les journaux.

M. LE PRÉSIDENT. Je demande pardon à M. Le Verrier, ils ont été imprimés dans le corps du rapport.

M. LE VERRIER. Je dirai alors que nous les avons connus par les journaux avant de les connaître par le rapport.

M. LE PRÉSIDENT. Ce fait ne dépend ni du Sénat, ni de la commission. Si les journaux ont eu connaissance des amendements avant les Sénateurs, c'est par suite d'indiscrétions dont nul ne peut être responsable ni dans la commission ni au Sénat.

M. LE VERRIER. Je ne me plains pas de ce que les journaux aient eu connaissance des amendements; j'exprime seulement le désir que lorsqu'un amendement a été déposé et envoyé à une commission qui délibère, communication en soit donnée à MM. les Sénateurs.

Le règlement ne s'y oppose pas; il dit que les amendements seront envoyés à la commission, mais il ne dit pas qu'ils ne seront pas imprimés et distribués aux Sénateurs.

M. LE PRÉSIDENT. L'article 18 du décret du

5 février 1867 ne suppose pas le moins du monde que les amendements doivent être imprimés et distribués à l'avance. Il pourrait y avoir des inconvénients sérieux à le faire. L'amendement est envoyé à la commission; son auteur est entendu, s'il le désire, et les explications qui sont échangées peuvent amener le retrait de l'amendement, et, par suite, l'inutilité de l'impression. Il est donc naturel que l'amendement et le rapport soient imprimés simultanément.

M. Le Verrier. Je maintiens l'expression de mon désir.

Plusieurs Sénateurs. L'ordre du jour!

M. le Président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de sénatus-consulte. Les quatre premiers articles ont été adoptés hier; nous avons terminé la séance par la lecture de l'article 5.

Sur cet article, deux amendements ont été proposés : l'un par M. le Sénateur Bonjean, l'autre par M. le comte de Sartiges. J'invite M. le Sénateur-Secrétaire à donner d'abord lecture de l'amendement de M. Bonjean, dont les articles 3 et 4 ont été retirés par l'auteur.

M. le Sénateur-Secrétaire lit cet amendement, qui est ainsi conçu :

« Art. 1er. La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif.

« L'initiative des lois appartient à l'Empereur, *au Sénat* et au Corps législatif.

« En cas de dissentiment entre les deux assemblées sur un projet de loi, la question, objet de ce dissentiment, est soumise à l'examen d'une commission de quinze Sénateurs et de quinze députés, désignés par les assemblées dont ils sont membres.

« Sur le rapport de ses commissaires, chaque assemblée délibère de nouveau.

« Le projet qui, après cet essai de conciliation, n'obtient pas la majorité dans l'une et l'autre assemblée, ne peut être représenté au plus tôt que dans la session suivante.

« Art. 2. Les modifications à la Constitution, autres que celles qui ne peuvent avoir lieu que par plébiscite, sont proposées et votées en la même forme que les lois, sous les exceptions ci-après :

« 1° Aucune proposition tendant à modifier la Constitution ne peut être mise en délibération, si elle n'est signée par *dix* membres, et si la discussion n'en a été autorisée par la majorité des bureaux ;

« 2° De quelque pouvoir qu'émane la proposition, le vote n'est définitif dans chaque assemblée qu'après trois lectures espacées de mois en mois. »

M. le Président. Je devrais mettre en délibération l'amendement de M. Bonjean, mais M. le procureur général Delangle a demandé la parole pour soulever la question préalable. Je l'invite à monter à la tribune. (*Mouvement d'attention.*)

M. le procureur général Delangle. Messieurs, quand une discussion importante est engagée, si des questions de forme s'y introduisent, il est rare qu'elles soient accueillies avec faveur. Il sem-

ble qu'elles amoindrissent et déparent le débat. Qu'est-ce en effet qu'une question de procédure, quand il s'agit de régler ou de compléter les attributions de l'un des premiers corps de l'État ? Je n'hésite pas cependant à soulever contre la proposition qui est émanée de notre honorable collègue, M. Bonjean, une question de ce genre, et j'affirme, sans crainte de démenti, que s'il est une chose opportune, utile, nécessaire, c'est de demander au droit une sauvegarde contre les dangers auxquels sont exposées les institutions qui nous régissent.

M. le vicomte de La Guéronnière. Je demande la parole.

M. le procureur général Delangle. Oui, c'est un devoir impérieux de venir, de quelque façon que ce soit, au secours de la Constitution menacée. Je demande donc que la proposition faite par M. Bonjean soit écartée par la question préalable, c'est-à-dire que son honorable auteur n'ait pas la faculté de la développer et que la trace de son œuvre soit complétement effacée dans cette enceinte. (*Mouvements divers.*)

Sans doute, une telle proposition ne peut se justifier que si elle est appuyée sur une prescription formelle de la loi. Il existe dans le Sénat des habitudes trop constantes de bienveillance pour que, sans une raison décisive, le silence soit imposé à l'un de ses membres. C'est, messieurs, cette raison que je vais chercher avec vous.

Qu'il me soit permis de rappeler, en commençant, la règle qui régit la matière.

Il est écrit dans la Constitution qu'elle ne peut

être discutée; c'est un principe fondamental. Si des critiques sont élevées, si des demandes de modification sont formées, la Constitution elle-même qualifie les faits de cette nature d'infractions et elle a des peines contre ceux qui les ont commis.

Deux cas peuvent se présenter, toutefois: ou la discussion de la Constitution émane d'un simple citoyen, par voie de pétition par exemple, ou elle émane d'un Sénateur.

Si elle émane d'un simple citoyen, on peut, par la question préalable, empêcher qu'elle ne reçoive la publicité et, si la publicité a eu lieu, une amende qui peut aller jusqu'à 10 000 fr. peut être prononcée contre l'auteur de l'infraction.

S'agit-il d'un Sénateur, le cas est différent. La Constitution a été déclarée perfectible par son auteur. L'Empereur s'est réservé le droit de présenter des sénatus-consultes pour donner aux principes de la Constitution les développements dont ils sont susceptibles. Il a fait mieux, il a autorisé les Sénateurs à prendre l'initiative de sénatus-consultes. Mais ces sénatus-consultes, comment se produiront-ils? Il faut que des formalités soient remplies, des formalités sérieuses et de nature à empêcher des attaques indiscrètes. Il faut que la proposition soit déposée, qu'elle soit examinée par le Sénat tout entier dans ses bureaux. Et ce n'est qu'à la suite de toutes ces formalités qu'elle peut se produire à la tribune. Il est nécessaire de plus que le Gouvernement soit averti et décide.

C'est là, messieurs, ce qui est écrit en toutes lettres dans le décret du 5 février 1857 (art. 16, 17 et 18).

Il n'est pas besoin d'insister pour faire com-

prendre la sagesse, la nécessité de ces prescriptions. Il n'est pas pour une constitution de plus grand péril que d'être l'objet d'une polémique incessante. Ce qu'on peut attaquer, ce qu'on peut critiquer, ce qu'on peut insulter devient bientôt l'objet du mépris. Il n'est pas de citadelle, quelque bien fortifiée qu'elle soit, qui ne cède aux assauts répétés du bélier.

Maintenant, pour nous rapprocher du débat, un coup d'œil sur les éléments constitutifs du gouvernement de 1852.

C'est dans les articles 3, 4, 8, 19, 20, 25, 26, 27, 29, 30 et 32 de la Constitution que sont contenues les dispositions relatives au Sénat.

« L'Empereur, y est-il écrit, gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif.

« La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif.

« L'Empereur a seul l'initiative des lois.

« Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise.

« Le Sénat s'oppose à la promulgation :

« 1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature ;

« 2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire.

« Le Sénat peut, en outre, avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi, décider, par une résolution motivée, que cette loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif.

« Cette nouvelle délibération n'aura lieu que dans une session suivante, à moins que le Sénat n'ait reconnu qu'il y a urgence.

« Lorsque, dans une seconde délibération, le Corps législatif a adopté la loi sans changements, e Sénat, saisi de nouveau, délibère uniquement ur la question de savoir s'il s'oppose ou non à la promulgation de la loi.... »

En résumé donc, l'initiative de la loi appartient à l'Empereur.

Le Sénat, nommé par lui, n'exerce pas l'action législative. Sa mission est de garder et de défendre la Constitution.

Voilà la règle. C'est là le caractère original du Sénat et qui fait sa force; le pouvoir constituant est dans ses mains. Et ce n'est pas par mégarde que les choses ont été ainsi réglées.

Lorsque l'auteur de la Constitution a voulu édifier le Gouvernement de 1852, il s'est adressé à la nation tout entière, il a fait connaître avec précision ses idées sur la composition de l'édifice.

Y aurait-il une Chambre des pairs comme sous la monarchie de Juillet et sous le gouvernement de la Restauration? ou reviendrait-on, au contraire, au Sénat conservateur de l'an VIII?

Le préambule lève tous les doutes : « Il y aura, est-il dit, une autre assemblée qui prend le nom de Sénat. Elle sera composée des éléments qui, dans tout pays, créent les influences légitimes : le

nom illustre, la fortune, le talent et les services rendus.

« Le Sénat n'est plus, comme la Chambre des pairs, le pâle reflet de la Chambre des députés, répétant, à quelques jours d'intervalle, la même discussion sur un autre ton.

« Il est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution; et c'est uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société, qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au pouvoir exécutif. Il intervient, soit pour résoudre toute difficulté grave qui pourrait s'élever pendant l'absence du Corps législatif, soit pour expliquer le texte de la Constitution et assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire et illégal, et, jouissant ainsi de cette considération qui s'attache à un corps exclusivement occupé de l'examen de grands intérêts ou de l'application de grands principes, il remplit dans l'Etat le rôle indépendant, salutaire, conservateur des anciens parlements.... »

Voilà le rôle du Sénat très-nettement tracé : ce qu'on a voulu, c'est le contraire de ce qui existait sous le gouvernement qui venait de s'écrouler, — une assemblée sans pouvoir législatif, un pouvoir modérateur, pondérateur, constituant.

Quant au Corps législatif, je n'ai point à parler de la situation qui lui était faite par la Constitution de 1852, non plus des modifications qui ont été introduites par des décrets ou des sénatus-consultes postérieurs à cette époque.

Aujourd'hui, des modifications sont proposées

aux attributions du Sénat. C'est l'objet du sénatus-consulte sur lequel est appelée la délibération de l'assemblée.

Ce que sont ces modifications, il faut le rappeler pour que les éléments du débat soient bien connus :

« L'Empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois.... » Le Sénat n'est pas appelé à y participer.

« Les séances du Sénat sont publiques.

« Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif. Il peut, dans tous les cas, s'opposer à la promulgation d'une loi.

« Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement.

« Des ordres du jour motivés peuvent être

« Les rapports constitutionnels actuellement adoptés.

établis entre le Gouvernement de l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif, ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte.

« Le Sénat et le Corps législatif font leur règlement intérieur. »

On le voit, le sénatus-consulte donne de l'ampleur aux attributions du Sénat telles qu'elles résultaient de la Constitution de 1852, mais il ne les modifie pas, il ne les altère pas. Le Sénat est toujours un corps constituant, modérateur, pondérateur, il n'a rien à faire dans le vote des lois, il n'en a pas l'initiative.

C'est sur ce sénatus-consulte que l'honorable M. Bonjean a produit à la commission les combinaisons suivantes : Il demande que le Sénat ait l'initiative des lois. Qu'il perde ou plutôt qu'il partage le pouvoir constituant avec le Corps législatif, que les Sénateurs soient nommés en partie par les conseils généraux; ce dernier point est abandonné.

Je ne veux pas examiner ces dispositions au fond. Le seul droit que je puisse revendiquer, c'est de les placer en face de la Constitution et d'en signaler le caractère.

Or, vraiment, est-ce qu'il est besoin de discuter pour démontrer que ces propositions sont la dérogation la plus directe, la plus complète au texte et à l'esprit de la Constitution?

Le Sénat a été mis en dehors de l'action législative. On lui donne l'initiative; le voilà de plein pied dans la même situation que l'Empereur et le Corps législatif. Il est un pouvoir constituant, ce pouvoir s'efface, ces droits passent au Corps législatif, et si des nécessités politiques se révèlent exigeant des modifications à la Constitution, elles pourront être indifféremment demandées au Corps législatif comme au Sénat.

Or, je le demande, peut-on plus directement offenser la Constitution? Peut-on en pervertir plus complétement et l'esprit et la lettre? Je n'entends pas dire que les propositions de M. Bonjean, qui ont été certainement inspirées par la plus louable intention, sont des propositions déraisonnables. Je ne les apprécie pas, je me borne à cette parole : C'est la Constitution que vous avez attaquée, car vous en demandez la modification;

or la loi vous a tracé la forme dans laquelle ces modifications pouvaient être réclamées du Sénat. Accomplissez ces conditions, et le Sénat jugera.

Dans l'absence de ces conditions, il ne reste qu'une attaque dirigée contre la Constitution, attaque complétement injustifiable, car ce n'est pas seulement le texte des articles 16, 17 et 18 qui condamne votre proposition, c'est le plébiscite, le plébiscite qui a fait l'Empire, qui est sa force et qui, dans tous les cas, ne pourrait être détruit que par un plébiscite.

Écoutez : « Il y aura une seconde assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. »

Est-ce clair, et n'est-ce pas dans toute son énergie le pouvoir constituant? Et vous voulez transformer le Sénat; vous voulez qu'il soit désormais une simple assemblée législative; vous voulez lui imposer des attributions nouvelles, en lui ravissant celles qui lui ont été données par le pays tout entier; où donc puisez-vous ce droit?

M. Le Verrier. Je demande la parole.

M. le procureur général Delangle. Il n'y a que le plébiscite qui pourrait défaire ce que le plébiscite a fait.

M. le comte de Nieuwerkerke. Très-bien! très-bien!

M. le procureur général Delangle. Ici se présente l'objection capitale de l'honorable M. Bonjean. C'est d'un amendement qu'il s'agit, or, l'amendement est autorisé. C'est vrai; je reconnais

que le droit de discuter comporte le droit d'amendement, le second de ces droits est le corollaire du premier, il en est inséparable. Mais il est bon de s'entendre. Qu'est-ce donc qu'un amendement? Est-ce qu'il suffira d'avoir qualifié de ce nom une proposition quelle qu'elle soit, pour lui conférer le droit de bourgeoisie? Un amendement, le mot l'indique, est un changement en mieux apporté à une loi proposée par le Gouvernement, une rectification, une correction. Tout ce qui peut aider au perfectionnement de la loi, à réaliser le but vers lequel elle tend, à assurer ce résultat que s'est promis son auteur, rentre dans la classe des amendements.

Et c'est dans cette vue que des membres du Sénat ont saisi la commission de l'examen de différentes propositions ayant un trait direct au sénatus-consulte.

Ainsi, l'honorable M. Boinvilliers a demandé qu'une modification fût faite à l'article 5 du projet; il a demandé le retranchement d'un membre de phrase qui lui paraissait obscurcir le droit du Sénat ou le gêner dans son exercice. L'honorable comte de Ségur-d'Aguesseau a présenté un amendement par lequel il a demandé que la disposition qui remettait au décret impérial le règlement de certains rapports entre les grands corps se transformât en sénatus-consulte. M. Hubert-Delisle, M. Larabit, M. le baron Brenier ont eux-mêmes proposé des amendements; la commission les a examinés, elle n'a pas fait à tous le même accueil, mais elle a reconnu que ces amendements sortaient du sein de la loi, qu'ils s'y reliaient intimement, qu'ils lui conservaient

son aspect, et que, loin d'en détruire l'esprit, ils ne faisaient que le conserver et qu'ils avaient droit à une discussion sérieuse.

Mais il ne s'agit de rien de pareil maintenant. Ce que s'est proposé le Gouvernement, c'est sans altérer le caractère constitutionnel du Sénat et au contraire en le conservant, de lui conférer des facultés qu'il a jugées nécessaires à la liberté de ses mouvements, à sa dignité, à la sûreté de sa marche.

Or, que propose M. Bonjean? Quel que soit le nom qu'il lui plaise de donner à sa proposition, on ne peut prétendre qu'elle se relie d'une façon quelconque aux dispositions dont vous avez entendu la lecture. C'est purement et simplement la destruction d'une partie de la Constitution, et c'est le bouleversement du Sénat tel qu'il est résulté de la Constitution de 1852.

Le Sénat y perd tout ce qui constitue son originalité, il y perd sa force; avec M. Bonjean, ce ne serait plus le Sénat de l'Empire, ce serait une Chambre des pairs. Ce n'est donc pas un amendement, c'est une loi nouvelle, qui part d'un point de vue différent pour arriver à des conséquences différentes. Ce n'est pas l'amélioration du Sénat, c'est sa destruction.

J'entends bien que, considérée en elle-même, la proposition soit un amendement à la Constitution de 1852, mais au sénatus-consulte de 1869, c'est autre chose. Or, c'est aux dispositions de ce sénatus-consulte qu'il faut appatronner la proposition pour en déterminer le caractère légal et l'influence. C'est en face des attributions nouvelles qui en résultent, et en les comparant avec celles qui naî-

traient du projet de M. Bonjean, qu'on arrive à l'inévitable conséquence que ce projet n'est pas un amendement, — car, sous prétexte d'amender l'institution, il la tue. C'est le renversement du Sénat.

C'est le contraire de ce que le Gouvernement s'est proposé en édictant le sénatus-consulte.

Je suppose qu'une loi soit proposée pour régler les attributions des conseils généraux, et qu'à propos de cette loi un amendement soit présenté mettant en discussion les principes mêmes des représentations départementales, les conditions de leur existence, leur organisation, sera-t-on obligé de s'arrêter à la qualification et de considérer comme un amendement réel une telle proposition ?

De même, si un projet de loi a pour objet de régler sur des bases nouvelles l'avancement dans l'armée, se croira-t-on autorisé, sous couleur d'amendement, à discuter les conditions de la retraite, le taux des pensions, les bases du recrutement?

Dans la réalité, dans la vérité, c'est une innovation que propose M. Bonjean. Cette innovation est-elle bonne, nécessaire? Je n'en crois rien, mais je l'admets. Pourquoi, dès lors, ne pas observer la règle? Pourquoi ne pas déposer la proposition dans les bureaux et, en appelant l'examen de tous, donner à son projet une marche régulière ?

M. LE PREMIER PRÉSIDENT DE ROYER. Il faudrait dix Sénateurs pour que la proposition pût être déposée.

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Je n'ai pas entendu l'interruption.

M. LE PRÉSIDENT. M. de Royer fait observer que, dans ce cas, la proposition aurait besoin de l'assentiment de dix Sénateurs.

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. C'est bien ce que j'entendais dire, il faut s'adresser aux formes ; or, la première des formes, c'est la signature de dix Sénateurs.

Un Sénateur. L'observation de M. de Royer était faite à l'appui de ce que vous dites.

M. LE PROCUREUR-GÉNÉRAL DELANGLE. C'est, messieurs, une question d'ordre public, une question d'intérêt social qui s'agite. Vous ne devez, vous ne pouvez permettre qu'on élude par des semblants les dispositions de la loi.

Je sais bien que le Sénat n'admettra pas la proposition. Je suis bien convaincu que si la question préalable n'est pas adoptée, la proposition périra par le vice du fond. L'auteur n'a que le choix de l'écueil, mais il importe au premier chef qu'elle n'ait pas les honneurs de la discussion. Ce serait autoriser une usurpation.

M. LE VERRIER. Mais vous venez de la discuter vous-même.

M. LE PRÉSIDENT. C'est une erreur ! N'interrompez pas, monsieur Le Verrier, vous avez demandé la parole, vous êtes inscrit.

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Réfléchissez bien à ceci : si la question est résolue par une

des raisons du fond, elle se représentera demain, après-demain, éternellement. On ne pourra pas lui fermer la porte, car on aura reconnu à l'auteur de la proposition le droit de la présenter....

M. LE PRÉSIDENT BONJEAN. Oui, quand le Gouvernement présentera un projet de sénatus-consulte.

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Et comme, en pareille matière, rien n'est définitivement jugé, ce sera toujours à recommencer. Ainsi, sous le gouvernement de Louis-Philippe, on a discuté sans se lasser la question des capacités électorales. On la discutait encore quelques jours avant que le gouvernement s'écroulât.

Voulez-vous autoriser cet abus? Chaque jour la polémique s'emparera de la question avec l'ardeur et la témérité qui la caractérise, et, cantonnée sur ce champ de bataille, elle y multipliera les aggressions et les violences. Ce résultat est infaillible.

Au contraire, que la question préalable soit prononcée, tout est fini d'un seul coup, c'en est fait dans le présent, c'en est fait dans l'avenir. A l'avenir, du moins, il faudra se résigner aux exigences de la Constitution, il faudra demander à la loi elle-même le moyen de la modifier, s'adresser à la conscience de l'assemblée, faire en un mot ce qu'ont prescrit les articles 16, 17, 18 du décret de 1867 combiné avec l'article 32 de la Constitution.

C'est peut-être une singulière fantaisie, après ce que nous avons récemment entendu, de rappeler à l'observation des dispositions constitutionnelles

qui interdisent la discussion du pacte fondamental. Vous me le pardonnerez, c'est un tribut que je paye aux habitudes de toute ma vie. L'inexécution de la loi me blesse profondément.

Je comprends que dans la transformation qui s'est opérée, on ait lâché la main. Le Gouvernement tentait une grande expérience, tous les avis sont utiles en pareil cas. La presse en pouvait ouvrir de bons, d'excellents même, on l'a laissée faire.

Mais demain le sénatus-consulte sera voté, demain la loi reprendra son empire. Demain, je l'espère, il ne sera pas plus permis de discuter la Constitution qu'il ne l'était au moment où le sénatus-consulte a été rendu.

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU *et quelques autres Sénateurs*. Très-bien! Très-bien!

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Il est nécessaire, il est temps que la Constitution soit à l'abri des atteintes directes ou indirectes qui la minent et affaiblissent son autorité.

L'Empereur, messieurs, a fait de larges concessions à la vie parlementaire; le Sénat s'associe à ses desseins; il pense avec le Souverain que, de quelques prospérités qu'ait été marqué le régime de l'autorité, le temps est venu de faire sa part à la liberté.

La liberté ne peut en France être traitée en ennemie. Après de grandes agitations politiques, la liberté, dont l'excès a fait le mal, a des sacrifices à subir, a des digues à supporter, mais il y a un moment où l'équilibre se rétablit. Dans un grand gouvernement et chez une grande nation, les deux

branches du problème gouvernemental, autorité, liberté, sont inséparables; c'est ce moment où le retour de la liberté était possible, que l'Empereur attendait et qu'il préparait, c'est ce moment qu'il a saisi, quand il lui a semblé que les excitations libérales correspondaient à un besoin exprimé par le pays. Le Sénat applaudit à la manifestation de sa volonté, il le suit dans la voie qu'il a tracée; mais le Sénat ne doit pas souffrir que par une sorte de surprise, on essaye de l'entraîner hors des limites qu'il a fixées.

La Constitution est notre point de ralliement, notre loi suprême, notre religion. Toute discussion publique qui tend à diminuer directement ou indirectement la confiance qu'on doit avoir dans ses dispositions est un mal. C'est ma conviction profonde, et voilà pourquoi j'insiste et je demande au Sénat de repousser par la question préalable l'amendement de M. Bonjean. (*Marques nombreuses d'approbation.*)

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. Bonjean.

M. LE PRÉSIDENT BONJEAN. Messieurs les Sénateurs, on éprouve toujours quelque embarras à parler dans sa propre cause; aussi laisserai-je à d'honorables amis, qui ont demandé la parole, le soin de répondre avec détail à M. le procureur général Delangle. Je veux seulement bien poser la question, car il est dans ma nature d'aimer les situations nettes.

Lorsque, dans la séance d'hier, par déférence pour le sentiment de plusieurs de nos collègues, et aussi pour éviter au Sénat une discussion de

question préalable, c'est-à-dire une querelle de procédure parlementaire, j'ai renoncé, non sans regret, à soutenir à cette tribune le troisième paragraphe de mon amendement, le seul qui, dans la commission, eût motivé, de la part d'une minorité, la proposition de la question préalable, je croyais, oui, je devais croire qu'au moyen de ce sacrifice la question préalable n'avait plus de raison d'être.— Cette concession ne paraît pas suffisante à M. le procureur général Delangle ; il lui faudrait un abandon complet.

Eh bien ! je ne veux pas, je ne puis pas, je ne dois pas lui donner cette satisfaction ; parce que ce serait manquer à mon devoir en même temps que mentir à mes convictions.

Je ne veux pas non plus le suivre dans la petite guerre qu'il me fait ; parce que, bien que ce ne soit pas son but, le résultat serait pour moi de disloquer et d'émietter, sur des incidents de procédure parlementaire, des raisonnements qui, pour ne pas trop perdre de leur valeur, ont besoin d'être présentés avec suite et méthode.

Aussi, messieurs, mon intention n'est nullement de discuter au fond le discours si habilement étudié de notre honorable collègue ; je viens seulement poser nettement la question.

Est-il convenable, est-il juste d'interdire, à cette tribune, la défense d'une proposition, alors que cette proposition a été longuement discutée, vivement critiquée dans le rapport de la commission lu à cette même tribune ?

M. le Rapporteur. Ce n'est pas celle-là.

M. le président Bonjean. Comment ! mon

amendement n'a pas été discuté, critiqué, assez sévèrement même, dans dix pages un quart de votre rapport !

M. le Rapporteur. C'est la partie de l'amendement que vous avez abandonnée.

M. le président Bonjean. Oui, c'est cette partie seulement qui, au sein de la commission, a soulevé, de la part d'une minorité, la proposition de la question préalable. J'avais donc droit de dire, il y a un instant, qu'en abandonnant cette portion de mon amendement, la question préalable n'avait plus de raison d'être. Donc aussi, en proposant la question préalable sur les deux premières parties, M. le procureur général Delangle n'est pas même l'organe de la minorité de la commission : il agit en son nom personnel et pour son compte ; et il est assurément dans son droit : je ne songe même pas à le lui contester.

Quoi qu'il en soit, je reviens à la question que l'interruption de M. Devienne ne m'a pas permis de compléter :

Convient-il d'inaugurer le régime de liberté que va ouvrir le sénatus-consulte, en étouffant la discussion par la question préalable proposée par M. le procureur général ? (*Mouvements divers.*)

Voilà, messieurs, la question : je la pose ; à vous de la résoudre, et non à moi partie intéressée.

M. le Rapporteur. Il y a une voie légale.

M. le président Bonjean. M. le rapporteur m'interrompt encore pour me dire : « Il y a une voie légale. »

Je le sais bien, mais ne dirait-on pas vraiment que c'est moi qui, spontanément et de ma seule autorité, ai provoqué tout ce qui se passe depuis un mois; ne dirait-on pas que c'est moi qui ai provoqué toute cette solennelle discussion?

Mais non, ce n'est pas moi; je n'ai rien provoqué : c'est le Gouvernement qui, un peu à l'improviste, est venu nous saisir d'un projet qui me semble très-bon, mais dont assurément je ne pouvais songer à prendre l'initiative.

Or, ce projet bouleverse, de fond en comble, les principes, les idées que nous étions habitués à considérer comme les bases fondamentales du régime actuel, et c'est moi qu'on accuse d'une audace téméraire!

Je dis que le projet bouleverse les bases mêmes de l'édifice politique sur lequel nous vivons depuis dix-huit ans et je le prouve, non par de vaines allégations, mais les textes à la main.

Voyons d'abord pour les *ministres*. Que dit le préambule de la Constitution? Je cite le texte :

« Étant responsable, il faut que son action soit *libre et sans entraves*. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais *qui ne forment plus un conseil responsable*, composé de membres *solidaires*, obstacle journalier à l'impulsion particulière du Chef de l'État, *expression d'une politique émanée des chambres*.... »

Eh bien! d'après le projet interprété par le rapport, les ministres seront *responsables devant les chambres*; ils formeront un *conseil*; ils seront *solidaires*; et seront, par conséquent, plus ou

moins *l'expression d'une politique émanée des chambres*.

Poursuivons, et remarquez que je vous présente ces textes sans aucun art, tels que je les trouve, à la suite l'un de l'autre, dans le préambule, sans chercher à les grouper, à les coordonner.

« Un Conseil d'État, désormais véritable conseil du Gouvernement, *premier rouage* de notre organisation nouvelle, réunion d'hommes pratiques *élaborant les projets de lois* dans des commissions spéciales, les discutant à huis-clos.... »

Ainsi le Conseil d'État était le *premier rouage;* c'était lui qui avait le *monopole de la préparation des lois*. L'aura-t- il à présent? Non, il ne sera plus qu'un simple conseil consultatif que l'on pourra consulter ou ne pas consulter; mais il n'aura plus mission spéciale d'*élaborer les lois*, puisque le Corps législatif en aura aussi l'initiative; il ne sera plus, tant s'en faut, le *premier rouage* de la Constitution.

Un peu plus loin le préambule continue:

« Le Corps législatif discute librement la loi, l'adopte ou la repousse, mais il n'y introduit pas, à l'improviste, de ces *amendements* qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif. A plus forte raison n'a-t-il pas cette *initiative* parlementaire qui était la source de si graves abus.... »

Tout ce système n'est-il pas absolument détruit par le projet de sénatus-consulte?

Est-ce que le Corps législatif n'aura pas l'*ini-*

tiative complète des lois? le droit absolu d'*amendement?*

Voyons un peu plus loin :

« La chambre n'étant plus *en présence des ministres*, et les projets de lois étant *soutenu par les orateurs du Conseil d'État*, le temps ne se perd pas en vaines *interpellations*.... »

M. le Rapporteur. Toutes ces propositions sont faites dans la forme voulue.

M. le président Bonjean. Qu'est-ce que tout cela est devenu?

Est-ce que les ministres ne seront pas désormais *en présence des chambres?* Est-ce que le temps ne se perdra pas en *vaines interpellations?* Et non-seulement le projet autorise tout cela, mais les ministres ne seront pas seulement en présence des chambres; ils pourront être *députés*, comme ils peuvent déjà être Sénateurs.

Terminons ces citations par ce qui touche le Sénat :

« Le Sénat n'est plus, comme la Chambre des pairs, le pâle reflet de la Chambre des députés, répétant à quelques jours d'intervalle la même discussion sur un autre ton. Il est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution; et c'est *uniquement* sous le rapport des *grands principes* sur lesquels repose notre société, qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au pouvoir exécutif. »

Maintenant, nous aurons le droit d'opposition,

non pas seulement pour cause d'*inconstitutionnalité* ou pour la violation des grands principes de 1789, nous l'aurons pour des raisons tirées du *fond* lui-même ; et, par exemple, si une loi d'hypothèque, qui certes n'a rien à démêler avec la Constitution et les principes de 1789, si une telle loi ou toute autre de nature analogue nous semble mauvaise, nous pourrons y proposer des *corrections* ou même la *rejeter*.

Sans pousser plus loin cette analyse, ne suis-je pas fondé à dire que tout ce qu'il y avait d'original, de fondamental dans la Constitution de 1852 est renversé ou tout au moins bien profondément remanié et refondu par le sénatus-consulte? Eh bien! dans ce remaniement général, — que je ne blâme pas, il s'en faut de beaucoup, — j'ai cru apercevoir des lacunes, un défaut d'équilibre entre les diverses parties du nouvel édifice, et j'ai voulu les corriger, autant que ma faiblesse me le pouvait permettre ; et en cela j'ai cru, je crois encore n'avoir fait qu'un usage légitime de mon droit d'amendement.

Qu'est-ce donc, en effet, qu'un *amendement?* Mais le mot lui-même le dit : *amender*, c'est *corriger*, *améliorer*, *compléter*. Je me suis donc efforcé, non pas peut-être avec succès, mais au moins avec une bonne volonté très-supérieure à mes forces réelles, je me suis appliqué à chercher les moyens de compléter, d'améliorer, et j'ai proposé un *amendement*.

Que cet amendement soit bon ou mauvais, ce n'est pas la question à examiner en ce moment, puisque nous en sommes encore à la question préalable ; mais, en le présentant, j'étais dans mon

droit d'amender; je n'en ai pas douté un seul instant, et je le crois encore fermement.

En voilà bien plus que je ne comptais en dire, messieurs les Sénateurs; car, en prenant la parole, je voulais seulement poser la question que j'ai formulée en commençant.

Ah! que j'aurais à dire encore, si je voulais relever toutes les hérésies de droit que je m'étonne d'avoir entendues sortir de la bouche d'un jurisconsulte aussi distingué que l'honorable procureur général à la Cour de cassation!

Il nous a dit, par exemple, que, d'après la Constitution, le Sénat est *absolument en dehors du pouvoir législatif.*

Le savant procureur général n'a donc pas lu l'article 4, qui dit expressément:

« La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. »

M. Ferdinand Barrot. Dans des conditions définies.

M. le président Bonjean. Ainsi, dans l'exercice du pouvoir législatif, nous venons même avant le Corps législatif. (*Interruptions.*)

Attendez! Est-ce là un texte nouveau dont le sens ne soit pas fixé, un texte sur le sens duquel on puisse équivoquer? Non, non. C'est une formule qui n'est pas seulement française, elle est européenne; vous la trouverez dans toutes les constitutions qui régissent les peuples de l'Europe. Mais, pour ne citer que les constitutions en langue française, c'est l'article 15 de la Charte de 1814,

l'article 14 de celle de 1830, l'article 2 de l'acte additionnel de 1815; c'est l'article 26 de la constitution belge; vous la trouverez, je le répète, dans toutes les constitutions et dans toutes les langues d'Europe, en Allemagne, en Italie, comme en Espagne et en Portugal.

Cette formule a donc un sens précis, un sens invariablement fixé par l'usage européen. Quand on dit que la puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif, cela veut dire que chacun de ces trois pouvoirs contribue à la formation de la loi; qu'il y contribue, non pas par un *veto* stérile et négatif, mais comme dans tous les pays régis constitutionnellement, par une participation *active et directe*, une participation *égale pour les deux Chambres*.

Ne vous payez donc pas de mots, messieurs les Sénateurs, voyez le fond des choses.

Je n'entends pas, toutefois, nier que le texte si formel de l'article 4 de la Constitution de 1852 ne puisse être en désaccord avec d'autres articles de la Constitution de 1852 o ude son préambule. La Constitution de 1852 fut rédigée sous l'empire de graves préoccupations qui expliquent et justifient quelques incohérences dans la rédaction. Il y a des propositions qui ne sont pas faciles à concilier, et notamment l'article 4 avec le passage du préambule cité par M. le procureur général Delangle. Évidemment, ce n'est pas la même plume qui a écrit ces deux dispositions.

Je n'insisterai pas davantage; car, comme je le disais en commençant, je me proposais seulement de poser la question; et je regrette que les interruptions de M. le Rapporteur m'aient en-

traîné sur un terrain que je m'étais promis de ne pas aborder.

Or, cette question, je le répète, est celle de savoir si le Sénat, après avoir entendu le rapport qui discute mon amendement, peut équitablement m'interdire le droit de le défendre à cette tribune. C'est là une question de justice et de bonne foi, sur laquelle je n'ai rien à dire, m'en remettant parfaitement à l'équité du Sénat.

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. de La Guéronnière.

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. La question que vient de soulever M. Delangle est très-grave; elle touche tout à la fois aux droits du Sénat et à la liberté de discussion dans cette assemblée; elle présente un intérêt politique d'une incontestable portée; elle mérite le plus sérieux examen.

L'honorable M. Delangle et moi, et c'est là ce qui fait le péril et, j'ose dire l'honneur de ma situation, nous nous retrouvons ici dans les conditions où nous étions à la commission.

M. le procureur général Delangle a soutenu la question préalable. Je l'ai combattue; la majorité s'est prononcée contre la proposition de mon honorable contradicteur, elle a adopté l'opinion que j'ai soutenue.

J'espère, messieurs, que le Sénat ne sera pas moins libéral que la commission, et qu'il ne voudra pas restreindre son propre pouvoir.

D'abord, M. le procureur général Delangle a qualifié devant vous la question préalable de telle sorte qu'il a pu vous faire sentir toute la gravité de la solution qu'il vous demande. La question

préalable, c'est une forme sommaire d'exécution, qui est très-rarement employée dans les assemblées. (*Réclamations.*) C'est à peine si, dans celle ci, elle a été quelquefois appliquée aux pétitions ridicules ou violentes qui ne méritaient pas d'être discutées; et encore, vous avez un tel respect pour le droit de pétition que ce n'est que dans les circonstances extrêmes que vous avez eu recours à ce moyen également extrême.

La question préalable est un procédé pour fermer notre porte aux opinions qui ne sont pas dignes de se produire ici. (*Nouvelles dénégations.*)

Comment non, messieurs, je maintiens que la question préalable est un moyen fourni par le règlement pour refuser à une opinion qui n'a pas le droit d'être entendue l'accès de cette tribune.... (*Mouvements divers.*)

Plusieurs Sénateurs. C'est cela! C'est cela!

M. Lacaze. Cette formule est irréprochable.

M. le vicomte de La Guéronnière. Eh bien! messieurs, il y a un premier sentiment dont je ne puis me défendre, quand je considère la qualité et la compétence de celui de nos honorables collègues auquel on propose d'appliquer la question préalable.... (*Rumeurs et protestations.*)

Voix diverses. Il ne s'agit pas de la personne de M. Bonjean. — C'est à la question, ce n'est pas à la personne.

M. le vicomte de La Guéronnière. Messieurs, vos rumeurs confirment le sentiment qui m'inspirait ce que j'avais l'honneur de vous dire, car

certainement, elles sont un hommage rendu à la compétence de l'honorable collègue dont la proposition est en ce moment sur la sellette. (*Légères rumeurs*)

En vérité, il faut toute l'autorité qui appartient à M. le procureur général Delangle, pour qu'il ait pu se croire autorisé à rappeler au respect du droit constitutionnel l'un de ses plus savants collègues de la Cour de cassation, M. le président Bonjean. (*Nouvelles rumeurs.*)

Mais, messieurs, véritablement, je m'étonne des impressions que j'excite ; je le demande à ceux qui m'interrompent, si l'un d'eux était l'objet d'une proposition de question préalable, est-ce qu'il n'en serait pas blessé ? est-ce qu'il accepterait avec satisfaction d'être signalé comme un réfractaire du droit ? (*Agitation.*) Mais, puisque les impressions de quelques-uns de vous m'autorisent à insister sur ce sentiment, je l'affirme avec une ferme conviction, je le crois très-sérieux et très-légitime.

Je me souviens fort bien qu'une fois, à cette tribune, un rapport qui devait être présenté par moi a été l'objet d'une demande de question préalable, et, par une coïncidence étrange, c'était M. le procureur général Delangle qui la proposait. (*Mouvement.*) La proposition me sembla désagréable et mal fondée; je l'ai repoussée; j'ai défendu mon droit, ma dignité, et je l'ai fait respecter. Le Sénat m'a donné raison....

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Je vous demande pardon, le Sénat a prononcé la question préalable.

M. VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. Permettez, s'il l'avait prononcé, il aurait fait respecter sa décision, et la preuve que la question préalable n'a pas été prononcée, c'est que j'ai lu dans son entier le rapport que j'étais chargé de présenter au nom d'une commission de pétitions; car, le droit que j'exerçais, ce n'était pas mon droit personnel, c'était le droit d'une commission du Sénat qui avait délibéré sur une pétition constitutionnelle et qui avait décidé que le rapport serait présenté.

M. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DELANGLE. Et la question préalable a été votée.

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. Après la lecture de mon rapport. Aujourd'hui, c'est au tour de M. Bonjean. Je défends son droit comme j'ai défendu le mien, ou, pour mieux dire, c'est votre droit que je soutiens, et quand un orateur vient remplir ici ce devoir, il mérite le respect de ses collègues. (*Mouvements divers.*)

M. LE BARON BRENIER. Personne ne vous le refuse.

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. C'en est assez sur ce point. Maintenant, avant d'arriver au fond de la question, qu'il me soit permis de présenter encore une considération. Je dirai à M. le procureur général Delangle : « Il est trop tard pour présenter cette proposition; il est trop tard! » M. le président Bonjean rappelait tout à l'heure que la question n'était plus intacte, et il avait raison. Le rapport désavoue d'avance les paroles prononcées par M. le procureur général Delangle à cette tribune quand il vous a dit : « Je demande qu'il ne reste plus aucune trace de la proposition

qui vous a été faite par M. Bonjean. » Mais, messieurs, il en reste une trace bien considérable, puisque le rapport ne peut être déchiré : la commission a reçu l'amendement ; elle a entendu son auteur : le rapporteur l'a discuté, et très-bien discuté, et vous voulez le supprimer ? Oui, il est trop tard !

Mais il n'est pas seulement trop tard à cause du rapport, il est trop tard aussi à cause de la discussion générale que vous avez entendue ici.

Le pouvoir constituant du Sénat n'a pas été ménagé ; il a été l'objet d'une redoutable controverse. A ce moment-là vous êtes-vous levé pour demander la question préalable ? non. Vous êtes-vous levé pour faire interdire la parole à S. A. I. le Prince Napoléon ? et comment, après avoir écouté silencieusement cette parole éloquente qui soutenait par anticipation l'amendement de M. Bonjean et qui condamnait le droit que vous invoquez, venez-vous aujourd'hui lui interdire ce que vous acceptez d'un orateur dont la parole devait d'autant plus émouvoir qu'elle tombait de plus haut ? (*Mouvement.*)

Il est trop tard. Vous venez élever une digue quand le torrent a passé ; à quoi peut servir votre digue ?

M. DE MAUPAS. Très-bien !

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. Quel serait donc aujourd'hui l'effet produit par votre proposition ? Ce serait de supprimer la contradiction. Vous avez entendu l'attaque, vous voulez supprimer la défense. (*Dénégations.*) Voilà le rôle que vous feriez au Sénat. Assurément, ce n'est pas

l'intention de mon éminent collègue, et j'éprouve dans ce moment-ci un profond regret de contredire des opinions qui s'inspirent d'un sentiment aussi élevé que le respect du droit. Mais le droit, chacun l'interprète suivant sa conscience et sa raison.

Maintenant, messieurs, j'arrive au fond de la question. M. le procureur général l'a posée avec une ferme conviction, je lui répondrai avec une conviction aussi entière, aussi sincère.

M. le procureur général Delangle vous a dit : la proposition de M. Bonjean est contraire à l'une des bases du plébiscite.

Il faudrait bien s'entendre sur ce point. Que reste-t-il de la Constitution de 1852 ? On a dit qu'il n'en restait pas grand'chose : je crois qu'il en reste plus que les uns ne le pensent et moins que les autres le prétendent. Il en reste l'Empereur et le suffrage universel; (*Mouvement.*) deux grandes forces qui ont exercé l'une sur l'autre une attraction salutaire et décisive; l'une sortie du droit social dans ce qu'il a de plus absolu et de plus redoutable; l'autre créée par l'histoire et qui deux fois s'est retrouvée dans les crises de la révolution pour la calmer, la diriger, la contenir, la satisfaire et faire passer dans nos mœurs et nos institutions ce qu'elle a de vrai, de juste et de civilisateur !

Plusieurs Sénateurs. Très-bien ! Très-bien !

M. le vicomte de La Guéronnière. Il reste encore de grands pouvoirs publics placés par la volonté du peuple autour du trône, comme des contre-poids ou comme des auxiliaires de son auto-

rité : le Sénat, le Corps législatif, le Conseil d'État. Voilà ce qui en reste, ce sont les bases mêmes de la Constitution. Je reconnais qu'elles sont intactes, et elles doivent l'être; c'est notre garantie, c'est la garantie de la paix dans la société et de la puissance du pays. (*Marques d'assentiment.*)

Mais, est-ce que le plébiscite a organisé, déterminé, réglé les principes qu'il a posés? Ah! oui, pour l'Empereur, il est au-dessus de toutes les discussions, de toutes les modifications, de toutes les mobilités. Voilà son caractère.

C'est vrai encore pour le suffrage universel. Ici le principe est absolu, le suffrage universel direct.

Voilà la base et le couronnement. La base, c'est la souveraineté nationale; le couronnement, c'est l'Empereur, le Chef de la nation, le délégué de sa volonté. Tout cela est formel, absolu, incontestable et incontesté; c'est ce que nous devons respecter et que nous saurions faire respecter au besoin, si c'était nécessaire.

Mais, messieurs, le Sénat, le Corps législatif, le Conseil d'État, est-ce que par hasard leurs attributions sont définies dans le plébiscite? Non; leur principe seulement est posé.

Le Sénat, pouvoir pondérateur, gardien de la Constitution, le Corps législatif votant les lois et l'impôt, le Conseil d'État auxiliaire actif des droits de la Couronne et contrôleur vigilant de ses décisions.

M. Suin. Je demande la parole.

M. le vicomte de La Guéronnière. Dans ce plan, vous apercevez tout de suite la différence que le

plébiscite lui-même établit entre ce qui est d'ordre fondamental et ce qui est d'ordre réglementaire, entre l'Empereur et le suffrage universel, incommutables par la nature de leurs droits, et le Sénat, le Corps législatif, le Conseil d'État qui sont institués fondamentalement, mais qui doivent être organisés, qui peuvent être modifiés et transformés.

C'est ce qui est arrivé. Est-ce que le Sénat de 1869 ressemble par hasard au Sénat de 1852? Est-ce qu'il ne va pas recevoir des développements nouveaux par l'application du sénatus-consulte? Est-ce que le Corps législatif n'a pas reçu des extensions immenses de pouvoir? Est-ce que le Conseil d'État a les mêmes attributions? Non, ces institutions fondamentales, dont le principe était posé par le plébiscite, ont été soumis à ces changements nécessités par le progrès des mœurs publiques et le cours naturel des choses : voilà la vérité.

M. Delangle disait tout à l'heure que le plébiscite avait défini les attributions des grands pouvoirs publics, qu'il avait enfermé le Sénat dans le pouvoir constituant et le Corps législatif dans le vote de l'impôt et des lois.

Eh bien! messieurs, ces attributions ne sont pas si nettement définies qu'elles n'aient pu être profondément modifiées.

A mesure que la liberté parlementaire a grandi, le pouvoir du Sénat s'est développé dans le sens des attributions législatives. Sous l'empire de la Constitution de 1852, il n'avait d'autre droit que celui de refuser les lois pour cause d'inconstitutionnalité. Le sénatus-consulte de 1866 lui a permis de les examiner, de les discuter, d'y proposer

des améliorations, de les renvoyer à une seconde délibération.

N'était-ce pas là un véritable élément de pouvoir législatif? Oui, messieurs, et cela est si vrai qu'à cette époque on nous a accusés de sortir de notre rôle et d'empiéter sur un domaine qui nous était fermé.

Un Sénateur. Oui, cela est vrai, cette opinion a été exprimée.

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. Cette opinion n'était pas la mienne, je l'ai combattue à cette tribune, et le Sénat ne l'a pas partagée puisqu'il a voté le sénatus-consulte.

Aujourd'hui, vous faites un pas de plus dans cette voie : le sénatus-consulte vous attribue une part plus large dans la confection des lois. Est-ce le dernier pas? Est-ce que vous n'en ferez pas d'autres? (*Interruption.*)

Est-ce que cette prévision n'est pas dans beaucoup d'esprits? Est-ce qu'en 1866, M. Boinvilliers n'a pas soutenu, devant le Sénat attentif et bienveillant, la nécessité de rétablir la Chambre des pairs ? Est-ce que, dans quelques instants peut-être, cette opinion ne sera pas défendue à la tribune? Est-ce qu'elle ne l'a pas été déjà avec une haute éloquence par le Prince Napoléon ? Si grande que soit la vigilance de M. Delangle, je doute qu'il soit en mesure de réprimer ces infractions, et si dure que soit la question préalable, elle serait inefficace pour étouffer la liberté de la tribune.

Donc, pour me résumer sur ce point, je puis dire que le Sénat a reçu, de la Constitution même de 1852, une part du pouvoir législatif, et la preuve

en est dans l'article 4 de cette Constitution invoqué tout à l'heure par M. le président Bonjean, et qui porte ceci : « La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. » C'est cette disposition qui s'est successivement développée, et qui, après avoir produit le régime consacré par le sénatus-consulte de 1866, aboutit aujourd'hui à l'article 5 du projet de sénatus-consulte.

Si cet article est adopté, le Sénat va avoir le droit considérable d'indiquer les améliorations dont une loi lui paraîtra susceptible : il pourra suspendre pendant une année la promulgation, et même la refuser sans résolution motivée. N'est-ce pas là, messieurs, je vous le demande, le droit d'amendement avec le refus de la promulgation comme sanction? N'est-ce pas là une participation effective du Sénat au pouvoir législatif? N'est-ce pas là l'exercice de son pouvoir pondérateur s'appliquant non-seulement à la vérification du caractère constitutionnel de la loi, mais aussi à son amélioration de détail?

Donc, l'argumentation de M. le procureur général Delangle tombe devant l'analyse de notre droit constitutionnel. Quand il enferme l'organisation du Sénat, celle du Corps législatif dans le cadre absolu du plébiscite, suivant moi il se trompe; il méconnaît le caractère essentiellement progressif de ces grandes institutions placées autour de la Couronne pour la protéger, la défendre, suivant les nécessités, les circonstances et les exigences de l'opinion publique.

Plusieurs Sénateurs. Très-bien ! Très-bien !

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. Maintenant, messieurs, j'arrive à la question réglementaire. M. le procureur général Delangle s'est efforcé d'établir que l'initiative des Sénateurs était soumise, pour les réformes constitutionnelles, à des procédés exceptionnels ayant pour but de garantir la prudence et la maturité de nos délibérations; M. le procureur général a ajouté que la proposition de M. Bonjean n'était pas un amendement; il la considère comme un contre-projet de sénatus-consulte; il la condamne aux lenteurs des formalités prescrites par le règlement; il lui conteste le droit d'être exposée à cette tribune.

Eh bien! messieurs, sur ce point encore je ne puis être d'accord avec mon éminent contradicteur.

Qu'est-ce que le sénatus-consulte? Est-ce un sénatus-consulte spécial, sur un objet déterminé, ayant pour but d'apporter une modification sur un point constitutionnel?

Non, ce sénatus-consulte qui vous est soumis, est un projet de refonte de la Constitution, ce n'est pas la Constitution renversée; c'est la Constitution transformée.

Jamais le pouvoir constituant du Sénat n'a été élevé à une pareille hauteur; jamais le terrain de son initiative n'a été plus large.

Comme le disait hier mon honorable ami, M. de Maupas, « pour bien apprécier le sénatus-consulte, il faut voir non pas seulement ce qu'il donne, mais ce qu'il supprime. »

Il supprime tout un ensemble de disposition représentant des pratiques de gouvernement et un mécanisme constitutionnel qui vont cesser d'exister; il institue un nouveau régime.

Est-ce que le vaste plan de ces grandes réformes ne touche pas à l'harmonie et à l'unité de la Constitution? Est-ce que dans ce qui va rester des institutions de 1852, il n'est pas des points qui pourront être en désaccord avec les institutions nouvelles?

On peut le penser. M. Bonjean, en se plaçant en face de l'article 5 sur les attributions du Sénat, a pu se demander si elles étaient en rapport avec son organisation. Il a voulu un instant toucher à cette organisation, et puis il a renoncé à cette partie de son amendement. Je crois qu'il a bien fait; mais en droit, je soutiens que le sénatus-consulte dont nous sommes saisis l'autorisait à porter ses investigations sur ce point.

Maintenant, ce qui reste de l'amendement de M. Bonjean s'applique au partage du pouvoir législatif et du pouvoir constituant entre les deux grandes assemblées du pays. Ce n'est pas un nouveau projet que M. Bonjean présente, c'est une extension qu'il croit donner à l'article 5 en restant dans les limites du pouvoir constituant, que nous sommes appelés à exercer en ce moment.

Messieurs, la question de savoir si le pouvoir constituant doit être partagé entre le Sénat et le Corps législatif n'est pas celle qui nous occupe en ce moment, nous la discuterons tout à l'heure.... si vous laissez discuter.

Mais, en me renfermant dans la thèse que je soutiens ici, je déclare que la sauvegarde du pouvoir constituant du Sénat n'est pas dans ces défiances qui interdisaient à la discussion de s'en approcher; je crois au contraire qu'il doit gagner à être discuté. (*Mouvements divers.*) Il se défend

par ses œuvres; il se défend par le sénatus-consulte sur lequel vous délibérez en ce moment et qui va recevoir de votre sanction le caractère d'une grande institution du pays. (*Très-bien! Très-bien!*)

Oui, messieurs, ceux qui attaquent le pouvoir constituant du Sénat se trompent étrangement, car ils attaquent l'instrument même de l'extension de la liberté constitutionnelle dans notre pays. (*Nouveau mouvement d'adhésion.*)

Et si cet instrument n'avait pas existé, on peut se demander si les grandes réformes que nous avons vues se développer eussent été plus facilement accomplies.

Cela m'amène aux considérations politiques qui me paraissent décisives et par lesquelles je veux terminer ces trop longues observations. (*Non! Non! Parlez!*) Le plus sûr moyen de compromettre le Sénat, ce serait de supprimer nous-mêmes ce qui est la garantie de son indépendance.

Oui, plus que jamais, il est nécessaire que le Sénat devienne un grand pouvoir politique; mais alors qu'il ne s'enferme pas dans l'interprétation étroite de son règlement, qu'il n'excite pas les défiances de ceux qui, à tort, le croient voué à la politique de résistance et de réaction, qu'il pèse sa responsabilité, qu'il agrandisse son initiative, qu'il n'amoindrisse pas son pouvoir. (*Très-bien! Très-bien!*) Ce qu'il faut surtout, c'est que le Sénat ne s'isole pas de l'opinion publique : nous sommes à une époque où, pour se faire écouter, il faut entendre ce qui se passe ailleurs. (*Interruption.*)

Les questions de droit constitutionnel ont été

posées au Corps législatif. Est-ce que le Gouvernement s'est réfugié derrière la question préalable? Le règlement l'y autorisait ; le bon sens et la prévoyance devaient l'en détourner. Non, on ne propose pas la question préalable contre ce qui est l'opinion du pays et l'intérêt évident du Gouvernement. (*Mouvement; réclamations.*)

Les questions constitutionnelles ont été posées même dans quelques conseils généraux.

Une voix. C'est à tort! (*Bruit.*)

M. LE VICOMTE DE LA GUÉRONNIÈRE. A tort ou à raison, M. le ministre de l'intérieur n'a pas brisé ces délibérations, et il a fait preuve en cela de modération et d'esprit politique.

Enfin, messieurs, la presse elle-même discute librement toutes les questions. Est-ce que vous allez faire des procès à la presse? Est-ce que vous pourriez les conseiller? Est-ce que vous appliquerez le sénatus-consulte de 1866 à ces publicistes qui attachent leur esprit à ces grands problèmes? (*Interruption.*)

Messieurs, quand des questions de cet ordre sont discutées partout, on ne peut pas les étouffer à cette tribune. Le Sénat ne doit pas restreindre l'exercice de son droit. Au point de vue constitutionnel, cette restriction est inadmissible; au point de vue politique, elle serait injustifiable. Je la repousse. (*Marques d'approbation accompagnées d'une certaine agitation.*)

Plusieurs Sénateurs. Aux voix! Aux voix!

M. LE PRÉSIDENT. M. Le Verrier a demandé la parole.

M. Le Verrier. Oui, monsieur le Président.

M. le Président. Je sais que vous avez demandé la parole après M. le vicomte de La Guéronnière, mais je voulais vous demander si c'est pour conclure dans le même sens.

M. Le Verrier. Je désire combattre la question préalable.

M. le Président. Il me paraît logique alors d'entendre un orateur qui la soutienne. M. Suin a la parole.

M. Suin. Je cède mon tour à M. le procureur général Delangle.

M. le procureur général Delangle. M. de La Guéronnière a raison, il ne faut pas qu'il reste d'équivoque dans les esprits, il faut qu'il soit décidé si le droit dont je réclame l'application est écrit dans la Constitution, s'il est obligatoire, ou si, comme paraît le penser l'honorable orateur, ce n'est à l'heure qu'il est qu'une simple illusion. Que le texte soit positif, impérieux, personne au fond ne le conteste. Mais, on essaye d'établir que des faits accomplis résulte la conséquence qu'on en peut négliger l'application. Négliger les dispositions qui prohibent de discuter la Constitution! La prétention est étrange assurément. Un tel argument n'a pas besoin de réfutation, il tombe de lui-même.

Qu'on dise, comme M. Bonjean, qu'en définitive, il n'a fait qu'user de son droit ou qu'il n'a pas blessé la Constitution, soit; je puis admettre ce genre d'explication, sauf à en vérifier la solidité.

Mais n'est-il pas certain, et n'apparaît-il point à tous les yeux, qu'à la place de l'institution existante, c'est-à-dire d'un Sénat modérateur, pondérateur, ayant le pouvoir constituant, la proposition, si elle était adoptée, introduirait dans la Constitution, sous le nom de Sénat, un corps purement législatif?

N'est-il point certain et visible à tous les yeux qu'en ce faisant, vous déchirez le plébiscite de 1852, c'est-à-dire une des colonnes fondamentales de l'édifice élevé à cette époque? N'est-il pas manifeste, enfin, que si le Sénat a sa base dans le plébiscite, ce n'est qu'à la nation dans ses comices qu'il appartiendrait d'en modifier et l'organisation et les attributions?

Que faites-vous donc en éludant ainsi les précautions de la loi, sinon un acte caractérisé d'usurpation, sinon une infraction essentielle à la Constitution?

N'est-ce donc point au profit de l'Empire une force considérable que ce pouvoir constituant concentré dans les mains du Sénat? Et n'est-ce point un danger réel que d'en conférer une part à un corps où peuvent se rencontrer d'ardentes passions?

N'est-ce point renverser la barrière qui pouvait contenir les mauvais desseins?

Ne dites pas que de ces innovations il ne résulterait pas une perturbation radicale de la Constitution.

Non, vous ne trouverez personne d'assez crédule pour imaginer qu'en effet, quand on aura substitué une Chambre des pairs au Sénat impérial, on aura non pas seulement rétabli ou créé

des choses politiquement d'égale valeur, mais que la situation en sera améliorée.

Il ne faut pas se lasser de le répéter, car là est le nœud de l'affaire. En ne remplissant pas les formalités auxquelles s'était subordonné l'exercice de son droit spécial, en éludant les précautions de la loi, l'auteur de la proposition a encouru la question préalable, il ne peut échapper à son application.

M. le président Bonjean. L'expression est bien dure : je ne me joue pas de la loi, je respecte la loi aussi bien que vous, monsieur le procureur général.

M. le procureur général Delangle. Mais, a-t-on objecté, la question préalable a l'inconvénient de supprimer la contradiction ! Eh ! vraiment, il est des contradictions qu'il est bon de supprimer. La question est-elle donc de savoir si cela plaît ou blesse ? Ce qui importe, c'est de s'assurer si la Constitution l'ordonne, car, si elle ordonne, il n'y a pas de conscience qui puisse se montrer rebelle à ses prescriptions.

M. Hubert-Delisle. Je demande la parole.

M. le procureur général Delangle. Il n'est permis à personne de lutter contre les volontés de la loi. En édictant la question préalable, le législateur a eu recours au moyen le plus naturel et le plus efficace pour arrêter le développement et la publicité des faits, des théories et des doctrines dont il juge la divulgation dangereuse. La chose est bonne à maintenir dans l'occasion.

M. de La Guéronnière a rappelé une lutte engagée entre nous, dans la session de 1866. Il ne s'en est pas exactement rappelé les détails. Il était rapporteur d'une pétition par laquelle un citoyen demandait que le Corps législatif fût investi du droit de recevoir des pétitions, de les apprécier comme le Sénat. C'était la violation expresse d'un article de la Constitution.

Au moment où M. de La Guéronnière s'apprêtait à lire son rapport, je demandai la question préalable. Je fus écouté, non sans faveur, par le Sénat. Mais il y avait dans le texte une obscurité; le texte ne tranchait pas nettement la question de savoir si le vote de la question préalable devait précéder ou suivre la lecture du rapport. Le Président, M. Troplong, estima qu'il fallait avant tout que le rapport fût lu; il n'y avait pas de résistance à opposer. La lecture eut lieu. Mais immédiatement après, la question préalable fut prononcée. Le Gouvernement avait suivi ce débat; il avait été frappé du danger de laisser lire des rapports qui pouvaient porter une atteinte directe ou indirecte aux institutions du pays, et c'est là l'origine du sénatus-consulte de 1866 qui déclara que la question préalable pourrait être proposée et prononcée sans que le débat fût entamé.

Je n'ai plus qu'un mot à dire.

« Vous arrivez trop tard, me dit M. de La Guéronnière; la question n'est plus entière, elle a été décidée par la commission. »

Elle aurait été, en effet, décidée explicitement, que ceci ne pourrait porter aucun préjudice au droit que j'ai revendiqué.

On comprend qu'une commission à laquelle un amendement est apporté ne s'arme point de sévérité, et que, par un sentiment de bienveillance, quoiqu'elle pût, quoiqu'elle dût peut-être en arrêter le développement, elle le tolère; et c'est ce qui est arrivé dans l'espèce. Mais quand la commission a fait son travail, et que l'affaire revient devant l'assemblée, comment se couvrirait-on d'une condescendance, qui ne peut rien avoir que de provisoire, pour échapper aux revendications du droit? Comment les prérogatives que l'assemblée n'aliène pas, qu'elle ne peut aliéner, lui seraient-elles ravies? Comment ne pourrait-elle satisfaire au premier de ses devoirs, de respecter et de faire respecter la loi?

Mais pourquoi la question préalable, invoquée par la minorité, n'a-t-elle point été accueillie? Le rapport l'exprime : c'est qu'il a semblé à la majorité « que telle était l'importance des questions soulevées par la proposition du Gouvernement, et celle des modifications introduites dans l'autorité du Sénat, qu'il était admissible qu'on pût, *par une extension spéciale*, examiner sa composition. »

Vous entendez! C'est par exception que la discussion a été autorisée! C'est par tolérance! Tous les droits ont donc été réservés, et, au jour solennel de la discussion générale, ils revivent entiers. Aucun préjugé n'en peut diminuer l'autorité.

Messieurs, c'est une question grave et de grande conséquence qui s'agite en ce moment devant vous. C'est le sort de la Constitution qui se débat. Laissez-moi répéter ce que j'ai dit, que la question préalable écartée, l'organisation et la com-

position du Sénat tombent dans le domaine de la polémique, et je n'ai pas besoin d'insister sur les périls d'une controverse qui s'anime et s'aigrit en se prolongeant.

Que faire pour y mettre un terme? S'adresser aux tribunaux de répression? Mais que pourront les tribunaux, quand aux poursuites on opposera que le Sénat a donné libre cours à la discussion de la question, sans doute parce que ce n'était pas une matière interdite au contrôle de la presse?

M. le vicomte de La Guéronnière. Mais ce n'est pas du tout la même chose!

M. le procureur général Delangle. C'est à la prudence du Sénat de prévenir de tels inconvénients.

M. le Président. La parole est à M. Le Verrier. (*Aux voix! Aux voix! — Parlez! Parlez!*)

M. le général baron Renault. Pourquoi n'entendrait-on pas M. Le Verrier?

M. Le Verrier. Félicitons-nous, messieurs, de ce que de simples questions de forme donnent place à des développements si éloquents. Pour moi, je dois réclamer du Sénat toute son indulgence. Si je me suis laissé aller à demander la parole, c'est uniquement pour expliquer avec simplicité quels sont les doutes qu'ont laissé dans mon esprit le discours étudié de M. Delangle et la réplique qu'il a faite à M. Bonjean et à M. de La Guéronnière. Je pense que le Sénat voudra permettre qu'en présence de ces magnifiques études qui élu-

cidaient tous les points des grandes questions que nous agitons, ceux d'entre nous qui, à un moment donné, désireraient faire connaître l'impression qu'a produite sur eux la discussion, puissent le faire dans les termes les plus simples.

Je suivrai pas à pas et rapidement l'honorable M. Delangle, qui a commencé par nous lire un grand nombre des articles de la Constitution, pour nous avertir que nous étions chargés de la garder, que si l'on y pouvait faire des modifications, c'était dans des formes prescrites par la loi elle-même, soit en ce qui concerne le Gouvernement, soit en ce qui concerne les Sénateurs. Il n'est que temps pour le Sénat, a conclu M. Delangle, de remplir son devoir!

Ah! oui, messieurs, je le reconnais, il serait grand temps de défendre la Constitution, et je crains même qu'il ne soit un peu tard pour le faire avec succès; la discussion des changements qu'on y introduit me paraît bien avancée pour croire que ce simple argument de la nécessité de respecter la loi fondamentale suffira pour nous empêcher d'examiner tous les termes de la question et les meilleures conditions de l'œuvre que nous poursuivons.

Je n'aurais pas demandé la parole si nous n'avions eu devant nous qu'un tel argument qui ne me paraît pas suffisant. Je ne m'inquiète pas davantage de cette autre objection produite par M. Delangle dans sa réplique, quand il a dit que nous allions donner carrière aux journaux en leur permettant ainsi de s'occuper de cette partie de la question qui, suivant lui, n'avait pas été posée. Je dis, suivant lui, car je ne me suis pas aperçu de cette

réserve des organes de la presse, et il me semble que, de tous côtés, on a discuté sans obstacle la question de savoir si le Sénat devait prendre une part du pouvoir législatif.

Les circonstances sont exceptionnelles. Est-ce qu'il peut s'agir, en ce moment, d'arrêter le Sénat dans l'examen qu'il fait du pacte fondamental? Je me souviens qu'un de nos collègues, qui ne passe pas pour favoriser les discussions déréglées, disait au Sénat qu'il n'avait pas voulu faire en ce moment une proposition relative à l'exécution de la loi qui défend de discuter la Constitution, parce qu'il entendait que les organes de la presse eussent toute liberté pour le présent. J'aime mieux, quant à moi, cette théorie, cette pratique du moment, que les restrictions de l'honorable M. Delangle.

Entrant toutefois dans la question, M. Delangle rappelle les paroles de l'auguste auteur de la Constitution, et nous fait remarquer que l'Empereur a exposé dans le préambule que le Sénat, constitué comme il l'était par la loi de 1852, n'aurait aucune ressemblance avec la Chambre des pairs et n'en serait point un pâle reflet. M. Delangle a omis de faire remarquer en même temps que l'Empereur s'était aussi expliqué sur diverses autres conditions dont cependant on demande aujourd'hui la modification. La citation des premiers passages par M. Delangle devait infailliblement amener la citation des derniers passages par M. Bonjean, et ainsi M. Delangle s'est trouvé réfuté par le texte même qu'il avait tronqué. Mais j'aurais voulu que l'honorable M. Bonjean, à son tour, complétât la pensée qui se dégage de la lecture de ces grandes pages de notre histoire politi-

que. Lorsqu'on cite l'Empereur, lorsqu'on invoque son autorité, il me semble qu'il faut être complet. L'Empereur a pris soin lui-même de dire que ses opinions inscrites dans le préambule de la Constitution n'étaient pas absolues, mais bien relatives aux époques et aux circonstances, que les institutions se perfectionneraient, que les détails eux-mêmes pourraient éprouver des changements considérables.

Eh bien! ne sommes-nous pas dans cette situation prévue par le législateur de 1852? A l'époque où l'Empereur parlait du Sénat, dans les termes qu'on a rappelés, est-ce que le Corps législatif était investi des priviléges qu'il va recevoir, avait-il l'initiative des lois? Est-ce que le Conseil d'État n'avait pas, au contraire, des priviléges qu'il perd aujourd'hui, et des garanties qui vont cesser d'exister? Il ne serait donc pas surprenant que dans le vote des lois des modifications fussent introduites en ce qui concerne le Sénat : il n'y a rien là de contraire à ce que l'auguste auteur de la Constitution a écrit en 1852. (*Aux voix! Aux voix!*)

Mais, dit encore M. Delangle, il faut défendre le pouvoir constituant du Sénat, il faut en finir une fois pour toutes! Je ne sais pas si nous pouvons nous faire l'illusion que nous en finirons une fois pour toutes; mais ce que je comprends, c'est que, si nous avions cette prétention, ce ne serait pas en cachant la lumière, en la mettant sous le boisseau, en refusant de discuter toutes les idées, en refusant d'examiner toutes les questions et les solutions qui sont considérées comme les meilleures par beaucoup de bons esprits, soit dans cette

enceinte, soit au dehors, qu'on arriverait à en avoir fini une fois pour toutes.

Et s'il arrivait que le Corps législatif partageât avec nous le pouvoir constituant, faudrait-il donc être saisi d'une sainte horreur? En quoi cela serait-il si exorbitant? N'y faudrait-il pas plutôt voir des avantages? Notre Constitution, dès qu'elle est déclarée perfectible, n'est pas immuable; elle n'est qu'une loi considérable, la première loi de l'Empire, et plus qu'une autre elle mériterait de réunir les lumières des deux assemblées.

M. le Présdent. Vous discutez en ce moment le fond de la question, monsieur Le Verrier.

M. Le Verrier. M. le Président me fait l'honneur de me dire que je discute le fond de la question. Je réponds à M. le Président que, quand j'ai interrompu pour dire que l'on discutait le fond, il m'a répondu que c'était une erreur.... Oui, c'est le fond, monsieur le Président, je le reconnais très-bien; mais vous l'avez laissé discuter par M. Delangle, je réclame le même droit.

M. le Président. Pardon, monsieur Le Verrier, la question discutée était une question de pure procédure; le fond n'a pas été abordé par M. de La Guéronnière lui-même, qui a traité la question de droit, il a même déclaré qu'au fond il était d'un avis opposé à l'amendement de M. Bonjean.

M. Le Verrier. Réservons donc le fond. (*Interruption. — Aux voix! Aux voix!*) Messieurs, je laisserai le Sénat aller aux voix immédiatement,

s'il le désire. Il est cependant un point de la réplique de M. Delangle auquel je tiens à répondre. L'honorable Sénateur a dit que ce pouvoir constituant du Sénat, il fallait le garder pour les circonstances difficiles ! (*Aux voix !*)

M. LE PRÉSIDENT. Permettez à l'orateur de terminer.

M. LE BARON DE HEECKEREN. Si la discussion se poursuit sur le fond, je demande que M. Bonjean soit entendu ! Voilà trois heures qu'on discute sur cette question, et il n'y a que lui qui ne peut pas parler sur son amendement. (*Sourires d'approbation.*)

M. LE VERRIER. Ce n'est pas moi qui m'y opposerai ; cela me paraît très-naturel....

Ces paroles de M. Delangle, qu'il faut conserver au Sénat seul le pouvoir constituant, sont trop graves, messieurs, elles auront un trop grand retentissement au dehors, pour qu'il ne soit pas nécessaire de les relever. (*Aux voix ! Aux voix !*) L'examen de cette prérogative viendra ultérieurement, et nous verrons si la prérogative que M. Delangle veut conserver est une chose si utile et si précieuse. Quant à présent, je me contente de dire : Ou bien vous ne ferez pas usage de ce droit exorbitant dont vous parlez, et alors il n'est pas nécessaire de le stipuler dans les textes, ou bien vous trouverez quelqu'un assez imprudent pour en faire usage et alors je demande qu'il soit supprimé. (*Aux voix ! Aux voix !*) Le Sénat persistant à demander à aller aux voix, je pense qu'il estime qu'il n'est pas nécessaire de répondre au

reste de l'argumentation de M. Delangle, et je descends de la tribune....

M. le Président. La parole serait à M. Suin....

M. Le Verrier. Monsieur le Président, je me suis arrêté parce que le Sénat paraissait vouloir que la discussion se terminât. Mais si la parole est donnée à un de mes collègues, je demande auparavant à continuer. (*La clôture !*)

M. le Président. Je voulais seulement faire connaître que deux orateurs étaient inscrits pour parler sur l'incident ; mais plusieurs membres du Sénat demandant la clôture, je la mets aux voix.

La clôture est prononcée.

M. le Président. Maintenant, je vais mettre aux voix la question préalable, en d'autres termes la question de savoir si la proposition de M. Bonjean constitue un acte d'initiative ou un amendement. (*Réclamations.*)

Quelques Sénateurs. Mettez tout simplement aux voix la question préalable.

M. Boinvilliers. Un mot sur la position de la question.

M. le Président. Il est évident que si la proposition de M. Bonjean constitue un acte d'initiative, elle doit être repoussée par la question préalable, puisqu'elle n'a pas suivi la forme déterminée par le règlement. Si elle constitue un amendement, elle rentre dans la discussion du sénatus-consulte, et, à ce titre, elle n'est pas sujette à la question

préalable. Par le fait, c'est donc la question préalable que je mets ainsi aux voix.

M. LE PREMIER PRÉSIDENT DE ROYER. Je demande la parole sur la position de la question.

M. LE PRÉSIDENT. M. Boinvilliers l'a demandée avant vous, je la lui donne.

M. BOINVILLIERS. Je ne puis accepter la formule qui vient d'être présentée par M. le Président. Pour moi, voici la situation. Il faut maintenir la règle; nous la maintiendrons dans les cas ordinaires où elle doit recevoir son application. Mais je prétends que nous sommes dans une situation exceptionnelle et que, quand le Gouvernement a ouvert à deux battants la porte de la discussion sur les principes généraux, la discussion doit rester ouverte devant le Sénat et qu'il n'y a pas à lui opposer de fin de non-recevoir. (*Mouvements en sens divers.*)

M. LE COMTE DE NIEUWERKERKE. Vous rentrez dans la discussion de l'incident.

M. FERDINAND BARROT. Le Sénat a prononcé la clôture; vous n'avez la parole que sur la position de la question.

M. BOINVILLIERS. Je vous demande pardon, je parle sur la position de la question; je donne les raisons de décider, ce n'est donc pas le fond que je traite.

M. LE PRÉSIDENT. Vous rouvrez incidemment la discussion. Si le Sénat désire qu'il en soit ainsi, je ne m'y oppose pas, mais je vous fais cette observation, parce que la clôture a été prononcée.

J'ai voulu indiquer les caractères qui constituaient la question préalable; je faisais remarquer que si on considérait la proposition de M. Bonjean comme un acte d'initiative, le règlement autorisait à lui opposer la question préalable, tandis qu'il n'en serait pas ainsi si on la considérait comme un amendement.

M. Boinvilliers. Ce serait un acte d'initiative dans les temps ordinaires, mais non en ce moment.

M. le comte de Nieuwerkerke. Nous ne sommes pourtant pas en révolution!

M. le premier président de Royer. Je désire parler sur la position de la question.

M. le Président. Est-ce bien sur la position de la question seulement?

M. le premier président de Royer. Je n'entends en aucune façon discuter la manière dont M. le Président vient de poser la question. Je veux seulement rappeler, le règlement à la main, que la question préalable veut dire purement et simplement qu'il n'y a lieu à délibérer[1]. Or, il y a près de trois heures que nous discutons. La commission a délibéré sur cette partie de l'amendement de M. le président Bonjean, sans soulever ni proposer la question préalable.

Je voterai contre la question préalable et contre l'amendement.

Plusieurs membres. Aux voix la question préalable!

---

1. Décret du 5 février 1867, art. 88.

M. Ferdinand Barrot. La question préalable ne doit être motivée, ni expliquée, elle doit être posée purement et simplement.

M. Quentin Bauchart. Il n'y a qu'à la mettre aux voix sans commentaires.

M. le marquis de Lavalette. La clôture a été prononcée. La question est bien simple. M. le procureur général Delangle a demandé la question préalable; nous n'avons donc qu'à voter pour ou contre la question préalable.

Voix nombreuses. C'est cela! — Il n'y a pas d'autre question.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Je me rallie à la proposition de M. de Lavalette; elle est exactement conforme à l'article 24 du règlement.

M. le vicomte de La Guéronnière. Oui, c'est cela; ce sera plus réglementaire et plus sincère.

M. le Président. Il n'y a en effet qu'à se prononcer sur la question préalable; mais pour enlever au vote le caractère personnel que M. de La Guéronnière a semblé voir dans l'adoption de la question préalable, j'ai dû bien préciser le sens du vote. Je n'ai jamais eu l'intention de mettre aux voix autre chose que la question préalable.

Une demande de scrutin a été déposée par MM. Hubert-Delisle, de Maupas, le vicomte de La Guéronnière, le général comte Carrelet, le vicomte de Barral, Silvestre de Sacy, d'Ariste, Michel Chevalier, Larrabure et le comte de Sartiges. Il va y être procédé.

Le scrutin a lieu.

En voici le résultat :

Nombre de votants.	118
Bulletins blancs.	43
Bulletins bleus.	75

Ont voté pour la question préalable :

MM.

Le marquis d'Audiffret.
Barbier.
Le duc de Bassano.
Le comte de Béarn.
Le comte Boulay de la Meurthe.
Le baron Brenier.
Le maréchal Canrobert.
Le procureur général comte de Casabianca.
Le vice-amiral comte Cecille.
Le comte François Clary.
Le général Daumas.
Le procureur général Delangle.
Le premier président Devienne.
Drouyn de Lhuys.
Dumas.
Élie de Beaumont.
Le marquis d'Espeuilles.
Le général de Failly.
De Goulhot de Saint-Germain.
Le général comte de Goyon.
Le général comte Gudin.

MM.

Le baron Haussmann.
Lacaze.
Le duc de La Force.
Larrabure.
Le général comte de La Ruë.
Le Roy de Saint-Arnaud.
De Mentque.
Le général de Montréal.
Le comte de Nieuwerkerke.
Le maréchal comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angély.
Reveil.
Le comte de Ségur-d'Agueseau.
Suin.
Le baron Taylor.
Amédée Thierry.
Tourangin.
L'amiral Tréhouart.
Le duc de Trévise.
Le baron de Vincent.
Le général Vinoy.
Vuitry.
Le général comte Waldner de Freundstein.

Ont voté contre :

MM.

D'Ariste.
Baroche.
Le vicomte de Barral.
Ferdinand Barrot.

MM.

Béhic.
Le premier président marquis de Belbeuf.
Claude Bernard.

MM.
Blondel.
Boinvilliers.
Le président Bonjean.
Le cardinal de Bonnechose.
Boudet.
Le vice-amiral comte Bouët-Willaumez.
Le comte de Butenval.
Le duc de Cambacérès.
Le général comte Carrelet.
Le vice-amiral vicomte de Chabannes.
De Chabrier.
Chaix d'Est-Ange.
Le marquis de Chasseloup-Laubat.
Michel Chevalier.
Henri Chevreau.
Corta.
Le comte Achille Delamarre.
Le baron Dupin.
Duruy.
Le général Fleury.
Le baron de Geiger.
Le comte de Germiny.
Godelle.
Le marquis de Gricourt.
Le comte de Grossolles-Flamarens.
Le baron de Heeckeren.
Hubert-Delisle.
Le baron de Ladoucette.
Le vicomte de La Guéronnière.
Le général vicomte de La Hitte.
Laity.
Le général marquis de Laplace.
Larabit.

MM.
Le marquis de Lavalette.
Lebrun.
Lefebvre-Duruflé.
Le Play.
Le baron Ernest Leroy.
Le comte de Lesseps.
Le Verrier.
Le marquis de Lisle de Siry.
Magne.
De Marnas.
Le général vicomte de Martimprey.
De Maupas.
Mérimée.
Le comte Monier de La Sizeranne.
Le duc de Montebello.
De Montjoyeux.
Nisard.
Le prince Poniatowski.
Quentin Bauchart.
Le général baron Renault.
Le baron Paul de Richemont.
L'amiral Rigault de Genouilly.
Le général comte Roguet.
Rouher.
Le premier président de Royer.
Le comte de Salignac-Fénelon.
Le comte de Sartiges.
De Saulcy.
Le général comte de Schramm.
Silvestre de Sacy.
Le comte Siméon.
Le duc de Tarente.
Le général Thiry.
Le maréchal Vaillant.
Le duc de Vicence.

En conséquence, la question préalable n'est pas prononcée.

M. le Président. La parole est à M. Bonjean pour développer son amendement.

M. le président Bonjean. Messieurs les Sénateurs, nul n'est plus que moi partisan du projet de sénatus-consulte; et je suis bien décidé à le voter, avec ou sans mon amendement, quoique sans cet amendement il me semble incomplet et non exempt de certains périls.

Oui, je le voterai, parce que, en prouvant que l'Empire se peut concilier avec toutes les libertés qui forment, de notre temps, le droit commun des peuples civilisés, il détruit la seule objection qui pût éloigner de ce gouvernement les amis sincères de la liberté.

Je le voterai, parce que, par ce retour à la réalité du gouvernement constitutionnel, au gouvernement du pays par le pays, l'Empereur a plus fait pour la paix et la prospérité de la patrie, et pour la consolidation de sa dynastie, que n'auraient pu faire les plus brillantes victoires.

Et quelle victoire, d'ailleurs, et plus noble et plus pure, plus digne du respect des hommes que celle que remporte sur la passion la plus vivace du cœur humain, un Souverain qui, investi, par la volonté du peuple, d'une dictature à peu près sans limites, n'hésite pas à la déposer dès qu'elle ne lui semble plus nécessaire au bien public : très-différent en cela de ces rois aveugles et sourds que nous avons vus précipités du trône pour n'avoir pas su faire, en temps utile, des concessions nécessaires.

Mais comme autre a été la conduite, autre aussi

sera la destinée ; j'en ai la ferme confiance. (*Très-bien ! Très-bien !*)

Nous voici donc, tout porte à l'espérer, sortis enfin de l'ère désastreuse des révolutions violentes, pour entrer dans l'ère féconde des transformations pacifiques.

C'est au milieu du calme le plus profond et d'un incontestable apaisement des partis que nous sommes appelés à modifier profondément nos institutions politiques.

Quels reproches ne mériterions-nous pas, si, faute d'une résolution suffisante, reculant devant des difficultés plus apparentes que réelles, il ne sortait de cette solennelle discussion que l'une de ces œuvres incomplètes qui, au lieu de consolider, affaiblissent, parce que ce n'est jamais sans de graves inconvénients que l'on ajourne les réformes commandées par la logique des situations.

C'est dans cet ordre d'idées que j'ai proposé mon amendement.

Ce n'est point un *contre-projet*, comme on a voulu le dire (je n'eus jamais si ambitieuse pensée) ; car un contre-projet se substitue au projet primitif, il en prend la place, il le rend inutile ; tandis qu'au contraire, j'accepte le projet, tout le projet du Gouvernement ; j'approuve tout ce qu'il contient. Seulement j'y aperçois des lacunes qui me paraissent regrettables, qui peuvent compromettre une pensée d'ailleurs excellente ; il ne me semble pas maintenir un équilibre suffisant entre les pouvoirs du nouveau régime ; je cherche à le corriger, à l'améliorer ; ce qui est précisément l'essence de tout amendement.

Ai-je mérité davantage le reproche de porter une main téméraire sur les bases fondamentales formulées par le plébiscite du 21 décembre 1851?... J'espère vous démontrer, jusqu'à l'évidence, qu'il n'en est absolument rien; et c'est ce que je ferai, au cours de cette discussion, en rapprochant des termes du plébiscite chacune des parties dont se compose mon amendement.

I.

Assurément, messieurs les Sénateurs, la chambre élective aura désormais bien peu de chose à désirer; et si, avec l'initiative des lois, la liberté d'amendement et d'interpellation, les ordres du jour motivés, la responsabilité des ministres, et le droit de voter les budgets, ce que M. le procureur général Dupin appelait *tenir les cordons de la bourse*, si elle n'exerce pas sur la direction de la politique et des affaires la légitime influence qui, dans tout pays libre, doit appartenir aux représentants immédiats de la volonté nationale, la faute n'en est pas aux institutions, mais aux hommes qui n'auront pas su en faire usage. Certes, la Chambre des communes, cette souveraine de fait de la libre Angleterre, serait bien embarrassée de produire une charte de ses droits aussi formelle, aussi complète que celle que nous allons voter pour le Corps législatif.

Encore une fois, je trouve tout cela très-bien et je l'approuve, sous certaines conditions toutefois.

Nous allons donc avoir en présence l'un de l'autre, un pouvoir exécutif souverain et une assemblée souveraine, tous deux issus du suffrage

universel ; ayant l'un et l'autre le droit de se dire le représentant de la volonté nationale ; et, naturellement aussi, l'un et l'autre jaloux de faire prévaloir cette volonté, telle qu'il la comprend.

Eh bien! messieurs, ce serait là une situation violente, une situation féconde en périlleux conflits, si quelque institution complémentaire ne venait adoucir les frottements, amortir les chocs qui doivent inévitablement se produire, tôt ou tard, entre ces pouvoirs rivaux.

Or, l'expérience du genre humain a prouvé que les réglementations les plus ingénieuses étaient insuffisantes à produire un tel résultat. Ce qu'il faut, ce n'est pas la barrière *morte* des règlements; ce qu'il faut, c'est une barrière *vivante*, c'est-à-dire une seconde chambre, assez fortement constituée pour maintenir l'équilibre et la paix entre les deux autres pouvoirs.

La nécessité de cette seconde chambre, de ce troisième pouvoir, est aujourd'hui passée à l'état d'axiôme chez les publicistes et les hommes d'État, qui repoussent également le despotisme d'un seul et le despotisme d'une assemblée ; c'est la pierre angulaire de l'édifice politique chez tous les peuples libres, en Amérique comme en Europe, sous la monarchie comme sous la république. Je ne connais, pour mon compte, qu'une seule exception : la constitution grecque n'admet qu'une seule assemblée; mais, pour qui connaît l'état de ce petit pays, n'est-ce pas, ou jamais, le cas de dire : *l'exception confirme la règle*.

Pourquoi, au surplus, invoquer l'exemple des peuples voisins?... Notre propre expérience ne suffit-elle donc pas?

Deux fois l'expérience d'une chambre unique a été faite ; et, deux fois, elle a donné le même résultat.

C'est le 14 septembre 1791 qu'entra en activité cette constitution qui mettait la royauté héréditaire en face d'une chambre unique.... et moins d'un an après, le 10 août 1792, le roi était au Temple; le 21 septembre, la royauté était abolie, et la constitution avait vécu.

En 1848, nouvelle tentative : on place de nouveau une assemblée unique en face d'un pouvoir exécutif indépendant... Vous savez le résultat.

Et cependant les avertissements n'avaient pas manqué.

« C'est un duel de tous les jours que vous organisez entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, disait notre vénérable collègue, M. Charles Dupin; c'est un duel avec toutes les passions qu'enflamment l'esprit de parti et les ambitions ferventes excitées par la forme des gouvernements représentatifs et des assemblées délibérantes, un duel où tôt ou tard l'Assemblée jettera bas le Président, ou celui-ci l'Assemblée. »

M. Rouher faisait entendre le même langage.

Et, plus énergique encore, dans l'un de ses meilleurs discours, M. Odilon Barrot s'écriait :

« Ce que vous allez faire, c'est la plus grande, la plus téméraire, et, permettez-moi de le dire, la *plus insensée* des entreprises; c'est la plus dangereuse, la plus funeste.... »

Les événements ont prouvé que ces orateurs n'avaient pas été de faux prophètes.

II.

Que le Sénat me pardonne d'avoir osé rappeler des vérités si évidentes, qu'elles en sont presque triviales; mais cela était nécessaire, parce que, dans ma conviction profonde, c'est une *troisième expérience* qu'on nous propose de faire aujourd'hui.

Avec ses attributions actuelles, même avec l'accroissement de pouvoir proposé par le projet, le Sénat est-il une seconde chambre? (*Oui! Oui!*) Peut-il en remplir utilement la fonction modératrice?

Voilà la question capitale qui se pose aujourd'hui, qui se posera demain, toujours, tant que vous ne l'aurez pas résolue; et fasse le ciel que vous n'attendiez pas trop tard!

Pour moi, messieurs, en prenant les mots dans le sens qui leur est donné par tous les publicistes et par tous les peuples régis constitutionnellement, je n'hésite pas à répondre : Non, le Sénat n'est pas une seconde chambre; non, il ne saurait en remplir efficacement la fonction.

Pourquoi, après maints tâtonnements, toutes les nations en sont-elles arrivées à établir deux chambres *pour l'exercice du pouvoir législatif?* Pourquoi, sinon pour assurer, par un double examen, la maturité des décisions?

Pourquoi deux chambres diversement composées, sinon pour que l'esprit conservateur de l'une puisse tempérer la fougue novatrice de l'autre?

Mais si vos deux chambres se meuvent dans des sphères différentes; si l'une a le monopole des

lois constitutionnelles, tandis que l'autre a le monopole des lois ordinaires ; si chacune est souveraine dans l'ordre de ses attributions, vous aurez, d'une part, une assemblée *constituante*, d'autre part, une assemblée *législative;* vous n'aurez pas deux chambres par la raison fort simple, la raison mathématique que *un et un ne font deux* qu'autant que les unités sont de *même nature*.

Avec une assemblée unique, un seul ordre de conflits est à craindre, celui qui peut se manifester entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Avec deux chambres, dont chacune est unique, souveraine en ses attributions, nous avons à redouter deux ordres de conflits : d'une part, entre le Gouvernement et le Sénat, pour les questions constitutionnelles ; et, d'autre part, entre le Gouvernement et le Corps législatif, sur les lois ordinaires ; sans parler d'une troisième espèce de conflits qué pourra faire naître, entre le Sénat et le Corps législatif, le *veto* étendu que nous attribue le projet.

Et qu'on ne me dise pas que, depuis dix-huit ans, les conflits que je prévois ne se sont pas produits, et qu'il n'y a aucune raison de les craindre davantage dans l'avenir.

Ne nous payons pas de mots, messieurs les Sénateurs, et voyons le fond des choses.

Si la combinaison que je critique n'a pas produit ses fruits naturels, il y a eu d'abord cette raison générale qu'au sortir des agitations violentes d'une révolution, chacun, avide de repos, est animé d'un esprit de conciliation qui rend tout facile : c'est la *lune de miel* des gouvernements ; mais les lunes de miel ne peuvent durer toujours.

Comment, d'ailleurs, les conflits eussent-ils pu se produire entre un Gouvernement concentrant dans ses mains toutes les questions politiques, celles qui précisément ont le privilége de passionner les hommes, et une assemblée systématiquement exclue de la politique, privée de toute initiative, du droit d'amendement et d'interpellation ; qui n'avait en sa présence que de simples commissaires, ayant sans doute pleine capacité pour traiter les questions d'affaires, mais aussi étrangers à la politique que les députés eux-mêmes ?

Sera-ce donc là notre situation, une fois le sénatus-consulte voté ? — N'est-il pas évident que le Corps législatif, sinon celui d'aujourd'hui, au moins celui de demain, voudra user de son droit d'initiative, d'autant plus attrayant qu'il a été longtemps le fruit défendu ; qu'il voudra surtout exercer sur la direction politique la légitime influence qui n'est refusée nulle part aux représentants de la volonté nationale ?

M. Quentin Bauchart. Eh bien ! nous serons là.

M. le président Bonjean. Le passé ne saurait donc servir de règle pour apprécier les éventualités de l'avenir. Ne nous payons pas de phrases sonores, messieurs les Sénateurs, interrogeons les faits.

A la première législature, en 1852, il n'y avait pas un seul député d'opposition.

La seconde, en 1857, en comptait cinq seulement ; mais par leur isolement même, sans parler de leur talent, ces cinq opposants acquirent bientôt dans l'opinion une importance dont jusque-là il n'y avait pas eu d'exemple.

En 1863, l'opposition se chiffra par 45.

Et dans la quatrième législature, celle qui vient d'être nommée, dès les premiers jours, ce chiffre de 45 s'est élevé à 116.

S'arrêtera-t-il là?

Mais surtout qui serait assez hardi pour oser dire quel sera l'esprit de la législature de 1875?

Il va sans dire que je me sers des mots *opposition* et *opposants* dans le sens parlementaire le plus honorable, pour désigner cette partie de la chambre qui se charge le plus activement du contrôle des actes du Gouvernement, et qui est l'un des éléments nécessaires du régime représentatif.

Toujours est-il qu'en présence du nombre incessamment croissant de ces contrôleurs actifs, nul ne saurait dire où s'arrêtera la progression; nul ne saurait garantir surtout que toujours cette opposition usera avec sagesse et modération des armes nouvelles que va lui fournir le sénatus-consulte.

Le passé sur lequel on calcule ne saurait donc être une garantie de l'avenir.

La gravité de cette situation nouvelle ne pouvait échapper à l'attention des auteurs du projet et à celle de notre commission. Tout le monde a compris qu'on ne pouvait, sans rompre tout équilibre, accorder au Corps législatif une aussi énorme extension de pouvoirs, sans augmenter, dans une certaine proportion, les attributions du Sénat.

La pensée est juste, mais les moyens insuffisants et mal choisis.

Voyons, faisons un peu notre inventaire.

On nous reconnaît le droit de faire notre *règle-*

ment intérieur.... mais n'avions-nous pas déjà ce droit, dans une grande mesure, et n'en avons-nous pas usé plusieurs fois ?

Le droit *d'interpellation*.... Mais c'est là surtout une arme d'opposition; et il ne saurait y avoir ici d'opposition systématique. D'ailleurs, une interpellation, avec ou sans *ordre du jour motivé*, pourra bien témoigner d'un désaccord entre le Sénat et le Gouvernement; mais je ne puis comprendre comment elle pourrait servir à modérer, à atténuer un conflit entre le Gouvernement et le Corps législatif.

Reste donc le *veto absolu*, le *veto* dans tous les cas qu'on ajoute au *veto* constitutionnel établi par la Constitution primitive, et au renvoi à une nouvelle délibération que nous tenons du sénatus-consulte de 1867.

Et d'abord est-ce là un pouvoir législatif?

M. Boinvilliers. Certainement.

M. le président Bonjean. Le rapport pose la question, mais il y répond d'une manière si évasive, qu'il m'est impossible de savoir quelle est au juste l'opinion de la commission.

C'est là, du reste, une question plus théorique que pratique, à laquelle je n'attache pas grande importance.

La seule chose qui me frappe, c'est qu'en croyant rester dans les errements de la Constitution de l'an VIII, on nous fait une position exactement pareille à celle du Conseil des Anciens, dans la Constitution de l'an III.

Comme le Sénat, le Conseil des Anciens était privé de l'initiative des lois.

Comme le Sénat, il pouvait s'opposer aux lois contraires à la Constitution, par la formule : *La Constitution s'oppose.*

Comme nous, il pouvait rejeter la loi qui lui semblait mauvaise au fond, par la formule : « *Le Conseil des Anciens ne peut approuver.* »

Comme nous, enfin, il laissait passer les lois qui ne soulevaient pas d'objection par la formule : « *Le Conseil approuve.* »

Sous le rapport législatif, nos pouvoirs sont donc exactement les mêmes que ceux du Conseil des Anciens : seulement les formules de l'an III étaient plus heureuses que les nôtres.

Or, vous savez le rôle brillant que ce Conseil a joué dans l'histoire, et dont l'acte le plus mémorable fut d'ordonner le transfert du Corps législatif à Saint-Cloud, pour faciliter le coup d'État du 18 brumaire. (*Rumeurs.*)

M. Quentin Bauchart. Et les Cinq-Cents?

M. le président Bonjean. Mais, pour en revenir à la question que je posais tout à l'heure, puisque le Conseil des Anciens était considéré comme une des branches du pouvoir législatif de l'an III, il faut bien reconnaître que le Sénat sera désormais investi d'un certain pouvoir législatif, par le double droit de renvoyer les lois à correction et de les rejeter au besoin.

Seulement, c'est là un pouvoir législatif boiteux, incomplet, infécond, plein de périls.

C'est d'abord un pouvoir incomplet et boiteux.

Et, en effet, le désaccord entre le Gouvernement et le Corps législatif ne peut se produire que sous l'une de ces deux formes :

Ou bien, usant de son initiative, le Corps législatif adopte une résolution, malgré l'opposition du Gouvernement;

Ou bien, au contraire, il rejette une proposition du Gouvernement, vainement soutenue par les ministres.

Dans le premier cas, je comprends notre intervention. Comme, en effet, la résolution adoptée nous sera nécessairement soumise, si nous estimons que la raison est du côté du Gouvernement, nous rejetterons la proposition, épargnant ainsi au Souverain l'embarras de refuser sa sanction, ce qui conduirait au même résultat.

Je vois clairement ici en action notre intervention modératrice.

Mais dans la deuxième hypothèse, quand il s'agira d'une proposition du Gouvernement repoussée par le Corps législatif, comment pourra s'exercer notre action modératrice? Il m'est impossible de le concevoir : comme, en effet, une proposition repoussée ne nous sera pas envoyée, nous n'aurons ni occasion, ni prétexte d'exprimer aucune opinion à son sujet.

Il demeure donc évident pour tous que ce droit de *veto* ne pourvoit qu'à une partie des situations, à celle précisément où notre intervention est le moins nécessaire; puisque le Chef de l'État a toujours le droit de refuser sa sanction aux lois mêmes proposées par lui, et, à plus forte raison, à celles que ses ministres ont combattues.

Je n'étais donc que juste en disant que ce droit négatif de rejet est *boiteux et incomplet.*

Si encore il n'était que cela, je pourrais en prendre mon parti; mais l'expérience ne prouve

t-elle pas que de toutes les manières d'intervenir dans les affaires humaines, le *veto* est le plus odieux à ceux qui le subissent, le plus périlleux à ceux qui l'exercent. Louis XVI, et, de nos jours, le président Johnson, en ont fait la dure expérience, dans des mesures très-diverses, il est vrai.

M. Quentin Bauchart. Mais c'était un *veto* muet.

M. le président Bonjean. C'est qu'en effet notre nature est ainsi faite que, si nous sommes assez enclins à critiquer les actes des autres, nous supportons difficilement le contrôle et la censure de nos propres actes.

Dans la position de celui qui subit le contrôle, il y a quelque chose de subordonné qui blesse profondément notre orgueil, et doit à la longue rendre le censeur odieux au censuré.

C'est là cependant la position qu'on entend faire au Corps législatif.

Comment les choses vont-elles se passer? Voici vingt lois adoptées par le Corps législatif; dix-neuf sont si évidemment bonnes qu'elles ne soulèvent par la moindre objection; nous donnons notre *transeat* silencieux : *Le Sénat ne s'oppose pas à la promulgation;* approbation assez froide, il faut le reconnaître.

Mais voici que la vingtième nous paraît d'une bonté contestable; nous la discutons et finissons par la rejeter, en donnant ou en ne donnant pas nos motifs, selon que l'amendement de M. Boinvilliers sera adopté ou rejeté.

Croyez-vous, pouvez-vous croire qu'une assemblée souveraine, une assemblée justement fière de

son origine, une assemblée qui a le droit de se dire l'expression de la volonté nationale, pourra sans impatience supporter longtemps un tel contrôle?

Je désirerais qu'il en pût être ainsi; mais c'est qu'alors les hommes ne seraient plus ce que l'histoire nous montre qu'ils furent dans tous les temps et dans tous les pays.

Dira-t-on que ce droit de *veto* existe depuis dix-huit ans sans avoir produit les mauvais effets que je signale?.... Cela est vrai; mais c'est que jusqu'en 1867 notre *veto* ne pouvait porter que sur l'*inconstitutionnalité;* et qu'il était presque impossible qu'un vice aussi énorme pût se rencontrer dans une loi préparée par le Conseil d'État et discutée par le Corps législatif; de telle sorte que dans ces dix-huit années, nous n'avons eu qu'une seule occasion d'user de notre pouvoir, et encore sur un projet insignifiant et pour une inconstitutionnalité qu'une forte minorité, dont j'étais, ne put jamais apercevoir.

Pouvez-donc espérer qu'il en sera ainsi à l'avenir, alors que notre *veto* élargi portera sur le fond comme sur la constitutionnalité; et que, d'autre part, la libre initiative du Corps législatif pourra nous saisir, à toute heure, de propositions adoptées malgré la résistance des ministres?.... L'espère qui voudra; pour moi, je ne l'espère pas.

Le rapport ne pouvait nier absolument le danger; mais il soutient que ces alarmes sont vaines; il affirme que l'occasion d'user du *veto* absolu se présentera *bien rarement.*

Qu'en sait-il? Qui peut répondre de l'esprit qui animera la prochaine législature? Qui peut garan-

tir qu'elle usera toujours avec modération et sagesse de son initiative ?

Le Sénat va donc se trouver placé dans un dilemme redoutable.

Ou bien, pour éviter les conflits, il n'usera que rarement, très-rarement, de son droit, comme le lui conseille le rapport ; il laissera passer des lois qui lui paraîtront mauvaises, des lois que le Gouvernement aura combattues avec raison... Mais alors pourquoi l'investir d'un droit dont il ne devra pas user ? Et, d'un autre côté, de quelle autorité pourrait jouir, en ce pays, un corps politique qui semblerait faiblir devant le devoir ?

Ou bien, au contraire, et c'est évidemment la seule hypothèse admissible, le Sénat usera de son droit avec sagesse, mais avec fermeté, toutes les fois que le bien public paraîtra le demander.... et alors c'est la lutte, la lutte entre une assemblée jeune, ardente, soutenue du prestige de millions de suffrages, et une assemblée n'ayant d'autre prestige que celui, très-grand sans doute, résultant du choix du Souverain, mais qui, dans l'état actuel de nos mœurs, ne saurait valoir celui qui s'attache au suffrage universel.

Ici, je dois répondre à une objection qui m'a été faite par des collègues dont l'opinion a généralement grand pouvoir sur mon esprit.

Eh quoi ? m'a-t-on dit, vous craignez, non sans raison, que cette parcelle négative de pouvoir législatif que nous donne l'article 5 ne devienne un sujet de conflit entre les deux assemblées ; et voilà que vous proposez au Sénat de se placer, quant à la puissance législative, sur le pied d'une complète égalité avec le Corps législatif.

Oui, je l'avoue, je veux prendre davantage; et cependant j'espère irriter moins. Ceci n'est point un paradoxe, mais une vérité d'expérience.

Dans le système du projet, le Sénat, privé de toute initiative, n'intervient que comme chambre de *révision* des actes du Corps législatif, sans que jamais celui-ci ait à reviser les actes du Sénat. Eh bien! c'est par là que le *veto* est blessant; parce qu'il place, ou du moins semble placer l'assemblée qui le subit dans une position inférieure et subordonnée, par rapport à celle qui l'exerce.

Dans le système que je propose, et dont je n'ai pas la prétention d'être l'inventeur, car c'est celui de nos deux chartes, celui de toutes les constitutions actuellement en vigueur en Europe, dans ce système, un projet de loi pourrait prendre naissance dans l'une ou l'autre chambre indifféremment. Chaque assemblée exercerait et subirait donc alternativement le contrôle de l'autre; et cette réciprocité suffit pour enlever au contrôle tout caractère blessant.

Aujourd'hui, le Sénat rejette un projet émané de l'initiative du pouvoir législatif; demain, le Corps législatif repoussera un projet émané du Sénat. Ce sont des conflits, si vous voulez, mais des conflits qui n'ont rien d'irritant, parce qu'ils ne placent aucune des deux assemblées dans la situation humiliante d'un pouvoir subordonné.

Combien de fois la Chambre des pairs n'a-t-elle pas rejeté ou modifié des projets votés par la Chambre des députés? Combien de fois aussi la Chambre des députés n'a-t-elle pas rejeté ou modifié des projets accueillis par la pairie?.... En résulta-t-il jamais une irritation sérieuse entre les

deux chambres ?.... Non, jamais; parce que l'égalité, la réciprocité étaient là pour panser la blessure de l'orgueil.

Ah ! messieurs les Sénateurs, faites de mon amendement tout ce que vous voudrez; blâmez-le, repoussez-le ; mais, je vous en conjure, repoussez plus encore ce *veto* fatal qu'on vous offre; c'est un présent funeste ; c'est la robe de Déjanire, qui tôt ou tard vous dévorera.

En me résumant sur ce premier point, je dirai :

L'initiative des lois que je réclame pour le Sénat, n'est que l'application, trop longtemps différée de l'article 4 du pacte fondamental.

Cette initiative seule peut permettre au Sénat d'exercer utilement et dans tous les cas son action modératrice.

Seule aussi elle peut adoucir les conflits que le *veto* aigrit et envenime.

Enfin, elle offre au Gouvernement l'avantage de pouvoir porter ses projets de lois tantôt devant l'une, tantôt devant l'autre assemblée; avantage inestimable pour certaines lois d'une nature particulièrement délicate, qu'il importe de ne point exposer aux attaques de l'opposition, avant que la discussion calme et impartiale de cette assemblée ait pu mettre l'opinion publique en garde contre des critiques spécieuses et passionnées.

III.

Je passe à la seconde partie de mon amendement, qui propose de soumettre le vote des lois constitutionnelles aux mêmes formes que celui des lois ordinaires.

Que ce soit là une chose qui semble considérable, je ne songe pas à le contester, quoique, au fond, elle soit plus considérable en apparence qu'en réalité. Mais qu'importe, si, d'ailleurs, les principes, la raison, la justice, le plébiscite et les nécessités de la situation nouvelle se réunissent pour soutenir une proposition contre laquelle le rapport n'a formulé aucune objection sérieuse!

Quelle objection eût-il pu me faire, en effet?

Et d'abord le Sénat y perdrait-il quelque chose?

A mon sens, il gagnerait beaucoup à échanger un pouvoir intermittent, qui ne peut s'exercer qu'à de longs intervalles, contre une participation active, directe au pouvoir législatif qui est de tous les jours et s'exerce sur tout.

Le rapport ne pouvait assurément me dire que la forme des lois ordinaires n'est point assez solennelle pour les lois constitutionnelles; car le reproche, s'il était fondé, retomberait bien plus pesant sur la pratique actuelle.

Eh quoi! pour les lois ordinaires, pour les lois les moins importantes, il faut l'accord des trois pouvoirs, il faut les volontés réunies de l'Empereur, du Corps législatif et du Sénat; et pour les lois constitutionnelles, pour la loi des lois, l'accord de deux des trois pouvoirs vous semble suffisant!

Et quel est le pouvoir que vous excluez de cette œuvre capitale? Précisément l'assemblée issue du suffrage universel, celle qui, au même titre que l'Empereur, représente la souveraineté, la volonté nationale!

Qu'une telle pratique ait été acceptée, quand

le Corps législatif était exclu de la politique, quand il n'était qu'une chambre d'affaires, un grand conseil général, je le comprends; mais maintenant que, par la force des choses, il va exercer sur tout une influence prépondérante, il est insensé de vouloir l'exclure précisément des affaires qui intéressent le plus le pays qu'il représente.

Le terrain est brûlant et je n'insiste pas; mais le peu que je viens de dire suffit pour montrer combien la pratique actuelle est contraire aux principes les plus élémentaires sur la souveraineté et le pouvoir constituant.

Je comprendrais l'objection au nom des théories qui régnaient à la fin du siècle dernier. Alors en effet, on n'aurait pas manqué de me dire qu'une constitution ne peut être modifiée que par une assemblée nationale, élue spécialement à cet effet, par une assemblée investie d'un mandat spécial. Alors, en effet, dans toutes les constitutions, conçues dans cet ordre d'idées, on avait grand soin de préciser, avec les plus minutieux détails, les délais et les formes de la révision; et ces formes étaient les plus solennelles que l'on pût imaginer.

C'étaient là, messieurs, de nobles théories auxquelles les faits ont donné de cruels démentis.

Il est remarquable qu'aucune de ces constitutions ne fut jamais revisée, suivant les formes tracées avec tant de sagesse apparente; toutes furent renversées après une courte et orageuse existence, celles de 1791 et 1793 comme celles de l'an III et de 1848, et elles furent renversées, en partie peut-être, précisément parce que l'excès

des précautions avait rendu trop difficiles les corrections dont le besoin s'était révélé; cela est surtout vrai pour la dernière.

Que lorsque vient à surgir l'une de ces tempêtes qui, comme en 1848, emportent tout d'un seul coup, Roi, Chambre des pairs, Chambre des députés; quand il ne reste plus aucun pouvoir debout et qu'il faut reprendre l'édifice par la base, que l'on ait recours à une assemblée spéciale, ce n'est pas seulement rationnel, c'est une nécessité qui s'impose d'elle-même.

Mais quand tous les pouvoirs publics sont debout et entiers, quand au milieu d'une paix profonde vient à se faire sentir le besoin de modifier quelque partie du pacte fondamental, quelle bonne raison pourrait-on donner pour la réunion d'une constituante, champ clos ouvert à toutes les théories?

Est-ce que, après tout, l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif ne représentent pas, à eux trois, la souveraineté nationale, aussi complétement que le pourrait faire une assemblée spéciale, une constituante?

Permettez-moi d'ajouter que c'est ainsi qu'on l'entend et qu'on le pratique chez toutes les nations européennes qui jouissent d'un régime constitutionnel. Sur dix-neuf constitutions qu'il m'a été donné d'étudier, j'en ai trouvé deux qui ne prévoient même pas l'éventualité d'une révision; quant aux dix-sept autres, toutes admettent les modifications constitutionnelles, *en la forme des lois ordinaires*, avec certaines précautions particulières, de temps ou de majorité, propres à garantir que ces modifications n'auront lieu qu'a-

vec maturité et pour une nécessité bien constatée.

Mais aucune de ces constitutions n'a jamais eu l'étrange pensée d'exiger pour les lois constitutionnelles *moins* qu'elles ne demandent pour les lois ordinaires; aucune surtout n'a eu l'idée d'exclure de la confection des lois fondamentales l'assemblée élective, celle qui, à ce titre, représente le plus immédiatement la volonté et la souveraineté nationales.

C'est là un trait tout particulier de notre Constitution qui ne peut guère s'expliquer que comme une réminiscence de la Constitution de l'an VIII, cette œuvre singulière du systématique Siéyès.

Mais au-dessus de la Constitution plane le plébiscite.

Si ma proposition est contraire au plébiscite, je m'incline : mais si au contraire j'établis que ce que je demande avait été *formellement promis* lors du plébiscite, vous ne pourriez rejeter l'article 2 de mon amendement sans vous mettre vous-mêmes en contradiction avec cette loi des lois.

Le rapport l'a bien compris, aussi est-ce sur le plébiscite qu'il se fonde pour rejeter ma proposition, sans d'ailleurs prendre la peine d'en citer les termes.

Eh bien ! ce que le rapport n'a pas fait, je vais le faire, et le Sénat jugera.

Les textes auxquels le rapport fait une si vague allusion ne peuvent être que les paragraphes 4 et 5.

Que dit le paragraphe 4 ?

« Un Corps législatif discutant et votant les lois,

nommé sans scrutin de liste, qui fausse l'élection. »

Eh bien ! oui, le Corps législatif discute et vote les lois ; mais est-ce que les lois constitutionnelles ne sont pas des lois comme d'autres?

Je comprends qu'aujourd'hui l'esprit aperçoive une opposition entre ces expressions *lois* et *sénatus-consultes ;* mais, en décembre 1851, on n'avait point encore prononcé les noms, depuis longtemps oubliés, de *Sénat* et de *sénatus-consultes ;* et le mot *lois* avait alors toute l'étendue que lui assigne le génie de notre langue; *il embrassait toutes les lois sans exception.*

L'article 4 ne saurait donc être une difficulté ; l'article 5 moins encore ; il définit ainsi la deuxième assemblée :

« Une seconde assemblée, formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir *pondérateur, gardien du pacte fondamental* et des libertés publiques. »

Nous *gardons* le pacte fondamental en nous opposant à la promulgation des lois contraires à la Constitution ; nous le *gardons* encore en annulant tous les actes qui lui seraient contraires.

Garder le pacte fondamental, c'est, en effet, le préserver de toute atteinte, de quelque part qu'elle vienne ; ce n'est point assurément le droit d'y porter atteinte soi-même ; non, pas plus que la garde d'un dépôt n'implique le droit d'en distraire aucune partie.

Ces deux textes sont donc plus favorables à mon opinion qu'à celle du rapport : fussent-ils équivoques, en voici un troisième qui lève tous les doutes.

Les articles du plébiscite ne furent pas proposés isolément et sans explication au vote populaire; ils étaient encadrés dans la proclamation du 2 décembre qui en fixe irrévocablement le sens et la portée. Or, cette proclamation disait aux Français :

« Persuadé que l'instabilité du pouvoir et la *prépondérance d'une seule assemblée* sont des causes permanentes de trouble et de discorde, je soumets à vos suffrages les *bases fondamentales* suivantes d'une Constitution que *les assemblées développeront plus tard.* »

Que *les assemblées* développeront plus tard... Est-ce assez clair, assez positif?

Ainsi la proclamation signale les inconvénients d'une assemblée unique, et elle avait cent fois raison; elle annonce *deux assemblées*, qui auront plus tard à développer les bases de la Constitution.

Voilà le contrat solennel intervenu entre le Prince et la nation.

Et vraiment est-il admissible que, dans ce moment critique, le Prince pût seulement avoir la pensée de dire aux Français :

« Je vous soumets les bases fondamentales d'une Constitution qui sera développée plus tard par une assemblée nommée par moi, sans que *vos représentants*, *vos élus*, aient à y prendre la moindre part?

Non, une telle pensée n'a pu seulement se présenter à l'esprit de l'auteur de la proclamation; et, fort du contrat solennel intervenu entre le Prince

et le peuple, je demande que les élus de la nation ne restent point exclus de la confection des lois constitutionnelles.

C'est justice; c'est aussi prudence, messieurs les Sénateurs; car l'assemblée puissante qui va sortir du sénatus-consulte ne saurait longtemps souffrir, sans impatience, que les questions les plus importantes se décident, sans qu'elle ait à y prendre aucune part. (*A demain! A demain! — Aux voix!*)

M. le Président. Le Sénat paraît désirer que la discussion soit continuée à demain? (*Oui! Oui! A demain!*)

M. le Président. La discussion est renvoyée à demain, à deux heures.

La séance est levée à six moins un quart.

Le Président du Sénat,

Signé : ROUHER.

Les Secrétaires,

Signé : CHAIX D'EST-ANGE,
Général comte de LA RUË,
SUIN.

PROCÈS-VERBAL
N° 6.
1869.
SESSION
Extraordinaire.

Séance du samedi 4 septembre 1869.

PRÉSIDENCE
DE S. EX. M. ROUHER.

SOMMAIRE. — Incident à l'occasion du procès-verbal : MM. Rouland et le baron Brenier. — Suite de la délibération sur le projet de sénatus-consulte. — Amendement de M. Bonjean : S. Ex. le marquis de Chasseloup-Laubat, *ministre présidant le Conseil d'État*, et M. le baron Dupin. Rejet. — Amendement de MM. le comte de Sartiges : M. le comte de Sartiges et le premier président Devienne, *rapporteur*. Rejet. — Adoption de l'article 5. — Article 6. Amendement de M. le baron Brenier : M. le baron Brenier et S. Ex. M. Magne, *ministre des finances*. Rejet. — Adoption de l'article 6.

La séance est ouverte à deux heures.

S. A. I. le Prince Napoléon assiste à la séance.

M. LE GÉNÉRAL COMTE DE LA RUË, *l'un des secrétaires élus*, donne lecture du procès-verbal de la dernière séance.

M. LE BARON BRENIER. Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. La parole est à M. Rouland, qui l'a demandée le premier.

M. ROULAND. Messieurs les Sénateurs, avant-hier, lorsque vous avez mis en discussion l'article 2 du

projet de sénatus-consulte et l'amendement que j'avais eu l'honneur de déposer sur cet article, j'étais absent. En outre, je n'avais adressé aucune excuse à notre honorable Président. Vous comprenez que les simples convenances m'obligent à soumettre maintenant au Sénat des explications que chacun de ses membres lui doit en pareil cas. Je tiens d'ailleurs à me défendre de certaines insinuations que j'ai lues dans la presse et qui me représentaient....

Plusieurs Sénateurs. C'est inutile!

M. Quentin Bauchart. Nous n'avons pas à répondre aux journaux.

M. Rouland. Comme vous voudrez; mais on prétendait que j'avais déserté la bataille.

Plusieurs voix. Non! Non! Allons donc!

M. Rouland. Je suis charmé que vous fassiez pour moi la véritable réponse; mais j'avais bien le droit de la faire moi-même.

Au reste, messieurs, voici les faits. Comme beaucoup d'entre vous, je suis allé présider le conseil général de mon département. La session a été chez nous longue et laborieuse; j'ai quitté la session du conseil général fatigué et souffrant, et je suis allé auprès de ma famille, encore comme beaucoup d'entre vous.... (*Mouvement.*) J'avais besoin de soins et de repos. — Aussi je comprenais bien que je ne pouvais pas prendre part à la discussion générale, mais de là à déserter la lutte et à ne pas soutenir mon amendement, il y a loin, aussi ai-je maintenu mon inscription contre l'article 2.

J'avais supposé, d'après tous les renseignements soigneusement recueillis, que la discussion générale durerait deux jours au moins, et je savais que notre honorable collègue, M. Bonjean, était inscrit sur l'article 1er, et que son amendement comportait des développements très-larges et de très-vives discussions. Je supposais que toute la journée de vendredi serait employée à cet amendement. Je suis donc arrivé hier, avec la conviction que je serais à temps pour soutenir le mien. Or, le Sénat a rejeté la discussion de M. Bonjean à l'article 5 et a voté de suite l'article 2.

Voilà les raisons pour lesquelles je ne me suis pas présenté au Sénat. Je les lui expose respectueusement en lui adressant mes excuses, c'est un devoir que je devais remplir.

M. le Président. La parole est à M. le baron Brenier.

M. le baron Brenier. Je voudrais faire une simple observation d'ordre.

Je ne puis pas dire si le procès-verbal est exactement rédigé, car il m'a été impossible de lire dans le *Journal officiel* le compte rendu de notre séance d'hier. L'impression de ce journal est tellement mauvaise, l'encre est si pâle et le papier est si défectueux, que c'est à peine si l'on peut lire les délibérations du Sénat, quand on ne les a pas bien entendues pendant la séance.

Je demanderais donc à M. le ministre de l'intérieur, sous les ordres de qui se trouve placé le *Journal officiel*, s'il ne serait pas possible d'apporter quelque perfectionnement dans l'impression de ce journal, qui doit rester dans les archives.

Ceux qui voudront plus tard consulter nos délibérations auront grand'peine à pouvoir les lire.

M. le Président. Il n'y a pas d'autre observation?... Le procès-verbal est adopté.

LL. EEx. MM. le maréchal Vaillant, ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-arts; Magne, ministre des finances; le marquis de Chasseloup-Laubat, ministre présidant le Conseil d'État; de Forcade La Roquette, ministre de l'intérieur; l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; Gressier, ministre des travaux publics; Duvergier, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes; le prince de La Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique; Alfred Le Roux, ministre de l'agriculture et du commerce, et le général Le Bœuf, ministre de la guerre, siégent aux bancs du Gouvernement.

M. le Président. L'ordre du jour appelle la suite de la délibération sur le projet de sénatus-consulte portant modification des articles 8 et 13, du deuxième paragraphe de l'article 24, des articles 26 et 40, du cinquième paragraphe de l'article 42, du premier paragraphe de l'article 43, de l'article 44 de la Constitution, des articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

La parole est à M. le ministre présidant le Conseil d'État sur l'amendement de M. Bonjean. (*Mouvement d'attention.*)

S. Ex. le marquis de Chasseloup-Laubat,

ministre présidant le Conseil d'État. Messieurs les Sénateurs, l'heure avancée de la séance ne m'a pas permis hier de prendre la parole après le discours de l'honorable M. Bonjean, bien qu'il me parût indispensable, non-seulement de faire connaître l'opinion du Gouvernement sur l'amendement en discussion, mais encore de donner quelques explications sur différentes dispositions du sénatus-consulte.

En effet, si l'amendement de l'honorable M. Bonjean ne paraît s'appliquer qu'à l'article 5, relatif aux attributions du Sénat, en réalité il se lie à bien d'autres dispositions de la Constitution, et il a pour but de modifier si profondément les pouvoirs qu'elle a institués, qu'il en change entièrement l'harmonie.

Il m'a semblé aussi qu'en faisant porter sa discussion presque exclusivement sur le paragraphe de l'article 5, qui donne au Sénat le pouvoir de s'opposer, *dans tous les cas*, à la promulgation des lois, et en nous montrant les inconvénients de ce qu'il a appelé ce *veto*, l'auteur de l'amendement ne s'est pas bien rendu compte de la portée de l'article; il n'a pas assez remarqué que si le sénatus-consulte laissait au Sénat la faculté d'indiquer les modifications qu'il jugerait utiles d'introduire dans une loi renvoyée par lui à une nouvelle délibération du Corps législatif, c'était précisément en vue de rendre aussi rares que possible les circonstances dans lesquelles vous pourriez être amenés à user du droit de vous opposer à la promulgation d'une loi.

Je voudrais donc chercher à vous montrer que, tout en respectant le plébiscite auquel nous

n'avons pas le droit de toucher, tout en se renfermant dans les principes de la Constitution, le sénatus-consulte a pris toutes les précautions nécessaires contre les dangers qu'on vous signalait hier.

Mais je vous demande auparavant la permission de jeter un coup d'œil rapide sur ce qui a été fait jusqu'à ce jour et sur quelques-unes des réformes proposées, afin d'en bien mesurer la portée. Je réclame quelques instants de votre attention dont j'espère ne pas abuser. (*Parlez! Parlez!*)

Et d'abord, laissez-moi vous le dire, ce serait une singulière erreur de croire que la Constitution de 1852 avait réduit le Corps législatif à un rôle tout à fait secondaire; quand on veut bien y regarder de près, on reconnaît, au contraire, qu'elle y avait déposé le germe de tous pouvoirs représentatifs; ce n'est donc pas sans étonnement que j'ai entendu un de nos honorables collègues, au début de cette discussion, déclarer, à propos du Conseil d'Etat, que la Constitution de 1852 avait imité la Constitution de l'an VIII.

Comment n'a-t-on pas vu quelle distance séparait ces deux constitutions; combien leur caractère, leur tempérament sont différents? Je n'en veux prendre que deux traits; précisément en ce qui concerne le Corps législatif.

Que disait la Constitution de l'an VIII?

Le Corps législatif vote la loi au scrutin secret sans discussion de la part de ses membres....

Que dit la Constitution de 1852? Je ne parle pas des réformes qui ont été introduites depuis

dix ans, mais je parle de la Constitution telle qu'elle était le 14 janvier 1852. Elle dit :

Le Corps législatif *discute et vote les lois et l'impôt.... discute....*

Entre ces Constitutions, la différence c'est celle qu'il y a entre le *silence* et la *parole*.

Ainsi, d'un côté, le silence qui n'a été rompu qu'au jour du malheur pour devenir un sanglant reproche, — de l'autre, la parole, qui dès le premier jour se fait entendre, libre, indépendante, et a amené, — j'en atteste plusieurs de mes anciens collègues que je vois dans cette enceinte, — a amené des discussions aussi utiles qu'intéressantes. (*Assentiment.*)

Messieurs, c'est que l'auteur de la Constitution de 1852, qui avait placé son œuvre sous l'invocation des grands principes proclamés par nos pères, avait trop profondément médité sur l'histoire du demi-siècle écoulé depuis l'an VIII ; il était en communion trop intime avec le sentiment populaire, pour n'avoir pas compris que si le premier besoin était un besoin d'ordre et d'apaisement, cependant cet amour de liberté, ce désir du pays de prendre part à la gestion de ses propres intérêts étaient loin d'être éteints, et qu'ils se ranimeraient bien vite sans doute, lorsque, grâce à son grand nom et à son génie, le calme et la prospérité de la patrie paraîtraient assurés. (*Très-bien ! Très-bien !*)

Et si au début les discussions du Corps législatif ne pouvaient retentir au dehors que par le faible écho d'un compte rendu analytique, ces discussions n'en portaient pas moins sur les grands intérêts du pays, et ses procès-verbaux sont là

pour montrer que, depuis le second Empire, jamais l'indépendance et le contrôle n'ont fait défaut dans nos grandes assemblées.

C'est alors, messieurs, qu'après une des plus glorieuses campagnes dont l'histoire gardera le souvenir, l'Empereur, sans que personne le lui demandât, voulut appeler le Sénat et le Corps législatif à une participation plus directe à la politique générale et leur donna le plus grand instrument de leur puissance, la publicité, cette publicité qui rend chaque citoyen témoin de nos débats politiques.

De ce jour-là, à mes yeux du moins, la plus grande des réformes était accomplie, car toutes les autres en devaient naturellement découler.

Comme nous l'avons dit dans l'exposé des motifs, comme nous ne saurions trop le répéter, le Chef de l'État avait bien « mesuré la portée de ce qu'il faisait; il savait quelle force nouvelle y puiseraient les corps délibérants, mais il voulait que le pays connût mieux ses propres affaires, et il le conviait tout entier à assister à leur discussion. »

Aussi vous voyez les autres réformes se succéder assez rapidement.... D'abord ce sont des ministres sans portefeuille qui vont dans les chambres représenter le Gouvernement dont ils connaissent la pensée.

Puis tous les ministres, sans doute avec une délégation spéciale, mais qui s'étend à chacun d'eux, sont appelés non-seulement à discuter les affaires de leur département, mais encore à répondre aux interpellations qu'on peut leur adresser; enfin les amendements rejetés par le Conseil d'État peuvent être pris en considération.

C'est ainsi que le pouvoir des assemblées délibérantes grandit et que se développe le germe sciemment déposé dans la Constitution de 1852.

Aujourd'hui, messieurs, c'est un grand pas de plus que nous allons faire; dans la voie dans laquelle nous sommes entrés depuis 1860, ce sont de nouveaux pouvoirs conférés au Corps législatif, et pour la question spéciale qui m'occupe, il s'agit de savoir si l'on a, d'un autre côté, des contrepoids suffisants, si on a toutes les garanties que la société elle-même a droit de vouloir en présence de ce nouvel état de choses.

Voyons d'abord ce que le sénatus-consulte fait par rapport au Corps législatif. — Cela est considérable.

Il lui reconnaît le droit d'initiative, le droit absolu d'amendement, le droit d'interpellation suivie d'ordre du jour motivé; le droit d'élire son bureau, de faire son règlement intérieur; il fait cesser l'incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions de ministre, c'est-à-dire il lui confère les droits les plus étendus des assemblées délibérantes.

Mais ce n'est pas tout. La responsabilité politique des ministres, collective ou individuelle, selon les cas, vient encore ajouter, il ne faut pas se le dissimuler, à la puissance du Corps législatif.

Sans doute cette responsabilité est établie aussi bien vis-àvis du Sénat que vis-à-vis du Corps législatif, mais il est évident que c'est surtout à l'égard de cette dernière assemblée qu'elle a une grande portée.

En effet, d'un côté, appelé à discuter, à voter toutes les lois, à discuter, à voter le budget dans

tous les détails duquel elle peut entrer, la Chambre des députés possède le pouvoir législatif dans sa plénitude; et, de l'autre côté, pouvant par son initiative, par ses interpellations, par son appréciation des actes du Gouvernement, agir sur la direction des affaires du pays, elle a également un véritable pouvoir politique. L'influence en doit être d'autant plus considérable, que l'incompatibilité du mandat de député et des fonctions de ministre cessant, des rapports plus intimes seront sans cesse établis entre elle et le Gouvernement. A une pareille puissance, messieurs, il faut un contre-poids, ainsi qu'on l'a dit; c'est là une nécessité reconnue par tous ceux qui ne veulent pas d'une assemblée unique, c'est-à-dire d'une convention possible.

Le sénatus-consulte n'eût donc fait qu'une partie de son œuvre, si, après avoir reconnu au Corps législatif tous les droits que nous venons de vous rappeler, il n'avait pas cherché à organiser un pouvoir suffisant pour modérer ce qu'il pourrait y avoir de trop précipité ou de dangereux dans l'exercice des droits nouveaux dévolus à la Chambre des députés.

Vous savez quelles précautions ont voulu prendre toutes les constitutions qui avaient cru, à tort, selon nous, que le pouvoir législatif pouvait être concentré dans une assemblée unique. La Constitution de 1791 avait exigé trois lectures; — elle voulut même qu'après la troisième, le Corps législatif fût tenu de décider s'il se trouvait en état de rendre un décret définitif, — ou s'il voulait renvoyer la décision à un autre temps pour recueillir de plus amples informations.

Voilà ce que des hommes, plus généreux théoriciens qu'hommes pratiques avaient imaginé contre les dangers d'un pouvoir législatif unique; contre les entraînements qui peuvent le pousser dans les voies extrêmes.... enfin contre tout ce qui a suivi.... car vous savez ce qu'est devenue leur œuvre.... (*Mouvement.*)

En 1848, malgré de nobles efforts, on voulut une assemblée unique. Dans le rapport qui précède la Constitution, on accumula les arguments pour démontrer qu'il ne fallait pas diviser le pouvoir législatif, on représenta la possibilité de deux majorités animées d'esprit différent et des conflits qui devaient en résulter; enfin on expliqua comment le pouvoir exécutif, d'accord avec une assemblée, pourrait annuler l'autre, et, comme en 1791, on proposa trois lectures à dix jours d'intervalle; mais vous vous rappelez que de fois on déclara l'urgence, même pour les lois les plus importantes, afin d'éviter les lenteurs, — mais surtout les irritations d'une triple discussion.

Ce sont donc de faibles digues que celles que les assemblées élèvent elles-mêmes dans leur sein contre leurs propres entraînements; elles ne résistent jamais aux passions qu'elles étaient destinées à contenir; un obstacle extérieur est toujours plus puissant, parce qu'on ne saurait le renverser sans sortir des limites de ses pouvoirs, et qu'il n'est pas d'assemblée qui n'hésite avant de s'y décider. (*Très-bien! Très-bien!*)

Aussi, sommes-nous complétement d'accord avec l'honorable M. Bonjean, quand il repousse l'idée et nous parle des dangers d'une assemblée unique....

Mais, messieurs, Dieu merci, nous n'en sommes pas là, et il faut avouer que l'auteur de la Constitution de 1852 serait tombé dans une singulière contradiction, si, après avoir dit dans sa proclamation, comme on vous le rappelait hier : « Que l'instabilité du pouvoir, que la prépondérance d'une seule assemblée sont des causes permanentes de trouble et de discorde.... » il n'avait créé par la Constitution qu'une seule assemblée, mais il n'en est rien; d'ailleurs le plébiscite voulait deux assemblées. Aussi la Constitution de 1852, bien que confiant au Corps législatif le pouvoir de voter les lois, n'a pas permis qu'une seule assemblée eût tout le pouvoir législatif. — C'est ce qu'elle déclare formellement dans son article 4 quand elle dit :

« La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. »

Seulement de même que le Chef de l'État n'avait que l'initiative et la promulgation de la loi, de même le Sénat n'avait que le pouvoir de s'opposer à sa promulgation dans certains cas déterminés. Mais pour que le Chef de l'État ne se trouvât pas seul en présence d'un Corps législatif, — obligé de refuser la promulgation d'une loi à laquelle on aurait apporté de graves modifications, la Constitution avait placé le Conseil d'État comme un puissant intermédiaire, sans l'assentiment duquel aucun changement ne pouvait être introduit dans la loi.

Ainsi, avant même que le Sénat n'eût à s'opposer, dans certaines circonstances, à la promulga-

tion de la loi, avant que l'Empereur n'eût aussi à user de son droit, le Corps législatif d'ailleurs sans droit d'initiative, ne pouvait, sans le concours du Conseil d'État, introduire des modifications aux projets de lois.

De telle sorte que le Sénat, appelé à son tour à savoir s'il s'opposerait dans certains cas déterminés par la Constitution à la promulgation de la loi, avait aussi lui-même entre le Corps législatif et lui ce corps intermédiaire du Conseil d'État qui a été si noblement représenté par un de nos collègues pendant onze ans devant la Chambre des députés et devant le Sénat, et qui a rendu d'aussi éminents services pendant cette période. (*Très-bien! Très-bien!*)

Pouvait-on maintenir cette organisation, comme le demandait M. le comte Boulay de la Meurthe?

D'abord elle avait été singulièrement altérée, il faut le dire, depuis que les ministres représentaient le Gouvernement devant les chambres; depuis qu'un amendement rejeté par le Conseil d'État pouvait être pris en considération par le Corps législatif. Le vote de la chambre, après le refus du Conseil d'État, ne devait-il pas peser d'un singulier poids auprès du Gouvernement?

Enfin le Conseil d'État pouvait-il avoir une action sur l'initiative dont le droit était reconnu au Corps législatif? Évidemment non!

C'était donc ailleurs qu'il fallait aller chercher un contre-poids aux nouvelles forces de la Chambre des députés.... A la publicité de discussion, on ne pouvait sérieusement opposer que la publicité de discussion, et c'est tout naturellement au Sénat, dont les attributions avaient déjà été élargies dans

ce sens en 1867, que le sénatus-consulte devait s'adresser. (*Approbation.*)

Mais ce n'est pas seulement par l'extension du droit du Sénat de s'opposer à la promulgation des lois qu'on devait, selon nous, résoudre le problème. C'est là l'*ultima ratio*, on ne doit y recourir que lorsqu'on ne peut faire autrement, c'est-à-dire quand on a épuisé tous les moyens de conciliation.

Il n'est donc pas exact de comparer le Sénat au Conseil des Anciens de la Constitution de l'an III. — Oui, ce conseil n'avait que le droit d'approuver ou de rejeter les résolutions des Cinq-Cents. Mais ce n'est pas ce que veut le sénatus-consulte pour le Sénat. Avant d'en venir là, la voie des transactions est ouverte. Il ne faut donc pas nous effrayer avec ce mot de *veto*. Est-ce qu'après tout, d'ailleurs, les anciennes Chambres des pairs n'avaient pas aussi le droit de rejeter les lois? est-ce que ce n'était pas aussi le *veto?*... Mais encore une fois, c'est là le *droit extrême*....

Ce que veut avant tout le sénatus-consulte, c'est que vous ayez un pouvoir modérateur qui rentre si bien dans l'esprit de votre institution.

Ce qu'il importe, c'est que vous puissiez faire entendre vos sages conseils, que vous puissiez retarder, arrêter ce que vous trouveriez trop précipité ou dangereux, enfin, comme le dit le projet, que vous puissiez, *en indiquant les modifications dont la loi vous paraît susceptible, décider qu'elle sera soumise à une nouvelle délibération.*

Par ce renvoi, vous montrez tout d'abord que vous ne vous élevez pas contre le principe même de la loi, mais que vous croyez qu'il est néces-

saire d'y apporter des changements; enfin, comme rien ne vous forcera plus tard, ainsi que l'avait fait le sénatus-consulte de 1867, à accepter la loi telle qu'elle, si elle vous revenait sans modification, c'est évidemment une voie de conciliation qui est ouverte, et, ne l'oublions pas, la transaction gouverne le monde raisonnable.

Voilà le rôle considérable que vous donne le sénatus-consulte, je le répète, rôle essentiellement modérateur, et qui, sans atteindre aucun des droits du Corps législatif, peut pourtant être appelé à ralentir des entraînements, à tempérer des ardeurs, que peut-être lui-même aurait plus tard regrettées. (*Très-bien! Très-bien!*)

Votre institution se prête-t-elle à ce rôle? — pourrez-vous user du pouvoir que vous confère le sénatus-consulte? — l'usage ne fera-t-il pas naître des conflits? — et quelle sera l'autorité attachée à vos décisions?

Pour ma part, je n'ai aucun doute à ce sujet, et je vous demande d'examiner rapidement ces questions.

Dans toute société il y a des intérêts divers, les uns mobiles, agités, changeant selon les besoins du moment, les autres plus calmes, traditionnels, permanents en quelque sorte; c'est de leur choc et à leur contact incessant que se forme l'opinion publique et que doit surgir le progrès. Eh bien! pour remplir le rôle du pouvoir modérateur, deux conditions sont essentielles pour une assemblée : Il faut que, par son origine, elle procède d'abord des intérêts permanents de la société; ensuite il faut que, par leur position, les membres qui la composent aient une entière indépendance. (*As-*

sentiment.) Il faut qu'une fois entrés dans l'assemblée, ils ne relèvent de personne, qu'ils n'aient à solliciter ni du Prince le maintien de leur situation, ni des électeurs la continuation de leur mandat (*Très-bien! Très-bien!*); car s'ils ne pouvaient conserver leurs siéges que sous le bon plaisir du Prince, quelle que soit la noblesse de leur caractère, le public pourrait bien ne pas les croire entièrement libres de leurs votes; et s'ils devaient se préoccuper du jour où ils auraient à reparaître devant leurs électeurs, quelque soit la fermeté de leur esprit, pourraient-ils résister à un moment d'entraînement? (*Nouvelle approbation.*)

Quoi qu'il en soit, comment le Sénat n'offrirait-il pas, au plus haut degré, toutes les conditions nécessaires pour cette action modératrice que veut lui confier le sénatus-consulte, lorsque tous ses membres sont dans la position la plus indépendante qu'on puisse imaginer, lorsqu'après avoir parcouru de longues et glorieuses carrières, ils viennent dans cette enceinte apporter cette expérience, cette science qu'ils y ont puisées, lorsque, pour la plupart, dans les conseils généraux où les envoie le suffrage universel, ils se trouvent ainsi mêlés aux populations et à l'administration de toutes les parties du territoire? (*Marques nombreuses d'approbation.*) Je ne sais pas si je m'abuse, mais il me semble qu'il serait difficile d'imaginer une institution qui pût aussi bien être la représentation de tous les grands intérêts permanents de la société, et, dès lors, qui fût plus propre à apporter dans l'examen des lois élaborées par le Corps législatif un esprit de sagesse plus réfléchie.

Mais pourrez-vous user de ce pouvoir, et, si vous en usez, ne ferez-vous pas naître de regrettables conflits? votre organisation sera-t-elle assez forte pour les supporter?

En vérité, messieurs, il semble que les institutions humaines, pour quelques personnes, soient comme des problèmes d'algèbre dont tous les termes doivent se déduire indépendamment des quantités; dans quelle constitution les choses sont-elles donc arrangées de telle sorte que les conflits entre les pouvoirs soient impossibles? Toutes les institutions les plus libérales ne sont-elles pas au contraire fondées sur cette théorie, qu'elles doivent se maintenir les unes les autres, et se contenir par leur force de résistance? Qu'est-ce cela, si ce n'est la possibilité des conflits? On a beau écrire sur le frontispice d'une constitution ces mots orgueilleux : *Ponderibus librata suis*. — Si vous faites abstraction de l'esprit de sagesse et de conciliation, n'en croyez rien, car il n'appartient qu'à Dieu d'organiser ainsi cet équilibre éternel, dans lequel peuvent rouler tous les mondes. (*Très-bien! Très-bien!*) Sans doute on ne veut pas nous forcer à chasser la raison des choses d'ici-bas, et lorsque nous sommes devant vous, messieurs, plus qu'ailleurs nous avons droit d'y croire.

Eh bien! je n'ai nul embarras à le dire, si vous renvoyez une loi à une nouvelle délibération, si vous pensez qu'il y a lieu d'y introduire des modifications, c'est que votre conviction éclairée par votre expérience vous en aura montré la nécessité. Et pourquoi donc alors l'autre assemblée ne serait-elle pas frappée des motifs qui vous auront fait prendre cette détermination? Pourquoi donc aussi

ne pas supposer qu'elle sera à son tour entraînée par la raison qui vous aura dominés?

Tenez, malgré le mal qu'on peut dire des hommes, malgré notre mobilité peut-être un peu exagérée depuis César, (*Sourires.*) la raison finit toujours par avoir raison. (*Très-bien!*)

Mais, dans cette hypothèse de dissentiment entre les deux chambres comment, vous dit-on, la chambre élective, issue du suffrage universel, ne l'emporterait-elle pas? Messieurs, voulez-vous ma pensée tout entière?... La force ou la faiblesse des assemblées est bien moins en elles-mêmes que dans l'opinion publique. (*Approbation.*) Si la passion d'un corps l'entraîne au delà de l'opinion, ou si cette passion ne répond qu'à une opinion passagère, si puissant qu'il soit, si larges que soient ses bases, il ne saurait longtemps résister, il faut qu'il cède, ou il voit bientôt s'évanouir son pouvoir; il ne faudrait pas aller bien loin pour en trouver des exemples.

C'est là le triomphe de la civilisation, c'est là ce qui fait sa sécurité, et c'est pour cela qu'on a dit avec raison que la force finit toujours par s'incliner devant l'opinion publique. Et l'opinion, d'où dérive-t-elle? des classes éclairées, messieurs; il ne faut pas l'oublier, et, malgré ses entraînements, malgré ses écarts, l'esprit mène le monde. Laissons donc de côté ces craintes de conflit, ces pensées timorées. Soyez les interprètes de la raison, interrogez l'opinion sérieuse et réfléchie du pays, défendez ses intérêts permanents et vous serez forts, et vos décisions seront respectées de tous. (*Marques d'assentiment.*)

Fallait-il, lorsque nous avions devant nous le

Sénat, pouvant remplir si noblement le rôle que la Constitution et le sénatus-consulte lui confient, fallait-il aller plus loin, et, pour donner satisfaction à des théories respectables sans doute, changer son organisation, lui donner de nouvelles attributions, mais aussi lui enlever quelques-unes de celles qui ont permis jusqu'à ce jour d'avancer si vite, et sans secousse, dans la voie libérale où l'Empire marche d'un pas si ferme et si constant? Nous ne le croyons pas!

Sans doute on peut faire miroiter certain pouvoir du Sénat comme une sorte de menace suspendue sur les réformes accomplies, de même qu'on peut présenter le pouvoir d'appel au peuple comme une dangereuse illusion... Mais le pays ne s'effraye pas plus de l'une que de l'autre, il sait bien que ces prétendues alarmes sont vaines. Dieu merci! il a confiance dans le Prince qui nous gouverne; il ne veut lui enlever aucun des pouvoirs qu'il lui a donnés pour le salut de la patrie, il sait avec quelle généreuse sympathie, quel esprit dégagé de préjugés, quel sincère dévouement à la nation, il préside aux réformes dont il n'a cessé de prendre l'initiative... et ce n'est pas au lendemain du message et de l'amnistie — qu'on pourrait faire naître des doutes dans les cœurs... enfin... le pays n'a qu'à jeter un regard sur tout le chemin parcouru... pour être convaincu qu'on ne saurait retourner en arrière... Messieurs, le fleuve dont nous suivons le cours ne se remonte pas. (*Mouvement marqué d'approbation. — Aux voix! Aux voix! — L'orateur, en descendant de la tribune, reçoit les félicitations de plusieurs de ses collègues.*)

M. le Président. La parole est, d'après l'ordre des inscriptions, à M. le baron Dupin. Monsieur le baron Dupin, vous avez, je crois, l'intention de parler dans le même sens que le précédent orateur ?

M. le baron Dupin. Oui, monsieur le Président.

M. le Président. Alors, il conviendrait peut-être d'entendre avant vous un orateur qui parlerait dans un sens différent ?

Un grand nombre de Sénateurs. Non ! Non ! Parlez ! Parlez !

M. le baron Dupin. Je suis aux ordres du Sénat.

M. le Président. Le Sénat paraît désirer vous entendre. (*Oui ! Oui !*) Vous avez la parole.

M. le baron Dupin. Messieurs les Sénateurs, je commencerai par remplir un devoir que j'aurais voulu voir accompli par un orateur plus autorisé que je ne puis l'être. Je veux remercier, au nom du Sénat, votre commission et faire ressortir la valeur de ses travaux. Je le ferai d'autant plus volontiers qu'on a jeté de très-haut la défaveur sur ses opérations, et la dérision sur son éminent rapporteur.

Dans les années précédentes, les choses se passaient sans aucun apparat, sans aucune difficulté ; on expédiait tout avec une extrême rapidité. Quand on vous apportait un sénatus-consulte important, il était examiné en deux jours au plus ;

le Président, avec une facilité merveilleuse à laquelle je rends hommage, faisait un brillant rapport, et le vote le plus empressé avait lieu sans discussion. Cela ne voulait pas dire que l'acte en soi ne fût pas bon ; mais enfin il y avait là quelque différence avec les délibérations d'une commission laborieuse, qui n'est arrivée devant vous pour vous soumettre ses travaux qu'après douze séances dans lesquelles chacun des articles est devenu l'objet d'un examen sérieux entre les membres représentant des nuances d'opinions qui différaient, les unes dans ce qu'on nomme un sens plus ou moins avancé, les autres dans ce qu'on appelle un sens plus ou moins modérateur et conservateur.

Ce n'est pas tout : des amendements variés, importants, ont été soumis à la commission et discutés avec maturité. Quelques-uns n'ont pas semblé pouvoir être accueillis, et celui qui m'appelle à la tribune est du nombre ; mais ils n'en ont pas moins été sérieusement examinés. Il y a eu des conférences, des discussions entre la commission et le ministère sur les points essentiels. La raison a produit ce qu'elle devait produire entre votre commission et le Gouvernement. On est arrivé à des termes de conciliation non-seulement pour la pensée mais pour les expressions. On a pu différer sur un dernier point, qui certes avait son importance : la commission réclamait le domaine du sénatus-consulte pour le règlement constitutionnel des grands corps de l'État. Je crois que le ministère, après avoir en premier lieu vivement résisté, s'est mis d'accord avec la commission. S'il ne l'avait pas fait, et si personne ne voulait

prendre la parole, eh bien ! je serais de ceux qui ne craindraient pas de combattre l'opinion du Gouvernement. Je crois qu'en cela je montrerais mon indépendance et non pas mon hostilité.

M. le rapporteur n'a pas besoin de mon suffrage. Il s'est défendu lui-même avec une urbanité merveilleuse, qui n'exclut ni la force, ni la finesse. Si quelquefois il a montré, par de simples indications très-spirituelles, que les objections faites contre lui n'étaient pas fondées, il s'est servi d'une arme française qui n'a pas moins d'efficacité que les expressions flamboyantes et les grands éclats de voix.

Vous le voyez maintenant, messieurs les Sénateurs, ce rôle d'un Sénat que la presse hostile s'efforce de présenter comme je ne sais quel corps sénile, affaibli par les ans et ne pouvant conserver aucune force de volonté, ce rôle doit présenter à tous les yeux, grâce aux travaux de votre commission, un caractère infiniment supérieur.

J'arrive à la proposition de notre honorable collègue, M. le président Bonjean ; elle m'avait d'autant plus frappé qu'un personnage très-éminent en avait fait un éloge anticipé, qu'il encadrait dans un programme empreint d'une extrême hardiesse.

Je m'attendais qu'hier il serait venu défendre l'œuvre de celui qu'il appelait son honorable ami ; il n'a pas cru devoir accourir à la rescousse. Je n'ai rien à dire à cet égard.

En premier lieu, messieurs les Sénateurs, la proposition qui vous est faite n'est pas un amendement ; c'est un contre-projet de sénatus-consulte, et j'en montrerai toute la portée : c'est un véritable projet de constitution. Je ne dirai pas

qu'il soit complet, mais il est presque complet; il a cette qualité singulière qu'il met de côté ou presque à néant la Constitution impériale elle-même. (*Marques d'assentiment.*)

L'amendement prétendu de M. le président Bonjean contient deux parties distinctes: l'une qui concerne la constitution du Sénat, l'autre ses attributions.

La constitution du Sénat: j'ai été surpris de la voir attaquée, non pas seulement par l'honorable président, mais par un personnage encore plus considérable et qui nous a déclaré que vous n'étiez, vous l'élite de l'armée, de la marine, de la justice, des sciences, des lettres et des arts, qu'une espèce de poudre d'or ou des paillettes légères jetées par le Chef de l'État aux yeux du pays.

Une poudre pareille en aucun pays ne serait sans valeur, mais vous êtes bien autre chose aux yeux de la France. Aussi, quand on croit que des candidats choisis par des conseils départementaux composés de vingt-cinq à trente personnes, pousseront dans le sol des racines plus profondes que vous, messieurs les Sénateurs, je me demande si vos racines à vous ne sont pas d'une toute autre nature, plus vivace, plus glorieuse et plus puissante? Non, ce n'est pas dans la terre matérielle qu'elles existent. Les maréchaux, les généraux, les amiraux et les vice-amiraux qui ont remporté des victoires et sur terre et sur mer, croyez-vous que leurs actions, leurs périls, leurs blessures et leur génie militaire, n'ont pas jeté des racines profondes non dans la terre, mais dans le cœur de tous les Français? (*Très-bien! Très-bien!*)

Pour moi, je prétends que des racines de cet

ordre l'emportent cent fois sur ces racines vulgaires dont on vous parlait, et qui prennent leur source dans des conseils dont j'aurais tort de médire, puisque depuis trente ans j'ai le grand honneur et le bonheur d'en faire partie; mais, permettez-moi de vous dire aussi, quand je suis au milieu de vous, un des moindres à coup sûr....

Plusieurs Sénateurs. Non! non! des plus considérables!

M. le baron Dupin.... Mais pourtant un des vôtres, je me crois placé sur un théâtre plus respecté, plus puissant et plus glorieux que quand je suis, moi, vingt-cinquième représentant de canton, dans le conseil général de mon simple département.

Arrivons maintenant aux attributions. On vous propose d'élargir vos attributions, de vous conférer l'initiative des lois. Mais en revanche, entendez-le bien, on voudrait vous priver de votre droit unique et suprême de préparer, de discuter et de voter les sénatus-consultes; ce droit qui vous donne une part si grande dans la conservation et le perfectionnement de la Constitution. Je n'accepte pas un si triste échange, et je vais vous montrer que vous y perdriez sous tous les rapports.

On fait un grand éloge de l'initiative des lois. Le Corps législatif, enivré d'ambition de ce côté, considère que c'est une espèce de panacée après laquelle il a longtemps soupiré. Vous allez voir comment les choses se réduisent à leur juste valeur.

En premier lieu, je dois dire que nous habitons

un pays où l'on fait un abus incroyable de l'initiative des lois. Ce matin, dans votre bibliothèque, je suis allé consulter le *Bulletin des lois* promulguées depuis 1848. Quatre années de république m'ont présenté, le croiriez-vous, 8 volumes de lois et de décrets. Pour le Gouvernement impérial, j'ai trouvé 35 volumes depuis 1852 jusqu'à 1869, et le premier volume a tout simplement 1732 pages !...

En présence de cette effrayante citation, permettez-moi de vous dire que jamais pays n'a moins éprouvé le besoin de chercher des sources nouvelles pour l'initiative des lois. Si vous voyez un déluge pareil découler d'une source unique, que serait-ce donc en doublant, en triplant la source ?

Plaçons-nous sous un autre point de vue. Quand on présente une loi, c'est un honneur pour celui qui la présente si la loi est bonne ; mais si la loi est mauvaise, incomplète, obscure, inconséquente, et combien sont marquées par ces tristes défauts, l'avoir édictée n'est plus un honneur.

On a beaucoup parlé de responsabilité dans ces derniers temps.

Je ne connais pas de responsabilité plus grave pour le pouvoir que celle de présenter une loi défectueuse, soit qu'elle crée des difficultés administratives, des embarras financiers et des entraves qui rendent difficile le gouvernement ; j'affirme que tout pouvoir qui se permet un trop grand nombre de mauvaises lois, assume sur sa tête une responsabilité qui finit par le déconsidérer et le compromettre.

Lorsque je parle ainsi, je me rappelle un mot

charmant que prononçait un député, il y a trente à quarante ans. Cet excellent homme était extrêmement dévoué au ministère; afin d'en donner la preuve, mécontent pour je ne sais quelle faveur qu'il n'avait pas obtenue, il disait avec exaspération : Oui! si le Gouvernement continue à m'oublier ainsi, je ne lui voterai plus les mauvaises lois. (*On rit.*) A l'égard des bonnes, cela ne faisait pas question; mais pour les mauvaises, les voter c'était le chef-d'œuvre du dévouement, et il allait y manquer si l'on ne voulait pas soigner ses affaires. (*Hilarité.*)

Quant à moi, je ne suis pas ainsi disposé. En aucun cas, je puis le dire, dans ma carrière déjà très-longue, jamais je n'ai voté une mauvaise loi, même pour faire plaisir au meilleur des gouvernements, — c'est un triste service à rendre, — et pour me faire plaisir à moi-même, cela n'aurait pas du tout satisfait ma conscience.

Le Corps législatif va recevoir en présent l'initiative des lois. Je sais bien que, dans le Corps législatif français, la France fournit des talents de premier ordre, des hommes très-avisés et très-sages. Je dis plus, les sincères amis du bien composent l'énorme majorité de la chambre élective; et si quelques personnes ont manqué d'une discipline politique, c'était au moment même où la France venait d'envoyer une majorité supérieure à 220 membres sur 288.

Ce fut alors qu'il se produisit je ne sais quelle dislocation, momentanée, je l'espère, et la majorité, serrant de nouveau ses rangs, rassurera la France entière. Quel conflit intempestif pourrait faire douter de cette grande majorité, soutien des colonnes de l'État ?

Dans les circonstances ordinaires, je suis convaincu que les projets de lois présentés par la Chambre des députés seront nationaux, éclairés, et pouvant à la fois satisfaire les amis du Gouvernement et de la prospérité publique.

Eh bien! que vous ayez ou non l'initiative des lois, je crois pouvoir le dire au nom du Sénat, il est impossible qu'une loi raisonnable, patriotique, favorable à la force nationale, soit repoussée dans cette enceinte; je déclare qu'elle ne le sera jamais! (*Approbation.*)

Maintenant, messieurs les Sénateurs, quant à l'initiative à conférer au Sénat, permettez-moi de vous faire une observation tirée de ce que j'ai vu dans les chambres supérieures qui, dans les époques précédentes, possédaient le droit d'initiative.

Ce ne sont pas les lois qui ont été présentées par l'initiative de la pairie française qui sont comptées parmi les grandes lois mémorables. S'agit-il des lois militaires? Je vous citerai la loi sur l'état-major général de l'armée de terre. L'initiative était partie du Trône, et le ministre qui présentait la loi était M. le maréchal Soult, l'un des grands talents militaires des temps modernes, un grand organisateur, un grand capitaine, dont le nom se rattache à nos plus illustres victoires, ainsi qu'à d'éminents services administratifs.

Quand cette loi est arrivée à la Chambre des pairs, ne croyez pas qu'on l'ait acceptée sans examen, sans modifications. Non; elle a subi des modifications essentielles et qui l'ont notablement améliorée. Cela ne s'est pas opéré sans discussion vive et sans conflit. M. le maréchal Soult savait

défendre ses idées et ses mesures, quoique le mot propre, le mot septentrional surtout, lui manquât un peu. (*Rires.*)

Je ne crains pas de le dire, la loi sur l'état-major général est un des plus grands actes de la Chambre supérieure. Elle a survécu à trois gouvernements; elle est encore la loi du pays, et si je m'adressais dans cette enceinte à MM. les maréchaux et généraux, ils en porteraient le même témoignage.

Immédiatement après, M. l'amiral Duperré est arrivé; il a présenté la loi sur l'état-major de l'armée de mer, en ayant soin d'accepter d'avance les modifications considérables qui sortaient de la Chambre des pairs. La même loi a été votée avec le même concours du ministère et des pairs; et cette loi régit encore l'état-major général de l'armée de mer, si perfectionnée et si puissante aujourd'hui.

Il y aurait encore d'autres lois à citer, par exemple la loi sur le travail des enfants dans les manufactures. Cette loi, messieurs les Sénateurs, avait été présentée par un ministre qui n'en était pas très-épris, et qui l'avait réduite à sa plus médiocre expression; deux mois après l'avoir présentée, il n'était plus au pouvoir. La Chambre des pairs, saisie de cet embryon législatif, en a fait une loi considérable, importante, au point de vue de l'humanité, pour le bien-être des enfants, pour leur instruction primaire, en même temps qu'elle a ménagé un intérêt considérable, celui des manufactures.

Ainsi, messieurs, que la Chambre des pairs, de 1815 à 1848, ait eu ou n'ait pas eu le droit d'ini-

tiative, ce n'est pas là que ses grands mérites se sont manifestés ; c'est en améliorant les lois présentées par la Couronne ou par les députés.

De 1830 à 1848, une partie des hautes notabilités qui siégent aujourd'hui dans la chambre supérieure siégeaient dans la Chambre des députés, qui ne peut plus actuellement les posséder. Vous êtes donc encore plus capables que n'était la pairie d'améliorer les lois sans en réclamer l'initiative.

Pour moi, j'éprouve très-peu le désir qu'on vous confie cette initiative : et, si vous n'en jouissez pas, je m'en consolerai facilement.

Certes, je ne serai pas aussi facile quand on me dira : nous voulons bien vous accorder l'initiative des lois, mais nous voulons, en retour, vous retirer le rôle suprême que la Constitution vous donne par la voie des sénatus-consultes. Avant tout, je prétends que vous ne pourriez pas accepter cet échange, à moins de violer la Constitution même et sans recourir au plébiscite. (*Marques d'adhésion.*) Aussi ai-je été bien aise de voir un éminent personnage vous dire qu'il n'aimait pas qu'on recourût souvent au plébiscite. Certainement il faut y recourir quand on veut fonder une dynastie et sanctionner une constitution ; mais, en fait, il faut n'y plus recourir que dans les besoins extrêmes et par là très-rares.

C'est pourquoi, messieurs les Sénateurs, je crois que les sénatus-consultes qui seront, je le désire, de moins en moins multipliés, de plus en plus circonscrits, de plus en plus médités, loin d'être un affaiblissement pour le pouvoir suprême, lui seront au contraire d'une incontestable utilité.

J'ai entendu faire ici la censure la plus complète de la Constitution, et si l'on excepte le Trône, j'ai entendu à peu près déclarer que tout le reste de l'établissement impérial ne présentait rien qui vaille,... et qu'il fallait s'en débarrasser!

Pendant qu'on vous faisait ce discours extraordinaire et parti de haut lieu, un souvenir se présentait à mon esprit. Je songeais à l'un des plus illustres princes de l'Europe, fondateur de dynastie au moyen âge, comme l'ont été les Napoléon; je songeais à Charlemagne, et ne croyez pas, bien qu'il me faille remonter aux VIIIe et IXe siècles, qu'il n'existait à cette époque aucune espèce d'institutions ni de libertés nationales. Non!

Il y avait les Champs de Mai. Ces assemblées étaient annuelles. Là, nos ancêtres, les guerriers francs et les plus notables des Gaulois exprimaient avec liberté leur pensée. Ce n'est pas tout. Le gouvernement de Charlemagne est resté célèbre par les Capitulaires, qui méritent encore aujourd'hui d'être méditées, et qui ont suffi pour donner deux siècles d'illustration aux États carlovingiens.

Je voudrais bien deviner ce que Charlemagne aurait répondu si l'un des grands personnages de sa race avait dit en pleine assemblée du Champ de Mai: « Pour perfectionner le gouvernement de Charlemagne, ce qu'il y a de mieux à faire, c'est de détruire purement et simplement l'ensemble des Capitulaires. »

Je ne sais pas ce qu'aurait pu répondre Charlemagne, mais s'il avait accepté cette étrange proposition, il n'aurait pas mérité de réunir dans un seul

mot, celui de *magnus*, de *magne*, à celui de *Charles;* et serait resté Charles tout court, comme votre humble serviteur. (*Sourires.*)

Il me reste peu d'observations à présenter pour terminer ce que je voulais dire au Sénat. Ce que je veux montrer, c'est le rôle que nous aurons à jouer, nous, Sénateurs, si le sénatus-consulte est adopté. Il se trouve des personnes qui s'effrayent facilement; elles croient que c'est une porte ouverte à tous les débordements; elles s'imaginent qu'une première concession devra nécessairement être suivie par d'autres plus imprudentes, et que le renversement final s'en suivra pour les institutions imp riales.

Avec ce que je puis avoir de sang-froid et d'esprit d'observation, je proteste contre la pensée de pareilles conséquences.

Quand nous serons en face d'une autre chambre élective qui sera dotée du droit d'initiative, soyons-en sûrs, il existera dans cette autre chambre le même sentiment national qui vous a fait tous sortir de la foule l'épée à la main, la balance de la justice à la main, ou qui vous a publiquement acclamés pour vos découvertes ou vos chefs-d'œuvre dans les sciences, les lettres et les arts, sources de votre renommée. Ce sentiment vous rapprochera de la volonté des députés. Il ne pourra donc y avoir dans les deux chambres des sentiments différents ni chez la partie sage du pays ni chez la majorité, soit des Sénateurs, soit des députés.

Il se présente rarement, très-rarement, croyez-moi, de ces questions brûlantes qui sont presque des questions de vie et de mort, qui divisent la

partie supérieure et la partie inférieure d'un pays.

Jugez-en par l'Angleterre. On vous a beaucoup répété : L'Angleterre possède une aristocratie, la France n'en possède pas. D'abord cela n'est pas vrai. Il n'y a pas de pays qui n'ait une aristocratie, c'est-à-dire cette puissance des meilleurs, des capables et des habiles; seulement les uns possèdent le pouvoir, l'ont en héritage, et dans toutes sortes de choses prennent le bienfait du temps pour origine. L'aristocratie, en d'autres pays, une classe la possède par l'ouvrage de ses bras, par son sang versé dans les combats, ou par son génie. (*Très-bien! Très-bien!*)

Cette aristocratie individuelle en vaut une autre, et comme elle s'est développée surtout à notre époque, elle n'en est que plus identifiée avec les besoins de cette époque même.

Messieurs les Sénateurs, cette aristocratie, c'est la vôtre, et il n'est pas possible d'exciter l'envie contre elle. Car on peut dire à tous les hommes dévorés par la jalousie : « Enviez-vous nos grands militaires? qui vous empêche de vous placer au premier rang dans nos bataillons armés, de vous distinguer dans les périls, d'obtenir des grades, à force de bons services, et d'arriver ici, au Sénat, quand les titres de premier ordre auront couronné votre carrière? »

Puisque les priviléges d'aucun genre n'existent au milieu de nous, je répète que nous serons nécessairement unis avec la majorité dans le pays, et avec la majorité dans la chambre des représentants.

Alors même qu'il se présenterait des cas extra-

ordinaires, il existerait des moyens de concorde et de salut, et l'amour de la patrie nous ferait triompher de tous les obstacles.

Permettez-moi de vous citer un exemple qui s'est présenté cette année même en Angleterre sur deux questions très-considérables; l'une, qui, comme le propose M. Bonjean, aurait modifié la constitution de la haute chambre; l'autre qui touchait à un des sentiments les plus vifs du pays, au sentiment religieux.

Vous connaissez la proposition hardie faite par un ministre illustre, M. Gladstone, pour déposséder l'Église protestante d'Irlande.... à laquelle il ne manque aujourd'hui qu'une chose, des protestants pour peupler ses temples vides.

La Chambre des lords accueillit très-mal au premier abord la proposition; elle trouvait que ses traditions et ses souvenirs étaient blessés par une telle proposition. Son premier sentiment fut le rejet absolu; les Communes persistèrent avec une extrême détermination. Alors, quand les observateurs superficiels croyaient que les Communes et les Lords devenaient inconciliables, et qu'un choc redoutable allait en résulter, choc invoqué par un quaker à portefeuille, les hommes les plus éminents et les plus sages des deux chambres se sont concertés, ils ont cherché des moyens termes. La raison a fait un grand pas des deux côtés, et l'harmonie la plus parfaite est sortie de cet habile compromis.

La seconde question, comme je le disais, ressemble beaucoup à celle que vous discutez aujourd'hui, la voici : il existe en Angleterre, ainsi qu'en France, certains amis du progrès qui trou-

vent que leur pays ne marche pas assez vite s'il ne va pas à toute vapeur, même en restant fidèles à des institutions qui, depuis six siècles, ont grandi, ont progressé comme le pays.

Ils ont pensé que la Chambre des lords n'avait pas un assez grand nombre de juges et qu'on pourrait en choisir un certain nombre pour en faire des lords d'Angleterre qui ne seraient nommés qu'à vie; d'autres, plus avancés, voulaient y joindre quelques généraux, et des personnes ayant rendu des services considérables dans les affaires administratives eussent été nommées également à vie. Cette proposition fut d'abord reçue avec méfiance. Par un examen de plus en plus attentif de la part des hommes d'État de l'Angleterre, on trouva qu'elle porterait une atteinte funeste à l'institution de la pairie, qui, depuis la grande Charte, est restée un des fondements de la liberté britannique. Alors, sans chercher de préambule, sans faire beaucoup de discours, la Chambre des lords rejeta purement et simplement la proposition. Ainsi, je l'espère, nous rejetterons dans quelques instants la proposition qui nous est faite, et qui tendrait à déclasser le Sénat.

Savez-vous quelle a été la conséquence du vote si leste et si ferme des lords? La Chambre des communes ne s'est nullement offensée qu'on eût annulé son projet; elle n'a pas fait entendre un seul mot de colère ni de plainte : la session est finie, et la question est parlementairement enterrée.

Ainsi, messieurs les Sénateurs, quand il se traitera des questions qui pèseront dans les sentiments les plus intimes du pays, comme ces sentiments

sont partagés au même degré par les députés et par le Sénat, soyez certains qu'il finira toujours par se faire un compromis. En pareil cas, au lieu des désordres qui souriraient beaucoup aux ennemis de la Constitution, c'est la concorde qui sortira de la difficulté franchement et patriotiquement abordée des deux côtés.

Je vous demande pardon, messieurs les Sénateurs, de vous avoir présenté ces observations. Ce n'est pas un légiste qui vous parle. Je m'occupe seulement de l'état des choses ; je le considère dans mon pays, je le considère en Angleterre. Si je le considérais aux États-Unis, je trouverais les mêmes avantages. Je suis bien aise pourtant, avant de descendre de la tribune, de vous citer un fait remarquable.

L'honorable président Bonjean, et je l'en remercie, a bien voulu citer mon nom à côté de celui de notre Président.

Lorsque, en 1848, nous parlions avec énergie pour la création de deux chambres, notre intention était honnête, puisque c'était le seul moyen qui pût faire vivre la république. A cette époque, un homme excellent, instruit, de mœurs agréables et douces, M. Georges de Lafayette, dont Washington fut le parrain, était membre de l'Assemblée constituante. Je fus le trouver au sommet de la Montagne, et je lui dis :

« Votre illustre père était enthousiaste des institutions républicaines des États-Unis ; non seulement il concevait l'avantage de la chambre populaire, mais aussi d'une chambre supérieure, un Sénat régulateur. Eh bien ! est-ce que vous ne

voterez pas comme nous les deux chambres pour la République française? »

Il me répondit :

« J'en suis bien fâché; mais, dans l'état actuel des choses, mes amis et moi ne pouvons voter que pour une seule chambre. »

C'était le mot d'ordre général du parti républicain.

Je me permis de prédire alors aux frères et amis qu'à court terme il s'élèverait un conflit si grand que le pouvoir exécutif renverserait le pouvoir législatif, ou celui-ci celui-là. Vous savez quel est celui des deux pouvoirs qui est sorti victorieux : je n'avais pas été mauvais prophète.

Voilà, messieurs les Sénateurs, les observations que je voulais vous présenter. Elles me rassurent pleinement; mais ce n'est rien que de me rassurer, je crois qu'elles peuvent rassurer le pays. Pendant le voyage que j'ai fait dans les départements, j'ai trouvé que les hommes sages n'étaient pas sans quelques inquiétudes; j'ai trouvé dans beaucoup de lieux de ces inquiétudes qu'un grand personnage regrettait si fort que M. le rapporteur eût laissé percer dans son rapport. Et votre rapporteur avait raison. Votre devoir, à vous, c'est de prévoir le danger, c'est de le redouter avant qu'il arrive, afin de l'affronter avec intrépidité quand il se présentera. (*Très-bien! Très-bien! — Aux voix! Aux voix!*)

M. le Président. Personne ne demande plus la parole sur l'amendement de M. Bonjean?.... La discussion est close.

Il y a une demande de scrutin sur l'amendement. Cette demande est signée par MM. Le Roy de Saint-Arnaud, le général Daumas, le général Vinoy, le duc de Trévise, de Mentque, le général comte Gudin, le général de Montréal, le général comte de Goyon, le comte de Flamarens et Godelle.

Il va être procédé au scrutin. Ceux de MM. les Sénateurs qui seront d'avis d'adopter l'amendement de M. Bonjean, devront mettre dans l'urne un bulletin blanc; ceux qui seront d'un avis contraire mettront un bulletin bleu.

Huissiers, faites passer les urnes.

Il est procédé au scrutin, et son dépouillement donne pour résultat :

Nombre de votants.	122
Bulletins blancs.	10
Bulletins bleus.	112

Ont voté pour :

MM.
Le président Bonjean.
Le comte de Butenval.
De Chabrier.
Michel Chevalier.
Hubert-Delisle.
Le Play.
Le Verrier.
S. A. I. le Prince Napoléon.
Le comte de Sartiges.
Le général Thiry.

Ont voté contre :

MM.
D'Ariste.
Le marquis d'Audiffret.
Barbier.
Le vicomte de Barral.
Ferdinand Barrot.
Le duc de Bassano.
Le comte de Béarn.
Béhic.

MM.

Le premier président marquis de Belbeuf.
Claude Bernard.
Blondel.
Boinvilliers.
Le cardinal de Bonnechose.
Boudet.
Le vice-amiral comte Bouët-Willaumez.
Le comte Boulay de la Meurthe.
Le baron Brenier.
Le duc de Cambacérès.
Le maréchal Canrobert.
Le général comte Carrelet.
Le procureur général comte de Casabianca.
Le vice-amiral comte Cecille.
Le vice-amiral vicomte de Chabannes.
Chaix d'Est-Ange.
Le marquis de Chasseloup-Laubat.
Henri Chevreau.
Le comte François Clary.
Corta.
Darboy.
Le général Daumas.
Le comte Achille Delamarre.
Le procureur général Delangle.
Le premier président Devienne.
Drouyn de Lhuys.
Dumas.
Le baron Dupin.
Duruy.
Élie de Beaumont.
Le marquis d'Espeuilles.
Le general de Failly.
Le général comte de Flahault.

MM.

Le général Fleury.
Le baron de Geiger.
Le comte de Germiny.
Le marquis Ernest de Girardin.
Godelle.
Gouin.
Le général comte de Goyon.
Le marquis de Gricourt.
Le comte de Grossolles-Flamarens.
Le général comte Gudin.
Le baron Haussmann.
Le baron de Heeckeren.
Le baron de Ladoucette.
Le duc de La Force.
Le vicomte de La Guéronnière.
Laity.
Le général marquis de Laplace.
Larabit.
Le général comte de La Ruë.
Le marquis de Lavalette.
Lebrun.
Lefebvre-Duruflé.
Le baron Ernest Leroy.
Le Roy de Saint-Arnaud.
Larrabure.
Magne.
De Marnas.
De Maupas.
De Mentque.
Mérimée.
Le comte Monier de La Sizeranne.
Le duc de Montebello.
De Montjoyeux.
Le général de Montréal.
Le général prince de La Moskowa.

MM.
Le général Meslin.
Montjoyeux.
Nélaton.
Le comte de Nieuwerkerke.
Nisard.
Le duc de Padoue.
Le prince Poniatowski.
Quentin Bauchart.
Le maréchal comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angély.
Le général baron Renault.
Reveil.
Le baron Paul de Richemont.
L'amiral Rigault de Genouilly.
Le général comte Roguet.
Rouher.
Rouland.
Le premier président de Royer.
Le comte de Salignac-Fénelon.

MM.
De Saulcy.
Le général comte de Schramm.
Le comte de Ségur-d'Aguesseau.
Silvestre de Sacy.
Le comte Siméon.
Suin.
Amédée Thierry.
Tourangin.
L'amiral Tréhouart.
Le duc de Trévise.
Le duc de Tarente.
Le baron Taylor.
Le maréchal Vaillant.
Le duc de Vicence.
Le baron de Vincent.
Le général Vinoy.
De Vuillefroy.
Le général comte Waldner de Freundstein.

En conséquence, le Sénat n'a pas adopté l'amendement.

M. le Président. Il y a lieu de passer maintenant à la délibération sur l'amendement présenté sur l'article 5 par M. le comte de Sartiges. J'invite M. le Sénateur-Secrétaire à donner lecture de cet amendement.

M. le Sénateur-Secrétaire lit l'amendement de M. le comte de Sartiges, dont voici le texte :

« Lorsque, dans une seconde délibération, le Corps législatif a adopté la loi sans changements ou avec des changements que le Sénat juge insuffisants, le Sénat peut, par une résolution motivée, soit s'opposer à la promulgation de la loi, soit,

après que tout moyen officieux de s'entendre est épuisé, décider qu'il invitera le Corps législatif à se réunir à lui pour voter *en chambres réunies* sur la promulgation de la loi.

« La votation aura lieu pour chaque chambre dans le local habituel de ses séances, sans discussion préalable, à la même heure, et par assis et levé.

« La loi sera promulguée si elle réunit une majorité des deux tiers des votes émis en chambres réunies. »

M. le Président. La parole est à M. le comte de Sartiges, pour soutenir son amendement.

M. le comte de Sartiges. Messieurs, l'amendement que j'ai présenté sur l'article 5 du sénatus-consulte, et que la commission a compris dans l'appréciation bienveillante qu'elle a faite d'une partie de l'amendement de M. le président Bonjean, en diffère cependant en ce que le but qu'avec moi il poursuit est la conciliation du désaccord entre les deux chambres, et que le but que je poursuis seul est la solution constitutionnelle du désaccord persistant.

Sous le régime du sénatus-consulte de 1869 comme sous celui de la Constitution de 1852, les deux chambres instituées pour se faire contrepoids l'une à l'autre doivent conserver égale entre elles la balance du pouvoir.

Cette balance est, en effet, restée équilibrée, jusqu'à ce que le poids des élections de 1869 l'ait fait pencher du côté du Corps législatif.

Pour ma part, j'en félicite l'Empereur, le pays, le Sénat.

L'Empereur, parce que les vœux du pays monteront jusqu'à lui en accents vrais. — Le pays, parce que n'ayant pas à forcer la voix pour se faire entendre, il parlera avec calme et mesure.— Le Sénat, parce que son contre-poids se trouvant indispensable à l'équilibre des deux autres pouvoirs, l'équilibre pour lui se fera par la force des choses, servie par cette haute volonté qui sait faire bien et à temps.

Un illustre orateur, et orateur illustre, a demandé au présent et à l'avenir des modifications qui, sans doute, se produiront à leur temps; attendons-les avec confiance. Mais, sur l'heure, insister pour les obtenir comme développement du sénatus-consulte qui, je le veux bien, ne nous a pas été octroyé, mais qui, enfin, nous a été concédé par un pouvoir en situation tout au moins de les marchander, ce serait nous exposer au reproche de mettre plus de précipitation que de gratitude au service de nos aspirations et à la pénible éventualité de ne pas les voir aboutir.

Ce dont je me plains, ce n'est pas de l'inégalité du poids nouvellement donné aux deux plateaux de la balance, mais bien de ce qu'un droit soit porté au compte du Sénat comme accroissement de force, pendant qu'il est, pour lui, une raison d'affaiblissement.

Dans tous les pays, dans tous les temps, le *veto* a été l'attribut le plus considérable de la souveraineté; pour les assemblées politiques qui en sont investies, ce droit est une cause de dangers si elles l'exercent; — d'amoindrissement d'autorité, si elles n'osent l'exercer; — de perte de dignité si, à l'avance, elles renoncent à l'exercer.

Ces préoccupations se font jour dans le rapport de votre commission, qui fait appel « à la prudence attentive du Sénat, sur laquelle le pays a le droit de compter, à la mesure à apporter à l'exercice d'un droit qu'un usage imprudent rendrait périlleux. »

La prudence et la mesure servent sans doute à ne pas engager la lutte, mais la lutte une fois engagée, c'est dans la loi qui crée la situation qu'il faut aller chercher le moyen d'en sortir; et, s'il ne s'y trouve pas, il faut l'y mettre.

J'avoue que j'aurais fait bon marché de mon amendement s'il avait réussi à en provoquer un autre qui, par une voie plus battue, eût atteint au même but. Faute d'avoir vu se produire cet autre, je vous demanderai, messieurs, la permission de maintenir le mien.

Mais, dit le rapport de votre commission, « l'exercice du droit absolu de rejet conféré au Sénat, doit être et sera bien rare. »

L'exercice de ce droit était rare en effet sous l'empire de la Constitution de 1852. Mais en sera-t-il de même sous celui de la Constitution de 1869.

Jusqu'ici, les lois apportées au Sénat provenaient de la seule initiative de la Couronne; elles y arrivaient projetées en conseil des ministres, étudiées au Conseil d'État, débattues contradictoirement au Corps législatif.

Sous l'empire du sénatus-consulte, les lois qui seront présentées à la promulgation du Sénat proviendront, en majeure partie, de l'initiative du Corps législatif. Elles n'auront pas subi les épreuves préparatoires que subissaient les projets émanés du pouvoir exécutif, et vous pourrez, mes-

sieurs, en rencontrer à la promulgation desquelles vous serez opposés.

Vous les renverrez à une session suivante, c'est votre droit.

Mais le Corps législatif, armé de son droit d'initiative, pourra, s'il veut que son projet devienne, sans délai, loi de l'État, en incorporer l'idée principale dans un autre projet et vous renvoyer durant la même session la même loi sous un nouveau titre. La lui renverrez-vous encore? Et combien de fois? Ou bien, comme le deuxième paragraphe de l'article 5 vous en donne le droit, prononcerez-vous un *non* définitif?

Et ce *non* définitif, qui ne sera plus appuyé sur les objections constitutionnelles énumérées dans l'article 26 de la Constitution, ne craignez-vous pas qu'il ne paraisse au Corps législatif une sorte de personnalité de chambre à chambre, un arrêt dans lequel le Sénat ne sera pas trouvé juge et partie?

Le sénatus-consulte du 14 mars 1867 donnait au Sénat le droit de s'opposer à la promulgation des lois dans une mesure aussi étendue par le fait que l'article 5 du sénatus-consulte de 1869; mais ce droit était entouré de réserves qui lui enlevaient sa forme dictatoriale. Et si le Sénat avait à s'opposer à la promulgation d'une loi, ce n'était pas parce qu'il était contraire à cette loi, c'était parce que la loi elle-même était contraire à la Constitution.

L'innovation introduite dans le deuxième paragraphe de l'article 5 modifie profondément les conditions de ce droit. Il était relatif; la formule : « dans tous les cas, » le fait absolu.

C'est la difficulté créée par cette formule que mon amendement tend à résoudre.

La solution qu'il propose est nouvelle pour nos mœurs politiques, et, à ce titre, demande à être examinée sans prévention.

Les anomalies qu'elle présente sont plus apparentes que réelles, et sa mise en pratique est d'une grande simplicité.

Ce que j'ai proposé, messieurs, c'était d'inscrire, à la suite du deuxième paragraphe de l'article 5 qui vous donne le droit de dire un *non* définitif, la faculté pour vous de voter en commun avec le Corps législatif sur la promulgation réclamée par lui, refusée par vous, d'une loi sur laquelle les deux assemblées n'auraient pu parvenir à s'entendre.

Je voyais pour le Sénat, dans ce vote en commun, l'occasion de s'associer solidairement à l'assemblée législative dans une action commune; de se vivifier par le contact légal du pouvoir élu, et d'entrer par là dans l'esprit fondamental de l'Empire : le vote, la dernière raison des peuples civilisés.

Le droit, pour le Sénat constituant, de faire un acte législatif, lui est reconnu par le sénatus-consulte qui l'autorise à indiquer les modifications dont une loi lui paraît susceptible et à la renvoyer au Corps législatif. Le Sénat pourrait donc voter en chambres réunies la promulgation d'une loi, tout aussi constitutionnellement qu'il discute et vote isolément les modifications dont il l'accompagne.

Le défaut « d'empêcher le résultat définitif de prolonger la contradiction au lieu de l'éviter, »

que signale le rapport de votre commission, je ne le trouve nulle part dans mon amendement : son but était précisément de fournir au Sénat, sans affaiblissement d'autorité ni de dignité, le moyen d'atteindre à un résultat définitif. Si le vote en commun obtenait pour la promulgation les deux tiers du total des voix, la loi serait promulguée. Si ces deux tiers n'étaient pas obtenus, la loi serait définitivement rejetée et le conflit légalement clos.

M. le Rapporteur. Je demande la parole.

M. le comte de Sartiges. Cette condition des deux tiers des voix, qui est la base essentielle de mon amendement, amène un résultat sur lequel, messieurs, j'appelle votre attention.

Les deux chambres réunies, nous trouvons pour le Sénat le chiffre de 150 votants, déduction faite des Sénateurs de droit, dont le nombre peut compenser celui des Sénateurs empêchés. . 150
Pour la Chambre législative celui de. 292

Total. 442

Les deux tiers de ce nombre étant de 296, il suffit, pour que la promulgation votée en commun soit repoussée, d'une opposition réunissant 149 voix. Or, en admettant que le Sénat ne fût pas unanime, il se rencontrerait toujours au Corps législatif une minorité suffisante pour porter dans les deux chambres le nombre des opposants au chiffre de 149.

Messieurs, contrairement à ce qu'en pense le rapport, ce moyen n'est emprunté à la constitution d'aucune nation étrangère; en Belgique, le Sénat, je crois, s'unit à la Chambre des représen-

tants pour voter, à la majorité simple, les projets de modifications à la Constitution; aux États-Unis, lorsque le Président renvoie avec amendements une loi à laquelle il refuse sa sanction, celle des deux chambres d'où émane la loi et qui l'avait d'abord votée à la majorité simple la discute de nouveau, et, cette fois, par déférence du pouvoir exécutif, elle la vote aux deux tiers des voix.

J'eusse trouvé à l'étranger une solution toute faite, que je vous en eusse proposé l'adoption, messieurs.

Les peuples qui travaillent à améliorer leur constitution ont intérêt à étudier celles des autres où les mœurs spéciales, semblables aux tendances françaises, se sont le plus développées dans le sens de la démocratie conservatrice, et où leur expansion naturelle n'est contrariée ni par la pression populaire, ni par la résistance du pouvoir exécutif.

L'étude des mœurs politiques des autres pays me fait apprécier d'autant plus les modifications qui viennent d'être apportées à votre Constitution, et si je discute pour les besoins de la cause de mon amendement le texte du sénatus-consulte, je n'en applaudis pas moins à la pensée qui l'a dicté.

Avec le Sénat, avec le pays, je rends grâce à l'Empereur de nous avoir donné une charte dans laquelle nos droits anciens sont inscrits à côté de nos devoirs nouveaux; j'admire la largeur de ses vues et la droiture de ses intentions, quand il est allé chercher à travers les résultats officiels des élections les aspirations vraies de l'opinion publique, pour leur tendre généreusement la main; je pense enfin le servir, quand, membre de cette assemblée constituante, je coopère à élucider dans

le sens de l'esprit libéral qui l'a dictée l'œuvre dont la pensée lui appartient et sur les dispositions de laquelle il a appelé la discussion libre et consciencieuse du Sénat.

M. LE PRÉSIDENT. Je vais mettre aux voix l'amendement de M. de Sartiges.

M. FERDINAND BARROT. Il me semble que le rapporteur avait demandé la parole.

M. LE RAPPORTEUR *quitte sa place et se dirige vers la tribune.*

Plusieurs Sénateurs. C'est inutile! Aux voix!

M. QUENTIN BAUCHART. Tout le monde a lu le rapport.

Un grand nombre de membres. Écoutons le Rapporteur.

M. LE RAPPORTEUR. J'étais tout disposé à renoncer à prendre la parole sur cet amendement.

De toutes parts. Parlez! Parlez!

M. LE PREMIER PRÉSIDENT DEVIENNE, *rapporteur.* Messieurs les Sénateurs, l'amendement qui vient d'être développé a été examiné avec d'autant plus d'attention par la commission, qu'il portait sur des moyens de conciliation, et que les moyens de conciliation doivent toujours être encouragés.

Il y avait deux propositions dans ce sens : l'une de l'honorable président Bonjean, vous venez de la rejeter, et une autre qui constitue

l'amendement qui vous est en ce moment soumis.

Si la commission avait été tentée d'en adopter un, c'eût été incontestablement le premier qui était une imitation de ce qui se passe en Angleterre, et avait pour lui l'avantage de l'expérimentation. Si des objections pouvaient se présenter, au fond, il était du moins d'une exécution possible.

Mais l'amendement de l'honorable M. de Sartiges aurait précisément les inconvénients que son auteur veut éviter, car il prolongerait la lutte entre les deux grands corps de l'État; il faudrait deux délibérations de plus, et ces délibérations se feraient sans discussion préalable dans chacune des assemblées séparément, et à une majorité collective. En sorte que par ce fait que le Corps législatif est beaucoup plus nombreux que le Sénat, il en résulterait que l'égalité serait complétement rompue.

Loin d'atteindre ainsi la conciliation, ce serait une manière d'arriver à la division. L'auteur de l'amendement va donc contre son but en présentant un pareil moyen. Ainsi que je l'ai développé dans le rapport, la conciliation est dans l'article lui-même. Quand nous présenterons au Corps législatif une demande de révision en disant pourquoi, il examinera nos motifs, et ce sera là le texte de la conciliation.

Enfin, il y a entre les deux chambres le Gouvernement qui aura tout intérêt à amener la conciliation. Ces choses-là ne se décrètent pas, elles se font. (*Très-bien ! Très-bien !*)

En conséquence, je pense qu'il y a lieu de rejeter l'amendement.

M. LE PRÉSIDENT. Je mets aux voix l'amendement de M. de Sartiges.

L'amendement n'est pas adopté.

M. LE PRÉSIDENT. Nous passons maintenant à l'examen direct de l'article 5.

Personne ne demandant la parole sur l'article 5, il est mis aux voix et adopté.

M. LE PRÉSIDENT. M. le comte de Ségur-d'Aguesseau avait proposé un paragraphe additionnel à cet article, il avait pour objet le rétablissement de l'adresse. Dans le rapport, cet amendement a été discuté en même temps que ceux proposés par MM. Hubert-Delisle et Larabit, qui ont le même objet et que ces honorables Sénateurs avaient rattaché à l'article 7. Les trois amendements me semblent dès lors devoir être discutés à propos de l'article 7, au lieu d'être séparés pour être appliqués, l'un à l'article 5 et les autres à l'article 7.

Il n'y a pas de difficulté à l'égard de ce mode de procéder; M. de Ségur-d'Aguesseau lui-même y donne son adhésion.

Nous allons donc passer à l'article 6.

M. LE SÉNATEUR-SECRÉTAIRE donne lecture de l'article, ainsi conçu :

« Art. 6. A l'ouverture de chaque session, le Corps législatif nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.

« Il nomme ses questeurs. »

M. LE PRÉSIDENT. M. le baron Brenier a proposé de modifier cet article et d'y ajouter un pa-

ragraphe. Il va être donné lecture au Sénat de la rédaction de M. Brenier.

M. le Sénateur-Secrétaire donne lecture de l'amendement, ainsi conçu :

« Le Corps législatif fait son règlement intérieur.

« Il nomme son président et ses vice-présidents *pour la durée de la législature.*

« A l'ouverture de chaque session, il nomme ses secrétaires et ses questeurs. »

« *Paragraphe additionnel.* L'élection du président est présentée à l'approbation de l'Empereur.

« Le président élu prête serment entre les mains de l'Empereur.

M. le Président. La parole est à M. Brenier pour développer son amendement.

M. le baron Brenier. Messieurs, le Sénateur-Secrétaire vient de vous donner lecture de l'amendement que j'ai proposé à la commission et que je vais soutenir devant le Sénat.

La commission a pensé que l'article du projet remettait entre les mains du Corps égislatif un pouvoir plus ample, et qu'il était ainsi plus en harmonie avec l'esprit du sénatus-consulte. Il n'est jamais entré dans ma pensée d'amoindrir en quoi que ce soit les pouvoirs du Corps législatif. Le but de mon amendement est de donner au président du Corps législatif plus d'autorité pour conduire les délibérations, sans les gêner en quoi que ce soit. C'est l'unique pensée

qui m'a dirigé dans la proposition que j'ai faite. Assurément, on ne peut pas dire, d'après les exemples que nous avons vus plus d'une fois, qu'il ne soit pas nécessaire de donner quelquefois une grande autorité au président du Corps législatif.

J'ai consulté les constitutions parlementaires qui nomment leur président.

Voyons ce que dit, par exemple, la Constitution anglaise.

Je parle de la Constitution anglaise : à vrai dire, il n'y en a pas, car vous savez qu'elle se compose d'une collection de traditions, de précédents, d'usages qui ne sont pas codifiés ; mais enfin, admettons que cela forme une constitution. Cette Constitution anglaise offre l'exemple d'un président élu pour la durée de la législature. Le président y trouve une grande force, et assurément ceux qui ont pu suivre les débats du Parlement savent avec quelle rigueur (rigueur est peut-être une expression exagérée), mais avec quelle fermeté, avec quelle autorité le président conduit les délibérations de la Chambre des communes. Cela est si vrai qu'il y a peu d'exemples qu'il se soit produit dans cette chambre un désordre qui nécessitât l'exercice d'un contrôle, d'une sévérité, ou l'application d'une pénalité qui est même très-grande, si grande que lorsqu'un désordre est provoqué par un membre, le président est en droit même de le faire mettre en prison. Je ne veux pas aller jusque-là et donner un pareil droit au président du Corps législatif (*Sourires*), mais je désirerais que le président pût trouver, dans la durée de l'exercice de son man-

dat, une plus grande autorité peut-être que celle qu'il a eue jusqu'à présent.

Quelques personnes peuvent croire que la durée n'ajoute pas à l'autorité ; moi, je suis d'un avis diamétralement opposé. La durée ajoute à la puissance d'une dynastie, la durée ajoute au respect qu'on a pour la vieillesse, la durée ajoute au respect qu'on a pour les anciens monuments. Ce n'est donc pas un sentiment vague que celui-là. La durée est très-respectable et elle est respectée quand il s'agit d'une autorité comme celle de la présidence d'un grand corps. En même temps qu'elle ajoute beaucoup de prestige quant à l'autorité, elle a une grande influence quant à la puissance réelle, à la force.

C'est dans ce sentiment-là que j'ai demandé que la commission voulût bien introduire dans le sénatus-consulte les dispositions que je discute devant vous.

Est-ce qu'il n'y a pas d'autre exemple que la Chambre des communes en Angleterre pour prouver que ce principe de la durée ajoute à la puissance et à la force ?

Dans l'acte additionnel de 1815, article 9, — et, assurément, on ne dira pas que l'acte additionnel a été rédigé par quelqu'un qui ne connaissait pas bien ce qu'étaient les assemblées parlementaires, — quand Benjamin Constant a été chargé de sa rédaction, il était bien plus disposé, dans les circonstances où se produisait cet acte, de donner la liberté à l'assemblée délibérante que de la lui refuser; — eh bien ! dans l'article 9, il se trouve cette disposition : « Le président de la Chambre des représentants est nommé par la

chambre à l'ouverture de la première session. Il reste en fonctions jusqu'au renouvellement de la chambre. »

Je demande, messieurs les Sénateurs, si on se reporte à l'époque et à l'inspiration qui devait conduire celui qui a rédigé l'acte additionnel, je demande si c'est là une disposition qui puisse amoindrir le pouvoir d'un corps délibérant. Je trouve que la commission a été peut-être, je ne dirai pas sévère, mais qu'elle n'a pas bien compris le sentiment qui m'animait lorsqu'elle a dit, pour toute explication, que l'article du projet remettait entre les mains du Corps législatif un pouvoir plus ample. Ce précédent de l'acte additionnel me semble une réponse suffisante.

Examinons maintenant la Charte de 1814. Mon Dieu! les rédacteurs de la Charte de 1814, qui, bien qu'on a dit qu'elle avait été octroyée, ne l'a été pourtant que dans une certaine mesure, ceux qui l'ont inspirée étaient des libéraux, mais des libéraux qui avaient la prétention de donner à la Chambre des députés tout le pouvoir capable de tenir en échec la royauté, qui venait de se représenter devant le pays. Eh bien! dans la Charte de 1814, article 3, il est dit que le président de la Chambre des députés est nommé sur une liste de cinq membres présentés par la chambre. Cela ne se rapporte pas tout à fait à l'article qui nous occupe; mais qu'est-ce que cela voulait dire, sinon qu'on désirait que le président de la Chambre des députés fût armé d'un pouvoir qui émanât et de la chambre et de l'autorité royale? C'est là le sentiment qu'on avait.

Je crois, en présence de tous ces précédents, en présence du principe que je viens d'énoncer tout à l'heure, à savoir que *la durée fait la force*, que mon amendement avait quelque raison d'être, au moins pour la première partie.

Quant à la seconde partie, que j'ai intitulée : « Paragraphe additionnel. L'élection du président est présentée à l'approbation de l'Empereur. — Le président élu prête serment entre les mains de l'Empereur, » j'ai consulté d'abord la Constitution, et j'ai trouvé dans son article 4 cette disposition qu'on vous a déjà énoncée : « La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. »

Qu'est-ce que cela veut dire, selon moi? C'est que l'Empereur ne doit pas être mis en dehors des actes considérables que peut faire le Corps législatif, comme puissance législative. Il y a là une sorte d'unité entre les trois grands pouvoirs, comme on les appelle, une sorte d'unité qui doit se faire comprendre et se faire sentir dans toutes les occasions où il y a lieu à procéder à un acte législatif. Or, c'est pour moi un acte considérable que celui de la nomination du président et de son acceptation par une des parties constituantes de la puissance législative. J'ai donc pensé qu'en présence de cette doctrine, peut-être un peu abstraite, que je trouvais dans cet article 4, il devait y avoir en ce qui concerne l'exercice de la puissance législative, une union parfaite entre les trois pouvoirs dont il est fait mention dans l'article 4.

Cela se trouve encore dans d'autres constitutions. Dans la Constitution anglaise, il est dit, sous la forme que je viens d'exprimer, — il n'y a rien

d'édicté absolument, mais cela est tellement dans la tradition qu'il y a là force de loi, — il est dit que les parties constituantes du Parlement sont : le roi, les ords spirituels et temporels, et les communes. Assurément, ce qui est bien évident, c'est que le roi fait partie du Parlement, et que, par conséquent, aucun acte de ce Parlement ne lui est étranger; si bien que, lorsque le président de la Chambre des communes est élu, avant qu'il n'entre en fonctions, il se présente devant le roi ou devant la reine pour lui demander son agrément, s'excusant beaucoup d'être incapable de remplir cette haute fonction, déclarant qu'il préférerait voir passer cette charge en d'autres mains. C'est, si vous voulez, un acte de cérémonie, de déférence; cependant, il y a là, vis-à-vis de la royauté, un témoignage de respect qui est très-accepté par la royauté, et qui signifie que le Parlement, dans la personne de son président, ne peut pas se séparer de la royauté. Que se passe-t-il alors? Le chancelier d'Angleterre adresse la parole, au nom du roi, au speaker nommé, et lui dit que sa nomination a l'agrément du roi. Le speaker retourne dans la Chambre des communes, non plus seulement armé du pouvoir dont je vous parlais, mais armé en quelque sorte d'une délégation morale du souverain, et il y exerce une autorité d'autant plus grande.

Eh bien! je me suis demandé s'il ne serait pas très-utile encore de manifester que la nomination du président du Corps législatif est agréée par le Souverain de la France. Qu'y a-t-il là de discordant? Je ne puis le comprendre; je crois, au contraire, qu'il y aurait un grand avantage à ce que

cet accord fût manifesté par ce que j'appelle une *approbation* de l'Empereur.

Ce mot d'approbation a soulevé, de la part de quelques-uns de mes amis, certaines observations; mais je me suis confirmé dans ma manière d'apprécier cette mesure, en voyant encore dans l'acte additionnel une disposition qui est identique, tellement identique, que si je n'avais lu l'acte additionnel qu'après avoir présenté mon amendement, je croirais l'avoir copié.

L'article 9 dit, en effet : « La nomination du président est soumise à l'approbation de l'Empereur. » A cette occasion, je renouvellerai l'observation que j'ai déjà faite : Est-ce qu'à l'époque où l'acte additionnel a été rédigé, sanctionné et promulgué, on croyait voir dans cette disposition quelque chose qui portât atteinte au pouvoir de l'assemblée des représentants ou à sa dignité? Non! on a pensé au contraire qu'il fallait autant que possible qu'il y eût une union entre l'assemblée des représentants et le souverain qui régnait alors sur la France. Cela m'a confirmé davantage dans ce sentiment intime, que la disposition que je propose au Sénat d'adopter était justifiée par les précédents historiques, et il me semble, par la raison même; car, enfin, qu'est-ce qu'on cherche? L'harmonie entre les grands pouvoirs. Quels sont les représentants de cet harmonie? Nécessairement, les présidents des corps délibérants, et lorsque les présidents de ces corps ont à la fois la désignation de l'assemblée et la sanction de l'autorité souveraine, il s'établit là une harmonie entre les personnes et les devoirs qu'elles ont à remplir.

Indépendemment de cela, dans la Charte de

1814, cette disposition se trouvait aussi, d'une manière indirecte, c'est vrai; mais il y avait encore là un agrément sollicité et obtenu pour le choix du président. Ainsi, cette Charte dit, dans son article 43 : « Le président de la Chambre des députés est nommé par le roi sur une liste de cinq membres présentés par la chambre. » Cela avait à peu près la même signification; il y avait même plus : le président était nommé par le roi; ce n'était plus une acceptation, c'était une nomination sur une liste de présentation de cinq personnes. Or, on n'a jamais considéré que la présentation du président à l'agrément du souverain qui existait lors de la Charte de 1814, telle qu'elle était avec ses imperfections, je dirai même ses grandes imperfections, constituât un amoindrissement pour la Chambre des députés.

Messieurs, je désirais seulement prouver au Sénat que j'avais un peu réfléchi avant de présenter mon amendement; mon intention était telle que je la manifeste, c'est-à-dire que je désirais établir une harmonie parfaite entre le Corps législatif et le Souverain, et rendre toute désunion impossible en faisant préalablement acte de déférence. Cela coûte fort peu, et cela peut être parfois très-utile. C'est là mon sentiment.

On a déclaré, messieurs, qu'il n'y avait plus d'Empire autoritaire; mon Dieu, j'avoue que je regretterais presque cette déclaration, surtout si je passais la frontière de l'Empire français. C'est une déclaration qui a été acceptée en France, mais bien plus acceptée encore à l'extérieur, où l'on dira peut-être : Ah! il n'y a plus d'Empire autoritaire? Eh bien! nous allons oser davantage. Il

ne faudrait cependant pas s'y fier! Si en France nous n'avons plus d'Empire autoritaire, je demande au moins qu'il y ait un Empire respecté. (*Très-bien! Très-bien!*)

M. Boinvilliers. C'est en effet ce qu'il faut vouloir.

M. le baron Brenier. Tel était, messieurs, le but de mon amendement.

S. Ex. M. Magne, *ministre des finances*. Messieurs, il est bien entendu que je ne viens pas faire un discours, mais uniquement présenter au Sénat de simples observations sur l'amendement proposé par l'honorable baron Brenier, et exposer en quelques mots les motifs pour lesquels le Gouvernement ne s'associe pas à cet amendement.

M. Brenier propose trois choses : la première, que le président du Corps législatif soit nommé pour six ans, c'est-à-dire pour toute la durée de la législature; la seconde, que le choix du président du Corps législatif soit soumis à l'agrément de l'Empereur; la troisième, qu'il prête serment entre les mains de Sa Majesté.

M. le baron Brenier. Pardon! j'ai oublié d'expliquer ce point, mais il s'explique de lui-même.

M. le Ministre des finances. Eh bien! que M. Brenier me permette de lui faire remarquer que sa proposition est de tous points et radicalement contraire à l'esprit du sénatus-consulte. (*Approbation.*) Cet esprit est libéral; l'amendement est restrictif. Aujourd'hui, l'Empereur nomme le prési-

dent du Corps législatif pour un an, et ce n'est pas sans motifs ; le bureau du Corps législatif doit être le reflet de l'esprit actuel qui anime l'assemblée. L'esprit d'une assemblée est variable comme l'opinion qui l'inspire est variable. Par conséquent, nommer, comme représentant du Corps législatif, un bureau qui doit durer six ans, lorsque, pendant ce temps, par le simple mouvement des idées, ce bureau peut ne plus répondre aux sentiments politiques de la majorité, c'est aller contre la nature même des choses. (*C'est vrai! Très-bien!*)

Voilà, pourquoi, messieurs, d'après la Constitution actuelle, l'Empereur nomme avec raison le président du Corps législatif seulement pour un an.

M. le baron Brenier. Je demande la parole.

M. le Ministre des finances. Si l'on trouve quelque différence entre cette pratique et celle qui a été prescrite par quelques-unes des constitutions précédentes, elle est en sens inverse de l'amendement proposé et toujours dans le sens de mes observations. La durée de la présidence a varié suivant les époques et l'état des esprits.

Le délai d'un an a été le délai extrême. On nommait le président tantôt pour un mois, tantôt pour deux mois, tantôt pour trois mois, pour un an au plus, et toujours en raison de ce fait, que le bureau ne doit pas se trouver en désaccord avec l'opinion qui domine dans l'assemblée; dans un temps agité, le mouvement se précipite, et par suite l'élection du bureau varie avec la même précipitation.

Eh bien ! messieurs, faire aujourd'hui pour le Corps législatif moins que ne faisait l'Empereur d'après la Constitution de 1852, alors que le sénatus-consulte tend, dans toutes ses parties, à lui donner davantage, n'est-ce pas aller directement, ainsi que je le disais, contre l'esprit de la réforme? (*Oui! C'est évident!*)

L'honorable M. Brenier propose, en second lieu, de faire agréer par l'Empereur le choix du bureau résultant du suffrage libre du Corps législatif.

Messieurs, ce serait encore ici se mettre en contradiction avec le but qu'on veut atteindre. L'Empereur, par son message, et le sénatus-consulte qui en est le loyal developpement, se sont proposé de rendre le Corps législatif maître chez lui; de là le droit absolu de faire son règlement intérieur et de couronner cette œuvre par un bureau qui soit la fidèle représentation de l'opinion régnante. Vous lui donnez le choix de son président; mais si, en lui donnant cette faculté, vous la subordonnez à certaines conditions, telles que l'agrément du Souverain, est-ce qu'il sera vrai de dire que le Corps législatif jouira de la plénitude du droit d'élection? Est-ce qu'il sera absolument maître chez lui? Est-ce que ce partage du choix entre deux pouvoirs aussi considérables ne sera pas mauvais pour les deux, véritablement dérisoire s'il ne consiste que dans une vaine formule, dangereux s'il devait être effectif?

Est-ce que vous pouvez supposer qu'à un moment quelconque l'Empereur pourrait refuser de ratifier le choix du Corps législatif? Est-ce que l'amendement est fait dans cette supposition? Est-

ce qu'on peut admettre, lorsqu'on donne au Corps législatif le droit de composer lui-même son bureau, que son vote sera discutable et conditionnel? Si une pareille extrémité pouvait être prévue, ce serait la meilleure des raisons pour repousser l'amendement, car il faut tout faire pour éviter de pareils conflits.

En résumé, on a voulu que le Corps législatif fût libre de régler ses travaux comme il l'entendrait. L'amendement ne tend qu'à ceci : retenir en même temps qu'on donne....

M. LE BARON BRENIER. Mais non!

M. LE MINISTRE DES FINANCES. Ce n'est pas l'intention du Gouvernement.

Le dernier point, messieurs, est encore plus facile à réfuter. L'honorable M. Brenier a oublié sans doute qu'avant d'être président, le président élu est député; que, pour être député, il a dû faire vérifier ses pouvoirs, et que, quand ses pouvoirs ont été vérifiés, il a prêté serment de fidélité à l'Empereur.

Un Sénateur. Il l'a déjà prêté comme candidat.

M. LE MINISTRE DES FINANCES. Cette formalité d'un nouveau serment, qui aurait les apparences d'une restriction, ne repose sur aucun motif sérieux; elle n'a aucune espèce de raison d'être. (*Assentiment.*)

Maintenant, messieurs, je comprends très-bien qu'entre le Corps législatif, le président et le Souverain, la plus grande concorde doit toujours être maintenue, pour le plus grand bien de l'État. Cela

est incontestable. Mais ce n'est pas par des formules qu'on peut l'établir. (*Très-bien! Très-bien!*) Ce n'est pas par le partage de l'autorité, aboutissant à un conflit, qu'on peut l'établir. (*Nouvel assentiment.*)

En Angleterre, l'honorable M. Brenier trouvait des analogies qui pourraient, en effet, jusqu'à un certain point, justifier quelques-unes de ses propositions. Messieurs, soyons Français avant tout! (*Vive approbation.*)

M. LE BARON BRENIER. Comment! est-ce que l'acte additionnel n'était pas français?

M. LE MINISTRE DES FINANCES. L'Angleterre est une très-grande nation, mais je suis, je l'avoue, pour ma part, quelquefois blessé de voir ces éloges incessants de l'Angleterre, (*Très-bien! Très-bien!*) qui presque toujours aboutissent à un petit dénigrement pour nous. (*Nouvelle approbation.*)

Eh bien! messieurs, faisons comme les Anglais, agissons pour nous (*Oui! Oui!*), avec notre esprit, avec nos besoins, en vue de notre intérêt général, à nous! Soyons nous-mêmes. Prenons chez les autres ce qui peut nous convenir et nous améliorer; mais n'allons pas supposer que tout ce qui est bon ailleurs est nécessairement bon chez nous. (*Très-bien! Très-bien! — Applaudissements sur plusieurs bancs.*)

Le Gouvernement ne s'associe donc pas à l'amendement de M. le baron Brenier. (*Aux voix! Aux voix!*)

M. LE BARON BRENIER. Si le Sénat le permet, j'ajouterai quelques mots. (*Parlez! Parlez!*)

C'est bien de la hardiesse à moi, messieurs, de venir répondre à un orateur aussi consommé et à un politique aussi habile que l'orateur qui descend de cette tribune. Il sait bien que personne ne respecte plus que moi et son talent et le grand savoir qu'il apporte dans le gouvernement des affaires de notre pays. Par conséquent, ce n'est pas par un antagonisme personnel que je suis amené à parler. (*C'est évident !*)

Je viens défendre une conviction que je n'ai pas, il est vrai, puisée dans la pratique personnelle des assemblées parlementaires, mais dans la lecture ou l'exemple des choses que j'ai vues passer sous mes yeux. J'ai été contemporain des assemblées parlementaires, et je me suis instruit dans la lecture de l'histoire.

Et à ce sujet précisément, ce que j'ai vu me fournit une première réplique à la réponse que vient de me faire l'honorable ministre des finances,... c'est le délégué du Gouvernement que j'aurais dû dire, car il n'est pas encore à titre de ministre parmi nous.

Plusieurs Sénateurs. Mais si ! parfaitement.

M. LE BARON BRENIER. Il a dit : Comment ! vous voulez que le président du Corps législatif soit élu pour la durée de la législature ? Mais prenez garde ! pour le président du Corps législatif, son premier devoir, sa première fonction, c'est d'être représentant du corps qu'il préside. D'accord ; mais si ce corps, dans ses sentiments et dans ses convictions, dans ses emportements....

M. BOINVILLIERS. Et dans ses défaillances....

M. le baron Brenier.... dans ses défaillances, comme vous le dites; si ce corps veut exercer une pression sur le président, dans un sens quelconque, pourquoi donc le président qui est sorti d'une élection première, qui s'est mis en communication avec le Gouvernement, ne serait-il pas armé d'une autorité qui lui permettrait de ne pas céder à cette pression du moment et du corps qu'il préside?

M. Boinvilliers. Parce qu'il doit être le représentant de l'assemblée.

M. le baron Brenier. Est-ce que nous n'avons pas vu des emportements dans nos assemblées? est-ce que nous n'avons pas vu des scènes telles que les présidents ont dû quitter la chambre qu'ils présidaient ? S'ils s'étaient sentis armés d'un mandat continu, est-ce qu'ils n'auraient pas eu plus de force pour résister à ces assauts que l'on donnait à leur autorité ?

Je dis que ce sentiment doit se produire chez un président d'autant plus qu'il aura, non la perpétuité, mais une durée considérable dans l'exercice de son autorité.

Il y a encore un autre inconvénient que je prends la liberté de soumettre au Sénat, en faisant appel à certains souvenirs de ceux qui ont vu le jeu des assemblées parlementaires. Est-ce que lors des élections nouvelles du président, il ne se présentait pas des compétitions, des rivalités, des rancunes personnelles et des haines de partis?

L'élection du président avait alors cet effet, que

je considère comme bien mauvais, d'amener des dédoublements de majorité. Est-ce qu'un président ne représentait pas alors plus ou moins une partie de l'assemblée, droite, centre gauche, centre droit, etc.? Alors que se passait-il? C'est que le président n'était jamais, à bien dire, le représentant exact de l'opinion de la chambre. De telle sorte qu'à chaque renouvellement de président, vous aviez ces hésitations, ces compromis qui influent considérablement sur la force de cohésion que la majorité doit avoir, quand elle n'a pas de doute sur la permanence de l'autorité qui doit diriger ses délibérations.

L'honorable M. Magne dit aussi : « Il faut laisser le Corps législatif libre ; nous voulons lui donner la liberté entière et complète de nommer un président, nous voulons qu'il agisse dans la liberté de ses attributions ; qu'il ne soit pas gêné, et que le président soit renouvelé lorsqu'il ne représentera plus absolument l'opinion de la majorité du moment dans la chambre.... Je crois que cela n'est pas bon et a de grands inconvénients.

On a dit encore : « Pourquoi donc soumettre à l'Empereur le choix du président? C'est encore une atteinte portée à cette liberté de mouvement qu'il faut laisser au Corps législatif. Il ne faut pas le présenter à l'approbation de l'Empereur, même comme acte de déférence ; c'est beaucoup trop. Laissez le Corps législatif entièrement libre de faire ce qu'il voudra, cela le regarde. Point d'intervention, même sous forme de l'agrément du Souverain.... Mais lorsqu'un académicien est élu, il l'est parfaitement; rien ne peut lui ôter ce titre honorable, respectable et respecté par la

France entière ; cependant l'académicien va demander l'agrément de l'Empereur. Si je commets une erreur, les honorables académiciens qui siégent ici me relèveront. Il était de règle, et je crois que c'est Richelieu qui a introduit cette règle lors de la fondation de l'Académie, il était entendu, sinon exprimé, que l'académicien n'était pas complétement élu tant que le choix n'avait pas été agréé par le roi. Je crois même qu'il ne pouvait siéger, sauf dispense ... si je ne me trompe.

Qu'y aurait-il de contradictoire à ce que le président du Corps législatif fût présenté à l'agrément du Souverain? Il y a là une analogie qui, pour moi, me convainct, et j'avoue que je trouverais au contraire des inconvénients à ce que le président du Corps législatif ne reçût pas l'agrément de l'Empereur, agrément qui voudrait dire : Exercez votre pouvoir, nous sommes d'accord.

On a ajouté : « Il ne faut pas imiter l'Angleterre, parce que nous sommes Français, qu'il faut rester Français. » Mais, mon Dieu ! les constitutions s'imitent réciproquement ; c'est un enseignement mutuel que les peuples se font entre eux ; et lorsqu'il y a quelque chose de bon dans les constitutions voisines, quand on trouve l'exemple d'une bonne mesure, d'une bonne institution dans un pays voisin, je ne sais pas pourquoi on ne se l'approprierait pas.

M. le vicomte de Barral. Laissons les Anglais pour ce qu'ils sont et restons ce que nous sommes. Leurs orateurs ne citent jamais la France, ne se modèlent pas sur nous. Soyons Français, n'imitons pas les Anglais.

M. le Président. N'interrompez pas.

M. le baron Brenier. Je regrette de n'avoir pas entendu l'observation de M. de Barral pour lui répondre.... (*Continuez !*) On peut donc parler de l'Angleterre, cela n'a pas d'inconvénients, surtout au sujet de cette présentation au Souverain, lequel ne refuse d'ailleurs jamais d'agréer la nomination du speaker. Cet acte de déférence du député élu président ne saurait être déplacé, car il témoigne de son respect et de sa déférence pour le Souverain et de son désir d'être en bonne harmonie avec son gouvernement. En France, n'est-ce pas par simple déférence qu'un député vient près de l'Empereur pour lui exprimer son dévouement? Je ne vois là rien d'exorbitant ni d'incompatible avec l'élection.

Quant au serment, c'est le dernier point que S. Ex. M. Magne a combattu. Il a dit : « Mais pourquoi prêter serment? Le député l'a déjà prêté comme candidat, et ensuite comme député. Pourquoi un troisième serment? Il est superflu. » Sans doute, il a prêté serment comme candidat et ensuite comme député ; mais comme président, n'est-il pas investi d'une fonction nouvelle? Est-ce que ses pouvoirs ne sont pas différents? n'a-t-il pas une autorité bien supérieure? Pourquoi donc ne prêterait-il pas un serment nouveau? Quand un préfet change de résidence, est-ce qu'il ne prête pas serment à ce titre nouveau? Quand un procureur général est nommé premier président, est-ce qu'il ne prête pas serment, quoiqu'il l'ait déjà prêté comme procureur général?

Messieurs, je ne trouve pas qu'il ait été fait à ma proposition une seule bonne objection. Je supplie le Sénat de considérer qu'au moins j'ai bien raisonné mon amendement, si je ne l'ai pas bien expliqué. En demandant que le président du Corps législatif obtînt l'assentiment de l'Empereur, je voulais lui fournir l'occasion de montrer au Souverain son respect personnel et les sentiments qu'il apportera dans 'exercice de ses fonctions. (*Aux voix! Aux voix!*)

M. le Président. Je mets aux voix l'amendement proposé par M. Brenier.

L'amendement n'est pas adopté.

M. le Président. Personne ne demande la parole sur l'article 6? Je le mets aux voix.

L'article 6 est adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire lit l'article 7 et les amendements qui y sont relatifs.

En voici le texte :

« Art. 7. Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement.

« Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.

« Le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit quand il est demandé par le Gouvernement.

« Les bureaux nomment une commission sur le rapport sommaire de laquelle l'assemblée prononce. »

Amendement de M. le comte de Ségur-d'Aguesseau.

« Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours de l'Empereur. »

Amendement de M. Larabit.

« Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours de l'Empereur.

« L'adresse sera discutée en présence des commissaires du Gouvernement, qui donneront aux chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire. »

Amendement de M. Hubert-Delisle.

« Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours de la Couronne. »

M. le Président. Plusieurs orateurs sont inscrits sur ces amendements.

Voix nombreuses. A lundi !

M. le Président. Le Sénat désire-t-il renvoyer la suite de la discussion à lundi ? (*Oui ! Oui ! — Non !*)

Je dois faire savoir qu'un des orateurs qui devait prendre la parole à propos d'un des amendements est indisposé et m'a exprimé le désir du renvoi à lundi. (*Réclamations.*)

Plusieurs Sénateurs. Il n'est que cinq heures. — On peut donner la parole aux autres auteurs d'amendements.

M. LE PRÉSIDENT. Je vais consulter le Sénat.

Le Sénat consulté décide que la suite de la discussion est renvoyée à lundi.

La séance est levée à cinq heures.

Le Président du Sénat,

Signé : ROUHER.

Les Secrétaires,

Signé : CHAIX D'EST-ANGE,

Le général comte DE LA RUE,

SUIN.

Séance du lundi 6 septembre 1869.

PRÉSIDENCE
DE S. EX. M. ROUHER.

SOMMAIRE. — Suite de la délibération sur le projet de sénatus-consulte : Article 7. Amendements relatifs au rétablissement de l'Adresse : MM. Hubert-Delisle, le comte de Ségur-d'Aguesseau, le Rapporteur, Larabit, S. Ex. M. Magne, *ministre des finances*. — Rejet de l'amendement de M. Hubert-Delisle. — Retrait des amendements de MM. le comte de Ségur-d'Aguesseau et Larabit. — Adoption des articles 7, 8 et 9. — Article 10 : M. le baron Brenier et S. Ex. M. de Forcade La Roquette, *ministre de l'intérieur*. Adoption. — Article 11 : MM. le comte de Ségur-d'Aguesseau et le Rapporteur. Adoption. — Article 12 : M. le baron Brenier. Adoption. — Adoption au scrutin de l'ensemble du projet. — Décret de clôture de la session extraordinaire.

La séance est ouverte à deux heures un quart.

S. A. I. le Prince Napoléon assiste à la séance.

M. LE GÉNÉRAL COMTE DE LA RUE, *l'un des secrétaires élus*, donne lecture du procès-verbal de la dernière séance.

Le procès-verbal est adopté.

M. le comte Mimerel de Roubaix, retenu par une indisposition, s'excuse de ne pouvoir assister à la séance.

Par le même motif de santé, M. le comte de Bourqueney exprime ses regrets de ne pouvoir s'associer au prochain vote du Sénat.

LL. EEx. MM. le maréchal Vaillant, ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-arts; Magne, ministre des finances; le marquis de Chasseloup-Laubat, ministre présidant le Conseil d'État; de Forcade La Roquette, ministre de l'intérieur; l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la marine et des colonies; Gressier, ministre des travaux publics; Duvergier, garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes; le prince de La Tour-d'Auvergne, ministre des affaires étrangères; Bourbeau, ministre de l'instruction publique; Alfred Le Roux, ministre de l'agriculture et du commerce, et le général Le Bœuf, ministre de la guerre, siégent au banc du Gouvernement.

M. le Président. L'ordre du jour appelle la suite de la délibération sur le projet de sénatus-consulte portant modification des articles 8 et 13, du deuxième paragraphe de l'article 24, des articles 26 et 40, du cinquième paragraphe de l'article 42, du premier paragraphe de l'article 43, de l'article 44 de la Constitution, des articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1851, et de l'article premier du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

La délibération du Sénat s'est, dans la dernière séance, arrêtée à l'article 7 et aux amendements présentés sur cet article par MM. Hubert-Delisle, Larabit et le comte de Ségur-d'Aguesseau.

Je donne la parole à M. Hubert-Delisle pour développer son amendement.

M. Hubert-Delisle. Messieurs les Sénateurs, vous connaissez l'amendement soumis à vos délibérations. Il s'agit de rétablir l'adresse.

Il y a peu de jours, M. le ministre de l'intérieur, avec toute l'éloquence de son langage, a dit que, dans des circonstances impérieuses, l'Empereur avait cru devoir associer la France à son action gouvernementale, interroger ses sentiments, afin de s'inspirer de toutes les grandes nécessités du pays. En effet, les circonstances étaient alors imposantes. Il ne s'agissait pas seulement des questions de guerre, de territoire, de politique, mais même de ces questions qui touchent de près à la conscience humaine. Dans ces moments graves, l'Empereur voulant interroger la nation, décida que l'adresse serait rétablie ; l'article 1er du décret du 24 novembre satisfait en effet à cette pensée. Et, comme cette main généreuse et puissante à la fois ne sait rien donner à demi, l'Empereur avait dit dans son discours, que non-seulement l'adresse devait être rétablie, mais qu'il n'entendait pas qu'elle fût l'insignifiante paraphrase des discours de la Couronne, mais au contraire que les questions fussent examinées avec toute la profondeur qu'elles comportaient.

Ces adresses, une fois votées, furent d'abord portées au Souverain par une députation, mais bientôt le Sénat et le Corps législatif furent admis en corps à offrir à l'Empereur, en même temps que leur dévouement, leur reconnaissance pour les prérogatives nouvelles qui leur étaient données, ainsi que l'expression de leurs vœux.

C'est ainsi, messieurs, que pendant plusieurs années les choses se sont passées.

C'était le premier pas, mais un pas décisif vers le régime libéral qui devait successivement s'élargir au grand profit de la nation. En un mot, la pensée, les tendances du Gouvernement à associer le pays à son œuvre s'affirmaient aux yeux de tous. (*Très-bien! Très-bien!*)

Le droit d'adresse a été une très-grande et très-heureuse institution. Le pays à cette époque s'est animé, mais non pas agité. Il a compris très-bien les grandes obligations qui incombaient à chacun : au Souverain, de venir résolûment soumettre ses actes aux pouvoirs constitués ; au pays, la responsabilité de l'ordre en face d'un Gouvernement qui entrait dans la voie de la liberté. Cette époque est une des époques historiques qui marquera, j'en suis sûr, dans l'opinion de tous les hommes sincèrement libéraux de la France. (*Approbation.*)

Aussi, messieurs, il y a eu un sentiment profond de surprise, lorsque le ministère vint plus tard retirer l'adresse. Le droit d'interpellation fut donné en échange, mais la suppression de l'adresse fut regrettable, surtout au point de vue de l'influence constitutionnelle du Sénat. Et, en effet, quand toutes les questions s'examinaient ici avec une grande sagacité, une grande prudence et avec la haute impartialité qui plane dans cette enceinte, il en résultait un double avantage. C'était d'abord, messieurs, de vous faire apparaître aux yeux du public tels que vous êtes, des hommes d'une grande expérience, doués d'un patriotisme éprouvé et interprètes éminents des sentiments les plus élevés du pays.

En second lieu, si l'adresse était une bonne for-

tune pour le Sénat, elle était une institution utile pour le Gouvernement, car, malgré les critiques dirigées contre quelques-uns de ses actes, il recueillait l'approbation complète de sa politique et les sentiments d'un dévouement absolu à l'Empereur.

C'était bien quelque chose que d'avoir cette approbation, indépendante, tout à fait libre et des plus autorisées.

Or, en supprimant l'adresse, le Gouvernement s'est privé des avantages que je viens de vous signaler.

Le droit d'interpellation a été donné. Mais nous est-il possible de nous servir de l'interpellation? L'interpellation est-elle toujours un moyen pratique d'exprimer sa volonté? Peut-elle être exercée, surtout par un grand corps conservateur? Il suffit de lire les expressions du rapport pour être convaincu que ce n'est pas dans cette enceinte, du moins je le crois, qu'on pourra se servir utilement de l'interpellation. Que dit en effet la commission?

« Le droit d'interpellation n'a guère été dans le passé qu'une querelle adressée aux personnes, une œuvre de stratégie parlementaire; il sera peut-être souvent un appel à la popularité; c'est une arme trop commode, trop à la portée de toutes les mains. »

L'adresse supprimée pour le Sénat, croyez-vous, messieurs, que le droit d'interpellation y soit d'une grande utilité? Non! il n'en est pas ainsi, et les faits ont répondu aux appréhensions que nous éprouvons sur l'usage restreint que nous devons faire du nouveau droit. Si vous voulez vous ren-

dre compte du droit d'interpellation et des périls qu'il a pu créer, il faut vous souvenir de ce qu'il a été dans d'autres temps. Le droit d'interpellation, c'est le 15 mai, amenant une foule de sauvages au milieu d'une assemblée nationale et voulant la faire disparaître de l'ordre constitutionnel du pays; c'est encore la journée du 11 juin 1849, le cri de guerre jeté au milieu de la législative, qui eût ramené les sanglantes saturnales de 1848, sans la vigueur et l'énergie du gouvernement d'alors.

Voilà, messieurs, ce que les interpellations ont souvent amené ; mais ne voyons pas l'interpellation sous des aspects aussi effrayants. Ne songeons qu'à ses conséquences naturelles indiquées au rapport.

L'adresse offre-t-elle des dangers pareils? Tout ce qu'on lui reproche, c'est d'être un peu longue.

La suppression de l'adresse a été fâcheuse, je le répète, au point de vue de l'influence du Sénat dans le pays; le droit d'interpellation l'a remplacée, mais ce droit n'a aucune portée pour nous; je dirai même qu'il n'a pas été d'un grand secours pour le Corps législatif, car, pour éviter les abus de l'interpellation, on a cru devoir l'environner de deux précautions : l'une, la précision parfaite du point sur lequel doit être interrogé le Gouvernement, la seconde, la nécessité de l'autorisation des bureaux.

Eh bien ! qu'est-il arrivé? un flot de demandes d'interpellations a surgi ; on ne pouvait ni les admettre toutes, ni les repousser toutes. De là pour le Gouvernement une source d'embarras.

L'interpellation a donc été pour la Chambre des

deputés elle-même, comme pour le Gouvernement, l'occasion de grandes difficultés.

Lorsqu'on a songé à retoucher la Constitution, je pensais qu'on diminuerait l'importance de l'interpellation en rétablissant l'adresse, car jusqu'ici que reprochait-on à l'adresse? de prendre un temps précieux. Dans le projet, non-seulement on autorise l'interpellation, mais on lui donne des conditions de force particulière. Ainsi, non-seulement aujourd'hui on brise les barrières et on laisse l'interpellation passer, — car ce ne sont pas les bureaux de la Chambre des députés qui voudront s'opposer à une demande d'interpellation, formalité qui, du reste, ne sera plus observée, — mais toutes les facilités lui sont données, et même l'ordre du jour motivé lui est concédé; c'est-à-dire qu'au bout de ce bras, très-fort déjà, vous mettez une arme, et une arme avec laquelle inévitablement on viendra battre incessamment en brèche le Gouvernement et les ministres.

Loin de moi la pensée de combattre ce droit d'interpellation, mais j'aurais voulu qu'il eût l'adresse comme atténuation.

En effet, le sénatus-consulte, en consacrant l'adresse, aurait nécessairement amoindri l'interpellation, car, dans une assemblée sérieuse, on ne vient pas, quelques jours après que les questions ont reçu une solution, les agiter de nouveau.

Je vais essayer de prouver que l'adresse est dans les nécessités d'un gouvernement constitutionnel.

En effet, quand une session est close, il ne reste plus dans la sphère des grands pouvoirs publics qu'un seul pouvoir en action. C'est l'Empe-

reur, c'est son Gouvernement qui administre ce grand pays, qui exécute les résolutions arrêtées en commun et prépare l'avenir. Aussi, dès que l'époque de la réunion des chambres arrive, le Gouvernement se fait un devoir d'exposer à tous la situation exacte de l'Empire, et non-seulement il le fait par des publications officielles, mais par le discours de la Couronne que nous avons l'habitude d'applaudir de tout notre patriotisme. Dans ce discours, l'Empereur a le soin d'expliquer la situation exacte et les tendances de sa politique. Et, à ces déclarations faites aux deux chambres, à la nation entière, il n'est fait aucune réponse! Ce silence est, à mon sens, un fait très-fâcheux.

Si le sénatus-consulte ne rétablit pas l'adresse, vous verrez bientôt les partis hostiles tirer les interprétations les plus erronées de votre silence. Ils diront : les faits produits ne sont pas exacts, nous sommes les véritables représentants de la démocratie; enfin, toutes les exagérations que peut autoriser cette absence de réponse.

En serait-il ainsi, lorsqu'au contraire, le Gouvernement ayant expliqué sa politique et ses tendances, la chambre, ou les deux chambres viendraient sceller, en quelque sorte, leur accord, s'entendre sur tous les points, et rester parfaitement unies? Serait-il possible de venir opposer une contradiction à ces faits patents! Est-ce qu'aux yeux de toute la France, il n'existerait pas là, évidemment, la plus parfaite entente?

Quand le pays tout entier partagerait cette conviction, tout ce que vous entendriez de paroles ennemies, d'accusations émanées des partis hos-

tiles, tomberait devant cette vérité et cette union, et vous entreriez alors dans le labeur législatif sous les auspices les plus favorables, avec l'entente de tous les pouvoirs constitués. (*Marques d'approbation.*)

On a fait souvent, messieurs, bien bon marché des adresses; mais les souvenirs sont-ils d'accord avec les jugements trop légèrement portés? Sous le gouvernement de la Restauration, — gouvernement dont nous parlerons toujours avec respect, mais enfin, gouvernement où l'on était tenté de marcher timidement en avant, et même plutôt de retourner en arrière, — que de difficultés n'avait-on pas pour suivre dans leurs détails les affaires publiques, pour arriver à la connaissance des faits gouvernementaux? Savez-vous comment cependant on y parvenait? Précisément par le moyen de l'adresse. En effet, l'adresse permettait toutes les explorations, il fallait bien fournir des explications. C'était un des moyens les plus utiles pour faire pénétrer le sentiment public jusque dans le gouvernement, c'était même rendre service au gouvernement, car, on apprenait par les discussions de l'adresse qu'on agissait avec plus de bonne foi et de lumières qu'on ne le pensait généralement.

Vous vous souvenez aussi, messieurs, qu'en 1829, dans une patriotique adresse, la Chambre des députés donna ses avertissements au pouvoir. Elle disait au gouvernement qu'il y avait péril à sortir des voies constitutionnelles; que le pays tout entier était alarmé.... Eh bien! on n'a pas écouté ce grand enseignement venant d'une manifestation de la nation, et vous vous rappelez

ce que l'histoire nous apprend. Quelque temps après le vieux roi, poussé par la fatalité et par l'imprudence des ministres, prenait le chemin de l'exil

Sous le gouvernement même de Juillet, reprenez quelques-unes de ces discussions qui avaient lieu sur les adresses, elles étaient quelquefois longues, c'est possible, mais souvent aussi très-éloquentes et très-instructives. Il faut bien dire que si l'on avait suivi la plupart des inspirations qui s'y trouvaient placées, on n'aurait pas eu plus tard les révolutions que vous savez.

Mais je dirai plus, reportons-nous à ce qui s'est passé de nos jours?

Lorsque le Souverain, il y a quelques années, consulta les grands corps de l'État sur de graves questions à l'ordre du jour, de celles qui préoccupaient même la conscience publique, les sentiments qui furent manifestés et tout ce qu'on a pu extraire de la vivacité de ces débats ne fut pas sans utilité pour le Gouvernement. Ces manifestations qui se sont produites alors, ne sont certainement pas restées étrangères aux sages résolutions qui ont immortalisé le règne de l'Empereur, Je dirai plus, le présent sénatus-consulte n'est pas sans quelque ramification avec les adresses discutées à cette époque.

N'est-ce pas, en effet, dans une adresse qu'un groupe de députés, que l'on a peut-être traités avec sévérité dans cette enceinte, car ce sont des législateurs qui remplissent leurs devoirs comme nous, — n'est-ce pas, dis-je, dans une adresse que ces honorables députés ont proposé quelques-unes des bases qui ont été ressaisies plus tard, et

qui, aujourd'hui, sont reproduites dans le sénatus-consulte ? Et quand les mêmes membres du Corps législatif voulurent préciser leurs principes, la majorité déclara qu'il était inutile de préciser, qu'elle avait confiance dans les sentiments et le libéralisme de l'Empereur, dont il avait donné des preuves si formelles, qu'il n'était pas besoin de rien indiquer, le passé répondant de l'avenir. L'honorable M. Segris, dans une pensée de progrès, revendique pour la majorité les mêmes aspirations d'intervention du pays dans ses affaires et l'exercice d'un contrôle sérieux. Ainsi les réformes que vous discutez aujourd'hui ont leurs racines dans les discussions de cette époque.

Tels sont les faits qui militent en faveur de l'adresse.

Maintenant, que la commission me permette de parler de sa résolution, et j'en parlerai avec tout le respect qui lui est dû, car rarement on a vu une commission mieux répondre aux sentiments de tous et composée d'aussi grandes capacités. On y a discuté assez vivement, dit le rapport, la question de l'adresse, et, au vote, il y a eu une minorité assez respectable pour son rétablissement.

Permettez-moi de réfuter les arguments qui ont fait rejeter le rétablissement de l'adresse. Ces arguments vous frapperont, je l'espère, autant qu'ils m'ont frappé moi-même.

Voici une des premières raisons que la commission invoque pour faire rejeter l'adresse, elle dit :

« On sait le temps que prenait chez nous cette revue politique, que des habitudes, s'aggravant

toujours, prolongeaient des semaines d'abord, puis des mois entiers, élément d'agitation beaucoup plus que de discussion, sans dénoûment profitable et pratique, laissant en réalité les questions remuées et non résolues. »

Est-ce que dans la politique et dans toutes les phases des questions politiques, dans la sphère des assemblées, on ne s'occupe que de questions qui se résolvent par des articles de loi, qui se formulent? Non, messieurs, il est, malheureusement, dans le domaine de la politique de ne pas toujours trancher certaines questions.

Ne voyez-vous pas constamment, lorsqu'il s'agit d'une interpellation adressée sur les affaires extérieures, le Gouvernement faisant toutes ses réserves et refusant une réponse immédiate? C'est le droit des assemblées de parler et d'interroger, mais c'est aussi le droit et le devoir du Gouvernement de laisser ces questions sans une solution immédiate. (*Assentiment.*)

Et sur l'article ne peut-on pas adresser ce reproche que bien des questions restent indécises, ne reçoivent pas de solution, et suivant les termes du rapport ne sont que *remuées !* Une loi est votée par la Chambre des députés, et renvoyée au Sénat. Ne remuez-vous pas toutes les questions qui s'y rapportent? Les résolvez-vous toutes? Non.

Dans le texte primitif du sénatus-consulte, on avait déclaré que les motifs de notre refus d'autoriser la promulgation d'une loi, seraient indiqués; grâce à l'amendement de M. Boinvilliers adopté par la commission, et je ne l'en blâme pas, les

motifs ne seront même plus indiqués. On parlera, on discutera tant qu'on voudra, mais on ne conclura pas. Ce sera plus tard que la discusion aura lieu et ailleurs.

Nous procédons de même lorsque nous sommes saisis des pétitions adressées au Sénat. Elles sont renvoyées au Gouvernement, s'il y a lieu, mais sans solution de notre part. Nous nous bornons à recommander.

Je vais plus loin, il n'est pas exact de dire qu'une adresse ne résout pas les questions. Chaque paragraphe porte sur un objet qui est examiné avec conscience par le Sénat; des amendements sont proposés, et parfois adoptés; quand le paragraphe est voté, il y a un vote parfaitement acquis, il y a une opinion manifestée par le Sénat.

Ainsi vous voyez bien que ce n'est pas une très-bonne raison pour repousser l'amendement, de dire que l'adresse laisse les choses en suspension, lorsque précisément le rôle que vous faites au Sénat est un grand rôle de suspension sur toutes les questions, sans qu'il puisse les résoudre malheu reusement, car, pour ma part, si je suis partisan de l'égalité des deux chambres, c'est pour que l'on pût examiner et résoudre toutes les questions qui se présenteraient dans l'une comme dans l'autre enceinte.

Maintenant il y a un autre argument qui m'a touché plus encore. Il est exposé par notre honorable rapporteur avec un art que nous rencontrons rarement dans de semblables rapports :

« Celle-ci (l'adresse) donne à la vérité carrière aux discours sur les généralités qui, pour notre

pays, ont un grand attrait. Ces espèces de tournois, où interviennent quelques grands orateurs, sont comme un spectacle politique que nous aimons à l'égal des autres et qui a une véritable popularité. Mais est-ce bien là une tendance qu'il aille encourager? »

J'ai lu plusieurs fois non-seulement dans le remarquable manifeste de l'Empereur, mais dans l'exposé des motifs, dans le texte du sénatus-consulte, et même encore dans le rapport de la commission, que l'opinion publique devait inspirer aujourd'hui le Gouvernement. Donc, s'il en est ainsi désormais, pourquoi voulez-vous arrêter cette tendance? Et de quel droit?

L'opinion publique aime beaucoup les luttes; on écoute avidement toutes les paroles qui tombent de la tribune, et c'est la vitalité d'un peuple que de s'intéresser vivement à toutes les questions qui le touchent. Il y a des passions moins heureuses que celle-là.

Je déclare franchement que je suis grand partisan de ces importantes discussions. Combien de grandes questions, en effet, se présentent dans nos temps, questions de religion, de politique, d'équilibre des pouvoirs, d'industrie même, car les questions industrielles qui, autrefois, avaient pour limites l'enclave du territoire, embrassent aujourd'hui l'univers par suite de l'étroite solidarité des intérêts qui unit les peuples. Selon moi, elles n'ont jamais été assez discutées, et mon sentiment est qu'il serait bon qu'une seconde tribune pût débattre ces graves problèmes dans l'intérêt de l'avenir du pays.

Ce ne peut être que par ces solennels debats de la tribune des grands corps de l'État que le public peut se pénétrer de tous ces principes complexes ou abstraits qui ont tant besoin d'élucidation. Et ce n'est qu'après qu'ils auront été vulgarisés, que l'opinion publique, plus instruite et plus sûre d'elle-même, donnera au pays en ordre et en tranquillité ce que vous lui aurez fourni en expérience et en lumière.

On dit : en Angleterre, l'adresse se réduit à quelques mots, c'est une sorte de formalité. Oui, l'Angleterre, aujourd'hui assise dans sa tranquillité, ayant résolu toutes les questions constitutionnelles, n'a pas besoin de dire beaucoup de choses dans son adresse.

Rappelez-vous les débats qui ont eu lieu à la Chambre des lords, à la Chambre des communes sur tous les sujets de l'ordre social ; entre autres ceux qui eurent lieu à l'occasion de l'acte d'une beauté morale incontestable, la question de l'abolition de l'esclavage. Et ces monuments d'éloquence, ces discussions brillantes sur la loi des céréales, peut-on les oublier ? Toutes ces grandes questions ont été résolues en Angleterre par la discussion. Ne craignez pas d'avoir des longueurs sur tel ou tel sujet, ne croyez pas qu'elles soient complétement inutiles ; elles éclairent l'opinion ; le pays y prend un vif intérêt qui se traduit toujours comme je le disais, par l'ordre et la tranquillité.

Lorsqu'on a admis le droit de réunion, c'est-à-dire le droit de produire toutes les folies possibles dans une assemblée quelconque, est-il convenable de venir mesurer les discussions dont

retentissent si utilement les enceintes législatives?

Je termine, messieurs, en vous priant d'adopter mon amendement. Trois motifs me déterminent à demander le rétablissement de l'adresse.

Le premier, c'est que vous mettrez ainsi dans le texte de la Constitution nouvelle, quelque chose qui viendra de vous, qui constituera votre opinion propre, un article qui vous sera, pour ainsi dire, exclusivement dû. Le Gouvernement acquiescera, soyez-en sûrs, à votre demande, car il s'est montré trop large dans les satisfactions qu'il a accordées au Corps législatif pour ne pas s'entendre avec vous; par là, vous aurez affirmé votre droit constituant auquel vous tenez essentiellement.

Je vous prie de voter l'amendement à un autre point de vue. Le rétablissement de l'adresse épargnera au pouvoir bien des embarras, car vous vous rappelez avec quelle vivacité la chambre a regretté cette manière de manifester son opinion. Votre rapporteur lui-même avoue que l'adresse est très-populaire, très-souhaitée. Il en résulte qu'elle sera immédiatement réclamée dès l'ouverture de la session, et vous exposez le ministère nouveau qui a accepté les affaires dans des circonstances très-difficiles, à une lutte dangereuse, au seuil même de la session législative. Dans cette situation, je voudrais qu'on rétablît l'adresse.

Je le voudrais aussi au point de vue de l'Empereur. Lorsqu'il était armé de toute sa puissance, avec un pouvoir très-concentré, on ne pouvait faire son éloge sans s'exposer à une accusation de flatterie. Aujourd'hui que le Souverain, dans son sentiment libéral et sa large générosité,

est venu donner le droit de tout dire par la plume et par la parole ; aujourd'hui qu'il est attaqué de la manière la plus violente et la plus perfide, je dirai la plus injurieuse, notre devoir le plus grand est de nous serrer davantage autour de son trône à mesure que le danger semble grandir. Il serait utile alors qu'au commencement de chaque législature, en discutant les grandes questions pendantes, nous donnassions ici au Souverain et à sa dynastie un témoignage de notre dévouement absolu et de notre volonté inaltérable d'être toujours prêts à le défendre.

Cette manifestation, au début même de ce grand labeur législatif, croyez-le, aurait une grande importance ; si on entendait ailleurs des paroles passionnées et injustes, elles seraient blâmées sévèrement, et votre attitude dévouée, messieurs, serait, j'en suis sûr, accueillie par la reconnaissance de la nation qui aime son Souverain et qui veut à toute force rester et vivre avec sa dynastie. (*Mouvement d'approbation.*)

M. le Président. Quelqu'un demande-t-il la parole contre ?

M. Larabit. Je la demande, monsieur le Président.

M. le Président. Monsieur Larabit, vous êtes inscrit pour parler dans le même sens, et M. de Ségur-d'Aguesseau a demandé la parole avant vous. Je la lui donne.

M. Larabit. C'est tout naturel, monsieur le Président.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Messieurs, mon amendement qui, je crois, est rédigé presque exactement dans les mêmes termes que celui qui vient d'être développé par l'honorable M. Hubert-Delisle, est cependant proposé dans une autre pensée, dans un autre esprit.

Mais, avant de discuter le premier de mes amendements, je tiens essentiellement à expliquer au Sénat pourquoi, contre mes habitudes, je me suis décidé à proposer des amendements au projet de sénatus-consulte qui vous est soumis.

Quand on cherche, à amender, à améliorer une chose quelconque, c'est qu'on croit que cette chose-là en vaut la peine, c'est-à-dire, qu'elle est bonne en elle-même dans ses parties principales.

En effet, je puis vous certifier que si, après avoir examiné attentivement le sénatus-consulte, objet de vos délibérations, j'avais reconnu qu'il y avait là la destruction de l'Empire autoritaire pour faire place à un Empire exclusivement libéral, c'est-à-dire, suivant moi, à un Empire sans règle et sans boussole, ressemblant à une horloge sans régulateur....

M. de Maupas. Mais ce serait une erreur que de définir ainsi l'Empire libéral.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Si j'avais cru y voir le signal d'une politique révolutionnaire, incendiaire, telle que celle qui a été dernièrement développée devant vous avec un abandon et une complaisance ineffables ; (*Réclamations.*) si j'avais reconnu que c'était là le premier acte d'une

politique de casse-cou qui, pour éclairer davantage le peuple sur ses intérêts, n'hésiterait pas à mettre le feu aux quatre coins de l'Empire.... (*Rumeurs.*)

M. le Président. Permettez, monsieur de Ségur-d'Aguesseau, vous n'avez la parole que pour discuter votre amendement, et je vous fais observer que vous rentrez dans la discussion générale.

Je ne voudrais pas du tout resteindre le droit de l'orateur et la liberté de la tribune, mais, croyez-moi, il y a des expressions qui nuisent à ceux qui les emploient ainsi qu'aux thèses qu'ils veulent soutenir.

Discutez, mais évitez des expressions blessantes pour ceux qui les entendent, aussi bien que nuisibles pour ceux qui les emploient. (*Très-vive adhésion sur tous les bancs.*)

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Je me sers, monsieur le Président, des termes les plus généraux, de termes qui n'ont aucun caractère de personnalité. (*Dénégations.*) Et si je suis paralysé dans ma liberté de discussion....

M. le Président. Je suis très-convaincu de la sincérité de vos intentions....

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Je proteste, autant pour moi que pour ceux qui ont l'occasion d'occuper la tribune....

M. le Président. Laissez-moi continuer.

Ni dans cette enceinte, ni au dehors, il est im-

possible de ne pas voir de personnalités dans les expressions dont vous vous servez.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. C'est absolument comme si vous aviez cherché dans d'autres discours des personnalités qui s'y trouvaient réellement et que, par respect pour la liberté de la tribune, vous n'avez pas cru devoir relever.

Je persiste à vouloir m'expliquer avec une extrême liberté comme j'ai commencé à le faire. Autrement je préfère abandonner la tribune.

M. le Président. Il est dans l'intention du Sénat de vous entendre discuter librement votre amendement. Je serais désolé de vous interrompre, mais j'ai cru devoir vous faire une observation. Je connais assez votre bon esprit pour être convaincu que vous en tiendrez compte. (*Assentiment.*)

Je vous invite à continuer.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Je vous remercie, monsieur le Président; mais je tiens beaucoup à constater qu'il n'y a eu dans mes paroles aucune personnalité.... (*Rumeurs.*) tout en conservant la liberté dont j'ai l'habitude d'user sur tous les sujets.

Je me permets de vous faire remarquer, monsieur le Président.... (*Murmures. — A la question!*) que je ne veux nullement rentrer dans la discussion générale; mais je regarderais ma liberté comme complétement paralysée s'il ne m'était pas permis d'expliquer au Sénat, avant de développer mon amendement, pourquoi je me suis décidé à proposer des amendements.

M. le Président. Continuez, monsieur de

Ségur-d'Aguesseau, vous avez pleine et entière liberté.

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Si enfin, messieurs, j'avais reconnu que le sénatus-consulte contenait de telles énormités, oh! je puis vous certifier, et vous me croirez sans peine, que je me serais bien gardé de chercher à améliorer une œuvre aussi détestable ; je me serais borné à voter contre elle, après l'avoir combattue de toutes mes forces.

Mais, grâce à Dieu, c'est la conviction contraire qui s'est formée dans mon esprit après l'étude réfléchie que j'ai faite du sénatus-consulte.

J'avoue qu'au premier moment, j'ai été, ce qu'on appelle familièrement, un peu *ébouriffé*. (*Sourires. — Légère agitation.*) Je me rappelle même, qu'en sortant de cette enceinte, le 2 août, j'ai dit à deux de nos honorables collègues : « Ah ça! mais ce n'est pas là un couronnement, c'est le renversement de la pyramide! » Et, intérieurement, j'ajoutais cette ironie amère : « Au reste, le plus sûr moyen de ne pas être renversé, c'est de se jeter soi-même par terre. » (*Rumeurs prolongées*). Seulement ce moyen antirévolutionnaire ne me paraissait guère satisfaisant.

L'examen sérieux du sénatus-consulte et de la situation changea bientôt ces premières impressions fâcheuses.

Messieurs, je me rappelle, et vous vous rappelez sans doute aussi, une parole remarquable de notre honorable Président, le jour même de son installation. Cette parole, la voici : « L'Empire est assez populaire pour s'entendre avec la liberté,

et assez fort pour préserver la liberté de l'anarchie. »

Voix nombreuses. C'est cela! Très-bien!

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. La première partie de la proposition, que « l'Empire est assez populaire pour s'entendre avec la liberté, » est surabondamment démontrée par toutes les mesures libérales, successives, couronnées par le sénatus-consulte actuel.

Mais, messieurs, ce qui doit nous préoccuper avant tout, c'est la seconde partie de la proposition, c'est-à-dire que « l'Empire est assez fort pour préserver la liberté de l'anarchie, » car il est évident pour tous les hommes de bon sens que sans un pouvoir fort, sans un pouvoir énergique, comme celui que, grâce à Dieu, nous possédons, un pouvoir qui a ses racines dans les profondeurs de la nation même, il est évident, dis-je, que sans un tel pouvoir, surtout à l'époque où nous vivons, surtout en France, au milieu de tant d'ivrognes de presse et de tribune.... (*Oh! Oh! — C'est d'un goût détestable!*) il n'y aurait ni ordre ni sécurité, et par conséquent plus de progrès possible. C'est donc au point de vue capital de cette préoccupation, messieurs, que j'ai, avec toute l'attention dont je suis capable, examiné le sénatus-consulte.

Or, il m'a été facile, Dieu merci, de reconnaître que l'Empire autoritaire, c'est-à-dire l'Empire avec toutes ses forces, demeurait réellement intact au milieu de cette immense évolution libérale.

En effet, messieurs, l'Empire autoritaire se ré-

sume évidemment dans les pouvoirs de l'Empereur, qui reposent sur les bases fondamentales proposées par lui dans sa mémorable proclamation du 2 décembre, et acceptées par le peuple français.

L'Empire autoritaire, c'est l'Empereur régnant et gouvernant constitutionnellement, suivant l'article 3 de la Constitution, au nom et avec la toute-puissance du peuple français, dont il est le seul représentant incomparable; et je dis *incomparable* avec préméditation, et dans le sens positif de ce mot, parce que les députés au Corps législatif ne sont individuellement que les représentants du suffrage universel de leurs circonscriptions électorales, de même que les conseillers généraux ne sont individuellement que les représentants du suffrage universel de leurs cantons.... (*Agitation.*)

Un grand nombre de Sénateurs. A l'amendement!

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Tandis que l'Empereur, lui, est seul le représentant du suffrage universel complet; seul, il est le représentant de la nation entière.

Quelques Sénateurs. Très-bien! C'est vrai!

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Eh bien! messieurs, je le répète, l'Empire autoritaire, ainsi défini, est parfaitement intact devant le sénatus-consulte que nous discutons.

C'est là le fait capital et incontestable qui a déterminé mon adhésion et qui, j'en suis persuadé,

déterminera un vote unanime dans cette assemblée.

Ce fait, l'Empereur a eu soin de le déclarer lui-même à la fin de son Message du 12 juillet, et M. le garde des sceaux termine son remarquable exposé des motifs en reproduisant les termes de la déclaration impériale.

Ce fait décisif et tutélaire est également constaté dans le rapport de votre commission et a été répété avant-hier dans le discours de M. le ministre présidant le Conseil d'État.

Oui, messieurs, on ne saurait trop le redire « les modifications proposées, — ce sont les termes du Message impérial, — laissent intactes les prérogatives que le peuple a plus explicitement confiées à l'Empereur, et qui sont les conditions essentielles du pouvoir, la sauvegarde de l'ordre et de la société. »

Il est donc bien vrai, messieurs, que l'Empire autoritaire est toujours là intact et dans toute sa vigueur. (*Très-bien!*)

Le pouvoir de l'Empereur, c'est la pierre angulaire du système national de la Constitution de 1852; cette *pauvre* Constitution est donc bien vivante, parfaitement vivante, au grand déplaisir de ceux qui la disent moribonde et qui la voudraient voir enterrée! (*Exclamations.*)

Oui, messieurs, disons-le bien haut, l'Empereur, s'appuyant sur le Sénat et sur le Corps législatif, et, le cas échéant, sur le Sénat seul, l'Empereur, toujours armé de son droit d'appel au peuple français et soutenu avec enthousiasme par nos braves et fidèles soldats, est assez fort, je pense, pour contenir, et au besoin pour écraser tous ses

ennemis, quels qu'ils soient, *implacables*, *intraitables*, *irréconciliables*, pourvu, bien entendu, que le Gouvernement, de son côté, n'oublie pas en même temps d'avoir l'œil ouvert sur certains amis, — quand ce ne serait que pour se conformer au proverbe vénitien, — pourvu, dis-je, qu'il ait toujours l'œil ouvert sur certains amis qui se déclarent avec sincérité, — je ne veux pas en douter, — qui se déclarent entièrement, complétement dévoués à l'Empereur et à son Fils,.... et à l'Impératrice aussi, je suppose,.... (*Rumeurs sur un grand nombre de bancs. — A la question! A l'amendement!*) mais qui, à un moment donné, pourraient bien, par fougue ou une autre cause, se fourvoyer dans la pratique de leur sincère dévouement.

Maintenant, messieurs, j'arrive à l'amendement (*Ah! Ah! Enfin!*)

Messieurs, je suis dans une singulière situation vis-à-vis de mon honorable collègue, M. Hubert-Delisle, dont j'ai écouté avec beaucoup d'attention les intéressants développements. Son amendement est presque identique au mien; c'est la reproduction littérale de l'article 1er du décret du 24 novembre 1860. Il en est de même de l'amendement de l'honorable M. Larabit, qui seulement y ajoute un paragraphe par lequel on voit qu'il a l'intention, ainsi que M. Hubert-Delisle, de fournir aux assemblées une nouvelle occasion de discussion approfondie. Je regrette de me trouver en dissentiment avec eux; car, pour moi, l'unique but de ma proposition, c'est de donner aux assemblées le moyen de remplir ce que j'appelle un devoir.

Messieurs, que votre éminent rapporteur me

permette de le lui dire, je suis étonné de ne pas voir ce point de vue, qui est le motif exclusif de mon amendement, discuté dans son rapport. J'admets entièrement les raisons qu'il oppose aux amendements de mes collègues, et la principale de ces raisons, c'est qu'il y a déjà dans le sénatus-consulte bien assez d'occasions de liberté de discussion. Quand un Corps législatif a le droit d'interpellation illimité, puis le droit de voter des ordres du jour motivés, et qu'il peut encore contrôler et discuter à propos du budget et des lois particulières, il n'y a réellement plus rien à demander en fait de discussion.

Mais, pour bien faire voir que tel était mon sentiment dès le jour même que j'ai adressé cet amendement à la commission, j'avais inscrit au-dessous du texte de ma proposition la note suivante :

« En ne rétablissant pas le droit ou plutôt *le devoir* d'adresse, on aurait l'air de retenir quelque chose, lorsqu'en réalité on ne retiendrait rien du tout, sous le rapport de la discussion ; car, avec le droit absolu d'interpellation tel qu'il est concédé dans le projet de sénatus-consulte, il est évident que la première chose que fera l'opposition sera d'interpeller le Gouvernement tout à la fois et sur la politique intérieure, et sur la politique extérieure, c'est-à-dire sur toutes choses, et alors quelle différence y aura-t-il entre la discussion sur une telle interpellation et celle d'une adresse? »

Voilà ce que j'avais mis sous les yeux de la commission, et ce que j'ai développé quand j'ai eu l'honneur d'être entendu par elle.

On me dira : mais puisque vous êtes satisfait de la liberté de discussion telle qu'elle existe dans le sénatus-consulte, pourquoi insistez-vous pour l'adoption de votre amendement?

J'insiste par les motifs que j'indiquais tout à l'heure, c'est-à-dire que je trouve que ce droit d'adresse devrait être rendu aux assemblées pour qu'elles fussent à même de remplir un véritable devoir de déférence et de respect. Car enfin, messieurs, permettez-moi de vous le dire : y a-t-il rien de plus malhonnête que de ne pas répondre à ceux qui vous parlent?

Est-ce que l'impolitesse du silence ne s'aggrave pas en raison du rang ou de la dignité de celui qui vous parle?

M. Ferdinand Barrot. Il n'est pas nécessaire de répondre pendant deux mois à un discours qui a duré un quart d'heure.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Voici l'Empereur qui, dans une circonstance solennelle, à une séance impériale, se félicite d'être au milieu du Sénat et du Corps législatif; il expose l'état des affaires et la situation du pays, et les deux assemblées n'ont pas un mot de remercîment, de respect et de déférence à adresser à l'Empereur!

Évidemment, la suppression du droit d'adresse leur a imposé cette espèce d'impolitesse irrespectueuse qui est tout à fait contraire à nos mœurs françaises.

Tel a été le développement de ma proposition, devant la commission, qui me rendra cette justice que je n'ajoute ni ne retranche rien. L'absence du

droit d'adresse me paraît la seule petite lacune dans le système, d'ailleurs parfaitement complet, des attributions données par le sénatus-consulte aux assemblées, et surtout au Corps législatif, ainsi que j'avais l'honneur de le dire il y a peu d'instants à M. le ministre présidant le Conseil d'État.

Je dis une très-petite lacune, car, pour moi, je voudrais que l'adresse ne fût rétablie qu'à ce point de vue.

Mais on dira : Comment inscrire cette restriction dans le sénatus-consulte pour empêcher l'abus?

Je répondrai d'abord que, comme le faisait entendre, je crois, l'honorable M. Hubert-Delisle, on n'abusera pas, comme dans le passé, précisément parce qu'il y aura le droit d'interpellation illimité. Il sera facile de faire comprendre aux assemblées que toutes les questions pouvant être l'objet d'interpellations, il est inutile de les soulever à l'occasion de l'adresse, qui ne doit être qu'un hommage de respect envers l'Empereur. Il y aurait d'ailleurs un moyen très-simple de bien marquer l'intention et la volonté du Sénat.

Supposez que la commission et le Gouvernement, par les considérations que je viens de faire valoir, veuillent bien accepter mon amendement et consentir au rétablissement de l'adresse. Eh bien! pour marquer la volonté du Sénat, pour qu'on sache bien qu'en rétablissant le droit d'adresse, il n'a voulu que procurer aux assemblées le moyen de remplir un devoir de déférence et de respect envers le Souverain, il n'y aurait simplement qu'à rejeter le second paragraphe de

l'amendement de mon honorable collègue, M. Larabit. Voici les termes de ce second paragraphe :

« L'adresse sera discutée en présence des commissaires du Gouvernement, qui donneront aux chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire. »

M. Larabit. Ce sont les termes du décret du 24 novembre 1860.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Si ce paragraphe est rejeté, le Sénat aura ainsi exprimé clairement sa volonté, et l'adresse ne devra plus avoir d'autre but que de rendre un hommage à l'Empereur.

Telle est l'unique pensée de mon amendement.

M. le Président. La parole est à M. le rapporteur.

M. le premier président Devienne, *rapporteur*. Je n'ai qu'une observation à faire en réponse à la demande de l'honorable membre.

Il est possible que la forme employée par le rapport ait paru insuffisante à l'auteur de l'amendement ; mais il démontre cependant parfaitement que le moyen que fait valoir l'honorable préopinant a été apprécié par la commission. Voilà tout ce que je voulais dire. En effet, il serait impossible de comprendre le rapport, si l'on n'admettait pas que précisément la commission a pensé que l'adresse pouvait se confondre, dans l'exécution, avec le droit d'interpellation.

Après avoir exposé les raisons qu'on a présen-

tées en faveur de l'adresse, le rapport analyse l'opinion contraire en commençant par ces mots :

« On a répondu que c'est précisément parce que l'adresse n'ajoute rien aux prérogatives des chambres, qu'il n'importe pas de la rétablir. »

Donc, on a examiné le moyen qu'avait présenté notre honorable ollègue, qui était précisément celui sur lequel il vient d'insister, et qu'il a prétendu que la commission n'avait pas examiné. Elle l'a examiné, et, loin de s'y arrêter comme à un argument valable, elle y a trouvé au contraire un argument qui écarte la proposition du préopinant.

Je voulais seulement établir qu'après avoir entendu avec beaucoup d'intérêt l'honorable membre, la commission avait tenu parfaitement compte de toutes les raisons qu'il avait données. Mon observation n'avait pas d'autre but que l'explication que je viens d'avoir l'honneur de présenter au Sénat. (*Très-bien ! Très-bien !*)

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Notre éminent rapporteur vient de lire un passage de son rapport qui prouve que le rétablissement du droit d'adresse n'ajoutait rien aux prérogatives et à la liberté de discussion.

C'est ce que j'ai dit pareillement tout à l'heure. Je suis d'accord avec la commission en ce qui concerne les prérogatives et la liberté de discussion. Mais je ne trouve pas jusqu'à présent qu'il ait été articulé une seule raison contre ma proposition, qui a pour objet unique, exclusif, de mettre les assemblées à même d'accomplir envers l'Empereur un devoir d'urbanité respectueuse éminemment conforme à nos mœurs françaises.

M. le Président. La parole est à M. Larabit.

M. Larabit. Messieurs les Sénateurs, je serai très-bref.

Mes deux honorés collègues et moi avons proposé à peu près le même amendement, sans nous être entendus.

M. Hubert-Delisle a fait un discours très-long, très-approfondi, auquel j'adhère dans toutes ses parties.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau, avant la séance, m'avait dit qu'il désirait parler le premier, parce qu'il n'avait pas tout à fait les mêmes idées que nous. M. le comte de Ségur-d'Aguesseau voudrait seulement donner par l'adresse un témoignage de déférence et de respect, en réponse au discours de la Couronne.

J'adhère également à son opinion ; il n'est pas convenable de laisser passer un discours aussi profondément médité, aussi important que celui de l'Empereur, sans y faire une réponse d'adhésion, indiquant les vœux que les assemblées veulent soumettre au Chef de l'État.

Maintenant, j'avoue que, comme M. Hubert-Delisle, je désire plus que M. de Ségur.

Des documents importants nous sont distribués tant sur les affaires intérieures que sur les affaires extérieures.

Je voudrais que, comme cela a eu lieu pendant plusieurs années, comme cela avait toujours lieu autrefois, comme le décret du 24 novembre 1860 l'avait voulu, je voudrais qu'il y eût une discussion méthodique, chaque question étant à sa place, dans un ordre raisonné, sur les affaires impor-

tantes de l'État, soit pour la politique intérieure, soit pour la politique extérieure.

On nous a donné ce droit, et certainement nul n'en a abusé dans le Sénat ; on nous l'a donné pendant plusieurs années ; ensuite, je ne sais pourquoi, il nous a été retiré.

On a dit que les discussions étaient trop longues. Messieurs, il est dans la nature de la liberté, il est dans la nature des discussions des assemblées de faire et de dire beaucoup de choses qui paraissent inutiles. Le temps est toujours employé utilement par la présence même, et par l'attention, et par les scrupules des membres qui sont dans une assemblée.

Ils parlent quand ils croient devoir parler ; il y a beaucoup de mauvais discours et beaucoup de bons, beaucoup plus de mauvais que de bons (*Sourires*), mais c'est dans la nature humaine. Je ne dis pas cela pour le Sénat. (*Hilarité générale.*) Toutes les fois qu'il y a liberté, les bonnes choses sont toujours mêlées à des choses moins bonnes.

Mais il faut que la discussion soit libre, complétement libre, dans les assemblées. A la discussion d'une adresse on a préféré le droit d'interpellation ; je ne le repousse pas ; je l'accepte ; mais, messieurs, c'est là qu'il y a du danger, c'est par là que vous verrez arriver les questions les plus dangereuses, les plus agressives et les plus hostiles.

Je ne veux pas faire allusion à certaine interpellation arrivée avant le temps, et dont il a été trop question ; vous aurez peut-être des demandes d'interpellations signées de cent, deux cents si-

gnataires qui n'auront pas bien discuté entre eux, qui ne seront pas parfaitement d'accord, et il ne faut pas trop s'en occuper avant la discussion publique.

Je me rappelle que dans l'ancienne Chambre des députés une proposition avait été signée par près de trois cents membres sur l'arriéré de la Légion d'honneur. C'était un abus des influences extérieures exercées par les intéressés. Eh bien ! la discussion étant arrivée, et ayant fait ressortir les difficultés, il s'est trouvé qu'aucun des signataires ne votait pour la proposition collective. Je crois qu'il en serait de même de beaucoup d'interpellations ; mais le mauvais effet peut être produit dans le public précisément par le grand nombre de signataires, et c'est là le danger que je viens signaler. Tandis que si vous avez une discussion raisonnée sur les différentes affaires de l'État, chaque chose venant à sa place, il y aura moins de passion dans le pays ; on sera mieux préparé, et les questions seront mieux étudiées.

Vous avez déjà vu dans la dernière session des interpellations portant un grand nombre de signatures, déjà contraires à la Constitution et très-dangereuses, vous allez les voir se multiplier, et j'en gémis d'avance pour ces honorables ministres qui sont sur ce banc de douleur, comme on disait autrefois ; c'est là qu'ils éprouveront des angoisses. Eh bien ! j'aurais voulu leur éviter cette douleur des interpellations nombreuses et souvent répétées. Le Sénat n'abusera pas du droit d'interpellation, il n'en fera presque jamais ; il sera souvent, trop souvent silencieux, tandis que par l'adresse il aurait eu l'occasion naturelle de faire des obser-

vations qui pourraient être utiles et bonnes. Il y a beaucoup d'expérience et de dévouement dans le Sénat ; il n'y a pas de passion, et si vous ne nous laissez que le droit d'interpellation on n'en usera presque pas.

Le droit d'interpellation devrait être réservé pour les circonstances urgentes, pour les faits extraordinaires qui se présentent inopinément, je ne dirai pas d'un jour à l'autre, mais peut-être d'une semaine à l'autre, et sur lesquels il est important de demander au Gouvernement ce qu'il pense, ce qu'il y a de vrai, ce qu'il y a de faux, et peut-être quel est le remède.

C'est surtout pour le Sénat que la discussion de l'adresse serait utile ; car les Sénateurs se hasarderont rarement dans les interpellations, *mais dans une discussion régulière, ils pourraient avoir leur place.*

On a dit : la discussion de l'adresse porterait souvent sur des questions qui ne seraient pas résolues par un vote. Mais j'admets que beaucoup de questions ne soient pas résolues entièrement quand on les pose, il en est ainsi de nos rapports de pétitions : ils posent des idées générales que le Sénat s'approprie plus ou moins après l'avis des commissions, mais nos rapports n'engagent pas le Gouvernement, ils l'obligent seulement à examiner.

Je n'insiste pas davantage, mais je crois qu'on reviendra à l'adresse, c'est aussi bien une affaire de règlement qu'une affaire de sénatus-consulte.

M. le Président. La parole est à M. le ministre des finances.

S. Ex. M. Magne, *ministre des finances*. Messieurs les Sénateurs, vous venez d'entendre les auteurs des trois amendements qui vous sont proposés; ils en ont expliqué les motifs. J'ai écouté nos honorables collègues avec une très-grande attention, et je déclare qu'aucune des raisons qu'ils ont données ne me paraît de nature à entraîner un vote favorable.

L'honorable M. Hubert-Delisle est surtout dominé par cette idée que le droit de voter une adresse devrait être considéré, non comme une addition au droit de faire des interpellations, mais comme étant plutôt destiné à diminuer ce droit, à le remplacer même, car il ne s'en montre pas très-partisan. Il voudrait, en outre, que cette grande œuvre du sénatus-consulte ne sortît pas des mains du Sénat sans porter une marque sensible et particulière de ses méditations; quelque chose venant de lui et portant son empreinte.

J'avoue franchement que ces considérations ne me touchent pas beaucoup. Et d'abord, le remplacement de l'interpellation par l'adresse, surtout maintenant que l'interpellation peut être suivie d'un ordre du jour motivé, serait-ce augmenter les facultés du Corps législatif et du Sénat? Ne serait-ce pas plutôt les restreindre? En regardant les choses de près et au point de vue pratique, on peut se demander si un pareil échange profiterait beaucoup aux discussions, à la politique, aux affaires, en substituant le vague à la précision.

Quant au second point, je comprends parfaitement que le Sénat ait le désir de bien caractériser ses études et son adhésion; mais il est bien évident que le sénatus-consulte, en sortant d'ici, est

son œuvre; il se l'est approprié, il l'a fait sien, il est l'expression nette, libre, franche, complète de sa pensée. Mais vouloir que le Sénat fasse du nouveau pour faire du nouveau, sans être bien certain qu'il fera mieux, n'est-ce pas demander une chose qui serait peu digne de cette grave assemblée?

L'honorable M. de Ségur-d'Aguesseau, à son tour, nous disait : Le droit d'adresse, pour moi, c'est un simple témoignage de respect. Messieurs, sans aucun doute, le respect des grands corps de l'État envers le Souverain est une force politique, et, sous ce rapport, chacun de nous doit désirer que l'Empereur soit toujours entouré de ces marques de déférence qui sont aux yeux des populations un témoignage de bon accord et un gage de sécurité. Mais le meilleur moyen de respecter le Souverain, c'est de l'aider, de l'éclairer consciencieusement, de concourir avec lui à l'accomplissement du bien du pays, c'est de payer ses efforts par le dévouement. (*Vive approbation.*)

Mais perdre du temps à chercher des formes de politesse, comme l'honorable Sénateur le désire, et comme on le fait dans quelques pays voisins, ce ne serait point du tout entrer dans les intentions de l'Empereur et lui témoigner le genre de respect qu'il ambitionne. (*Très-bien! Très-bien!*)

De son côté, l'honorable M. Larabit ajoute : Moi, je suis plus exigeant. Je désire que l'adresse soit une réponse au discours du Trône, étudiée, travaillée, discutée. Je demande que les affaires du pays viennent s'y ranger dans un ordre symétrique, méthodique, et recevoir notre avis, chacune à son tour, suivant sa nature et son degré

d'importance, de manière à écarter de notre examen toutes les dissertations vagues, théoriques, et qui sont en dehors du cadre tracé par le discours même de la Couronne.

Mon honorable collègue me permettra de lui dire que son amendement, qui est en effet rédigé dans cet esprit, avec de très-bonnes intentions, se propose un but véritablement chimérique.

Non, jamais, dans un pays libre, dans une assemblée libre, qui a le sentiment de son indépendance, on ne parviendra par un procédé quelconque à soumettre les discussions à une pareille discipline, à un ordre aussi rigoureux. Une méthode aussi correcte ne convient pas aux libres allures des chambres.

Par conséquent, vous avez à vous prononcer sur un amendement qui, dans ses effets, serait restrictif, proposé par M. Hubert-Delisle; sur un amendement complétement inutile venant de M. de Ségur-d'Aguesseau, sur un amendement tendant à des impossibilités, émané de M. Larabit. (*Très-bien! Très-bien!*)

M. Larabit. Cela s'est déjà fait cependant.

M. le Ministre des finances. Maintenant, messieurs, si le Sénat me permet d'aborder le fond de la question, je lui dirai en peu de mots pourquoi l'adresse fut établie, pour quels motifs elle fut supprimée, et comment il se fait qu'en préparant le présent sénatus-consulte, on n'y a pas fait entrer son rétablissement. (*Écoutez! Écoutez!*)

L'adresse, messieurs, fut inaugurée en 1860; elle fut inspirée par une pensée sage et prévoyante. L'Empereur comprit que dans l'état de l'opinion

et des affaires, il ne suffisait plus que le Corps législatif pût discuter et voter les lois et le budget; dans un grand pays, et dans le mouvement général de ses intérêts, les questions qui peuvent être formulées en articles de loi ne sont pas les seules qui agitent l'esprit public; il importe de saisir le sentiment général, même alors qu'il est encore à l'état de vague expression.

Il appartient aux pouvoirs publics de l'élucider, et d'en tirer des indications pour leur conduite. La politique, soit intérieure, soit étrangère, avant de pouvoir être convertie en dispositions écrites et en actes, est en général précédée par des agitations que le Gouvernement ne doit jamais négliger. (*Très-bien ! Très-bien !*)

Ainsi, en 1860, au milieu des grands intérêts qui, dans ce moment, troublaient non-seulement la France, mais le monde entier, l'Empereur s'est dit : Je veux m'appuyer sur le pays; je ne dois rien négliger pour connaître ses véritables tendances.

Les plus sûrs organes de l'opinion sont les élus du suffrage universel. Je veux donc me fortifier, et à mes propres yeux, et aux yeux du pays et de l'étranger, par leur avis librement exprimé.

Tous les ans, à l'ouverture de la session, je viendrai franchement exposer la situation des affaires et mes projets.

Le Sénat et le Corps législatif seront appelés à me faire connaître à leur tour, avec la même sincérité, leurs appréciations sur les actes accomplis ou proposés. Ils seront ainsi associés d'une manière plus intime et plus directe à la marche de la politique; le Gouvernement et le pays gagne-

ront à cette bonne entente. De là le droit d'adresse.

Tout cela était sans doute excellent. Il serait injuste de prétendre que l'adresse n'a eu aucun bon résultat.

Il faut reconnaître avec l'un des orateurs qui m'ont précédé à la tribune que, dans ces grandes discussions qui ont eu lieu de 1860 à 1867, il s'est produit des idées justes, des aperçus utiles, qui ont favorablement impressionné l'opinion, et dont le Gouvernement a sagement tenu compte. Je ne veux donc parler de l'adresse qu'avec respect.

Mais, messieurs, comme toutes les choses de ce monde, la parole, qui est un si magnifique instrument, peut-être le plus puissant de tous, a aussi ses défauts et ses écarts; il est souvent bien difficile de la contenir dans les limites de la modération et du bien; il faut aussi lui dire ses vérités.

Eh bien! dans le public, on avait remarqué que le discours de la Couronne ne déterminait plus le terrain de la discussion, qu'il n'en était que le prétexte. A tort ou à raison, on reprochait aux débats de dégénérer trop souvent en purs tournois d'éloquence, tantôt de s'éloigner du monde pratique et de s'égarer sur des questions purement théoriques, tantôt de se perdre sur des détails mieux placés dans l'examen du budget. De là des longueurs et une perte de temps qu'on regrettait pour les affaires.

On ne manquait pas de faire le compte des jours employés en discussions plus ou moins passionnées et dépourvues de conclusions positives. On était impatienté de voir qu'en 1861 les débats

avaient duré onze jours, en 1862 treize jours, en 1864 dix-sept jours, en 1865 dix-sept jours, en 1866 vingt jours; on ajoutait que pendant l'examen des bureaux et le travail de la commission, la chambre restait à peu près inoccupée, et toutes les affaires suspendues ; que par le fait, en 1861, l'adresse avait enlevé aux occupations ordinaires du Corps législatif un mois dix-huit jours, en 1862 un mois vingt et un jours, en 1864 deux mois vingt-quatre jours, en 1865 deux mois, en 1866 deux mois, c'est-à-dire les deux tiers de la durée légale de la session qui était alors de trois mois.

Pour les affaires de l'État, comme pour celles de l'industrie, le temps est un capital précieux, bon à ménager; on trouvait que l'adresse dépassait la mesure.

M. Larabit. Est-ce que les interpellations n'en feront pas perdre autant ?

M. le Président. N'interrompez pas, monsieur Larabit.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Me permettez-vous, monsieur le Ministre, une observation?

M. le Président. Vous répondrez tout à l'heure.

M. le Ministre des finances. Messieurs, tels sont les motifs qui furent invoqués en 1867 pour supprimer l'adresse et la remplacer par le droit d'interpellation. On pensa que l'exercice de ce droit, s'appliquant à des questions plus précises, plus actuelles, aurait un caractère plus pratique, répondrait mieux aux besoins, aux vœux réels du

pays, aurait, en un mot, les avantages de l'adresse, sans en avoir les inconvénients.

Depuis, comme il arrive toujours des choses qui ne sont plus, le souvenir des défauts a disparu, et, il faut le reconnaître, des regrets se sont fait entendre.

Quoi qu'il en soit, c'est dans cet état que nous étions lorsque le sénatus-consulte a été préparé. J'avoue franchement que l'idée n'est pas venue d'introduire le droit d'adresse dans cet acte constitutionnel. L'adresse correspond au discours du Trône; c'est une réponse aux propositions énoncées dans ce discours. Inscrite dans la Constitution, elle suppose un discours du Trône absolument obligatoire, et une réponse obligatoire.

Eh bien! jamais, si je ne me trompe, dans aucun pays, en France pas plus qu'ailleurs, un pareil devoir n'a été prescrit par la Constitution même.

N'y aurait-il pas de sérieux inconvénients à venir dire au Souverain : Quelle que soit la situation du pays, quelle que soit la gravité des circonstances, quel que soit le danger d'agiter telle ou telle idée, vous serez tenu de venir chaque année, à une époque déterminée, ouvrir une arène en quelque sorte illimitée, dans laquelle toutes les passions pourront se donner rendez-vous, et y débattre, au détriment des intérêts du pays, les questions les plus inopportunes. Vous devrez agir ainsi sous peine de violer la Constitution.

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Ce sont les termes du décret du 24 novembre 1860.

M. LE MINISTRE DES FINANCES. Qu'est-ce donc,

messieurs, que le discours de la Couronne, lorsqu'il est suivi d'une adresse? Il devient une interpellation de la Couronne au pays. Or le droit d'interpellation dont les chambres jouissent depuis 1867 est purement facultatif. Elles peuvent en user ou ne pas en user, suivant leur appréciation. Elles sont juges de son opportunité ou de ses inconvénients. Il est raisonnable qu'il en soit ainsi. Elles interrogent le Gouvernement à leur heure; c'est bien, cette liberté leur est due pleine et entière.

Mais, par des motifs tout à fait semblables, n'est-il pas convenable qu'une liberté analogue soit laissée au Chef de l'État? N'y a-t-il pas des inconvénients à le placer dans l'alternative ou de garder le silence sur la situation, ou de voir son exposé converti en une sorte de questionnaire appelant immédiatement des réponses qui sont préparées dans le sein du parlement avec plus ou moins de temps et de retentissement, quels que soient les dangers qui, dans un moment donné, peuvent en être la conséquence? Il ne faut pas se le dissimuler, le droit d'adresse peut produire ces résultats.

La voie du message qui est toujours ouvert au Souverain lorsqu'il veut soumettre aux chambres quelques questions d'un grand intérêt, ne soulève pas les mêmes objections, car ici la liberté pour lui est entière.

M. Hubert-Delisle. Je demande la parole.

M. le Ministre des finances. Mais, messieurs, si les auteurs du sénatus-consulte n'ont pas cru possible d'inscrire dans la Constitution le droit

pour les chambres de répondre par une adresse au discours de la Couronne, est-ce qu'ils ont entendu par là priver celles-ci des moyens de se prononcer en toute occasion et en toute liberté sur les affaires de l'État, et de s'associer directement à la marche générale de la politique? Non, sans aucun doute.

Le sénatus-consulte attribue aux chambres des facultés qui dépassent de beaucoup celles que comportait l'adresse, et qui véritablement rendent celle-ci inutile. S'il en était autrement, le Gouvernement n'aurait pas atteint son but. Il a voulu, il a entendu, et cela très-loyalement, étendre et non restreindre sur aucun point l'action des représentants du pays. C'est dans cet esprit, avec cette tendance très-marquée, que le sénatus-consulte a été au delà du message de l'Empereur, comme le message de l'Empereur avait été au delà des termes de l'interpellation. (*Très-bien! Très-bien!*)

Voilà avec quelles dispositions la réforme a été préparée; elle s'est proposée d'étendre jusqu'à la dernière limite du possible les pouvoirs du Corps législatif, non-seulement pour la proposition, la discussion et le vote des lois, mais aussi pour l'expression de sa pensée et l'exercice de son influence sur la conduite des affaires et de la politique; ce dernier pouvoir est également conféré au Sénat. Comme l'intention de l'Empereur et de son Gouvernement est nette et catégorique, il importe qu'elle ne soit pas méconnue, et qu'aucun doute ne vienne planer sur la sincérité d'un si grand acte.

Qu'il me soit donc permis de vous présenter

son fonctionnement en regard de celui de l'adresse.

Lorsqu'une loi était à l'étude dans la chambre, l'adresse était un moyen de recommander certaines améliorations, certains compléments. La chambre avait le droit de voter ou de repousser la loi, mais non de la modifier. Le Conseil d'État avait le dernier mot sur les amendements. A l'avenir, la décision de la chambre sera définitive. A cet égard, l'adresse n'aurait plus d'objet.

Lorsqu'un intérêt préoccupait l'opinion, qu'une solution était réclamée, l'adresse permettait aux députés d'appeler l'attention du Gouvernement, de solliciter un projet de loi, et ses recommandations ont souvent abouti à des résultats utiles. A l'avenir, avec l'initiative qui lui est accordée, le Corps législatif n'aura qu'à se consulter lui-même; il formulera librement ses propres idées; chaque membre pourra proposer les siennes, et si elles sont utiles, pratiques, parvenir à les faire accepter comme lois de l'État.

M. Hubert-Delisle. Et le Sénat?

M. le Président. N'interrompez pas, vous répondrez.

M. le Ministre des finances. Il est très-vrai, comme le faisait justement observer l'un des orateurs qui m'ont précédé, que tous les intérêts d'un pays ne sont pas matière à législation; que d'autres ne sont pas encore arrivés à l'état de précision nécessaire pour qu'une formule leur soit applicable; ils sont encore dans le pays à l'état de tendance, de simple vœu vague et indécis; la dis-

cussion est nécessaire pour les faire sortir des obscurités qui les entourent.

Il est vrai également qu'en outre des questions spéciales, la marche du Gouvernement, sa politique, ses tendances générales peuvent appeler l'attention du pays dans un sens favorable ou contraire, et que des explications peuvent devenir utiles, surtout si elles se produisent en temps opportun, quand rien n'est engagé.

Eh bien ! est-ce que le Corps législatif et le Sénat n'auront pas à cet égard les attributions les plus étendues?

Sans doute ils avaient, depuis 1867, le droit d'adresser des interpellations; mais le débat ne pouvait aboutir qu'à un ordre du jour pur et simple ou à un renvoi. A l'avenir, ils pourront préciser leur sentiment par un ordre du jour motivé ; faculté énorme, qui leur permet d'exprimer leur appréciation par un conseil, une approbation ou un blâme, et leur donne ainsi une influence considérable sur la conduite des ministres présents et participant à la discussion.

Les plus brillantes discussions de l'adresse n'avaient pas ce dénoûment. Quand elles parvenaient à changer un mot et à le remplacer par un autre mot à peu près équivalent, c'était beaucoup. Il faut le dire franchement, l'expérience est là pour l'attester, l'art de faire l'adresse était un peu l'art de déguiser la pensée; maintenant, par l'ordre du jour motivé, il n'y aura pas place pour les malentendus. La pensée pourra être nettement formulée ; ni les chambres ni le Gouvernement ne perdront au change, étant animés d'un égal dévouement pour le bien de l'État.

C'est ainsi, messieurs, que, pour réaliser les intentions de l'Empereur, le sénatus-consulte qui est soumis à vos délibérations a interprété d'une façon large et libérale les principes posés dans le message.

L'honorable M. de Ségur-d'Aguesseau disait tout à l'heure que lorsque le sénatus-consulte a paru, il en a été.... étonné, et que sa première impression a été celle de l'inquiétude.

Ce qui l'a consolé, c'est qu'il a vu clairement que l'Empereur conservait l'autorité nécessaire pour maintenir l'ordre et protéger les intérêts du pays.

Que M. de Ségur-d'Aguesseau me permette de lui dire qu'il n'a pas vu dans le sénatus-consulte tout ce qui était de nature à rassurer le pays ; tout le monde a vu dans cette mémorable réforme, accomplie dans des conditions de calme inouïes, la preuve qu'il y a à la tête de l'État un Chef vigilant, bien inspiré qui, à la différence de quelques-uns de ceux qui l'ont précédé, veut marcher avec le progrès de l'opinion, (*Très-bien ! Très-bien !*) qui cherche à l'apercevoir dès son aurore, qui la suit dans ses développements, et, si je puis employer cette expression, qui n'attend pas qu'il soit midi pour s'apercevoir que le soleil est levé. (*Vive approbation.*)

Voilà, messieurs, ce qui a concouru à rassurer le pays, fermement convaincu d'ailleurs que l'ordre ne perdait aucune de ses garanties nécessaires; il a vu avec confiance cette absence d'obstination, cette liberté d'esprit, ce dégagement de toute prévention, cette ferme intention de marcher avec le pays. (*Très-bien ! Très-bien !*)

Le public comprend qu'un gouvernement doit être avant tout de son temps; qu'il ne doit faire ni la politique du passé qui était bonne pour le passé, ni la politique de l'avenir qui pourra être bonne et possible dans l'avenir. Tout en restant attentif à la marche des idées, il doit songer qu'il a avant tout la charge de la génération présente, de ses intérêts, de sa prospérité; et ce sera l'une des gloires de l'Empereur d'avoir été l'homme de son temps, le réformateur libéral lorsqu'est venue l'heure des réformes.

J'admets les esprits prime-sautiers, qui vont en avant de leur époque, et cherchant dans la liberté de leur pensée la solution des grands problèmes, qui, tôt ou tard, pourront s'imposer à nos successeurs; j'admets l'utilité même de leurs recherches. Mais le Gouvernement a d'autres devoirs; il est tenu de penser et d'agir pour les contemporains; ses conceptions deviennent des actes, et c'est dans l'intérêt actuel du pays qu'il doit puiser ses inspirations.

Le sénatus-consulte répond-il à cet intérêt; répond-il aux besoins de notre époque; répond-il aux véritables tendances de l'opinion générale?

Pour s'en assurer, il suffit de se rappeler l'accueil qu'il a reçu au moment de son apparition. Partout, dans le monde des affaires comme dans le monde politique, l'approbation a été éclatante. Cette première impression, qui est la vraie, le mouvement de confiance qu'elle a produit immédiatement, sont des indications infaillibles du véritable état des esprits.

Tout le monde a dit que l'Empereur, qui possède à un si haut degré l'instinct des masses, a

bien compris, sagement agi ; qu'il a mérité la reconnaissance publique en écartant de son œuvre les restrictions dont l'un de mes honorables contradicteurs semblait regretter l'absence, en ne laissant planer ni obscurités, ni doute sur ses intentions.

Messieurs les Sénateurs, je vous ai exposé les raisons pour lesquelles l'adresse avait été supprimée, celles pour lesquelles elle n'a pas été rétablie; je pense que le Sénat voudra bien écarter les amendements.

Encore un mot, messieurs les Sénateurs.

L'œuvre entreprise est considérable ; elle n'est pas de celles qu'on peut accomplir par de simples stipulations et par des contrats; ce n'est point une affaire de forme, c'est une affaire de conduite et de bonne foi. La Constitution n'est qu'un instrument qui n'agit bien qu'avec de bons ouvriers: les ouvriers sont le Gouvernement, le Sénat, le Corps législatif, la presse, l'opinion publique, le pays lui-même.

Le fonctionnement régulier d'une Constitution est l'œuvre de tout le monde. Tout le monde lui doit son appui et son loyal concours, sous peine d'être responsable des difficultés de la marche.

En ce qui concerne le Gouvernement, il a clairement manifesté ses tendances par les deux grands actes accomplis dans ces derniers temps: la préparation du sénatus-consulte lui-même et l'amnistie. Quant à sa conduite ultérieure, il ne demande qu'une justice, c'est qu'elle soit appréciée d'après ses actes. (*Vive approbation; applaudissements.— Plusieurs Sénateurs viennent féliciter le ministre à son banc.*)

M. Hubert-Delisle. Je demande à faire quelques observations. (*Aux voix! Aux voix!*)

M. le ministre des finances a paru croire que je m'opposais au droit d'interpellation, je crains de n'avoir pas été bien compris.

J'ai dit que l'adresse avait cet avantage d'amoindrir les effets de l'interpellation, mais je n'entendais pas que le Gouvernement vînt retirer ce qu'il accorde d'une manière si complète. Maintenant qu'il me soit permis de répondre à M. le ministre des finances.

Il a parlé de l'étendue des adresses, il a dit qu'elles allongeaient la durée des sessions. Mais, chose singulière, c'est que la session de 1867, où il n'y a pas eu d'adresse, a été au moins aussi longue que celles où il y en avait.

M. le ministre des finances nous a exposé toutes les prérogatives qui ont été accordées à la Chambre des députés. Mais nous sommes au Sénat. Sans doute, au Corps législatif, l'initiative peut parfaitement remplacer ce qu'on aurait pu demander par l'adresse, mais le Sénat n'a pas l'initiative. C'est précisément parce que nous n'avons pas le droit d'initiative, que l'adresse pourrait avoir son utilité, et que par elle nous pourrions indiquer certains points sur lesquels l'attention du Gouvernement devrait être appelée.

Un Sénateur. Nous avons l'interpellation.

M. Hubert-Delisle. Et par conséquent l'adresse mettrait le Sénat en situation de se prononcer. Mais, dans tous les cas, comme M. le ministre des finances nous l'a avoué avec la loyauté de son esprit, quand on a examiné de grandes questions et

que le retentissement du sentiment public s'est manifesté à la tribune, il y a eu profit pour le Gouvernement.

Il n'est donc pas surprenant que nous demandions à faire ce qui, dans d'autres temps, a exercé une influence salutaire sur les affaires publiques. M. le ministre a fait valoir un dernier argument : On veut, dit-il, en inscrivant dans la Constitution le droit d'adresse, forcer l'Empereur à faire un discours. Mais, messieurs, croyez-vous qu'il soit possible au Souverain de réunir les assemblées sans leur faire connaître ses volontés, ses désirs et ses aspirations ? C'est impossible.

Dans tous les cas, si l'Empereur ne prononçait pas de discours, s'il ne croyait pas que cela fût utile, ce qui arrive dans le Parlement anglais, il n'y aurait pas d'adresse. Rien n'est plus simple, on n'impose pas une obligation constitutionnelle au Souverain, en disant que s'il fait un discours, on lui répondra par une adresse.

Je termine par ce seul mot. M. le ministre des finances a dit que l'Empereur prenait soin de tous les intérêts du moment, de ceux de la génération actuelle. Je crois que c'est là restreindre la question. Après la patriotique résolution de l'Empereur, après toutes les dispositions qui sont écrites dans son Message, je crois qu'il protége autant les générations à venir que la génération présente. (*Aux voix ! Aux voix !*)

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Il m'est impossible de ne pas faire de courtes observations sur le discours de M. le ministre des finances. (*Aux voix ! La clôture !*)

M. le ministre a dit qu'il n'est jamais entré dans l'esprit de personne de donner aux assemblées le droit dont nous demandons le rétablissement.

M. le Président. Vous avez mal compris les observations de M. le ministre des finances. Il n'a pas tenu ce langage.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Mais notre proposition n'est pas autre chose que le rétablissement de l'article 1er du décret du 24 novembre.

M. le ministre ajoute : l'Empereur a pu retirer par décret ce qu'il avait donné par décret. Mais ces décrets-là, en 1860 et en 1867, étaient de véritables actes constitutionnels. L'Empereur ne les faisait qu'en vertu des pouvoirs que nous lui avions délégués le 25 décembre 1852.

M. le général baron Renault. Personne n'a dit le contraire.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Il ne faut donc pas dire qu'il ne s'agit pas ici d'actes constitutionnels ; l'Empereur, au contraire, n'agissait alors que comme pouvoir constituant.

On dit encore que déclarer que le Corps législatif et le Sénat devront répondre, cela veut dire qu'il faudra qu'il y ait un discours de l'Empereur. Il est bien clair qu'il n'y aura pas de réponse à faire, si l'Empereur n'a pas parlé. (*Bruit ; interruptions.*) La pensée, le devoir de la réponse n'existera naturellement que lorsqu'il y aura eu un discours de la Couronne.

Je voulais ensuite demander à M. le ministre des finances s'il a fait, pour le temps perdu par

les interpellations, le même calcul que pour le temps perdu par la discussion de l'adresse. Ce calcul eût été très-curieux, et ne serait pas, je crois, plus favorable à l'exercice du droit d'interpellation.

Croit-on qu'on empêchera jamais les assemblées de perdre du temps? C'est impossible! (*Assez! Assez! — Interruptions. — Le bruit couvre la voix de l'orateur, qui descend de la tribune. — Aux voix! Aux voix!*)

M. le ministre des finances se lève pour parler.

Plusieurs voix. Ne répondez pas, c'est inutile!

M. LE MINISTRE DES FINANCES. Un mot seulement. Je me suis sans doute mal exprimé, puisque M. le comte de Ségur-d'Aguesseau ne m'a pas bien compris. Je n'ai pas dit que l'adresse n'a pas existé dans d'autres temps; je n'ai pas dit qu'elle n'a pas été établie par l'Empereur. La seule chose que j'ai dite, c'est que dans aucun pays, ni chez nous, dans aucun temps, ni l'obligation d'un discours de la Couronne, ni le droit d'adresse na'ont été inscrits dans aucune Constitution. (*C'est cela! C'est cela!*)

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. C'était dans le décret du 24 novembre 1860, décret ayant un caractère constitutionnel.

M. LE MINISTRE PRÉSIDANT LE CONSEIL D'ÉTAT. Oui, parce que ce décret, par délégation du sénatus-consulte de 1852, réglait les rapports des grands corps entre eux.

M. le ministre des finances a parfaitement raison : l'adresse n'a jamais été inscrite dans les Constitutions de 1814 et de 1830 ; elle n'apparaît que dans la loi qui règle les rapports des chambres avec la Couronne.

Voix nombreuses. La clôture! La clôture!

M. le Président. La clôture de la discussion étant demandée par un grand nombre de Sénateurs, je la mets aux voix.

La clôture est prononcée.

M. le Président. Je consulte le Sénat sur l'amendement de M. Hubert-Delisle.

L'amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.

M. le Président. Vient maintenant l'amendement de M. Larabit.

Voix nombreuses. Cest inutile! — Il tombe par suite du vote qui vient d'avoir lieu.

M. le Président. Monsieur Larabit, demandez-vous que votre amendement soit mis aux voix ?

M. Larabit. Comme on vient de le dire, mon amendement tombe naturellement par suite de la décision que vient de prendre le Sénat à propos de l'amendement de M. Hubert-Delisle, qui est le même. Devant cette décision, je n'insiste pas.

M. le Président. Il en est de même, à plus forte raison, pour l'amendement de M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Monsieur de Ségur-d'Aguesseau, vous n'insistez pas pour un vote ?

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Non, monsieur le Président.

M. le Président. Les amendements de M. Larabit et de M. le comte de Ségur-d'Aguesseau étant retirés, il n'y a pas lieu de consulter le Sénat sur leur adoption.

Nous passons à l'article 7.

Personne ne demandant la parole, je le mets aux voix.

L'article 7 est adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire lit l'article 8, qui est ainsi conçu :

« Art. 8. Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi, et communiqué au Gouvernement.

« Lorsque le Gouvernement et la commission ne sont pas d'accord, le Conseil d'État donne son avis, et le Corps législatif prononce. »

M. le Président. Il y avait, sur cet article, un amendement présenté par M. de Goulhot de Saint-Germain, mais il a été retiré par son auteur. (*Très-bien! Très-bien!*)

Personne ne demande la parole sur l'article 8?... Je consulte le Sé at.

L'article 8, mis aux voix, est adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire lit l'article 9, qui est ainsi conçu :

« Art. 9. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles.

« Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte. »

Le Sénat, consulté, adopte l'article 9.

M. le Président. Je mets aux voix la nomenclature annexée à l'article 9.

Cette nomenclature est adoptée.

M. le Sénateur-Secrétaire donne lecture de l'article 10, ainsi conçu :

« Art. 10. Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de poste par des traités internationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi. »

M. le Président. La parole est à M. le baron Brenier.

M. le baron Brenier. Je désire demander au Gouvernement une simple explication sur l'article 10.

Cet article dit : « Les modifications apportées *à l'avenir* à des tarifs de douanes et de poste par des traités internationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi. »

Je demande au Sénat de vouloir bien fixer son entière attention sur ces mots : *A l'avenir*. Entend-on par là que le renouvellement du traité de commerce passé, j'ose à peine prononcer le mot d'Angleterre, je changerai ma locution, car on m'a accusé, l'autre jour, d'être Anglais, et je dirai à mon honorable interrupteur, si cela peut le satis-

faire: Entend-on par là que le renouvellement du traité de commerce passé avec la perfide Albion (*Rires.*) est soumis à l'article 10 du sénatus-consulte et si, par conséquent, son renouvellement ne sera obligatoire qu'en vertu d'une loi? Je sais très-bien... (*Interruptions.*)

Messieurs, ma voix n'est pas assez forte pour dominer les conversations particulières. Je crois que l'observation que je présente a de l'importance; si le Sénat pense qu'elle est inutile, je descendrai de la tribune. (*Parlez! Parlez!*) Il me semble, je le répète, que c'est une question qui a de l'intérêt. (*Oui! Oui! Parlez!*)

Je demandais donc si le traité de commerce conclu avec l'Angleterre tombera sous les dispositions de l'article 10 du sénatus-consulte. Je sais très-bien que le traité est renouvelable, et, si je ne me trompe, l'échéance est prochaine. Si ce traité de commerce reste en dehors des dispositions de l'article 10, il fera exception à cet article et il continuera d'être en vigueur sans être soumis à la condition qu'exige l'article, c'est-à-dire à une loi qui sanctionne les tarifs convenus dans ce traité.

Une voix. Vous faites la demande et la réponse.

M. LE BARON BRENIER. Or, messieurs, si le traité passé avec l'Angleterre formait exception à l'article 10 du sénatus-consulte, je crois que cela deviendrait très-embarrassant; car, s'il y avait lieu de négocier et de conclure des traités de commerce avec d'autres puissances, pour des produits similaires à ceux qui viennent d'Angleterre, il pourrait y avoir là une différence considérable qui

certainement gênerait notre commerce et empêcherait peut-être le Gouvernement de conclure ces nouveaux traités de commerce.

Lié, en effet, par le traité avec l'Angleterre, le Gouvernement ne pourrait pas réduire les tarifs avec les autres puissances sans causer, je crois, une grande perturbation dans nos affaires commerciales ; ce serait une sorte de monopole qu'on accorderait au commerce anglais. Je demande donc là-dessus une simple explication au Gouvernement. Le traité de commerce passé avec l'Angleterre est-il, oui ou non, soumis à l'obligation indiquée dans l'article 10 du projet de sénatus-consulte ? en d'autres termes, faudra-t-il une loi pour le rendre de nouveau exécutoire ?

C'est la seule question que je voulais adresser au Gouvernement ; je serais très-heureux qu'il voulût bien y répondre.

M. le Président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

S. Ex. M. de Forcade, *ministre de l'intérieur*. Messieurs, avant de répondre aux observations que M. le baron Brenier vient de soumettre au Sénat, je lui demande la permission de bien préciser les questions un peu complexes sur lesquelles des explications sont demandées au Gouvernement.

Voici, dans quelle situation nous nous trouvons en ce qui concerne le traité fait avec l'Angleterre. Ce traité remonte à 1860 ; la période décennale fixée par le traité finit l'année prochaine ; mais comme le traité continue, à moins

qu'il n'ait été dénoncé une année à l'avance, il reste exécutoire jusqu'en 1871.

En effet, il y a une disposition dans le traité qui porte qu'à son expiration il se continuera de plein droit, à moins de déclaration contraire, et, en quelque sorte, par tacite reconduction. Je demande pardon au Sénat d'employer ce mot de tacite reconduction qui appartient plus au droit civil qu'au droit diplomatique, mais il me paraît définir assez exactement la portée de l'article 21, je crois, du traité de commerce avec l'Angleterre.

Voilà, messieurs, quelle est la situation. Maintenant, si je comprends bien M. le baron Brenier, deux questions se posent.

Il s'agit de savoir d'abord si un traité nouveau est nécessaire pour continuer l'ancien, et si ce traité nouveau devra être soumis au Corps législatif.

Eh bien! le traité dit que les tarifs et les droits de douanes qui sont établis dans ces tarifs seront maintenus jusqu'à ce que l'un ou l'autre gouvernement fasse une notification pour le dénoncer. Il n'y a donc pas d'acte nouveau à faire, le traité avec l'Angleterre continue de plein droit entre les deux puissances contractantes.

Voilà le premier point. Mais, dit l'honorable M. Brenier: s'il y a des modifications au traité avec l'Angleterre? Dans ce cas, il faut un traité nouveau sur les articles qu'il serait nécessaire de modifier, et le Gouvernement considère que ces modifications ne peuvent être introduites qu'avec l'assentiment du Corps législatif et du Sénat. (*Vif assentiment sur plusieurs bancs.*)

Mais en même temps, je tiens à dire que le

Gouvernement, en présentant le sénatus-consulte, n'a pas entendu changer sa politique en matière commerciale; il la trouve bonne, il croit qu'elle a produit de grands résultats, son intention est de la défendre. (*Mouvement.*)

M. LE BARON BRENIER. Il fait très-bien, je suis d'accord avec lui, seulement il ne faut pas de doutes.

M. LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR. Mes explications les feraient disparaître, je crois, s'il pouvait y en avoir. (*Oui! Très-bien!*)

Je ne parle que des intentions du Gouvernement quant à présent.

L'honorable M. Brenier a soulevé une dernière difficulté que je n'ai pas bien saisie. Il nous a dit: Si vous faites un traité avec un gouvernement autre que l'Angleterre, quelle sera l'influence que ce traité pourra avoir sur les tarifs convenus avec l'Angleterre? Ces modifications de tarifs résultant de traités nouveaux s'appliqueront-elles ou ne s'appliqueront-elles pas à l'Angleterre, qui a obtenu à son profit pour l'avenir le traitement des nations les plus favorisées? Messieurs, il me semble qu'ici la réponse est bien simple, elle rassurera l'honorable M. Brenier.

Des traités avec la plus grande partie des puissances commerçantes, — je pourrais dire avec toutes les puissances vraiment commerçantes de l'Europe, — ont été faits successivement dans les années qui ont suivi le traité avec l'Angleterre, et je crois que tous ceux qui sont au courant des grandes questions économiques peuvent dire qu'aujourd'hui la situation commerciale de la

France vis-à-vis de toutes les grandes puissances commerciales, est réglée par des traités, l'Espagne exceptée.

Maintenant, supposons qu'il y ait encore un traité à faire avec une autre puissance, notamment avec l'Espagne, et nous hâtons de nos vœux ce traité, il est bien certain que les modifications à introduire pour les tarifs de douanes, dans un traité avec l'Espagne, seront soumises au Corps législatif et au Sénat. C'est alors qu'on aura naturellement à examiner les conséquences du traité vis-à-vis les autres pays, et que se posera la question de savoir si ces pays, et notamment l'Angleterre, pourront, sans inconvénient, profiter des bénéfices de ce nouveau traité. Cette question ne pourra se résoudre qu'avec le concours des chambres.

Un Sénateur. C'est évident!

M. le Ministre de l'intérieur. Voilà, messieurs, les explications du Gouvernement sur les différents points que l'honorable M. Brenier a soumis au Sénat.

En terminant, je répète que, tout en présentant le sénatus-consulte qui doit attribuer de nouveaux pouvoirs au Corps législatif et au Sénat en matière de traités de commerce, le Gouvernement n'a pas entendu changer sa politique, qu'il considère comme la bonne politique en matière économique. Il reste fidèle aux principes qui l'ont déterminé à faire le traité avec l'Angleterre et les autres puissances. (*Marques nombreuses d'approbation.*)

M. le baron Brenier. Je demanderai à dire un

mot, si le Sénat veut bien le permettre. (*Aux voix! — Parlez! Parlez!*)

Je me suis peut-être mal expliqué, car je suis complétement de l'avis du Gouvernement quant à la politique commerciale. Mais mon esprit a eu un moment de doute, et voici à quel sujet : je me suis dit : Il existe un traité avec l'Angleterre ; il y en aura d'autres à faire. Dans ces autres traités avec les puissances étrangères, on fera des tarifs nouveaux, et ces tarifs seront peut-être moindres que ceux qui existent avec l'Angleterre pour certains produits. Alors qu'en résulterait-il? Prenons pour exemple l'Espagne, dont vient de parler l'honorable ministre de l'intérieur, l'Espagne, qui possède beaucoup de mines, et même des mines de charbon qu'on est en train d'y exploiter et qui donneront, dit-on, de très-bons résultats. Si vous faites avec l'Espagne certains tarifs autres que ceux qui existent pour l'Angleterre, plus élevés par exemple, l'Angleterre aura un avantage que n'aura pas l'autre puissance, à moins, — et ici je fais une question au Gouvernement, — à moins que dans le traité avec l'Angleterre, il n'y ait cette clause, qui en général se trouve dans tous les traités de commerce, que la puissance contractant avec la France se réserve le droit d'être traitée comme la nation la plus favorisée. Si cela y est, il y a égalité; par conséquent, mon objection n'existe pas.

Voix diverses. Cela est dans tous les traités ! — C'est une clause qui existe toujours ! — C'est dans le traité avec l'Angleterre !

M. le baron Brenier. Mon objection alors tombe complétement, mais je voulais bien montrer au Sénat que c'est là un point très-délicat, et qu'il faut surveiller. Voilà le motif de mon observation.

M. le Président. La clause indiquée par M. le baron Brenier est dans tous les traités de commerce.

Il n'y a pas d'autres observations?... Je mets aux voix l'article 10.

L'article 10 est adopté.

M. le Sénateur-Secrétaire donne lecture de l'article 11, ainsi conçu :

« Art. 11. Les rapports constitutionnels actuellement établis entre le Gouvernement de l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif, ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte.

« Les rapports réglementaires entre ces pouvoirs sont établis par décret impérial.

« Le Sénat et le Corps législatif font leur règlement intérieur. »

M. le Président. Je donne la parole sur l'article 11 à M. le comte de Ségur-d'Aguesseau, qui l'a demandée.

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Depuis que je me suis inscrit, il y a eu une nouvelle rédaction proposée par la commission. J'entre tout à fait dans les vues de la commission, en ce qui concerne la nouvelle rédaction, avec cette observation restrictive cependant, que je ne comprends

pas la raison de cette distinction entre les rapports constitutionnels et les rapports réglementaires.

Ce sont des termes très-vagues, qui ne me paraissent pas convenir à la Constitution, et qui auraient besoin d'être interprétés le jour même où l'on voudrait les appliquer. (*Bruit.*) Cette obscurité pourra donner lieu à des discussions fâcheuses. Je crois qu'il serait préférable que l'article fût aussi simple et aussi net que l'était la première proposition du Gouvernement, l'article primitif, qui disait simplement que les rapports des grands pouvoirs seraient réglés par un décret.

Il suffisait donc de dire que les rapports actuellement établis entre le Gouvernement de l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte ; sans distinguer entre ce qu'on appelle les rapports constitutionnels et les rapports réglementaires. Si vous maintenez cette distinction, il y aura confusion et obscurité.

J'ai donc l'honneur de demander à la commission de vouloir bien s'en tenir pour sa nouvelle rédaction à une forme aussi simple que celle de l'article 11 primitif.

M. le Sénateur-Secrétaire. Je ferai remarquer au Sénat que l'article que j'ai eu l'honneur de lui lire tout à l'heure, est précisément la nouvelle rédaction proposée par la commission.

M. le Président. La parole est à M. le Rapporteur.

M. le Rapporteur. Je suis bien embarrassé pour m'expliquer sur les observations qui viennent de vous être présentées, car j'avoue que je n'en saisis pas bien le sens.

Qu'avons-nous voulu ? Nous avons voulu d'abord que l'état actuel des choses ne pût être changé que par un sénatus-consulte. Pourquoi ? C'est que dans le décret tel qu'il est, il y a évidemment tous les rapports constitutionnels entre les corps de l'État. Ensuite, pour l'avenir, nous nous sommes dit : il y a dans les décrets existants, dans la forme des choses, dans les rapports nécessaires entre les grands corps de l'État, des détails d'exécution qui ne peuvent pas sérieusement être présentés à la décision d'un sénatus-consulte.

Il en est là, on peut le dire, comme dans toutes les lois; on dépose les principes et l'on charge le pouvoir de l'exécution.

Voilà la distinction que nous avons voulu faire; nous avons cherché à la rendre aussi claire que possible, et j'avoue que, dans mon esprit, la proposition de M. de Ségur est infiniment moins claire que l'article que nous vous proposons d'adopter. (*Aux voix ! Aux voix !*)

M. le comte de Ségur-d'Aguesseau. Messieurs, je suis étonné....(*Aux ! voix ! Aux voix !*) Je suis étonné que notre éminent rapporteur trouve ma proposition moins claire que celle de la commission; car lui-même était embarrassé de dire quelle différence il y a entre les rapports *constitutionnels* et les rapports *réglementaires*.

Plusieurs Sénateurs. La clôture! Il n'y a pas d'amendement.

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. Je vais vous citer tout de suite deux exemples qui sont en dehors de la Constitution.

Le premier était dans la discussion du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, signalé par M. le comte Boulay de la Meurthe, le frère de notre honorable collègue actuel. C'est l'article du décret organique qui détermine le nombre de Sénateurs dont la signature doit être apposée au bas d'une proposition de modification de la Constitution.

Or, c'est une chose extrêmement grave que la fixation de ce chiffre. Est-ce là une disposition constitutionnelle, ou une disposition réglementaire? Pour moi, je crois qu'il y a là un rapport constitutionnel.

Il y a un article qui détermine le nombre de membres dont la présence est nécessaire pour la validité de nos délibérations. Voilà encore une question essentiellement constitutionnelle. (*Interruption et bruit.*)

Il n'y a donc rien d'extraordinaire dans ma demande que la commission voulût bien expliquer ce qu'elle entendait par rapports constitutionnels et rapports réglementaires. (*La clôture! La clôture!*)

M. LE PRÉSIDENT. Monsieur de Ségur-d'Aguesseau, si vous voulez continuer, montez à la tribune.

M. LE COMTE DE SÉGUR-D'AGUESSEAU. M. le rapporteur dit que ma proposition est moins claire que celle de la commission.

Mais la mienne est la reproduction des termes de la proposition primitive du Gouvernement, laquelle était tout ce qu'il y a de plus clair au monde. En effet, le Gouvernement proposait simplement de déclarer que les rapports des grands corps de l'État avec le Gouvernement de l'Empereur seraient réglés par décret. La commission a pensé qu'au lieu d'être réglés par décret, il convenait qu'ils le fussent par sénatus-consulte.

Je demande donc la chose la plus claire, la plus simple, que les rapports actuellement établis dans le décret de 1867, afin de donner satisfaction aux justes observations du Gouvernement, ne puissent être modifiés que par un sénatus-consulte, et sans distinguer entre ce qu'on appelle rapports constitutionnels et rapports réglementaires. En d'autres termes, je demande la suppression du second paragraphe et du mot *constitutionnel* dans le premier. Il me semble qu'il n'y a rien de plus clair et de plus net.

Quant à l'observation de notre éminent rapporteur sur la nécessité de distinguer ce qui est digne d'un sénatus-consulte de ce qui n'en est pas digne, je répondrai que ce qui est digne d'un décret impérial l'est tout autant d'un sénatus-consulte. (*Marques d'impatience. — Aux voix !*)

Est-ce qu'il n'y a pas aussi dans la Constitution même des dispositions secondaires? Tels, par exemple, les articles concernant les traitements de certains hauts fonctionnaires ou les dotations des assemblées. (*Aux voix! La clôture!*) Mais l'importance de ces objets en eux-mêmes les a fait trouver dignes d'être compris dans la Constitution.

Il en est de même de la matière qui nous occupe.

On peut dire que dans tout ce qui touche aux rapports entre les grands corps de l'État, il n'y a rien de secondaire, tout est d'un intérêt de premier ordre.

Voyez la fameuse ordonnance de Louis XVIII, en 1814, sur les rapports de la Chambre des pairs et de la Chambre des députés avec son gouvernement. Cette ordonnance, convertie en loi, a servi de règle de 1814 à 1840. (*Interruption. — Aux voix! Aux voix!*)

Eh bien! cette ordonnance, qu'a publiée Louis XVIII presque en même temps que la Charte constitutionnelle, à vingt-quatre jours de distance (la Charte est à la date du 4 juin et l'ordonnance à celle du 28), cette ordonnance, devenue loi, contient des détails incroyables : elle va jusqu'à régler, par exemple, comment sera reçu le messager qui portera tel projet ou telle proposition accepté par les assemblées. (*Bruit. — Assez! Assez!*) Il y a un article spécial qui décide que ce messager sera reçu au bas de l'escalier et reconduit de même, etc., etc..... (*Nouvelles marques d'impatience. — Assez! Aux voix! La clôture!*)

Je voulais faire voir à quel point il est vrai qu'il n'y a réellement rien de secondaire quand il s'agit de régler les rapports entre les grands corps de l'État. (*La clôture! La clôture!*)

M. le Président. Je consulte le Sénat sur la clôture, qui est demandée par un grand nombre de Sénateurs.

La clôture est prononcée.

M. le Président. Je mets maintenant aux voix l'article 11.

Cet article est adopté.

M. le Président. M. le Sénateur-Secrétaire va donner lecture de l'article 12.

M. le Sénateur-Secrétaire, lit l'article 12, ainsi conçu :

« Art. 12. Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent sénatus-consulte, et notamment les articles 8 et 13, le deuxième paragraphe de l'article 24, les articles 26 et 40, le cinquième paragraphe de l'article 42, le premier paragraphe de l'article 43, l'article 44 de la Constitution, les articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. »

M. le Président. La parole est à M. le baron Brenier. (*Exclamations.*)

M. le baron Brenier. Je n'abuserai pas plus de deux minutes de la bienveillance du Sénat....

Plusieurs Sénateurs. Parlez! Parlez!

M. le baron Brenier. Messieurs, l'article 12 indique toutes les dispositions qui doivent être abrogées et qui existaient antérieurement. J'ai entendu à la dernière séance, je crois, M. le ministre présidant le Conseil d'État nous inviter à suivre avec confiance le fleuve qui ne doit pas être remonté, et qui nous conduit à l'exécution du sé-

natus-consulte. (*Interruption.*) Mais tout fleuve mène à la mer. (*Sourires.*)

M. LACAZE. Vous allez vous noyer dans les flots.

M. LE BARON DE HEECKEREN. Non! continuez votre navigation.

M. LE BARON BRENIER. C'est la définition que j'ai apprise lorsqu'on m'a enseigné la géographie. (*On rit.*) J'ai vu qu'il y a des rivières et des fleuves, et qu'on distinguait les fleuves parce qu'ils avaient tous leur embouchure à la mer.

Il est possible que la définition soit mauvaise, mais je l'ai apprise comme cela. (*Exclamations. — Aux voix!*)

Eh bien! nous arriverions à la mer dans cette navigation que M. le ministre présidant le Conseil d'État nous a invités à suivre avec une placidité complète. (*Assez! Assez! — Aux voix! Aux voix!*) Je suis tout à fait d'accord avec lui; seulement il y a des orages; plus loin il y a des brouillards. (*Nouveau bruit.*) Il nous faut un guide, un phare. Je demande, pour nous éclairer dans cette traversée, que l'on veuille bien nous faire un texte de Constitution clair.

Il y a des sénatus-consultes qui se contredisent, qui s'abrogent l'un l'autre; il y a un travail énorme à faire pour reconnaître les articles qui subsistent de ceux qui ont été abrogés. Pour moi, j'ai fait ce travail, et cela m'a été très-pénible.

Je demande donc, je le répète, qu'on veuille nous faire un texte de Constitution clair, c'est-à-

dire un texte qui comprenne ce qui reste des articles de la Constitution de 1852, que le sénatus-consulte a abrogés en partie, ce qui reste des divers sénatus-consultes, et enfin que le résultat de cette coordination soit affiché dans les communes, afin que les citoyens puissent le lire et avoir une perception nette de la Constitution.

Plusieurs Sénateurs. Très-bien ! Très-bien !

M. le Président. Je mets aux voix l'article 12.

L'article 12 est adopté.

M. le Président. Il y a lieu maintenant à voter l'ensemble du projet. Il va être procédé à ce vote par la voie du scrutin.

Le scrutin a lieu, et son dépouillement donne pour résultat :

Nombre de votants	132
Bulletins blancs	129
Bulletins bleus	3

Ont voté pour :

MM.
D'Ariste.
Le marquis d'Audiffret.
Barbier.
Baroche.
Le vicomte de Barral.
Adolphe Barrot.
Ferdinand Barrot.
Le duc de Bassano.
Le maréchal Bazaiue.
Le comte de Béarn.

MM.
Béhic.
Le premier président marquis de Belbeuf.
Claude Bernard.
Blondel.
Boinvilliers.
Le président Bonjean.
Le cardinal comte de Bonnechose.
Boudet.

MM.

Le vice-amiral comte Bouët-Willaumez.
Le baron Brenier.
Le comte de Butenval.
Le duc de Cambacérès.
Le maréchal Canrobert.
Le général comte Carrelet.
Le procureur général comte de Casabianca.
Le vice-amiral comte Cecille.
Le vice-amiral vicomte de Chabannes.
De Chabrier.
Chaix d'Est-Ange.
Le marquis de Chasseloup-Laubat.
Michel Chevalier.
Henri Chevreau.
Le comte François Clary.
Corta.
Le marquis de Croix.
Mgr Darboy.
Le général Daumas.
Le comte Achille Delamarre.
Le procureur général Delangle.
Le premier président Devienne.
Drouyn de Lhuys.
Dumas.
Le baron Dupin.
Duruy.
Élie de Beaumont.
Le marquis d'Espeuilles.
Le général de Failly.
Le général Fleury.
Le baron de Geiger.
Le comte de Germiny.
Godelle.
Gouin.

MM.

De Goulhot de Saint-Germain.
Le général comte de Goyon.
Le marquis de Gricourt.
Le comte de Grossolles-Flamarens.
Le baron de Heeckeren.
Hubert-Delisle.
Lacaze.
Le général de Ladmirault.
Le baron de Ladoucette.
Le duc de La Force.
Le vicomte de La Guéronnière.
Le général vicomte de La Hitte.
Laity.
Le général marquis de Laplace.
Larabit.
Larrabure.
Le général comte de La Ruë.
Le marquis de Lavalette.
Lebrun.
Lefebvre-Duruflé.
Le Play.
Le baron Ernest Leroy.
Le comte de Lesseps.
Le Verrier.
Le marquis de Lisle de Siry.
Magne.
De Marnas.
De Maupas.
Le général Mellinet.
De Mentque.
Mérimée.
Le général Mollard.
Le comte Monier de La Sizeranne.
Le duc de Montebello.
Le général comte de Montebello.
De Montjoyeux.

MM.
Le général de Montréal.
Le général duc de Mortemart.
Le général prince de La Moskova.
Le général Meslin.
S. A. I. le Prince Napoléon.
Nélaton.
Le comte de Nieuwerkerke.
Nisard.
Le duc de Padoue.
Le prince Poniatowski.
Quentin Bauchart.
Le maréchal comte Randon.
Le maréchal comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angély.
Le général baron Renault.
Reveil.
Le baron Paul de Richemont.
L'amiral Rigault de Genouilly.
Le général comte Roguet.
Rouher.
Rouland.

MM.
Le premier président de Royer.
Le comte de Salignac-Fénelon.
Le comte de Sartiges.
De Saulcy.
Le général comte de Schramm.
Le comte de Ségur-d'Aguesseau.
Silvestre de Sacy.
Le comte Siméon.
Suin.
Le duc de Tarente.
Le baron Taylor.
Amédée Thierry.
Le général Thiry.
Tourangin.
L'amiral Tréhouart.
Le duc de Trévise.
Le maréchal Vaillant.
Le duc de Vicence.
Le général Vinoy.
Vuitry.
Le général comte Waldner de Freundstein.

Ont voté contre :

MM.
Le comte Boulay de la Meurthe.

MM.
Le marquis Ernest de Girardin.
Le baron de Vincent.

En conséquence, le Sénat a adopté le sénatus-consulte.

M. le Président. La parole est à M. le garde des sceaux pour une communication du Gouvernement.

S. Ex. M. Duvergier, *garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes*. Messieurs les Sénateurs, j'ai l'honneur d'apporter au Sénat un dé-

cret de S. M. l'Empereur qui prononce la clôture de cette session. En voici les termes :

« NAPOLÉON,

« Par la grâce de Dieu et la volonté nationale, EMPEREUR DES FRANÇAIS,

« A tous présents et à venir, SALUT :

« Vu l'article 24 de la Constitution, avons décrété et décrétons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER.

« La session extraordinaire du Sénat, ouverte le 3 août 1869, est et demeure close.

ART. 2.

« La présente proclamation sera portée et lue au Sénat par notre garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes.

« Fait au palais de Saint-Cloud, le 6 septembre 1869.

Signé : NAPOLÉON.

PAR L'EMPEREUR ;

Le Garde des sceaux,
Ministre de la justice et des cultes.

Signé : DUVERGIER. »

M. LE PRÉSIDENT. Le Sénat donne acte à M. le Garde des sceaux de la communication qu'il vient de faire.

Aux termes de l'article 32 du décret du 5 fé-

vrier 1867, j'invite messieurs les Sénateurs à se séparer à l'instant.

Le Sénat se sépare aux cris chaleureusement accentués et plusieurs fois répétés de *Vive l'Empereur!*

Il est cinq heures.

Le Président du Sénat,

Signé : ROUHER.

Les Secrétaires,

Signé : CHAIX D'EST-ANGE,

Général comte DE LA RUË,

SUIN.

SÉNATUS-CONSULTE

VOTÉ PAR LE SÉNAT

PENDANT LA SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1869

SÉNATUS-CONSULTE

VOTÉ PAR LE SÉNAT

PENDANT LA SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1869

SÉNATUS-CONSULTE portant modification des articles 8, 13, 24 (§ 2), 26, 40, 42 (§ 5), 43 (§ 1er) 44 de la Constitution, des articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

TABLE

ALPHABÉTIQUE ET ANALYTIQUE

DES

PROCÈS-VERBAUX DU SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1869

TABLE.

C

D

E

F

G

H

L

M

N

P

Q

R

S

T

V

FIN DE LA TABLE.

IMPRIMERIE GÉNÉRALE DE CH. LAHURE
Rue de Fleurus, 9, à Paris