



## Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

[biblioteca@consiglioveneto.it](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

# DU SÉNAT

EN FRANCE ET DANS LES PAYS-BAS

PAR

**OSCAR PYFFEROEN**

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE GAND

AVEC UNE PRÉFACE SUR LE SÉNAT EN BELGIQUE

PAR

**J. VAN DEN HEUVEL**

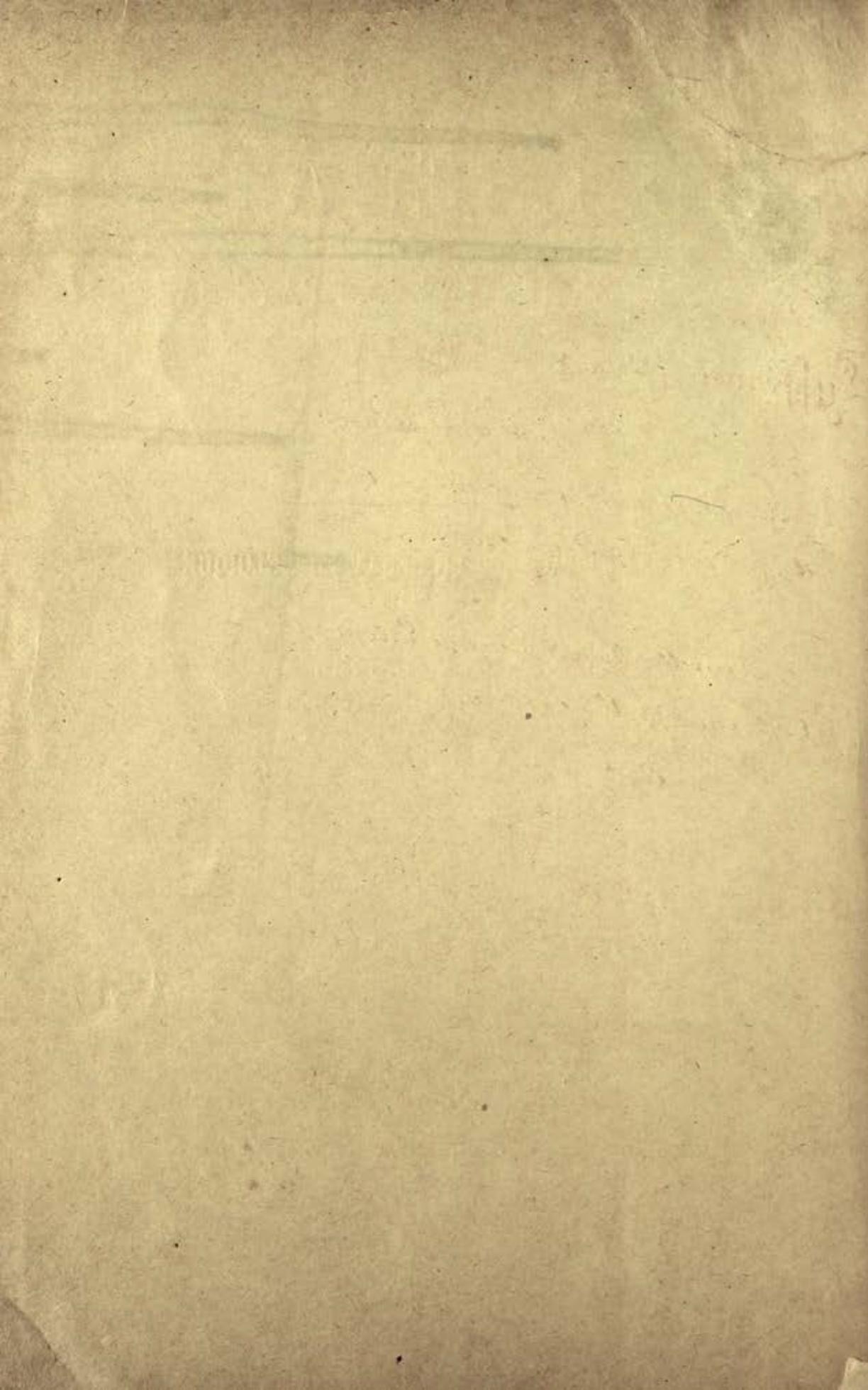
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN



BRUXELLES  
SOCIÉTÉ BELGE DE LIBRAIRIE  
SOCIÉTÉ ANONYME

**Oscar Schepens, directeur**  
RUE TREURENBERG, 16

—  
1892



DU SÉNAT

EN FRANCE ET DANS LES PAYS-BAS



# DU SÉNAT

EN FRANCE ET DANS LES PAYS-BAS

PAR

**OSCAR PYFFEROEN**

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE GAND

AVEC UNE PRÉFACE SUR LE SÉNAT EN BELGIQUE

PAR

**J. VAN DEN HEUVEL**

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN



BRUXELLES  
SOCIÉTÉ BELGE DE LIBRAIRIE  
SOCIÉTÉ ANONYME  
**Oscar Schepens, directeur**  
RUE TREURENBERG, 16

—  
1892



*van Heuvel*



Inv. 7499

## PRÉFACE.

---

Il semble qu'il soit nécessaire de réorganiser complètement le Sénat belge.

Pourquoi ?

D'abord, parce que dans l'œuvre constitutionnelle de 1830, c'est l'institution qui a été la moins heureusement conçue et édifiée.

Ensuite, parce que l'extension de plus en plus large du suffrage rendra la faiblesse de cette institution plus apparente et que, si l'on n'agit résolument aujourd'hui, il sera trop tard, lorsque le mal éclatera au grand jour, pour songer encore à y porter un remède efficace.

\*  
\* \* \*

Le danger des gouvernements électifs ou parlementaires réside dans l'omnipotence et dans l'intolérance des majorités.

De là tout un système de contrepoids, introduit par les coutumes anglaises et repris par les législateurs du continent.

Il y a les contrepoids que j'appellerai constitutionnels parce qu'ils sont précisés, réglés dans les lois organiques de chaque pays, et les contrepoids que je qualifierai volontiers de contrepoids sociaux parce qu'ils dérivent de l'état des esprits, de la société elle-même.

Les contrepoids sociaux sont étrangers à la législa-

tion ; ils existent en dehors des lois et indépendamment d'elles ; ils résident dans le caractère du peuple, dans la conscience publique, dans la clairvoyance de l'opinion, dans l'indépendance et la force des grandes influences particulières. Si un parti conquiert le pouvoir et abuse de son autorité, un autre parti s'efforce de reprendre le gouvernement. Quelquefois de nouveaux groupes se forment, s'adressent à la masse populaire et au corps des électeurs, provoquent la résistance et travaillent à une révolution électorale. A la première erreur manifeste, à la première faute retentissante, toutes les influences hostiles au ministère et au parti qui est pouvoir entrent en jeu, se liguent, et la majorité parlementaire sent le terrain s'effondrer sous ses pieds, elle doit reculer ou céder la place.

L'intolérance des politiciens ne connaît pas de plus puissant obstacle.

Heureux les pays où les citoyens savent ainsi se grouper en phalanges disciplinées, où l'esprit public est constamment en éveil, prêt à protester contre les abus, où les minorités que l'on cherche à vinculer et à écraser, sont soutenues par d'énergiques défenseurs et finissent par trouver un écho dans la conscience publique.

Mais, à côté de ces contrepoids sociaux, il y a des contrepoids constitutionnels.

Ce fut la pensée de tous ceux qui contribuèrent à l'organisation du régime moderne, de modérer l'action de la Chambre électorale par des pouvoirs solidement constitués.

De là une combinaison d'autorités diverses.

Une Chambre de *direction* qui donne l'impulsion et qui entraîne le gouvernement et la législation dans telle ou telle route.

Deux autorités *modératrices* :

Une seconde Chambre, le Sénat ;

Et un chef d'Etat, héréditaire ou électif, Roi ou président.

Il est manifeste que plus la direction sera forte, tendue, violente, plus fermes aussi, mieux ancrées et mieux armées devront être les deux autorités chargées d'enrayer le mouvement législatif toutes les fois qu'il dépassera les justes limites.

Telle est la raison d'être fondamentale, tel est le rôle essentiel du Sénat.

Pour justifier l'établissement d'une seconde Chambre les législateurs et les auteurs ont encore donné d'autres motifs ; ils ont parlé de la nécessité de reviser le travail de la Chambre des représentants, de remettre l'œuvre sur le métier ; ils se sont longuement étendus sur l'utilité que présenterait un nouveau vote émis par une assemblée différente, échappant complètement aux surprises et aux entraînements qui pourraient avoir enlevé le premier vote.

Mais ce ne sont là que des motifs accessoires, si importants qu'ils puissent d'ailleurs paraître dans certaines circonstances.

La considération qui a été dominante, décisive, dans les pays qui ont adopté le système de la dualité des Chambres, ce fut l'impérieux besoin de défendre les droits des minorités et d'arrêter l'omnipotence si facilement intolérante d'une assemblée élective par l'intervention nécessaire d'une seconde assemblée qui fût ouverte à d'autres préoccupations et à d'autres influences.

\*  
\*\*

Mais comment organiser cette seconde Chambre?  
Par qui et dans quel rang de citoyens faire désigner ses membres?

C'est ici que les dissentiments apparaissent.

En 1830 au Congrès national on avait le choix entre quatre systèmes :

Un Sénat aristocratique ;

Un Sénat représentatif des intérêts ;

Un Sénat nommé par le Roi ;

Un Sénat élu.

Mais si, en théorie, le Congrès pouvait manifester ses préférences entre ces quatre systèmes, les trois premiers devaient, en fait, être écartés immédiatement et la discussion ne pouvait être engagée d'une manière utile que sur l'organisation d'un Sénat électif.

Un Sénat aristocratique ?

Il ne fallait pas y songer dans notre pays. On avait essayé en France d'organiser un Sénat de ce genre et la restauration avait établi une Chambre des Pairs, mais la tentative n'avait eu aucun succès. Si en Angleterre la Chambre des lords maintenait toute son influence, c'est que le secret de sa force résidait dans la situation particulière de l'aristocratie anglaise qui avait conservé ses richesses, sa cohésion, ses traditions politiques et son activité. La révolution française avait brisé la noblesse belge, vendu ses propriétés, dispersé ses membres, anéanti son prestige aux yeux des masses. Le régime hollandais ne s'était senti ni assez puissant, ni assez bien secondé pour pouvoir réellement la reconstituer et

la relever. Et il ne se trouvait plus personne qui pût encore songer à une renaissance aristocratique.

Un Sénat représentatif des intérêts ?

Les intérêts n'étaient pas groupés. Depuis 1789 les cadres étaient rompus et le peuple restait tout pénétré de la vérité des nouveaux principes d'égalité et de libre concurrence. Il y avait même dans les cœurs une sourde antipathie, presque de l'animosité contre toutes les institutions, contre toutes les catégories qui pouvaient rappeler les corporations de l'ancien régime. On allait jusqu'à maudire la division en trois ordres qui avait été établie par la loi fondamentale; on lui attribuait une multitude d'inconvénients, de froissements et d'injustices. L'opposition était telle que le Congrès prit soin d'inscrire, parmi les droits fondamentaux des Belges, le droit de ne plus jamais être divisés ou groupés par ordres ou par classes politiques (art. 6 de la Constitution).

Un Sénat de choix royal ?

On sortait du régime hollandais; les Belges avaient vu le Roi mettre toute son autorité au service d'une politique vexatoire; ils s'étaient habitués à regarder le pouvoir exécutif comme le pouvoir le plus dangereux, toujours prêt aux envahissements, et tous indistinctement étaient résolus à restreindre sa compétence aux attributions qui paraîtraient strictement nécessaires à l'exercice du gouvernement. Comment auraient-ils pu remettre entre ses mains la désignation du Sénat? D'autant plus qu'ils se trouvaient en face d'une dynastie nouvelle, encore inconnue au moment où ils légiféraient, et qui allait avoir l'épineuse tâche de faire oublier les mauvais jours du gouvernement précédent et de gagner l'affection du peuple en assurant l'indépendance et la prospérité du pays.

Il ne restait donc plus qu'à se rallier à la forme élective et à établir un Sénat élu.

C'est ce que finit par voter le Congrès et c'est ce qu'il inscrivit dans la Constitution.

Est-ce que l'opinion publique demande à l'heure actuelle que l'on en revienne à l'un des trois systèmes écartés en 1830?

Le dernier parlement ne l'a pas cru et il a eu soin, sur la proposition du Sénat, de maintenir dans la Constitution, sans le soumettre à revision, l'article 55 de la Constitution qui consacre le principe de l'élection.

Cette décision correspond au vœu public.

Personne n'a proposé la restauration d'un Sénat aristocratique. Il est manifeste que la situation sociale du peuple belge ne permet pas la création d'une Chambre analogue à la Chambre anglaise des lords ou à la Chambre autrichienne des seigneurs.

Plusieurs ont insisté, il est vrai, sur l'organisation d'un Sénat représentatif des intérêts ou sur l'établissement d'un Sénat dans la nomination duquel le Roi aurait une large part d'intervention.

Mais ces projets ont encore paru aussi inacceptables à l'opinion publique d'aujourd'hui qu'au Congrès national.

L'organisation d'un Sénat représentatif des intérêts exige, présuppose que les principaux intérêts de l'Etat se soient affirmés, organisés dans des groupements naturels et reconnus. Or quand on jette les yeux autour de soi, on ne découvre en Belgique qu'un petit nombre de groupements artificiels ou de groupements en voie de formation qui attendent d'un avenir encore assez éloigné leur constitution définitive et leur reconnais-

sance. Depuis des années les auteurs se sont plu à imaginer des classifications et des combinaisons diverses. Ce sont là des essais théoriques auxquels la pratique n'a guère répondu. MM. Ahrens et Prins citent bien quelques expériences. Mais leurs exemples, isolés et éphémères, sont des phénomènes rares qui piquent la curiosité sans exciter l'imitation. Ainsi en fut-il du Hanovre. Parfois l'on parle de la Chambre des députés d'Autriche, des classes qui la composent et des projets de réforme qui ont été proposés pour y donner une influence spéciale aux Chambres ouvrières. Mais quand on examine les choses de près et attentivement, on constate que la représentation autrichienne est plutôt une représentation d'ancien régime, d'*ordres* divers, qu'une représentation raisonnée d'intérêts variés.

En résumé trois raisons militent aujourd'hui dans notre pays contre le système de la représentation des intérêts :

1<sup>o</sup> Une raison d'expérience. — Aucune autre nation n'a encore pratiqué ce système.

2<sup>o</sup> Une raison pratique. — Les intérêts ne sont pas actuellement organisés en Belgique et il faut éviter d'introduire la politique dans toutes les institutions professionnelles, judiciaires, administratives, scientifiques.

Enfin 3<sup>o</sup> une raison parlementaire. — La représentation nationale doit être, non une addition de représentations particulières, ayant une influence déterminée *a priori* et invariable, mais une assemblée où l'intérêt général domine et où chaque intérêt particulier n'est pris en considération que suivant l'importance plus ou moins grande que lui donnent les circonstances essentiellement variables au milieu desquelles le pays se trouve.

Un Sénat de choix royal tel qu'il en existe un en Italie ou en Espagne, n'est ni possible ni désirable en Belgique.

D'abord parce qu'un tel Sénat ne serait pas l'œuvre du Roi mais l'œuvre du ministère au pouvoir. On oublie que dans un pays constitutionnel le Roi n'a d'action que par l'intermédiaire d'un ministère responsable. En Allemagne le prince a une autorité personnelle, autocratique, indépendante du parlement. Il n'en est pas de même dans l'organisation belge. Le Roi serait donc obligé de faire pour le Sénat les choix que voudrait bien agréer le ministère ou même plus exactement il serait obligé d'agréer les propositions que voudrait bien lui faire le ministère agissant de commun accord avec la majorité parlementaire. Voilà un Sénat qui serait, en réalité, nommé indirectement par la majorité régnante à la Chambre des représentants, par cette même majorité dont il est appelé à retenir et à modérer l'action.

Placez-vous dans une autre hypothèse, supposez contre toutes vraisemblances, que le Roi se redresse contre le parlement, qu'il s'efforce d'exercer une action personnelle et qu'il parvienne à soumettre à son influence directe les nominations.

Rien ne serait plus faible alors que le Sénat. En opposition avec la Chambre des députés, il serait paralysé par son origine même. Ses membres apparaîtraient comme des serviteurs poussant le dévouement à l'extrême, n'ayant pas d'opinions personnelles, des gardes du corps plutôt que des Sénateurs (1).

---

(1) Aussi la plupart des hommes politiques d'Italie reconnaissent l'impuissance du Sénat italien et la nécessité de le réorganiser.

Il ne faut donc pas songer à revenir sur les décisions qu'a prises jadis le Congrès national lorsqu'il a rejeté, pour la composition de la seconde Chambre, la forme aristocratique, la forme représentative des intérêts et la forme royale.

Depuis 1830 le Sénat belge est un Sénat élu. Tel il doit rester encore dans l'avenir, reflétant directement et immédiatement les divers courants d'opinion qui peuvent se manifester dans le pays.

\*  
\* \*

Mais — et c'est ici que la controverse devient très délicate — est-il bon que le Sénat continue à être élu suivant le système qui a été organisé par le Congrès national ?

Pour ne pas mêler des considérations d'ordre différent, séparons bien ce qui est certain de ce qui est controversé, ce qui est admis par tout le monde de ce qui est discuté par plusieurs.

La seconde Chambre peut différer de la première à deux points de vue :

au point de vue du corps électoral,  
et au point de vue des éligibles.

Le Sénat actuel sort du même corps électoral que la Chambre. Y a-t-il lieu de maintenir cette situation ? Telle est la première discussion.

Le Sénat actuel se recrute parmi les éligibles auxquels on demande des conditions spéciales. On est universellement d'accord pour maintenir des diversités entre la Chambre et le Sénat quant à l'éligibilité. On est aussi d'accord pour admettre la nécessité de modifier les conditions qui règlent aujourd'hui l'éligibilité au Sénat. Mais

on ne parvient pas à s'entendre lorsqu'il s'agit de préciser les conditions nouvelles qu'il conviendrait de substituer aux conditions actuelles. Telle est la dernière discussion.

Examinons successivement l'une et l'autre question.

\*  
\* \* \*

*Du corps électoral pour le Sénat.*

La Belgique et les états américains sont les seuls pays qui offrent l'exemple de deux Chambres sortant de la même origine électorale. Leurs constitutions sont citées comme des exceptions dans le tableau comparatif des diverses législations.

Pourquoi en 1830 s'est-on rallié en Belgique à ce système?

Il me semble qu'on peut en donner trois motifs.

La première raison, la raison déterminante fut la nécessité dans laquelle se trouvèrent les divers groupes du Congrès, de se faire des concessions mutuelles. Les partisans d'une assemblée unique, battus par la majorité, furent portés à diminuer dans la mesure du possible les différences que l'on chercha à établir entre les deux Chambres. Successivement ils firent échouer tous les systèmes d'intervention royale.

Puis, le Congrès croyait qu'un Sénat élu trouverait dans son origine même une source de force et d'autorité et il repoussait toute élection à plusieurs degrés, de crainte de voir se renouveler les abus auxquels on avait assisté sous l'empire de la loi fondamentale. Le régime électoral hollandais avait été un régime *indirect* à deux, à trois et même à quatre degrés. La réaction s'était produite, forte, persistante, unanime. En France on demandait aussi que désormais toute élection fût

directe, confiée immédiatement aux citoyens. Les membres du Congrès étaient imprégnés des idées nouvelles ; ils suivirent le courant général de l'époque.

Enfin, le Congrès s'est rallié à l'identité d'origine des deux Chambres, parce que ce système lui paraissait le plus propre à empêcher la naissance des conflits et à permettre la rapide solution de ceux qui seraient nés. Il est peu probable que deux Chambres, émanées du même corps électoral, soient inspirées d'un esprit différent. Et s'il arrive que leurs majorités ne concordent pas, il suffit d'une dissolution pour apaiser les conflits et les vider sans réserve.

Les faits ont répondu à l'attente des constituants : ils ne leur ont même que trop bien répondu.

Il ne s'est produit entre les deux Chambres aucun conflit long, aigu, regrettable. Mais d'autre part le Sénat belge s'est fréquemment effacé, il a laissé s'évaporer sa puissance, il a cessé d'être une Chambre modératrice pour ne plus se montrer qu'une simple assemblée révisionniste.

Ce fut une réelle décadence.

Assurément la Chambre des représentants devait être la Chambre directrice. Mais le Sénat était appelé à constituer une force de contrepoids, une assemblée modératrice. Que l'on parcoure notre histoire parlementaire, on verra que le Sénat n'a jamais su ni voulu arrêter aucune tendance de l'autre Chambre. Il n'a guère eu d'influence préventive, car la Chambre des représentants a toujours discuté les projets les plus graves sans paraître même s'inquiéter de son opinion. Il n'a pas eu davantage la force de résistance, car au premier signe de conflit il a régulièrement cédé le pas à la Chambre.

On ne signale dans ses annales qu'un seul cas de vive opposition, à propos de la loi sur les successions, en 1851. Il y eut alors dissolution et après les élections le Sénat s'inclina et vota la loi moyennant la concession de quelques amendements.

En 1864 la loi sur les bourses d'études, en 1879 la loi sur l'enseignement primaire furent adoptées après de longues discussions et à de très faibles majorités, mais en définitive elles furent votées l'une et l'autre.

Le nombre des projets qui furent renvoyés par le Sénat à la Chambre, a été relativement peu considérable et le plus souvent ces renvois ont eu lieu à propos de lois d'affaires ou au sujet de quelques détails juridiques ou administratifs. D'ordinaire les amendements du Sénat n'avaient pour but que de corriger quelque erreur manifeste, d'effacer une antinomie évidente ou de combler une lacune incontestable. Comme les différends ne portaient dans ces circonstances que sur des questions étrangères à la lutte des partis et sur des points accessoires, l'entente a toujours été assez prompte. Dans un court délai on finissait par trouver une formule de transaction.

Ce défaut de résistance de la part du Sénat ne provient pas du manque d'énergie des sénateurs, mais il résulte tout naturellement de cette circonstance que les deux Chambres sont imprégnées des mêmes idées, que toujours les mêmes partis dominent dans l'une et dans l'autre. Notre organisation politique est telle que nous ne comprenons pas que le gouvernement puisse marcher correctement, s'il ne jouit pas d'une majorité également dévouée dans les deux Chambres.

Les conséquences de cette situation sont très claires.

Le Sénat a des discussions qui souvent manquent d'éclat et qui sont suivies sans grand intérêt.

Le cabinet est pris dans le sein de la Chambre des représentants; il ne se recrute que rarement parmi les sénateurs.

La Chambre n'accorde peut-être pas au Sénat toute la considération à laquelle il a droit; fréquemment elle lui adresse des projets dans les derniers jours de la session, ne lui laissant guère ainsi le temps de les étudier et de les discuter avec tout le soin qu'ils exigeraient.

Rares sont au Sénat les projets d'initiative privée ainsi que les interpellations sur la conduite du gouvernement et sur les questions d'ordre intérieur ou de politique extérieure qui passionnent l'opinion publique.

Bref, le Sénat n'occupe pas en Belgique la situation élevée et l'influence considérable qu'il est parvenu à acquérir et à conserver dans d'autres pays et qu'il était probablement dans la pensée des législateurs constituants de lui donner en 1830.

\*  
\* \*  
\*

Que penser des Sénats des états américains?

Les Américains ont été amenés à constituer leurs Sénats de la même manière que leurs Chambres basses. Il n'y avait pas chez eux d'aristocratie ancienne, pas de corporations représentatives des grands intérêts, pas de pouvoir royal ou de pouvoir exécutif entouré du prestige des services rendus; forcément il fallut recourir à l'élection.

Et la première pensée fut d'établir l'élection directe: c'était le système le plus simple et c'était en réalité le seul régime possible dans des pays où les organisations locales différaient essentiellement de contrée à contrée.

Mais on diversifia les deux Chambres par une série de différences accessoires et ces différences se manifestent aujourd'hui de la manière suivante :

1. Les sénateurs sont moins nombreux que les députés. Leur nombre varie suivant les états de 9 à 51. Ils ne forment que le  $\frac{1}{3}$  ou le  $\frac{1}{4}$  de la Chambre basse.

2. Les sénateurs sont élus au scrutin uninominal, mais les districts qui les choisissent sont en général de grands districts, subdivisés ensuite en plusieurs districts moins étendus pour le choix des députés.

3. Ordinairement la Chambre basse se renouvelle intégralement tandis que le Sénat se renouvelle partiellement.

4. La durée du mandat sénatorial est, en règle générale, plus longue que celle du mandat des représentants ; elle est de 4 ans dans la plupart des états.

5. Enfin si à 21 ans on peut devenir représentant, il faut en général de 25 à 30 ans pour être éligible au Sénat.

Ces différences sont les seules qui existent entre les deux Chambres américaines.

On a cru qu'une assemblée moins nombreuse serait plus calme, que ses membres choisis dans de plus larges districts auraient des vues plus hautes, que l'âge requis, la durée du mandat, le mode de renouvellement leur imprimeraient une tendance particulière, un esprit marqué au coin de la sagesse que donnent l'expérience de la maturité et le respect des traditions.

Le résultat n'a pas complètement trompé l'attente. Les Sénats nationaux sont devenus les assemblées les plus modérées et les plus conservatrices. Mais, combien ces assemblées sont encore restées en dessous de leur tâche et combien elles ont été insuffisantes !

Déjà avant le vote de la constitution fédérale, Jefferson remarquait la faiblesse du système adopté dans les états. « Le Sénat, disait-il à propos de la constitution de « l'état de Virginie, est par sa constitution trop homo- « gène avec la Chambre des députés. Nous ne tirons pas « de la distinction de ces deux corps les avantages qu'un « mélange convenable de personnes, de principes et « d'intérêts différents pourraient nous donner et qui « servent à compenser les inconvénients dont leur combat « peut être suivi..(1) »

Aussi dans l'organisation de la constitution fédérale a-t-on adopté un régime tout opposé à celui qui avait été admis dans les constitutions nationales. Ici d'ailleurs la difficulté pratique que l'on avait rencontrée dans chaque état ne se présentait plus ; on pouvait s'appuyer sur des corps intermédiaires et uniformes ; c'est ainsi que l'on en arriva à constituer au sommet de la fédération américaine une Chambre issue de l'élection directe et un Sénat choisi par les législateurs des divers états.

La meilleure preuve de l'inefficacité des Sénats nationaux résulte de la décadence dans laquelle est tombé le régime parlementaire américain. Ce n'est pas à dire que tout le mal vienne de la faiblesse des Sénats. Aller jusque là serait de l'exagération manifeste. Mais ce qui nous paraît certain, c'est que les Sénats nationaux n'ont pas arrêté les excès du parlementarisme, qu'ils n'ont eu ni la fermeté, ni le talent, ni une autorité suffisante pour tenir tête à la marée montante de la vénalité et de l'intolérance.

---

(1) *Acad. des Sciences morales et politiques*, 1887, p. 237.

Aussi le peuple dont le jugement se précise par l'expérience, a fini par faire peser sur les Chambres et les Sénats une même responsabilité, par les englober dans un même sentiment de méfiance. Il a demandé protection contre les unes et contre les autres. Il a voulu restreindre leur période d'activité; il a limité leur cercle d'attributions; il a fait un fréquent appel aux droits de veto des gouverneurs.

Contraste frappant! Le Sénat fédéral s'est au contraire si bien montré à la hauteur de sa tâche que l'opinion ne lui décerne que des éloges. Son autorité est telle qu'il est presque devenu la Chambre dirigeante. Là se sont trouvés réunis les hommes les plus éminents des deux partis.

Les désignations des sénateurs confiées à des corps électifs, capables de faire une sélection très judicieuse, ont été d'autant meilleures que la représentation de chaque état étant fixé au nombre invariable de 2 sénateurs, chacune des législatures a compris que son influence immédiate serait en proportion du talent et des mérites de ses délégués. Le Sénat fédéral est devenu une assemblée d'élite; je dirai presque un modèle lorsqu'on le compare aux Sénats nationaux.

La conclusion de ce court exposé historique et comparatif, c'est que ni l'exemple donné par la Belgique de 1830 à 1892, ni celui des états américains ne sont de nature à militer en faveur de l'opinion de ceux qui veulent maintenir l'identité d'origine de la Chambre et du Sénat.

\* \* \*

Jusqu'à présent la Chambre des représentants n'était en Belgique que l'émanation d'un petit groupe d'élec-

teurs. Sa force va s'accroître si vous étendez le suffrage et son esprit reflètera les idées dominantes du nouveau corps électoral. Or il est certain que plus on descend dans les couches sociales, plus on rencontre d'hommes désireux d'obtenir des réformes précipitées, radicales, fût-ce au prix de la violence. Il faut une longue éducation, une grande expérience des choses et des hommes pour savoir agir avec patience, échelonner ses désirs, respecter et comprendre les oppositions que l'on rencontre.

Aller au suffrage universel d'un bond est un redoutable péril à ce point de vue.

Mais ne serait-ce pas un danger bien plus considérable que de se laisser lentement entraîner sur la pente du suffrage universel sans avoir renforcé les autorités qui sont chargées de modérer le courant de la politique? Aujourd'hui il n'est pas encore trop tard pour fortifier le Sénat. Demain ce sera impossible. Avant de laisser pénétrer de nouvelles masses dans la place électorale, on peut fixer les conditions de leur entrée. Mais une fois qu'elles seront dans la place, on ne pourra plus, cherchant à revenir sur les concessions déjà faites, enrayer leur action par l'établissement d'un Sénat solidement constitué.

Aussi dans les pays voisins dont les institutions offrent la plus grande analogie avec les nôtres, en France et en Hollande, on a senti la nécessité de donner au Sénat la forte situation qui peut résulter d'une élection à deux degrés. Si l'on veut entrer dans l'examen des détails, on constatera bien de nombreuses différences entre ces deux pays et la Belgique au point de vue des institutions et des mœurs; mais il n'en est pas moins vrai que par un grand nombre de côtés notre législation s'est rapprochée et se rapproche de jour en jour davantage de la législation de ces deux voisins.

Leur exemple ne manque donc pas d'une certaine autorité. Et, à tout le moins, on nous concédera qu'il est pour la Belgique plus pertinent et plus décisif que ne pourrait l'être l'exemple des législations des divers états américains.

Entre un Sénat sorti du même corps électoral que la Chambre et un Sénat sorti d'un corps électoral intermédiaire, il y a deux différences saillantes, l'une relative à l'esprit qui domine la majorité, l'autre relative à la valeur des hommes qui composent l'assemblée.

Quand le Sénat et la Chambre sont nommés par les mêmes personnes, groupées de la même manière, votant souvent au même instant, Chambre et Sénat doivent nécessairement s'inspirer d'idées identiques, refléter des tendances absolument uniformes. L'une assemblée est la doublure de l'autre. Autant vaudrait dire, comme l'observait un jour Royer Collard, qu'il n'y a qu'une seule Chambre, mais qu'on a établi une cloison entre ses membres afin qu'ils puissent délibérer séparément, en deux sections différentes et sous la direction de deux présidents (1).

Faites sortir la Chambre du suffrage direct et le Sénat du suffrage indirect ou à deux degrés, la situation des deux assemblées se modifie aussitôt. Elles auront

---

(1) En Norwège le parlement est renouvelé tous les trois ans. Après chaque renouvellement les membres élus consacrent leur première séance à la « constitution du parlement » c'est à dire à sa division en deux Chambres. Ils élisent un quart d'entre eux pour former le Sénat (*Lagthing*); les trois autres quarts composent la Chambre des représentants (*Odelsting*). Ces deux Chambres siègent et décident séparément. Lorsqu'un projet est rejeté deux fois de suite par le Sénat, les deux Chambres se réunissent en assemblée générale et décident à la majorité des deux tiers des voix.

encore un caractère analogue; toutes deux émaneront en définitive du pays électoral; leurs sentiments varieront avec les grands courants qui agiteront la nation; mais les deux Chambres ne seront plus identiques. Le Sénat ne sera plus sous l'influence immédiate du corps électoral; il relèvera de l'institution intermédiaire qui le désignera. Ce sera cette institution intermédiaire qui lui insufflera son esprit en lui donnant la vie.

Et que l'on ne crie pas à la multiplicité des rouages. Voyez comment les diverses assises politiques viennent se superposer dans la société.

Les citoyens revêtus par la loi des fonctions électorales forment, relativement à la masse des citoyens qui composent la nation, une espèce de second degré, de corps intermédiaire auquel on reconnaît une aptitude particulière. Ils choisissent la Chambre des représentants.

Pourquoi de même n'établirait-on pas, au-dessus du corps électoral, un deuxième corps intermédiaire, composé d'hommes élus, possédant la confiance du grand nombre, initiés aux difficultés quotidiennes des affaires publiques? Ils choisiraient le Sénat.

Chambre et Sénat auraient une origine démocratique; tous deux étendraient leurs racines dans le peuple; tous deux représenteraient les sentiments et les idées du pays. Mais le caractère plus pratique et partant plus modéré des hommes qui auraient choisi le Sénat, donnerait à la majorité de cette assemblée une tendance plus réservée et plus positive.

Voici une deuxième différence.

Si la Chambre et le Sénat doivent sortir des mêmes luttes, des mêmes scrutins, presque nécessairement toutes les capacités militantes se portent dans une seule assem-

blée, dans la Chambre des représentants. Le rendez-vous sur le même terrain électoral appelle le rendez-vous sur le même terrain parlementaire. Quand ils se trouvent à l'endroit où les routes se bifurquent, l'une allant au Sénat, l'autre allant à la Chambre, les forts n'hésitent pas et, s'ils hésitaient, les partis décideraient de leur sort; à moins de circonstances particulières, leur devoir est d'aller là où les adversaires les plus redoutables ont cherché à prendre place.

D'une part, moins le Sénat a d'autorité et moins il contient de chefs de parti. Et d'autre part, moins le Sénat renferme d'hommes dirigeants, moins aussi il a de force et d'autorité. Il y a là des situations qui se correspondent et qui sont dans une étroite connexité.

Donnez aux deux Chambres une origine différente, il se fait tout à coup une division entre la catégorie des hommes qui peuvent être appelés à la Chambre et la catégorie des hommes qui ont leur place marquée au Sénat. Et cette division se dessine et s'accroît avec une précision et une netteté de plus en plus grandes au fur et à mesure que s'étend le suffrage et que se modifient les conditions des campagnes électorales.

Quand ils s'adressent à un corps électoral étendu les partis choisissent pour candidats, non pas les hommes qui leur paraissent réunir le plus de talents au point de vue législatif, mais ceux qui leur semblent les plus aptes à réussir dans la bataille, qui ont été mis en relief par les circonstances ou qui ont acquis une influence naturelle sur la masse, soit par leur fortune, soit par leurs services. Au premier rang de leurs candidats figurent les orateurs populaires, doués d'une éloquence vive, imagée, mordante. Plus le droit électoral est répandu,

plus les qualités extérieures et éclatantes acquièrent d'importance. Dans les immenses collèges nécessités par le système du scrutin de liste et dont les centres sont les grandes villes, il s'agit de présenter des hommes qui sachent parler dans des meetings, affronter des foules houleuses, qui soient disposés à se soumettre à de nombreuses corvées, qui aient un caractère de politicien et un tempérament de tribun.

Si le Sénat est élu par un corps électoral à deux degrés, il est ouvert aux hommes qui ne réunissent pas les conditions nécessaires pour réussir devant la multitude et arriver à la Chambre. Le corps électoral du second degré ne sera pas sensible aux mêmes considérations que la masse des électeurs. Dans chaque parti il aura principalement égard à la valeur individuelle des candidats, il choisira plutôt des hommes d'affaires et d'expérience que des orateurs nouveaux venus, si séduisants qu'ils puissent paraître.

Il se fera de la sorte une sélection naturelle entre les candidats au parlement. La porte restera ouverte à tous ; le Sénat se recrutera parmi les hommes de haute valeur.

Tels sont les deux grands avantages que présente le système qui donne au Sénat une origine différente de celle de la Chambre.

\*  
\* \*

Mais toute médaille a son revers. Le projet d'organiser le Sénat à deux degrés rencontre une sérieuse opposition et, pourquoi ne pas le reconnaître très franchement, il soulève de graves objections.

L'opposition vient de la tournure des esprits. On

est habitué en Belgique à un Sénat sortant de la même origine que la Chambre. Voilà soixante ans que la Constitution actuelle dure, on n'a pas vu ou on n'a pas voulu voir d'inconvénients considérables à ce régime, on n'aime pas à changer le *statu quo* et on craint toute réforme importante dont la nécessité ne parait pas s'imposer. La pensée de la plupart des Belges ne se dégage que difficilement du passé et du présent; elle ne va pas jusqu'à s'imaginer un avenir très différent de ce qui a existé et de ce qui existe. Insister et dire que les circonstances sociales et politiques vont changer, que la modification de l'organisation du Sénat, simplement utile hier ou aujourd'hui, pourra devenir indispensable, nécessaire demain ou après-demain, c'est parler un langage qui ne s'adresse qu'à un tout petit nombre de personnes, à celles qui veulent se donner la peine de conjecturer avec calme et avec précision.

Il y a aussi de très nombreuses difficultés pratiques, ici comme dans tout projet de réforme.

Trois questions sont principalement agitées.

La *première* est relative à l'organisation intérieure du Sénat.

Il est aisé de déclarer que l'on préfère un Sénat à deux degrés à un Sénat élu directement par le corps électoral. Mais comment traduire cette réforme dans les faits? Il faut ménager tous les intérêts en présence, l'intérêt des campagnes et l'intérêt des villes, les populations flamandes et les populations wallonnes, le parti conservateur et les groupes libéraux. Tout système qui conduirait à l'écrasement d'une minorité respectable, soulèverait à juste titre la plus vive répulsion.

Il ne faut pas songer à l'institution d'un corps élec-

toral intermédiaire qui n'aurait d'autre objet que le choix des sénateurs. L'expérience a prouvé que les intermédiaires de ce genre sont parfaitement inutiles. Les électeurs du premier degré imposent le mandat impératif aux électeurs du second degré et ceux-ci deviennent de simples instruments privés de toute volonté personnelle. Ainsi les collèges électoraux qui ont été institués aux Etats-Unis pour la désignation du président, sont des assemblées sans initiative et sans liberté. Et il est difficile qu'il en soit autrement. Lorsque l'électeur du premier degré sait que son vote a pour seul résultat de désigner un homme appelé à faire un choix le lendemain, il s'empresse, avant de déposer son bulletin, de s'assurer des intentions du candidat et de s'informer des noms qu'il voudra proposer aussitôt qu'il sera nommé.

Il y a donc lieu de s'attacher à des intermédiaires qui ne soient pas de simples collègues passagers, à des corps permanents chargés déjà d'une autre mission.

On se trouve logiquement amené à choisir dans notre pays entre les conseils provinciaux et les conseils communaux.

Que l'on s'adresse aux uns ou aux autres, dans tous les cas il conviendrait d'introduire, dans les élections qui se feraient pour le Sénat, la pratique de la représentation proportionnelle. Sans ce correctif les majorités de chaque province enverraient des fournées homogènes de tel ou de tel parti.

Pour empêcher que des relations personnelles n'acquiescent une influence exagérée et perturbatrice, il serait peut-être utile de déclarer inéligibles jusqu'à l'expiration d'une année après la cessation de leurs fonctions, ceux qui appartiendraient aux corps des électeurs du second degré.

Ces deux tempéraments admis, on peut hésiter entre les conseils provinciaux et les conseils communaux.

La Hollande a donné la préférence aux conseils provinciaux. La France, au contraire, a donné toute influence aux conseils communaux : le corps intermédiaire organisé par les lois de 1885 comprend, il est vrai, les conseillers généraux et les députés ; mais il est établi par des chiffres irrécusables que la majorité numérique a toujours été acquise aux délégués des conseils municipaux. La revision de 1884 qui, au système du délégué unique par commune, a substitué le système d'un chiffre de délégués proportionnel à l'importance de la population de chaque commune, n'a fait qu'accroître la supériorité de l'élément municipal.

L'organisation qui remettrait la nomination des électeurs aux conseils provinciaux, serait la plus simple à établir.

Mais l'intervention des conseils communaux qui feraient choix d'un certain nombre de délégués, offrirait ce grand avantage d'intéresser directement un plus grand nombre de citoyens et de donner une autorité plus grande aux institutions communales qui forment un des boulevards des libertés publiques.

Le seul écueil à éviter c'est que les corps administratifs chargés d'élire les sénateurs, ne se croient autorisés par cette mission à quitter le terrain administratif pour aborder le terrain politique et discuter des questions qui ne devraient pas être à leur ordre du jour.

Ce serait au gouvernement à parer à ce danger et à annuler les délibérations qui sortiraient des attributions des institutions locales. Mais il faudrait se garder autant d'une rigueur intolérante que d'une indifférence dangereuse, trahissant la faiblesse.

Dans tous les cas il conviendrait d'interdire d'une manière absolue toute discussion et toute entente qui auraient pour objet de déterminer ou d'imposer au préalable certains choix.

Une *deuxième* difficulté surgit à propos des conflits qui peuvent s'élever entre la Chambre et le Sénat.

La division des deux assemblées est aujourd'hui plus apparente que réelle. Les esprits se sont habitués à voir toutes les questions définitivement tranchées par le vote de la Chambre : on s'étonnerait d'une opposition tenace comme d'un fait extraordinaire. Et quand le caractère ou l'esprit des majorités qui règnent dans les deux assemblées, semblent devoir différer, on s'empresse de recourir à une dissolution de manière à éviter toute contrariété. Les conflits persistants sont presque impossibles.

La situation ne va-t-elle pas changer complètement avec des Chambres sortant d'une origine différente?

Distinguons.

Du moment où l'on décide l'existence de deux Chambres, c'est que l'on croit à l'opportunité, à la nécessité même de certaines oppositions, de certaines résistances. Si la seconde Chambre était obligée en principe d'emboîter le pas de la première, elle serait tout à fait inutile.

Mais il y a conflit et conflit. Parfois la résistance peut être périlleuse pour l'ordre social et pour ceux qui la tentent. Parfois elle est un devoir et elle tourne au plus grand bien du pays.

Il n'y a point de règles juridiques là dessus qui puissent servir de criterium absolu entre les conflits heureux et les conflits malheureux. Il convient de résoudre

chaque cas particulier en tenant compte de l'ensemble des circonstances.

Tout ce que l'on peut demander, c'est que les conflits ne soient pas élevés hors de propos et qu'ils ne soient pas perpétués dans les questions qui exigent une solution immédiate.

Je ne connais que trois remèdes possibles.

Le premier réside dans la bonne composition des assemblées. C'est le meilleur des remèdes. Il est bien rare que des gens vraiment modérés ne puissent parvenir à s'entendre.

Le deuxième remède a été employé dans divers états où les Chambres sortent de sources diverses ; il consiste dans l'institution de commissions mixtes chargées de préparer et de conclure une entente, commissions qui pourraient être instituées pour les budgets et les lois militaires qui doivent être renouvelées chaque année (1).

Enfin le troisième remède qui est un remède extrême est celui de la dissolution. Certainement la dissolution d'une Chambre élue directement et d'un Sénat élu indirectement par le peuple ne produirait pas toujours l'aplanissement des difficultés d'une manière aussi certaine qu'aujourd'hui. Mais il est vraisemblable que la plupart des conflits persistants y trouveraient une fin. On pourrait d'ailleurs recourir même à la dissolution des corps représentatifs locaux, dans des cas qui paraîtraient réellement périlleux au gouvernement (2).

---

(1) D'après la constitution impériale de l'Autriche, s'il arrive que sur certains articles d'une loi de finances ou sur le chiffre du contingent dans une loi de recrutement, l'accord ne peut pas s'établir entre les deux Chambres, malgré une délibération réitérée, le chiffre le plus faible est tenu pour adopté.

(2) La réunion des deux Chambres en un Congrès n'est guère pratique dans un pays où les deux Chambres sortent d'une origine différente et ne comptent pas le même nombre de membres.

Une *troisième* difficulté à laquelle on ne songe pas toujours et qui n'est pas la moins importante, c'est celle du gouvernement.

Si c'est le même esprit qui règne à la Chambre et au Sénat, le ministère qui devra être désigné, sera pris dans la majorité de la Chambre et dans la majorité du Sénat. Son programme sera facilement tracé ; sa cohésion pourra être très forte.

Mais comment composer le cabinet, dans l'hypothèse où les deux majorités ne concorderaient pas ?

Ou bien l'on peut rapprocher les groupes dominants à la Chambre et au Sénat, mettre en avant un certain nombre de principes communs, formuler un plan de politique pour ainsi dire transactionnel et alors le péril est tourné.

Ou bien l'on ne réussit pas dans la composition d'une plate-forme commune, alors c'est à la Royauté à choisir la Chambre sur laquelle elle appuiera le ministère et, comme le rôle directeur appartient en principe à la Chambre des représentants, la Royauté composera un ministère dont le programme sera en harmonie avec les désirs de la majorité de cette Chambre.

La situation politique restera tendue ; il y aura du malaise ; mais ce sera au calme de la majorité sénatoriale et à la prudence du gouvernement qu'il faudra faire appel pour éviter les conflits.

C'est ainsi qu'en Angleterre et en Hollande où fréquemment une opposition complète de tendances s'est manifestée entre les deux Chambres, on a pu franchir des périodes fort difficiles.

Que d'embarras, diront peut-être des esprits qui se croiront fort logiques ! On se donne d'abord la peine de

créer péniblement un Sénat à deux degrés et cela mène ensuite à des conflits et à un affaiblissement du gouvernement. N'est-il pas plus simple de faire sortir les deux Chambres de la même origine?

Plus simple?

Évidemment, comme il est plus simple de n'avoir qu'une seule Chambre au lieu d'en créer deux; alors il n'y a jamais l'ombre d'un conflit à redouter.

Mais si l'on se rallie à une sincère dualité des Chambres en vue des avantages que l'on découvre dans cette organisation, on ne doit pas oublier que l'on rencontrera aussi un certain nombre d'inconvénients dans la pratique. Les institutions sont comme les hommes : elles ont toutes des faiblesses et des défauts.

En définitive il s'agit d'établir une balance, de ne rien omettre dans les deux pages du compte, ni à l'actif, ni au passif, de ne pas se faire d'illusions et de bien marquer le côté qui doit l'emporter.

\* \* \*

#### *Des éligibles au Sénat.*

En 1830 on chercha à donner au Sénat un autre caractère qu'à la Chambre par diverses dispositions : une disposition tirée d'une durée plus longue du mandat; deux dispositions concernant l'éligibilité, l'une exigeant l'âge de 40 ans accomplis, l'autre le paiement d'un cens de 1000 florins en impositions directes.

On attachait beaucoup de prix à la condition du cens. Il semblait qu'elle était dictée par l'esprit général de nos institutions, — étant requise de l'électeur lui-même, — et qu'elle permettait par son élévation de se rapprocher,

dans la mesure du possible, de la constitution aristocratique des Sénats établis à l'étranger. Faute de pouvoir s'adresser à la noblesse et aux grandes familles, conservatrices des vieilles traditions, on faisait appel aux grands propriétaires terriens dans la pensée qu'ils seraient portés à l'adoption d'une politique prudente et progressive par leur intérêt, par leur éducation et par l'expérience que donne l'administration d'une grande fortune.

Mais le Congrès s'était fait une trop haute idée de son moyen de diversifier les Chambres. Les conditions d'éligibilité peuvent être utiles quand les corps électoraux sont différents; isolées, abandonnées à elles seules, elles sont presque toujours insuffisantes. Les mêmes influences reparaissent, après quelques années, dans l'une et l'autre Chambre. Les conditions d'éligibilité, au lieu d'être efficaces et d'avoir un heureux effet, deviennent des entraves qui gênent plutôt qu'elles ne guident la liberté des électeurs.

En Belgique, notamment, l'exigence d'un cens élevé n'a pas produit les résultats que le Congrès en attendait. D'une part le Sénat a toujours reflété des opinions identiques à celles de la Chambre sur toutes les questions importantes. Et d'autre part le choix des électeurs a été rétréci dans de malheureuses limites. Le nombre des grands propriétaires belges qui font des études supérieures, qui se mêlent activement aux débats de la vie publique, qui acquièrent des capacités administratives ou politiques, qui s'exercent à l'art de la parole et de la plume, n'est pas aussi considérable qu'on le souhaiterait et qu'il est peut-être dans d'autres pays, par exemple en Angleterre. En faisant du Sénat l'apanage exclusif d'un groupe dont quelques excep-

tions seulement brillèrent au premier rang, le Congrès a affaibli son œuvre et l'a privée du concours des hommes qui auraient pu lui rendre les plus éclatants services.

Voilà pourquoi la réforme doit être double aujourd'hui.

Elle doit porter sur le corps électoral :

Et elle doit aussi briser le cercle étroit qui restreint l'éligibilité des sénateurs.

Que les conditions relatives à l'âge, au domicile et à la jouissance des droits civils et politiques soient maintenues, personne n'y trouvera probablement à redire.

Mais il y a lieu d'abaisser le chiffre du cens requis de la catégorie des propriétaires terriens et d'ajouter à cette catégorie d'éligibles d'autres catégories de personnes.

Voici, par exemple, en quel sens on pourrait rédiger le futur article 56 de la Constitution.

\* ARTICLE 56. Pour être éligible au Sénat, il faut :

1<sup>o</sup>) Etre Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;

2<sup>o</sup>) Etre âgé au moins de 40 ans ;

3<sup>o</sup>) Etre domicilié en Belgique ;

4<sup>o</sup>) N'être ni privé du droit d'éligibilité par condamnation ni exclu de l'électorat ;

5<sup>o</sup>) Avoir, pendant quatre années au moins, exercé les hautes fonctions ou occupé les situations importantes déterminées par la loi (1) ;

---

(1) La loi pourrait peut-être déterminer les détails de cette catégorie de la manière suivante :

\* Pour être éligible au Sénat il faut :

1<sup>o</sup>... 4<sup>o</sup>...

5<sup>o</sup> Avoir été, pendant quatre années, soit :

1. Membre de l'une des deux Chambres ;

2. Chef d'un département ministériel ;

3. Archevêque, évêque ou chef d'un culte reconnu ;

Ou bien être inscrit au moment de l'élection sur la liste des citoyens les plus imposés d'une province en impositions directes, patentes comprises.

La liste des citoyens les plus imposés doit comprendre dans chaque province un nombre de noms égal à la proportion de 1 sur 4000 habitants \*.

### Quelques mots d'explication.

Parlons, d'abord, de la catégorie des grands propriétaires, la seule qui donne lieu actuellement à l'éligibilité.

Les conditions requises pour faire partie de cette catégorie sont fixées par l'article 56 de la Constitution.

Article 56. \* Il faut...

5° Payer en Belgique au moins 1000 florins d'impositions directes, patentes comprises.

Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1000 florins d'impôt direct n'atteint pas la proportion de 1 sur 6000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province, jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6000. \*

---

4. Membre titulaire de l'Académie des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts, de l'Académie de médecine ou de l'Académie flamande;

5. Professeur dans une université;

6. Membre élu du conseil supérieur de l'industrie et du commerce;

7. Bourgmestre d'une commune de plus de 10,000 habitants;

8. Membre du conseil de discipline de l'ordre des avocats soit près de la Cour de cassation soit près de l'une des Cours d'appel;

9. Conseiller à la Cour de cassation ou membre d'une Cour d'appel;

10. Membre de la Cour des comptes;

11. Gouverneur de province;

12. Membre d'une députation permanente;

13. Ministre plénipotentiaire ou ministre résident accrédité auprès d'un gouvernement étranger;

14. Lieutenant général ou général major de l'armée.

Les éligibles soit de la première soit de l'une des six dernières catégories qui seraient encore en fonctions au moment de leur élection, seront tenus avant de prêter serment d'opter entre leurs fonctions et le mandat sénatorial.

La Constitution requiert en *règle* générale, l'exigence d'un cens de 1000 florins (ou de 2116 francs); dans un intérêt particulier elle admet, par *exception*, sur la liste des éligibles de chaque province des citoyens qui ne paient pas 1000 florins, mais dont les noms sont nécessaires pour atteindre un certain chiffre d'éligibles, proportionnel au nombre des habitants.

En fait, l'exception est devenue la règle. Dans toutes les provinces on a été obligé pour arriver à la proportion constitutionnelle de descendre au-dessous de la limite de 2116 fr. et de descendre parfois jusqu'à 533 francs (1).

On cherche aujourd'hui à étendre le nombre des éligibles; on juge avec raison que la liberté des électeurs se trouve à l'étroit.

Mais comment augmenter ce nombre?

Plusieurs proposent de maintenir la règle théorique de la Constitution en abaissant l'exigence du cens à 1500 ou 1200 francs. — A notre avis ce serait là mal résoudre le problème; ce serait avantager l'une ou l'autre province en laissant les autres dans leur situation actuelle.

(1) Tableau des éligibles au Sénat pour l'année 1891-1892.

DÉSIGNATION DES PROVINCES.	POPULATION.	NOMBRES DES ÉLIGIBLES		CENS DU MOINS IMPOSÉ.
		LISTE PRIN- CIPALE A 2116,40 fr.	LISTE COM- PLÉMEN- TAIRE.	
Anvers	699,919	60	54	Fr. 1556,97
Brabant	1,106,158	128	58	1531,84
Flandre Occid.	738,442	55	61	1176,46
Flandre Orient.	949,526	74	84	1239,78
Hainaut	1,048,546	85	89	1041,98
Liège	756 734	75	51	
Limbourg	222,184	19	35	986,76
Luxembourg	211,711	10	26	533,74
Namur	335,471	51	5	1972,69

Le moyen le plus simple et le plus juste consisterait à supprimer l'ancienne règle théorique qui n'a plus aucune importance, à reconnaître la nouvelle règle qui s'est dégagée des faits, la règle proportionnelle et à modifier la formule qui lui a été donnée en 1830. C'est ainsi qu'en Hollande on s'est borné à dire dans la loi fondamentale que pour être éligible au Sénat il faudrait « appartenir aux plus imposés du royaume » et à ajouter que « le nombre des citoyens les plus imposés serait fixé dans chaque province » suivant une proportion calculée d'après le nombre des habitants. Pourquoi ne reprendrions-nous pas le même principe? Toutes les provinces se trouveraient de la sorte placées sur un pied de parfaite égalité.

Restent les détails de la formule.

La proportion actuelle est de 1 sur 6,000 habitants. En Hollande elle est de 1 sur 1500. Une solution intermédiaire qui arrêterait la proportion au chiffre de 4,000 habitants, répondrait peut-être au désir que l'on a de multiplier les éligibles tout en tenant compte de la situation sociale et économique du pays.

Il conviendrait aussi de se contenter de l'inscription sur les listes des éligibles au moment de l'élection. Exiger — comme le fait l'article 56, — « que pour rester sénateur » l'on conserve le cens pendant toute la durée de son mandat, c'est faire naître de nombreuses difficultés pratiques. Aussi a-t-on été obligé de ruser avec le texte constitutionnel. Si on avait voulu se montrer scrupuleux, on aurait dû prononcer l'inéligibilité de tout sénateur légitimement inscrit le jour de la confection des listes, mais qui au jour de l'élection avait cessé d'avoir le droit d'être porté sur la liste com-

plémentaire par suite de l'apparition de nouveaux imposés, venant le dépasser et prendre sa place. On aurait même dû prononcer la fin du mandat de tout sénateur qui, pendant la durée de la session et par des circonstances indépendantes de sa volonté, à raison de l'enrichissement d'un ou de plusieurs autres propriétaires, avait perdu son rang parmi les imposés les plus élevés et se voyait exclu de la liste complémentaire.

La réforme que nous proposons, fera enfin disparaître la disposition qui limitait l'éligibilité des citoyens portés sur la liste complémentaire, à la province où ils étaient inscrits. Avec sa verve railleuse M. Pirmez a signalé à diverses reprises la singularité injustifiable que présentait la division des éligibles en deux catégories : « l'une pour la consommation intérieure et l'autre pour l'exportation. »

Mais la catégorie des grands propriétaires ne doit pas conserver le privilège exclusif de l'entrée au Sénat. Outre les raisons que nous avons déjà indiquées en critiquant la disposition votée par le Congrès, il importe de faire observer que les luttes économiques concernent d'une manière de plus en plus précise l'organisation de la propriété et qu'il serait dangereux de confier la défense de la société actuelle et de la propriété qui en constitue une des assises, à une institution composée uniquement de personnes dont les titres et la situation intéressée seraient l'objet de vives attaques.

Il y a lieu de faire du Sénat la représentation des grands intérêts de l'Etat. C'est sous l'inspiration de cette pensée qu'a été conçu le projet exposé plus haut.

Qu'on nous permette deux observations générales.

La première est relative à la loi sur l'incompatibilité.

Beaucoup de personnes regrettent la rigueur de la loi qui fut votée en 1848 et reprise ensuite dans notre code électoral afin d'écarter du parlement tous les fonctionnaires rétribués par l'Etat. Elles disent que ce système appauvrit grandement les Chambres, qu'il leur enlève d'excellents éléments, des intelligences d'élite, des administrateurs d'expérience; elles ne vont pas jusqu'à demander que l'on revienne sur ses pas et que l'on abroge la loi pour ouvrir, comme en Allemagne, la carrière législative à tous les fonctionnaires; mais elles voudraient que l'on fit de nombreuses exceptions pour le Sénat.

Sans contester le contre-coup fâcheux que la loi sur les incompatibilités a pu avoir momentanément sur la composition du parlement belge, nous nous permettons de croire que la loi de 1848 était une nécessité et qu'elle cadre avec les principes du régime parlementaire. Si on permettait aux fonctionnaires de briguer et d'exercer des mandats législatifs, on ouvrirait la porte à de regrettables abus; beaucoup seraient exposés à la redoutable tentation d'user de leur influence officielle pour assurer leur élection; ils délaisseraient leurs fonctions pour la politique; tantôt la discipline administrative serait violée, les députés fonctionnaires voudraient faire la leçon au gouvernement, et tantôt le gouvernement chercherait à écarter une opposition trop indépendante par la menace de rigueurs administratives ou par l'appât de récompenses indirectes.

La loi sur les incompatibilités n'empêche pas d'ailleurs d'une manière absolue les fonctionnaires d'arriver à la Chambre des représentants. Elle se borne à les soumettre à l'obligation de l'option.

Dès lors on peut parfaitement, sous réserve de la même obligation, énumérer parmi les catégories d'éligibles au Sénat des catégories de fonctionnaires.

Deux exceptions nous paraissent toutefois devoir être introduites pour tempérer la loi sur les incompatibilités.

Une exception à l'égard des chefs des cultes reconnus, qui en réalité ont leur indépendance garantie par la Constitution elle-même.

Et une exception en faveur des professeurs d'université. Ici la dérogation offre le minimum d'inconvénients : ces professeurs ne jouissent pas d'une influence administrative dont ils pourraient abuser et ils sont dans une position presque indépendante vis-à-vis du gouvernement. En fait il y a d'ailleurs quelque chose de choquant dans la situation actuelle qui permet l'accès au parlement des professeurs des universités libres et qui entrave la désignation des professeurs des universités officielles. Ne serait-ce pas faire œuvre utile que de modifier l'article 229 de la loi électorale de façon à permettre le cumul du mandat de sénateur et des fonctions de professeur dans une université de l'État?

Deuxième observation générale.

De tous ceux qui seront déclarés éligibles au Sénat à raison de leurs fonctions ou de leurs emplois, il sera peut-être nécessaire d'exiger qu'ils aient occupé leur position pendant un certain délai, par exemple pendant le terme de quatre années. Il ne faut pas que des nominations se fassent dans le seul but de rendre le lendemain leurs titulaires éligibles au Sénat.

Il est inutile d'entrer ici dans le détail des catégories. Qu'il nous suffise d'avoir insisté sur les principes et

d'avoir esquissé les grandes lignes de leur application.

\*  
\* \*

Il est urgent de fortifier le Sénat, de lui donner une réelle influence, d'assurer une plus grande autorité à ses décisions. Nous ne le répéterons jamais assez, il n'y a que deux moyens d'atteindre ce résultat. Il convient de faire choisir les sénateurs par un corps électoral d'élite qui aura le plus sincère souci de la valeur personnelle des hommes. Et il convient d'étendre le cercle des éligibles de manière à permettre l'accès du Sénat à toutes les individualités de distinction, à tous les citoyens dont l'expérience, les études et la situation sociale sont un gage de sagesse politique.

Tant vaudront les hommes qui composeront le Sénat, tant vaudra le Sénat lui-même.

L'étude de M. Pyfferoen est des plus instructives à cet égard.

Sa monographie du Sénat français et sa monographie du Sénat hollandais viennent comme deux documents à l'appui des considérations que nous avons développées.

Ce ne sont pas de simples exposés généraux ; ce sont des analyses très fouillées dans les détails, pleines d'observations personnelles et dans lesquelles les dispositions légales sont constamment placées dans le cadre des mœurs et des faits quotidiens.

On y voit comment le Sénat français et le Sénat hollandais puisent le secret de leur force et de leur sérénité dans un régime électoral à deux degrés qui les élève au-dessus des agitations passionnées du moment

sans diminuer en eux le vrai sentiment des besoins populaires et des intérêts nationaux.

Le seul défaut qu'on puisse reprocher à leur organisation, c'est de ne pas permettre assez généreusement l'entrée des adversaires du parti dominant, c'est de ne pas être tempérée par l'un ou l'autre système de représentation proportionnelle ou de représentation des minorités.

J. VAN DEN HEUVEL.

Gand, le 6 août 1892.



## AVANT-PROPOS.

---

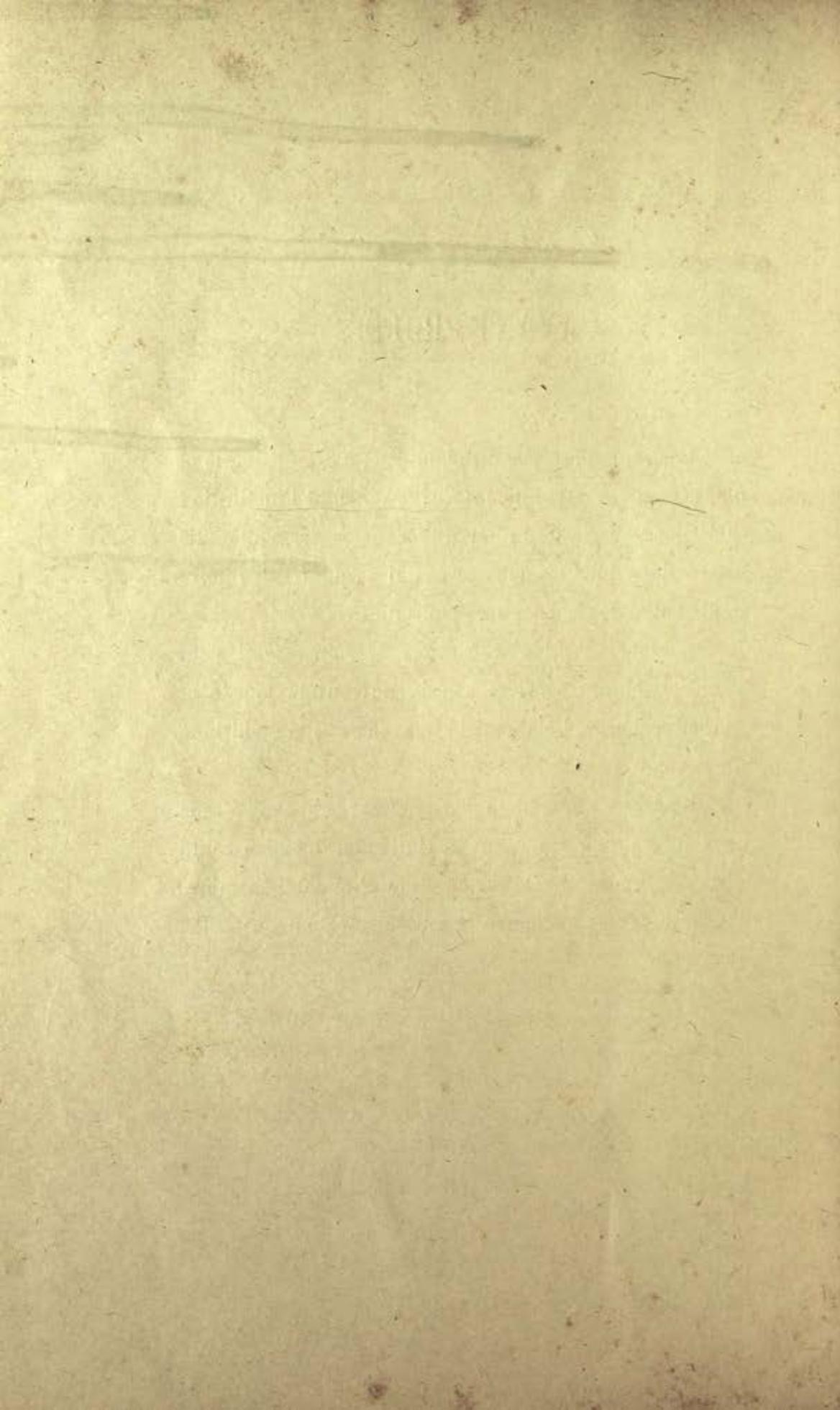
Ce livre n'est pas un plaidoyer ; c'est un simple et objectif exposé des systèmes électoraux dont l'institution du Sénat est issue et des organisations par lesquelles elle est réalisée dans les deux pays qui offrent avec le nôtre le plus d'analogie de mœurs politiques.

L'auteur s'estimera heureux si son travail peut rendre quelques services à ceux qui ont la lourde et glorieuse charge d'élaborer le nouveau régime politique du pays.

Il adresse l'hommage de sa sincère gratitude à tous ceux qui, tant en France qu'en Hollande, ont bien voulu dans ces études sur le Sénat et la Première Chambre, l'aider de leur expérience, le soutenir de leurs conseils.

O. P.

---



# FRANCE.

---

## CHAPITRE I.

### ORIGINE HISTORIQUE DE LA COMPOSITION ACTUELLE DU SÉNAT.

#### 1. — Lois constitutionnelles de 1875.

M. Thiers, nommé en 1872 président de la République française, s'était proposé d'en organiser à titre définitif les pouvoirs publics. Par son message du 13 novembre 1872, il invita l'Assemblée Nationale à procéder à ce travail et celle-ci nomma une Commission de trente membres, chargés de préparer un projet de loi réglant les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle. Il sortit de ses délibérations un projet qui devint la loi du 13 mars 1873. (Rapport du duc de Broglie, le 21 février 1877. *J. off.* p. 1285.) D'après l'article 5 de cette loi, l'Assemblée Nationale ne se séparerait pas avant d'avoir statué : 1<sup>o</sup>) sur l'organisation et le mode de transmission du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif; 2<sup>o</sup>) sur la création et les attributions d'une seconde Chambre. Le Gouvernement était chargé d'élaborer des projets de loi sur ces matières. Les préférences du rapporteur inclinaient vers une Chambre basse nommée au suffrage universel et vers un Sénat, qui

devrait être une Chambre de résistance, organisée d'une façon différente. Une majorité de 378 voix contre 293 vota le principe de la dualité des Chambres législatives.

Le gouvernement s'acquitta de l'obligation qui lui incombait par le dépôt d'un projet de loi unique sur l'organisation des pouvoirs publics, y compris le Sénat. Dans ce projet MM. Thiers et Dufaure proposaient l'élection des deux Chambres au suffrage universel et direct, avec le scrutin de liste par département pour le Sénat, le scrutin d'arrondissement pour la Chambre.

Commission des  
Trente.

Après la démission de M. Thiers et de ses collègues, la Présidence de la République fut attribuée au maréchal de Mac-Mahon. La loi du 20 novembre 1873 prorogea pour sept ans les pouvoirs du maréchal, et l'article 2 de cette loi disposa qu'une Commission de trente membres serait nommée pour l'étude des lois constitutionnelles. Cette nouvelle Commission fut plus particulièrement appelée la *Commission des Trente*. Les droites réunies y comptaient vingt-cinq représentants, la gauche n'en avait que cinq.

On renvoya à cette Commission le projet du gouvernement et les diverses propositions dues à l'initiative parlementaire.

Le centre droit avait déclaré vouloir discuter et voter à bref délai les lois constitutionnelles. Mais la Commission procéda à ses travaux avec une lenteur désespérante. Elle chargea M. Waddington de lui présenter un rapport sur la législation constitutionnelle des nations voisines tandis que M. Laboulaye devait la renseigner sur les institutions politiques des Etats-Unis.

Rapport  
de M. Lefèvre-  
Pontalis.

Sollicité par le rapport provisoire de M. Lefèvre-Pontalis, le vice-président du Conseil, M. de Broglie,

exposa les vues du ministère. Il proposa de composer la Chambre Haute en partie de membres nommés par le pouvoir exécutif, et en majeure partie de membres choisis par un collège électoral spécial. Les deux Chambres auraient les mêmes pouvoirs, mais quelques attributions particulières seraient conférées au Sénat telles que la ratification des traités, certaines poursuites judiciaires, etc.

La Commission des Trente se rallia au projet de Broglie en remplaçant seulement le nom de Grand Conseil par celui de Sénat. Il y aurait des sénateurs de droit, des sénateurs nommés par le Président de la République dans certaines catégories, et des sénateurs élus par un corps électoral spécial. Cette organisation du Sénat pouvait s'adapter aussi bien à un régime républicain qu'à un gouvernement monarchique.

Le rapport définitif de la Commission sur le mode de nomination et sur les attributions du Sénat était l'œuvre de M. Antonin Lefèvre-Pontalis. Ce rapport, remarquable par le soin avec lequel la question y était étudiée et approfondie sous toutes ses faces, nous montre mieux que ne le pourrait faire aucun autre document quels motifs ont amené l'Assemblée Nationale à donner au Sénat une autre origine qu'à la Chambre. En voici un passage décisif et essentiel :

« Si le suffrage universel sert de base aux deux Chambres et leur donne la même origine, ne suffirait-il pas d'élire une seule Assemblée, en la séparant, comme on l'a dit spirituellement, par une cloison.... Comment sous peine d'en faire un jouet laisser le pouvoir exécutif à la merci de deux Assemblées qui, sorties du même courant, pouvant partager dès lors les mêmes entraînements,

auraient d'autant plus de force pour imposer, sans aucune résistance et sans aucun frein, toutes leurs volontés au Président de la République.

« .... Nous avons voulu faire appel, pour le recrutement du Sénat, à toutes les forces sociales autres que celle du nombre à laquelle la Chambre des députés fera sa part légitime, et nous avons dès lors recherché pour le choix des sénateurs la qualité plutôt que la quantité des électeurs....

« Une nation est livrée à toutes les surprises et à toutes les aventures quand les volontés de la majorité numérique des citoyens peuvent faire la loi à tous les intérêts, les dominer ou les opprimer. Or le suffrage universel n'est que le porte-voix des volontés du plus grand nombre et comme il n'est pas à coup sûr infaillible de sa nature, il est nécessaire qu'il puisse être mis hors d'état de nuire à la minorité. Il ne faut pas que, si le suffrage universel est tenté de sacrifier les intérêts de la capacité, de la stabilité et de la conservation nécessaires à l'existence d'une société, il puisse faire tout ce qu'il veut. Ce sont donc ces intérêts qu'il faut mettre en quelque sorte à l'abri de toute atteinte en leur assurant la représentation à laquelle ils ont droit et en leur permettant de se choisir librement des défenseurs...

« Ce n'est donc pas du suffrage universel qu'il (le Sénat) doit sortir. C'est tout ce qui s'élève par le mérite, par l'expérience, par les services rendus, par la fortune acquise au dessus du suffrage universel, qui doit servir à constituer ce corps électoral d'élite auquel l'élection des sénateurs doit être demandée. (1) »

---

(1) Rapport de M. Lefèvre-Pontalis, 3 avril 1874.

M. de Ventavon avait déposé quelques jours auparavant le rapport sur le projet de loi d'organisation des pouvoirs publics. Ce projet était la suite donnée par la Commission à la proposition Casimir Périer tendant à l'organisation définitive de la République. Le centre gauche et la gauche désiraient avant tout mettre fin au régime provisoire et couper court aux espérances de restauration. La Commission des Trente et le centre droit peu enthousiastes de proclamer officiellement la République, ou même de l'organiser en fait, voulaient donner la priorité à la loi sur le Sénat. De part et d'autre on nourrissait des méfiances, craignant le rejet de la loi qui serait discutée en dernier lieu. Finalement on ajouta au projet de loi sur le Sénat un article portant que la loi, au lieu d'être promulguée après le vote, ne le serait qu'avec la loi sur les pouvoirs publics. Malgré cette concession, l'intervention maladroitement d'un message présidentiel fit rejeter la priorité que le gouvernement lui-même demandait. Le cabinet offrit sa démission au maréchal de Mac-Mahon : elle fut refusée et les ministres restèrent en fonctions pour l'expédition des affaires.

Priorité.

C'est dans ces circonstances extraordinairement difficiles et embrouillées que vint la discussion, le 21 janvier 1875, du projet Ventavon, et le 25 janvier, du projet Lefèvre-Pontalis. La première délibération fut courte : le rapporteur de la loi sur les pouvoirs publics, MM. Bardoux, Jules Simon et Lefèvre-Pontalis défendirent le principe de la dualité des Chambres, combattu par M. Raoul Duval. Un monarchiste, M. Lacombe, s'efforça de démontrer que le Sénat serait un obstacle aux lois mauvaises et au triomphe de la dictature. Dans la dis-

Discussion.  
1<sup>re</sup> Délibération.

cussion de la loi sur le Sénat, les légitimistes, par l'organe de M. Lucien Brun affirmèrent « qu'en l'absence du pouvoir héréditaire, la création d'une deuxième Chambre était une inutilité dangereuse ». Seuls avec les bonapartistes ils votèrent contre les deux projets de loi.

2<sup>e</sup> Délibération.

On passa immédiatement à la seconde délibération qui donna lieu à la bataille décisive des partis. Le centre gauche tenait à ce que la question de la forme du gouvernement fut tranchée avant toute autre. Il proposa dans ce but un amendement à l'article 1<sup>er</sup>, mais la majorité se refusa à le voter. Un député libéral du centre droit, M. Wallon, déposa alors un nouvel amendement par lequel la République ne se trouvait proclamée que d'une façon plus ou moins déguisée. Cette fois l'amendement obtint 353 voix contre 352.

Avec le vote de la loi sur les pouvoirs publics la passe la plus difficile n'était pas encore franchie. Le 11 février commença la seconde discussion de la loi sur le Sénat. Elle porta principalement sur deux points : l'existence du Sénat et le mode de sa nomination.

M. Naquet combattit vivement la création du Sénat : cette institution, disait-il, ne mettrait point le pays à l'abri d'un coup d'état, et si c'est en vue d'une deuxième délibération des projets de loi, qu'on demande la création d'un Sénat, ne peut-on pas en charger un corps purement consultatif comme le conseil d'État. M. Naquet demandait en somme une assemblée unique élue pour deux ans. M. de Laboulaye se chargea de lui répondre ; mais déjà la Commission des Trente et le gouvernement en même temps que l'Assemblée elle-même avaient leur opinion faite sur la nécessité d'un Sénat : restait seulement la difficulté d'organisation. Un membre

de la droite, M. de Douhet proposa, il est vrai, la création de trois Chambres, dont l'une, le Sénat « jouirait auprès du chef de l'État des prérogatives attribuées aux membres des conseils privés ou auliques des grands États de l'Europe ». Mais cette proposition ne fut pas même prise en considération.

Au sujet de la nomination des sénateurs, la Commission avait modifié quelque peu son opinion. Ceux d'entre les Trente qui appartenaient au centre droit trouvaient le projet primitif trop monarchique et trop compliqué. Ils étaient disposés à faire désigner les sénateurs pour les deux tiers par les conseils généraux et pour un tiers par le Président de la République. Tel fut le projet nouveau présenté par la Commission.

La gauche, plutôt hostile que favorable à la nomination d'une seconde Chambre conservatrice, réclama son élection par le suffrage universel parmi certaines catégories d'éligibles. Un amendement conforme à ces vues fut présenté par M. Pascal Duprat. Les trois groupes de gauche le votèrent d'enthousiasme. Deux groupes de droite travaillèrent sous main à le faire passer, espérant jeter le désarroi dans le centre droit par l'adoption d'un amendement d'extrême gauche. Une trentaine de bonapartistes votèrent pour et une centaine de légitimistes s'abstinrent. Leur manœuvre ne réussit que trop bien. Après deux épreuves douteuses, l'amendement Duprat fut adopté au scrutin public par 322 voix contre 310.

Ce vote mit le centre droit dans une complète déroute. Toutes ses espérances, sa conception d'un Sénat modérateur et représentatif des intérêts étaient détruites.

En vain la gauche offrit-elle des compensations dans la formation des catégories d'éligibles. La conséquence inévitable fut le rejet de tout le projet de loi.

3<sup>e</sup> Délibération.

Le lendemain, le rapporteur, M. Antonin Lefèvre-Pontalis vint déclarer à la tribune qu'un amendement qui donnerait au Sénat la même origine qu'à la Chambre des Députés était inconciliable avec toutes les opinions et les doctrines de la Commission sur la création et le rôle d'une seconde Chambre : « Tant que cet  
« amendement restera le principe de la loi, la Commis-  
« sion ne croit pas devoir prendre part utilement à la  
« discussion. »

Le gouvernement fit une déclaration analogue et pria l'Assemblée de revenir sur son vote. Rien n'y fit. On adopta l'amendement Bardoux qui combinait le principe de l'élection au suffrage universel avec celui des catégories d'éligibles. Mais au vote sur l'ensemble, le contre-projet Duprat ainsi amendé fut condamné par 368 suffrages émanés des trois droites et des bonapartistes contre 345 voix de gauche.

Devant cet échec qui portait le désarroi à son comble, et semblait démontrer l'impuissance de l'Assemblée à voter une constitution, M. Henri Brisson proposa au nom de l'extrême gauche d'appeler le pays à nommer une Constituante. Heureusement l'accès de découragement qui avait saisi l'Assemblée ne fut que passager. De divers côtés l'on s'empressa de rechercher et de faire prévaloir des combinaisons nouvelles.

Cette bonne volonté d'une partie des députés déplut aux droites : elles crurent l'enrayer par une exception de procédure, en invoquant l'article du règlement qui défend de représenter dans le délai de trois

mois des propositions écartées par l'Assemblée. La Commission des Trente passa outre et procéda à l'examen des propositions. Mais elle n'avait plus une autorité suffisante pour trouver un terrain d'entente entre les diverses fractions de l'Assemblée.

C'est alors qu'une initiative de conciliation partit du groupe Lavergne-Wallon. Le 18 février, il réunit les délégués du centre droit et du centre gauche à l'effet de discuter un contre-projet, œuvre de M. Wallon. D'après ce projet, le corps électoral du Sénat serait composé des députés, des conseillers généraux et d'arrondissement, et d'un délégué par commune. M. Wallon et le centre droit voulait encore y ajouter les contribuables les plus imposés en nombre égal à celui des conseillers municipaux ; ils durent y renoncer devant l'opposition de la gauche. Le projet s'écartait encore de celui de la Commission en ce qu'il ne laissait que 75 sénateurs à la nomination du Président de la République. Ce fut encore trop pour la gauche qui ne consentit à la création d'inamovibles qu'à la condition qu'ils fussent nommés par l'Assemblée Nationale elle-même. En outre, la dissolution de la Chambre ne pourrait être faite par le Président de la République qu'avec l'assentiment du Sénat. Le centre droit accepta ce compromis à une forte majorité et le maréchal de Mac-Mahon suivit le centre droit. Le centre gauche ratifia la transaction sans débat, et la gauche proprement dite l'accepta également mais avec une double restriction : l'inamovibilité sénatoriale de même que l'égalité de toutes les communes étaient contraires à ses principes, ou plus exactement à ses intérêts.

Contre-projet  
Wallon.

La Commission maintint son projet, et les centres

défendirent le leur. M. Wallon sollicita l'urgence et l'obtint en dépit des efforts de la droite. Vexés de cet échec, les légitimistes et les bonapartistes cherchèrent à entraver le vote du contre-projet Wallon par une pluie d'amendements.

La gauche bien disciplinée laissa défiler les orateurs et leurs propositions sans s'y arrêter : leur seul résultat fut de retarder de trois jours le vote définitif qui eut lieu le 24 février par 448 voix contre 210. D'un côté une partie considérable de la droite avait émis un vote hostile pour empêcher la confection définitive des lois constitutionnelles républicaines. D'autre part la gauche avait renoncé à la création d'un Sénat issu directement du suffrage universel, du jour où elle avait constaté qu'elle n'était pas en nombre pour imposer sa volonté. Les idées des centres l'emportaient.

En vertu d'une disposition greffée sur la proposition de MM. Wallon et Beau, la loi du Sénat ne devait être promulguée qu'en même temps que la loi sur les pouvoirs publics. M. Raoul Duval proposa de la faire ratifier par le suffrage universel : l'amendement ne fut pas pris en considération.

L'une et l'autre loi furent promulguées le 25 février 1875.

3<sup>e</sup> Loi  
Constitutionnelle

L'œuvre constitutionnelle fut complétée par une troisième loi sur les rapports des pouvoirs publics, promulguée le 16 juillet 1875.

Lois  
Organiques.

Deux lois organiques ont fait suite aux lois constitutionnelles, l'une du 2 août, l'autre du 30 novembre 1875, réglant l'élection des sénateurs et celle des députés.

**B. — Révision de 1884.**

Aux élections législatives de 1881, la gauche radicale voulut soulever l'opinion publique contre la Constitution de 1875, œuvre d'une assemblée conservatrice et monarchiste. Des centaines de manifestes électoraux réclamaient la révision et la suppression du Sénat. Dans la campagne qui avait précédé l'élection sénatoriale de 1882, tous les candidats républicains s'étaient prononcés pour l'extension des bases électorales du Sénat. Pour les uns les inamovibles devaient être supprimés, pour les autres ils devaient être nommés d'une façon différente; beaucoup aussi demandaient la limitation des droits du Sénat en matière budgétaire. Les monarchistes, à l'inverse de l'attitude qu'ils avaient prise en 1875, s'étaient montrés les défenseurs ardents des dispositions constitutionnelles sur le Sénat.

Mouvement  
révisionniste.

M. Gambetta avait été un des promoteurs du mouvement révisionniste. Le Sénat, en effet, ne s'était pas montré disposé à accepter le scrutin de liste qui fut le rêve constant de M. Gambetta. Les élections nouvelles eurent pour conséquence un ministère nouveau dont M. Gambetta fut le chef. Une proposition de révision constitutionnelle fut aussitôt déposée à la Chambre par le député Barodet.

Le président du conseil combattit l'urgence et elle fut repoussée par 345 voix contre 120. Quelques mois après, il déposa lui-même un autre projet de révision, moins dans le désir de le voir aboutir immédiatement que pour provoquer de la part de la Chambre des députés un vote de confiance ou de blâme. Il demandait 1° que les attributions budgétaires du Sénat fussent définitivement réglées; 2° que le nombre des délégués municipaux

fut élevé en proportion de un par 500 habitants; 3<sup>e</sup> que les sénateurs inamovibles fussent remplacés pour l'avenir par 75 sénateurs élus à temps par les deux Chambres.

« Le Sénat doit continuer à rester le grand Conseil des départements et de la Chambre des députés, disait-il, il doit surtout et de plus en plus, devenir le grand Conseil des communes. »

Le désaccord éclata entre le gouvernement et la Chambre au sujet de l'étendue de la révision, le premier la voulant limitée, la seconde illimitée.

M. Gambetta se retira pour faire place au cabinet de Freycinet. Le nouveau ministère ajourna la question de la révision, ce qui lui valut, au Sénat, un enthousiaste accueil. A la Chambre, après l'interpellation Granet, un ordre du jour de confiance réunit 271 voix contre 61.

Révision.

Cependant le parti opportuniste ne voulait pas laisser à ses adversaires la plate-forme de la révision pour les élections prochaines. En mai 1884, M. Jules Ferry, alors président du Conseil, résolut de faire la révision constitutionnelle en la limitant toutefois au minimum de ce qu'elle pouvait être. Il proposa de définir les pouvoirs budgétaires du Sénat et de « déconstitutionnaliser » ce qui était relatif à la nomination de ses membres, c'est-à-dire d'enlever aux textes relatifs à cette question leur caractère constitutionnel pour ne leur attribuer que la valeur d'une loi ordinaire.

Résolution  
des Chambres

A la Chambre les uns s'opposaient à toute révision, les autres la voulaient sans limites. M. Laroche-Joubert proposait de consulter le peuple par la voie du plébiscite. A M. Bernard Lavergne qui demandait l'élection du Sénat au suffrage universel, le président du Conseil répondit que semblable amendement ne pouvait être présenté qu'à

l'Assemblée Nationale. Il fit repousser aussi un amendement supprimant le droit de dissolution de la Chambre. Une majorité de 403 voix contre 106 adopta, d'urgence, la résolution de révision.

Au Sénat la droite était opposée à toute révision ; le centre gauche n'y consentait que si on lui donnait l'assurance que l'Assemblée Nationale n'excéderait point les limites fixées à la révision. Le président du Conseil s'en porta garant. Le Sénat vota donc la révision du mode de composition du Sénat, mais ne voulut pas qu'on touchât aux attributions financières de la Chambre haute.

Il fallait que le gouvernement amenât la Chambre des députés à se rallier au projet de révision ainsi modifié par le Sénat. La tâche lui fut facilitée par l'accord qui s'était établi entre les groupes républicains et démocratiques. La Chambre vota une résolution conforme à celle du Sénat, après s'être assuré des bases sur lesquelles devait se faire la réorganisation au Sénat, savoir : suppression des inamovibles, élection d'une catégorie de sénateurs par les députés et les sénateurs réunis (précédemment cette nomination se faisait par cooptation), augmentation du nombre des délégués d'après la population.

L'Assemblée Nationale se réunit le 4 août 1884 à Versailles. Après des séances très mouvementées, elle remplit le programme officiel qui lui était imposé et elle prononça la déconstitutionnalisation des dispositions relatives au Sénat. La question préalable fut opposée à toutes les propositions qui se trouvaient contraires aux résolutions prises et aux intentions manifestées par la Chambre et le Sénat. On ne voulut ni plébiscite ni constituante. On refusa d'une part de supprimer

Assemblée  
Nationale.

le Sénat et de l'autre de poser les principes que le législateur aurait à appliquer dans sa réorganisation.

La discussion avait été si agitée et le désordre tel que le rapporteur de la Commission spéciale de trente membres, M. de Gerville-Réache en tira un argument topique en faveur de la dualité des Chambres législatives. Rien ne démontrait mieux en effet l'utilité d'une seconde délibération plus calme et plus sérieuse.

Loi organique.

Quelques jours après, le 17 août 1884, le gouvernement s'empressait de procéder à l'œuvre législative dont la révision le chargeait. Il déposa le projet de loi organique du nouveau Sénat, conçu d'après les bases exposées au moment de la révision. Il le présenta d'abord au principal intéressé, le Sénat, le dernier jour de la session.

Le projet fut mis en tête de l'ordre du jour de la session extraordinaire qui s'ouvrit le 14 octobre suivant. La Commission du Sénat avait reçu, outre le projet du gouvernement, diverses propositions dues à l'initiative personnelle. Elle avait suivi le projet du gouvernement en supprimant les inamovibles, mais elle s'en écartait en demandant l'unité d'origine de tous les sénateurs; seuls les sénateurs inamovibles existants seraient maintenus en fonctions.

Au sujet de la composition du Sénat, le rapporteur, M. Demôle, disait :

\* A côté de la Chambre directement issue du suffrage universel, notre Constitution place une seconde Chambre dont la raison d'être et la mission sont d'avertir et de contrôler.

\* Contre les entraînements d'une Chambre unique le suffrage universel trouve là une garantie qui n'implique d'ailleurs aucune abdication.

\* Comment cette garantie sera-t-elle efficace si les deux Chambres procèdent du même mode d'élection ?

« Par l'établissement de catégories d'éligibles déterminées par l'âge ou les situations antérieures ?

« Mais, à moins de faire ces catégories tellement étroites que les restrictions imposées devinssent la négation même du droit des électeurs, ceux-ci auraient toujours la faculté (dont ils useraient fatalement) de composer les deux Assemblées de la même façon. En cette matière la garantie nous paraît être bien moins dans la restriction du droit à l'éligibilité que dans la composition du corps électoral. »

La Commission fut unanime à écarter le suffrage universel de l'élection sénatoriale.

Au cours de la discussion M. Emile Lenoël, le rapporteur nouveau nommé pour succéder à M. Demôle, rappelant les paroles de son prédécesseur démontra que l'élection des sénateurs au suffrage universel était proposée précisément par ceux-là qui veulent la suppression du Sénat. Répondant à M. Tolain, M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, parla dans le même sens.

« Je crois ne rencontrer de contradiction nulle part quand je dirai qu'autant de personnes soutiendront l'élection du Sénat par le suffrage universel... autant de personnes arriveront à conclure logiquement et inéluctablement à l'existence d'une seule Chambre. Et cela parce qu'on ne comprendra jamais, et parce que le pays comprendra peut-être moins encore que les hommes politiques, qu'en assignant à ces deux assemblées une même origine, des pouvoirs identiques, une compétence égale, on puisse croire organiser ainsi un système complet de contrôle mutuel, tandis qu'on aurait préparé des conflits véritablement sans issue. »

Le Sénat amenda le système de la Commission en décidant que les 75 sénateurs seraient désignés par le Sénat lui-même avec un mandat de 9 années.

Le projet vint ensuite en discussion à la Chambre.

Là aussi M. Maxime Lecomte demanda l'élection au suffrage universel, en apparence pour augmenter les forces du Sénat, en réalité pour l'affaiblir.

M. Floquet trouva le principe de l'élection à plusieurs degrés un principe monarchique, indigne de la

République. Mais le ministre de l'intérieur, M. Waldeck-Rousseau lui répondit en ces termes :

« Je suppose la conception de M. Floquet passée à l'état de loi. Les deux Chambres sont élues par le suffrage universel. N'est-il pas évident qu'elles seront le produit du même mouvement d'opinion?... que toutes les deux, à de certaines heures, pourront être élues sous l'empire du même entraînement irréflecti?... »

« Et si ces deux élections (des députés et des sénateurs) faites avec les mêmes moyens, par la même procédure, se produisent à des dates différentes, alors je me demande ce qui adviendra de la Chambre élue en 1885 par exemple, en vertu d'un état de l'opinion qu'elle traduira fidèlement, devant la Chambre qui serait élue en 1886 ou 1887, par le même pays, avec la même autorité, avec la même force, mais sous l'impression d'un sentiment qui peut être absolument différent, s'il n'est pas absolument contraire... On répond trop aisément à ceux qui citent l'exemple des conseils institués à cette époque qu'il est arrivé — et il était impossible qu'il en fût autrement — qu'entre ces deux Assemblées qui auraient dû être si homogènes, suivant vous, il a éclaté des rivalités, plus que des rivalités, et que la plus grande préoccupation de l'une a été de faire chasser l'autre. »

Les radicaux parvinrent à faire triompher le principe de l'élection au suffrage universel.

Lorsque le projet de loi fut revenu au Sénat M. J. Ferry combattit l'élection au suffrage universel par des arguments qui semblaient s'adresser plus tôt à la Chambre des députés : ce serait l'absorption de la Chambre par le Sénat : au lieu de l'organe modérateur, la Chambre haute deviendrait par sa permanence l'élément prépondérant.

Le Sénat ne demandait pas mieux que de rejeter le suffrage universel. Il augmenta seulement, à titre de concession, le nombre des délégués des grandes communes.

La Chambre adopta enfin le projet tel que le Sénat l'avait voté, après un nouveau discours dans lequel M. J. Ferry présageait la destruction des libertés publiques si les sénateurs étaient les élus du suffrage universel.

C. — Conclusion.

Par cet aperçu historique, que la crainte d'être trop long a peut-être rendu incomplet et aride, on peut juger de la nature de l'œuvre constituante de 1875 et de 1884.

Les monarchistes formaient la majorité de la première Assemblée Nationale. Désunis et par conséquent impuissants à édifier une constitution à leur gré, ils permirent au centre gauche de faire adopter sa conception, grâce à la forte discipline du parti républicain.

La majorité avait espéré qu'en substituant au principe du nombre celui de la territorialité, ou de l'égalité entre toutes les communes, elle assurerait la prédominance de l'élément rural qu'elle croyait favorable à ses idées. Elle avait cru aussi, autre illusion, qu'en choisissant un système où l'influence gouvernementale pouvait facilement s'exercer sur un corps électoral très restreint, elle se constituerait à elle-même une garantie; elle ne prévoyait point alors que le pouvoir échapperait un jour au maréchal de Mac-Mahon. A gauche comme à droite on était du reste d'accord sur les dangers du suffrage universel et l'on saisit avec empressement l'occasion de l'éviter pour la nomination des sénateurs.

Quant aux inamovibles, ils devaient représenter les illustrations du pays et assurer une majorité capable de lutter contre toutes les forces de la démocratie. C'est cette tendance anti-démocratique qui les fit supprimer par la loi du 9 décembre 1884. La même révision a servi aussi les intérêts des grandes communes, au préjudice des petites municipalités dans lesquelles les conservateurs avaient la majorité. Cette révision fut du reste l'œuvre du législateur ordinaire à qui revient désormais le droit de régler la composition du Sénat.

Faut-il regretter que la loi sénatoriale ne soit plus inscrite dans la Constitution ou y a-t-il au contraire des garanties plus sérieuses pour le Sénat dans la situation actuelle ? Avec la procédure de révision, une fois la déclaration révisionniste prononcée, les sénateurs ne forment plus que le tiers des neuf cents membres de l'Assemblée Nationale omnipotente ; ils se trouvent absorbés dans la masse des députés. Avec la procédure législative ordinaire, au contraire, les modifications à l'organisation du Sénat ne peuvent se faire que du consentement de la majorité de la Chambre Haute. Celle-ci conserve tout son contrôle et toute son influence. De telle sorte que l'institution du Sénat français, — anomalie bizarre mais très réelle — se trouve mieux garantie aujourd'hui qu'elle est abandonnée à la sagesse du législateur ordinaire, qu'il ne l'était jadis lorsqu'il était soumis à la procédure en révision.

---

## CHAPITRE II.

### COMPOSITION ACTUELLE DU SÉNAT.

En parlant de la désignation des sénateurs nous n'avons plus à nous occuper des inamovibles. Nous dirons seulement plus loin un mot de la situation de fait qui se présente encore aujourd'hui.

L'élection des sénateurs a lieu à plusieurs degrés ; <sup>Corps électoral.</sup> les électeurs sénatoriaux sont, les uns, des élus directs du suffrage universel, les autres, des délégués d'autres corps électifs, les conseils municipaux. Le collège électoral auquel revient la désignation des sénateurs se compose :

- 1° Des députés ;
- 2° Des conseillers généraux ;
- 3° Des conseillers d'arrondissement ;

4° De délégués élus, parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal dans la proportion suivante :

	10 membres élisent	1 délégué	et 1 suppléant		
	12	»	»	2 délégués	» 1 »
	16	»	»	3	» » 1 »
	21	»	»	6	» » 2 »
les conseils	23	»	»	9	» » 2 »
composés de	27	»	»	12	» » 3 »
	30	»	»	15	» » 3 »
	32	»	»	18	» » 4 »
	34	»	»	21	» » 4 »
	36 et au-delà	»	»	24	» » 5 »
le conseil municipal de Paris	élit 30	»	»	»	» 8 »

Pour l'Algérie le corps électoral est organisé d'une façon particulière.

Les communes de l'Inde française élisent elles aussi un nombre déterminé de délégués.

Les chiffres des délégués municipaux ont subi diverses variations au cours des travaux parlementaires. M. Audren de Kerdrel expliquait ces changements ainsi : « Il y a des hommes qui vous gênent, disait-il en s'adressant au gouvernement... Et alors on fait de l'arithmétique à outrance pour les mettre dehors. »

Les suppléants remplacent les délégués en cas de refus ou d'empêchement et ce remplacement a lieu selon l'ordre fixé par le nombre de suffrages qu'ils ont obtenus. Dans chaque conseil municipal l'élection des délégués et suppléants se fait sans débats, au scrutin secret et le cas échéant au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages.

Choix des délégués.

Le projet de la Commission des Trente n'adoptait pas dans toute son intégrité le principe du suffrage universel indirect. Il faisait nommer les délégués par les conseils municipaux auxquels il adjoignait les contribuables les plus imposés de la commune en nombre égal à celui des conseillers. Ce système eut laissé une part d'influence aux grands propriétaires et aux familles aristocratiques, rarement représentées dans les conseils municipaux.

Le choix des conseils municipaux ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller général, ni sur un conseiller d'arrondissement. Il peut porter sur tous les électeurs de la commune, y compris les conseillers municipaux sans distinction entre eux. Le conseil municipal procède à l'élection sans qu'il soit préalablement pourvu aux vacances qui peuvent exister dans son sein. Un décret du Président de la République fixe la date de

l'élection des délégués et de celle des sénateurs. Il doit y avoir entre l'une et l'autre un intervalle d'un mois au moins. Si les délégués sont présents à leur élection, le procès-verbal mentionne s'ils l'acceptent ou la refusent. S'ils n'ont pas été présents, notification leur est faite du résultat dans les vingt-quatre heures et ils sont tenus de faire parvenir leur acceptation dans les dix jours au préfet du département. A défaut de cette acceptation expresse, ils sont remplacés sur la liste par les suppléants.

Le tableau des délégués et suppléants est rendu public. Les contestations sur la validité de leur élection relèvent de la compétence du conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'Etat. Huit jours au moins avant l'élection le préfet publie la liste du collège électoral du département.

Tableau des  
électeurs.

Les électeurs sénatoriaux et les candidats ont le droit de tenir des réunions électorales et seuls ils peuvent y assister. On sait, en effet, que la liberté de réunion et d'association n'existe pas en France comme en Belgique.

Réunions  
électorales.

Le collège électoral se réunit au chef-lieu du département un dimanche ou un jour férié. C'est la disposition du contre-projet Wallon ; la Commission des Trente proposait le chef-lieu d'arrondissement ; M. Raoul Duval, le chef-lieu de canton.

Elections.

Le bureau se compose du président du tribunal du chef-lieu du département, et, comme assesseurs, des deux plus âgés et des deux plus jeunes électeurs sénatoriaux présents à la séance. Il choisit son secrétaire parmi les électeurs. Il répartit les électeurs, par ordre alphabétique, en sections de vote comprenant au moins cent électeurs

chacune et nomme les présidents et scrutateurs de chacune de ces sections.

Les collèges électoraux ne peuvent s'occuper que de l'élection pour laquelle ils sont réunis; toutes discussions sont interdites. Aucun électeur n'a droit à plus d'un suffrage lors même qu'il se trouverait porté sur les listes à plus d'un titre comme le député, par exemple, qui est en même temps conseiller général. Le vote est secret, ce qui n'empêche pas l'électeur illettré de faire écrire son bulletin par une autre personne. La loi punit l'individu qui aurait abusé de la confiance de l'électeur pour inscrire un autre nom que celui qui lui a été désigné. Les bulletins doivent être préparés hors de la salle d'élection et ne peuvent sous aucun prétexte être distribués dans l'intérieur de la salle (décret réglementaire, art. 21).

Le premier scrutin est ouvert de 8 heures du matin à midi, le second de deux à cinq, le troisième de sept à dix heures du soir.

Vote obligatoire.

En 1875 un amendement qui rendait le vote obligatoire fut écarté de la loi constitutionnelle. La loi organique n'a consacré ce principe que pour les délégués municipaux, estimant que l'abstention des autres électeurs sénatoriaux n'était pas à craindre et qu'en tout cas leur devoir n'était pas aussi rigoureux puisqu'ils n'avaient pas reçu le mandat précis de voter au nom d'autrui. Tout délégué qui sans cause légitime n'a pas pris part à tous les scrutins ou étant empêché n'a pas averti son suppléant en temps utile est condamné à une amende de cinquante francs. Il en est de même du suppléant qui, averti en temps utile, n'a pas pris part aux opérations électorales.

Toute tentative de corruption ou de pression sur le vote des électeurs, toute manœuvre tendant à obtenir leur abstention est punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 50 à 500 francs ou de l'une de ces peines seulement.

Les délégués qui ont pris part à tous les scrutins reçoivent sur la caisse de l'Etat une indemnité de déplacement calculée de la même façon que l'indemnité de jurés. Elle est de 2,50 francs par myriamètre parcouru tant en allant qu'en revenant; dans les colonies, elle est naturellement plus forte.

Indemnité.

Cette organisation donnait avant 1884 le chiffre de 42,382 électeurs; ils se subdivisaient en 555 députés, 3,081 conseillers généraux, 3,529 conseillers d'arrondissement et 35,127 délégués municipaux. Ces derniers forment donc à peu près les neuf dixièmes du corps électoral. L'élection revêt ainsi un caractère politique moins accentué; les intérêts locaux occupent toujours le premier rang dans les élections municipales. Individuellement les délégués municipaux ont le moins d'influence; les autres électeurs sont plus puissants par leur situation, leur autorité personnelle, leur influence sur la presse et dans les comités urbains. Il y a depuis 1884 environ 76,000 électeurs sénatoriaux tandis que le nombre des électeurs généraux fut en 1889 de 10,387,330. L'augmentation des électeurs sénatoriaux a exclusivement porté sur le nombre des délégués municipaux.

Nombre des  
électeurs.

Le Sénat se compose de 300 membres et la Chambre des députés de 584. Dans la répartition des sièges on a tenu compte de la différence de population. Mais l'ac-

Nombre  
des sénateurs

croissement de la population dans certains départements a rendu inexacte la proportion primitive. La base que l'on avait adoptée en 1884, — sauf pour les départements du Nord et de la Seine d'une part, le territoire de Belfort et les possessions d'outre mer d'autre part, — était la suivante :

les départ. de moins de 250000 habitants	2	sénateurs
» de 250000 à 450000	3	»
» de 450000 à 600000	4	»
» de plus de 600000	5	»

**Tableau des Départements, de leur représentation au Sénat et à la Chambre comparativement à leur population.**

DÉPARTEMENTS	SÉNATEURS	DÉPUTÉS	HABITANTS	DÉPARTEMENTS	SÉNATEURS	DÉPUTÉS	HABITANTS
Seine	10	42	3141595	Sarthe	3	6	429737
Nord	8	21	1736341	Calvados	3	7	428945
Pas-de-Calais	5	11	874364	Basses-Pyrénées	3	7	425027
Seine Inférieure	5	11	839876	Allier	3	6	424382
Rhône	5	11	806737	Gard	3	6	419388
Gironde	5	11	793528	Vosges	3	7	410196
Finistère	5	10	727012	Oise	3	5	401835
Loire-Inférieure	5	8	645263	Aveyron	3	7	400467
Bouches-du-Rhône	4	8	630622	Loiret	3	5	377718
Seine et Oise	4	9	628590	Côte-d'Or	3	6	376866
Ille et Vilaine	5	8	626875	Haute-Vienne	3	5	372878
Saône et Loire	5	9	619528	Ardèche	3	5	371269
Côtes-du-Nord	5	9	618652	Charente	3	6	360259
Loire	5	8	616327	Cher	3	5	359276
Isère	4	8	572145	Ain	3	6	356907
Puy-du-Dôme	4	7	564266	Seine-et-Marne	3	5	356709
Somme	4	8	546495	Orne	3	5	354387
Aisne	4	8	545493	Deux-Sèvres	3	5	354283
Morbihan	4	7	544470	Eure	3	6	349471
Maine-et-Loire	4	7	518589	Tarn	3	6	346739
Manche	4	7	513815	Yonne	3	6	346688
Dordogne	4	8	478471	Vienne	3	6	344355
Haute-Garonne	4	7	472383	Nièvre	3	5	343581
Hérault	3	6	461651	Indre-et-Loire	3	4	337298
Charente-Inférieure	4	7	456202	Mayenne	3	5	332387
Meurthe-et-Moselle	3	6	444150	Corrèze	3	5	328119
Vendée	3	6	442355	Ardennes	3	5	324923
Marne	3	6	434692	Aude	3	6	317372

DÉPARTEMENTS	SÉNATEURS	DÉPUTÉS	HABITANTS	DÉPARTEMENTS	SÉNATEURS	DÉPUTÉS	HABITANTS
Haute-Loire	3	4	316735	Savoie	3	5	263297
Drôme	3	5	306419	Gers	3	5	261084
Doubs	3	5	303081	Alpes-Maritimes	3	4	258571
Landes	3	5	297842	Aube	3	6	255548
Lot-et-Garonne	3	4	295360	Lot	3	4	253885
Indre	3	5	292868	Haute-Marne	3	3	243533
Meuse	3	4	292253	Cantal	2	4	239601
Corse	3	5	288596	Vaucluse	3	4	235411
Var	3	4	288336	Arriège	3	3	227491
Eure-et-Loir	3	5	284683	Hautes-Pyrénées	2	4	225861
Creuse	3	5	284660	Pyrénées-Orientales	2	4	210125
Haute-Saône	3	4	280856	Tarn-et-Garonne	2	4	206596
Loir-et-Cher	3	4	280358	Lozère	2	3	135527
Jura	3	4	273028	Basses-Alpes	2	5	124285
Haute-Savoie	3	4	268217	Hautes-Alpes	2	3	115522

Belfort et le territoire continental ainsi que les départements des colonies ont chacun un sénateur.

Le nombre des sénateurs correspond plus fidèlement que le nombre des députés au chiffre de la population des départements. La base de la répartition des sièges de député se calcule par la proportion de un sur cent mille habitants ou fraction de ce chiffre, c'est à dire que les arrondissements où la population est inférieure à ce chiffre ont droit à un député, de sorte que, dans la réalité ce sont les petites communes qui se trouvent favorisées. Un département, moins peuplé mais divisé en plus d'arrondissements qu'un autre, aura donc une représentation plus considérable à la Chambre.

Base de la répartition.

Le nombre des sénateurs est invariable : il ne peut être modifié que par une révision constitutionnelle ; il n'en est pas ainsi pour les députés : une loi ordinaire détermine le nombre de ceux-ci ainsi que la limite des arrondissements et circonscriptions électorales. En 1875 un amendement de M. Baudot proposait

Modifications.

de composer les deux Chambres d'un nombre égal de membres, afin qu'au Congrès la Chambre basse ne fût pas toute puissante par le nombre. L'amendement fut rejeté et le Sénat ne compte aujourd'hui que 300 membres tandis que la Chambre des députés en a 584.

La répartition du nombre des sénateurs était différente avant 1884 puisque des 300, 75 étaient inamovibles. La nouvelle répartition ne devient réalité qu'au fur et à mesure du décès ou de la démission des sénateurs inamovibles ; leurs sièges sont tirés au sort entre les départements dont la représentation est encore incomplète.

**Incompatibilités.** Jusqu'en 1887, la loi établissait une différence considérable entre les deux Chambres au point de vue des incompatibilités. Thiers et Dufaure étaient partis de cette idée que le Sénat devait être une assemblée d'élite où l'on appellerait tous les hommes de science et d'expérience. Tandis que pour la Chambre l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat était, dans le système de 1875, à part un petit nombre d'exceptions, incompatible avec le mandat de député, cet exercice au contraire ne faisait point d'obstacle jusqu'en 1887 à ce que les titulaires de ces fonctions fussent nommés sénateurs.

L'égalité dans les exclusions, demandée en 1875 par la Commission des Trente et combattue alors par le gouvernement, ne devait exister qu'après la loi du 26 décembre 1887. Jusqu'au vote d'une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires les articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 sont applicables aux élections sénatoriales. Voici le texte de ces articles :

- \* Art. 8. L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat est incompatible avec le mandat de député.

« En conséquence tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il accepte le mandat de député.

« Sont exceptées des dispositions qui précèdent : les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'Etat, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président à la Cour des Comptes, premier président à la Cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris.

« Art. 9. Sont également exceptés des dispositions de l'art. 8 :  
1° Les professeurs titulaires de chaires qui sont données au cours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite ;  
— 2° les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire.  
Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8 ci-dessus. »

D'après la jurisprudence du conseil d'Etat le cumul du traitement de fonctionnaire avec l'indemnité parlementaire, là où il n'y a pas d'incompatibilité, est autorisé pour les sénateurs mais il est interdit aux députés (Poudra et Pierre, n° 241).

• Tout député ou sénateur qui au cours de son mandat acceptera les fonctions d'administrateur d'une compagnie de chemins de fer sera par ce seul fait considéré comme démissionnaire et soumis à réélection. » (Loi du 20 nov. 1883 art. 5.)

Celui qui est déchu de son droit d'électeur n'est pas davantage éligible ; la même incapacité frappe les membres des familles qui ont régné sur la France.

Il existe aussi des exclusions spéciales aux élections sénatoriales, les unes établies pour sauvegarder l'indépendance des électeurs, les autres celle des élus. Même disposition du reste pour la Chambre des députés.

La loi énumère une longue série de fonctionnaires qui

ne peuvent — pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent leur cessation — être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort.

Il n'existe pas d'incomptabilité entre les fonctions de sénateur ou de député et celles de conseiller général, de conseiller d'arrondissement ou de conseiller municipal. Les membres des Chambres cumulent fréquemment leur mandat parlementaire avec ces autres mandats électifs. Parmi les 1546 conseillers généraux sortants formant la moitié des conseils du pays soumis à réélection au mois de juillet 1892, il y avait 144 députés et 70 sénateurs; au nombre de ces derniers se trouvait le président du conseil et un autre ministre. Ce cumul excessif est de nature à entraver le fonctionnement régulier de l'organisme politique. Cette année encore, le Sénat et la Chambre des députés ont dû prendre des vacances anticipées pour permettre à leurs membres de siéger aux conseils généraux. Une proposition a été faite tout récemment par M. Chassaing dans le but d'interdire le cumul et de mettre fin à ces inconvénients.

La loi du 17 juillet 1889 qui défend les candidatures multiples n'est pas appliquée aux élections sénatoriales. Bien que son texte ne le dise pas formellement il est admis qu'elle ne vise que les seules élections de députés.

Mandat  
impératif.

Le mandat impératif est nul et de nul effet (loi 30 nov. 1875). Le choix des sénateurs par un corps électoral spécial et passager, dissous de plein droit après l'élection pour laquelle il a été composé, rend en fait impossible l'imposition aux candidats d'un mandat impératif. Les élus ne peuvent pas même rendre compte de leur

mandat à leurs électeurs, puisque ceux-ci n'existent plus comme tels dès le lendemain de l'élection. L'acceptation d'un mandat impératif n'entraîne pas toutefois de plein droit la nullité de l'élection. Ainsi il est observé, il servira de prétexte aux fautes politiques de l'élu ; si le mandataire en fait fi, la loi le met à couvert, elle excuse et justifie ses infidélités.

S'il n'existe aucun motif de nullité ou d'incompatibilité, le mandat sénatorial est valable et dure neuf ans. C'est à la loi du 9 décembre 1884 que remonte cette règle unique. Jusqu'à cette époque et en vertu de la Constitution de 1875 le quart des 300 membres du Sénat était inamovible. Mais on a trouvé le principe de l'inamovibilité contraire à la souveraineté nationale. S'il garantissait l'indépendance du sénateur, c'était au détriment du contrôle des électeurs. La suppression des inamovibles décidée, on s'est trouvé devant une question transitoire. Fallait-il maintenir et pour combien de temps encore les sénateurs de cette catégorie alors en fonctions ? On invoquait, non des considérations de droit, mais seulement des arguments de fait, des appréciations personnelles en faveur du projet du gouvernement qui proposait de les maintenir en fonctions et de ne pas toucher à la durée de leur mandat. Le Parlement a fini par s'y ranger. Bref il reste aujourd'hui un certain nombre d'inamovibles, — une quarantaine, — dont le nombre diminue d'année en année.

Durée  
du mandat.

Tous les autres sénateurs sont élus pour neuf ans, à moins qu'ils n'achèvent le mandat de leurs prédécesseurs. Il est en effet pourvu dans le délai de trois mois aux vacances survenant par suite de décès ou de démis-

sion. Toutefois si la vacance se produit dans les dix mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement. (L. 2 août 1875, art. 23.)

Renouvellement  
du Sénat.

Le Sénat se renouvelle par tiers tous les trois ans, tandis que la Chambre des députés est soumise intégralement à réélection tous les quatre ans. L'ordre de sortie a été tiré au sort dans trois séries de départements. La série A, sortante en 1894, comprend les trente premiers départements de l'Ain au Gard, plus Alger, la Guadeloupe et la Réunion; la série B, les vingt-neuf départements suivants dans l'ordre alphabétique, de la Garonne à l'Oise, plus Constantine et la Martinique, la série C, les autres départements.

L'élection a lieu au mois de janvier.

Le Sénat français ne peut être dissous; ses membres peuvent envoyer leur démission au président de l'Assemblée.

Comme on ne devient en général sénateur que passé la cinquantaine, ce mandat de neuf ans embrasse, s'il est renouvelé, la durée normale de la vie. Certes, on peut devenir sénateur à quarante ans comme on peut être député à vingt-cinq. Mais rarement on rencontre au Sénat des membres de cet âge.

Réélection.

Dans la pratique, les sénateurs sont généralement réélus: ils ont en tout cas beaucoup plus de certitude de l'être que les députés. Il ne faudrait cependant pas se figurer que tout sénateur soit assuré de la possession de son siège, comme d'un fief, jusqu'à la fin de ses jours. Une évolution continuelle élimine les éléments non républicains. Parmi les républicains on trouverait tout au plus une dizaine de sénateurs qui n'aient point

été réélus. De 1876 au 12 janvier 1891, 108 sénateurs n'ont pas été réélus. Durant la même période le nombre des personnes qui ont occupé le siège de sénateur, soit comme inamovibles, soit comme élus par les départements, a été de 570, dont 300 sont encore en fonctions, les autres étant démissionnaires, décédés ou non réélus. Il y avait à la même date encore 27 sénateurs inamovibles, nommés par l'Assemblée Nationale, et 21 nommés par le Sénat.

Les sénateurs ont droit, comme les députés, à une indemnité annuelle de 9,000 francs. Les députés et sénateurs des colonies reçoivent une indemnité supplémentaire pour leurs frais de voyage. Cette seconde indemnité est due non seulement pour le voyage du député mais encore pour celui de sa famille et de deux domestiques. Le président et les questeurs, logés aux frais de l'État, reçoivent outre leurs 9,000 francs, le premier, une somme de 72,000 francs, les seconds 9,000 francs. Ces indemnités spéciales correspondent aux frais de représentation que leur situation leur impose.

Indemnité  
parlementaire.

L'indemnité parlementaire cesse de droit pour tout membre absent sans congé ou au delà du terme du congé qui lui a été accordé. Les règlements intérieurs des Chambres autorisent des privations de traitement par mesure disciplinaire.

Les membres des Chambres ne sont responsables ni devant la loi pénale, ni devant les tribunaux civils, des discours prononcés et des actes posés dans l'exercice de leurs fonctions. La loi affranchit de toute action le compte-rendu des séances publiques des Chambres fait de bonne foi dans les journaux. Mais les sénateurs autres

Immunité.

que les ministres ne peuvent pas faire afficher séparément les discours qu'ils ont prononcés dans l'enceinte parlementaire. Les Chambres accordent parfois, aux frais du trésor, les honneurs de l'affichage aux discours appelés à avoir du retentissement; le cas est absolument exceptionnel pour les discours des simples membres; il est fréquent, au contraire, pour ceux des ministres.

« Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut pendant la durée de la session être poursuivi ou arrêté en matière criminelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. » (Loi const. 16 juillet 1875, art. 14, § 1<sup>er</sup>.)

La détention commencée avant l'ouverture de la session peut être suspendue si la Chambre le requiert.

Droit de réquisition.

Le président de chaque Chambre a le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont il juge le concours nécessaire pour protéger la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée. Le souvenir du 2 décembre et la crainte d'un nouveau coup d'Etat a fait investir les présidents de ce pouvoir extraordinaire.

Les sénateurs n'ont point de costume distinctif, mais ils ont des insignes particuliers qu'ils portent dans les cérémonies publiques.

Valeur du mandat.

Les places de sénateur sont très recherchées. Elles sont fort souvent briguées par d'anciens députés. Ceux d'entre eux qui se sont signalés par leurs services, profitent de la réputation acquise pour entrer au Sénat. Cette coutume est à l'avantage du Sénat mais non à celle de la Chambre; si elle se généralisait, elle aboutirait inévitablement à priver la Chambre basse d'un grand nombre d'éléments de maturité et de sagesse.

Quant aux parlementaires qui passent de la Cham-

bre au Sénat, ils ne peuvent que gagner au change. Ils se trouvent plus libres au Sénat. Ils n'ont pas la préoccupation constante de leur réélection prochaine, ils ne sont plus autant en butte aux requêtes et aux sollicitations de leurs électeurs ; et leur réélection est d'autant mieux assurée qu'elle est le fait d'un corps électoral beaucoup moins considérable. Ils peuvent encore faire une économie de frais de propagande ; car pour les députés ces sortes de frais sont souvent considérables. Pour les élections sénatoriales ces frais n'existent guère : c'est l'Etat qui paie les frais de la bataille. Ce sont les nominations aux fonctions, les subsides à octroyer aux communes soit pour routes, soit pour églises, soit pour écoles et, en général, les faveurs administratives qui constituent l'enjeu de la lutte électorale pour la Haute Chambre.

Nous devons reconnaître cependant que le corps électoral du Sénat choisit ses mandataires avec plus de discernement que le suffrage universel direct. Peut-être ses choix ne sont-ils plus ce qu'ils étaient il y a quelques années. Les conseils locaux qui dominent dans le corps électoral ont une tendance à confier des mandats aux membres des assemblées départementales à titre de récompense des services rendus. Appeler ainsi à gérer les affaires publiques ceux qui s'y sont initiés dans l'administration locale, serait un bien, si cela n'aboutissait parfois au choix de médiocrités qui n'ont que le mérite d'être serviables.

Cependant le niveau moyen du Sénat au point de vue politique semble devoir rester bien longtemps encore supérieur à celui de la Chambre des députés. La seule condition de l'âge requis donne déjà au Sénat un

Composition  
intellectuelle du  
Sénat.

caractère particulier; on n'y trouve point la fougue et l'inexpérience de députés de vingt-cinq ans. De bons esprits regrettent que l'on n'ait point établi des catégories d'éligibles dans lesquelles le suffrage universel indirect pourrait faire son choix. Ils pensent que la composition de la Haute Chambre y gagnerait beaucoup.

Situation sociale  
des sénateurs.

Tel qu'il est actuellement, le Sénat français compte dans ses rangs d'anciens députés, des ministres, des diplomates, des magistrats, qui se sont acquittés honorablement de leurs fonctions. La classe de la moyenne propriété, celle des juristes et surtout celle des médecins fournissent un contingent considérable, tandis que les représentants de la noblesse y deviennent de plus en plus rares. Les sénateurs sont d'ordinaire domiciliés dans le département qui les élit : la loi toutefois ne requiert pas cette condition.

Chefs de parti.

Les chefs de partis préfèrent siéger à la Chambre des députés parce que leur influence y est plus directe et plus efficace. On en pourrait cependant citer plusieurs qui se trouvent au Sénat, peut-être parce qu'ils se sont défiés de l'inconstance du suffrage universel, mais qui n'en continuent pas moins à jouer un rôle influent dans les affaires. C'est même parmi eux, anciens ministres et gens d'expérience, que l'on recrute le plus souvent les chefs de cabinet.

Inamovibles.

Il existe parmi les sénateurs une classe spéciale : les inamovibles. Ils sont encore près d'une quarantaine, les uns — nous l'avons déjà dit — nommés par l'Assemblée Nationale, les autres de 1876 à 1884 choisis par le Sénat. Il y a dans leur groupe des hommes d'une haute valeur intellectuelle et qui peut-être ne seraient point

agréés par le corps électoral, soit parce que leurs opinions politiques sont trop modérées au gré des élus du suffrage universel, soit parce qu'ils ne montrent pas assez d'enthousiasme pour les institutions existantes. Il est néanmoins certain que leur présence a relevé le prestige de l'Assemblée et augmenté le sérieux des discussions. Il faut ajouter qu'il en est quelques-uns qui ne furent appelés à siéger au Sénat que grâce à la réputation acquise dans la science ou la littérature; leurs études semblaient les avoir préparés à jouer un rôle plutôt dans une académie que dans une assemblée politique.

Des juges impartiaux et compétents regrettent la suppression des inamovibles. Ils aiment à croire que le Sénat, s'il jouissait encore du droit de cooptation, serait peut-être parvenu à constituer dans son sein un groupe ou un centre dont l'influence modératrice eût été d'une incontestable utilité.

Grâce aux incroyables rivalités des diverses nuances politiques qui composaient la droite en 1875, la majorité de gauche put s'emparer de la plupart des 75 sièges d'inamovibles auxquels l'Assemblée Nationale avait à pourvoir. Le centre gauche obtint 27 sièges, la gauche 15, l'extrême gauche 8, la droite constitutionnelle 8, l'extrême droite 9, la droite 5, le centre droit 3.

Les premiers choix faits dans la suite par le Sénat furent des plus remarquables. Par suite d'une entente entre les trois groupes de droite, chacun d'eux fit successivement passer son candidat. Cet accord ne dura malheureusement que deux ans; au bout de cette courte période les rivalités recommencèrent au grand profit de la gauche.

De 1876 à 1879 les sénateurs inamovibles et les

Composition  
politique.

sénateurs élus dans les départements, donnèrent ensemble à la droite une majorité de deux ou trois voix, y compris les conservateurs ou constitutionnels qui n'étaient pas à proprement parler des droitiers.

Il y avait :

1876.	AU SÉNAT	A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS
du centre gauche	84 membres	80 membres
de la gauche	50 "	193 "
de l'extrême gauche	15 "	48 "
des constitutionnels	20 "	22 "
du centre droit	80 "	54 "
de l'extrême droite	12 "	24 "
des bonapartistes	39 "	75 "
	<u>300</u>	<u>496</u>

Elections  
successives

On se prépara des deux côtés avec une ardeur extrême aux élections sénatoriales de 1879. Le hasard favorisa les républicains. La série B qui sortait d'abord ne comprenait que 27 républicains et 48 membres de la droite ou bonapartistes. Sur les 79 sièges vacants, les républicains en obtinrent 66 dont 24 enlevés aux monarchistes. La majorité monarchiste se trouva remplacée par une majorité républicaine de quarante voix.

La réforme de 1884 a dans plusieurs départements renversé de fortes majorités conservatrices au profit du parti républicain. Tandis que les élections générales ont doublé à la Chambre le nombre des députés de droite, la gauche du Sénat gagnait 30 voix aux dépens des monarchistes. En 1888 les républicains perdirent 3 sièges au Sénat et en revanche ils en conquièrent 10 en 1891. Le tableau suivant donne d'une part la composition de la Chambre au lendemain des dernières élections générales en 1889, d'autre part celle du Sénat d'après les élections de 1885 (série A.) 1888, (série B.) et 1891 (série C.).

DÉPARTEMENTS	sénateurs députés				DÉPARTEMENTS	sénateurs députés			
	républicains	anti-républicains	républicains	anti-républicains		républicains	anti-républicains	républicains	anti-républicains
Ain	3		6		Loire-Inférieure		4	2	6
Aisne	3		2	6	Loiret	2		4	1
Allier	3		6		Lot	2		4	
Basses-Alpes	2		5		Lot-et-Garonne	3		4	
Hautes-Alpes	2		3		Lozère	2		1	2
Alpes-Maritimes	2		4		Marne-et-Loire		3	7	
Ardèche	2		2	3	Manche	3		3	4
Ardennes	2		4	1	Marne	2		5	1
Ariège	2		3		Haute-Marne	2		1	2
Aube	2		5	1	Mayenne		2	1	4
Aude	2		6		Meurthe-et-Moselle		2	4	2
Aveyron		3	2	5	Meuse	2		4	
Belfort	1		1		Morbihan		3		7
Bouches-du-Rhône	3		8		Nièvre		2	1	4
Calvados	2	1	7		Nord	5		11	10
Cantal	2		3	1	Oise	3		4	1
Charente		2	1	5	Orne	3		2	2
Charente-Inférieure	3		4	3	Pas-de-Calais	4		9	2
Cher	2		3	2	Puy-de-Dôme	4		5	2
Corrèze	2		3	2	Basses-Pyrénées	3		5	2
Corse	2		2	3	Hautes-Pyrénées	2		1	3
Côte-d'Or	2		6		Pyrénées Orientales	2		4	
Côte-du-Nord	4		2	7	Rhône	4		10	1
Creuse	2		5		Haute-Saône	2		3	1
Dordogne	3		4	4	Saône et Loire	3		8	1
Doubs	2		5		Sarthe	3		2	4
Drôme	2		5		Savoie	2		5	
Eure	2		3	3	Haute-Savoie	2		4	
Eure-et-Loir	2		5		Seine	5		24	18
Finistère		4	7	3	Seine-Inférieure	3		9	2
Gard	3		4	2	Seine-et-Marne	1		4	1
Haute-Garonne	4		6	1	Seine-et-Oise	4		3	6
Gers		2	1	4	Deux-Sèvres	2		2	3
Gironde	5		5	6	Somme	3		3	5
Hérault	3		6		Tarn	2		2	4
Ille-et-Vilaine		3	8		Tarn-et-Garonne	2		2	2
Indre		2	2	3	Var	2		4	
Indre-et-Loire	2		2	2	Vaucluse	2		4	
Isère	3		8		Vendée		3	1	5
Jura	3		4		Vienne	3		3	3
Landes	3		4	1	Haute-Vienne	3		3	2
Loir-et-Cher	2		4	1	Vosges	3		7	
Loire	4		6	1	Yonne	3		5	1
Haute-Loire	2		2	2					

Au total d'après le résultat des élections indiquées plus haut  
 Pour le Sénat 190 membres républicains ou 83 %  
 37 " anti-républicains 17 %  
 Pour la Chambre 373 députés républicains 72 %  
 142 " anti-républicains 28 %.

Dans l'Algérie et les autres colonies, la question de la forme gouvernementale n'est pas à l'ordre du jour.

Différence de  
majorité entre  
les 2 Chambres.

Une première constatation que ce tableau nous fait faire, c'est la disproportion entre la majorité républicaine du Sénat et celle de la Chambre. La chose paraîtra d'autant plus étonnante que le suffrage universel est à la base des deux élections, direct dans l'une, indirect dans l'autre. Cette différence tient à diverses causes : le parti républicain est mieux organisé que ses adversaires en vue des élections sénatoriales et il fait partout appuyer ses candidats par l'influence gouvernementale. Les électeurs, tous personnages officiels, conseillers départementaux et d'arrondissements, maires et autres délégués des communes, n'ont pas une indépendance absolue dans leur choix. La préfecture du département qui dispose de toutes les ressources d'une centralisation abusive, connaît longtemps d'avance, les électeurs, les candidats, les programmes, les situations personnelles et elle ne se fait pas faute d'agir en temps utile.

Une autre cause qui explique au moins en partie la différence de majorité entre les deux Chambres, c'est le fait que le suffrage universel dont elles émanent en dernière analyse, se trouve consulté à des époques différentes. On sait quel entraînement subirent les électeurs en 1889, sous l'action des manœuvres boulangistes. Le corps électoral qui vers la même époque eut à procéder au renouvellement partiel du Sénat, ne fut pas victime des mêmes emportements. Les conseillers et les délégués qui le composaient, représentaient encore l'opinion du pays électoral de 1886 et de 1887, ils dataient d'une époque où le boulangisme n'était point encore né. Aussi tandis qu'au Sénat se manifestait l'opinion normale et

calme de la nation, la Chambre des députés représentait l'image trompeuse d'une situation passagère et toute de surface.

Le Sénat reflète donc surtout l'opinion de la veille et il faut peut-être s'en féliciter, car de là lui vient cet esprit de modération en tout, — sauf peut-être en matière religieuse, — et cette majorité stable sur laquelle le gouvernement peut toujours compter. Le radicalisme qui a 150 représentants à la Chambre ne compte pas dix fidèles au Sénat.

A certains égards d'ailleurs l'élection sénatoriale révèle plus sincèrement la volonté du pays que les élections générales. Celles-ci ne parviennent pas à amener au scrutin plus de la moitié ou des deux tiers des électeurs. L'abstention ne se rencontre pas quand il s'agit de nommer les sénateurs; s'il y a une différence entre le chiffre des votants et celui des électeurs inscrits, celle-ci provient exclusivement des décès, des maladies ou d'autres causes de force majeure. Encore le nombre de ces empêchements est-il diminué par la présence des suppléants. Chacun des membres du corps électoral du Sénat comprend l'importance de son rôle, et pour la majeure partie, — les délégués, — le vote est obligatoire.

Abstention  
des  
électeurs.

Un mot sur l'organisation des partis.

Les candidats aux sièges de sénateurs sont désignés par les partis, et rarement discutés dans les réunions des électeurs sénatoriaux. La même organisation qui existe pour les élections à la Chambre des députés fonctionne pour l'élection sénatoriale. Les délégués des cantons réunis au chef-lieu d'arrondissement désignent le candidat ou les candidats de l'arrondissement. Les candidats définitifs sont proclamés dans une assemblée générale

Organisation  
des partis.

tenue au chef-lieu du département. Ils sont répartis d'habitude proportionnellement entre les divers arrondissements du département. Cette représentation proportionnelle des intérêts divers du département soulève parfois de vives discussions. La rivalité entre Le Havre et Rouen en a fourni un exemple lors des dernières élections.

---

## CHAPITRE III.

### RÔLE DU SÉNAT.

Une première dérogation au principe de l'égalité des deux Chambres se trouve dans le droit de dissolution de la Chambre des députés, qui est accordé au Président de la République sur avis conforme du Sénat. La faculté inverse n'existe point; le Sénat ne peut être dissous. Dissolution.

Ce que l'on reproche le plus à cette disposition constitutionnelle, c'est que la dissolution de la Chambre est contraire à toutes les traditions républicaines sur la souveraineté des représentants du peuple. Cette prérogative pourrait certes prêter à des abus, si le Président s'en servait vis-à-vis d'une Chambre qui correspondrait fidèlement à l'opinion publique; il semblerait vouloir forcer en quelque sorte le corps électoral à se prononcer contre la Chambre existante. Mais si le Président a de sérieuses raisons de croire que l'opinion a changé depuis les dernières élections, ou s'il constate l'impossibilité de constituer une majorité et un gouvernement stable, la dissolution offre des avantages et peut être commandée par la nécessité. Dans le premier cas le Sénat répondra par un *non possumus*; dans les derniers il souscrira à la mesure eu égard aux circonstances. Non seulement la sagesse politique, mais l'intérêt de sa propre conservation lui commanderont tour à tour l'une ou l'autre solution. Pour-

tant, malgré tout, la dissolution est toujours une complication de la crise politique; elle prend les apparences d'un conflit entre les deux Chambres, se greffant sur le désaccord du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Le Sénat autant que le gouvernement est soumis au verdict du corps électoral.

Initiative et amendement.

L'initiative et l'amendement des projets et propositions de loi appartiennent au même titre aux deux Chambres et au président de la République qui exerce ses droits par l'intervention des ministres. Le concours de volonté des deux Chambres fait loi. Le Président n'a point à donner de sanction; il peut seulement par un message motivé demander aux deux Chambres une nouvelle délibération et celle-ci ne peut lui être refusée; jamais jusqu'ici il n'a été fait usage de cette faculté.

Contrôle du pouvoir exécutif.

Certains traités ne peuvent être conclus que sous forme de lois. Chaque année le ministre des affaires étrangères est tenu de distribuer aux Chambres un recueil imprimé contenant les documents diplomatiques qui peuvent sans inconvénients être livrés à la publicité. Ce recueil est désigné dans la pratique sous le nom de *Livre Jaune*.

D'après les lois constitutionnelles les ministres sont responsables devant les Chambres. En réalité, le Sénat n'a pas, dans le contrôle de l'administration joué jusqu'à présent le rôle qui lui revient, ni exercé une autorité analogue à celle de la Chambre des députés. C'est celle-ci qui fait la plupart des interpellations, elle abuse même de son droit.

Les messages adressés aux Chambres par le Président de la République ne sont pas censurés, mais ils peuvent faire l'objet d'une délibération spéciale.

Chaque Chambre a le droit d'enquête.

L'état de siège ne peut être décrété que par une loi. La guerre ne peut être déclarée qu'avec l'assentiment des Chambres; l'initiative de la déclaration appartient au Gouvernement ou au Parlement. L'approbation des Chambres n'a lieu le plus souvent que lorsque l'action est déjà engagée et qu'il n'y a plus qu'à pourvoir aux frais.

En matière financière, la Chambre des députés est prépondérante. Cette restriction du principe de l'égalité des deux Chambres s'explique surtout par des raisons historiques. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 établit que toutes les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle. Ce texte est emprunté presque mot pour mot aux anciennes chartes.

Lois de finances.

Le Sénat a-t-il le droit d'apporter des amendements aux projets de lois budgétaires? Telle est la grave question qui depuis 1876 se renouvelle presque à la discussion de chaque budget. Le problème est d'autant plus important que l'usage s'accrédite d'insinuer dans la loi budgétaire d'importantes réformes qui devraient plutôt faire l'objet de lois spéciales. En 1884, la Chambre avait décidé la révision de cette disposition constitutionnelle si ambiguë. Le Sénat se garda bien de prêter la main à la *capitis diminutio* dont on le menaçait et rejeta la révision du fameux article 8. Nous n'entrerons pas ici dans les longues controverses juridiques que ce sujet a fait naître. Nous nous bornerons à faire connaître plus loin la solution pratique qui domine aujourd'hui.

Avant d'arriver à la partie historique du rôle du Sénat nous avons à compléter ces courtes et sèches notions théoriques par quelques notes sur les attributions judiciaires du Sénat.

Attributions  
judiciaires.

Le Président de la République a le droit de faire grâce, mais les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Le Sénat ne prend plus aucune part à la nomination des magistrats ni même à la présentation des candidats. Il n'a plus d'attributions propres relativement aux choses judiciaires que lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre les ministres ou d'attentats contre la sûreté de l'Etat. Dans le premier cas il est seul compétent; dans le second il peut, en vertu d'un décret présidentiel, siéger en Haute Cour de Justice et voir assigner les accusés devant sa juridiction. Une loi du 10 avril 1889 a réglé la procédure pour les cas d'attentat politique. Elle a été appliquée dans l'affaire Boulanger, Dillon et Rochefort. Elle ne prévoit pas les poursuites dirigées contre les ministres; de telles poursuites n'ont point encore été exercées depuis la promulgation des lois constitutionnelles de 1875.

Obstacles au  
rôle du Sénat.

Dans les premières années de l'ère républicaine, la tâche du Sénat a été aussi délicate qu'embarrassée. Dans son sein se cantonnait, comme dans une dernière forteresse, l'opposition des groupes monarchiques. Il était aisé de prévoir que l'on courait fatalement à quelque lutte éclatante. Aussi le conflit du 16 mai fut-il très aigu et très accentué. En 1879 la majorité devint républicaine et M. Martel, un républicain modéré, fut nommé président.

Lorsqu'en 1881 le Sénat eut rejeté le scrutin de liste que Gambetta voulait à tout prix établir, le chef du parti républicain donna le signal d'une campagne révisionniste dirigée contre le Sénat; son but était plutôt de le faire céder que de porter sérieusement atteinte à son

existence et à ses droits. Les radicaux s'emparèrent de l'idée et l'exagérèrent. La révision constitutionnelle de 1884 ne les satisfit point et durant deux ou trois ans encore, ils appelèrent la suppression du Sénat de leurs vœux les plus sincères. Mais en 1889, le Sénat sauva l'existence de la République. Et depuis lors, par un retour naturel et intéressé, le parti républicain le considère chaque jour davantage comme une sauvegarde de ses institutions. Toujours menacé dans son existence ou affaibli dans l'opinion publique, le Sénat ne pouvait avant ces dernières années exercer toute l'influence qui lui revient. S'il voit aujourd'hui encore sa mission parfois entravée, c'est par suite de cette tradition d'infériorité qui s'attache à lui en dépit des principes constitutionnels.

On ne devrait cependant pas oublier que le Sénat s'est montré, à deux reprises, le dieu titulaire de la République et l'a protégée victorieusement contre les entreprises de ses adversaires.

Ce fut d'abord au lendemain du 16 mai. Après une première dissolution, le pays avait renvoyé à la Chambre une majorité plus compacte et plus forte. Le Sénat comprit qu'il fallait mettre fin à la politique réactionnaire, indécise ou violente. L'hypothèse d'une nouvelle demande de dissolution le révolta. C'est un fait peu connu et cependant certain que le président du Sénat, M. d'Audiffret-Pasquier, tant en son nom qu'au nom du groupe constitutionnel qui départageait la majorité avant 1879 fit pressentir officieusement au Maréchal-Président, que loin de consentir à un coup d'Etat, le Sénat organiserait la résistance sous la protection de la garnison de Versailles. Il suffit de cet acte d'autorité pour amener la

16 mai 1877.

chute définitive du ministère du 16 mai et l'avènement d'un cabinet de centre gauche.

Affaire  
Boulangier.

Le Sénat ne recueillit pas le bénéfice de cette courageuse attitude parce qu'elle avait été tenue sans éclat et sans démonstration publique. Il en fut autrement en 1889. Un complot était ourdi contre la forme du gouvernement. On se souvient encore de l'équipée boulangiste qui mit la République à deux doigts de sa perte. Il suffit du calme et de l'énergie du Sénat pour arrêter en quelques jours la contagion révolutionnaire qui allait gagner toute la nation. Le Sénat vota d'urgence et sans longs débats le rétablissement du scrutin uninominal. Il condamna à la détention perpétuelle dans une forteresse les citoyens coupables d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

1877 et 1889 sont les points culminants du rôle politique du Sénat. En toute autre circonstance il a eu son mot à dire, sans avoir cependant le droit, comme la Chambre des députés, de faire et de défaire à sa guise les ministères.

Protection du  
Cabinet.

En novembre 1876 la gauche radicale avait proposé de faire cesser les poursuites pour les faits insurrectionnels de 1871 et la Chambre des députés avait voté cette proposition malgré l'opposition du ministère Dufaure. Le Sénat saisit aussitôt l'occasion de se poser en défenseur du cabinet et rejeta la loi. Quand, en 1879, le même M. Dufaure eut laissé voter par la Chambre la loi d'amnistie sans y faire opposition, le Sénat, que de récentes élections avaient composé en majorité de républicains, accorda également l'amnistie.

Renversement  
du Cabinet.

La question des princes amena la chute du ministère après un vote du Sénat. A la suite d'un manifeste du

16 janvier 1883 émané du prince Jérôme Bonaparte, un projet de loi avait été déposé, tendant à l'expulsion des princes. A deux reprises la Chambre l'avait votée, et le Sénat persistait à la repousser. Le ministère, engagé à fond sur la question, dut se retirer devant cet échec. La première mesure que prit le nouveau cabinet fut un décret retirant leur emploi aux princes officiers. Le Sénat craignit de continuer la lutte et il accorda sa confiance au ministère par 146 voix contre 107.

Le ministère Tirard se retira aussi — en apparence du moins — devant un vote de blâme du Sénat (13 mars 1890).

La démission du Président Grévy fut la conséquence d'un ordre du jour défavorable au ministère, voté à la fois par les deux Chambres.

Un conflit permanent entre les deux Chambres n'est pas à craindre. Un gouvernement, qui chercherait par exemple à s'appuyer sur un Sénat républicain pour lutter contre une Chambre conservatrice, n'y réussirait probablement pas plus que le ministère du 16 mai ne réussit dans la tentative contraire. Les députés disposent du budget et seuls ils ont le droit de mettre les ministres en accusation. La seule prérogative défensive qui appartient au gouvernement d'accord avec le Sénat est la dissolution. Le dernier mot restera donc toujours au pays, mais au pays éclairé par les discussions d'assemblées absolument indépendantes.

Prédominance  
de la Chambre.

Ce n'est que sur des questions d'une importance capitale qu'un cabinet peut être renversé par un vote défavorable du Sénat. L'interpellation de MM. Buffet et Lareinty (11 novembre 1880) en est un exemple et une

preuve. Elle portait sur l'enlèvement des emblèmes religieux dans les écoles municipales de Paris. Par 151 voix contre 82 le Sénat adopta un ordre du jour « regrettant l'acte qui faisait l'objet de l'interpellation ». Le ministère affecta de ne point se sentir atteint par ce vote et resta en fonctions. Mais il ne faut pas se hâter de blâmer son attitude. En général les ministres mettent trop d'empressement à se retirer devant un vote hostile de la Chambre des députés et il est fâcheux que l'influence du Sénat ne puisse à ce point de vue, contrebalancer celle de l'autre Chambre.

Sans provoquer de crises ministérielles, les sénateurs peuvent exercer une action très efficace sur l'administration. Ainsi la motion présentée par M. Combes au mois de juin 1890, eut pour conséquence la réforme de l'enseignement secondaire.

Le Sénat a son mot à dire dans l'élection présidentielle. Quand l'Assemblée nationale eut à pourvoir au remplacement de M. Grévy, M. Ferry fut sur le point d'être élu grâce aux voix des sénateurs, mais il se désista ensuite devant l'agitation et les menaces des radicaux.

A apprécier les faits de haut et dans leur ensemble, il est permis de dire que le Sénat a joué le rôle de résistance et de modération qu'on attendait de lui, sans que ce fût précisément au profit du parti qui avait fondé sur lui ses espérances.

Affaires  
religieuses.

Mais il est un ordre d'idées dans laquelle la Chambre haute, loin d'être modérée, semble plus avancée et plus intolérante que les ministres et les députés les plus intransigeants. C'est la question religieuse. L'hiver dernier, elle s'empressait encore de prononcer au sujet d'une

loi contre les associations religieuses l'urgence que la Chambre des députés rejeta quelques jours plus tard. Cette tendance anti-cléricale l'animait déjà en 1880 lorsqu'elle approuvait la suppression des aumôniers, les décrets d'expulsion des congrégations, la fermeture des écoles tenues par celles-ci et plus tard la loi sur les inhumations.

Tout autre est l'attitude du Sénat en matière sociale. C'est lui qui arrête les réformes ouvrières désirées par la Chambre des députés. Il consent à voter les lois qu'il envisage comme des lois sociales, il refuse son adhésion aux lois qu'il considère comme socialistes. Ce que les députés votent souvent sans enthousiasme par une soif exagérée de popularité, les sénateurs, plus indépendants du suffrage universel, le rejettent et se font même un devoir de le repousser à plusieurs reprises s'il le faut. Ils ne cèdent après des années d'opposition, que lorsqu'ils ont obtenu de notables amendements. C'est notamment ce qui arriva pour la loi sur les pensions des ouvriers de chemin de fer et pour la loi sur la réglementation du travail. La proposition Bovier-Lapierre, qui punit de l'amende et de la prison les patrons trop peu sympathiques aux ouvriers syndiqués, votée déjà trois fois par la Chambre, sera fort probablement repoussée une fois de plus par le Sénat et il est à supposer que celui-ci en agira ainsi jusqu'à ce que les députés renoncent à la lutte. De même caractère et de même ténacité sera demain l'opposition aux lois sur les accidents, sur l'assurance obligatoire.

Chaque fois que des propositions de loi de cette nature arrivent devant le Sénat, elles y sont en butte d'une part aux attaques des juristes et des économistes, d'autre part à l'opposition moins bruyante mais plus opiniâtre encore de quelques industriels qui se posent en champions des intérêts de l'industrie.

Lois sociales.

Chambre  
de révision.

Si l'on veut juger sans aucun parti pris, les effets de l'influence qu'a exercée jusqu'aujourd'hui le Sénat, on sera amené à reconnaître que son intervention a été de la plus haute utilité pour l'œuvre législative. Assurément il a retardé durant des mois et des années la confection de certaines lois. Mais on ne peut lui reprocher d'avoir enrayé des lois urgentes, des lois dont l'adoption immédiate eut pu sauver d'un péril. Les lois qui ont été ajournées, portaient sur des objets nouveaux et sur des questions extrêmement délicates. En les faisant remettre sur le métier, le Sénat a permis de mieux creuser les difficultés. Et, en fait, il a donné à l'opinion publique le temps de manifester ses vues et sa volonté. Quelquefois la propagande a fait naître dans l'intervalle un mouvement qui n'existait pas auparavant, comme il est arrivé pour la loi sur le divorce. Dans d'autres cas, — ainsi quand il s'est agi de réorganiser le conseil municipal de Paris, — la loi a été enfouie dans les cartons pour n'en plus sortir et entretemps les passions politiques un moment surexcitées se sont peu à peu calmées et apaisées.

Influence  
préventive.

Le Sénat exerce avantageusement l'influence préventive de son esprit modérateur sur les décisions des députés. Le ministère Freycinet déposait en 1880 une demande d'annistie qui avait, comme toutes les propositions de ce genre, peu de chances d'être agréée par le Sénat. Pour ne point aboutir à un rejet le gouvernement se rallia à un amendement transactionnel. Le même ministère avait aussi l'intention de décentraliser l'administration municipale. Les groupes de gauche du Sénat manifestèrent leurs craintes et M. de Freycinet renonça

pour le moment à ses projets. Les exemples de cette influence préventive abondent : en 1883, elle fit encore obtenir au Président du Conseil, M. Ferry, le rejet d'une demande de révision des lois organiques de la république.

En revanche, il arrive aussi que la Chambre des députés force les tendances et exagère la portée d'un projet de loi dans l'espoir de forcer la main au Sénat et d'obtenir au moins une partie de ce qu'on lui demande. Plus fréquemment encore, la crainte de l'électeur, qui n'est pas toujours le commencement de la sagesse, empêche les élus du suffrage universel direct de résister, dès leur apparition, aux propositions ruineuses pour les finances de l'Etat ou destructives de la liberté individuelle (proposition de loi Bovier-Lapierre par exemple). La Chambre vote, confiante dans l'opposition et l'énergie des sénateurs. Le gouvernement se rend quelquefois complice de ces procédés qui sont peut-être habiles mais qui sont d'un emploi dangereux et qui pourraient à la longue user le crédit du Sénat. C'est ainsi que le projet de loi qui établissait, au préjudice des finances publiques, des *classes personnelles* pour les préfets et les sous-préfets, mollement défendu par le gouvernement, ne fut repoussé que grâce à la prudence du Sénat.

Dans tous ces cas le conflit n'est qu'apparent, mais il en est d'autres où il est réel. Et il ne faut pas craindre outre mesure ces dissidences, car on peut dire, sans paradoxe, que ce désaccord même protège les libertés civiles et politiques. C'est grâce à l'opposition du Sénat que les droits des minorités furent plus d'une fois protégés. Nulle part on ne trouva de plus ardents défenseurs du scrutin uninominal. La liberté de réunion, l'atténuation de la contrainte et de la laïcisation en matière d'enseigne-

Tendances  
libérales.

ment, l'adoucissement de la loi sur ou plutôt contre la presse, voilà autant de titres à la reconnaissance des hommes impartiaux. Ce n'est qu'à une majorité minime que le Sénat adopta la loi sur la magistrature, cette loi que M. Jules Simon appelait une « réforme pour faire sortir de la magistrature les magistrats qui n'ont pas l'opinion de la majorité ».

Protection  
douanière.

Partisan de la liberté, le Sénat n'est pas cependant libre-échangiste, tant s'en faut ! Il a toujours devancé la Chambre dans ses tendances protectionnistes et s'est empressé en 1880, en 1885 et en 1891, de lui accorder même un plus grand nombre de mesures restrictives du libre-échange qu'elle n'en demandait.

Transactions:

Les conflits entre les deux Chambres se sont jusqu'à présent heureusement terminés par des transactions. Des concessions réciproques ont mis fin aux interminables discussions que soulevaient la loi militaire, l'organisation du Sénat, la nomination des maires, le serment judiciaire, la loi municipale, le pari mutuel, etc.

Budgets.

Mais il reste une cause permanente de conflits qui loin d'être inhérente au principe de la dualité des Chambres, ne provient que d'une équivoque des lois constitutionnelles. Chaque année, avec le vote du budget, la question se pose à nouveau : le Sénat a-t-il le droit d'amendement en matière financière ? Placé dans l'alternative d'avoir à voter dans l'espace de deux ou trois jours un budget dont l'urgence est indéniable en présence des besoins du gouvernement, ou de le rejeter et d'amener ainsi une crise grave, le Sénat se voit contraint de céder, fort heureux s'il obtient une transaction qui reconnaît le principe de son droit et lui accorde en fait quelques satisfactions. Rarement le Sénat ose assumer la responsabilité impopulaire des douzièmes provisoires.

Il parvient néanmoins à se faire écouter dans les mesures qu'il préconise ; celles-ci sont souvent réalisées dans des budgets ultérieurs. De même qu'il a obtenu des réformes pour les frais de justice, de même probablement obtiendra-t-il certaines réformes pour les boissons et pour les contributions foncières.

Cet aperçu sur le rôle du Sénat ne serait pas complet, si nous ne signalions la part qu'il prend dans la composition des ministères. Les sénateurs-ministres ne sont pas nombreux : la plupart des portefeuilles vont aux députés. Mais le Sénat a l'honneur de fournir le plus souvent les chefs de cabinet. C'est dans le sein de cette assemblée que l'on trouve les anciens ministres et les hommes d'expérience qui sont le mieux à même de diriger le pouvoir. Les sénateurs représentent le conseil et la prudence, les députés l'action et la nouveauté. Mais la même cause qui a empêché jusqu'à ce jour les éléments modérés d'occuper dans le ministère une place prépondérante, a nécessairement dû restreindre la représentation numérique du Sénat dans les conseils du gouvernement. Les Présidents de la République française depuis 1877, tous désireux de concentration, ont appelé au gouvernement des hommes politiques appartenant à toutes les nuances de l'opinion républicaine ; ils se sont même adressés de préférence aux avancés. Au Sénat, les fractions du parti républicain ne sont pas nombreuses ; à la Chambre elles se multiplient à perte de vue. On comprend dès lors qu'un ministère qui est la reproduction et le reflet de cet état de choses, ne peut compter qu'un ou deux membres du Sénat, tandis qu'il en comptera au moins une dizaine de la Chambre.

Composition  
des ministères.

Gambetta forma son ministère exclusivement de députés, hormis un sénateur et hormis les ministres de la guerre et de la marine. Le cabinet Ferry, qui prit le pouvoir le 21 février 1883, était composé tout entier de membres de la Chambre des députés, sauf deux sénateurs et un homme politique étranger au Parlement. Le ministère Brisson (avril 1885) comprenait 3 sénateurs et un ministre de la marine pris en dehors des Chambres.

Le gouvernement s'appuie donc sur les deux Chambres, mais il représente principalement les tendances qui se font jour dans la Chambre des députés. Telle est la situation actuelle et il n'y a pas lieu de croire qu'elle se modifiera dans l'avenir. Même si un parti conservateur puissant venait à se former et si la majorité devait un jour passer de gauche à droite, encore le gouvernement continuerait-il à s'inspirer plutôt de la Chambre des députés que du Sénat. C'est là un des principes essentiels du régime parlementaire tel que nous le comprenons en Europe. Le Sénat n'est pas appelé à donner la direction au navire politique ; son rôle est tout autre ; il doit se borner à prévenir les écarts et à modérer l'allure trop pressée, trop précipitée de la Chambre des députés.

---

## CHAPITRE IV.

### TRAVAUX PARLEMENTAIRES.

Les sessions des deux Chambres sont simultanées. Elles commencent et finissent le même jour sinon à la même heure. Suivant l'usage les vacances se prennent vers la même époque. Les Chambres se réunissent de droit le second mardi de janvier. Alors commence la session ordinaire qui doit durer au moins cinq mois. Le Président de la République a le droit de convoquer une session extraordinaire; il peut ajourner les Chambres pour un mois sous la restriction de n'user de ce droit que deux fois au cours d'une même session. Il est obligé de convoquer les Chambres si la demande en est faite dans l'intervalle des sessions par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre. Les Chambres se réunissent aussi en vertu de la loi de 1878 sur l'état de siège, deux jours après la proclamation de l'état de siège; c'est là une mesure de précaution contre le retour des coups d'Etat.

Sessions.

Le bureau est élu chaque année pour la durée de la session ordinaire et des sessions extraordinaires qui auraient lieu avant la nouvelle session ordinaire. Il se compose d'un président, de quatre vice-présidents, de six secrétaires et de trois questeurs.

Bureau principal.

Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection. Il n'y a point de serment à prêter avant d'entrer en fonctions.

Le Sénat se partage en neuf bureaux, la Chambre en

Bureaux.

onze. Les trois premiers bureaux du Sénat comptent 34 membres, les six autres 33. Ils se renouvellent chaque mois par la voie du sort. La discussion terminée, et elle ne dure souvent que quelques instants, chaque bureau nomme dans son sein, un délégué, quelquefois plusieurs, et ces délégués forment une commission et portent le nom de commissaires.

Commissions.

Il arrive que la réunion des commissaires ne reflète pas exactement les courants d'opinion qui existent dans le Sénat au sujet d'une loi parce que, souvent, les délibérations dans les bureaux ont été trop sommaires pour être décisives.

Les sénateurs travaillent beaucoup dans les commissions. A la différence de ce qui a lieu à la Chambre des députés, au Sénat la commission sénatoriale du budget et la commission militaire sont nommées au commencement de l'année, et chargées d'étudier tous les projets de loi relatifs aux finances et à l'armée. Il est parfois aussi nommé des commissions extraordinaires, telle que la commission de 18 membres qui fut élue au mois de mars 1891 à l'effet de procéder à une enquête sur l'organisation algérienne.

Les commissions choisissent un président, un secrétaire et, à la fin de la discussion, un rapporteur. A la Chambre le rapporteur n'est pas nommé à la fin de la discussion et même au Sénat cette disposition n'est pas toujours observée. Les commissions ne sont pas dessaisies par le renouvellement triennal; les sénateurs non réélus sont remplacés par leurs successeurs.

Les rapports déposés au cours d'une session peuvent être repris à la session suivante. Après le renouvellement intégral de la Chambre des députés, le Sénat reste saisi

des projets sur lesquels un rapport a été déposé avant la disparition de l'ancienne législature. Il y a lieu de croire que cette jurisprudence sera encore élargie en faveur du maintien de toutes les affaires au rôle.

Les séances du Sénat sont publiques. A l'ouverture, un des secrétaires donne lecture du procès-verbal. Le Sénat siège d'habitude trois fois par semaine, tandis que la Chambre siège presque tous les jours. Les deux tiers des membres viennent aux séances. En décomptant ceux qui se trouvent dans les couloirs ou en dehors de la salle d'audience, il y a généralement un auditoire composé au moins d'une centaine de sénateurs. La durée effective des séances comme la durée des sessions sont plus restreintes au Sénat qu'à la Chambre.

Séances  
publiques.

Les orateurs parlent de la tribune à moins que le président ne les autorise à parler de leur place. La préoccupation d'un grand *decorum* autant que les nécessités d'acoustique ont fait maintenir cet ancien usage. Le président donne alternativement la parole aux partisans et aux adversaires de l'objet en discussion. Les ministres, les commissaires qu'un décret du Président de la République peut désigner pour assister les ministres dans la discussion d'un projet de loi déterminé, ainsi que les rapporteurs obtiennent la parole quand ils la réclament. Des membres du conseil d'Etat sont souvent chargés de la défense des projets de lois. Les propositions peuvent en tout état de cause être renvoyées à l'examen du Conseil d'Etat. Sauf les cas d'urgence, il y a sur chaque projet de loi deux délibérations, séparées par un intervalle de cinq jours au moins.

D'après le règlement, le vote peut avoir lieu :  
1° par assis et levé ;

Mode de  
votation.

2° au scrutin public.

Dans ce dernier cas le vote se fait à l'aide de bulletins blancs ou bleus suivant qu'ils représentent l'adoption ou le rejet, bulletins imprimés au nom de chaque votant. Si le résultat n'est pas certain à première vue, il y a lieu à un pointage. On compte les bulletins de chaque espèce en examinant avec soin si le même nom n'a pas été mis deux fois dans l'urne. Cela peut arriver très facilement puisqu'il est permis à des tiers de voter pour ceux qu'ils croient absents.

3° On vote encore au scrutin public à la tribune.

La minorité recourt d'ordinaire à ce mode de votation quand elle s'aperçoit que la majorité n'est pas en nombre. Les opposants s'abstiennent en masse et le *quorum*, nécessaire pour la validité du vote (151 membres présents), ne peut plus être atteint.

4° Au scrutin secret, à l'aide de boules blanches et noires.

Le mode le plus ordinaire et le plus simple de votation, bien qu'il ne soit pas prévu par le règlement, est celui à mains levées.

Valeur des discussions.

Les discussions du Sénat ont une valeur au moins égale à celle de la Chambre. On y parle moins pour se créer une popularité douteuse que pour obtenir dans les lois des améliorations pratiques et sérieuses. La délibération récente de la loi sur la médecine que la Chambre avait votée en une heure, nous en offre un exemple. Le Sénat mit à la discuter une quinzaine de jours, la reprenant avec soin, article par article.

Malheureusement, au Sénat, le nombre des grands orateurs tend plutôt à décroître qu'à augmenter. L'au-

ditore est cependant excellent. Attentif et calme, il permet de raisonner avec grande hauteur de vues et de gagner en concision ce que l'on perd à la Chambre en prolixité. Les membres cherchent à se former une opinion au moyen des arguments développés devant eux. Moins nombreuse que la Chambre, l'assemblée du Sénat se prête mieux à une discussion menée avec ordre et avec calme. C'est une règle psychologique des assemblées délibérantes que l'effort personnel ainsi que le sentiment de responsabilité d'un chacun est en raison inverse du nombre des assistants.

L'enceinte du Sénat ne voit que rarement les séances dramatiques dont la Chambre donne si souvent le spectacle. Cependant dans certaines circonstances les sénateurs ont cherché à frapper par leur éloquence l'opinion publique et à l'éclairer sur la situation financière et politique. Quand le mouvement boulangiste commença à se dessiner, M. Challemel-Lacour, à propos du budget de 1889 et dans un discours qui fit événement, reprocha à la République d'avoir fait fausse route en s'engageant dans la voie des persécutions religieuses.

L'histoire parlementaire du Sénat et celle de la Cham-  
bre sont souvent aussi dissemblables qu'il est possible  
de se l'imaginer. Tandis que la Chambre Haute discute  
avec une remarquable sérénité le Code rural, la loi  
successorale, les lois sur les récidivistes ou sur les sociétés  
de secours mutuels, les députés, turbulents et agités,  
abordent à la fois une multitude de questions de droit  
public et de droit privé, et ils le font avec une telle  
précipitation qu'ils se trouvent impuissants à les résoudre avec succès.

Les sénateurs usent rarement de leur faculté d'ini-

Projets et  
amendements.

tiative ; ils recourent davantage au droit d'amendement. Quelques lois néanmoins sont dues à des sénateurs et elles ne sont pas rangées parmi les moins bonnes, telle la loi Béranger sur la condamnation conditionnelle, appliquée journallement par les tribunaux correctionnels.

Une proposition de M. Marcel Barthe d'après laquelle les délits de presse devaient être déférés aux tribunaux correctionnels, fut rejetée par la Chambre. Récemment, M. Barthe a encore déposé une autre proposition, du reste assez mal accueillie par le Sénat lui-même, proposition dirigée également contre les excès de langage de certaine presse.

Commission mixte.

Lorsqu'un projet de loi voté par le Sénat lui revient modifié par la Chambre, le Sénat peut recourir à une commission mixte pour résoudre le conflit. Le règlement, qui en prévoit la nomination, a été appliqué dans diverses circonstances, entr'autres lors de la discussion de la loi militaire.

Publicité des travaux parlementaires

Les travaux parlementaires, débats et documents, sont publiés en annexes au *Journal Officiel*. Le compte-rendu sténographique y figure le lendemain de la séance ; les documents parlementaires paraissent avec beaucoup moins de régularité, souvent même à une date très postérieure au vote de la loi. Le *Journal Officiel* se vend 15 centimes le numéro, supplément compris, et quarante francs l'an. Les débats et les documents de chaque Chambre, publiés dans le même format que le *Journal Officiel* forment des fascicules séparés avec pagination différente, que l'on peut relier en quatre volumes distincts. Il en est fait une réimpression dans le format in-4° pour le compte des Chambres ; quelques volumes sont

mis à la disposition du public au prix de 15 fr. l'exemplaire.

Le compte-rendu in-extenso est délivré gratuitement aux journaux qui en font la demande. Il leur est même distribué un compte-rendu analytique spécial comportant au maximum trois colonnes de journal grand format. Enfin un compte-rendu sommaire, rédigé par le chef des secrétaires-rédacteurs est mis à la disposition de la presse.

Les pièces imprimées spécialement par ordre des Chambres le sont par un imprimeur sans caractère officiel, choisi par les questeurs à la suite d'une adjudication restreinte. On a reconnu qu'il y aurait des inconvénients à confier ce travail à l'imprimerie nationale ou au *Journal officiel* parce que ces administrations relèvent du pouvoir exécutif : il se pourrait dans les cas de conflit que l'autorité des Chambres fut anéantie par l'influence du gouvernement. L'imprimeur choisi par les questeurs prend la qualité d'imprimeur du Sénat ou d'imprimeur de la Chambre des députés, car l'autonomie des deux Chambres veut que chacune ait un imprimeur distinct. Cet imprimeur peut être quitté dès qu'il manque à ses engagements.

Il est déposé à la librairie Hachette cent exemplaires des projets les plus importants ; le prix de vente en est déterminé par les questeurs. En outre, on distribue tous les documents avec grande largesse à la presse, aux parlements étrangers, aux ambassades, aux chambres de commerce et aux syndicats.

L'organisation matérielle du Sénat et de la Chambre des députés est à peu près la même que celle des

Organisation  
matérielle.

Chambres belges. Les proportions de la salle des séances sont naturellement plus vastes pour les Chambres françaises. Chacune d'elles a aussi ses bureaux spéciaux de télégraphe et de téléphone.

Le Sénat et la Chambre des députés ont l'une et l'autre un certain nombre de fonctionnaires supérieurs, secrétaires généraux de la présidence et de la questure, trésorier, archiviste, bibliothécaire, chef de cabinet du président, etc. Une commission de sénateurs nommée pour la durée de l'exercice vérifie la comptabilité et apure les comptes.

Budget.

Les dépenses sont réglées par exercice comme le budget de l'Etat. Une Chambre ne discute pas la dotation de l'autre Chambre. La somme globale votée, le Sénat la répartit ensuite par simple résolution entre ses divers services. Le budget de l'exercice 1892, prévu à la somme de 4,600,000 francs a été réparti entre les articles suivants (résol. 29 déc. 1891.) :

Indemnité des sénateurs	fr. 2 700 000
» du Président	72 000
» des questeurs	27 000
Appointements des employés ordinaires	709 500
» » auxiliaires	32 900
Salaires des hommes à la journée	6 000
Appointements des employés des bureaux de poste et télégraphe	29 200
Achat de médicaments	5 500
Fournitures de bureau	30 000
Impressions diverses	223 000
Abonnements au <i>Journal officiel</i>	14 300
Chauffage	7 000
Éclairage	100 000

Habillement	25 000
Voitures	3 000
Entretien des bâtiments et jardins du Luxembourg	160 000
Travaux de grosses réparations	99 100
Entretien du mobilier	50 000
Bibliothèque	17 000
Dépenses diverses ou imprévues	103 000
Indemnités de logement	48 000
» » services	40 000
Médailles et insignes	1 500
Secours	8 000
Encouragement aux Beaux-Arts	6 000
Dépenses des commissions	15 000
Exercice clos	5 000

En 1890 il a été dépensé 4,500,442,06 fr.

Le compte de la buvette a donné en recettes	66 135,53
» » » en dépenses	53 752,02
D'où un excédent de recettes de	fr. 12 383,51

Le compte de la caisse de retraite des em- ployés a reçu	fr. 171 046,35
et dépensé	170 656,82
Excédent	fr. 389,53

D'après les lois constitutionnelles de 1875 le siège Lieu de réunion. des deux Chambres et de l'Assemblée Nationale était à Versailles. Cette mesure fut décidée afin de mettre le pouvoir législatif à l'abri d'un coup d'État. La Constitution fut révisée sur ce point en 1879 et l'on se trouve aujourd'hui sous l'empire de la loi suivante, promulguée le 22 juillet 1879.

Art. 1<sup>er</sup>. Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris.

Art. 2. Le palais du Luxembourg et le Palais Bourbon sont affectés : le premier au service du Sénat ; le second, à celui de la Chambre des députés.

Néanmoins chacune des deux Chambres demeure maîtresse de désigner dans la ville de Paris le palais qu'elle veut occuper.

Lorsque le Sénat siège comme cour de justice, il fixe lui-même le lieu de ses réunions.

Le Président du Sénat habite au palais du Luxembourg. Les bureaux et les commissions se réunissent et délibèrent au palais du Sénat, dans les locaux qui leur sont spécialement affectés. Les commissions peuvent exceptionnellement, pour leurs travaux préparatoires, se réunir dans les ministères.

Enfin la loi du 15 février 1872 est encore applicable.

Elle porte :

Si les Chambres législatives viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les Conseils généraux s'assembleront immédiatement de plein droit (art. 1<sup>er</sup>).

Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence (art. 3). Cette assemblée pourvoit au maintien de l'ordre, à l'administration générale du pays et à l'exercice des droits des Chambres législatives. Elle doit se dissoudre dès que les Chambres se seront reconstituées par la réunion de la majorité de leurs membres sur un point quelconque du territoire (art. 4 et 5).

---

## CONCLUSION.

---

Le Sénat est l'incarnation de la bourgeoisie. Sans Caractère de l'assemblée. aucune attache avec la noblesse, anticlérical obstiné, conservateur à tous égards, d'autant plus anti-socialiste que, s'il ne compte presque pas de nobles, il se compose en majeure partie de petits propriétaires, de manufacturiers, d'avocats, de hauts fonctionnaires de l'armée et de la magistrature.

La Chambre des députés réunit au contraire les chefs les plus en vue de la démocratie et quelques noms aristocratiques.

Le parti conservateur, hostile à l'ordre des choses établi, avait beaucoup compté sur le Sénat tel qu'il l'avait Appréciation 1<sup>o</sup> du parti conservateur. organisé en 1875. Il espérait y trouver une barrière contre les réformes trop radicales du parti républicain. Il s'imaginait créer une institution favorable à ses propres idées. Les événements l'ont cruellement trompé. Aujourd'hui les conservateurs français reprochent au Sénat de n'avoir arrêté aucune loi mauvaise. C'est évidemment aller au delà de la vérité. Le Sénat a joué souvent le rôle modérateur qui était dans sa mission, mais il ne l'a pas toujours rempli à la satisfaction soit des antirépublicains, soit des catholiques.

Les radicaux tombent dans l'erreur et l'exagération 2<sup>o</sup> du parti radical. contraires. Pour eux le Sénat n'est qu'un obstacle à toutes les réformes utiles. La lenteur de sa procédure et surtout son opposition aux projets des partis extrêmes

leur font souhaiter et réclamer sa suppression. Depuis 1889 toutefois leur animosité s'est calmée ; ils ont été obligés de reconnaître que le Sénat avait sauvé la République du Boulangisme et de la politique aventureuse qu'il dissimulait.

3<sup>o</sup>) du parti républicain.

Le parti républicain ou la gauche modérée comprend tout ce que la Chambre Haute apporte d'influence et de force à sa politique, mais il n'en formule pas moins diverses plaintes : il regrette que le Sénat ne soit pas davantage interventionniste en matière sociale ; il récri mine aussi contre le retard qu'apportent à la confection des lois les formalités des travaux parlementaires du Sénat. Quelques-uns même ne seraient pas éloignés de demander que les prérogatives du Sénat en matière financière et législative fussent réduites à un simple droit de consultation ou d'avis, et à un veto suspensif à l'égard des décisions de la Chambre populaire.

4<sup>o</sup>) Des théoriciens.

Les hommes d'administration ou d'étude, heureux de voir le Sénat enrayer les entraînements et les passions populaires, prennent hautement la défense de la haute assemblée et affirment la nécessité de son existence pour corriger les imperfections du suffrage universel.

Projets du conseil municipal de Paris.

Au moment où la révision de 1884 allait se faire, les élections municipales de Paris, avaient pour principale plate-forme la suppression du Sénat. Le conseil municipal de Paris formula alors, quoique la loi lui dénie le droit de s'occuper de politique, un programme très net de réforme sénatoriale : il désirait une assemblée unique sous la direction d'un comité de salut public dont il serait le maître.

Ces projets de révisions radicales ont eu leur heure.

Mais les manifestes électoraux continuent à agiter la question et à chaque instant des propositions réformistes sont déposées avec plus ou moins d'à-propos sur le bureau de la Chambre des députés.

Le 27 juin 1887, M. de Labordère déposa la proposition suivante : Propositions de  
révision.

« Les sénateurs sont élus à la majorité absolue des  
« votes par le suffrage universel direct. L'élection est  
« faite au scrutin de liste pour les départements de la  
« France. »

Le 4 juin 1888, c'est le général Boulanger, élu depuis plusieurs mois député du Nord, qui fait une apparition bruyante à la Chambre et à la tribune pour y lire un manifeste dans lequel il réclame la révision de la Constitution, la suppression du Sénat ou son élection par le suffrage universel, et l'introduction du referendum populaire.

Le 25 octobre 1888, le président du conseil lui-même, M. Floquet, dépose un projet de résolution tendant à la révision illimitée des lois constitutionnelles. Forcé de garder cette attitude par les promesses de son programme radical, il voulut en poursuivre la réalisation bien que les circonstances ne fussent pas favorables. La Chambre des députés répondit au ministère en ajournant la révision par 307 voix contre 218, et le Sénat s'empressa par 220 voix contre 18 de voter la proposition Renault dont les tendances étaient complètement opposées à celles du président du conseil.

A la Chambre nouvelle, au lendemain des élections de 1889, un député nouveau-venu, M. Maujan voulut débiter par un coup d'éclat, mais sa proposition de révision eut aussi peu de succès à gauche qu'à droite.

Les radicaux même la combattirent; l'urgence fut repoussée par 342 voix contre 114 et 115 abstentions.

Dans les premiers jours de novembre 1890, M. Hubbard vint à son tour avec une proposition révisionniste conçue en termes analogues à ceux de M. de Labordère. Le débat fut très court : un radical combattit l'urgence d'accord avec le président du conseil, M. de Freycinet; elle fut repoussée par 230 voix contre 190; 134 députés s'étaient abstenus.

Aux élections sénatoriales de 1891, le seul fait d'inscrire sur leur programme la suppression du Sénat entraîna l'échec des candidats avancés. Les radicaux qui furent élus, avaient dans leurs programmes gardé un silence prudent sur ce point.

Représentation  
proportionnelle.

L'introduction du principe de la représentation proportionnelle serait plus utile au Sénat qu'à la Chambre, où le scrutin uninominal permet déjà aux minorités d'être représentées. Elle est demandée sans succès par les partis d'opposition.

Et on peut conclure qu'en France la réforme des attributions du Sénat ou celle du mode de sa nomination sont aujourd'hui plus éloignées que jamais.

---

# PAYS-BAS.

## CHAPITRE PREMIER.

### ORIGINE DU MODE ACTUEL DE COMPOSITION DU SÉNAT.

Le premier exemple, dans l'ordre chronologique, que l'Europe nous ait fourni d'un Sénat élu à deux degrés, fut la Première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas. Il ne faut pas remonter aux réunions de délégués des Etats Provinciaux sous l'ancien régime, pour trouver dans le passé historique de la Hollande, l'origine du mode actuel de l'organisation du Sénat. La Constitution de 1848 n'a fait qu'adapter au choix des membres de la Chambre Haute ou Première Chambre le système suivi par le constituant de 1815 pour la nomination des membres de la Chambre basse ou Seconde Chambre des Etats Généraux. Loi fondamentale de 1815.

La Première Chambre, avant 1848, n'était qu'un corps purement consultatif, dont les séances n'étaient pas publiques; le peuple par conséquent n'en saisissait pas l'utilité et il ne faut pas s'étonner que son existence même ait été sérieusement menacée au moment de la révision de 1840.

Mais la grande réforme ne devait avoir lieu que Révision de 1840.

quelques années plus tard. Dès 1840 pourtant, le parti libéral, conduit par Thorbecke, avait travaillé à obtenir une représentation nationale plus sincère et ce par la diminution des pouvoirs de la Couronne.

Le minimum de révision auquel le gouvernement s'était résigné en 1840 ne suffisait pas à l'opinion publique : la nation voulait devenir maîtresse de ses destinées, de ses impôts, de ses finances. Répondant aux discours du trône en 1843, les Etats Généraux faisaient des vœux pour une nouvelle révision et en 1844 la Seconde Chambre la réclamait avec plus d'insistance encore.

Projet des neuf  
en 1844.

Cette même année 1844, neuf membres de la Chambre élaborèrent un projet de révision complète de la loi fondamentale. D'après ce projet la Seconde Chambre devait être élue directement par les citoyens payant le cens, tandis que les membres de la Première Chambre, nommés à vie par le Roi, seraient pris parmi les nobles, les fonctionnaires et les grands propriétaires.

Le nombre des sénateurs serait de vingt-cinq au moins sauf à ne pas dépasser la moitié du nombre des membres de la Seconde Chambre; de plus leurs fonctions devraient être gratuites et la publicité des audiences serait rétablie.

Les réformes proposées trouvèrent un défenseur en Thorbecke; c'était, à son avis, une anomalie que des collèges chargés d'une mission publique fussent investis en même temps d'un droit électoral. Il affirmait que l'on ne pouvait considérer, dans le droit public moderne, les délégués des provinces comme les représentants du peuple.

Malgré de longues discussions et des échanges répétés de rapports et de mémoires, on n'aboutit à aucun résultat; personne parmi les membres des Etats Géné-

raux n'osa prendre l'initiative d'une proposition formelle. C'était du Roi, croyait-on, que devaient partir les projets de révision.

Le vent révolutionnaire qui souffla en 1848 et ren-Réforme de 1848.  
versa le trône de France décida le gouvernement à renouveler enfin les traits essentiels du pacte conclu entre la nation hollandaise et son roi. Vingt-sept projets de loi expliquant et modifiant les diverses parties de la loi fondamentale furent déposés à la fois. Mais aucun d'eux ne touchait à l'organisation des États Généraux. L'opinion publique s'en plaignit et le Roi entra résolument dans la voie des concessions. Dans une communication adressée au président de la seconde Chambre, il promit de prendre l'initiative d'une révision absolument complète dès que l'opinion des députés lui serait mieux connue.

La Chambre se rendit aussitôt à l'invitation qui lui fut faite d'exposer ses vues. Le 16 mars, la commission de ses rapporteurs indiquait quinze points principaux sur lesquels devaient porter les réformes, se réservant de compléter ultérieurement ce plan de réorganisation.  
Rapport de la Commission des rapporteurs 16 mars.

« La grande majorité, lisons-nous dans les conclusions de ce rapport, de ceux qui croient qu'il faut établir les règles des élections dans la Constitution même, sont opposés à l'élection directe des membres de la Seconde Chambre, de ceux des États Provinciaux et des conseillers communaux. Quelques uns de ceux qui partageaient cette opinion générale, sans méconnaître les inconvénients de l'élection directe, croyaient qu'ils pouvaient être évités par une loi sur le cens des électeurs. La plupart des membres de la majorité ont pensé que l'élection devait se faire par des collègues électoraux délégués par ceux que la loi déclarerait électeurs. Ceux qui voulaient l'élection directe ont déclaré se rallier à l'avis de la majorité et consentir à l'élection indirecte. Enfin une fort grande majorité fut d'avis que les États Provinciaux ne pouvaient plus être des collègues électoraux. On fut à peu près unanime pour maintenir la Première Chambre, sauf à améliorer sa composition et à y introduire la publicité des débats. »

Commission  
officielle  
du 17 mars.

Le 17 mars 1848, le Roi, dès la réception du rapport nomma une commission chargée d'élaborer un projet de Constitution conforme aux vœux de la Chambre. Cette commission se composait de cinq membres. Quatre d'entre eux, Thorbecke, Luzac, Storm et de Kempnaer, avaient été au nombre des neuf qui avaient proposé la révision en 1844, comme aussi de ceux qui en 1840, au Parlement et au dehors, avaient insisté sur l'insuffisance de la révision projetée. Thorbecke, entr'autres, dans un ouvrage publié vers la même époque, avait vivement critiqué la Constitution de 1840. Le cinquième membre de la commission, Donker Curtius, avait de son côté, dans plusieurs écrits, revendiqué une large révision et préconisé l'élection directe, l'indissolubilité des Chambres, la nomination du président des Chambres par le Roi.

Nouveau  
ministère.

Le ministère, démissionnaire depuis le 16 mars, fut remplacé le 25 par un nouveau cabinet dont le comte Schimmelpenninck était le président et Donker Curtius le ministre de la justice. Le Président du Conseil, dans sa déclaration, prit comme modèle de la loi fondamentale nouvelle la Constitution anglaise, sauf les changements rendus nécessaires par la diversité des situations et du caractère national.

Rapport  
de la Commission  
des cinq.

La Commission du 17 mars adressa au Roi, le 11 avril, un projet complet de révision. Le rapport du 16 mars n'avait pas parlé de la nomination des membres de la Première Chambre ; la nouvelle Commission voulait les faire sortir de l'élection directe comme ceux de la Seconde Chambre, en exigeant toutefois pour les deux Chambres un cens électoral et en outre pour le Sénat un cens d'éligibilité.

« Nous sommes persuadés, disait la Commission, que pour  
« maintenir l'existence des Pays-Bas et de la monarchie constitu-  
« tionnelle, il faut accorder une plus grande part à l'action de la  
« bourgeoisie. Cela doit se faire aussi bien par l'extension de la  
« liberté individuelle que par une représentation sincère du pays.  
« Le rapport du 16 mars constatait l'opinion presque générale des  
« membres de la Seconde Chambre de créer des collèges électoraux  
« spéciaux pour les élections à deux degrés, afin de pouvoir donner  
« à tout le monde, quelle que soit sa fortune, le droit de vote comme  
« dans la Constitution française de 1791 et dans la nôtre de 1798.  
« C'est un leurre. L'électeur élu rompt le lien entre la masse des  
« votants et le député. Il est douteux que la représentation nationale  
« reflète le vrai sentiment de l'opinion publique. L'électeur s'aper-  
« çoit que la loi électorale se trompe ou le trompe. D'autre part, si  
« on veut faire désigner les électeurs par un vote, le cens électoral  
« n'a plus de raison d'être. Or, qu'est-ce qui offre le plus de garanties,  
« l'électeur élu ou l'électeur direct jouissant d'une certaine fortune,  
« signe de stabilité dans la société? »

Et plus loin le rapport disait :

« On ne peut abandonner la fixation du cens à la loi, sinon les  
« droits politiques des citoyens dépendraient d'une loi que chaque  
« année pourrait modifier. Nous proposons de mettre dans la Con-  
« stitution un maximum et un minimum. L'entrée des détenteurs de  
« grandes fortunes à la Première Chambre lui donnera le caractère  
« particulier sans lequel, élu par les mêmes électeurs que la Seconde,  
« elle ne serait qu'une division arbitraire de la représentation natio-  
« nale. Nous n'osons conseiller de prendre un système différent de la  
« Belgique. »

Chaque Chambre aurait le droit d'envoyer séparément des adresses au roi, et pourrait être dissoute par le roi. La Seconde Chambre serait investie du droit d'amendement; les séances de la Première Chambre seraient rendues publiques; de plus, le nombre des membres de la Première ne pourrait dépasser la moitié du nombre des membres de la Seconde.

Sur la demande de la Commission son projet fut publié dans le *Staatscourant* du 16 et du 17 avril 1848.

Le 11 mai, deux membres du cabinet Schimmelpenninck, en désaccord avec leurs collègues au sujet

de la révision, donnèrent leur démission; l'un d'eux, le président du Conseil signalait le projet comme un nouvel et dangereux essai, de donner à la royauté une base républicaine.

Projet du  
gouvernement.

Peu de jours après la Constitution du nouveau cabinet, un message royal (19 juin 1848) présenta aux Etats Généraux 12 projets de loi relatifs aux onze chapitres de la loi fondamentale et à des articles additionnels. Chaque projet était accompagné d'un mémoire explicatif.

Le gouvernement estimait que tous ceux qui avaient quelque intérêt au maintien de l'Etat et qui possédaient les capacités suffisantes pour faire un choix convenable et raisonné, devaient prendre part à l'élection : le cens fournirait ces garanties. Il se déclara partisan de l'élection directe, comme du mode le plus populaire et le plus moral; un intermédiaire ne peut-il trahir la volonté du mandant? Celui qui sait choisir un bon électeur sait tout aussi bien choisir un bon représentant. Quand il s'agit de ses propres affaires, le peuple discerne fort bien les plus capables. Ne voit-on pas en effet, les classes élevées elles-mêmes confier leurs intérêts personnels à ceux, avocats, ingénieurs ou autres, que l'opinion publique a distingués? L'élection à degrés avait surtout cet inconvénient de laisser le choix à une minorité. Enfin le suffrage direct devait être accordé sous peine de se retrouver immédiatement devant de nouvelles demandes de révision.

La nécessité d'une Première Chambre avait été contestée : le gouvernement s'en étonna. Avec une seule Chambre, directement élue par le peuple, il serait impossible de gouverner! La Première Chambre est indispensable, quand ce ne serait que pour faire la part à la réflexion et empêcher qu'on ne renverse les gouverne-

ments dans un instant de passion. Elle serait utile aussi pour faire justice des amendements que la Seconde Chambre essaierait d'apporter aux projets de loi malgré l'opposition du gouvernement.

Cette heureuse influence un Sénat ne pourrait l'exercer que s'il était élu parmi ceux qui ont le plus d'intérêt à l'ordre et au crédit de l'Etat, à moins qu'il ne formât un corps permanent de membres héréditaires. Nommé par le roi, il ne représenterait pas la nation, ainsi que le veut la loi fondamentale. Elu par les Etats Provinciaux, il serait l'oppression par une minorité de la majorité représentée dans la Seconde Chambre. L'hérédité était impossible en Hollande par suite de la division des héritages, de l'échange des richesses, de la petite étendue du territoire proportionnellement à la densité de la population. Il ne restait donc qu'à soumettre la Première Chambre au même mode d'élection que la Seconde. Mais comme elle devait avoir plus de stabilité, et représenter davantage la propriété, on donnerait au mandat une durée de neuf ans et on stipulerait un cens élevé d'éligibilité. Il n'était pas possible de joindre aux censitaires d'autres catégories d'éligibles : ce système eût manqué de bases certaines. Les Chambres des Pairs ont entravé des réformes utiles; elles n'ont empêché aucune révolution. Imitons plutôt la Belgique.

Telles étaient en résumé les propositions ministérielles au sujet de la Première Chambre.

Le rapport provisoire du 13 juillet nous apprend l'accueil qu'elles reçurent dans les sections. Le désaccord était manifeste sur le point capital de l'organisation des Etats Généraux. Presque tout le monde s'était déclaré opposé au projet du gouvernement. Un grand nombre

Rapport  
provisoire.

de membres désiraient pour la Première Chambre la création de collèges électoraux spéciaux ; ils croyaient que c'était le seul moyen d'assurer l'élection d'hommes indépendants et capables, formant l'élite de la nation. Pour la Seconde Chambre, la majorité semblait décider à accepter l'élection directe, moins par conviction que par nécessité. En tout cas elle était d'avis qu'un contrepoids était nécessaire aux dangers qu'une réforme si radicale ferait courir à l'Etat. C'est pour ce motif que la Première Chambre devait être d'autant plus forte, d'autant plus apte à prévenir tout excès, à mettre une borne aux passions déchainées, à protéger la couronne et à garantir en même temps la nation contre tout empiètement royal. Or le projet du gouvernement ne remplissait pas ces conditions, d'ailleurs difficiles à réunir. L'expérience n'avait point encore fourni d'exemples concluants. En France pas plus que la Chambre des Pairs, la Chambre des députés élue au suffrage direct n'a jamais empêché de révolution. A l'une comme à l'autre, on a pu reprocher de n'être point la représentation fidèle de la nation.

Les membres des sections ne s'entendaient pas sur le système qui devait être préféré. La majorité inclinait à laisser au Roi le choix des sénateurs à condition que ce choix se fit parmi certaines catégories d'éligibles déterminées d'après les capacités, l'influence sociale, l'indépendance et l'intérêt présumé à la chose publique. Ces sénateurs seraient naturellement nommés à vie, sans limitation de nombre et sans être soumis à dissolution.

D'autres pensaient au contraire qu'une Chambre composée de la sorte manquerait d'autorité. Une des principales objections contre le système du gouvernement était qu'une Première Chambre n'est réellement utile et

efficace que si elle a une origine différente de la Seconde. Aussi quelques membres déclarèrent-ils que puisqu'on ne pouvait espérer un Sénat nommé par le Roi, ils préféreraient le faire émaner d'un corps électoral spécial.

Le gouvernement répondit à l'attitude des Chambres par des concessions. Il constata que la majorité voulait l'élection directe pour la Seconde Chambre, et qu'elle était également d'accord sur le rôle que devait jouer la Première Chambre. Mais il craignait que s'il faisait entrer les fonctionnaires à la Chambre, ils n'y vinssent à un âge trop avancé, où ils ne comprendraient plus les besoins de l'époque actuelle. Sans tenir outre mesure à son système, il prétendait uniquement avoir cherché une solution avec la plus stricte impartialité. L'aristocratie de l'argent a ses inconvénients, il est vrai, mais les autres systèmes en ont bien davantage. Quant à l'expérience tentée ailleurs et dont le gouvernement avait parlé, l'utilité d'un sénat consiste plutôt à faire le bien qu'à prévenir le mal. Pour distinguer les deux Chambres dans leur nature et dans leur origine, le gouvernement proposa de les faire élire par les États Provinciaux, parmi les contribuables les plus imposés.

Réponse  
du  
gouvernement.

La réponse du gouvernement et les amendements Rapport général. qu'il présentait furent examinés en sections et le rapport général fut déposé le 8 août. Tout en reconnaissant que les nouvelles propositions étaient plus acceptables, la plupart des membres demandaient que d'autres catégories d'éligibles fussent ajoutées aux plus imposés. Les États Provinciaux sauraient bien choisir, en ce qui concerne l'âge, les candidats qui conviendraient. Mais d'autres membres s'obstinaient néanmoins à vouloir des sénateurs nommés par le Roi, en nombre illimité, à vie

et irrévocables et ils menaçaient en cas de refus de rejeter tout système d'élection directe. Enfin quelques uns des membres prévoyaient que par le système du gouvernement les États Provinciaux seraient malencontreusement privés de leur caractère de corps administratifs et que les électeurs provinciaux négligeraient par conséquent les considérations d'intérêt provincial. En outre ce mode d'élection rendrait fort difficile l'appel direct au peuple par la dissolution.

Le même jour, le gouvernement déposa quelques nouveaux amendements, dont l'un donnait à la Seconde Chambre le droit d'enquête. Les sections se réunirent une troisième fois et déposèrent le 14 août un nouveau rapport général. La question des États Généraux restait la grosse difficulté.

On était presque unanime à trouver trop restreint le choix des États Provinciaux. S'il n'était pas possible d'établir des catégories d'éligibles, au moins fallait-il augmenter le nombre des contribuables les plus imposés, en prendre un sur 2500 habitants par exemple au lieu d'un sur 4000 ou 5000. Le gouvernement fit une dernière concession, et se rallia au chiffre de 3000.

Le 16 août commença la discussion publique à la Seconde Chambre. Les projets révisionnistes, adoptés par les députés, passèrent à la Première Chambre. Par exception il fut décidé que la délibération serait rendue publique. De part et d'autre, les mêmes arguments déjà employés par l'autre Chambre furent repris. Au sein de la première section le désaccord fut si grand qu'on parla de maintenir le *statu quo*. D'après quelques uns la nomination devait être laissée au Roi, sauf à lui permettre de révoquer, de l'avis conforme de la Chambre elle-

même, ceux que l'âge avait affligé d'une incapacité de corps ou d'esprit de nature à entraver leurs fonctions. Puis l'on prévoyait que pour certaines provinces tous les éligibles seraient concentrés dans une ou deux grandes villes.

Au cours de la discussion générale, l'un des orateurs, M. Van Rappard s'exprima ainsi :

« Si je trouvais dans les projets, vu les circonstances, des élections directes pour la Seconde Chambre, avec le droit pour le roi de les dissoudre, je donnerais encore un vote approbatif à condition de trouver une garantie pour la Couronne dans une Chambre insoluble dont les membres soient nommés à vie par le Roi. Mais je ne veux pas une Chambre dont les plus notables soient exclus, dont le cercle d'action soit restreint et qui ne semble là que pour faire naître des conflits. Le Hollandais aime l'argent, mais pas au point de n'estimer que ceux qui possèdent de vastes domaines. »

Adoptés par les deux Chambres, les projets furent Chambre double. soumis, en vertu de la loi fondamentale, à la Seconde Chambre siégeant en nombre double de députés.

Le rapport déposé devant cette assemblée le 27 septembre, constatait que certains membres des sections avaient combattu le maintien d'une Première Chambre et, que pour motif de leur hostilité, ils alléguaient qu'elle était un rouage embarrassant et coûteux, dans un petit pays où tout devait, d'après eux, se passer simplement. L'expérience d'ailleurs n'avait pas révélé son utilité. Enfin il n'y avait pas dans le pays les éléments indispensables à la constitution d'une Première Chambre telle qu'on la préconisait. La réponse du gouvernement réfutant ces objections, montra qu'une Chambre unique, délibérant publiquement, consciente de sa toute puissance, pourrait annihiler les pouvoirs exécutif et judiciaire. Il suffisait de jeter un coup d'œil sur la liste des mille citoyens les plus imposés pour s'assurer que l'on avait

un choix très étendu parmi des hommes influents non seulement par la fortune, mais par le patriotisme et les capacités.

**Promulgation.** Finalement la révision fut adoptée et promulguée solennellement le 3 novembre 1848.

**Résumé.** La conclusion qui se dégage de ces trop longues considérations, est que l'existence d'une Première Chambre ne fut jamais sérieusement menacée. Les difficultés ne se présentèrent qu'à propos du recrutement et de la composition intimement connexes des deux Chambres. Le gouvernement désirait l'élection directe des membres des Etats Généraux. La Seconde Chambre considérait ce mode de suffrage comme un saut dans les ténèbres et voulait en préserver au moins la Première Chambre. Ce même esprit de prudence — que je n'entreprends pas de juger — fit introduire pour le Sénat une condition d'éligibilité essentiellement conservatrice : la propriété foncière.

On sait la transaction qui intervint entre le gouvernement et les Chambres. L'élection directe écartée, cette transaction devint la condition *sine qua non* d'une solution. Les éléments manquaient en Hollande pour la création d'une pairie; et la nomination des sénateurs par le roi n'eût fait que maintenir un collège purement consultatif.

Admise comme une sorte de pis-aller en 1848, cette organisation est encore debout aujourd'hui. La révision constitutionnelle de 1887 ne l'a guère modifiée que dans le détail. Elle l'a maintenue dans les grandes lignes, sinon comme une barrière de protection pour le trône, du moins comme préservation du rôle salulaire de la Pre-

mière Chambre dans la confection des lois et dans la politique générale ou enfin même simplement par crainte des innovations.

Les quelques modifications que la loi fondamentale du 15 novembre 1887 a apportées à la Première Chambre seront indiquées à leur place dans la suite de cette étude. Nous devons au contraire insister sur la Réforme de 1848 à laquelle le régime actuel doit son origine.

---

## CHAPITRE II.

### COMPOSITION DE LA PREMIÈRE CHAMBRE.

Pour pouvoir être élu membre de la Première Chambre, il faut

Age.

1° être âgé d'au moins trente ans révolus.

La condition d'âge exigée pour la Première et pour la Seconde Chambre est la même. L'âge effectif de ceux qui siègent à la Première Chambre est en réalité supérieur. Il est pour la plupart de quarante à soixante ans.

Autres conditions

2° être de sexe mâle et de nationalité hollandaise.

3° ne pas avoir perdu par jugement la disposition ou l'administration de ses biens, ni être destitué de l'éligibilité.

4° appartenir aux plus imposés pour l'ensemble des contributions directes du Royaume soit dans la province où l'on est élu, soit dans une autre, ou occuper ou avoir occupé une ou plusieurs hautes et importantes fonctions publiques indiquées par la loi.

Catégories d'éligibles.

Ces fonctions, énumérées d'abord à titre provisoire par l'arrêté royal du 14 février 1888, l'ont été définitivement par la loi du 12 août 1890. (*Staatsblad* n° 58). Il suffit d'être ou avoir été :

- a) Membre des Etats Généraux,
- b) Conseiller d'Etat,

- c) Membre de la Cour des Comptes,
- d) Directeur du cabinet du Roi,
- e) Ministre ou diplomate,
- f) Magistrat près la Cour Suprême, près la Haute Cour militaire ou près une des cours d'appel,
- g) Gouverneur de province,
- h) Membre des Etats Députés (députation permanente) durant sept ans,
- i) Bourgmestre d'une commune de plus de vingt mille habitants,
- j) Curateur ou professeur d'une des trois universités de l'Etat ou de l'Université communale d'Amsterdam,
- k) Officier supérieur des armées de terre et de mer,
- l) Président du Collège des Monnaies, du Collège des Pêcheries, du Conseil de surveillance des chemins de fer,
- m) Fonctionnaire supérieur de la marine et du waterstaat,
- n) Président de la Chambre de Commerce et des Fabriques d'une commune de plus de 20,000 habitants,
- o) Haut fonctionnaire des Indes.

On était d'accord, dans la discussion de l'article 90 <sup>Liste d'éligibles.</sup> de la loi fondamentale de 1887 pour élargir le choix des Etats Provinciaux. Quelques uns proposaient d'abolir toute limite. Ils obtinrent, avec l'addition des catégories d'éligibles, un abaissement du cens. La liste des éligibles composée des contribuables les plus imposés comprend depuis 1887 un habitant sur 1500 au lieu de 3000.

A un cens unique pour tout le pays, on a préféré un cens variant d'après les provinces. Ces différences n'ont d'autre but que de rétablir l'équilibre en donnant aux Etats de chaque province, même de la plus pauvre, une égale latitude dans le choix de ses sénateurs.

On jugera des effets pratiques de cette disposition par le tableau suivant. (1)

Désignation des Provinces	Date de la publication des dernières listes au <i>Staatscourant</i>	Cens payé par l'éligible imposé	
		le plus haut	le plus bas
Groningue	13 mai 1892	9091,92 florins	455,82 fl.
Overijssel	12 mai "	7002,05 <sup>s</sup> "	294,72 "
Hollande Méridionale	5 " "	6411,79 <sup>s</sup> "	558,97 "
" Septentrionale	11 " "	6414,65 "	528,89 "
Frise	12 " "	6018,57 "	416,90 "
Utrecht	6 " "	6506,30 <sup>s</sup> "	552,04 "
Gueldre	2 " "	5022,28 "	381,31 <sup>s</sup> "
Brabant Septentrional	9 " "	2793,37 <sup>s</sup> "	295,87 <sup>s</sup> "
Zélande	13 " "	2205,74 "	395,05 "
Limbourg	30 avril "	2590,78 "	270,37 "
Drenthe	12 mai "	1421,66 <sup>s</sup> "	191,34 <sup>s</sup> "

Confection des listes.

Sauf pour les catégories d'éligibles à raison de leurs fonctions, il ne suffit pas de remplir les conditions d'âge, de capacité et de cens. Il faut en outre avoir été inscrit sur la liste officielle des éligibles que publient chaque année les Etats Députés (*art. 72 et suivants de la loi électorale du 4 juillet 1850*). Cette liste ne contient que les éligibles du chef de leurs contributions directes, impôts foncier et personnel, patente.

Avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, les personnes intéressées sont invitées par les Etats Députés à faire savoir s'ils sont imposés hors de la province et à fournir les preuves de leur allégation. Les receveurs des contributions doivent renseigner les Etats Députés sur le montant des impositions payées séparément par chaque contribuable.

---

(1) Dans ce cens d'éligibilité on fait entrer tous les impôts, tant en additionnel qu'en principal, payés personnellement, et l'on y ajoute le cas échéant, ceux payés par la femme ou par les enfants mineurs.

La liste des plus imposés, à raison d'un sur quinze cents habitants, est arrêtée et publiée par les Etats Députés au commencement du mois de mai, et insérée dans un journal de la province et dans le journal officiel : le *Staatscourant*. Elle indique les noms et prénoms des éligibles, le lieu et la date de leur naissance, la date de leur naturalisation s'il y a lieu, le montant respectif de chaque contribution et le lieu de l'imposition. Alors commence le travail de la révision des listes.

Tout Néerlandais, qui n'a pas perdu par décision judiciaire la disposition ou l'administration de ses biens ou qui n'est point destitué du droit d'éligibilité, a la faculté de faire valoir des réclamations contre les omissions et les inscriptions erronnées. Les réclamations sont de la compétence des Etats Députés; dans le délai de huit jours on peut se pourvoir en appel devant le tribunal d'arrondissement contre toute décision rendue. Les listes définitives sont publiées le 8 juin. Elles restent en vigueur jusqu'au 8 juin de l'année suivante. C'est sur la liste de leur province et sur celles des autres provinces du royaume que les Etats Provinciaux peuvent choisir leurs députés aux Etats Généraux.

Révision des  
listes.

Une grande opposition avait surgi en 1887, contre deux amendements, l'un de M. de Beaufort, supprimant le cens d'éligibilité, l'autre de M. Mackay, un des chefs du parti anti-révolutionnaire, proposant de laisser à l'élection directe le choix entre les plus imposés. Les arguments invoqués pour et contre ces propositions étaient empruntés à la politique plutôt qu'à la théorie; on leur était favorable ou opposé suivant que l'on partageait ou que l'on combattait le système libéral de gouvernement pour lequel le corps électoral actuel et les éligibles séna-

Amendements  
proposés en 1887.

toriaux manifestaient des préférences marquées. Au point de vue doctrinal les auteurs du premier amendement déclaraient qu'il fallait se contenter des garanties qu'offrait la composition du corps électoral, tandis que les auteurs du second soutenaient qu'il y avait lieu de placer la sauvegarde de la société dans le principe du cens.

Systemes  
proposés.

On n'a pas songé un instant, en 1887, à attribuer la nomination des membres de la Première Chambre au Roi, qui en ce moment était hors d'état de gouverner. Personne ne voulait ni augmenter ni réduire les pouvoirs de la Couronne : celle-ci était hors de cause. Mais on a, sans discussion, conservé au Roi le droit de nommer les présidents des Chambres (1)

La majorité voulait seulement enlever à la Première Chambre son caractère ploutocratique, afin d'en faire un contrepoids efficace à la démocratie en la rendant apte à arrêter les empiètements et les abus de la Chambre populaire. Dans ce but elle ajouta aux éligibles capacitaires plusieurs catégories de hauts fonctionnaires dont la situation élevée était une garantie de science et de talent. Ce fut le résultat d'une transaction entre le Parlement et le ministère. Cette disposition constitutionnelle rencontra même au cours des débats une opposition d'autant plus vive que, dans le projet primitif le gouvernement n'admettait que ceux qui s'étaient

---

(1) D'autres propositions ne sont pas même arrivées à la discussion publique. L'une de MM. de Geer et Lohman demandait la nomination des sénateurs par tous les électeurs de la province d'après le système de la représentation proportionnelle ; une autre visait un corps électoral composé des conseillers provinciaux et communaux ; une troisième tendait à l'élection des sénateurs par des délégués choisis spécialement à cet effet par les électeurs.

acquittés de leurs fonctions « avec honneur ». Ces mots paraissaient, aux yeux de quelques uns, ne comprendre que les fonctions conférées par le Roi, et exclure celles auxquelles on arrivait par l'élection directe ou indirecte du peuple. Le gouvernement protesta contre cette interprétation qui dénaturait sa pensée et retira le membre de phrase incriminé.

Les Etats Provinciaux peuvent donc aujourd'hui <sup>Représentation.  
des intérêts</sup> appeler au Sénat les représentants des principaux intérêts du pays. Néanmoins toutes les autorités sociales n'ont point encore accès à la Première Chambre. Un amendement de M. Schaepman, repoussé et repris après lui sans plus de succès par M. de Savornin-Lohman, proposait d'admettre non seulement ceux qui remplissent les hautes fonctions publiques, mais, en supprimant l'épithète « publiques », d'ouvrir les portes du Sénat à ceux qui occupent d'importantes situations privées, par exemple dans la hiérarchie ecclésiastique. Il est vrai qu'il eût été moins facile de déterminer exactement et nominativement ces fonctions particulières. C'était là une question de fait à trancher par le législateur. Heureusement la Constitution a été appliquée d'une façon très large, puisque l'on a même rangé parmi les fonctions publiques donnant droit d'éligibilité au Sénat la présidence des Chambres de Commerce, du conseil de surveillance des Chemins de fer, etc., et qu'on pourra bientôt ajouter aux éligibles les membres des Chambres de travail que des propositions de loi actuellement en discussion ont pour but de créer.

En principe, les élections sénatoriales ont lieu tous les trois ans. Il est pourvu aux vacances exceptionnelles

Epoque des  
élections.

dans les trente jours et, à la suite d'une dissolution, dans les quarante jours. Si l'élu n'a pas déclaré dans le délai de trois semaines qu'il acceptait sa nomination, il est réputé démissionnaire et remplacé dans les quinze jours.

Le Sénat se renouvelle par tiers tandis que la Seconde Chambre est renouvelée intégralement tous les quatre ans. Le sort détermine l'époque de sortie de chaque membre après une dissolution, à moins que la Chambre ne détermine elle-même les séries. L'ordre de sortie commence à produire son effet deux années après le troisième mardi de septembre qui suit d'ordinaire la date légale de l'ouverture de la session. Pour les sièges qui deviennent vacants au mois de septembre, l'élection est fixée au deuxième mardi de juillet. Voici l'ordre des trois séries de renouvellement partiel du Sénat établi par la loi électorale de 1850, art. 113, modifié par l'article VII additionnel de la loi fondamentale :

	1 <sup>er</sup> tiers.	2 <sup>d</sup> tiers.	3 <sup>e</sup> tiers.
Brabant Septentrional	2	2	2
Gueldre	2	2	2
Hollande Méridionale	4	3	3
Hollande Septentrionale	3	3	3
Zélande	0	1	1
Utrecht	1	1	0
Frise	1	1	2
Over-Yssel	1	1	1
Groningue	1	1	1
Drenthe	1	1	0
Limbourg	1	1	1
	<hr/> 17	<hr/> 17	<hr/> 16

Celui qui est élu en remplacement d'un autre, achève le mandat de son prédécesseur.

Lorsque les Etats Généraux sont appelés à siéger en nombre double, c'est-à-dire à 300 membres au lieu de 150, le décret de convocation indique en même temps le jour de l'élection de ceux qui viendront doubler le nombre des membres. Cette élection se fait de la même manière que pour les députés ordinaires.

Quand il y a lieu de procéder à l'élection d'un ou de Majorité requise. plusieurs sénateurs, les Etats Provinciaux procèdent de la façon suivante. Si un premier scrutin ne donne pas de résultats, on passe à un second vote. Après ces deux épreuves il y a lieu, si personne n'a réuni la majorité absolue des voix, à un ballottage entre ceux qui ont obtenu le plus de voix. Ce n'est qu'au quatrième tour de scrutin qu'il suffit de la pluralité des voix. (V. Bosch-Kemper, p. 466.) Dans la pratique, il n'y a lieu qu'à un seul scrutin, parce que habituellement les conseillers se sont concertés au préalable : les candidats sont désignés d'avance sans toutefois qu'il y ait un mot d'ordre donné officiellement par les associations politiques ou les meetings. Là où il y a plusieurs membres à élire à la fois, l'élection se fait au scrutin de liste : on porte simultanément sur son bulletin de vote autant de noms qu'il y a de sénateurs à choisir. Il en est de même pour la désignation des membres des Etats Provinciaux.

Le mandat n'est plus obligatoire comme sous la Démission Constitution de 1798. La loi fondamentale exigeait qu'on obtint sa démission du Roi. D'après la Constitution actuelle les élus ne sont pas tenus d'accepter

ou de garder leur mandat. Ils peuvent toujours et en tout temps envoyer leur démission au Président de la Chambre ou, dans les intervalles des sessions, au ministre de l'intérieur. (L. fond., 95. Règl. du Sénat, 72.)

Perte de l'éligibilité.

Lorsqu'un sénateur ne paye plus le cens ou qu'il perd une des autres conditions d'éligibilité, il cesse de plein droit de faire partie de la Chambre. En fait pourtant, il règne une grande tolérance, notamment si l'époque du renouvellement est prochaine. Depuis la loi du 12 août 1890 on perd encore la qualité de sénateur dès que l'on cesse de payer le cens, mais on est immédiatement rééligible par le seul fait que l'on a appartenu aux Etats Généraux.

Nombre des électeurs.

Tandis que le corps électoral de la Seconde Chambre compte depuis la Réforme de 1887, 290,000 électeurs sur 4.529,398 habitants, le nombre de ceux qui sont électeurs directs pour le Sénat ne s'élève qu'à 585.

Nombre des membres.

A la suite d'assez longues discussions le nombre et la répartition des sièges sénatoriaux furent modifiés en 1887. L'ancienne Constitution composait la Première Chambre de 39 membres, de sorte que, quand vingt de ses membres étaient réunis elle pouvait valablement délibérer. Deux raisons justifiaient un changement. Il convenait de rétablir la proportion entre la population et le nombre des sénateurs; il fallait aussi, puisqu'on élevait à cent le nombre des députés de la Seconde Chambre, veiller à ce que le Sénat reçut un accroissement correspondant; car dans les séances plénières qui réunissent les deux Chambres des Etats Généraux chacune d'elles devait conserver sa part d'influence.

Voici quelle est la composition actuelle de la Première Chambre, comparativement à celle de la Seconde Chambre et comparativement à la population :

DÉSIGNATION DES PROVINCES	POPULATION AU 31 DÉCEMBRE 1889	Nombre des mem- bres de la Pre- mière Chambre	Nombre des mem- bres de la Se- conde Chambre	Nombre des conseillers provinciaux
Hollande méridionale	949,641	10	20	80
Hollande septentrionale	829,489	9	18	72
Brabant septentrional	509,628	6	11	64
Gueldre	512,202	6	11	62
Frise	335,558	4	7	50
Over-Yssel	297,453	3	7	47
Groningue	272,786	3	6	45
Limbourg	257,144	3	6	45
Utrecht	224,001	2	5	41
Zélande	200,792	2	5	42
Drenthe	130,704	2	4	35
Total		50	100	585

La base de la proportion réside dans la division du chiffre total de la population du royaume en 1887 par 50. On aboutit ainsi à la nomination d'un sénateur par groupe de 86,720 habitants. Les fractions inférieures à la moitié de ce chiffre sont négligées; aux fractions supérieures on attribue un sénateur de plus.

L'augmentation ou la diminution de la popula-  
Modifications.
tion des provinces ne donnent pas au législateur ordinaire le droit de modifier la répartition des sièges sénatoriaux. Il en est tout autrement pour les circonscriptions électorales de la Seconde Chambre. La Constitution a prévu que des causes graves pourraient nécessiter une répartition nouvelle; et elle a permis au législateur ordinaire d'y pourvoir. Citons, parmi ces causes, la réunion ou la subdivision des provinces, ou quelque modification importante de leurs frontières, ainsi que la formation de

nouvelles provinces. En fixant dans la Constitution le chiffre des membres des Etats Généraux, le législateur a eu surtout pour but de prévenir les lois de parti, par lesquelles on modifierait arbitrairement le nombre des représentants. Mais, en abandonnant au législateur la composition des districts et la fixation de leurs limites, le constituant semble avoir lui-même affaibli ces sages précautions.

*Colonies.*

On a vu, par le tableau ci-dessus, que parmi les cent et cinquante membres des Etats Généraux les colonies ne sont pas représentées, du moins officiellement. Mais la lacune s'explique par la situation particulière des colonies. Et il faut reconnaître que les deux Chambres acceptent de nombreux membres particulièrement experts en matière coloniale.

*Durée  
du mandat.*

La durée du mandat des membres de la Première Chambre est de neuf ans (art. 91 de la loi fondamentale). Telle avait été la proposition du gouvernement tandis que la Commission demandait une égale durée de quatre ans pour le mandat des membres des deux Chambres. La durée actuelle peut être abrégée soit par la dissolution, soit par la démission, soit par la perte de l'éligibilité et le décès. Le Roi a le droit de dissoudre les Etats Généraux, mais non de les ajourner. En cas de dissolution, la session des nouvelles Chambres s'ouvrira dans le délai de deux mois. Avant 1848 le droit de dissolution n'existait pas : il ne pouvait être question de dissoudre une Chambre dont les membres étaient nommés à vie.

L'amendement Vanderborch proposait de réduire la durée du mandat à six ans, en même temps qu'il précé-

nisait le renouvellement intégral. Le gouvernement s'y opposa, invoquant la nécessité de donner aux Etats Généraux une réelle stabilité. Une forte majorité repoussa l'amendement.

Le mandat des élus ne commence, à proprement parler, à sortir ses effets que du jour de la prestation du serment ou de la promesse faite par ceux à qui leur religion interdit de prêter serment. Ce serment ou cette promesse sont doubles : promesse ou serment de fidélité à la loi fondamentale ; promesse ou serment de correction politique affirmant que, pour être élu, l'on n'a fait ni dons, ni promesses, directement ni indirectement, et qu'on n'en fera point à l'avenir. Ce serment, assure-t-on, a dans la réalité une grande influence préventive

Serments politiques.

A l'expiration de leur mandat, les membres sont immédiatement rééligibles (l. fond. 91) et en fait ils sont presque toujours réélus : une fois entré à la Première Chambre, il est rare que l'on en sorte. Il en est tout autrement à la Seconde Chambre où l'élection dépend d'un corps électoral beaucoup plus variable dans ses appréciations et dans ses influences.

Réélections.

Les causes d'incompatibilité sont communes aux deux Chambres : elles sont fixées dans la loi fondamentale. Toutes les fonctions dont la Constitution n'a pas interdit expressément le cumul, peuvent être exercées par les députés et par les sénateurs. Mais le législateur a conservé le droit de régler les conséquences pratiques du cumul du mandat parlementaire avec les fonctions salariées par l'Etat (art. 96 § 2), ce, par exemple, pour les formalités et la durée des congés à accorder. C'est la confusion complète entre l'incompatibilité constitutionnelle et l'incompatibilité légale.

Incompatibilité constitutionnelle.

Le constituant s'est cru à même de tout prévoir ; mais la pratique a promptement révélé son erreur : il existe d'autres fonctions que celles qu'il a prévues et, de plus, il peut en être créées qu'il est matériellement impossible de remplir quand on siège aux États Généraux. Dans ces hypothèses nouvelles le législateur hollandais est d'autant plus embarrassé qu'il a les mains liées et qu'il ne peut établir une incompatibilité que la Constitution ne reconnaît pas. Il se fait ainsi que dans certains cas un fonctionnaire peut accepter un mandat législatif sans l'autorisation de ses chefs hiérarchiques, et qu'un député ou un sénateur doivent avoir la pleine liberté de ne pas remplir leur charge administrative. Tout au plus la loi et, à son défaut, la force des choses pourront-elles généraliser la règle établie dans la loi fondamentale pour les militaires (art. 96 § 3) :

« Les militaires en activité de service qui acceptent d'être membres de l'une des deux Chambres sont de droit en non-activité, tant que dure leur mandat. Lorsque celui-ci expire, ils rentrent au service actif. »

Voilà donc deux catégories de fonctionnaires : l'une visée par la loi fondamentale et qui doit résigner ses fonctions et renoncer à son traitement, l'autre, privilégiée et qui peut toucher ses appointements tout en jouissant d'un congé. A coup sûr, des Chambres ainsi composées ne doivent point se montrer très hostiles aux sinécures administratives !

La Constitution permet toutefois aux pouvoirs locaux, aux provinces et aux communes, et même aux *waterschappen*, de déclarer le mandat parlementaire incompatible avec les fonctions conférées par eux dans les cas où elles ne sont point payées sur le budget de

l'Etat. Il est aisé de s'apercevoir que les Chambres constituantes ne se sont pas rendu compte de la pression que les fonctionnaires candidats peuvent exercer sur leurs administrés ni des autres inconvénients ou abus que le cumul peut entraîner.

Ne peuvent aujourd'hui être membres de l'une ou de l'autre Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas :

- 1<sup>o</sup>) Les membres du Conseil d'Etat ;
- 2<sup>o</sup>) Les magistrats près la Cour suprême ;
- 3<sup>o</sup>) Les membres de la Cour des comptes ;
- 4<sup>o</sup>) Les commissaires du Roi dans une province ;
- 5<sup>o</sup>) Les greffiers de l'une ou de l'autre des Chambres ;
- 6<sup>o</sup>) Ceux qui font déjà partie d'une Chambre des

Etats Généraux.

Un mot à propos de chacune de ces catégories.

1<sup>o</sup>) L'incompatibilité existait déjà pour les membres du Conseil d'Etat en vertu de l'article 8 de la loi du 21 décembre 1861. Elle s'explique néanmoins assez difficilement. Le fait d'être membre d'un corps consultatif appelé à donner des avis à la Couronne ne semble pas devoir s'opposer à ce que l'on fasse partie, avec activité et compétence, du corps législatif.

Conseillers  
d'Etat.

Lorsqu'il existe un prince d'Orange, un héritier présomptif du trône, il a le droit, dès l'âge de dix-huit ans, de siéger au Conseil d'Etat (L. fond. 74 § 3). Comme tel, il est exclu de l'enceinte des Etats Généraux.

Princes.

2<sup>o</sup>) Les membres de la Cour suprême sont appelés à juger les poursuites dirigées contre les chefs des départements ministériels et les membres des Etats Généraux. (L. fond. 164). Aussi n'admet-on à faire partie des Chambres, ni les membres de la Cour suprême, ni les

Cour suprême.

officiers du ministère public, procureur général et avocats généraux près cette Cour, chargés de requérir dans le cas de poursuites. Avant 1887, les avocats généraux n'étaient pas compris dans l'interdiction. La règle fut modifiée à leur égard sur la proposition de M. Greeve et votée par 42 voix contre 27 malgré l'opposition du gouvernement.

Cour  
des comptes.

3<sup>o</sup>) La situation de membre de la Cour des comptes est à juste titre considérée comme incompatible avec celle de membre des Etats Généraux. Chargés de contrôler la gestion financière des ministres, nommés par la Seconde Chambre, les membres de la Cour des comptes qui feraient en même temps partie des Etats Généraux, auraient trop souvent à opter entre leur devoir et leur intérêt.

Gouverneurs de  
provinces.

4<sup>o</sup>) L'exclusion de ceux qui exercent une fonction analogue aux gouverneurs de province en Belgique se comprend d'autant mieux que les Etats Provinciaux nomment les députés à la Première Chambre.

Greffier  
des Chambres.

5<sup>o</sup>) Les membres des Chambres ne peuvent pas y remplir les fonctions de greffier. (L. fond. 99 § 2.)

Membre de  
l'autre Chambre  
des  
Etats Généraux.

6<sup>o</sup>) Nul ne peut être à la fois membre des deux Chambres, et ce en vertu de la Constitution elle-même. « Celui qui est nommé en même temps dans un ou plusieurs districts membre de la Première ou de la Seconde Chambre, ou des deux Chambres à la fois, doit opter pour l'un ou l'autre de ces mandats. » (L. fond. 93.)

Les candidatures multiples ne sont pas défendues, mais si l'option n'a pas été faite endéans les trois semaines après l'élection, le candidat est réputé n'accepter aucun des mandats. (L. fond. 91 et 92.)

Quand cette dernière cause d'incompatibilité naît-elle? Un antécédent nous indique la règle suivie. En 1873, M. Messchert van Vollenhoven, député à la Première Chambre par les Etats Provinciaux de la Hollande septentrionale, avait accepté un mandat pour la Seconde Chambre et envoyé sa démission comme membre de la Première. Le gouvernement en prévint le président des Etats Provinciaux, réunis en ce moment, et l'invita à faire procéder au remplacement du sénateur démissionnaire au cours de la session ordinaire. Mais les Etats Généraux ne devaient s'ouvrir que plus tard, au mois de septembre, et alors seulement, après sa prestation de serment, le nouvel élu devait être considéré comme faisant effectivement partie de la Seconde Chambre. Les Etats Provinciaux pensèrent donc que le siège de sénateur n'était pas vacant, et refusèrent de remplacer M. Messchert van Vollenhoven. Ils ne procédèrent à l'élection que le 3 octobre 1873.

La loi fondamentale de 1848 excluait des Etats Généraux les religieux et les ministres ou desservants d'un culte. Quand en 1880, le docteur Schaepman, prêtre catholique, fut élu à la Seconde Chambre, la majorité désirait l'admettre à siéger. Bien que, d'après sa religion, le caractère sacerdotal dont il était revêtu fût indélébile, on se contenta, pour la validation de son mandat, d'exiger sa démission de professeur au séminaire d'Utrecht. La disposition constitutionnelle fut interprétée comme ne s'appliquant qu'aux ecclésiastiques en fonctions. Le gouvernement voulut profiter de la révision, en 1887, pour mettre le texte en harmonie avec cette interprétation. Les Chambres préférèrent supprimer

Anciennes  
causes d'incom-  
patibilité.

complètement la prohibition et donner aux religieux les mêmes droits qu'aux laïques. Cela coupait court pour l'avenir à toute discussion sur le sens du terme « religieux ». Un certain nombre de pasteurs protestants ont profité de cette réforme pour entrer à la Chambre.

L'ancienne Constitution défendait aussi de se faire élire dans la circonscription où l'on présidait aux opérations électorales, mais cette interdiction a été effacée. Disons enfin que les liens de parenté ou d'alliance entre différents candidats n'ont jamais été un empêchement à la nomination aux Etats Généraux.

Fonctions sala-  
riées.

« Ceux qui après leur élection comme membres des Etats Généraux, acceptent un emploi salarié de l'Etat qu'ils n'occupaient pas encore lors de cette élection, cessent de droit d'être membres des Etats Généraux, mais ils sont rééligibles. » (L. fond. art. 96.)

Ce texte qui est nouveau, diffère à plusieurs égards de l'ancien :

a) N'étaient soumis à réélection avant 1887 que ceux qui acceptaient une fonction *après être devenus membres* des Etats Généraux. La règle actuelle s'applique à tous ceux qui acceptent leur nomination *après leur élection*, lors même que la nomination serait antérieure à l'élection. Le cas suivant avait attiré sur ce point l'attention des constituants. M. Haffmans, nommé juge de canton le 27 octobre 1866 fut élu à la Seconde Chambre le 29. Le surlendemain, 1<sup>er</sup> novembre, fut publié l'arrêté royal et M. Haffmans accepta sa nomination avant de devenir, par la prestation du serment, membre des Etats Généraux.

b) La loi fondamentale de 1848 assimilait à la nomination l'avancement dans le service. Fallait-il comprendre dans ce terme l'augmentation de traitement? Les

sections insistèrent auprès du gouvernement pour qu'il supprimât les mots sujets à contestation. Actuellement il n'y a plus lieu à réélection, lorsqu'on reçoit une augmentation de traitement ou un renouvellement de ses pouvoirs dans une fonction que l'on occupait déjà antérieurement.

Quelles sont les fonctions qui soumettent les membres des Etats Généraux à réélection? Rien n'a été changé à cet égard. Ce sont toutes les fonctions salariées par l'Etat sans distinguer entre celles qui sont conférées par le Roi et celles qui dépendent du choix d'une autre autorité. D'autre part les membres des Etats Généraux appelés, même par le gouvernement, à des fonctions salariées par les provinces et les communes ne doivent pas être réélus.

En 1887 on présenta un amendement dans le but d'exonérer de l'obligation de la réélection les membres des Etats Généraux nommés ministres. Cette proposition ne fut rejetée qu'après une longue discussion. La majorité du Parlement trouvait qu'on ne peut être à la fois le représentant du peuple et celui du Roi, que celui qui applique les budgets ne peut contrôler sa propre gestion financière. Telle était l'idée qui avait inspiré en 1848, M. Thorbecke, le chef du parti libéral, lorsqu'il proposa d'établir l'incompatibilité entre la fonction de ministre et le mandat de député. Il est entré dans les mœurs en Hollande que les membres des Etats Généraux nommés ministres ne sollicitent pas la continuation de leur mandat législatif. Un seul ministre depuis 1848, M. J. K. H. de Roo van Alderwerelt a fait exception à cette règle; il faisait partie du cabinet Kappeyne van de Cappello de 1878.

Ministres.

D'excellents esprits reconnaissent les inconvénients de ce système, aussi désavantageux aux partis dont les chefs entrent au ministère, qu'aux ministres eux-mêmes qui doivent abandonner la Chambre en même temps que le pouvoir et laisser à d'autres le soin de défendre leur gestion. Des anciens ministres, quelques uns reviennent aux Chambres au fur et à mesure des vacances qui se produisent, car ils ne trouvent pas toujours des membres disposés à donner leur démission pour leur faire place. D'autres sont promus à de hautes fonctions, au Conseil d'Etat, aux commandements supérieurs de l'armée, etc. Ils ont tous droit à une pension qui varie de mille à quatre mille florins, selon qu'ils ont été ministres pendant une période plus ou moins longue, soit d'une à quatre années, soit de plus de quatre années.

Les membres des Etats Généraux jouissent de divers avantages, d'ordre pécuniaire et d'ordre moral.

Indemnité  
parlementaire.

Sous les Constitutions de 1815 et de 1840, les sénateurs touchaient une indemnité de 3000 florins. En 1843 et 1844 quelques uns d'entre eux y renoncèrent pour venir en aide au trésor. La loi fondamentale de 1848 leur accordait 8 florins par jour, outre les frais de voyage. Une loi du 4 mai 1889 (*Staatsblad* n° 46) a fixé à dix florins par jour les frais de séjour. Ils y ont droit, dès leur prestation de serment, pour tous les jours où le Sénat se réunit, en séance publique ou en sections. Il leur est accordé en outre un coupon de première classe, aller et retour, de l'endroit où ils sont élus à celui où siègent les Etats Généraux (v. Daresté. *Constitutions modernes*). Les Hollandais, si économes qu'ils soient de leurs deniers, n'ont cependant voulu ni proclamer la

gratuité du mandat, ni mettre les frais de déplacement à charge des élus, par crainte d'écarter de la vie politique les trop rares éligibles disposés à accepter un siège parlementaire.

Les membres des Etats Généraux jouissent aussi de l'immunité parlementaire : ils ne peuvent être poursuivis en justice, à raison de ce qu'ils ont dit en séance ou des opinions qu'ils ont émises par écrit. (L. fond. 97.) Dans l'ancien droit hollandais, les députés des Etats Provinciaux pouvaient déjà invoquer cette immunité puisqu'ils traitaient avec leur souverain de puissance à puissance. Les actes de 1588 et de 1663 leur accordaient même des indemnités en cas de dommages soufferts par eux dans l'exercice de leur mandat ou à l'occasion de cet exercice. La Constitution de 1798 proclamait le caractère absolu de l'immunité, tandis que les lois fondamentales de 1815 et de 1840 se rapprochaient davantage des anciens actes d'immunité en défendant seulement les poursuites non autorisées par la Chambre. Jusqu'en 1887, l'immunité n'existait que pour les avis donnés en séance publique. De même que les ministres et certains hauts fonctionnaires, les membres des Etats Généraux ne peuvent être déférés pour les délits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à la Cour Suprême, sur le réquisitoire fait au nom du Roi ou de la Seconde Chambre. Le cas de poursuite d'un membre des Chambres ne s'est point encore présenté jusqu'à présent en Hollande. Du texte actuel de la loi fondamentale, on a conclu que la censure, entraînant exclusion temporaire et privation de l'indemnité parlementaire, telle qu'elle existe en France par exemple, ne pourrait pas frapper les membres des Etats Généraux.

Immunité  
parlementaire.

De quelle classe  
sortent  
les sénateurs.

Les sénateurs appartiennent, par suite des conditions même d'éligibilité, aux classes élevées du pays. De là les appellations de « Chambre des Crésus » et « Chambre des bourgmestres » qu'on lui donnait jadis. Depuis 1887, les Etats Provinciaux peuvent choisir leurs délégués non seulement parmi les plus imposés mais aussi dans certaines catégories d'éligibles. Ces nouveaux-venus n'ont pas encore pris l'habitude de briguer des candidatures. Ce n'est qu'au fur et à mesure des décès ou des démissions que quelques uns d'entre eux sont arrivés à prendre la place des anciens censitaires. Ce sont :

1<sup>o</sup> Eligibles pris  
dans  
les catégories.

MM. *van Alphen*, chef d'escadre,  
*Kappeyne van de Coppello*, ancien ministre,  
*Kist*, procureur général honoraire près la Cour  
d'Appel d'Amsterdam, et ancien membre  
de la Seconde Chambre,  
*Prins*, ancien membre de la Première Chambre  
qui avait cessé de payer le cens,  
*Six*, ancien ministre.

Le premier de cette liste a été élu par la Hollande Méridionale, le dernier par la Zélande, les autres par la Hollande Septentrionale. Ce ne sont donc pas les provinces les moins développées au point de vue de l'instruction qui ont fait leur choix en dehors des plus imposés. D'autres payent le cens, en même temps qu'ils sont compris dans les catégories d'éligibles :

MM. *Cremers*, ancien président de la Seconde  
Chambre ;

*Rochussen*, membre du Collège de la Pêcherie  
maritime, etc.

Dans ces cas de double éligibilité il n'est tenu aucun compte des hautes fonctions qu'on a occupées. Ou

est tenu exclusivement de prouver, lors de la vérification des pouvoirs, que l'on se trouve sur la liste des plus imposés. C'est ce que la loi a décidé dans les articles additionnels à la Constitution. (L. fond. VII, art. 94.)

Des autres membres la plupart ont été portés sur la liste des éligibles uniquement du chef des contributions foncières. Fort peu doivent leur éligibilité au taux élevé de leur patente, sauf dans les provinces d'Utrecht, de Hollande Septentrionale et de Hollande Méridionale où l'on rencontre bon nombre de villes importantes et où la petite propriété est la règle. La Première Chambre compte quelques représentants de la classe agricole, l'aristocratie y est représentée de moins en moins et on y trouve tout au plus un ou deux industriels.

2° Eligibles pris  
«<sup>es</sup>» parmi  
les censitaires.

En général les sénateurs sont pris parmi les hommes dont la valeur intellectuelle est reconnue par tous les esprits impartiaux. Trop souvent cependant les influences locales ou personnelles, la puissance d'une famille ou même les relations de la Cour jouent un rôle décisif dans les élections sénatoriales. Cela se comprend d'autant plus facilement que les membres des Conseils provinciaux sont en nombre restreint, 80 au plus, 35 dans la province de Drenthe.

Valeur  
intellectuelle.

Des deux Chambres des Etats Généraux, c'est la Première dont la composition est la plus brillante. On y a fait entrer d'anciens ministres, tels que MM. Kappeyne van de Coppello, Six, Fransen van de Putte, d'anciens membres de la Seconde Chambre comme MM. J. Van Lennep et Cremers. Les conditions requises pour y arriver sont particulièrement difficiles et ne font qu'ajouter à la considération dont jouit la haute assemblée. Le corps électoral qui élit les membres de la Première

Chambre fait du reste preuve, dans ses choix, de plus de discernement que les électeurs de la Seconde Chambre. Tandis que ceux-ci, de plus en plus entraînés par leurs passions politiques, portent leurs préférences sur les moins capables, il existe par contre une tendance à donner à la Haute Assemblée de plus en plus d'éclat. On va même chercher parfois les candidats de mérite dans les provinces voisines, surtout quand il s'y trouve quelque homme d'Etat dont les électeurs de la Seconde Chambre ont méconnu les services ou le talent. Les sénateurs sont peut-être moins bien choisis dans les provinces méridionales où la vie locale est plus intense et où les électeurs provinciaux se préoccupent moins de la nomination des sénateurs.

**Chefs de Parti.**

Les chefs de parti n'aspirent généralement pas à entrer au Parlement dans les Pays-Bas. Ils exercent souvent une influence plus considérable en s'en tenant éloignés. Aux Chambres ils réussissent rarement; MM. Kuyper et Domela Nieuwenhuys se sont empressés de quitter la vie parlementaire.

Ceux qui se consacrent exclusivement aux affaires publiques ne sont pas fort nombreux en Hollande. Aux élections les partis anti-libéraux présentent leurs candidats dans plusieurs districts électoraux à la fois. Grâce à ces candidatures multiples, les chances d'être élu augmentent et les partis ont l'occasion de se compter.

**Elections  
Sénatoriales.**

C'est au Sénat que les passions politiques sont les plus calmes. Le corps électoral, dont la Haute Assemblée est issue, doit lui-même sa nomination autant à ses capacités en matière d'intérêts locaux qu'à ses aspirations politiques. Il arrive cependant qu'aux élections pro-

vinciales, on sacrifie le premier intérêt au second (Heemskerck. *De Praktijk onzer Grondwet* I, p. 134). Les récentes élections provinciales du 10 mai 1892 ont une fois de plus mis en évidence toute l'importance politique que les partis y attachent : cette tendance s'accentuerait encore si l'élection sénatoriale n'était d'ordinaire assez éloignée en date. On n'oublie pas absolument les intérêts de la province, mais on n'en tient plus autant de compte qu'autrefois. On veillait alors avant tout à nommer des administrateurs. Peu à peu les questions politiques ont passé au premier plan. Sans exiger des candidats des promesses formelles, le mandat impératif étant interdit, on leur demande un programme et on veut savoir quelle conduite ils tiendront dans les élections sénatoriales. Indépendamment des événements politiques qui ont amené les partis à lutter aussi sur le terrain des élections provinciales et sénatoriales, l'extension du droit de suffrage a contribué pour une large part à exciter davantage les passions politiques. De là ce fâcheux résultat que dans plus d'une province on a éliminé des administrateurs d'une compétence reconnue, des membres des Etats Députés d'une expérience éprouvée pour les remplacer par des politiciens sans aucun passé administratif. Mais, pour être complet, il faut ajouter que ces tendances ont aussi leur bon côté, que le bien cotoie le mal, que grâce aux préoccupations qui se font jour la veille des élections, les Etats Provinciaux tiennent compte des opinions de leurs électeurs quand ils procèdent à la nomination des sénateurs, et qu'en définitive la Première Chambre représente assez fidèlement l'opinion du pays.

Toutefois les tendances politiques de la Première Chambre ne sont pas celles du pays au moment même

des élections sénatoriales. L'opinion que la Première Chambre reflète est celle que le pays avait lors des élections provinciales précédentes.

Majorité.

Après la Réforme de 1848, les nouvelles élections envoyèrent aux deux Chambres une majorité de « libéraux ». La Première représentait cependant davantage l'élément conservateur. Le cours des années a amené en Hollande la classification définitive des partis. Aujourd'hui se trouvent en présence, dans les Pays-Bas, trois grands partis parlementaires : les libéraux qui, depuis la mort de Thorbecke n'ont plus guère de chef reconnu ; les calvinistes ou anti-révolutionnaires qui, sous la conduite de Groen Van Prinsteren d'abord, et après sa mort de Kuyper, s'inspirent dans la vie politique des principes contenus dans la Bible ; les catholiques, qui placent au dessus des divisions des autres partis les intérêts de leur religion et de leurs coréligionnaires. Depuis une dizaine d'années ces deux derniers partis ont fait cause commune contre les libéraux.

Au bout de quelques années, après la Réforme de 1848, la Première Chambre est tombée entre les mains des libéraux et ils en sont depuis restés les maîtres constants, lors même que la majorité de la Seconde Chambre ne leur appartenait pas. C'est que dans les élections provinciales et sénatoriales les influences locales et personnelles jouent un rôle considérable au profit des classes supérieures dont les idées sont presque partout acquises au rationalisme. C'est encore que le mandat des sénateurs est d'une plus longue durée. C'est enfin que les partis anti-libéraux attachaient autrefois peu d'importance à la Première Chambre.

Mais la force des choses a poussé les calvinistes et

les catholiques à s'organiser en vue d'obtenir à la Première Chambre la majorité qu'ils ont eue durant quelques années à la Seconde. Ces tendances nouvelles prirent naissance en 1888 lorsque les anti-libéraux réunirent à la Seconde Chambre 28 voix anti-révolutionnaires et 26 voix catholiques contre 46 voix libérales. Le chef du parti anti-révolutionnaire, M. Kuyper, fit comprendre à ses amis que s'ils voulaient conserver le pouvoir, ils devaient travailler à conquérir à la Première Chambre une majorité égale à celle dont ils disposaient à la Seconde.

Ce projet rencontrait une difficulté insurmontable pour le moment. Si l'on avait dissous la Première Chambre, pour donner satisfaction aux anti-révolutionnaires, les Etats Provinciaux auraient renvoyé la même majorité. Ceux-ci ne peuvent être dissous avant l'époque du renouvellement.

Aux élections de 1891 la majorité de la Seconde Chambre fut bouleversée par les dissensions qui éclatèrent dans les rangs des partis alliés : les calvinistes et les catholiques. Les libéraux qui étaient auparavant en minorité d'une dizaine de voix, obtinrent une majorité de 54 voix contre 46. Le même parti dispose donc de nouveau de la majorité dans les deux Chambres : cette majorité est même plus forte à la Première Chambre, où les libéraux comptent les deux tiers des sièges. De conservateurs proprement dits, il ne s'en rencontre plus à la Seconde Chambre; on en pourrait trouver un ou deux à la Première Chambre et ceux-là ont gardé la qualification de leur ancien parti qui comprenait les libéraux d'une nuance très doctrinaire.

Voici comment se répartissaient, au mois de mai

dernier, les forces des partis d'après les députés des diverses provinces.

DÉSIGNATION DES PROVINCES.	PREMIÈRE CHAMBRE.			SECONDE CHAMBRE.		
	Libéraux.	Anti- révolutionnaires.	Catho- liques.	Libéraux.	Anti- révolutionnaires.	Catho- liques.
Brabant Septentrional	»	»	6	»	»	11
Limbourg	»	»	3	»	»	6
Zélande	2	»	»	2	2	1
Hollande Septentrionale	9	»	»	16	1	1
Hollande Méridionale	10	»	»	13	6	1
Utrecht	»	1	1	3	1	1
Groningue	3	»	»	6	»	»
Frise	4	»	»	4	3	»
Drenthe	2	»	»	4	»	»
Gueldre (1 conservateur)	3	1	1	4	3	4
Over-Yssel	3	»	»	2	4	1
Total 1 (cons.)	36	2	11	54	20	26
	50			100		

Il pourra arriver, après de longs efforts, que les partis anti-libéraux parviennent luttant dans une étroite solidarité à obtenir la majorité à la Première Chambre. Car ce sont en dernière analyse les mêmes électeurs qui décident du sort des membres des deux assemblées. Mais il ne faut pas oublier que les districts électoraux sont différents ; pour la province, ils datent de 1850, pour la Seconde Chambre, de 1887. Enfin il convient de tenir compte de cette circonstance qu'à la Première Chambre la majorité de chaque province est seule représentée tandis que, aux élections générales, grâce au scrutin uninominal, les minorités ont plus de chance de faire passer quelques uns de leurs candidats.

Circonscriptions  
électorales.

Le ministère Mackay voulut profiter, en 1889, pour modifier les districts provinciaux, de ce qu'il avait la

majorité à la Seconde Chambre. Mais la loi voulait que les Etats Provinciaux fussent consultés au préalable. Et comme le ministre invoquait la nécessité d'une meilleure division des provinces en faveur des intérêts locaux, les Etats Provinciaux répondirent que ces intérêts ne pouvaient être mieux protégés que par les circonscriptions actuelles. Pourquoi, en vérité, des majorités libérales auraient-elles souhaité des changements? Les Etats furent unanimes à condamner les projets ministériels, sauf ceux d'Utrecht, du Brabant Septentrional et du Limbourg, tous trois anti-libéraux. Les anciennes circonscriptions et le scrutin de liste ont par conséquent été conservés pour les élections provinciales.

---

## CHAPITRE III.

### RÔLE DU SÉNAT.

Egalité des  
deux Chambres.

Les deux Chambres des Etats Généraux ont, en principe, des pouvoirs égaux et elles remplissent l'une et l'autre la même mission. La Première n'est pas exclusivement chargée de défendre les intérêts du souverain, ni la Seconde, ceux du peuple : toutes deux représentent la nation néerlandaise. (L. fond. 78.)

Le Sénat a reçu le nom de Première Chambre c'est-à-dire de « Chambre des notables ». Ce dernier terme qui était peut être le plus exact et qui donnait une idée juste de la composition de l'assemblée, avait le tort d'éveiller le souvenir abhorré des classes et des ordres.

Dérogation  
à ce principe.  
a) Initiative.

Si, au lieu de s'attacher aux principes posés par la loi fondamentale de 1815, on considère les pouvoirs que la Constitution a laissés à la Première Chambre, force sera de reconnaître qu'elle l'a placée dans une évidente situation d'infériorité ; elle n'a ni droit d'initiative, ni droit d'amendement, mais tout au plus la faculté de répondre en son nom propre au discours du Trône. Le gouvernement a seul l'initiative des lois concurremment avec la Seconde Chambre. Celle-ci en use rarement, surtout quand il s'agit de lois d'organisation générale. La Première Chambre n'a adopté depuis 1848

que deux ou trois propositions de lois émanant de députés. Aussi ne semble-t-elle guère regretter d'être privée d'un droit dont probablement elle ne se prévaudrait pas plus que l'autre assemblée.

Le droit d'amendement a été refusé au Sénat, afin, <sup>b) Amendement.</sup> a-t-on dit, de ne pas faire sortir ses discussions du calme et de la modération qui leur conviennent. La révision de 1848 a seulement donné le droit d'amendement à la Seconde Chambre. En 1887, il fut question au sein de la commission d'Etat et au cours des travaux préparatoires du Parlement, de l'accorder aussi à la Première Chambre. M. Roëll demandait que « le Sénat pût faire des propositions à l'autre Chambre ». Même sous cette formule mitigée, le gouvernement vit une cause de conflits et de retards dans l'œuvre législative et il combattit l'idée comme une innovation contraire à la nature même de la Chambre Haute.

Des auteurs voudraient que la Première Chambre recourût à des moyens indirects pour accroître ses pouvoirs. (Bosch-Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Staatsrecht*, p. 441.) Elle pourrait, par exemple, en rejetant les lois, manifester clairement quels sont les articles qu'elle entend condamner et les amendements qu'elle désire introduire dans les projets. En fait elle a suivi quelquefois cette pratique, mais elle y a mis toujours la plus grande réserve.

L'absence du droit d'amendement donne au Sénat hollandais un caractère tout particulier; il suffirait de lui accorder le droit d'améliorer les lois pour que son importance et son utilité fussent singulièrement accrues. Actuellement il en est réduit, pour ainsi dire, au rôle d'une simple Chambre d'enregistrement. Les formules

d'adoption et de rejet sont inscrites dans la Constitution avec une précision telle que la Première Chambre ne peut pas même motiver son refus. On trouve du reste peu d'exemples de projets de loi rejetés par suite d'un désaccord sur une partie du projet ou sur l'un ou l'autre article en particulier. Un des plus importants fut le projet de loi sur l'abolition des dîmes, qui fut repoussé parce que les indemnités accordées aux expropriés paraissaient trop faibles (séance du 29 avril 1863).

Contrôle de  
l'administration.

La Première Chambre prend une part plus considérable dans le contrôle de l'administration. Son pouvoir est égal en cette matière à celui de la Seconde Chambre. Chacune des assemblées a le droit d'enquête. Et l'une et l'autre ont même vu étendre en 1887 leur compétence dans les affaires diplomatiques (1). (Art. 59 de la L. fond.)

Les deux Chambres ont le droit d'interpellation et peuvent questionner les ministres. Elles sont appelées toutes deux à voter le budget et à approuver le compte des exercices clos. Un vote de blâme de l'une d'elles fait tomber le ministère. Les budgets qui devraient être votés avant le commencement de l'exercice arrivent généralement trop tard à la Première Chambre pour qu'elle ait le temps d'en faire un examen sérieux. Aussi dépasse-t-on souvent pour la discussion des budgets de dépenses le terme fixé du 1<sup>er</sup> janvier.

Pouvoir  
judiciaire.

La Première Chambre n'a pas même en matière judiciaire le privilège reconnu par plusieurs constitutions étrangères de présenter des candidats pour la

---

(1) M<sup>r</sup> T. M. C. ASSER, *Het Bestuur der buitenlandsche betrekkingen volgens het Nederlandsch Staatsregt*, Amsterdam, 1860 ; et H. L. ASSER, *Buitenlandsche Betrekkingen*, 1860-1889. Haarlem, 1889.

Haute Cour de Justice. Ce privilège revient à la Seconde Chambre. et il est d'autant plus important au point de vue du droit public, que cette Cour suprême juge les poursuites politiques dirigées contre les membres des Etats Généraux, les ministres et quelques hauts fonctionnaires. L'initiative de l'action judiciaire appartient dans ce cas au Roi et à la Seconde Chambre. La Première Chambre n'a par conséquent aucun pouvoir judiciaire, ni direct ni indirect.

En parcourant l'histoire parlementaire des Pays-Rôle historique. Bas depuis 1848, on constatera immédiatement que l'action de la Première Chambre a été perpétuellement entravée par les restrictions que la loi fondamentale a mises à son autorité. Ce n'est pas à dire que le constituant se soit proposé de ne faire de la Première Chambre qu'un obstacle à l'action de la Seconde. Il espérait bien plutôt créer un rempart pour la défense de la Constitution et un utile rouage pour l'élaboration de la loi, en opposant aux votes de parti de l'assemblée populaire l'influence heureuse d'une chambre plus calme et plus modérée. En vérité, le Sénat hollandais joue à peu près le rôle d'une Cour de cassation, cassant le jugement ou rejetant le pourvoi sans modifier l'arrêt du premier juge. Quand les projets de loi arrivent devant la Chambre Haute, déjà la Chambre populaire a donné son avis, et la question est tranchée dans l'opinion publique. Elle ne pourra plus que recevoir la confirmation du juge supérieur.

Toute l'histoire du Sénat depuis 1848 est remplie d'exemples où le Sénat a admis le principe du projet et critiqué l'application : citons entr'autres les lois électo-

rales et provinciales. Mais placé entre la nécessité d'adopter un projet vicieux dans quelques-unes de ses parties, et le mal, pire encore, de rejeter une réforme utile, il a presque toujours préféré prendre le premier parti.

Il est arrivé quelquefois que le Sénat ait prétendu influencer sur la direction des affaires. C'est ce qu'il a fait, par exemple, à propos de la discussion de l'adresse par laquelle il répondit au discours du Trône, au début de la session 1851-1852. Mais le côté vraiment intéressant de son rôle est son influence préventive sur l'œuvre politique et législative (Buijs, *De Grondwet*). Plus d'une mesure de parti, projetée par la Seconde Chambre ou méditée par le gouvernement, n'a pas vu le jour par suite de la certitude où l'on était, qu'elle n'aurait pas trouvé grâce auprès de la Première Chambre.

Quelques notes d'histoire parlementaire permettront au lecteur d'apprécier par lui-même l'esprit qui a toujours animé la Première Chambre.

Cas de conflit.

Dans la liste des projets de loi votés par la Seconde Chambre et rejetés par la Première depuis 1850 jusqu'en 1888, on trouvera : (1)

1° des projets rejetés dans l'intérêt de la nation et considérés comme mauvais ou trop coûteux (p. ex. le n° XX de la liste donnée en note);

2° des budgets rejetés dans le but de faire tomber un ministre (n°s XII et XIV);

3° des projets où les intérêts de la classe des grands propriétaires étaient lésés (V, VII, VIII, XIII, XVI);

---

(1) PAULUS, *De hoogerhuizen in Europa en Amerika*. 's Gravenhage, Mouton en C<sup>ie</sup>, 1886, in-8°. — C. C. W. VIS, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Praktijk*. Utrecht, J. De Kruyft, 1885, 175 blz. in-8°.

4° des cas où la Première Chambre défendait les droits individuels (VI) ou empêchait les intérêts majeurs d'être lésés par les projets d'intérêt local (IX) ;

5° des propositions rejetées parce qu'elles n'émanaient pas du gouvernement ou parce que la Seconde Chambre avait amendé le projet contrairement aux vues du gouvernement (III, etc.) et qu'il semblait utile de permettre au ministère de déposer un projet nouveau conforme à ses intentions (1).

---

(1) Voici une liste chronologique de tous les projets rejetés par le Sénat hollandais :

I. Le 20 décembre 1850. — *Projet de loi d'intérêt local* donnant à la province de Limbourg le droit de lever un impôt foncier.

II. 16 juin 1851. — *Proposition* accordant, malgré l'opposition du gouvernement une indemnité aux membres de la Première Chambre.

III. 18 décembre 1856. — *Amendement* introduit par la Seconde Chambre dans le budget, en faveur d'intérêts locaux.

IV. 27 décembre 1856. — La division de la commune *Opsterland*.

V. 11 juin 1857. — *Réduction des droits* d'entrée et de sortie du poisson.

VI. 16 décembre 1857. — *Projet autorisant* la commune de Harlemmermeer à établir un impôt frappant même les propriétaires exempts en vertu du contrat d'achat.

VII. 4 mai 1859. — *Proposition émanée* de l'initiative parlementaire tendant à la suppression des dîmes.

VIII. 7 mai 1859. — *Réduction des droits* d'entrée, etc., et substitution des droits spécifiques aux droits ad valorem.

IX. 3 février 1860. — *Concessions* de chemins de fer contraires à certains intérêts locaux.

X. 15 août 1860. — *Reprise de la proposition* supprimant les dîmes mais accordant aux propriétaires une indemnité trop faible.

XI. 31 mai 1861. — *Projet de loi* abaissant le tarif du port des lettres sans réduire les impôts directs.

XII. 27 décembre 1862. — Budget du ministre des colonies.

XIII. 29 avril 1863. — 3<sup>e</sup> projet relatif au rachat des dîmes.

XIV. 29 décembre 1863. — Budget du ministre des affaires étrangères.

XV. 8 juin 1866. — *Projet de loi d'intérêt local*.

XVI. 6 juillet 1867. — " " organisant les gardes civiques (schutterijen) dans les campagnes.

Selon les circonstances et selon les partis cette opposition de la Première Chambre a été jugée heureuse ou malheureuse; souvent elle a été provoquée par les pétitions des intéressés, surtout quand il s'agissait de questions locales.

Aprilbeweging.

Rarement des conflits sérieux ont surgi entre les deux Chambres, même au sujet des questions religieuses ou financières, qui forment des questions capitales au point de vue de la politique des Pays-Bas. La création des évêchés catholiques en 1853 avait suscité dans le

---

XVII. 21 décembre 1867. — Réunions de deux communes.

XVIII. 15 mai 1868. — Adresse au Roi, proposée par cinq membres des Chambres afin de prévenir une troisième dissolution de la Seconde Chambre, projetée par le *ministère Heemskerk*. La proposition non votée produisit néanmoins son effet.

XIX. 28 mars 1870. — Modification des limites de deux communes.

XX. 10 novembre 1870. — Budget des Indes modifiant l'ancien système d'exploitation.

XXI. 20 mai 1873. — Projet de loi d'intérêt local.

XXII. 18 décembre 1876. — Projet de loi sur le système monétaire.

XXIII. 6 mai 1878. — Loi nouvelle sur la mendicité.

XXIV. 18 janvier 1879. — Projet d'intérêt local.

XXV. 19 avril 1880. — Loi augmentant les dépenses de la Cour militaire.

XXVI. 8 décembre 1881. — Rachat par l'Etat d'une ligne de chemin de fer aux Indes.

XXVII. 8 juillet 1884. — Projet de loi d'intérêt local.

XXVIII. 12 juillet 1884. — Crédit pour la construction d'une prison à Amsterdam.

XXIX. 20 juillet 1885. — Loi augmentant les droits de timbre sur les valeurs mobilières.

XXX. 9 décembre 1885. — Concession d'une ligne de chemin de fer.

XXXI. 8 août 1887. — Prise en considération d'une proposition de révision constitutionnelle déposée par un membre de la Seconde Chambre.

XXXII. 20 janvier 1888. — Proposition sur la pêche émanée de l'initiative parlementaire.

pays protestant une grande agitation connue sous le nom d'*aprilbeweging*. A la Seconde Chambre les passions étaient très excitées. Le ministère essaya de s'appuyer sur le Sénat. Mais la Chambre Haute garda une grande circonspection dans l'adresse en réponse au discours du trône et voulut rester au dessus des dissensions. Elle s'efforça, par sa pondération, de ramener le calme dans l'opinion publique égarée et surexcitée.

Si dans d'autres circonstances encore, comme en 1868, la Première Chambre a donné l'impulsion à la machine gouvernementale, le plus souvent elle a fini par céder à la pression de l'opinion publique. A cet égard la période qui va de 1888 à 1891 offre le plus haut intérêt. Les libéraux étaient en majorité à la Première Chambre, mais en minorité à la Seconde. C'est à peine pourtant si un seul conflit grave s'est présenté durant cette époque.

Période de  
1888 à 1891.

Cette sagesse politique dépend surtout de cette circonstance que les passions politiques sont bien moins aiguës en Hollande qu'ailleurs. Les lois ne sont presque jamais l'œuvre exclusive d'un parti. Tandis que chez les gouvernants « la politique de courtoisie » est encore en honneur, dans le peuple, les questions de politique pure n'excitent qu'un médiocre enthousiasme.

Enfin la Première Chambre a eu toujours le ferme désir d'éviter autant que possible les conflits, sachant qu'il y allait autant de l'intérêt de l'Etat que de sa propre existence.

Pas de doute néanmoins que sous le ministère Mackay qui fut au pouvoir de 1888 à 1891 et qui se trouvait appuyé par la majorité anti-libérale de la Seconde Chambre, le Sénat, dont les deux tiers des sièges appartenaient aux libéraux ait exercé une puissante influence préventive.

Il est de règle que la majorité de la Seconde Chambre pèse sur le choix de la Couronne dans la formation du ministère. C'est elle qui décide de la direction à donner au gouvernement. Mais le Sénat peut, sans être une entrave, forcer le cabinet à rester dans les bornes d'une sage modération. C'est l'attitude que prit le Sénat hollandais à l'égard du cabinet anti-révolutionnaire. Et l'on peut même dire que son influence, tout en faveur d'une politique de conciliation, fut le plus ferme appui du chef du cabinet, M. Mackay, contre la fraction exagérée de son propre parti.

Il est fort probable que la loi scolaire du 8 décembre 1889 n'eût point été aussi tolérante si les libéraux s'étaient trouvés en minorité dans les deux Chambres. Le gouvernement défendit son projet avec une grande prudence, de façon à ne pas froisser la majorité du Sénat dont il fallait encore obtenir l'adhésion. A la Seconde Chambre cinq libéraux se joignirent à la majorité ministérielle. Au Sénat, malgré le grand nombre de pétitions envoyées par les hommes de parti, les libéraux qui formaient les deux tiers de l'assemblée se divisèrent. Les uns, sous l'inspiration de M. Kappeyne von de Copello, restèrent intransigeants; les autres, entraînés par M. Fransen Van de Putte pensèrent qu'il était plus habile et plus sage pour leur propre parti de mettre fin, par l'octroi de subsides, à une question qui envenimait les luttes politiques, en même temps qu'elle constituait le principal, on peut presque dire le seul trait d'union des éléments anti-libéraux. Le projet fut voté par 31 voix contre 19.

Dans la séance du 18 janvier 1889, au début du ministère Mackay, vint en discussion devant le Sénat un

projet de loi relatif aux pouvoirs des magistrats chargés d'une instruction judiciaire. Le projet était l'œuvre du précédent ministre de la justice. Il avait été à peine discuté à la Seconde Chambre : mais les juristes du Sénat en firent une critique si approfondie, défendirent avec tant de force l'inviolabilité du domicile qu'il fut repoussé par 34 voix contre 12. Repris plus tard et amélioré par le gouvernement il fut voté par les deux Chambres et devint la loi du 21 juillet 1890 (*Staatsblad* n° 127).

Un autre projet de loi, relatif à la caisse des dépôts et consignations avait été amendé par la Seconde Chambre contre le vœu du gouvernement. Celui-ci défendit mollement devant la Première Chambre son projet défiguré et personne ne fut étonné de le voir repoussé à l'unanimité moins deux voix.

Le rejet de cette loi et de la précédente n'atteignaient nullement le gouvernement ; mais celui-ci fut mis en échec dans la séance du 31 janvier 1890.

Le budget des colonies fut repoussé à la Première Chambre par 20 voix contre 19. La majorité libérale ne voulait plus du ministre M. Keuchenius, dont les idées politiques ainsi que le zèle religieux dans les colonies musulmanes lui semblaient exagérés. Peut-être aussi l'élément modéré du parti anti-révolutionnaire, que M. Mackay représentait au ministère, ne voyait-il pas sans inquiétude les opinions ultra-démocratiques de M. Keuchenius.

L'année 1890 nous fournit un des rares exemples d'une loi émanée de l'initiative parlementaire. Le 8 mai, la Première Chambre finit par adopter à la majorité de 34 voix contre 10 la proposition de M. Reekers sur

les pêcheries. A trois reprises différentes la Seconde Chambre l'avait votée. L'auteur de la proposition était venu la défendre lui-même dans l'enceinte du Sénat.

Un dernier vote qui précéda de quelques mois les élections législatives défavorables au cabinet Mackay fut pour lui un nouvel échec. Le projet de loi électorale déposé par M. de Savornin Lohman, ministre de l'intérieur, étendait aux grandes villes le scrutin uninominal dont le principe, inscrit dans la Constitution, était appliqué déjà à tout le reste du pays. Il y avait là une question d'importance majeure pour les libéraux. La Première Chambre repoussa le projet par un vote de gauche contre droite. (Séance du 10 avril 1891.)

Peu de temps après eurent lieu les nouvelles élections générales. La majorité dans les deux Chambres appartient de nouveau aux libéraux et, par là même, la cause des divergences fut écartée.

L'attitude de la Première Chambre n'avait pas été sans influence sur les élections. Elle a rendu fort difficile le gouvernement du ministère Mackay et l'a empêché d'accomplir toutes les réformes politiques et financières qui étaient inscrites à son programme.

Composition  
des ministères.

Le ministère nouveau, qui est encore actuellement au pouvoir, a été formé avec cinq membres des Etats Généraux dont quatre de la Seconde Chambre, et avec trois administrateurs étrangers à la politique. Le président du conseil, M. Van Tienhoven a été pris parmi les membres de la Première Chambre : il doit cette haute situation moins au rôle parlementaire qu'il a joué jusqu'aujourd'hui qu'à l'influence qu'il a acquise comme bourgmestre d'Amsterdam.

Les ministres sont pris de préférence en dehors

des Chambres : les partis estiment qu'il en doit être ainsi, afin de s'attacher des hommes nouveaux et de ne pas diminuer les forces numériques des opinions à la Chambre. Et la coutume veut, ainsi que nous l'avons déjà dit plus haut, qu'un ministre cesse à partir de sa nomination de faire partie des Etats Généraux.

---

## CHAPITRE IV.

### TRAVAUX PARLEMENTAIRES.

Ouverture de la session.

Presque toujours le Roi (ou la Reine) ouvre solennellement la session ordinaire des Etats Généraux. Cette session commence de droit le troisième mardi de septembre pour finir à la veille de la même date l'année suivante. Le décret de clôture est lu au nom du Roi par le ministre de l'intérieur.

Vérification des pouvoirs.

Après l'ouverture de la session, chaque Chambre se réunit séparément pour procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres. (L. fond. art. 98; régl. de la 1<sup>re</sup> Ch. du 3 août 1888.) La Première Chambre ne peut discuter les listes des éligibles arrêtées par les Etats Députés. Elle ne peut annuler les élections que si des irrégularités ont été commises dans les opérations électorales, que si l'élu a fait des dons ou promesses en vue de son élection ou s'il a accepté un mandat impératif. Dans tous ces cas elle a le droit d'annuler l'élection; mais elle ne se considère jamais comme autorisée à rectifier le chiffre des voix et à proclamer élu un autre candidat.

Présidence.

Les Présidents des deux Chambres sont nommés par le Roi pour la durée de la session. Le Sénat n'a aucun droit de présentation pour son président, tandis que, lorsqu'il s'agit du président de la Seconde Chambre le

choix royal doit se faire sur une liste de trois noms, et les deux candidats écartés sont de droit vice-présidents. Cette différence ne s'explique que par d'assez mauvaises raisons historiques (Buijs I, 461). Il n'y a ni vice-président, ni bureau à la Première Chambre. En cas d'empêchement du Président en fonctions, son prédécesseur ou le doyen d'âge le remplace. La pratique a adouci ce qu'il y avait d'excessif dans le droit de nomination octroyé à la Couronne; car, habituellement, le président est pris dans le sein de la majorité.

A leur entrée en fonctions, les membres des Etats Généraux prêtent serment (ou font des promesses) soit entre les mains du souverain, soit, plus fréquemment, entre les mains du président de leur Chambre respective qui est alors délégué à cet effet.

Chaque Chambre se divise en cinq sections renouvelées tous les trois mois par un tirage au sort fait en séance publique. Les sections nomment leurs présidents et leurs vice-présidents. Dans ces nominations et toutes les fois d'ailleurs que la Première Chambre procède à une élection il faut arriver à réunir la majorité des voix sur un nom : après deux scrutins infructueux, on procède à un ballottage. Si après cela il y a encore parité de voix, le sort tranche entre les deux candidats.

Les projets ou propositions de loi sont envoyés aux sections (*afdeelingen*) qui en demeurent saisies même après leur renouvellement trimestriel. Les projets dont l'examen n'avait pas encore été commencé, sont envoyés aux nouvelles sections, hormis ceux qui présentent des rapports étroits avec des propositions antérieures.

Les cinq présidents de section forment la section centrale sous la direction du président de la Chambre,

Sections.

lequel a voix prépondérante et est assisté du greffier et du commis greffier. Chaque section nomme aussi un rapporteur; l'ensemble des rapporteurs constitue la Commission des rapporteurs. commission des rapporteurs : les notes prises par chacun d'eux servent à la confection du rapport. Généralement la rédaction des rapports est l'œuvre du greffier ou du commis-greffier. Ces rapports ne sont que les comptes-rendus des travaux des sections.

Le rapport provisoire est communiqué au gouvernement et à l'auteur des propositions. Après avoir reçu leur réponse, verbale ou écrite, la commission dépose le rapport définitif.

Commissions diverses.

D'autres commissions sont nommées par le président : telles sont la commission des pétitions, la commission des scrutateurs, la commission de rédaction des projets d'adresse et la commission de l'économat (*huishoudelijke commissie*). Toutes autres réunions particulières des membres des Etats Généraux sont contraires à l'esprit de la Constitution et condamnées par l'opinion publique.

Les projets et propositions qui n'ont point été adoptés par les deux Chambres au cours d'une même session, peuvent être repris à la session suivante, sauf dans le cas de dissolution.

Séances.

En entrant dans l'enceinte de la Chambre, les membres signent un registre de présence : quand plus de la moitié des membres l'ont signé, la séance peut être ouverte. Si, au bout d'une demi heure, la Chambre n'est pas en nombre, la séance est remise à une date ultérieure.

Le greffier, personnage qui paraît tenir dans les Pays-Bas un rôle très important, donne lecture du procès-

verbal qu'il a rédigé. Après les communications d'usage, la parole est donnée aux orateurs dans l'ordre des inscriptions. On parle debout, de sa place, en s'adressant au président. Il est d'usage dans les discours de ne pas désigner les membres par leur nom, mais par la dénomination du district qui les a élus.

Le président peut rappeler à l'ordre ses collègues et même les ministres qui s'écartent des convenances parlementaires; mais c'est un droit dont il n'a pas encore eu à se servir, dit-on, à la Première Chambre. Une proposition, faite jadis, de conférer au président des avantages pécuniaires n'a pas été adoptée. Le président forme avec deux membres la commission (*huishoudelijke commissie*) chargée d'exercer, pendant la durée de la session, la surveillance de la bibliothèque et de veiller aux affaires intérieures de la Chambre. Sur les projets et propositions de loi le vote doit toujours avoir lieu à haute voix et par les mots *voor* (pour) et *tegen* (contre). En cas de partage des voix, le vote est remis à une séance ultérieure et si le nouveau scrutin n'aboutit point encore, la proposition est rejetée.

La sténographie recueille depuis 1849 les paroles prononcées dans l'enceinte des Chambres. Le compte-rendu in extenso des séances est publié dans la collection des *Handelingen der Staten-Generaal*. Le quart de ce recueil, tout au plus, est fourni par les délibérations de la Première Chambre. Il contient, en annexes du même format, les documents parlementaires; ceux de la Première Chambre sont imprimés à la suite du compte-rendu de chaque séance; les documents de la Seconde Chambre, beaucoup plus volumineux, sont publiés séparément

Publicité.

(*Bijlagen*). A côté de cette collection, spécialement destinée aux membres des Etats Généraux, il s'en publie une seconde, plus particulièrement à l'usage du public, qui est donnée comme annexe au *Staatscourant* (Journal officiel) en même temps que les Annales parlementaires.

Les deux éditions de documents parlementaires sont mises en vente, ainsi que les Annales au prix de 2 cents la feuille d'impression. L'abonnement à la collection des Annales et Documents est de 12 florins par an, avec la réduction à 10 florins pour ceux qui sont en même temps abonnés au *Staats-Courant* (prix 20 florins). Les Annales séparées ne coûtent que 3 florins par an.

Il est tiré des *Handelingen en Bijlagen* 2050 exemplaires et des *Bijlagen* séparément 940 exemplaires : de ces derniers 250 à 300 servent à l'usage des membres des Chambres et des ministres.

L'ensemble des travaux parlementaires forme annuellement une demi-douzaine d'énormes volumes in-quarto. Pourquoi ne pas condenser la substance de ces travaux en un compte-rendu analytique plus commode et moins coûteux ? La chose a été bien souvent proposée, mais elle a encore été repoussée par 46 voix contre 39 le 13 octobre 1888. L'on a dit que les comptes-rendus de la presse étaient excellents et impartiaux, ce qui est peut-être vrai, et les sténographes de leur côté n'ont pas été fâchés de se voir débarrassés de la concurrence, qu'ils craignaient, des rédacteurs d'un compte-rendu sommaire.

Depuis quelques années, on a entrepris la publication des anciens débats parlementaires à partir de 1815. Il ne s'agit bien entendu que des délibérations de la Seconde Chambre, car antérieurement à 1848 les séances

du Sénat n'étaient pas publiques. Prochainement paraîtront les Annales des années 1830-1831 et 1831-32.

Les Annales parlementaires nous apprennent que la Première Chambre se réunit quatre ou cinq fois par an pendant des périodes d'activité d'une quinzaine de jours au plus. Elle tient en moyenne de vingt à trente séances par an. D'habitude les séances commencent à 11 heures du matin pour finir à 4 ou 5 heures du soir; quelquefois il y a des séances du soir qui s'ouvrent vers 7 heures.

Les sessions de la Première Chambre sont naturellement plus courtes que celles de la Seconde, d'abord parce que la Première Chambre compte moins de membres et, ensuite, parce qu'elle n'a point à discuter le détail des articles des projets de loi. Cette différence se traduit naturellement par des chiffres dans le budget des Etats Généraux. La Première Chambre paie annuellement 1850 fr. de frais d'impression et de correction, la Seconde 34,500. Mais dans ce dernier chiffre est compris, outre le coût des Annales, celui de l'impression des documents parlementaires communs aux deux Chambres.

Durée  
des sessions.

Il ne sera pas sans intérêt de connaître les autres chiffres du budget de la Première Chambre pour l'exercice 1892.

Budget.

1. Indemnités de voyage et de séjour des membres de la Première Chambre . . . . .	26,000 florins
2. Traitement du greffier . . . . .	3,200 fl.
»    du commis-greffier. . . . .	2,900 »
Traitement du commis-chef . . . . .	2,400 »
Traitement du gardien et concierge . . . . .	1,200 »
Traitement du messenger . . . . .	700 »

Traitement de l'aide-messenger . . . . .	100 fl.	
Traitement d'un domestique per-		
manent . . . . .	500 »	
Salaires des serviteurs auxiliaires.	200 »	
	<u>total</u>	11,200 fl.
3. Frais de bureau et reliure . . . . .	750 fl.	
Lumière . . . . .	250 »	
Chauffage . . . . .	380 »	
Location de voitures, port de let-		
tres, menues dépenses . . . . .	100 »	
Entretien des locaux et des meubles	2,200 »	
Impression et frais de correction.	1,850 »	
Frais d'entretien des conduites		
pour le service des pompes . . . . .	<u>20 »</u>	5,550 fl.
4. Bibliothèque, achat de livres et		
de cartes . . . . .	250 »	
	<u>Total.</u>	44,000 »

Dépenses comparatives de la Seconde Chambre :

1. Indemnités . . . . .	201,000 florins
2. Traitements. . . . .	21,715 »
3. Frais divers. . . . .	50,220 »
4. Bibliothèque . . . . .	2,000 »
Total . . . . .	<u>274,935 florins</u>

Dépenses communes pour la sténographie :

Traitement du directeur . . . . .	3,400 fl.
» » sous-directeur . . . . .	3,000 »
Traitement de 3 sténographes à 2,600 fl.	7,800 »
Traitement de 3 sténographes à 2,200 fl.	6,600 »
Traitement des 3 sténographes (à 2,200	
et 1,500) fl. . . . .	5,500 »

Subsides et traitement d'un stén. sup- pléant . . . . .	4,200 fl.
Total. . . . .	30,500 »

Les Etats Généraux se réunissent à La Haye, résidence du Roi, bien que l'inauguration du Roi ait lieu à Amsterdam, capitale effective du pays. Les locaux de la Première Chambre répondent beaucoup mieux que ceux de la Seconde Chambre à leur destination. Dans la session des Etats Généraux 1864-1865, au cours de laquelle fut célébré le cinquantenaire de la Constitution du royaume des Pays-Bas, le ministre Thorbecke proposa la construction d'un palais des Chambres législatives, mais sa proposition resta enfouie dans les cartons.

Lieu  
de réunion

Les membres de la Première Chambre sont d'autant plus assidus aux réunions qu'ils sont moins nombreux. Généralement, sur les cinquante membres les neuf dixièmes sont présents. Les autres, malades ou empêchés, se font excuser.

Assiduité.

Les discussions sont toujours très calmes. Plus courtes que celles de la Seconde Chambre, elles sont néanmoins plus approfondies. Les projets ordinaires, comme il arrive dans les autres pays, passent sans observation. Mais quand il s'agit de sujets importants, ils sont soumis à un examen sérieux aussi bien en sections qu'en séance publique. Les budgets des dépenses sont renvoyés au mois de janvier précisément afin que le Sénat ait le temps de présenter ses observations.

Importance  
des discussions

Le Sénat hollandais ne le cède en rien aux autres assemblées parlementaires pour la précision, la netteté et même l'éloquence des discussions.

Disons enfin que les rapports entre les deux Chambres sont les meilleurs. La Chambre des députés comprend que dans l'élaboration de l'œuvre législative le Sénat lui apporte un appui réel, qu'il augmente en définitive son prestige et son autorité.

---

## CONCLUSION.

---

Si la Première Chambre ne joue pas un rôle aussi Préventions. considérable que la Seconde, si elle n'offre pas le même intérêt pour la majeure partie du public, il faut attribuer cette infériorité apparente à ces deux faits : le premier, que la Constitution ne lui reconnaît ni le droit d'amendement ni celui de l'initiative et, le second, qu'elle n'est appelée à se prononcer que lorsque la Chambre populaire a déjà fait connaître les sentiments des divers groupes politiques et pris une décision. Peut-être faudrait-il aussi remonter à l'histoire de cette Première Chambre : jusqu'en 1848, elle n'avait été qu'un corps permanent consultatif pour la Couronne, composé en quelque sorte de fonctionnaires jouissant d'appointements fixes. A partir de 1848 elle a été considérée comme une assemblée de ploutocrates, où les grands propriétaires pouvaient seuls trouver place. La réforme de 1887 qui adjoint aux censitaires d'autres catégories n'a pas encore subi l'épreuve d'une expérience assez longue pour amener à l'institution les sympathies de l'opinion publique.

On devine que les partis ont une tendance marquée Appréciations des partis. à apprécier le Sénat d'après leurs intérêts. Le rejet d'une loi qui leur est favorable ou un vote défavorable à leur attente, sert de prétexte à leurs critiques. Le parti libéral qui y a une majorité considérable, lui est très sympathique ; mais il faut évidemment classer à part

le petit groupe, radical qui demande sa suppression. Les partis anti-libéraux l'estiment moins et, s'ils n'en demandent pas l'effacement, c'est en grande partie parce qu'ils sont par essence conservateurs et opposés à toute réforme radicale.

Comme nous demandions au chef d'un des partis anti-libéraux ce qu'il pensait de la Première Chambre : « Personne ne s'en occupe, nous répondit-il, mais ce qui est certain c'est qu'elle est mal constituée. » — « Comment faudrait-il la composer? » — « Je n'en sais rien! Peut-être faudrait-il faire élire les deux Chambres par le même corps électoral, ou établir un cens d'éligibilité ; peut-être faudrait-il la supprimer. »

C'était là une appréciation particulière, individuelle, et qui n'est certainement point partagée par la majorité des hommes politiques des Pays-Bas.

Réformes  
désirées.

Certains partis ont demandé sans y aboutir que le principe de la représentation proportionnelle fut inscrit dans la loi électorale. Une campagne assez vigoureuse avait été menée pour la défense de cette idée au moment de la révision de 1887, mais la réforme s'est heurtée à des objections théoriques et elle a succombé devant les difficultés pratiques. Ces inconvénients étaient surtout fondés pour la Première Chambre. Certaines provinces n'ont que deux représentants et par suite du renouvellement partiel, il est rare qu'une province ait à nommer à la fois plus d'un ou de deux sénateurs. Il serait donc à peu près impossible d'introduire la représentation proportionnelle dans l'élection sénatoriale. Peut-être en serait-il autrement pour les élections provinciales ; mais, il faut bien le dire, la représentation proportionnelle est impopulaire dans la plupart des groupes hollandais. En revanche,

dans l'intérêt de la représentation des minorités, le scrutin uninominal a été adopté pour les élections législatives de la Seconde Chambre; mais le scrutin de liste a été conservé, sans qu'on puisse donner des motifs rationnels de cette divergence pour l'élection des membres des Etats Provinciaux.

Beaucoup de personnes regrettent les restrictions apportées au choix des Etats Provinciaux. On reconnaît pourtant que l'adjonction de nouvelles catégories d'éligibles à la catégorie des plus imposés a été une amélioration. Mais on voudrait voir entrer à la Première Chambre les représentants de tous les intérêts sociaux, du travail, de l'agriculture, de l'industrie, du barreau, etc.

Certes les théoriciens sont généralement d'accord pour demander le maintien dans les grandes lignes du système actuel.

Mais l'extension du droit de suffrage qui est imminente, pourrait, au dire de certains hommes d'Etat, entraîner un jour une modification dans l'organisation du Sénat.

FIN.



## TABLE DES MATIÈRES.

---

Préface . . . . .	v
Avant-propos . . . . .	1

### FRANCE.

<i>Chapitre I.</i> Origine historique de la composition actuelle du Sénat . . . . .	3
A. Lois constitutionnelles de 1875 . . . . .	3
B. Révision de 1884 . . . . .	13
C. Conclusion . . . . .	19
<i>Chapitre II.</i> Composition actuelle du Sénat . . . . .	21
<i>Chapitre III.</i> Rôle du Sénat . . . . .	43
<i>Chapitre IV.</i> Travaux parlementaires . . . . .	57
Conclusion . . . . .	67

### PAYS-BAS.

<i>Chapitre I.</i> Origine du mode actuel de composition du Sénat . . . . .	77
<i>Chapitre II.</i> Composition de la Première Chambre . . . . .	84
<i>Chapitre III.</i> Rôle du Sénat . . . . .	112
<i>Chapitre IV.</i> Travaux parlementaires . . . . .	124
Conclusion . . . . .	133

---



