

Projet de loi constitutionnelle du 19 mai 1873*

EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI CONSTITUTIVE DES POUVOIRS PUBLICS

Par la loi du 13 mars dernier, le Gouvernement a été chargé de préparer des projets de loi sur l'organisation et le mode transmission des pouvoirs législatif et exécutif, sur la création et les attributions d'une seconde Chambre, enfin sur les changements à apporter à la loi électorale.

Depuis que l'Assemblée s'est séparée, nous nous sommes livrés avec assiduité au travail qui nous était prescrit, et nous venons soumettre à votre examen le résultat d'une sérieuse étude, en vous présentant l'ensemble d'une législation bien importante, puisqu'elle doit tenir lieu d'une Constitution pour le Gouvernement de la France.

Messieurs, lorsque vous vous êtes réunis pour la première fois à Bordeaux, tout était ruine autour de vous. Les agitations inséparables d'une révolution récente, surtout les efforts désespérés d'une affreuse guerre avaient porté une perturbation profonde dans l'organisation de l'État tout entier. Aucun pouvoir n'était resté intact ; le vôtre seul s'éleva au milieu de nos institutions écroulées, et l'on peut dire qu'en France, de toutes les autorités, il ne restait plus que la souveraineté nationale.

Cette souveraineté, c'était la vôtre : mais une Assemblée souveraine, de qui tout relève dans l'État, qui institue le pouvoir exécutif et le délègue à l'homme de son choix, c'était, au moins en fait, un gouvernement de forme républicaine, et vous lui avez donné son véritable nom quand vous avez nommé votre élu : Chef du Pouvoir exécutif de la République française, avec une seule réserve, qui d'ailleurs était de droit : celle des prérogatives de la souveraineté nationale, toujours libre, quand il lui conviendrait, de changer la forme du gouvernement. Avec la même réserve, mais en stipulant quelques conditions de durée, vous avez, par la loi du 31 août 1871, confirmé l'ordre établi et décerné au chef du pouvoir exécutif le titre de Président de la République française.

La République est donc en ce moment la forme légale de notre gouvernement ; mais le caractère provisoire qui par maintes déclarations lui a été assigné jusqu'ici, plus encore l'état incomplet des institutions dont elle se compose, les lacunes que présente son organisation, lui refusent les conditions de force et de solidité qui lui seraient nécessaires pour triompher des épreuves qu'elle est destinée à traverser. Tôt au tard, les pouvoirs actuels auront à subir un renouvellement. Dès à présent, l'incertitude qui plane encore sur le régime que la France doit adopter, affaiblit et

* Annexe n° 1779 (séance du 19 mai 1873), *Projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics*, présenté par M. Thiers, Président de la République, et par M. Dufaure, Garde des Sceaux, Ministre de la justice », *Journal Officiel*, 20 mai 1873, p. 3206 sqq.

compromet le régime existant, et entretient dans les esprits un doute et une inquiétude aussi nuisibles aux intérêts du pays qu'à l'action de l'autorité publique. Il semble, en effet, que toute révolution soit permise contre un ordre des choses déclaré officiellement provisoire ; et que ce n'est pas avec ce l'on pourrait appeler l'ébauche d'un gouvernement que nous pourrions affronter, dans un pays profondément divisé, les nécessités de notre situation et les éventualités de l'avenir.

Sans doute, tout incomplet qu'il est encore, tout dépourvu qu'il est des institutions préservatrices que réclame l'expérience de tous les pays libres, ce gouvernement a pu suffire aux premiers besoins de la France en détresse. Il a réussi à réparer nos maux les plus pressants. Sous vos auspices et avec votre concours, la paix a été faite, l'ordre a été rétabli, l'administration réorganisée, la tranquillité maintenue, le crédit public relevé et la libération du territoire assurée. Voilà ce qu'une république provisoire a fait pour la France. Mais ce qu'elle ne saurait faire tant qu'elle reste à l'état d'essai, d'expédient momentané, c'est calmer l'inquiétude croissante des esprits, c'est décourager les partis et maîtriser l'audace de leurs prétentions, c'est à procurer à chaque jour la sécurité du lendemain. Il nous reste à prouver au pays comme à l'Europe que confiance est due à l'avenir. Or comment un gouvernement qui semble souvent protester contre sa propre durée, à qui l'on interdit comme une usurpation de se croire définitif, serait capable de rassurer la France et le monde sur nos futures destinées et de donner à notre puissance renaissante les garanties de la stabilité ?

Telles sont les considérations décisives qui vous ont déterminés, messieurs, à ordonner une réorganisation des pouvoirs publics et à nous charger ainsi de vous présenter tout un plan de gouvernement.

Aux termes mêmes de la loi qui nous donnait cette mission, ce gouvernement pouvait-il être autre chose qu'un gouvernement républicain ? Le travail législatif que nous venons vous présenter en a donc pour premier objet l'établissement régulier. Les circonstances l'exigent ; la politique le commande également. Les avis peuvent être divisés en principe sur la forme de gouvernement la meilleure. Cette question qui a longtemps occupé, et qui occupera encore longtemps encore les publicistes, peut être dans la pratique différemment résolue selon les lieux et les temps. Des esprits étroits ou passionnés pourraient seuls méconnaître les sérieuses raisons qui ont déterminé des nations éclairées à placer la monarchie constitutionnelle au rang des conceptions les plus parfaites de la science politique ; mais ce n'est pas la science pure qui décide du choix d'un gouvernement ; c'est la possibilité, c'est la nécessité ; c'est la situation du pays obligé de se constituer. En comprenant les convictions et les regrets qui s'attachent à une forme politique qui n'est plus, nous tenons pour évident que l'état de la France ne comporte pas aujourd'hui d'autre régime que la République. Elle est actuellement le gouvernement naturel et nécessaire.

Chaque jour nous manifeste un mouvement général de l'opinion qui, pressée de sortir de l'indécision, lasse des efforts et des promesses contradictoires des partis, veut mettre un terme à cette libre concurrence qui nourrit leurs illusions, et réclame l'adoption positive du seul gouvernement qu'elle regarde comme possible.

N'en doutez pas, messieurs, le jour où à cet égard toute incertitude sera levée, l'autorité achèvera de reprendre son empire. Une subordination nécessaire s'établira dans tous les degrés de l'administration, les liens de la discipline sociale se resserreront et les factions perdront leur arme la plus redoutable quand elles ne pourront plus propager la défiance entre les pouvoirs comme entre les citoyens, ni

supposer des réticences dans les déclarations les plus franches, des arrière-pensées dans les plus fermes résolutions.

Quand on insiste pour obliger le Gouvernement à se déclarer provisoire, on ne s'aperçoit pas que l'on affaiblit l'autorité à laquelle on prescrit en même temps d'être forte. On obscurcit le langage même des lois, impuissantes à protéger un pouvoir qu'elles n'osent pas nommer. On rend indécise et flottante la notion du devoir chez les fonctionnaires de tout ordre. Une sorte d'équivoque générale enveloppe toutes les situations, comme elle atteint le Gouvernement lui-même, et l'équivoque dans le Gouvernement est un encouragement à toutes les espérances révolutionnaires. C'est ainsi que l'ordre, bien qu'énergiquement maintenu, a pu paraître menacé au milieu de la tranquillité générale. Loin d'en être surpris, il faut s'étonner au contraire qu'une nation si vive, si prompte, ait pu supporter avec calme une expérience sans exemple dans l'histoire, celle d'une société qui se relève et se fortifie en n'osant s'avouer à elle-même le gouvernement qu'elle s'est donné.

Ce sera donc, messieurs, rendre au pouvoir et à l'ordre une garantie qui leur est nécessaire, que d'ôter au gouvernement l'apparence d'un problème sans solution, en organisant résolument la République. Si des partis osent ensuite menacer la société, l'énergie que nous opposerons à leurs attaques ne sera plus soupçonnée de servir les vues suspectes d'une réaction, quand nous marcherons, enseignes déployées, pour la définition de la République conservatrice.

La pensée générale de la législation que nous venons vous soumettre, c'est donc en évitant toute proclamation fastueuse, l'organisation positive et pratique du gouvernement républicain, comme découlant naturellement et nécessairement de l'état présent des choses.

Les institutions fondamentales sur lesquelles doit reposer ce gouvernement n'ont pu être pour nous l'objet d'une longue recherche. La loi du 13 mars avait décrété d'avance qu'il y aurait deux chambres, et une opinion presque unanime avait décidé que le pouvoir exécutif serait remis dans une seule main. C'était donc un article écrit pour ainsi dire d'avance que celui qui porte que notre gouvernement se compose d'un Sénat, d'une Chambre des représentants et d'un Président de la République.

Si l'existence de la première de ces deux Assemblées pouvait encore être remise en question, il serait facile de rappeler quels graves motifs en démontrent la nécessité. Dans tout État libre, surtout dans toute république, dans toute démocratie, le grand danger est l'entraînement, et à la suite de l'entraînement la précipitation. On s'y décide souvent par passion plus que par conseil. Aussi l'art de tous les fondateurs d'un régime populaire a-t-il été d'y introduire la maturité dans les délibérations, d'opposer au mouvement de l'opinion publique le contrôle permanent de l'expérience, et l'on trouverait difficilement dans l'histoire, même en remontant jusqu'à l'antiquité, une constitution qui n'ait point placée à côté ou au-dessus de l'opinion populaire quelque corps constitué destiné à la diriger ou du moins à la tempérer, et à ralentir son action. Partout, on a senti le danger d'un pouvoir unique et sans contre-poids. Quelle que soit sa forme et son origine, il dégénère en despotisme. Tous les pays libres de l'Europe ont deux Chambres. La Convention nationale, éclairée par une terrible expérience, introduisit la première en France cette dualité nécessaire, et tandis que la sagesse britannique couvre le monde de colonies admirablement libres où cette double garantie est soigneusement consacrée, chacune des trente-six républiques de l'Amérique du Nord présente cette même division de la législature, qui, au sommet de l'édifice fédéral, se reproduit par cette institution admirée de tous les publicistes : « le Sénat des États-Unis ».

Une Assemblée dont le nom de Sénat paraît déjà définir la nature, doit au caractère représentatif sans lequel elle n'aurait nulle autorité, joindre celui d'un conseil de gouvernement.

C'est-à-dire qu'elle doit être élective comme l'autre Chambre, mais moins nombreuse qu'elle. Si donc celle-ci se compose d'environ cinq cents membres, celle-là n'en comptera guère plus de deux cent cinquante. De même, tandis que l'un s'ouvrira à la jeunesse, l'autre n'admettra que des hommes d'un âge plus voisin de la maturité. Nous vous proposons de fixer à trente-cinq ans l'âge où l'on commencera à être éligible au Sénat.

Nous venons de dire que le Sénat devait être élu. En France, la base de l'élection est aujourd'hui le suffrage universel. C'est donc du suffrage universel que le Sénat devra émaner. Mais il y a deux façons de mettre en action le suffrage universel : l'élection directe ou l'élection à deux degrés. Il se présentait de fortes raisons pour essayer en faveur du Sénat ce dernier système. Il se recommande par la préférence qui lui a été donnée la première fois que l'établissement régulier a été tenté parmi nous, et ce sont également des assemblées élues qui désignent, aux États-Unis, les membres du Sénat.

Cette manière d'organiser le suffrage universel offrait l'avantage d'introduire entre les deux Chambres une différence qui paraît à la fois désirable et difficile de réaliser ; car une des objections les plus usitées contre le dédoublement de la représentation nationale, c'est qu'étant nommées l'une et l'autre par le peuple, les deux assemblées sont exposées à se ressentir de leur communauté d'origine, tout en étant destinée à être l'une la contre-partie de l'autre. On peut donc avancer que la théorie pure conseillait pour le Sénat, l'élection à deux degrés, c'est-à-dire l'élection par un collège élu lui-même par le suffrage universel.

Mais on a pensé que ce procédé passagèrement essayé, et qui n'a pas pénétré dans nos mœurs, paraîtrait une nouveauté compliquée à laquelle le pays ne s'attacherait pas et refuserait même de s'associer en donnant l'exemple si fâcheux d'absentions nombreuses. À une nation que peut lasser le retour fréquent des opérations électorales, il serait imprudent d'en imposer une nouvelle qui, n'ayant pas de résultat immédiat, risquerait de l'intéresser faiblement, de ne point l'attirer vers les urnes électorales, de façon que l'Assemblée issue d'une élection sans vie douterait d'elle-même, de sa force, et ne paraîtrait peut-être qu'un vain simulacre aux yeux de la nation qui aurait mis tant de négligence à la former. Il est hors de doute que le suffrage direct prête à ses élus une tout autre autorité, une tout autre force d'impulsion qu'un procédé savant, mais artificiel comme les deux degrés. Nous voulons assurer au Sénat un rang et une puissance qui ne permettent pas de voir en lui l'inférieur de l'autre Chambre : ainsi, nous nous sommes décidés à lui assigner la même origine. Le Sénat sera élu directement au suffrage universel.

C'est ailleurs que dans la base électorale que nous avons cherché les différences qui marqueront le rôle spécial auquel il est appelé. Déjà nous avons indiqué pour l'éligibilité un minimum d'âge supérieur de dix ans à celui qui serait exigé des représentants. Puis, tandis que l'élection de ces derniers paraît avoir pour principal objet la représentation du nombre, nous avons pensé que pour l'élection sénatoriale, on devait beaucoup moins tenir compte du chiffre des populations. Nous voyons dans le sénateur le représentant de cette unité morale dont le temps a fait une unité historique, le département, sans tenir aucun compte de l'inégalité numérique des populations. C'est ainsi qu'aux États-Unis, tandis que le nombre des représentants est proportionnel à la population, chaque État est représenté au Sénat par deux sénateurs. Nous vous proposons d'attribuer à chaque département le droit

d'élire, par scrutin de liste, trois sénateurs. Ce qui porterait le nombre des membres de cette assemblée à 258, élevé à 265 par l'adjonction du territoire de Belfort, de l'Algérie et des colonies.

Mais, comme il importe de conserver à l'Assemblée dont il s'agit, ce caractère vraiment sénatorial qui consiste dans l'autorité de l'expérience, il est indispensable qu'elle soit exclusivement choisie parmi ceux qui en offrent les signes au moins apparents et que la durée des fonctions de ses membres assure au corps entier une sorte de permanence. Les sénateurs ne devront être choisis que dans certaines catégories de citoyens, dont la plus importante sera celle des anciens représentants ; et l'Assemblée devra durer dix ans, en se renouvelant par cinquième tous les deux ans.

Elle aura d'ailleurs les mêmes attributions législatives que la Chambre des représentants, mais sans doute vous trouverez utile d'y ajouter quelques attributions judiciaires. Il semble que nul tribunal ne serait plus propre que le Sénat à juger les procès intentés contre les principaux dépositaires de la puissance publique, tels que le président d'abord, puis les ministres et les généraux en chef des armées de terre et de mer.

La constitution de la Chambre des représentants offre un problème beaucoup plus simple. Un nombre d'environ 500 membres sera élu directement par le suffrage universel. Le fonctionnement de ce système électoral, les conditions de la capacité d'élire et d'être élu donnent naissance à de nombreuses questions qui doivent être réglées par la loi des élections et qui ne trouvent pas place ici. Une seule question nous a paru devoir être immédiatement tranchée par la loi qui pose les bases principales de nos prochaines institutions. En ouvrant l'entrée de la seconde chambre à tout citoyen âgé de vingt-cinq ans, pourvu qu'il soit électeur, nous devons dire, dès à présent, la raison qui nous a déterminés en fixant le nombre des représentants. Cette raison, la voici. Il y aura autant de représentants que d'arrondissements électoraux. Ces arrondissements seront d'abord tous les arrondissements administratifs qui éliront chacun un représentant, ce qui donnerait déjà un total de 362. Puis tous ceux de ces arrondissements dont la population excède cent mille âmes, seraient divisés par la loi en circonscriptions électorales, à chacune desquelles une élection serait attribuée, de manière à ce que chaque arrondissement administratif aurait au moins un député, et que les plus peuplés en auraient un ou plusieurs, selon l'importance de leur population. Ce procédé, avec l'adjonction des députations françaises étrangères à l'Europe porterait la Chambre des représentants au chiffre de 537.

Ce système, qui paraîtra nouveau, a cependant en d'autres temps été recommandé, après de mémorables discussions, par les plus hautes autorités, et une assez longue expérience en a montré tous les avantages. Ces avantages sont tels que nous n'avons pas hésité à le préférer au système plus récemment admis du scrutin de liste.

Nous devons d'abord remarquer que, dans tous les pays célèbres pour leur liberté, on se garde de donner à élire une députation nombreuse à chaque corps électoral. La « loi américaine », dit un écrivain qui fait autorité (M. Laboulaye, t. III, 14^e leçon), « veut qu'on ne nomme jamais qu'un député à la fois ; il n'y a pas de scrutin de liste... il faut que les électeurs ne choisissent qu'une personne et connaissent bien la personne qu'ils choisissent. »

S'il est, en effet, en matière d'élection, une idée simple et incontestable, c'est qu'il importerait que l'électeur agit avec discernement. Si cette condition ne peut être entièrement remplie, elle sera plus près de l'être, quand on peut s'assurer qu'il

connaîtra au moins de réputation celui auquel il donne ou devrait donner sa confiance avec sa voix. Or, l'électeur et l'élu se connaîtront d'autant mieux l'un l'autre, qu'ils seront plus rapprochés, et ce rapprochement est d'autant plus nécessaire que le corps électoral est plus nombreux. Plus l'élection est populaire, plus il est à craindre que ces conditions ne soient pas remplies, et c'est à la loi d'y pourvoir. Elle n'y pourvoit nullement en autorisant le scrutin de liste, lorsque les députés à élire sont nombreux. Il soumet, ou plutôt il impose à des masses qui les ignorent une suite infinie de noms désignés arbitrairement tantôt par les partis, tantôt par l'autorité, et les masses sont obligées de les accepter sur parole, de les adopter avec une aveugle indifférence, à moins qu'à la voix d'un parti, elles ne cèdent à ces passions politiques qui sont une autre espèce d'aveuglement. Dans un pareil système, la plupart des électeurs votent l'inconnu. Les candidats dont les noms parviennent souvent pour la première fois aux oreilles de la population ne se recommandent plus par la réputation acquise, par la notoriété locale, par des antécédents qui aient eu le public pour témoin. Leur seul titre est l'adoption de leur nom par un comité central qui ne tient nul compte des diversités d'opinions et d'intérêts que présente un département dans toute son étendue. Le vœu des minorités n'a aucune chance de se faire jour et l'esprit de parti domine sans résistance. Dans notre opinion, une grande partie des critiques dirigées contre notre système électoral doivent être adressées au scrutin de liste.

Il n'en est pas de même de l'élection par arrondissement. Elle est favorable aux influences permanentes de la société. Elle leur fait une juste part dans la représentation qu'elle rend plus complète et plus vraie. Elle sert le suffrage universel en l'éclairant davantage sur ses choix. La volonté des électeurs est plus libre, leur choix plus spontané ; et il se forme entre eux et leurs élus un lien plus étroit, plus intime. Le plus souvent, ils sont connus dès longtemps, et ils ne deviendront pas étrangers les uns aux autres, après l'expiration du mandat. Aussi les devoirs du mandataire auprès de ses commettants s'imposent-ils à lui d'une manière plus distincte. Il a besoin de conserver toujours ses droits à leur estime et l'honneur de son avenir dépend de la conduite qu'il aura tenue pendant la durée de son mission. Lui aussi il ménage la popularité, mais la bonne, la vraie, la popularité durable.

Le Gouvernement recommande donc avec insistance à l'attention de l'Assemblée l'élection par arrondissement. Il y voit le moyen le plus efficace d'écarter les inconvénients que l'on a pu reprocher à la pratique ordinaire du suffrage universel, et la meilleure digue à opposer à ces entraînements de l'opinion qui inspirent de si vives alarmes. Il ne fait aucune difficulté de déclarer que si le système qu'il propose n'était pas adopté, il regarderait comme sérieusement compromis le succès de l'œuvre de réorganisation politique que vous allez entreprendre.

Telle est donc la constitution de la Chambre des représentants. Ses membres seront élus directement par le suffrage universel, chacun dans une circonscription spéciale. La Chambre sera renouvelée intégralement tous les cinq ans.

Il nous reste à vous entretenir, messieurs, du pouvoir exécutif. C'est là une question qu'on a regardée longtemps comme la plus grave difficulté de l'institution d'une République dans les grands États. Heureusement, de nombreux exemples, notre propre expérience, et surtout les nécessités qui pèsent sur un vieux et important pays comme le nôtre, celles enfin qui dérivent de sa position géographique, lèvent les principaux doutes qui ont rendu longtemps la science incertaine. Ainsi l'on ne conteste plus que le pouvoir exécutif tout entier, ce grand ressort du Gouvernement, doive être commis à un magistrat unique dont l'origine soit élective, la responsabilité réelle, la mission temporaire. Nous vous proposons de fixer à cinq ans la durée du pouvoir du Président de la République. Il devra avoir au moins

quarante ans ; il sera rééligible. Il nous semble que tous ces points sont hors de discussion.

Ses attributions ne donneront pas lieu à de beaucoup plus longs débats. Elles avaient été fixées de manière satisfaisantes par la Constitution de 1848. Plus encore qu'aucun texte de loi, les habitudes et les besoins de la France obligent à concentrer dans les mains du premier magistrat des pouvoirs très étendus et très divers, qui sont localisés sans inconvénient en d'autres pays. Mais parmi nous l'unité d'action du Gouvernement est la condition absolue du salut public. C'est là encore un point sur lequel nous ne prévoyons pas de grandes contradictions.

Cependant, il est une attribution nouvelle qu'il nous paraît indispensable de mettre au rang des droits du pouvoir exécutif, et qui a besoin d'être justifiée. On a pu voir que les conditions du régime parlementaire étaient entrées dans nos mœurs à ce point que nous étions obligés de les transporter dans la République plus complètement peut-être que ne le comporterait la théorie, bien plus assurément que ne l'admet l'Amérique. Ici nous sommes contraints de nous écarter de ce modèle des institutions républicaines dans les temps modernes. C'est que la France a besoin d'être gouvernée bien davantage. Le citoyen français ne se croirait pas en sûreté, si la puissance publique pratiquait sans restriction la maxime célèbre : « Laissez faire, laissez passer ». Il faut qu'elle porte partout la main et sa responsabilité s'accroît dans la même proportion que son intervention nécessaire. Si la tranquillité est troublée dans un village, il en est demandé compte au pouvoir central. Aussi la présence des ministres et quelquefois du Président de la République sont-elles nécessaires dans les Chambres qui peuvent forcément devenir une arène où l'on se dispute le pouvoir.

Si la liberté gagne quelque chose à cette perpétuelle mise en question de l'existence des cabinets, la stabilité, la constance de direction la suite des affaires peuvent y perdre, et les ambitions incessamment excitées par la chance du succès, peuvent entraîner à leur suite des assemblées dont elles excitent les passions. La proie offerte à l'esprit de parti en redouble d'ardeur, et il est impossible de s'assurer que jamais la Chambre des représentants, soit par des résolutions téméraires, soit par une résistance systématique, soit par des agressions acharnées, ne finira pas par égayer la politique, paralyser l'action du pouvoir et mettre en question l'existence même du Gouvernement ; il faut un remède à ce mal ; il faut une précaution contre ce danger possible. La monarchie constitutionnelle l'a trouvé dans le droit de dissolution. Cette faculté suprême, exercée à propos, peut redresser les écarts de l'opinion, ralentir ses mouvements précipités, forcer enfin le pays à réfléchir, tout en lui laissant le dernier mot.

Pourquoi n'emprunterions-nous pas à la monarchie son remède quand nous pouvons craindre les mêmes maux qu'elle ? Une dissolution n'est, après tout, qu'un appel au pays, une occasion nouvelle qui lui est donnée de manifester sa volonté. Rien donc n'empêche d'introduire ce droit conservateur de tous les autres droits dans un ordre des choses de fraîche date, où ils courent le risque d'être parfois méconnus. Mais, nous en concevons, le pouvoir exécutif qui sera le premier à souffrir de l'atteinte portée à la bonne direction des affaires, qui le premier s'apercevra de la nécessité de la rétablir, ne saurait être investi de la prérogative supérieure et vraiment royale de dissoudre à volonté la Chambre des représentants. C'est sans doute à lui de reconnaître la nécessité d'une telle mesure, à lui que doit en appartenir l'initiative. Mais, après qu'il l'a proposée, il ne reste que le Sénat qui puisse être revêtu du droit de la sanctionner. Il en usera avec autorité, parce qu'il n'en usera qu'avec réserve. C'est un corps en quelque sorte permanent, du moins insen-

siblement renouvelable, supérieur aux émotions du moment et qui saura bien apprécier ce que les circonstances exigent ou comportent, et distinguer le cas où le pouvoir exécutif en entrant en lutte avec la Chambre des représentants obéit à un véritable intérêt public, des cas où il cède à l'impatience du frein. La dissolution confiée au Sénat sur l'initiative du Président nous paraît, dans un pays tel que le nôtre, une des conditions indispensables du salut de l'ordre constitutionnel dans ces jours d'orage qu'il faut prévoir si l'on veut les éviter. Ne négligeons pas de nous munir de vaisseaux d'ancres de miséricorde pour le soutenir contre la tempête.

On demandera si les précautions que nous proposons contre les écarts de la Chambre des représentants ne pourraient être prises également contre les erreurs du Sénat. Il faut considérer que cette assemblée, par sa composition, par l'esprit de suite que son organisation lui assure, ne sera pas sujette aux actes d'une fièvre populaire. D'ailleurs, et c'est la raison décisive, une assemblée soumise tous les deux ans à un renouvellement partiel est destinée à se modifier graduellement et à échapper à ces changements brusques qui troublent inopinément le cours tranquille de la vie des peuples.

Mais pour que le Président de la République pût être mis en possession d'une aussi grande prérogative que le partage et l'initiative du droit de dissolution, il fallait que, par son origine, son pouvoir eût une véritable indépendance. Il ne peut être le délégué d'une seule Assemblée, ni même de deux Assemblées réunies. Il descendrait ainsi au rang d'une autorité subordonnée.

Trois modes d'élections à la Présidence peuvent être proposés.

Le premier est l'élection directe par le suffrage universel. Ce mode déjà éprouvé n'a pas laissé un souvenir qui le recommande.

Il est évident qu'il confère à un pouvoir responsable devant les Chambres une supériorité morale sur ces Chambres mêmes. Le suffrage universel concentré sur un seul homme fait de lui comme une personnification de la souveraineté nationale. Une telle inégalité ne saurait être sans danger introduite entre les pouvoirs publics.

C'est ici qu'il faudrait au moins recourir aux deux degrés d'élection. Tel est le mode employé aux États-Unis où des électeurs nommés dans chaque État en nombre égal à celui de ses représentants et de ses sénateurs au Congrès, votent pour l'élection du Président. Si aucun candidat n'a la majorité voulue, la Chambre des représentants, votant par État, choisit entre les trois noms qui ont eu le plus de voix.

Nous avons d'abord penché pour une imitation de ce système, et sans doute elle pouvait être justifiée par plus d'un spécieux argument. Mais nous avons considéré que, sous des apparences différentes, ce procédé n'était à beaucoup d'égards qu'une reproduction déguisée du suffrage direct. En choisissant l'électeur du Président futur, on ne peut s'empêcher de se poser une question unique : « Quel Président élira-t-il ? » Le mandat impératif devient la conséquence forcée de ce mode d'élection, et alors le suffrage universel désignerait indirectement, mais aussi impérativement que s'il était direct, celui qu'il appellerait à la suprême magistrature. En Amérique, on sait quel sera l' élu avant que le collègue pour l'élection présidentielle ne soit assemblé.

Nous nous sommes donc décidés pour un troisième mode d'élection qui admet deux degrés, mais qui en assurant au Président une incontestable indépendance, ne le place à aucun égard au-dessus des deux Chambres et ne peut lui inspirer la tentation ni lui donner les moyens de les dominer. Suivant nous, le Président sera élu par les deux Chambres réunies auxquels le choix de chacun des conseils généraux

ajoutera trois membres élus. Cette réunion devra s'appeler le Congrès présidentiel. On remarquera que c'est encore l'élection à deux ou même à trois degrés et qu'ainsi le suffrage de la nation entière reste la source commune de tous les pouvoirs électifs.

Le Président, qui devra être âgé d'au moins 40 ans, sera élu pour cinq années comme la Chambre des représentants. Ses pouvoirs expireront au début périodique de toute législature nouvelle. Mais ils seront continués de droit pendant la période électorale, et jusqu'à ce que le Congrès présidentiel ait terminé ses opérations qui devront commencer aussitôt que les deux Chambres seront constituées.

Tel est, en substance, le projet de loi que nous soumettons, Messieurs, à vos délibérations. Nous nous sommes gardés de demander à la spéculation de hasardeuses nouveautés ; nous nous sommes arrêtés à des dispositions simples, qui rentrent dans les habitudes constitutionnelles de notre pays, et dont il nous semblait facile de prévoir les effets pratiques.

Bien convaincus que l'état des partis, que l'éternel conflit des souvenirs, des prétentions, des espérances, ne permettent pas de fonder dans notre France autre chose que la République, nous ne nous sommes pas crus cependant obligés de suivre l'esprit républicain dans ses dernières conséquences. C'eût été donner trop à l'inconnu et trop exiger de votre confiance.

Nous avons cru mieux entrer dans votre pensée en nous attachant à concentrer fortement le pouvoir et en constituant un gouvernement qui pût résister à tous les chocs et triompher de tous les obstacles. À ces conditions seulement, la République peut être conservatrice, et tant qu'elle sera conservatrice, mais pas au-delà, elle sera durable.

PROJET DE LOI

Article 1^{er}. – Le Gouvernement de la République française est composé d'un Sénat, d'une Chambre des représentants et d'un Président de la République, chef du pouvoir exécutif.

Article 2. – Le Sénat est formé de 265 membres, citoyens français, âgés de trente-cinq ans au moins, jouissant de tous leurs droits civils, politiques et de famille. La Chambre des représentants est formée de 537 membres, citoyens français, âgés de vingt-cinq ans au moins, jouissant de tous leurs droits civils, politiques et de famille.

Le Président de la République doit avoir quarante ans au moins et jouir de tous ses droits civils, politiques et de famille.

Article 3. – le Sénat est nommé pour dix ans et se renouvelle par cinquième tous les deux ans.

La Chambre des représentants est nommée pour cinq ans et se renouvelle intégralement après la cinquième année.

Le Président de la République est nommé pour cinq ans ; il peut être réélu.

Article 4. – Chacun des quatre-vingt-six départements de la France nomme trois sénateurs ; le territoire de Belfort, les départements de l'Algérie, les îles de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe en nomment chacun un.

L'élection est faite par le suffrage direct de tous les électeurs du département, du territoire ou de la colonie, et au scrutin de liste pour les départements de France.

Article 5. – Ne peuvent être élus aux fonctions de sénateur que :

1^o Les membres de la Chambre des représentants ;

2^o Les anciens membres des assemblées législatives ;

3^o Les ministres et anciens ministres ;

4^o Les membres du conseil d'État ; de la cour de cassation et de la cour des comptes ;

5^o Les présidents et anciens présidents des conseils généraux ;

6^o Les membres de l'Institut ;

7^o Les membres nommés du conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie ;

8^o Les cardinaux, archevêques ou évêques ;

9^o Les présidents des deux consistoires de la confession d'Augsbourg qui comptent le plus grand nombre d'électeurs et des douze consistoires de la religion réformée qui comptent le plus grand nombre d'électeurs ;

10^o Le président et le grand rabbin du consistoire central des israélites de France ;

11^o Les maréchaux et généraux de division, les amiraux et vice-amiraux en activité de service et dans le cadre de réserve, les gouverneurs de l'Algérie et des trois grandes colonies ayant exercé ces fonctions pendant cinq ans ;

12^o Les préfets en activité de service ;

13^o Les maires des villes au-dessus de 100 000 habitants ;

14^o Les fonctions qui ont rempli pendant dix ans les fonctions de directeurs dans les administrations centrales des ministères ;

15^o Les magistrats en retraite, qui ont appartenu à la cour de cassation, aux cours d'appel ou qui ont rempli les fonctions de président d'un tribunal civil.

Article 6. – Les éligibles désignés aux paragraphes 1, 4 et 12 de l'article précédent déclareront dans les quinze jours qui suivront leur élection s'ils entendent accepter les fonctions de sénateurs. Leur silence équivaudra à un refus ; leur acceptation entraînera de plein droit leur démission des emplois qu'ils occupaient.

Article 7. – Chacun des 362 arrondissements de la France, y compris le territoire de Belfort nommeront un représentant. Toutefois, les arrondissements dont la population dépasse 100 000 habitants éliront autant de représentants qu'il y a de fois 100 000 habitants, toute fraction supplémentaire comptant comme 100 000 habitants.

La répartition ne pourra être modifiée qu'en vertu du recensement quinquennal de la population et par une loi.

Il est attribué deux représentants à chacun des départements de l'Algérie et un à chacune des six colonies de la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, le Sénégal, la Guyane et l'Inde française.

Article 8. – L'élection des représentants se fait par le vote direct de tous les électeurs de l'arrondissement. L'arrondissement qui aura le plus de représentants à nommer sera divisé en autant de sections qu'il aura de représentants. Les sections seront formées par agglomérations de cantons. Elles ne peuvent être établies et modifiées que par la loi.

Article 9. – Le Président de la République est nommé par un congrès composé : 1^o des membres du Sénat ; 2^o des membres de la Chambre des représentants ; 3^o d'une délégation de trois membres désignés par chacun des conseils généraux de France et d'Algérie dans leur session annuelle du mois d'août. Ce congrès sera présidé par le président du Sénat.

Article 10. – Lorsqu'il y aura lieu de désigner le président de la République, le président du Sénat, dans les huit jours, convoquera les sénateurs, les représentants et les conseillers généraux désignés.

Le délai pour la réunion n'excédera pas quinze jours.

Le Président de la République sera nommé à la majorité absolue des suffrages.

Le président du Sénat notifiera la nomination au Président de la République élu et au président de la Chambre des représentants.

Attributions des pouvoirs publics

Article 11. – L'initiative des lois appartient aux deux Chambres et au Président de la République.

Les deux Chambres concourent également à la confection des lois. Toutefois, les lois d'impôt sont soumises d'abord à la Chambre des représentants.

Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger les poursuites en responsabilité contre le Président et les ministres, et les généraux en chef des armées de terre et de mer.

Article 12. – Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection ; elle peut seule recevoir leur démission.

Article 13. – Les sénateurs et les représentants ne pourront être recherché, accusés, ni jugés en aucun temps pour les opinions qu'ils auront émises dans la Chambre à laquelle ils appartiennent.

Ils ne pourront être arrêtés en matière criminelle sauf le cas de flagrant délit, et poursuivis qu'après que la Chambre dont ils font partie a autorisé la poursuite.

Article 14. – Le Président de la République promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres. Il en surveille et assure l'exécution.

Il négocie et ratifie les traités. Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par les deux Chambres.

Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée sans pouvoir la commander en personne.

Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Le Président de la République et les ministres pris soit individuellement soit collectivement, sont responsables des actes du Gouvernement.

Article 15. – Lorsque le Président de la République estimera que l'intérêt du pays exige le renouvellement de la Chambre des représentants avant l'expiration normale de ses pouvoirs, il demandera au Sénat l'autorisation de la dissoudre. Cette autorisation ne pourra être donnée qu'en comité secret et à la majorité des voix. Elle devra être donnée dans un délai de huit jours.

Les collèges électoraux devront être convoqués dans les trois jours qui suivront la notification faite au Président de la République du vote affirmatif du Sénat.

Dispositions transitoires

Article 16. – Lorsque l'Assemblée nationale aura déterminé par un vote l'époque où elle se séparera, le Président de la République convoquera les collèges électoraux pour l'élection des représentants et ultérieurement pour l'élection des sénateurs, de manière à ce que les deux Chambres puissent constituer le jour même de la dissolution.

Les pouvoirs du Président de la République dureront jusqu'à la notification du vote du congrès qui aura élu le nouveau Président.

Le Président de la République

A. Thiers

Le Garde des Sceaux,

Ministre de la Justice

J. Dufaure