

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 14 OCTORE 1919.

Rapport de la Commission spéciale, chargée d'examiner le Projet de déclarations de revision des articles 26, 27, alinéa 2, 39, 47, 48, 49, 50, 51, 52; de la section II du chapitre I^{er}, titre III, à l'exception de l'article 58; des articles 69, 95, alinéa 1^{er}; 104, 105, 106, 108, alinéa 2, 2^o; 122, 123 et 131 de la Constitution.

(Voir les documents n^{os} 329, 424, 434, les Ann. parl. de la Chambre des Représentants du 8 octobre 1919 et le n^o 214 des documents du Sénat.)

Présents : MM. le baron DE FAVEREAU, président; le comte GOBLET D'ALVIELLA, BRAUN, COPPIETERS, DE SADELEER, HANREZ, le baron ORBAN DE XIVRY, SPEYER, Georges VERCROY, VINCK et LIGY, rapporteur.

MESSIEURS,

La Chambre des Représentants a voté, le 8 octobre 1919, sans opposition, les diverses déclarations de revision des articles de la Constitution ci-dessus rappelés.

Les déclarations admises par la Chambre diffèrent, toutefois, des propositions du Gouvernement, d'une part, en ce que la Chambre n'a pas reconnu qu'il y eût utilité à reviser l'article 115, § 2; d'autre part, en ce qu'elle a ajouté aux articles dont la revision était proposée par le Gouvernement, les articles 27, alinéa 2; 49, 50 et 104.

La Section centrale de la Chambre s'était unanimement ralliée à l'observation présentée dans toutes les sections « que l'adhésion de principe donnée aux propositions de revision ne comportait nullement une approbation pure et simple ou même indirecte des considérations émises et des motifs donnés à l'appui des déclarations de revision proposées » (1). Et la Section centrale, pour accentuer ses vues à ce sujet, décida unanimement

(1) Rapport de M. Begerem, page 3.

« que du texte gouvernemental des articles à reviser, seraient supprimées toutes indications relatives aux modalités éventuelles des modifications à y introduire, pour ne laisser subsister, conformément au prescrit de l'article 131 de la Constitution, que la déclaration d'opportunité ou de nécessité de la revision des articles à indiquer » (1).

C'est dans la même pensée et dans des conditions analogues que votre Commission a examiné les déclarations de revision soumises à vos délibérations.

A l'unanimité de ses membres, elle a été d'avis que, s'il est utile de déclarer qu'il y a lieu à revision des dispositions constitutionnelles ci-dessus visées, il n'y a pas à rechercher, en ce moment, quels principes nouveaux remplaceront ceux en vigueur.

Le soin d'examiner cette question appartiendra aux Chambres dont les prochaines élections détermineront la composition ; il n'y a lieu ni de leur indiquer la voie à suivre ni de préjuger leurs décisions.

Les seules observations auxquelles aient donné lieu les propositions de revision sont les suivantes :

1. Un membre a exprimé le regret que ni le Gouvernement ni la Chambre n'aient proposé la revision du § 1^{er} de l'article 27 qui porte : « L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif ». Il estime que la revision de cette disposition constitutionnelle est le corollaire nécessaire de la revision des articles 26 et 69.

S'il devait arriver, en effet, que le législateur constituant investit le corps électoral, par la voie du referendum, du droit de provoquer la modification d'une loi, le texte du paragraphe I de l'article 27 ne serait plus, à son avis, rigoureusement exact. A côté des trois branches du pouvoir législatif, un quatrième corps, le peuple, aurait aussi, en ce cas, une initiative dans la confection des lois ; il conviendrait d'en tenir compte dans la rédaction du paragraphe I de l'article 27.

Il a été répondu à l'observation que, même au cas où il faudrait admettre que le corps électoral eût une initiative en matière législative, le texte du paragraphe I de l'article 27 n'y ferait pas obstacle. Il se borne, en effet, à attribuer au Roi, à la Chambre, au Sénat le droit de proposer des lois. Il ne semble pas que rien doive être modifié à ce droit, et comme l'article n'est pas exclusif d'une initiative au profit du peuple, il n'est pas indispensable, si cette initiative lui était reconnue, de modifier la rédaction du texte constitutionnel.

La commission s'est ralliée à cette manière de voir. Aucune proposition de revision ne lui fut, d'ailleurs, présentée.

2. Un autre membre aurait voulu reprendre la proposition de revision du paragraphe 2 de l'article 115, formulée par le Gouvernement et rejetée par la Chambre.

Aux termes du paragraphe I de cet article, les Chambres sont tenues, chaque année, d'arrêter la loi des comptes et de voter le budget. Le paragraphe 2 ajoute : « Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes ».

Le Gouvernement avait proposé de soumettre à revision ce paragraphe parce que, tout au moins en ce qui concerne le budget, l'application de la

règle constitutionnelle serait de pure forme dans les services d'exploitation des monopoles industriels et qu'elle pourrait offrir des obstacles à la bonne organisation des régies autonomes si les services de l'État devaient être transformés en pareilles régies.

De l'avis de l'honorable membre, le Gouvernement avait eu raison en prévoyant que le texte serré du § 2 ne pourrait être observé en cas de création de régies autonomes, ou serait, tout au moins, un sérieux obstacle à leur organisation pratique. Sans vouloir en rien les soustraire au contrôle du pouvoir législatif ou aux règles de comptabilité de l'État, il estime qu'une comptabilité compliquée, comme l'est celle d'une entreprise aussi vaste que, par exemple, un service de transports par chemin de fer, peut difficilement trouver son expression dans les articles étroits d'un budget. Il aurait donc fallu prévoir la modification des termes de l'article 115 de manière à admettre pour les régies autonomes des principes moins rigoureux.

Il a été répondu que l'article 115 ne demande pas, pour la confection des budgets, des évaluations si détaillées que l'on ait à craindre des complications invincibles et qu'au contraire, en ce qui concerne les comptes, il est désirable qu'ils restent soumis, annuellement, dans tous leurs détails, au contrôle des Chambres. Il appartiendra à l'administration d'organiser les régies de manière à répondre aux exigences de la loi constitutionnelle; la difficulté ne semble pas être insurmontable.

La Commission ne fut, au surplus, pas saisie d'une proposition de révision de la disposition visée.

3. Un membre, se basant sur les événements de la guerre, s'est demandé s'il y a utilité à maintenir l'article 121 ainsi conçu : « Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi ».

Qui donc, dit-il, aurait songé, en 1914, à faire décréter par une loi que nos alliés, appelés au secours de la Belgique envahie, seraient autorisés à occuper ou à traverser le territoire? La Constitution, néanmoins l'exigeait!

De même, en 1831, au lendemain de la publication de la Constitution, l'on vit l'armée française entrer en Belgique et faire le siège de la citadelle d'Anvers, sans qu'aucune loi intervint pour l'y autoriser. A quoi bon conserver une disposition fondamentale dont, à deux reprises, on a méconnu la force obligatoire!

Il a été répondu qu'en cas de force majeure, la force obligatoire de toute loi, même d'une loi fondamentale, est nécessairement suspendue. Mais, en dehors du cas de force majeure, il importe qu'en présence de la demande d'un État étranger de faire occuper le territoire ou de le laisser traverser par des troupes, le chef de l'État n'ait pas à prendre seul la responsabilité d'une décision. L'article 121 a donc son utilité et doit être maintenu.

4. Divers membres auraient souhaité que l'article 130 fut soumis à révision de manière à permettre qu'en temps de guerre les garanties constitutionnelles fussent, s'il était nécessaire, suspendues. Pendant cinq ans, disent-ils, il en a été ainsi de fait. Supposons que, par malheur, éclate une nouvelle guerre, mais, qu'une grande partie du territoire reste soumise au Gouvernement national, s'imagine-t-on qu'une administration du pays soit

possible en observant les règles que prévoit la Constitution ? L'expérience des pays voisins atteste qu'il n'y a pas à songer, en pareil cas, à suivre des prescriptions prévues pour le temps de paix. Plutôt que de laisser créer le précédent dangereux de la violation du pacte fondamental, ne vaudrait-il pas mieux prévoir l'éventualité de sa suspension temporaire ?

Si pertinente que fût l'observation, la Commission ne fut pas appelée, en l'absence d'une proposition de revision, à se prononcer sur la question.

5. Un membre eut souhaité que l'article 125 fût soumis à revision afin qu'aux trois couleurs nationales pût être adjointe l'étoile congolaise. L'ancien Congo avait ses couleurs et les Belges les ont glorieusement défendues et illustrées; il est devenu colonie belge et pour cette colonie un drapeau distinct n'a plus aucune raison d'être; mais, la mère-patrie doit se ressouvenir d'un glorieux passé et rien n'est de nature à mieux le rappeler que d'en remémorer le souvenir sur ses étendards.

Il a été répondu que le texte de l'article 125 ne semble pas faire obstacle à l'addition proposée si elle était jugée opportune.

Votre Commission, en se ralliant à l'unanimité de ses membres aux déclarations votées par la Chambre, a la confiance que le Sénat les ratifiera.

Il se joindra aussi, sans aucun doute, à la Commission, pour émettre le vœu que la prochaine Législature accomplisse la revision en se pénétrant de l'esprit d'union et de concorde qui guida le Constituant de 1831 et qui vient de se manifester si vivace, en face de l'ennemi, dans toutes les classes de la nation. Réalisée dans cette pensée, son œuvre sera utile à la Patrie et féconde pour l'avenir; elle garantira à la Belgique une ère nouvelle de paix intérieure et de progrès constants.

Le Rapporteur,
A. LIGY.

Le Président,
Baron DE FAVEREAU.