
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 20 MAI 1892

Déclarations relatives à la revision de certains articles de la Constitution (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. DE SMET DE NAEVER.

MESSIEURS,

Votre Commission, ayant procédé à l'examen des trois projets de déclaration qui émanent de l'initiative de membres du Sénat, a décidé qu'ils feraient l'objet d'un rapport unique.

ART. 27 DE LA CONSTITUTION.

L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.

Néanmoins, toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'État, ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des Représentants.

Le projet de déclaration est ainsi conçu :

« Il y a lieu à la revision du paragraphe 2 de l'article 27 de la Constitution. »

Voici en quels termes la Commission spéciale du Sénat justifie cette proposition :

« L'article 27, dans son second paragraphe, réserve à la Chambre des Représentants toute initiative en matière de recettes ou de dépenses de l'État et en matière de fixation du contingent.

(1) Déclarations, nos 199, 200, 201.

(2) La Commission était composée de MM. DE LANTSHEERE, président; TACK, BEGEREN, DE BORCHGRAVE, FRÈRE-ORBAN, DE SMET DE NAEVER et SAINTTETTE.

» Cet article a été inscrit dans la Constitution dans la prévision que le
» Sénat aurait été composé, en partie du moins, de membres nommés par le
» Roi. Dans cette hypothèse, pareille disposition se justifiait. Il n'en est
» plus ainsi lorsque les deux Chambres émanent du même corps électoral.
» L'origine des Chambres étant la même, il ne faut pas que l'une d'elles se
» trouve placée dans une situation d'infériorité vis-à-vis de l'autre. »

Un membre a soumis à la Commission les observations suivantes :

La proposition de M. le baron Orban de Xivry est basée sur un argument historique. Il suffit de mettre en regard deux dates pour démontrer la grave erreur qu'il a commise et que la Commission du Sénat n'a pas relevée. La disposition qui confie au même corps électoral l'élection des membres de l'une et de l'autre Chambre a été votée, après l'une des plus longues discussions qui se soient produites au Congrès, dans la séance du 17 décembre 1830. C'est le 3 janvier 1831 seulement qu'a été voté l'article 27.

Il est vrai que les attributions de la Chambre se trouvent ainsi être plus étendues que celles du Sénat. Le Congrès n'a pas cru que cette considération dût l'empêcher de consacrer une règle admise dans tous les pays à régime représentatif. L'article 27 n'y a rencontré aucun contradicteur. Et cela s'explique. Le vote de l'impôt appartient à la nation. Nos anciennes constitutions nationales l'avaient proclamé bien avant que la Révolution française ne l'inscrivit dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Or, parmi les corps électifs qui représentent la nation, il est logique et légitime que l'initiative soit réservée, en semblable matière, à celui dont les membres sont élus avec la liberté de choix la plus large.

Il est vrai que la plupart des dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation du Sénat seront soumises à la revision. Mais il est inexact de dire, comme l'a fait l'honorable auteur de la proposition, que les articles relatifs aux *pouvoirs* du Sénat soient tous renvoyés à l'examen des Chambres chargées de la revision. La vérité est, au contraire, qu'aucun de ces articles ne leur sera soumis. La proposition de M. le baron Orban de Xivry étendrait donc les projets de revision, qu'il importe de restreindre dans la stricte limite de ce que réclame l'opinion publique, à un ordre de dispositions auxquelles personne n'a jugé prudent de toucher.

Elle paraît d'autant plus inopportune que, parmi les divers systèmes mis en avant pour l'organisation future du Sénat, aucun ne tend à supprimer les conditions spéciales d'éligibilité des Sénateurs.

Elle est en outre dangereuse. Il est à craindre, en effet, que cette question d'attributions ne fasse naître entre les Chambres futures des conflits au milieu desquels d'autres réformes constitutionnelles feront l'objet de compromissions, si même elles ne sont mises en péril.

Ce membre propose, en conséquence, le rejet de la proposition de revision de l'article 27 de la Constitution.

La Commission, à l'unanimité, s'est ralliée à sa manière de voir.

ART. 48 DE LA CONSTITUTION.

Les élections se font par telles divisions de province et dans tels lieux que la loi détermine.

Par le fait de l'initiative du Sénat, le projet de déclaration relative à la revision de l'article 48 se trouve soumis à nos délibérations après avoir été repoussé une première fois par la Chambre.

La déclaration que nous sommes conviés à faire implique-t-elle une question de principe ? Dans l'affirmative, l'importance du principe en jeu est-elle de nature à justifier un conflit avec le Sénat ?

Votre Commission n'a eu à examiner que la première de ces deux questions ; l'ayant résolue négativement, il lui a paru — et tel sera sans doute aussi votre avis — que toute possibilité de conflit se trouve écartée du même coup. Tous, Messieurs, nous nous plaisons à rendre hommage à la modération avec laquelle le Sénat use de son droit de modifier nos décisions ; ce n'est point à l'occasion d'une proposition dont il est facile de démontrer l'entière innocuité que la Chambre voudra assumer la responsabilité d'un désaccord que l'on ne parviendrait à expliquer qu'en recourant à des arguments de procédure.

C'est le 2 février, à l'occasion du dépôt par le Gouvernement de ses divers projets de déclaration, que la revision de l'article 48 a été, pour la première fois, discutée au sein de la Chambre.

Voici comment votre rapporteur s'exprimait au cours de cette séance :

« La Chambre ne peut raisonnablement se refuser à élaguer du texte de l'article 48 les quelques mots qui, dans la pensée du Gouvernement, sont de nature à contrarier la solution législative de la question de la représentation des minorités.

» Rien ne serait préjugé et la question resterait entière.

» Il ne s'agit nullement de discuter une formule, ni même un principe : ce que l'on demande, c'est que l'avenir soit réservé et qu'aucune disposition constitutionnelle ne mette obstacle à la solution qu'il pourrait convenir ultérieurement aux Chambres de donner à la question. »

L'honorable M. Woeste lui répondit dans les termes suivants :

« On dit que la proposition de revision de l'article 48 n'implique pas le principe de la représentation proportionnelle ; qu'il s'agit uniquement de supprimer l'obligation, édictée par la Constitution, de diviser les provinces en un certain nombre de collèges électoraux.

« J'étais manifestement autorisé à comprendre la proposition de l'honorable Ministre des Finances comme préjugant l'adoption du principe de la représentation proportionnelle, puisque, dans les développements que nous avons entendus tout à l'heure, l'honorable Ministre a justifié la revision de l'article 48 en invoquant la nécessité d'introduire la représentation proportionnelle.

» Actuellement, on nous dit : Il ne s'agit pas de cela ! L'honorable
» M. de Smet de Naeyer m'a répondu : Rien ne sera préjugé ; la question
» restera entière ; il n'est nullement question de consacrer, d'une manière
» générale, par la revision de l'article 48, le principe de la représentation
» proportionnelle.

» Cette appréciation modifie manifestement la face de la discussion sur ce
» point. Les sections auront à examiner, par conséquent, si, limitée de cette
» façon, la proposition faite par l'honorable Ministre des Finances relative-
» ment à l'article 48 peut être accueillie. »

Or, le projet de déclaration relative à la revision de l'article 48 fut adopté
par cinq sections, et la Section centrale, à l'unanimité des six membres
présents, en recommanda l'adoption à la Chambre dans les termes que
voici :

« Au cours de la discussion qui a eu lieu à la Chambre des Représentants,
» le 2 février dernier, il a été formellement convenu qu'en votant la propo-
» sition du Gouvernement les Chambres ne feraient œuvre d'adhésion ni
» au principe de la représentation des minorités, ni à aucune de ses appli-
» cations possibles.

» Ni principe, ni formule ne sont en jeu : on se borne à réserver l'avenir
» et à faire disparaître l'obstacle constitutionnel qui s'opposerait, éventuelle-
» ment, à la solution législative de la question. »

Il semblait que, dans ces conditions, une majorité considérable dût être
acquise à la proposition de revision.

Il n'en fut pas ainsi cependant, nous n'avons pas à le rappeler à la
Chambre. Il est manifeste que, lors du vote du 10 mai, un grand nombre de
nos honorables collègues se sont préoccupés bien plus de la question de
principe, qui n'était pas en jeu, que du caractère propre de la proposition
qui leur était soumise.

Depuis lors, un examen attentif nous a donné la conviction que la
question de fait ne revêt même pas les proportions modestes que la section
centrale avait cru devoir lui attribuer.

Le Chapitre I^{er} du titre III de la Constitution comprend une partie géné-
rale qui traite des deux Chambres, une 1^{re} section qui traite de la Chambre
des Représentants, et une 2^e section consacrée au Sénat. Or, c'est seulement
dans la 1^{re} section consacrée à la Chambre des Représentants, à l'article 48,
qu'il est question de divisions de province.

En tête de la partie générale du Chapitre 1^{er} figure l'article 32, ainsi
conçu :

« ART. 32. Les membres des deux Chambres représentent la nation et
» non uniquement *la province ou la subdivision de province* qui les a
» nommés. »

La 2^e section, qui traite du Sénat, ne renferme, dans le même ordre
d'idées, que l'article 53 :

« ART. 53. Les membres du Sénat sont élus, à *raison de la population de*
» *chaque province*, par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre
» des Représentants. »

Qu'est-ce à dire, si ce n'est que, dès aujourd'hui, sous l'empire des dispositions constitutionnelles existantes, rien n'empêche de constituer, pour les élections sénatoriales tout au moins, des circonscriptions qui s'étendraient à une province toute entière ? L'obstacle matériel qui s'opposerait, au dire de quelques-uns, à l'introduction dans nos lois du système de la représentation proportionnelle n'existe donc pas, et la modification éventuelle à apporter au texte de l'article 48 n'a pas, en fait, d'autre portée que de faire disparaître l'antinomie, plus apparente que réelle, qui existe entre les articles 32 et 48.

Antinomie plus apparente que réelle, disons-nous.

En effet, l'article 48 n'exige nullement que toutes les provinces soient divisées en deux circonscriptions au moins, pour l'élection des membres de la Chambre des Représentants.

Tel n'est pas son objet.

Il se borne à déclarer que les circonscriptions et les endroits de vote ne pourront être fixés que par le législateur.

Les mots « telles divisions de province » sont, dans l'espèce, synonymes des mots « telles circonscriptions n'excédant pas les limites de la province ».

L'établissement des circonscriptions électorales *peut* entraîner et ordinairement entraîne « des subdivisions de province ».

C'est la considération de cette conséquence habituelle et normale qui explique la rédaction de l'article 48.

Mais il ne faudrait pas croire que le Congrès ait voulu que les subdivisions de province fussent *obligatoires* au point de vue des élections.

Sa pensée était de réagir contre la législation qui avait été en vigueur de 1815 à 1830 et d'empêcher le pouvoir exécutif de modifier à son gré les subdivisions politiques du pays.

Cette idée apparaît manifeste si on relit le projet de Constitution qui a été rédigé par la Commission du Gouvernement provisoire.

L'article 80 de ce projet est ainsi conçu :

« ART. 80. Les élections se feront par telles subdivisions de province que
» la loi déterminera.

» Les députés représentent la nation, et non uniquement *la province ou la*
» *subdivision de province* qui les a nommés. »

Il est clair que les termes « subdivisions de province », qui figurent dans le premier alinéa de l'article, n'ont d'autre signification que celle de « circonscriptions n'excédant pas les limites de la province », puisque le deuxième alinéa du même article suppose que les députés peuvent être nommés soit par une province, soit par une subdivision de province.

Dans la discussion, on a détaché le deuxième alinéa de l'article 80, on l'a

transporté dans une autre section pour l'appliquer aux membres des deux Chambres et on en a fait l'article 32 actuel.

Nous sommes donc fondé à dire que si la *lettre* du texte constitutionnel ne met pas obstacle à la formation de circonscriptions provinciales pour l'élection des sénateurs, son *esprit*, sainement interprété, autorise la création de circonscriptions semblables pour l'élection des membres de la Chambre.

Dès lors, partisans et adversaires de la représentation proportionnelle et de la représentation des minorités auraient tort de vouloir se compter à propos du vote auquel doit donner lieu la proposition dont la Chambre est saisie. Aussi, votre Commission, par cinq voix contre une, émet-elle le vœu de les voir s'unir pour adopter la proposition de revision de l'article 48 que le Sénat a votée à la majorité de quarante-sept voix contre dix.

ART. 57 DE LA CONSTITUTION.

Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

Votre Commission, se référant aux termes du Rapport sur la proposition de Messieurs Helleputte et consorts, qui vient d'être imprimé et distribué, a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de déclaration transmis à la Chambre par le Sénat et relatif à la revision de l'article 57.

Le Rapporteur,

P. DE SMET DE NAEYER.

Le Président,

T. DE LANTSHEERE.
