

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 11 MAI 1892.

Rapport de la Commission spéciale chargée d'examiner les déclarations de revision des articles 1^{er}, 26, 36, 47, 52, 53, 54, 56, 58, 60 et 61 de la Constitution.

(Voir les nos 19 et 261, session de 1890-1891, 86, 88, 98, 111, 115 et 176, session de 1891-1892, de la Chambre des Représentants; 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 et 88, session de 1891-1892, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron T'KINT DE ROODENBEKE, Président; DEWANDRE, DUPONT, le Baron ORBAN DE XIVRY, le Baron D'HUART, SOUPART, le Baron DE LABBEVILLE, le Duc D'URSEL, VAN OCKERHOUT, le Baron DE SELYS LONGCHAMPS, le Comte DE RIBAUCCOURT, le Comte Philippe DE LIMBURG STIRUM, FINET, le Baron BETHUNE, ALLARD, BRACONIER, TIBERGHEN, le Comte DE PRET ROOSE DE CALESBERG, DETHUIN, le Comte DE BORGHGRAVE D'ALTENA, le Comte Charles VAN DER BURCH et le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Rapporteur.

MESSIEURS,

Ce n'est pas sans émotion que l'on songe à la situation actuelle. Apporter des modifications à la Constitution est un acte de la plus haute importance. On ne peut oublier que le régime inauguré en 1830 a procuré à la patrie soixante années de paix, de liberté, de prospérité et de progrès.

Quel sera le résultat des nouvelles dispositions que les Chambres inscriront dans notre loi fondamentale? Espérons qu'avec l'aide de la divine Providence et le concours de tous les hommes de bonne volonté, le pays pourra heureusement traverser cette crise et qu'une nouvelle ère de bonheur et de paix s'ouvrira pour lui.

La Chambre a pris en considération la proposition de M. Janson et ses collègues. Aux articles 47, 53 et 56 dont ces honorables membres demandaient la revision, le Gouvernement en a ajouté d'autres, dont un surtout présente une importance capitale à cause de la solution demandée : appel au corps électoral d'une loi votée par les Chambres. Enfin M. de Hemptinne a proposé la revision de l'article 36 relatif à la réélection des députés ou sénateurs nommés ministres.

Toutes ces propositions ont fait l'objet d'un examen et de débats approfondis. La Chambre a décidé qu'il y a lieu à la revision de : l'ARTICLE PREMIER, soit par modification à son texte, soit par l'introduction au titre I^{er} d'une disposition nouvelle relativement à l'acquisition ou à la fondation éventuelle de colonies ;

L'ARTICLE 26, par l'addition d'une disposition remettant à la loi le soin de déterminer dans quels cas et sous quelles conditions le Roi pourra consulter directement le corps électoral ;

L'ARTICLE 36, par l'addition d'une disposition portant que par dérogation à la règle édictée par cet article, les membres des deux Chambres nommés ministres ne sont pas soumis à réélection ;

Les ARTICLES 47, relatif au droit électoral ; 52, qui pose le principe de l'indemnité parlementaire ; 53, 54, 56, réglant l'organisation du Sénat, et 58, qui admet de droit dans cette assemblée l'héritier présomptif du Roi ;

L'ARTICLE 60, soit par modification à son texte, soit par l'addition au titre III, chapitre II, section I^{re}, d'une disposition nouvelle réglant le mariage des Princes de la Famille Royale ;

L'ARTICLE 61, relatif à la succession au Trône.

Elle a rejeté les propositions faites au sujet des articles 34 et 48. Le premier se rapporte à la vérification des pouvoirs des membres des Chambres ; l'autre fixe la division électorale du pays. Ce dernier n'a été repoussé qu'à une minime majorité.

La commission spéciale nommée par le Sénat a procédé à l'examen de ces diverses résolutions. Elle est d'avis qu'il y a lieu à revision des articles indiqués par la Chambre.

Elle pourrait se borner à exprimer son avis en exposant les motifs sur lesquels il est basé. La compétence des Chambres actuelles ne va pas au delà, mais en présence d'une circonstance aussi grave que celle d'une modification profonde à apporter dans notre loi constitutionnelle, — loi dont l'efficacité a été constatée par une durée déjà longue, — elle croit que le Sénat manquerait à sa mission s'il n'indiquait pas son opinion sur la valeur des principes nouveaux qu'on se propose d'y inscrire. Il ne saurait suffire, en effet, de supprimer une disposition légale, il faut prévoir tout au moins quelle sera la disposition nouvelle et peser les conséquences que cette disposition pourra entraîner. C'est dans ce sens que les diverses résolutions prises par la Chambre ont été examinées.

Les projets de revision ne touchent à aucune de nos grandes libertés, qui demeurent intactes et auxquelles il faut conserver une existence à l'abri de toute atteinte.

ARTICLE 47. — L'extension du droit de suffrage et l'organisation du Sénat sont les points les plus importants de la revision. Sous ce rapport, votre Commission est convaincue — et cette conviction sera certainement partagée par le Sénat tout entier — que la revision est nécessaire.

Le système de la Constitution de 1830, excellent dans la situation d'alors, ne répond plus aux besoins d'aujourd'hui. L'augmentation considérable de la population, les progrès intellectuels de la nation, le développement de l'instruction, la connaissance plus étendue des droits et des devoirs de chacun; d'autre part, l'importance des intérêts de l'industrie et du commerce, l'augmentation de la richesse publique, mais surtout les progrès de l'idée démocratique, la transformation qui s'opère rapidement en ce sens dans toutes les sphères de la société, la question ouvrière ou sociale ont créé peu à peu une situation toute nouvelle à laquelle il s'agit de pourvoir.

S'il faut reconnaître que l'autorité ne peut s'exercer que par voie de délégation ou de sélection, il faut admettre également qu'il n'est plus possible de confier cette délégation à un nombre restreint de mandants. 134,000 électeurs pour une population de plus de six millions d'habitants est un chiffre trop minime. Ces électeurs forment plutôt une oligarchie, une classe de privilégiés, pourrait-on dire, et le *privilege* est en contradiction avec nos principes d'égalité et de liberté. Quoiqu'en cette matière le *privilege* soit chose inévitable, encore ne faut-il pas l'étendre au delà des limites du strict nécessaire.

La Constitution de 1830 avait basé le droit électoral sur le *cens* et inscrit cette base dans l'article 47.

Quelle que soit la base nouvelle sur laquelle le droit électoral sera fondé à l'avenir, votre Commission est d'avis qu'il y a lieu d'inscrire cette base dans la Constitution. Quelques membres ont exprimé une opinion contraire. Ils veulent confier ce soin aux législateurs de la loi électorale et proposent même, pour en garantir la durée, de subordonner la révision de cette loi à la condition d'une majorité des deux tiers.

Nous ne considérons pas cette opinion comme admissible. Elle a le grave inconvénient de laisser notre régime électoral tout entier à l'arbitraire d'une loi mobile et changeante et permet aux législatures et aux partis d'en disposer à leur gré et selon leurs intérêts ou leurs caprices. La condition essentielle d'une bonne organisation politique, c'est la garantie de l'ordre public, c'est la stabilité. Il sera d'autant plus nécessaire d'assurer cette stabilité, que l'extension donnée au droit de suffrage sera plus grande, sinon le contrepois viendrait à manquer et la société aboutirait au désordre et à l'anarchie.

Il est donc essentiel, à notre avis, d'inscrire dans la Constitution la base du droit électoral. Un membre pense même que l'âge auquel ce droit pourrait être exercé devrait y être mentionné également; d'autres estiment que toutes les conditions essentielles que l'électeur devrait réunir pour exercer le droit électoral devraient être inscrites dans la Constitution. La durée de la résidence devrait être également déterminée.

Le suffrage universel pur et simple n'a pas rencontré d'adhérents dans la Commission.

Le système de l'élection à deux degrés n'a rencontré que des partisans peu nombreux. Nous croyons, en tous cas, que l'élection doit être directe

et que les pouvoirs des sénateurs et des députés doivent émaner de la même source et avoir la même origine.

Le capacitarat a été écarté également. Il est difficile de définir et de délimiter cette base du droit électoral ; elle ouvre la porte à des abus et à de nombreuses fraudes, est sujette à l'arbitraire et peut entraîner dans son application des atteintes graves à la liberté d'enseignement. Or, dans l'intérêt de tous les citoyens et du pays, il faut avant tout conserver nos libertés essentielles dans leur intégrité la plus complète.

L'habitation comme base du droit électoral a rallié presque tous les suffrages : nous y avons vu le moyen d'appeler au scrutin tous les citoyens qui ont un intérêt réel à la bonne administration de la chose publique. La possession d'un foyer d'une certaine importance est une garantie sérieuse. Riches, bourgeois et ouvriers possèdent cette condition. Les pères de famille, les chefs de ménage, — les grands intéressés, — peuvent de cette manière exercer le droit électoral. Il ne s'agit que de fixer un chiffre qui donnera ouverture à ce droit. Le revenu cadastral semble l'offrir sans prêter à la fraude ou à des difficultés insolubles.

La minorité de votre Commission, sans rejeter absolument ce système, a déclaré vouloir se réserver et a demandé que ses réserves fussent actées dans le rapport.

La majorité de la Commission ne s'est pas ralliée à l'occupation. Elle craint qu'il n'y ait dans cette base du droit électoral une source de fraudes nombreuses et estime que, vu le petit nombre d'électeurs qui y trouveraient l'origine de leur droit, elle n'offre pas un intérêt suffisant.

Une autre face de la question a été soulevée également. L'extension de droit de suffrage étant une mesure d'ordre public, il y a lieu d'examiner jusqu'à quel point ce droit peut être étendu. Le membre de la Commission qui a posé la question estime que ce chiffre ne peut pas être trop élevé et qu'il doit servir de transition entre le chiffre actuel et celui qui résulterait de l'adoption, dans un temps plus ou moins rapproché, du suffrage universel.

Les électeurs communaux sont aujourd'hui au nombre de 450,000 environ ; il estime que le corps électoral pourrait être porté à 800,000 électeurs sans offrir d'inconvénients. Ce serait, au point de vue des élections législatives, une extension très considérable qui ne soulèverait pas de critiques fondées. Ce chiffre serait probablement atteint par le système de l'habitation.

ARTICLES 53, 54 et 56. — La revision des articles relatifs à l'organisation du Sénat a donné lieu tout d'abord à l'observation suivante : votre Commission est convaincue qu'il faut conserver au Sénat, dans l'économie de nos lois, le caractère que lui a donné la Constitution de 1830. Il doit rester dans son rôle de rouage politique modérateur. Nous ne croyons pouvoir mieux faire que de citer un passage de l'ouvrage de M. Thonissen, *la Constitution belge annotée* (2^e édition, p. 428) :

« Le Congrès n'a pas vu dans le Sénat un fait d'organisation sociale fondé sur l'inégalité des conditions, une transaction entre l'aristocratie et la démocratie ; il n'a pas voulu créer une « Chambre haute » analogue

» à la pairie anglaise. Il a simplement admis le Sénat comme un fait
» d'organisation politique, un rouage utile à la marche prudente et sûre
» du pouvoir législatif. Il l'a composé d'éléments propres à assurer à la
» discussion des lois plus de lenteur, de calme, de modération et de
» maturité.

» Tout en exigeant pour les sénateurs un cens d'éligibilité, il n'a pas
» voulu, à proprement parler, créer une Chambre aristocratique à côté
» d'une Chambre populaire. Il s'est inspiré plutôt de l'exemple des États-
» Unis que de l'exemple de l'Angleterre. On peut dire des deux Chambres
» belges ce que Rossi disait des deux Chambres américaines :

« Il y existe une Chambre à principes progressifs, l'autre à principes
» conservateurs; l'une qui a mission de donner l'impulsion, l'autre qui a
» mission de régler cette impulsion; l'une pousse, l'autre retient dans une
» juste mesure, et c'est ainsi que, par la combinaison de cette double
» force, la société marche sans courir et que vous réalisez l'idée d'un
» progrès sage et continu. » (Rossi, *Cours de droit public*, IV, 56.)

Cette situation décrite par Rossi est bien la nôtre. Le Sénat a toujours rempli ce rôle pondérateur, et si, à une exception près, il ne s'est jamais élevé de conflit sérieux entre les deux Chambres, il n'en est pas moins vrai que le Sénat a renvoyé, à plus d'une reprise, à la Chambre des Projets de Loi auxquels il avait apporté des modifications sérieuses et que son action, pour être restée latente, n'a pas laissé d'être efficace. L'action du Sénat est souvent préventive et peut retenir ainsi la Chambre dans des bornes modérées.

La situation pourrait se modifier par suite de l'extension du droit de suffrage et la Chambre devenir plus progressive. Il importe donc de maintenir, de fortifier même le caractère primordial du Sénat.

Nous avons dit déjà que le Sénat doit avoir la même origine électorale que la Chambre. Ce point est important; l'autorité de la Chambre haute ne peut pas être l'objet de contestations ou de critiques. Il faut que la Chambre haute soit en communication avec la conscience de la nation tout entière. C'est donc dans les conditions d'éligibilité qu'il faut trouver les garanties requises. L'âge de 40 ans, le domicile, la nationalité, la jouissance des droits civils et politiques n'ont pas donné lieu à discussion. Le point important est la condition du cens. C'est la principale base; il en est une autre également acceptable; nous en parlerons plus loin.

L'abaissement du cens de 4,000 florins a été demandé, mais cette proposition n'a pas été acceptée. Il ne peut s'agir, en effet, de supprimer ou d'annuler, en l'abaissant, cette condition qui nous paraît essentielle; la propriété représente le mieux les garanties de conservation et de stabilité qui sont indispensables. Quelques membres de la Commission, cependant, demandent s'il ne serait peut-être pas préférable de définir d'une autre manière le cens d'éligibilité en indiquant le montant du revenu cadastral correspondant plutôt que la quotité de l'impôt payé au fisc.

On atteindrait ce but en fixant à 20,000 francs le montant exigé de ce revenu. L'impôt foncier étant de 7 p. c., ce revenu correspond à un impôt de 1,400 francs, qui joint à la contribution personnelle et au montant de la patente, le cas échéant, atteindrait et dépasserait le cens de 2,000 francs.

Nous admettons cependant la réduction du cens à 2,000 francs.

Ce système aurait surtout l'avantage de séparer plus nettement ce qui est d'ordre fiscal de ce qui est d'ordre électoral.

Nous croyons pouvoir nous borner à signaler la question. Elle présente certaines difficultés d'application qu'il ne nous appartient pas de résoudre. Le droit de patente, du reste, est admis pour former le cens d'éligibilité. Par suite de l'accroissement que ce droit a déjà subi et celui qu'il subira probablement encore, une nouvelle catégorie d'éligibles surgira dans laquelle le Sénat trouvera probablement à se recruter utilement.

Votre Commission est d'avis que pour donner à la Chambre haute une influence plus grande et assurer davantage son action politique, il y aurait lieu d'adjoindre à la catégorie des éligibles par le cens, d'autres catégories qui, par la maturité de l'âge, la science, la connaissance des affaires, l'expérience acquise dans les fonctions publiques, apporteraient aux discussions de nouvelles et précieuses lumières. Sans vouloir désigner toutes les catégories, nous croyons pouvoir indiquer les suivantes :

Dans la sphère juridique : les bâtonniers et anciens bâtonniers de l'ordre des avocats et les membres retraités de la haute magistrature. Dans la sphère diplomatique et consulaire : les ministres plénipotentiaires, les consuls de carrière. Dans l'administration : ceux qui auraient exercé les fonctions de gouverneur de province, celles de député permanent, ainsi que les anciens titulaires d'emplois importants dans les départements ministériels. Dans l'armée : les généraux mis à la retraite. Dans les corps savants : les membres des académies, les professeurs des universités libres et les anciens professeurs des universités de l'État. Dans les hautes sphères de la politique : les anciens ministres, les ministres d'État, les anciens présidents et vice-présidents de la Chambre, les anciens sénateurs. On peut étendre encore ces catégories. Certains membres estiment même qu'il faudrait faciliter l'accès du Sénat à l'élément ouvrier. En tout état de cause la loi actuelle sur les incompatibilités serait maintenue.

Votre Commission attache une grande importance à ce côté de la question.

L'un d'entre nous a cru utile d'exposer un autre système ayant le même but. Afin de former dans le Sénat un noyau d'hommes dont l'indépendance serait plus assurée, il voudrait créer un certain nombre de sénateurs inamovibles ; ce serait un élément permanent, essentiellement stable et qui présenterait toute garantie. Ce nombre s'élèverait au tiers du chiffre total des sénateurs, — étant admis que le Sénat comptât la moitié du nombre des représentants. L'inamovibilité serait basée sur une triple élection successive dans le même arrondissement, ensuite d'une élection générale ordinaire ou d'une dissolution. Le sénateur devenu inamovible serait remplacé dans son arrondissement par un sénateur élu lors de première élection ordinaire suivante.

Ce système offre certainement des avantages réels, mais il soulève également de nombreuses objections. Votre Commission déclare vouloir réserver complètement son opinion sur ce point.

L'ARTICLE 58 peut, à notre avis, être utilement révisé dans le sens indiqué par le Gouvernement. Il convient d'accorder à tous les princes de la famille royale le droit de siéger au Sénat et de prendre part à ses délibérations, dans les conditions indiquées par l'article. Il n'est pas de meilleur moyen de former à la vie publique ceux que leur naissance peut appeler au fardeau de la couronne.

Enfin, quant à l'organisation du Sénat, la Commission regrette que tous les articles de la Constitution relatifs à cette matière ne soient pas soumis à révision. Les articles 55 et 57 sont maintenus.

Nous avons quelques craintes que le maintien de ces dispositions ne fasse obstacle à des réformes sérieuses et utiles.

Avant de passer à l'examen des autres articles, votre Commission croit devoir insister sur la nécessité qu'il y a de réaliser la réforme électorale dans une pensée de loyauté et de justice. Elle ne doit être faite ni à l'avantage des villes ni à l'avantage des campagnes, mais combinée de manière à conserver entre ces deux parties du pays une équitable proportionnalité.

ARTICLE PREMIER. — La révision de cet article s'impose. Depuis 1839 la province de Luxembourg a cessé de faire partie de la Confédération germanique. Cette Confédération elle-même n'existe plus. Les mots : « sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique » doivent donc être supprimés dans le texte de l'article.

D'autre part, des faits récents entraînant des probabilités pour l'avenir, il convient de faire disparaître toute contestation qui pourrait survenir au sujet de l'acquisition ou de la fondation de colonies par la Belgique.

ARTICLE 26. — Votre Commission estime que le Sénat peut admettre la déclaration de révision de cet article, mais seulement dans le sens et avec la portée que la section centrale lui a donnés. Il ne peut s'agir que d'en permettre l'examen par les Chambres nouvelles; toute liberté d'appréciation du principe d'une consultation à demander par le Roi au corps électoral, ainsi que des applications que ce principe peut recevoir, est absolument réservée. Nous nous rallions sous ce rapport aux considérations émises dans le rapport de la section centrale de la Chambre. La Commission a demandé à ce que cette réserve fût formellement actée dans le rapport. Divers membres même ont insisté sur ce point.

ARTICLE 36. — Il a semblé juste à votre Commission de faire en faveur des députés ou sénateurs nommés ministres, une exception à la règle posée par cet article. Les hommes appelés au ministère ne peuvent, en général, être pris que dans la majorité des Chambres; il est par conséquent au pouvoir de cette majorité de contrôler les choix du Roi. « Il est de l'essence même du régime parlementaire que ce contrôle soit exercé par les Chambres et non point directement par le corps électoral. »

ARTICLE 52. — Cet article fixe le montant de l'indemnité mensuelle dont jouissent les membres de la Chambre. Il exclut de cette indemnité ceux qui habitent la ville où se tient la session.

La Chambre a voté la revision de cet article contrairement aux conclusions de la section centrale. Votre Commission admet les motifs émis par la minorité de la section et, comme la Chambre, elle propose la revision de l'article.

ARTICLE 60. — La proposition de soumettre à l'approbation du Roi le mariage des princes de la famille royale a paru à l'un de nous pouvoir entraîner des conséquences très graves. Cet honorable membre a signalé le cas du mariage du Roi lui-même. Votre Commission ne s'est pas arrêtée devant ces remarques; elle est convaincue que le devoir des princes de faire passer l'intérêt du pays sur toute autre considération ne sera jamais méconnu, et que pour apprécier ce que cet intérêt commande, il convient de s'en rapporter à celui qui est à la fois le chef de la nation et le chef de la famille royale.

Quant aux conséquences civiles du mariage, il est entendu qu'il n'est pas dérogé au droit commun.

ART. 61. — La modification à apporter à cet article n'a pour but que de dissiper une équivoque résultant du texte même. A s'en tenir au sens littéral, on pourrait prétendre que le droit de désigner un successeur dans certains cas n'appartiendrait qu'à Sa Majesté Léopold I^{er}. Or c'est évidemment au Roi et non à tel Roi que ce droit a été accordé.

Conclusions.

Sous le bénéfice des explications et des réserves exprimées ci-dessus, votre Commission a l'honneur de proposer au Sénat de déclarer qu'il y a lieu à la revision des articles 1, 26, 36, 47, 52, 53, 54, 56, 58, 60 et 61 de la Constitution.

Le Rapporteur,
B^{on} SURMONT DE VOLSBURGHE.

Le Président,
B^{on} T'KINT DE ROODENBEKE.