

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 2 FÉVRIER 1892.

Déclaration relative à la revision des articles 1, 34, 48, 52, 54, 58, 60, 61 et 67 de la Constitution.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

Le Gouvernement a exposé ses vues au sujet de la proposition de revision de la Constitution dont la Chambre est saisie, dans la lettre adressée, sous la date du 30 mars 1891, à la section centrale par M. le Ministre des Finances. Elles n'ont point changé.

Comme il a été dit alors, le Gouvernement estime que, même au seul point de vue d'une organisation nouvelle du droit de suffrage, il ne suffirait pas de reviser les articles 47, 53 et 56 de la Constitution, mais que, du moment où l'on touche à l'organisation du pouvoir législatif, il convient de se préoccuper également, au moins en certains points, de ce qui concerne le pouvoir exécutif.

Il estime aussi qu'il conviendrait de saisir l'occasion de l'examen du projet de revision pour étudier certaines modifications constitutionnelles d'un ordre secondaire.

C'est dans cet esprit qu'est conçue la proposition que nous avons l'honneur de soumettre à la Législature. Elle se justifie par les considérations suivantes :

Les articles 47, 53 et 56 ne règlent que l'électorat aux deux Chambres et l'éligibilité au Sénat.

Il est désirable que le grave problème de l'organisation à donner au pouvoir législatif puisse être examiné par les futures Chambres constituantes sous tous ses aspects.

Et, dans ce but, on propose d'ajouter aux dispositions constitutionnelles indiquées dans la proposition de revision l'article 48, qui semble prescrire implicitement que les élections pour la Chambre se fassent par divisions de provinces; l'article 54, qui porte que le nombre des sénateurs doit être strictement égal à la moitié de celui des députés, et même l'article 54, aux termes duquel chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

Si, comme le Gouvernement l'espère, il est fait, dans la future représentation nationale, une place aux minorités, certaines provinces devraient sans doute ne constituer qu'un seul collège électoral, et dès lors la règle de l'article 48 devrait être autrement exprimée.

Aucune autre disposition constitutionnelle ne mettrait obstacle à cette grande réforme.

Dans le cas où l'on donnerait au Sénat une organisation basée sur la représentation des intérêts, la règle absolue de l'article 54 pourrait être gênante.

Enfin, si le droit accordé aux Chambres par l'article 54 se justifie par de puissantes raisons, il prête à l'abus, et tout au moins convient-il de permettre un nouvel examen d'une question qui touche de si près à l'organisation du pouvoir législatif.

A raison de la revision de l'article 47, rien n'empêcherait les Chambres constituantes de décider, si elles partageaient à cet égard les vues du Gouvernement, que les électeurs auraient désormais à faire choix de suppléants en même temps que de députés aux Chambres législatives.

On persiste à croire que ce serait là une réforme utile.

L'article 52 alloue aux membres de la Chambre qui n'habitent pas la ville où se tient la session une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée de celle-ci.

Il semble désirable que cet article soit modifié : 1° quant à la fixation du taux de l'indemnité qui devrait être mis en rapport avec l'unité monétaire nationale et pourrait ne pas être mensuelle; 2° quant à la distinction trop absolue, semble-t-il, faite entre les représentants qui habitent la capitale et ceux qui ne l'habitent pas. Si ces derniers sont astreints à des frais dont il est juste qu'ils soient exonérés, les uns comme les autres ont à faire le sacrifice de leur temps, et peut-être trouvera-t-on équitable de leur allouer une indemnité réduite à moitié. Dans cette hypothèse, on serait sans doute d'accord pour assimiler à la capitale les communes suburbaines qui ne forment, en réalité, avec elle qu'une seule agglomération.

Aux termes de l'article 58, l'héritier présomptif du Roi est sénateur de droit.

Le Gouvernement estime qu'il convient d'accorder, dans les mêmes conditions, ce droit à tous les Princes de la Famille Royale.

Il n'est pas de meilleur moyen de former à la vie publique ceux que leur naissance peut appeler au fardeau de la Couronne; et la disposition proposée se trouve dans plusieurs chartes constitutionnelles.

L'article 1^{er} constate la division de la Belgique en neuf provinces, et admet que ce nombre puisse être législativement augmenté. En ce qui concerne le Luxembourg, il mentionne ses relations avec la Confédération germanique. Il ne vise pas même comme une éventualité l'acquisition de possessions d'outre-mer.

Ce texte doit être modifié à un double point de vue.

De 1815 jusqu'au traité du 19 avril 1859, la province de Luxembourg tout entière faisait partie de la Confédération germanique. Mais cette situation est venue dès lors à cesser, et la Confédération germanique elle-même n'existe plus comme telle. Il convient donc que l'article 1^{er} soit mis en rapport avec la situation actuelle des faits.

D'autre part, il est désirable que ce même article prévoie l'acquisition par le pays de la vaste colonie africaine dont le Roi l'a mis à même de devenir suzerain, s'il le juge conforme à ses intérêts.

Ainsi qu'il a été dit déjà, le Gouvernement estime que l'article 1^{er}, dans sa forme actuelle, ne mettrait pas obstacle à l'expansion de la Belgique au delà des mers. Des colonies ne feraient pas partie du territoire national et leurs habitants ne seraient pas nos concitoyens. « Mais il s'agit là d'intérêts de trop haute importance pour qu'il ne soit pas convenable que la Constitution en règle le principe, et il conviendrait qu'en termes exprès elle abandonnât à la loi le règlement des droits civils et politiques des populations qui, en Afrique, seraient soumises à la domination belge. C'est ce que fait la Constitution néerlandaise. »

L'article 60 règle la succession au trône. Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de Sa Majesté Léopold de Saxe Cobourg, de mâle en mâle par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

La section centrale avait proposé d'ajouter à cet article un second paragraphe ainsi conçu : « Nul n'est habile à succéder au pouvoir constitutionnel » du chef de l'Etat s'il n'est issu d'un mariage contracté avec l'assentiment » du pouvoir législatif. »

Une première fois renvoyée à un nouvel examen de la section centrale, cette proposition fut l'objet de divers amendements. On proposa notamment d'en étendre l'objet au mariage du Roi lui-même. Finalement elle fut rejetée.

S'il n'y a pas lieu de soumettre le mariage des Princes de la Famille Royale à l'autorisation du pouvoir législatif, il est bon d'exiger à ce sujet l'approbation du Roi, chef de la Famille Royale.

Une union impolitique ou inconsidérée pourrait avoir pour les destinées de la nation des conséquences fâcheuses, et le privilège constitutionnel établi au profit des Princes que leur naissance appelle immédiatement ou médiatement à la Couronne doit avoir comme corollaire cette disposition d'exception, justifiée par l'intérêt public.

Il semble d'autant plus opportun de pourvoir actuellement à cette lacune constitutionnelle, que rien, ni dans le passé ni dans le présent, n'expliquant de préoccupations à ce sujet, la mesure proposée ne se justifie que par le souci légitime de l'avenir.

Dans l'éventualité où il n'y aurait pas d'héritier présomptif de la Couronne, il est bon que le Roi ait le droit de pourvoir, d'accord avec les Chambres, au choix de son successeur.

C'est ce que porte l'article 61 ; mais, à s'en tenir au sens littéral du texte, on pourrait prétendre que ce droit n'aurait été accordé qu'à Sa Majesté Léopold I^{er}. Il est évident que l'on a eu, au contraire, en vue dans la succession des temps, tout Roi n'ayant pas d'héritiers présomptifs, car l'article 61 a été voté par le Congrès sans les noms du Roi, et ce n'est que postérieurement qu'ils y furent ajoutés.

Il convient, semble-t-il, de dissiper à cet égard toute équivoque.

Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi et les deux Chambres (art. 26). Le Roi sanctionne et promulgue les lois (art. 69).

Le Roi constitue donc l'un des facteurs essentiels de la puissance législative. Il a le droit absolu d'opposer sa volonté à celles des Chambres. Et il a d'autre part le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément, en vérifiant ainsi, s'il le juge bon, le sentiment du corps électoral (art. 71).

Mais, dans tous les cas, le Roi ne peut agir que d'accord avec ses ministres, seuls responsables (art. 63, 89, etc.). Il lui faut le contre-seing ministériel pour prendre un arrêté de dissolution, et s'il n'en est pas de même dans l'hypothèse toute négative d'un veto opposé à une loi votée par la Législature, l'exercice du pouvoir Royal n'est cependant possible que par le concours des ministres, dont l'assentiment à une aussi grave mesure devrait donc être acquis.

Le veto n'est par cela même, entre les mains du Roi, qu'un droit pour ainsi dire théorique.

On n'imagine guère une situation où un ministère battu au Parlement prétendrait demeurer au pouvoir en prenant ainsi la responsabilité de la décision Royale, sans faire aussitôt appel au pays électoral. Et si le Roi recourait au concours d'un nouveau ministère, ce serait encore la dissolution du Parlement qui s'imposerait.

L'expérience des pays à régime représentatif est là d'ailleurs pour établir ce que l'on peut attendre du droit de veto.

L'histoire parlementaire de la France n'en rappelle qu'un seul et lamentable usage, et en Angleterre il faut remonter à 1707, sous le règne de la Reine Anne, pour retrouver un cas analogue. S'il en est autrement aux États-Unis, où le président exerce assez fréquemment le droit de veto que lui confère la Constitution, c'est que ses pouvoirs sont temporaires et qu'ils sont issus de l'élection, comme ceux de la Législature.

En cas de désaccord grave entre les Chambres et la Couronne, c'est donc à une dissolution qu'il faut recourir. Et c'est là une mesure à laquelle le Gouvernement ne se résout jamais que dans les circonstances exceptionnelles.

Il conviendrait donc d'attribuer au Roi le droit moins étendu, et par cela

même d'un usage moins difficile, de se mettre directement en rapport avec le corps électoral pour lui demander son avis.

Rien, semble-t-il, de plus conforme aux véritables bases du régime représentatif. Rien aussi de plus propre à mettre le pouvoir Royal mieux, à même d'exercer en certains cas une action modératrice.

Une nation de quelque étendue ne peut ni légiférer ni s'administrer directement, et dès lors la délégation des pouvoirs s'impose. Mais c'est toujours de la nation qu'ils émanent et c'est consacrer ce principe fondamental que de permettre qu'elle puisse être consultée.

Pourquoi le Roi, qui peut prendre l'avis du corps électoral quand il lui plaît, en dissolvant les Chambres, ne pourrait-il aussi le consulter d'une manière plus spéciale et dans des conditions moins faites pour troubler le pays?

Ce serait là, a-t-on dit, altérer le régime parlementaire et déplacer en quelque sorte le Gouvernement, en remettant aux électeurs eux-mêmes un pouvoir prédominant.

Telle évidemment n'est pas notre pensée. Il ne s'agirait ni de faire discuter ni de faire apprécier par tous une mesure ou une proposition législative. La question à soumettre à la consultation électorale se réduirait à des termes simples, aisément appréciables par tous, et devrait pouvoir se résoudre en un *oui* ou en un *non*.

L'avis exprimé, la liberté du Gouvernement comme celle du Parlement demeurerait entière, mais l'un et l'autre trouveraient dans l'expression du sentiment du pays de précieuses indications. Et comme l'a dit un des membres de la section centrale, « comment les représentants légaux du pays » pourraient-ils considérer comme une violence morale, dont ils auraient » raison de se plaindre, l'expression de la volonté de ceux mêmes qu'ils » représentent? »

A certains moments, des idées qui hier encore auraient paru hardies, semblent flotter dans l'air. Tandis que le Gouvernement proposait à la section centrale d'armer le Roi du droit de consulter au besoin le pays, on a vu dans nombre de communes, et sans qu'une loi le permit, les autorités locales s'adresser aux électeurs et les consulter sur les objets les plus divers.

Il ne semble pas que le prestige de ces autorités s'en soit trouvé amoindri ou énervé.

Nous estimons que la mesure dont il s'agit serait tout à la fois démocratique et conservatrice, démocratique en ce qu'elle constituerait un hommage au principe du droit populaire qui se trouve inscrit à la base même de nos institutions; conservatrice en ce qu'elle serait de nature à obliger dans des moments difficiles les partis à réfléchir.

Nous avons dit déjà quelle importance nous attacherions à voir les minorités mieux protégées contre les excès des majorités. Plus une constitution est démocratique, plus la base électorale du droit public est étendue, plus aussi il importe que la prédominance du nombre puisse trouver, au besoin, un utile contrepoids. Comme le dit Stuart Mill dans son traité du *Gouvernement représentatif*, « C'est une maxime fondamentale de la science » du Gouvernement que, dans toute Constitution, il doit y avoir un centre » de résistance au pouvoir prédominant, et par conséquent, dans une

» constitution démocratique, un centre de résistance contre la démocratie ».

Chez nous, c'est au Roi que doit appartenir éventuellement ce pouvoir modérateur. A côté des assemblées qui passent et des majorités qui changent, il représente les intérêts permanents du pays, et par la nature même de son pouvoir il est l'adversaire de toute mesure excessive.

Il est donc important, et cela pour les minorités surtout, que le Roi puisse, dans certains cas graves, consulter le pays. Il est désirable que l'arme constitutionnelle du veto, dont il est aujourd'hui investi sans presque pouvoir en user, devienne plus efficace, et elle le serait si l'usage qui en serait fait avait été précédé d'un vote populaire favorable. « L'appel du Roi, dût-il n'avoir » d'autre résultat que d'amener la réflexion et de tempérer les violences » du premier mouvement, encore faudrait-il l'accueillir avec faveur. » Enfin, comme l'a dit un personnage auguste, « pour les États comme pour les » institutions religieuses, revenir à son principe, c'est souvent se retremper » dans sa jeunesse ».

Ajoutons encore que les résultats d'une consultation électorale peuvent différer beaucoup de ceux qu'amènerait une dissolution. Dans ce dernier cas, il s'agit de l'existence même de la majorité et de la possession du pouvoir. En vue d'un aussi grand intérêt, les différends secondaires s'effacent, et les électeurs qui appartiennent à un parti doivent négliger la question du moment, même lorsque, d'après eux, elle a été mal ou injustement résolue. Si, au contraire, c'était à propos d'une loi ou du principe d'une loi que l'avis des électeurs était demandé, ils répondraient conformément à leur conscience. Dans des cas nombreux, mais à propos d'un referendum basé sur un autre principe, la Suisse a prouvé que souvent le corps électoral juge autrement que les mandataires investis de sa confiance, et que son avis s'inspire d'un sentiment plus profond et plus juste des véritables intérêts du pays.

Il s'agirait d'ailleurs aux mains de la Royauté d'une arme surtout préventive et, comme il a été dit à la section centrale, nous pensons que la seule existence du droit imposerait à tous ceux qui participent au pouvoir assez de prudence pour que le Roi n'eût pas à en faire usage. Le voulût-il d'ailleurs, il n'en pourrait abuser, puisque le contre-seing ministériel demeurerait dans tous les cas nécessaire.

Il va de soi, Messieurs, que les diverses propositions que nous venons d'avoir l'honneur de vous soumettre supposent l'admission de la proposition de revision dont vous êtes déjà saisis. Elles n'en sont que le corollaire et la conséquence. Et c'est dans un esprit d'ensemble que l'accord nécessaire devrait s'établir.

Le Ministre des Finances,

A. BEERNAERT.

PROJET DE DÉCLARATION.

LÉOPOLD II,

ROI DES BELGES,

A tous présents et à venir, Salut.

Sur la proposition de Notre conseil des Ministres ;

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS ;

Notre Ministre des Finances présentera en Notre nom, à la Chambre des représentants, le projet de déclaration dont la teneur suit :

Il y a lieu à revision :

1° De l'article 1^{er}, soit par modification à son texte, soit par l'introduction au titre 1^{er} d'une disposition nouvelle relativement à l'acquisition ou à la fondation éventuelle de colonies ;

2° De l'article 52 ;

3° Des articles 54, 48, 54 et 58 ;

4° De l'article 60, soit par modification à son texte, soit par l'addition d'une disposition nouvelle réglant le mariage des Princes de la Famille Royale ;

5° De l'article 61 ;

6° De l'article 67, soit par modification à son texte, soit par l'introduction au chapitre II, section 1^{re}, d'une disposition

nouvelle accordant au Roi, moyennant le contre-seing ministériel, le droit de consulter le corps électoral.

Donné à Laeken, le 1^{er} février 1892.

LÉOPOLD.

PAR LE ROI :

Le Ministre des Finances,
A. BEERNAERT.

Le Ministre de la Justice,
JULES LE JEUNE.

*Le Ministre de l'Intérieur
et de l'Instruction publique,*
J. DE BURLET.

*Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Industrie et des Travaux publics,*
LÉON DE BRUYN.

Le Ministre des Affaires Étrangères,
Le Prince DE CHIMAY.

Le Ministre de la Guerre,
PONTUS.

*Le Ministre des Chemins de fer,
Postes et Télégraphes,*
J. VANDENPEEREBOOM.

