

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 22 MARS 1892.

PROPOSITION DE REVISION DE L'ARTICLE 56 DE LA CONSTITUTION (1)

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. DE SMET DE NAEYER.

MESSIEURS.

Six de nos honorables collègues convient les Chambres à déclarer qu'il y a lieu de reviser l'article 56 de la Constitution aux termes duquel « le membre de l'une ou de l'autre des deux Chambres, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection ».

En développant cette proposition dans la séance du 25 février dernier, l'honorable M. de Hemplinne a pris soin d'expliquer que les signataires se bornent à vouloir introduire, en faveur des membres des deux Chambres nommés ministres, une dérogation à la règle constitutionnelle édictée par l'article prémentionné.

Cette dérogation tend-elle à nous rapprocher ou, au contraire, à nous éloigner de la pratique sincère du régime parlementaire? C'est la question qu'il importe d'examiner avant toute autre, car de sa solution dépendra certainement et le vote des Chambres actuelles, et celui des Chambres revisionnistes.

Le système représentatif revêt les formes les plus diverses suivant la part plus ou moins considérable qui y est faite au régime parlementaire.

C'est ainsi, par exemple, que la Constitution anglaise et celle promulguée le 14 janvier 1852 par Louis-Napoléon, président de la République française, font aux ministres des situations absolument différentes.

Le Cabinet, d'après la Constitution anglaise, fait partie du Conseil privé.

(1) Proposition, n° 98.

(2) La section centrale, présidée par M. DE LANTSHEERE, était composée de MM. DE MONTPELLIER, BEGEREM, DE BORCHGRAVE, FRÈRE-ORDAN, DE SMET DE NAEYER et SAINCTELETTE.

Tous ses membres doivent appartenir à l'une des Chambres du Parlement.

L'article 44 de la Constitution du 14 janvier 1832 stipulait, au contraire, que les ministres ne pourraient être membres du corps législatif.

Ce rapprochement n'est-il pas instructif ?

Écoutez, d'autre part, ceux qui, en Belgique, parlent d'opposer un contre-poids aux Chambres démocratiques et visent à déplacer l'axe de la puissance politique.

Ils proclament qu'il n'est point nécessaire que les ministres sortent de la majorité; qu'il est illogique de leur permettre de cumuler l'exercice du mandat populaire avec celui du mandat royal.

C'est ainsi que les leçons de l'histoire et les enseignements qui se déroulent sous nos yeux s'accordent à démontrer que toute mesure de nature à faciliter le choix des ministres dans le sein de la majorité doit avoir pour effet d'apporter une force nouvelle au régime parlementaire.

On nous dira peut-être qu'il est sans exemple qu'un député nommé ministre ait échoué devant ses électeurs. L'objection n'est point pertinente, car ce qu'il faudrait démontrer, c'est que l'existence de l'article 36 n'a pas, dans bien des cas, empêché le Roi d'appeler aux fonctions ministérielles des députés dont la réélection pouvait paraître incertaine. Dans nul autre pays la discipline des partis n'a été poussée à un plus haut degré de perfection qu'en Belgique. Ce n'est point le ministre que l'on juge à l'occasion d'une élection partielle, c'est la politique toute entière du parti auquel il appartient. Encore convient-il de tenir compte de cette circonstance aggravante, que c'est parfois un collège électoral appelé à élire jusqu'à seize députés que l'on se trouve dans l'obligation de mettre en mouvement pour la réélection d'un seul membre du Parlement nommé ministre.

Aussi voit-on, de plus en plus, les partis politiques renoncer presque systématiquement aux luttes partielles dans certains grands arrondissements, à raison des difficultés, des frais, des embarras de tous genres qu'entraîne une élection et qui apparaissent aux yeux de maint électeur comme hors de proportion avec la conquête d'un seul siège.

Concluons donc, et reconnaissons que, dans bien des cas, l'obligation imposée aux députés et sénateurs nommés ministres de se représenter devant leurs électeurs doit avoir pour résultat de faire choisir les membres du Cabinet en dehors des Chambres.

Les partisans de la réélection des ministres invoquent volontiers l'exemple de l'Angleterre. Est-il bien certain qu'ils se soient rendu compte des origines du pouvoir exécutif tel qu'il fonctionne aujourd'hui dans ce pays ?

« Le Cabinet, pas plus qu'aucune autre institution politique de l'Angleterre, » n'a été créé de toutes pièces, en un jour, par la décision d'un Roi ou d'un Parlement; il n'a point d'autre origine que l'habitude inconsciente des premiers » Stuarts de prendre en secret l'avis de quelques conseillers favoris. Resté long- » temps informe, sans l'ombre d'une organisation quelconque, sans rôle défini, » il se développa peu à peu de lui-même, malgré les obstacles qu'on lui suscitait. » Le Parlement, ennemi naturel de toute innovation émanant du Roi, ne vit pas

» d'abord en lui le futur instrument de sa puissance et chercha par tous moyens
 » à l'abattre. Ses efforts ne servirent qu'à montrer la vitalité de l'institution qui
 » se forma et s'organisa lentement et spontanément, comme elle était née.

» Bientôt, d'ailleurs, le Parlement changea de tactique. Impuissant à abolir
 » le Cabinet, il voulut s'en rendre maître et engagea contre le pouvoir royal cette
 » longue lutte dont il sortit victorieux au commencement de ce siècle (1). »

C'est en vertu d'un acte voté au cours de cette lutte, sous le règne de la reine Anne, qu'aujourd'hui encore les membres des Communes appelés à faire partie du Cabinet doivent se représenter devant leurs électeurs.

On le voit, aucune comparaison n'est possible entre la situation actuelle de la Belgique et celle où se trouvait l'Angleterre lorsqu'elle s'est crue obligée d'édictier semblable disposition.

Au surplus, en Angleterre même, ce legs du passé ne laisse pas d'être parfois gênant. C'est ainsi qu'en 1845 M. Gladstone, ayant échoué dans l'élection nécessitée par son entrée au Ministère, resta pendant plus de six mois privé d'un siège aux Communes. Il n'en continua pas moins, cependant, à diriger le département qui lui avait été confié.

On a parlé, à propos de la modification proposée, de diminution du droit de contrôle exercé par l'opinion publique sur les choix de la Couronne. Ce point de vue est absolument erroné. Le texte de la Constitution belge n'impose pas au Roi, d'une manière stricte, comme le fait la Constitution anglaise, l'obligation de choisir ses ministres au sein du Parlement. Comment prétendre dès lors que, lorsque le Roi appelle dans ses conseils un élu de la nation, ce choix doit être ratifié par le corps électoral, et qu'aucune épreuve de ce genre ne doit être exigée d'un ministre choisi en dehors du Parlement?

A la vérité, l'article 36 n'a jamais eu cette portée de faire sanctionner par le corps électoral les choix de la Couronne.

C'eût été là une sorte de referendum à laquelle les Constituants de 1831 n'ont certainement pas songé. La disposition de l'article 36 est générale : elle s'applique à toutes les fonctions salariées et s'inspire évidemment de la préoccupation légitime d'empêcher le Gouvernement d'acheter la conscience et le vote des députés.

Le principe est salutaire, et personne n'en demande la radiation en ce qui concerne les emplois et fonctions qui échappent à tout contrôle du Parlement. Il est sage, il est nécessaire de prévenir l'influence illégitime que le pouvoir exécutif pourrait exercer sur des Chambres remplies de fonctionnaires.

Mais s'il est vrai que les ministres reçoivent du Roi leur titre et leurs pouvoirs, il convient de ne pas perdre de vue que le Roi ne jouit pas, en fait, d'une liberté complète dans ses choix. Il ne peut appeler au Ministère que des hommes acceptés par la majorité des Chambres, et 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.

(1) L. DUPRIEZ. *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, t. I^{er}, p. 43. — Paris, J. Rothschild.

Plusieurs nations qui pratiquent loyalement le régime parlementaire ont inscrit dans leur Constitution ou dans leurs lois le principe dont nous recommandons l'adoption en Belgique.

L'article 44 de la loi organique française du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés est ainsi conçu :

« Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse » d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation ; mais il peut » être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député. »
 » Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État ne sont pas soumis » à la réélection. »

La Constitution espagnole contient la disposition suivante :

« Les députés qui acceptent du Gouvernement ou de la Maison royale une » pension, un emploi qui ne constitue pas un degré dans leur propre carrière, » une commission salariée, des décorations ou titres honorifiques, sont sujets à » réélection.

» La disposition qui précède ne s'applique pas aux députés qui sont nommés » ministres de la Couronne. »

Il y a lieu, enfin, de faire remarquer, en ordre subsidiaire, que la revision de l'article 36 est connexe à celle de l'article 48. Le jour où la Législature introduirait dans nos lois électorales le principe de la représentation des minorités, il serait utile, sinon tout à fait indispensable, de permettre au Roi de choisir ses ministres parmi ceux qui feraient partie à la fois de la majorité parlementaire et de la minorité de la représentation d'un arrondissement déterminé.

Telles sont, Messieurs, les considérations qui ont déterminé votre section centrale à vous proposer, par quatre voix contre trois, la revision de l'article 36. Quatre sections sur six s'étaient précédemment prononcées dans le même sens.

Les membres formant la minorité de la section centrale ont fait valoir, à l'appui de l'opinion contraire, que, suivant eux, l'état de choses actuel n'a donné lieu à aucun abus et que la réforme proposée ne leur semble point être réclamée par l'opinion publique.

Comme nous l'avons fait remarquer déjà, les auteurs de la proposition se bornent à demander qu'une exception soit introduite à la règle générale édictée par l'article 36.

Afin d'exprimer plus clairement cette pensée, la section centrale propose de rédiger comme suit le projet de déclaration :

« Il y a lieu de reviser l'article 36 par l'addition d'une disposition portant que, » par dérogation à la règle édictée par cet article, les membres des deux Cham- » bres nommés ministres ne sont pas soumis à réélection. »

Le Rapporteur,

P. DE SMET DE NAEYER.

Le Président,

T. DE LANTSHEERE.