

ART. 56 (80 de la constitution).

Le chef de l'État (a) est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis (b).

ART. 57 (81 de la constitution).

Si, à la mort du chef de l'État, son successeur est mineur, les deux chambres se réunissent, et elles pourvoient à la régence et à la tutelle (c).

ART. 58 (82 de la constitution).

Si le chef de l'État (a) se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les deux (d) chambres réunies.

ART. 59 (83 de la constitution).

La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne (e).

ART. 60 (84 de la constitution).

Aucun changement à la constitution ne peut être fait pendant une régence.

ART. 61 (85 de la constitution).

En cas de vacance du trône, les chambres réunies pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion de deux nouvelles chambres, laquelle aura lieu au plus tard dans les deux mois. Les deux chambres renouvelées intégralement, délibérant conjointement, pourvoient définitivement à la vacance (f).

Ainsi fait et arrêté en section centrale, le 7 janvier 1831.

Le rapporteur,

RAIKEM.

Approuvé.

Le président,

SURLET DE CHOKIER.

(A, C.)

(a) Chef de l'État, remplacé par roi. (Séance du 7 fév.)

(b) Dans la séance de révision du texte, le 7 février, il a été adopté un § 2 conçu en ces termes :

« Il ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des chambres réunies, le serment suivant :

« Je jure d'observer la constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire. »

(c) Cet article a été rédigé de la manière suivante :

« Si à la mort du roi, son successeur est mineur, les deux chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle. » (Séances du 14 janv. et du 7 fév.)

(d) Deux : mot supprimé. (Séance du 7 fév.)

(e) Lors de la révision du texte, il a été adopté un § 2 ainsi conçu :

N° 58.

Constitution. — Titre III : Des pouvoirs.

CHAPITRE II, SECTION 2 : DES MINISTRES.

Rapport fait par M. RAIKEM, dans la séance du 10 janvier 1831.

Les ministres sont les principaux agents du chef de l'État : et un appendice au chapitre II du titre III de la constitution contient des dispositions spéciales sur les ministres.

Ces dispositions déterminent les personnes qui peuvent être ministres, leurs relations avec les chambres, leur responsabilité et le mode de juger cette responsabilité.

D'après une disposition précédente, le chef de l'État nomme ses ministres, et il les révoque à son gré.

Mais un ministère est un emploi tellement important, qu'il est nécessaire de circonscrire dans certaines limites le choix du chef de l'État.

Le congrès a décrété que les Belges étaient seuls admissibles aux emplois civils et militaires; et que la loi ne pouvait établir des exceptions que pour des cas particuliers.

Mais, suivant le projet, ces exceptions ne peuvent pas s'appliquer aux ministres. Il faut, pour être ministre, être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation; laquelle, d'après une disposition décrétée précédemment, assimile parfaitement l'étranger au Belge, sous le rapport des droits politiques.

Deux sections avaient été plus loin : elles voulaient que la naturalisation, quelle qu'elle fût, ne pût jamais rendre un étranger habile à devenir ministre.

Mais les autres sections ont adopté la disposition de l'article 95 du projet de la commission, telle

« Le régent n'entre en fonctions qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80. »

(f) Sur la proposition de M. Devaux, cet article a été rédigé de la manière suivante :

« En cas de vacance du trône, les deux chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des deux chambres intégralement renouvelées; cette réunion aura lieu au plus tard dans les deux mois. Les deux chambres renouvelées, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance. » (Séance du 14 janv.)

En revisant le texte, dans la séance du 7 février, on a supprimé le mot deux qui précède chambres, substitué les mots : a lieu, à ceux de : aura lieu, et remplacé l'expression renouvelées par le mot nouvelles.

qu'elle était conçue; et leur avis a été unanimement partagé par la section centrale. La naturalisation ne peut être accordée que par le pouvoir législatif. Le législateur est averti que la grande naturalisation a pour objet de rendre habile aux hauts emplois de l'État. Il ne l'accordera donc qu'en grande connaissance de cause.

Toutefois, il y a des étrangers maintenant établis en Belgique, et qui devront aussi être assimilés aux Belges pour la jouissance des droits politiques. Mais on est déjà convenu que ce qui les concerne devait faire l'objet de dispositions transitoires; et c'est lorsqu'il s'agira de ces dispositions transitoires, qu'on réglera leurs droits.

On a craint de faire peser la responsabilité ministérielle sur les membres de la famille du chef de l'État; et le projet les déclare inhabiles à être ministres. Les suites de cette responsabilité peuvent jeter la déconsidération sur le ministre qui l'encourt. Et la déconsidération pourrait rejaillir sur le chef, si un membre de sa famille subissait les condamnations que cette responsabilité peut entraîner.

La 1^{re} section, en admettant le principe de l'article 96 du projet de la commission, avait demandé qu'on précisât le degré de parenté ou d'alliance qui rendrait inhabile à être appelé au ministère; et elle avait proposé la rédaction suivante: «Aucun parent » ou allié du chef de l'État, jusqu'au sixième degré » inclusivement, ne peut être ministre. »

Les autres sections ont adopté l'article du projet de la commission, tel qu'il était conçu. Cet avis a été partagé par la section centrale, à la majorité de dix membres contre trois, qui demandaient que la prohibition d'être ministre fût appliquée aux parents ou alliés du chef de l'État jusqu'au quatrième degré inclusivement.

Il a paru à la section centrale qu'on ne devait pas établir une règle aussi mesquine sur la prohibition; et qu'il était assez clair que les membres de la famille du chef de l'État déclarés inhabiles à être ministres étaient ceux qui avaient le droit éventuel de succéder à ses pouvoirs.

L'article 97 du projet de la commission établissait les rapports des ministres avec les chambres. *Ils ont leur entrée dans chacune des chambres.* On avait demandé, dans une section, que l'on exceptât le cas où les chambres se formeraient en comité secret. Les autres sections adoptaient purement et simplement la disposition du projet de la commission. Leur avis a été celui unanime de la section centrale, qui a rejeté l'exception proposée par une section. On a cru qu'il aurait été dangereux de refuser aux ministres leur entrée au comité secret; et que d'ailleurs ce refus ne pouvait avoir aucun résultat.

Nous sommes maintenant arrivés à l'une des bases principales du système constitutionnel, la responsabilité des ministres.

D'après une disposition précédente, le chef de l'État est inviolable. Ses ministres sont responsables. Un ministre se rend responsable d'un acte du chef de l'État par cela seul qu'il l'a contre-signé; et, sans le contre-seing d'un ministre, un tel acte ne peut avoir d'effet.

Mais dans quels cas cette responsabilité aura-t-elle lieu?

La constitution de 1791 disposait (tit. III, chap. II, sect. 4, art. 5):

« Les ministres sont responsables de tous les » délits par eux commis contre la sûreté nationale » et la constitution;

» De tout attentat à la propriété et à la sûreté » individuelle;

» De toute dissipation des deniers destinés aux » dépenses de leur département. »

Et l'article 6 portait:

« En aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou par » écrit, ne peut soustraire un ministre à la respon- » sabilité. »

Les constitutions qui ont succédé à celle de 1791, avaient établi la république; et, d'après l'article 152 de la constitution de l'an III, les ministres étaient respectivement responsables, tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêtés du directoire.

La constitution de l'an VIII s'était rapprochée du régime monarchique.

L'article 69 disposait:

« Les fonctions des membres, soit du sénat, soit » du corps législatif, soit du tribunat, celles des » CONSULS et des conseillers d'État, ne donnent lieu » à aucune responsabilité. »

Le gouvernement était confié à trois consuls, ou plutôt à un seul, le PREMIER CONSUL; car les autres n'avaient que *voix consultative* dans les actes qui n'étaient pas exclusivement dans les attributions du premier consul (art. 59 et suivants).

Dans ce système, il était nécessaire que les actes du gouvernement fussent revêtus d'un contre-seing. Et l'article 55 portait:

« Aucun acte du gouvernement ne peut avoir » d'effet s'il n'est signé par un ministre. »

Les cas de responsabilité étaient énumérés dans l'article 72, ainsi conçu:

« Les ministres sont responsables,

» 1^o De tout acte du gouvernement signé par eux, » et déclaré inconstitutionnel par le sénat;

» 2^o De l'inexécution des lois et des règlements » d'administration publique;

» 3^o Des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si

» ces ordres sont contraires à la constitution, aux lois et règlements. »

La charte française de 1814 avait décrété (article 15) : « La personne du roi est inviolable. Ses ministres sont responsables. » Et l'article 56 portait, à l'égard des ministres, la disposition suivante : « Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite. »

Telles ont été successivement les dispositions de la législation française sur la responsabilité ministérielle.

Le projet de la commission s'est contenté d'énoncer, dans l'article 98, le principe que l'ordre du chef de l'État ne peut soustraire un ministre à la responsabilité. Et cette disposition a été unanimement adoptée par toutes les sections et par la section centrale.

La constitution doit se borner à établir le principe.

Si l'on avait voulu déterminer maintenant tous les cas de la responsabilité, il eût été dangereux de la circonscrire. Et une loi organique sur la *responsabilité des ministres* est nécessaire. Mais, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par la loi, l'article 102 du projet de la commission attribuait aux autorités qu'il désignait, *un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et pour le juger, en caractérisant le délit, et en déterminant la peine*. Cette disposition a donné lieu à des observations de la part des sections. La section centrale a pensé qu'on devait la renvoyer aux dispositions transitoires.

On a toujours reconnu la nécessité d'établir une juridiction particulière pour accuser et juger les ministres. La constitution de 1791 avait disposé (tit. III, chap. V, art. 25) : « Une haute cour nationale, formée de membres du tribunal de cassation et de hauts jurés, connaîtra des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif, et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'État, lorsque le corps législatif aura rendu un décret d'accusation. »

D'après cette constitution, le corps législatif n'était composé que d'une chambre.

La constitution de l'an III avait établi une haute cour de justice pour juger les accusations admises par le corps législatif, soit contre ses propres membres, soit contre ceux du directoire exécutif. (art. 265). Le conseil des cinq cents proposait la mise en jugement; et le conseil des anciens la déclarait. Et, comme alors les membres du directoire exécutif pouvaient être mis en jugement, il n'y avait pas d'inconvénient à laisser les ministres justiciables des tribunaux ordinaires.

La constitution de l'an VIII avait donné plus d'étendue à la responsabilité des ministres. Leur mise en jugement était décrétée par le corps législatif; et ils étaient jugés par une haute cour, composée de juges et de jurés (art. 73). Et l'article 101 du sénatus-consulte du 18 floréal an XII avait attribué à *une haute cour impériale* la connaissance des *délits de responsabilité d'office commis par les ministres*.

La charte française de 1814 avait adopté un régime constitutionnel qui différait des régimes précédents. Il y avait deux chambres. Le roi pouvait nommer les pairs à vie ou les rendre héréditaires, (article 29). Une telle pairie pouvait être constituée en tribunal. Elle était inamovible. Et l'article 55 de cette charte avait disposé : « La chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la chambre des pairs, qui seule a le droit de les juger. »

Dans le système du projet de la commission, les sénateurs auraient dû être nommés à vie, ou bien la dignité de sénateur aurait été héréditaire. Dans ce système, il était naturel d'attribuer au sénat le jugement des ministres, et c'est ce qu'avaient fait les articles 99 et 100 du même projet.

Les 1^{re}, 2^e, 3^e et 9^e sections avaient adopté les dispositions du projet de la commission.

Dans la 4^e section, sept membres les avaient adoptées. Deux membres ont demandé que les ministres fussent jugés par le jury et les tribunaux ordinaires. Trois membres désiraient que la cour de cassation, chambres réunies, fût formée en cour de justice pour statuer sur les accusations admises contre les ministres par la chambre, alors qualifiée de *chambre élective*.

La 5^e section adoptait la disposition du projet, quant à l'accusation des ministres. Mais elle n'adoptait le jugement du sénat qu'autant que les sénateurs seraient nommés à vie.

La 6^e section proposait la disposition suivante : « La chambre élective seule a le droit d'accuser les ministres; l'accusation est portée devant le sénat, qui l'admet ou la rejette. Si l'accusation est admise, elle est définitivement jugée par la cour de cassation. »

La 8^e section avait aussi témoigné le désir que les accusations qui seraient admises contre les ministres fussent jugées par la cour de cassation.

Et les 9^e et 10^e sections avaient ajourné, en observant que la disposition sur l'accusation et le jugement des ministres dépendait de l'organisation des chambres.

Lors de la discussion qui a eu lieu dans la section centrale, il avait été décidé par le congrès que le sénat serait électif comme la chambre des représentants.

Dans cette même section centrale, on a été d'accord que le droit d'accuser les ministres devait être déferé à la chambre des représentants.

Ensuite, on s'est demandé à quelle autorité le jugement des ministres serait déferé : 1^o Sera-t-il déferé aux tribunaux ordinaires? 2^o L'accusation sera-t-elle portée devant le sénat? 3^o ou bien devant un haut jury national? 4^o La cour de cassation sera-t-elle appelée à juger les ministres?

En discutant ces questions, on a présenté les observations suivantes :

1^o Lorsqu'un acte ministériel attaque la constitution, il faut une réparation à la société; c'est la chambre des représentants qui la demande en son nom. Ira-t-elle, dans l'attitude d'un plaignant, demander justice à des tribunaux qui n'exercent qu'un pouvoir secondaire? Non; sa dignité en serait blessée : d'ailleurs le prévenu pourrait craindre que l'autorité d'un si puissant accusateur n'altérât l'indépendance de ses juges.

2^o Le sénat étant électif, et les sénateurs étant nommés à terme, il eût été dangereux de leur confier le jugement des ministres. Les sénateurs n'auront pas l'immovibilité que l'on désire dans des juges.

3^o Un membre de la section centrale a demandé que l'accusation admise contre les ministres, par la chambre des représentants, fût portée devant un haut jury national, et que la cour de cassation remplît, en ce cas, les fonctions de cour d'assises. On disait qu'en attribuant la décision du fait à la cour de cassation, c'était la faire sortir de ses attributions, ce qui était fort dangereux; que c'était s'exposer à attirer, en certains cas, l'animadversion publique sur une cour qui avait besoin de tant de confiance. Dans le cas où un haut jury national aurait été appelé à connaître de l'accusation, les électeurs auraient nommé d'avance, et pour un terme désigné, des hauts jurés dont les conditions d'éligibilité auraient été déterminées par la loi.

4^o Dès que le sénat ne peut pas être juge de l'accusation formée contre les ministres, on ne peut en attribuer le jugement qu'à la cour de cassation. C'est le pays qui accuse. On ne peut donc porter l'accusation devant un haut jury national, qui représenterait aussi le pays. On ne peut pas être, à la fois, accusateur et juge.

Et la question étant mise aux voix, la section centrale a décidé, à la majorité de onze voix contre une, que le jugement des ministres serait déferé à la cour de cassation, chambres réunies.

Lorsqu'il intervient une condamnation contre un ministre, le chef de l'État peut-il user en sa faveur du droit de faire grâce?

(a) Cette section a été discutée dans la séance du 20 janvier 1831.

L'ordre du chef de l'État, fût-il même par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité. Il peut donc arriver qu'un ministre soit condamné, quoiqu'il n'ait agi que par ordre du chef de l'État. Et dès lors, le droit de faire grâce ne pouvait exister sans condition.

La demande de la grâce du ministre doit émaner d'un corps qui inspire de la confiance à la nation.

Dans la 1^{re} section, on avait été divisé. Les uns voulaient que la demande de la grâce fût attribuée au sénat, d'autres à la chambre élective.

La 6^e section proposait la disposition suivante : « Le chef de l'État ne peut faire grâce au ministre » condamné que sur la recommandation motivée » de la cour de cassation. »

On disait que cette cour ayant prononcé la condamnation contre le ministre, elle devait inspirer toute confiance, lorsqu'elle le recommandait à la clémence du prince.

Les 2^e, 3^e, 4^e, 5^e, 7^e, 8^e et 9^e sections adoptaient purement et simplement la disposition de l'article 101 du projet de la commission.

Dans la 10^e section, six membres adoptaient cet article, dix le rejetaient.

A la section centrale, un membre a observé que, dans le sens du projet de la commission, les deux chambres participaient au jugement des ministres. Mais comme, d'après la disposition adoptée par la section centrale, le sénat y est étranger, il voudrait qu'il n'y eût que la chambre des représentants qui pût demander la grâce du ministre condamné.

La question étant mise aux voix, la disposition de l'article 101 du projet de la commission, a été adoptée à la majorité de onze membres contre deux.

Et la section centrale soumet à la discussion les dispositions suivantes.

RAIKEM.

APPENDICE.

DES MINISTRES (a).

ART. 62 (86 de la constitution).

Nul ne peut être ministre s'il n'est Belge de naissance, ou s'il n'a reçu la grande naturalisation.

ART. 63 (87 de la constitution).

Aucun membre de la famille du chef de l'État (b) ne peut être ministre.

ART. 64 (88 de la constitution).

Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une

(b) Famille du chef de l'État : mots remplacés par famille royale, dans la séance du 7 février.

ou l'autre chambre que quand ils en sont membres.

Ils ont leur entrée dans chacune des chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Les chambres peuvent requérir la présence des ministres.

ART. 65 (89 de la constitution).

En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du *chef de l'État* (a) ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

ART. 66 (90 de la constitution).

La chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies (b).

ART. 67 (91 de la constitution).

Le *chef de l'État* (a) ne peut faire grâce au ministre condamné par la cour de cassation, que sur la demande de l'une des deux chambres.

Fait et arrêté en section centrale, le 10 janvier 1831.

Le rapporteur,

RAIKEM.

Approuvé.

Le président,

SURLET DE CHOKIER.

(A. C.)

N° 59.

Constitution. — Titre III : Des pouvoirs.

CHAPITRE III : DU POUVOIR JUDICIAIRE.

Rapport fait par M. RAIKEM, dans la séance du 20 janvier 1831.

Les deux chapitres précédents du titre III ont pour objet d'organiser le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Mais ce n'est pas assez d'avoir réglé

(a) Lors de la révision du texte (7 février) les mots *chef de l'État* ont été remplacés par l'expression *roi*.

(b) Cet article a été adopté avec un § 2 de M. Destouvelles, ainsi conçu :

« Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres, et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées. »

Dans la séance du 6 février, sur la proposition faite par

le mode de porter des lois et de les exécuter ; il faut une autorité qui soit chargée de les appliquer aux cas particuliers qui se présentent. C'est l'objet du *pouvoir judiciaire*, dont traite le chapitre III.

Les lois civiles règlent les intérêts des particuliers entre eux ; les lois criminelles punissent les infractions qui portent atteinte aux droits, soit de la société, soit des individus. Les lois sur la procédure civile et criminelle tracent les règles qui doivent conduire à la découverte de la vérité, et faire prévaloir la justice. Il faut donc organiser un pouvoir qui soit chargé d'appliquer ces lois et de suivre ces règles.

Les éléments constitutifs de ce pouvoir ont deux objets : l'un d'établir l'ordre des juridictions ; l'autre d'appeler à l'exercice de ce pouvoir des hommes qui réunissent à la probité la plus sévère et à la plus stricte impartialité, une profonde connaissance des lois.

La législation a varié à cet égard, même depuis que la révolution française est venue détruire les anciens corps de judicature.

Le premier projet du comité de constitution de l'assemblée constituante fut d'établir des juges de paix dont le ressort serait peu étendu, des tribunaux dans chaque district, et des cours d'appel dont le ressort aurait embrassé plusieurs districts. Le jury était réclamé pour les matières criminelles. On proposait d'attribuer au pouvoir exécutif la nomination des candidats. Mais, disait-on, il faut de certaines formes avant cette nomination, qui empêchent tout homme qui n'aurait pas la confiance du peuple de devenir juge ; et l'on proposait de faire présenter une liste de trois candidats, par les assemblées provinciales, parmi lesquels le prince serait tenu de choisir. On avait manifesté le désir que les fonctions de juge fussent à vie ; mais qu'après un certain temps, les juges eussent besoin d'être confirmés.

Ce premier projet ne fut pas suivi dans tous ses points, par l'assemblée constituante. Elle décréta que les juges seraient élus à temps par le peuple. Le jury fut établi en matière criminelle. Elle établit des juges de paix et des tribunaux chargés de connaître des matières civiles dans les deux degrés de juridiction. Un seul tribunal de cassation pour

M. Raikem, au nom de la section centrale, les mots suivants ont été ajoutés au § 1er :

« Sauf ce qui sera statué par la loi quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée, et quant aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions. »

Le mot *quant*, dans la dernière partie de cette disposition additionnelle, a été retranché lors de la révision du texte.