

(¹)

(N^o 111.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 15 MARS 1892.

Déclarations relatives à la revision des articles 1, 26, 34, 48, 52, 54, 58, 60, 61 et 67 de la Constitution (¹).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Le Gouvernement fait remarquer dans son Exposé des motifs que les diverses propositions renvoyées à l'examen de votre section centrale supposent l'admission de la proposition de revision dont les Chambres ont été saisies par quelques-uns de nos honorables collègues. Elles n'en sont que le corollaire et la conséquence.

Cette connexité ayant déjà été affirmée par la section centrale qui a fait rapport sur la proposition de loi de M. Janson et de ses amis, il peut être utile de rappeler la nature du lien qui rattache les travaux des deux sections.

La section centrale chargée d'examiner la proposition de loi de l'honorable M. Janson admit, à l'unanimité, le principe de la revision de notre pacte fondamental. Toutefois, par cinq voix contre deux, elle exprima l'avis que le vote de la déclaration aux termes de laquelle il y aurait lieu de reviser les articles 47, 53 et 56 de la Constitution devait être subordonné à certaines conditions.

Dans son opinion, il convenait notamment d'ajourner la discussion et le vote sur la proposition de revision jusqu'après un débat parlementaire qui aurait fourni la preuve d'un accord suffisant sur la formule constitutionnelle nouvelle, notamment en ce qui concerne les bases de l'électorat. S'il résultait

(¹) Projets de déclaration, n^{os} 86 et 88.

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

de ce débat que les Chambres voient clairement où elles entendent mener le pays, s'il était prouvé surtout qu'elles ont la nation avec elles, il eût appartenu au Gouvernement, dans ce cas, de compléter la proposition de M. Janson par le dépôt d'un projet de loi portant revision de divers autres articles de la Constitution, visés dans les résolutions adoptées par la section.

Enfin, la majorité de la section était d'avis que le débat dont il vient d'être question aurait pu se produire à l'occasion de la présentation, par le Gouvernement, d'un projet de loi réglant l'électorat à la province et à la commune.

Le Gouvernement n'adopta qu'en partie les idées émises par la section centrale.

D'accord avec elle sur la nécessité d'un débat parlementaire approfondi, il pensa que la mise en discussion d'un projet complet de réforme électorale présenterait ce grave inconvénient de soulever de multiples et importantes questions dont la solution est absolument étrangère au problème de la revision.

D'autre part, l'organisation du Sénat de même que bien d'autres objets d'un haut intérêt n'eussent pu trouver place dans un pareil débat. Une seconde discussion eût été dès lors rendue nécessaire.

Il y a, d'ailleurs, disait M. le Ministre des Finances dans la séance du 2 février dernier, « d'autres moyens de vérifier et de constater où est la » majorité et ce qu'elle pense. Dans le cours de la discussion approfondie à » laquelle les Chambres ne manqueront pas de se livrer, rien n'empêchera » de provoquer, à propos des questions essentielles, des votes de principe et » de mettre ainsi les partisans de chaque opinion en mesure de se » compter. »

La Chambre ayant été à peu près unanime à demander avec le Gouvernement l'ajournement de la discussion, en vue de la faire porter sur l'ensemble des propositions de revision, M. le Ministre des Finances déposa, le 2 février, sous les réserves que nous avons rappelées, un projet de déclaration relative à la revision des articles 1, 34, 48, 52, 54, 58, 60, 61 et 67 de la Constitution.

Le 11 février, un second projet de déclaration visant la revision de l'article 26 fut substitué par le Gouvernement à sa proposition relative à l'article 67.

Ce sont ces deux projets que votre section centrale a reçu mission d'examiner.

EXAMEN EN SECTIONS.

Toutes les sections se sont prononcées en faveur de la revision des articles 1, 52 et 61.

La revision des articles 48 et 60 a été adoptée par cinq sections; celle de l'article 54 par quatre sections; celle de l'article 58 par trois sections.

Cinq sections se sont prononcées contre la revision de l'article 34. Les voix se sont réparties comme suit : septante-huit, non ; trente, oui ; une abstention.

La proposition de revision de l'article 26 a recueilli quarante-neuf suffrages favorables, contre trente-trois votes négatifs et quatorze abstentions. Plusieurs membres ont indiqué comme cause de leur abstention la phrase de l'Exposé des motifs qui semblait considérer comme admis le principe de la consultation à demander par le Roi au corps électoral. Il n'y avait là qu'un malentendu, aujourd'hui dissipé.

Deux points de la discussion à laquelle l'article 26 a donné lieu en sections doivent faire l'objet d'une mention spéciale. La 3^e section a été d'avis qu'il conviendrait de rattacher la proposition du Gouvernement à l'article 69 plutôt qu'à l'article 26 ; la proposition ainsi amendée a été votée par huit voix contre cinq et quatre abstentions. La 1^{re} section a examiné le point de savoir si le projet de déclaration remet en question, ou non, l'article 26 tout entier. Par quatorze voix contre deux, la section a exprimé l'avis que les Chambres revisionnistes devront s'en tenir strictement à la discussion de l'addition proposée, seule visée par la déclaration soumise à l'approbation du pouvoir législatif.

Signalons encore que deux sections ont estimé, à l'unanimité, qu'il y a lieu de soumettre également à revision l'article 37, ce en vue de certaines modifications qui pourraient, et effectivement, être apportées à l'organisation du Sénat.

EXAMEN EN SECTION CENTRALE.

ARTICLE PREMIER.

La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique.

Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

Comme le Gouvernement le fait remarquer à bon droit, ce texte doit être modifié à un double point de vue.

Depuis 1839, la province de Luxembourg a cessé de faire partie de la Confédération germanique ; cette confédération elle-même n'existe plus. Il convient donc de faire disparaître de l'article 1^{er} les mots : « sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique ».

D'autre part, si l'on est fondé à soutenir que l'article 1^{er} ne met pas formellement obstacle à l'acquisition ou à la fondation de colonies par la Belgique, il n'en semble pas moins utile de faire disparaître tout sujet de contestation à cet égard. Le règlement de tout ce qui concernerait éventuellement le régime colonial doit être abandonné à la loi. Les Chambres futures auront à décider s'il convient de rattacher la disposition nouvelle

à l'article 1^{er} de la Constitution ou s'il est préférable d'en faire l'objet d'un article additionnel au titre 1^{er}.

La revision de l'article 1^{er} a été adoptée à l'unanimité des six membres présents.

ART. 26.

Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat.

Dans la plupart des sections, des explications ont été réclamées au sujet de la portée à attribuer à l'admission de la proposition du Gouvernement relative à l'article 26. On demandait qu'il fût bien entendu que l'adoption de cette proposition ne pourrait être interprétée comme un acte d'adhésion actuelle au principe d'une consultation à demander par le Roi au corps électoral. On admettait que les Chambres futures fussent saisies de l'examen de la question, mais on se réservait expressément la liberté d'appréciation la plus entière, et quant au principe lui-même, et quant à ses applications.

Cette manière de voir fut admise par le Gouvernement : les déclarations de Messieurs les Ministres dans les sections auxquelles ils appartenaient, — spécialement celles de M. le Ministre des Finances, — ont été des plus catégoriques à cet égard.

La majorité de la section centrale, à son tour, dans une pensée de conciliation, a cru qu'il convenait que la question fût l'objet d'une discussion franche, loyale et complète; elle s'est donc ralliée à la proposition réduite aux termes que nous venons d'indiquer, et puisqu'il ne s'agissait, dans l'occurrence, que d'en permettre l'examen par les Chambres nouvelles, elle a pensé que toute discussion sur le fond devait être momentanément écartée.

Toutefois, un membre s'est demandé s'il n'y aurait pas contradiction à déclarer, d'une part, qu'il y a lieu de reviser la Constitution par l'introduction du droit de consultation directe, et à se réserver, d'autre part, le droit de voter éventuellement, dans la Chambre future, contre ce principe dont on n'est point partisan.

Il lui a été répondu que la contradiction n'existe pas, puisque la portée de la proposition est clairement marquée par ce qui précède.

En outre, un membre a fait observer que l'objection ne serait fondée que s'il s'agissait d'une proposition de revision émanée de l'initiative du Parlement. On a dit non sans raison, au Congrès, que la Constitution est un contrat, qu'elle stipule les conditions d'un mandat. En fait, de quelque manière qu'on l'envisage, il est certainement impossible d'admettre que l'une des parties à ce pacte soit fondée à réclamer la revision de certaines de ses dispositions et à dénier en même temps à l'autre partie le droit égal de demander la revision de certaines autres dispositions. Consentir à ce que celles-ci soient

soumises à l'examen des Chambres futures, ce n'est nullement s'engager a priori à accorder un vote favorable aux modifications proposées. Qui soutiendra que le Roi en signant, comme facteur du pouvoir législatif, la déclaration, prévue par le paragraphe 1^{er} de l'article 131 de la Constitution, qu'il y a lieu de reviser telle disposition, serait forelos du droit que lui réserve expressément le paragraphe 4 du même article et s'obligerait, à l'avance, à sanctionner toutes les modifications qu'il plairait au Parlement d'apporter à l'article soumis à revision? Il n'en est pas autrement des membres de la législature eux-mêmes, et l'on est également fondé à conclure de ce chef que la contradiction signalée n'existe pas en réalité.

Un autre membre déclare qu'il ne prétend nullement s'opposer à l'examen par les Chambres nouvelles, mais à la condition que l'objet de cet examen soit nettement délimité. Autre chose, en effet, est de consentir à discuter des dispositions qui, quelle qu'en soit d'ailleurs la valeur, sont susceptibles de s'harmoniser dans une certaine mesure avec nos institutions, autre chose est de mettre en question les principes et les bases de la monarchie représentative telle que la Constitution de 1831 l'a organisée en Belgique.

Le système parlementaire est une organisation à l'aide de laquelle une nation, représentée par son corps électoral, se décharge sur un certain nombre de délégués de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même; il repose tout entier, comme l'a dit en excellents termes M. Frère-Orban, sur une sélection faite par les électeurs de ceux qui peuvent le mieux les représenter et qui forment comme la ligue de l'intelligence contre la supériorité numérique des masses insuffisamment instruites et trop faciles à égarer.

Le régime représentatif et parlementaire est donc le contrepied du régime de la législation directe dont le referendum et le droit d'initiative populaires sont des attributs naturels et que Rousseau, dans son *Contrat social*, définit dans les termes que voici : « la souveraineté ne peut être représentée par » la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Les députés du peuple ne » peuvent être que ses *commissaires*. *Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée » est nulle.* »

Le fonctionnement loyal du système représentatif et parlementaire est non seulement incompatible avec l'exercice du referendum populaire, il exclut, en outre, le mandat impératif et, par voie de conséquence, le pouvoir que certains voudraient conférer au Roi de consulter le corps électoral sur des *lois à faire*. La consultation préalable serait, en effet, un premier pas dans la voie de la législation directe; elle équivaldrait à une sorte d'injonction dictée au Parlement d'avoir à légiférer dans un sens déterminé; ce serait l'organisation, la justification du mandat impératif.

Sous le régime de la monarchie représentative la confection des lois est confiée à une véritable délégation de la nation comprenant trois éléments : le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat. On sera unanime à reconnaître qu'en cas d'entente entre ces trois facteurs il n'y a place pour aucune intervention directe du corps électoral.

Mais un conflit peut naître, soit entre la Chambre des Représentants et le

Sénat, soit entre le Roi et le Parlement. Le Roi est dans l'impossibilité de gouverner sans les Chambres; en cas de désaccord grave avec la majorité, il ne reste au Roi, en dernière analyse, que cette alternative : s'incliner ou dissoudre. La dissolution d'une des Chambres est également le seul remède possible à un conflit aigu entre les deux branches du Parlement.

Bref, le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit isolément, est la seule arme que la Constitution ait mise entre les mains du Roi pour trancher les conflits qui pourraient surgir entre les trois facteurs de la délégation nationale investie du pouvoir législatif.

Est-ce suffisant? L'existence même d'un conflit de ce genre n'est-il pas de nature à faire naître des doutes sérieux sur le mérite du texte législatif qui en est l'objet? Et dès lors ne peut-on pas se demander s'il n'y aurait pas lieu, en pareille occurrence, et sauf à déterminer strictement les cas d'application, non point de reconnaître au corps électoral un droit de décision, mais d'autoriser le Roi à le consulter, à lui demander un avis, à s'éclairer ainsi et à éclairer les Chambres sur les dispositions réelles du pays?

Telle est la question qu'on ne prétend nullement résoudre en ce moment, mais qui semble être seule de nature à pouvoir être soumise à l'examen des Chambres révisionnistes sans qu'il doive en résulter de péril sérieux pour les institutions auxquelles le pays reste inébranlablement attaché.

Le projet de déclaration devrait donc exclure explicitement toute possibilité de consultation sur une *loi à faire*. Aucune difficulté sérieuse n'est d'ailleurs à redouter de ce chef, puisque le Gouvernement lui-même a renoncé à l'idée de la consultation préalable.

Il est superflu d'ajouter que les mots : « disposition remettant à la loi le » soin de déterminer dans quels cas et sous quelles conditions, etc. » ne devraient point mettre obstacle à l'inscription dans la Constitution elle-même de telles conditions et de telles garanties qui seraient jugées nécessaires.

Après que plusieurs membres eurent déclaré partager la manière de voir du préopinant, la section, passant au vote sur la proposition du Gouvernement, l'adopte par cinq voix contre deux.

La majorité déclare qu'elle entend ce texte en ce sens : qu'il exclut d'une manière absolue la consultation préalable.

Les membres de la minorité déclarent se référer aux observations qu'ils ont présentées sur cette question lors des délibérations de la section centrale chargée d'examiner la proposition de révision de M. Janson.

ART. 34.

Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres, et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

La révision de l'article 34 n'a pas trouvé de partisans au sein de la section centrale; déjà nous avons signalé qu'elle a été repoussée dans les sections par septante-huit voix contre trente et une abstention.

Tout en exprimant l'avis qu'il convient de soumettre aux Chambres révisionnistes l'examen d'une question qui touche de si près à l'organisation du pouvoir législatif, le Gouvernement omet d'indiquer à quelle autorité pourrait être remise éventuellement, suivant lui, la vérification des pouvoirs des membres des deux Chambres.

Si l'on dépossédait le Parlement de la prérogative qui lui appartient aujourd'hui, ce ne pourrait être, semble-t-il, que pour confier la vérification des pouvoirs à la magistrature.

Or, on a fait remarquer que les magistrats doivent leur nomination au pouvoir exécutif, que leurs décisions les mieux justifiées seraient l'objet de critiques parfois violentes, et que les corps judiciaires ont tout intérêt à être mêlés le moins possible aux luttes des partis.

Au sein des Chambres les débats ont lieu sous le contrôle de l'opinion publique et les partis ont plus à perdre qu'à gagner à faire œuvre de partialité.

Mue par ces considérations, la section centrale repousse la proposition à l'unanimité des six membres présents.

ART. 48.

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

C'est en vue de permettre à certaines provinces de ne constituer qu'un seul collège électoral, et de rendre ainsi possible l'application à ces provinces du principe de la représentation des minorités, que le Gouvernement propose de modifier la rédaction de l'article 48.

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 proposition du Gouvernement les Chambres ne feraient œuvre d'adhésion, ni au principe de la représentation des minorités, ni à aucune de ses applications 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, éventuellement, à la solution législative de la question.

La proposition de revision est adoptée à l'unanimité.

ART. 52.

Chaque membre de la Chambre des Représentants jouit d'une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée de la session. Ceux qui habitent la ville où se tient la session ne jouissent d'aucune indemnité.

Les membres favorables à la revision de l'article 52 ont fait valoir :

1° Qu'il y a lieu de mettre le texte de cet article en harmonie avec notre système monétaire ;

2^o Que l'exception qui frappe les députés habitant Bruxelles est d'une application presque illusoire et que, dès lors, il serait plus digne de placer tous les députés sur un pied de parfaite égalité, comme le fait la Constitution des Pays-Bas; sauf à stipuler la gratuité du parcours en faveur de ceux d'entre eux qui habitent en province;

3^o Qu'en règle générale, il importe que la Constitution se borne à édicter ce qui est essentiel, et que, dès lors, il conviendrait de n'y inscrire que le principe et le chiffre maximum de l'indemnité, laissant à la loi le soin d'en déterminer le mode de répartition : par session, par mois ou par jour de présence.

Ces considérations n'ont pas convaincu la majorité de la section centrale : par trois voix contre trois, elle a repoussé la revision de l'article 52.

ART. 54.

Le Sénat se compose d'un nombre de membres égal à la moitié des députés de l'autre Chambre.

C'est en vue de rendre possible, sous tous ses aspects, l'examen par les chambres futures du problème de l'organisation à donner au Sénat, que le Gouvernement propose de comprendre l'article 54 au nombre des dispositions constitutionnelles à reviser.

Il ne faut pas toutefois, a-t-on fait remarquer, placer le Sénat sous la dépendance arbitraire soit du pouvoir exécutif, soit du pouvoir législatif.

La section centrale a été unanimement d'avis que la composition numérique du Sénat — chiffre ou proportion — doit être déterminée constitutionnellement.

C'est sous le bénéfice de cette réserve que la section vote, à l'unanimité, la revision de l'article 54.

ART. 58.

A l'âge de dix-huit ans, l'héritier présomptif du Roi est de droit sénateur. Il n'a voix délibérative qu'à l'âge de vingt-cinq ans.

La section centrale, se ralliant aux considérations développées dans l'Exposé des motifs, adopte à l'unanimité la revision de l'article 58, mais sous la réserve que les princes admis à siéger au Sénat devront posséder la qualité de Belge et que la prérogative dont il est question ne s'étendra pas à ceux d'entre eux qui ne font partie de la Famille royale que par alliance.

ART. 60.

Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de SA MAJESTÉ LE ROI LÉOPOLD-GEORGES-CHRÉTIEN-FRÉDÉRIC DE SAXE-COBOURG, de mâle en mâle, par ordre de

primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

S'il n'y a pas lieu, dit l'Exposé des motifs, 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.

La disposition proposée est justifiée, dans le rapport sur la proposition de revision de l'honorable M. Janson, par les considérations suivantes :

« La Constitution belge, différente en cela de beaucoup d'autres et notamment de celles de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de l'Espagne, n'appelle à la succession au trône que les princes. Il y a exclusion perpétuelle pour les femmes et pour leur descendance.

» C'est là une exception au droit commun que l'on explique par l'intérêt du pays. Le même intérêt commande que ceux que leur naissance appelle à régner ne puissent se marier sans l'assentiment du Roi, c'est-à-dire, dans un pays constitutionnel comme le nôtre, sans l'assentiment du Gouvernement. L'intérêt du pays et de la dynastie ou la dignité de la Couronne pourraient, en effet, être compromis par une union imprudente, inconsidérée ou impolitique, et si pareille conjoncture venait à se présenter, il importerait qu'il pût y être mis efficacement obstacle.

» Des prescriptions semblables sont en vigueur dans les autres familles souveraines, et elles sont légitimes. Le devoir des princes est de faire passer l'intérêt du pays avant toute considération personnelle, et, pour apprécier ce qu'il commande, il convient de s'en rapporter à celui qui est à la fois le chef de la nation et celui de la Famille royale.

» Le moment a semblé à la section centrale d'autant mieux choisi pour combler la lacune que présente à cet égard l'article 60 de la Constitution, qu'on ne pourra voir dans cette mesure que le souci d'éventualités futures, rien ne la motivant ni dans le présent, ni dans le passé. »

La section centrale se rallie à ces considérations, mais à la condition qu'il ne soit pas dérogé au droit commun en ce qui concerne les conséquences civiles du mariage.

A l'unanimité, la section centrale décide qu'il y a lieu de reviser l'article 60, mais elle propose d'amender, comme suit, le texte du projet de déclaration :

« Il y a lieu à revision de l'article 60, soit par modification à son texte, soit, par l'addition *au titre III, chapitre II, section 1^{re}*, d'une disposition nouvelle réglant le mariage des princes de la Famille royale. »

ART. 61.

A défaut de descendance masculine de SA MAJESTÉ LÉOPOLD-GEOFFROY-CHRÉTIEN-FRÉDÉRIC DE SAXE-COUBOURG, il pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des Chambres, émis de la manière prescrite par l'article suivant.

S'il n'y a pas eu de nomination faite d'après le mode ci-dessus, le trône sera vacant.

La section centrale se rallie aux observations de l'Exposé des motifs et décide à l'unanimité qu'il y a lieu de comprendre cet article au nombre des dispositions à reviser.

CONCLUSIONS.

C'est sous le bénéfice des explications et des réserves qui précèdent que la section centrale a décidé de proposer à la Chambre d'accueillir favorablement les projets de déclaration portant qu'il y a lieu à révision des articles 1, 26, 48, 54, 58, 60 et 61 de la Constitution.

Un des membres, n'ayant pas été présent lors de la première réunion de la section, a fait ses réserves sur certaines des résolutions qui y ont été prises.

Le Rapporteur,

P. DE SMET DE NAEYER.

Le Président,

T. DE LANTSHEERE.

