SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 5 AOUT 1881.

Rapport de la Commission spéciale, chargée d'examiner diverses questions d'éligibilité au Sénat.

MESSIEURS,

Dans la séance du Sénat du 29 mars dernier, à l'occasion de la discussion du Budget de l'Intérieur, l'honorable M. Van Vreckem a soulevé la question de savoir quelle est, en certains cas, la force probante des listes d'éligibles au Sénat, dressées par la Députation permanente, et il a résumé ses observations dans la proposition suivante :

« Le Sénat émet l'avis que le chiffre inférieur du cens d'éligibilité arrêté dans chaque province par la Députation permanente, ne peut pas être remis en question à l'occasion de la vérification des pouvoirs d'un élu. »

Un avis ainsi émis par le Sénat n'aurait évidemment pas la force d'une loi, mais il aurait, pour le Sénat lui-même, une valeur morale équivalente à celle de son règlement.

Comme l'a fort bien dit l'honorable M. Van Vreckem, le Sénat a un intérêt tout particulier à déterminer nettement les conditions d'éligibilité de ses membres, et les questions de cette nature ne peuvent être mieux examinées et résolues que lorsqu'aucune personne, aucun parti n'est en cause.

Ces considérations ont déterminé le Sénat, sur la proposition des honorables MM. Van Schoor et le Comte d'Aspremont Lynden, à charger une commission de lui présenter un rapport sur les rétroactes en cette matière.

Cette commission a été composée de MM. le Baron de Selys Longchamps, président, Van Schoor, le Comte d'Aspremont Lynden, le Baron d'Anethan, Van Vreckem, Piron, membres, et De Wandre, rapporteur. C'est en son nom que nous avons l'honneur de venir faire rapport au Sénat.

La Constitution n'indique qu'une seule des conditions requises des citoyens pour pouvoir être électeurs : le paiement d'un cens qui ne peut excéder 100 florins d'impôts directs, ni être en-dessous de 20 florins. Quant aux autres conditions de l'électorat, la Constitution, dans son article 49, dit qu'elles seront déterminées par la loi.

Au contraire, les conditions requises pour être éligible au Sénat, sont toutes fixées par l'article 56 de la Constitution ; la loi ne peut pas les modifier ; elle ne peut rien en retrancher, rien y ajouter.

La Constitution a bien dit que la liste des éligibles serait complétée par les plus imposés ; mais en laissant ainsi au législateur le soin de décréter par qui et comment cette liste serait dressée, la Constitution n'a certainement pas entendu donner à personne le pouvoir de modifier directement ou indirectement les conditions de l'éligibilité au Sénat.

Le législateur a donc eu, pour établir les règles et les conditions de la formation des listes d'électeurs, une liberté d'action qui lui a fait défaut lorsqu'il a indiqué comment se ferait la liste des éligibles au Sénat et quelle serait sa valeur.

Ainsi, il a pu dire, dans la loi électorale, qu'il ne suffisait pas, pour être électeur, de posséder les conditions voulues de cens, d'âge, d'indigénat; il a pu exiger, de plus, la condition d'avoir été inscrit sur la liste des électeurs.

Ainsi encore, la loi a pu dire que la liste des électeurs serait permanente, sauf la révision qui ne s'en ferait que tous les ans.

Rien de pareil n'a été inscrit dans la loi, et ne pouvait l'être, en ce qui concerne la liste des éligibles au Sénat.

D'un autre côté, au surplus, la Constitution ayant, dans son article 34, attribué au Sénat le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres, la loi ne pouvait pas restreindre ce droit en le transférant en partie à une autre autorité.

Ainsi, en disant qu'une liste des éligibles au Sénat serait faite tous les ans par la Députation permanente, en indiquant de quelle manière cette liste serait établie, le législateur n'a pu ni voulu porter aucune atteinte ni aux conditions d'éligibilité prescrites par la Constitution, ni à la prérogative du Sénat de vérifier, dans chaque cas, si ces conditions existent.

Cette prérogative ne peut pas consister à vérifier seulement si la Députation permanente ou une autre autorité quelconque a été d'avis, à une époque antérieure à l'élection, qu'un citoyen possédait les conditions requises pour être éligible.

Le Sénat doit s'assurer par lui-même qu'au moment de l'élection et de la vérification des pouvoirs, l'élu possède les qualités requises pour être nommé et pour rester sénateur.

Aussi, en fait, d'après un usage constant, le Sénat exige que l'élu produise, lors de la vérification de ses pouvoirs, les pièces nécessaires pour établir qu'il possède les conditions d'indigénat, de domicile, d'âge et de cens, requises par la Constitution.

Ce n'est pas à dire, cependant, que dans cette vérification de pouvoirs, le Sénat ne tienne aucun compte des indications de la liste des éligibles dressée par la Députation permanente.

Loin de là : d'après la jurisprudence constante du Sénat, cette liste établit en faveur de ceux qui y sont inscrits, une présomption qui ne peut être détruite que par une preuve contraire, dont le Sénat lui-même est juge.

La confection de la liste des éligibles par la Députation permanente est entourée de garanties de vérification, de contrôle, de publicité, qui ne sont pas parfaites, il est vrai, mais qui sont cependant assez grandes pour que cette liste puisse être, en général, tenue pour vraie, et pour que le Sénat ne s'en écarte que si la vérification des pouvoirs d'un élu en prouve l'inexactitude.

Il importe d'ailleurs de respecter, autant que faire se peut, les données que

cette liste fournit aux électeurs, lorsqu'ils choisissent leurs candidats; il faut des motifs graves pour que le Sénat déclare inéligible un citoyen que les électeurs ont élu sur la foi d'une liste dressée, après enquête, par une autorité publique chargée spécialement de désigner les éligibles.

Jamais le Sénat n'a admis que son pouvoir pût aller jusqu'à une révision complète de la liste dressée par la Députation permanente; jamais il ne s'est permis de créer des éligibles dans le but d'éliminer de la liste ceux qui s'y trouvent portés.

La preuve contraire à la liste n'est admise par le Sénat que quand elle s'applique soit à l'élu lui-même, soit à un inscrit dont le cens indiqué par la Députation permanente est contesté et doit servir de terme de comparaison avec celui d'un élu.

D'après la jurisprudence du Sénat, la liste dressée par la Députation permanente a même cette force de faire admettre comme valablement élu, un citoyen qui n'y est pas porté, mais qui paye un cens au moins égal à celui attribué par la liste à ceux qui sont inscrits.

C'est en appliquant ces principes que le Sénat a, plusieurs fois, refusé d'admettre dans son sein, des élus portés sur la liste des éligibles comme payant un cens suffisant, lorsque les documents produits au moment de la vérification des pouvoirs, établissaient que ce cens était erronément indiqué et devait être réduit à un chiffre trop peu élevé pour rendre son possesseur éligible.

C'est ainsi, par contre, que le Sénat a admis comme valablement élus des citoyens qui ne figuraient pas sur la liste des éligibles, mais qui établissaient avoir payé un cens au moins égal à celui du dernier inscrit sur la liste de la Députation permanente, et posséder d'ailleurs les autres conditions d'éligibilité requises par la Constitution.

Ce n'est cependant pas sans contestation que ces principes ont été acceptés.

Ainsi, pour s'opposer à ce que le Sénat admit comme valablement élu un citoyen, non inscrit sur la liste des éligibles, l'on a objecté qu'en l'admettant, on portait au delà de la proportion constitutionnelle de 1 sur 6,000 habitants le nombre des éligibles.

Il a été répondu, avec raison :

La liste dressée par la Députation permanente n'établit qu'une présomption et non une preuve complète de l'éligibilité des citoyens qui y sont inscrits. D'autre part, des personnes inscrites sur cette liste cessent d'être éligibles après sa confection, soit par décès, soit par la perte des bases du cens, soit même par un changement de domicile. Enfin, le chiffre de la population varie et va chaque jour en augmentant; rien ne prouve donc que l'admission d'un éligible par le Sénat, rompe la proportion fixée par la Constitution. Il suffit d'un doute sur ce point pour faire valider le choix des électeurs, plutôt que de l'annuler.

Non-seulement le droit du Sénat d'admettre comme éligibles des personnes non inscrites sur la liste de la Députation permanente a été contesté, mais le 19 décembre 1855, le Sénat votait même un projet de loi dont un des articles était ainsi conçu :

« Les habitants payant une quotité d'impôts inférieure à 1,000 florins ne sont éligibles que s'ils sont inscrits sur la liste supplémentaire de la Province où se fait l'élection. »

Non-seulement ce projet n'a pas acquis force de loi, mais, depuis lors, le Sénat n'a jamais cessé d'appliquer le principe opposé, de ne voir, dans la liste dressée par la Députation permanente, qu'un renseignement valable jusqu'à preuve contraire, mais ne pouvant détruire le droit de vérification attribué au Sénat par la Constitution.

Ce caractère de la liste dressée par la Députation permanente ne paraît donc plus pouvoir être sérieusement contesté aujourd'hui.

Déjà Delebecque, dans son commentaire de la loi électorale, avait dit :

« Les listes des éligibles constituent une simple indication donnée dans l'intérêt public, aux électeurs pour qu'ils puissent mûrir leur choix longtemps à l'avance. »

» Puisque la liste des éligibles n'est qu'une indication, on ne peut y trouver les éléments, les conditions d'une forclusion quelconque : ainsi, supposez maintenant qu'un éligible y ait été omis, cela n'empêchera pas qu'il soit valablement nommé au Sénat. Car le Sénat est juge et seul juge des conditions d'éligibilité de ses membres. De même qu'il *défait*, après l'élection, quand les conditions d'éligibilité font défaut à ses yeux ; de même qu'il prononce l'annulation du mandat sénatorial après l'admission, quand l'éligibilité a été perdue ; de même encore, malgré l'enquête et la déclaration administrative, malgré le silence de la partie, des tiers et de la liste, il peut reconnaître chez un élu l'accomplissement des conditions requises et l'admettre dans son sein comme mandataire du pays. »

Un arrêt de cassation du 17 juillet 1843 a décidé que les listes des éligibles ne peuvent être considérées comme permanentes qu'en ce sens que les Députations ne peuvent plus les changer d'office, mais que cette permanence laisse sauf, après l'élection, le droit résultant, pour le Sénat, de l'article 40 de la loi électorale et des articles 34 et 35 de la Constitution.

Et c'est précisément parce que la liste dressée par la Députation permanente a été considérée, par la Législature, comme un renseignement ne liant pas le Sénat, que, dans le Code électorale de 1872, l'on n'a pas admis l'appel des décisions de la Députation en cette matière, et que l'on a supprimé le recours en cassation contre ces décisions.

M. le représentant Pirmez, dans son rapport à la Chambre sur cette loi, justifiait comme suit cette suppression :

« Ce qui est incontestable, c'est que l'inscription ou la non inscription sur la liste ne constitue la chose jugée ni pour ni contre l'éligible. Il résulte de là que cette liste n'est qu'un renseignement que la loi doit chercher à rendre exact et complet, mais qu'elle ne peut soumettre à la procédure judiciaire organisée pour les listes d'électeurs. »

» Il y aurait le plus grave inconvénient à faire décider par les Cours d'appel la question d'inscription ; ce serait s'exposer à des conflits dans lesquels l'autorité du Sénat et des cours n'aurait qu'à perdre. Si ces inconvénients n'ont pas été produits par l'admission des pouvoirs en cassation, c'est que la faculté de ce pouvoir, limitée aux points de droit, est restée presque sans application ; mais l'intervention de la Cour suprême est évidemment impossible quand sa décision peut être remise en question et remplacée par une décision contraire

» Ces considérations ont conduit notre Commission à vous proposer non-

» seulement de ne pas introduire, en cette matière, la procédure de la loi
» de 1869, mais de supprimer le recours en cassation contre les décisions de la
» Députation permanente ; il y aura, il est vrai, modification d'un texte de loi
» en vigueur, mais d'un texte qui ne reçoit pas d'application et qui est en con-
» tradition avec la situation créée par la jurisprudence du Sénat. »

L'exposé des motifs de la loi électorale de 1878 a résumé dans les termes suivants, la différence que nous avons constatée entre la valeur des listes électorales et celle des listes d'éligibles :

« Les listes électorales confèrent un droit : la liste des éligibles au Sénat
» est une simple indication. »

Pour être complet, cet énoncé aurait dû ajouter que cette indication *fait foi jusqu'à preuve contraire*.

De ce que les listes dressées par les Députations permanentes servent, comme un élément de preuve important, à la vérification des pouvoirs des élus, il résulte qu'il est nécessaire d'établir à quelle date elles entrent en vigueur.

Chaque année, la Députation permanente dresse, le 1^{er} mars, une liste des éligibles ; mais elle n'est que provisoire puisque les réclamations contre cette liste sont admises jusqu'au 31 mars.

La Députation devant statuer sur ces réclamations avant le 1^{er} mai, c'est à cette dernière date que la liste définitive peut et doit être arrêtée. C'est donc le 1^{er} mai que la liste nouvelle doit entrer en vigueur et remplacer celle de l'année précédente.

Mais ici une autre question se présente :

La Députation arrêtant sa liste le 1^{er} mai, ne peut y inscrire que les citoyens qui, à cette date, se trouvent dans les conditions prescrites par la Constitution. Une élection a lieu plusieurs mois après ; ces conditions ont pu se modifier dans l'intervalle ; le Sénat devra-t-il en tenir compte et dans quelles limites ?

Pour pouvoir *être élu et rester* sénateur, il faut, dit l'article 56 de la Constitution, posséder les conditions qu'il détermine. Le Sénat étant chargé de vérifier les pouvoirs de ses membres, cette vérification doit nécessairement porter sur le point de savoir *si au moment où il a été élu*, celui qui se présente possédait les conditions requises et si rien n'établissait qu'il les aurait perdues depuis lors.

Non-seulement le texte de l'article 56 de la Constitution indique qu'il faut posséder les conditions de l'éligibilité *le jour où l'on est élu*, mais la raison dit aussi qu'il doit en être ainsi.

En effet, la sortie ordinaire des sénateurs a lieu le deuxième mardi de juin ; à cette date, les sénateurs sortants perdent leurs pouvoirs et sont remplacés par les nouveaux élus. Dès le jour même, ces derniers peuvent être appelés à siéger ; et ils peuvent le faire, en cas de dissolution ou de renouvellement partiel du Sénat, même avant la vérification de leurs pouvoirs.

Il est donc indispensable que, dès le jour de leur élection, et sans attendre celui de la vérification de leurs pouvoirs, les élus se trouvent dans les conditions voulues par la Constitution.

Mais il suffit que ces conditions existent au moment de l'élection et non dès le jour de la confection de la liste des éligibles.

Ainsi, un sénateur né le 27 juin 1828 et qui n'avait pu être inscrit sur la liste des éligibles en avril 1868, parce qu'il n'avait pas alors 40 ans, a été élu six mois plus tard, le 5 novembre 1868; il avait, au moment de l'élection, 40 ans et 4 mois. Le Sénat n'a pas hésité à l'admettre, faisant ainsi une juste application des principes que nous avons exposés.

Le minimum du cens variant d'une année à l'autre, on s'est demandé si l'élu devait justifier avoir payé et posséder le même cens pour les deux années? Votre Commission est d'avis que le cens payé pour l'année antérieure peut n'être égal qu'à celui du moins imposé des éligibles, soit de cette année antérieure, soit de l'année courante.

Cette interprétation la plus large de la loi électorale paraît la meilleure et la plus conforme au texte constitutionnel.

Nous avons déjà dit que le Sénat admet comme valablement élu le citoyen qui, ne figurant pas sur la liste des éligibles, établit cependant avoir payé un cens au moins égal à celui du dernier inscrit de la liste, et posséder d'ailleurs les autres conditions d'éligibilité prescrites par la Constitution.

L'éligibilité, dans ce cas, dépend donc de la comparaison du cens de l'élu avec le cens du dernier inscrit. Cette comparaison a soulevé la question de savoir si, dans ce cas, le chiffre du cens attribué par la Députation permanente au dernier inscrit, devait être tenu pour vrai ou pouvait être contesté.

Deux fois cette question s'est présentée devant le Sénat et, deux fois, il a décidé que la contestation était admissible.

Nous croyons que c'est avec raison.

Nous avons vu qu'il faut décider que toute personne qui paie un cens au moins égal à celui du dernier inscrit est éligible; mais cela ne peut être admis que si ce dernier inscrit est lui-même éligible. Or, sa propre élection ne serait pas validée s'il était établi que le cens pour lequel il est inscrit est erroné, et que son cens *réel* est trop peu élevé.

Si le chiffre de ses contributions doit servir de mesure à sa propre capacité, et, par comparaison, à celle d'autres citoyens, c'est son chiffre vrai qu'il faut prendre dans les deux cas, et non un chiffre inexact, admis erronément par la Députation permanente.

Mais ici une nouvelle difficulté se présente : si c'est son chiffre réduit qu'il faut prendre comme base, sa diminution pourra être telle qu'il deviendra probable que celui qui le paie n'est pas éligible.

Comment le Sénat pourra-t-il s'assurer s'il en est ainsi? Comment pourra-t-il savoir s'il n'existe pas des citoyens non inscrits, se trouvant dans les conditions voulues pour être éligibles, payant un cens supérieur à celui réellement acquitté par le dernier inscrit, devant, par conséquent, venir prendre sa place sur la liste et servir de terme de comparaison avec l'élu dont les pouvoirs sont en question?

Un moyen suggéré par l'honorable Baron d'Anethan paraît devoir écarter cette difficulté, et votre Commission vous en propose l'adoption.

Les Députations permanentes, dans le travail qu'elles font pour dresser la liste des éligibles, n'arrêtent pas leurs recherches aux seules personnes qui sont inscrites sur ces listes. Ces recherches portent aussi sur tous les citoyens

dont le chiffre des contributions approche de celui du dernier inscrit. Si à la liste des citoyens payant le cens entier de 1,000 florins, à la liste complémentaire de ceux, dans la proportion de 1 sur 6,000 habitants, qui sont les plus imposés, chaque Députation permanente ajoutait une liste supplémentaire des dix citoyens qui payent le plus après le dernier inscrit, le Sénat trouverait, au besoin, dans cette liste supplémentaire, les éléments du travail de comparaison qu'il devrait faire, dans le cas que nous venons d'indiquer.

Pour faire dresser par les Députations permanentes, dans la forme officielle, cette liste supplémentaire, il faudrait faire un changement à la loi électorale ; mais, en attendant, le Gouvernement serait invité, par le Sénat, à charger les Députations permanentes de faire officieusement ce travail.

Enfin, votre Commission a de nouveau examiné une question qui a déjà été soumise au Sénat en 1854 et en 1874 : celle de savoir si un sénateur peut rester en fonctions lorsqu'il continue à payer le cens pour lequel il était imposé au moment de son élection, mais que le minimum du cens, dans sa province, vient à s'élever au-dessus de ce chiffre.

Votre Commission est d'avis que cette question, complètement élucidée par de précédents rapports, doit être résolue affirmativement, comme elle l'a déjà été deux fois par le Sénat.

Comme conclusions aux considérations qui précèdent, votre Commission a l'honneur de vous proposer d'admettre, comme base, pour les vérifications de pouvoirs, les règles suivantes :

1. La liste des éligibles au Sénat, dressée par la Députation permanente, établit l'éligibilité, sauf la preuve contraire, devant le Sénat, lors de la vérification des pouvoirs d'un élu.

2. Cette liste entre en vigueur le 1^{er} mai.

3. Les conditions d'éligibilité exigées par la Constitution doivent exister au moment de l'élection. En conséquence, le Sénat, lors de la vérification des pouvoirs, tient compte de ce que l'élu aurait été inscrit sur la liste des éligibles, si la Députation permanente l'avait dressée à l'époque de l'élection.

4. Le cens payé pour l'année antérieure à la confection de la liste des éligibles, doit être au moins égal à celui du moins imposé des éligibles, soit de cette année antérieure, soit de l'année courante.

5. Est éligible, bien que n'étant pas inscrit sur la liste dressée par la Députation permanente, tout citoyen élu, possédant les conditions d'âge, de domicile et d'indigénat exigées par la Constitution, et payant un cens au moins égal à celui attribué par cette liste au dernier inscrit.

6. S'il est constaté, lors de la vérification des pouvoirs, que l'élu, inscrit ou non inscrit sur la liste, paie un cens inférieur à celui attribué par la Députation permanente au dernier inscrit, l'élu ne sera pas éligible, à moins qu'il ne prouve que ce cens du dernier inscrit doit aussi être réduit à une somme inférieure à

(8)

celle pour laquelle l'élu est inscrit. Dans ce cas, l'un et l'autre restent éligibles s'ils ne sont pas primés, sauf la preuve contraire, par des inscrits de la liste *supplémentaire* dressée par la Députation permanente.

7. Peut rester sénateur celui qui continue à payer le cens d'éligibilité pour lequel il était imposé au moment de son élection.

8. Pour faciliter au Sénat la vérification des pouvoirs des élus, la Députation permanente du Conseil provincial dresse chaque année, indépendamment de la liste complémentaire prescrite par l'article 194 du Code électoral, une liste supplémentaire des dix citoyens les plus imposés après le dernier inscrit, et possédant, indépendamment du cens, les autres conditions d'éligibilité au Sénat.

Jusqu'à ce que la confection de cette liste supplémentaire ait été prescrite par la loi, le Gouvernement sera invité à charger les Députations permanentes de la dresser et de la transmettre au Sénat.

Le Rapporteur,
B. DE WANDRE.

Le Président,
EDM. DE SELYS LONGCHAMPS.