
SÉNAT DE BELGIQUE.

SESSION DE 1892-1893.

COMMISSION DE REVISION DE LA CONSTITUTION.

Proposition de revision des articles 48, 53, 54, 56, 57 et 58.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

La question des modifications à apporter à l'organisation actuelle du Sénat ne semble pas avoir été étudiée jusqu'ici, en dehors du Parlement, comme un élément nécessaire du problème revisionniste.

Elle est pourtant tout aussi importante que celle du droit électoral, puisque, selon la solution qu'on lui donnera, elle lui servira de correctif ou d'aggravant.

Dès le début, le Gouvernement avait nettement posé les termes du problème. Le 30 mars 1891, M. Beernaert écrivait au président de la section centrale que la question de la réorganisation du Sénat était étroitement connexe à celle d'une large et démocratique extension du droit électoral, et il développait la même pensée en ouvrant, le 16 avril 1892, le solennel débat de la revision.

Il faut bien reconnaître que ces vues synthétiques et supérieures n'ont guère été comprises, et que l'esprit public, peu accessible aux vues d'ensemble, s'est attaché à ne voir dans la revision qu'une réforme électorale. Encore ne l'envisageait-il, le plus souvent, qu'au point de vue de l'intérêt immédiat de tel ou tel parti.

Cela avait le double inconvénient de méconnaître la haute portée de la mission dévolue aux Chambres et de retrécir le terrain des débats et celui des transactions nécessaires.

C'est au Parlement qu'il incombe de ramener et de maintenir la question à son véritable point de vue, celui des intérêts supérieurs et permanents du pays, celui où peuvent et doivent s'harmoniser les nécessités, en apparence seulement contradictoires, du progrès et de la conservation.

Nous avons le ferme espoir qu'il n'y faillira pas.

L'extension des bases électorales du pouvoir est depuis longtemps reconnue nécessaire, non comme une concession aux revendications démagogiques, mais comme une conséquence directe du développement

de nos institutions. L'accord s'est fait au sein des Chambres sur une formule de suffrage général, tempéré par le double et le triple vote accordé à certaines catégories d'électeurs. Le péril n'est pas d'accepter cette extension énorme du droit de suffrage, mais il serait de ne pas poser dans la Constitution même le point d'appui nécessaire pour permettre de résister à ses écarts.

Or, ce point d'appui ne peut plus aujourd'hui se trouver que dans le Sénat — et telle est à cet égard notre conviction et notre confiance, que cette garantie une fois constituée nous verrons sans alarme s'étendre progressivement le droit de suffrage jusqu'à des limites qui, sans elle, nous paraîtraient tout à fait inacceptables; par contre, cette garantie nous apparaît comme la condition *sine qua non* d'une large et prudente revision.

Deux objections principales se sont fait jour contre cette manière de comprendre la réorganisation du Sénat.

D'après les uns, toute modification à l'organisation actuelle qui ne tendrait pas à la démocratisation du Sénat, serait en opposition avec le courant d'idées qui a amené la revision et devrait être repoussée par cela même : en d'autres termes, le Sénat devrait être démocratisé comme la Chambre.

D'après les autres, la constitution d'un Sénat capable de résister, si peu que ce soit, aux entraînements de la Chambre, créerait d'insurmontables difficultés, et ils ont cherché à enfermer ses partisans dans ce dilemme : ou cette réorganisation amènera des conflits et alors elle est dangereuse, ou elle n'en amènera pas, et alors elle est inutile.

C'est là singulièrement méconnaître le genre d'action que le Sénat est appelé à exercer sur la marche des affaires publiques et prêter injustement aux partisans d'une réorganisation des vues révolutionnaires.

Dans tous les pays constitutionnellement organisés, ce n'est pas par une action directe, propre, indépendante, que la Chambre haute remplit son rôle modérateur : c'est par une réaction sur l'esprit public, sur les délibérations de l'autre Chambre, en examinant les mêmes objets, après un certain laps de temps écoulé, à un point de vue plus large, plus dégagé des considérations du moment que ne peut le faire la Chambre des Représentants.

Une maturité plus grande chez l'élu, une durée plus longue du mandat, partant une moindre dépendance de l'électeur, ont suffi jusqu'ici à amener ce résultat en Belgique.

Le but que nous poursuivons n'est autre que de maintenir la situation réciproque actuelle, et notamment la *relation* qui existe aujourd'hui entre les deux branches du pouvoir législatif.

Or, n'est-il pas évident que cette relation sera profondément modifiée, — si elle n'est pas maintenue par quelque disposition nouvelle, — le jour où le pouvoir électoral aura passé des mains de 135,000 censitaires privilégiés, aux mains de 1,200,000 électeurs, appartenant à des couches inférieures, moins instruites, moins indépendantes, partant plus impressionnables et plus mobiles.

Les théoriciens ne manquent pas d'enseigner, avec toutes les apparences de raison, que la seule réforme rationnelle pour atteindre le but serait une origine différente des pouvoirs ; on conçoit malaisément.

dit-on, le rôle de deux Chambres, appelées à se contrôler mutuellement, tout en puisant leur pouvoir aux mêmes sources, etc., etc.

Nous estimons que l'expérience est ici plus forte, plus utile et plus pratique que la théorie, et c'est dans notre propre histoire parlementaire, dans notre propre expérience que nous puisons la conviction que, moyennant une bonne organisation, le Sénat rendra dans l'avenir, comme il l'a fait dans le passé, ni plus, ni moins, les services qu'on attend de lui. Si son action devait, à un moment donné, être un peu plus modératrice, c'est que celle de la Chambre aurait été beaucoup plus avancée.

Nous acceptons donc loyalement, avec une extension considérable du droit de suffrage, l'identité d'origine des pouvoirs des deux Chambres, ne cherchant à corriger que par le mode d'élection ce que ces deux principes cumulés peuvent présenter de dangereux.

Parmi les différents principes applicables à l'élection du Sénat qui ont été examinés par la Commission des XXI, l'élection à deux degrés et la représentation proportionnelle ont rencontré l'un une très forte minorité, l'autre une très forte majorité. Le premier système a obtenu l'assentiment de la moitié des membres présents et le second a été admis par 11 voix contre 3 et 3 abstentions.

En ce qui concerne l'élection à deux degrés, la discussion a porté sur le système proposé par M. Finet. Inspiré par l'organisation électorale française, il consacre sur celle-ci plusieurs améliorations importantes, mais, de l'aveu même de son auteur, il peut être perfectionné en plusieurs points.

Voici l'économie générale du projet que nous avons l'honneur de vous soumettre.

Le corps électoral général exercerait ses pouvoirs, pour la nomination des sénateurs, par l'intermédiaire de délégués, au choix desquels seraient apportées des garanties de supériorité et d'indépendance, qui feraient véritablement de ce corps électoral secondaire l'élite du corps électoral général.

Grâce au principe de la pluralité des votes appliqué à l'élection des délégués, celle-ci participerait des avantages inhérents au régime consacré par l'article 47 de la Constitution.

Les graves objections que l'on fait au système français d'impliquer le mandat impératif et de trop peu garantir l'indépendance des délégués seraient écartées, puisque dans notre système les délégués seraient nommés en dehors du temps d'élection, pour un laps de temps égal à la durée du mandat sénatorial, embrassant par conséquent une élection normale et les élections partielles qui viendraient à se produire.

En second lieu, ils seraient assez nombreux pour éloigner toute crainte de pression, dont les garantiraient d'ailleurs des conditions assez importantes de maturité, d'indépendance de situation dont ils auraient à justifier.

Ces conditions sont de diverses natures. Elles portent sur la résidence, l'âge et la situation sociale, cette dernière se présumant soit par la propriété, soit par la capacité. Il ne peut appartenir qu'à la loi électorale de définir l'une et l'autre, mais dans notre pensée elles doivent être aussi élevées que possible, sans nuire au recrutement des délégués. Dans le cas

où le choix des électeurs se trouverait trop restreint, c'est la condition de résidence qui devrait être modifiée, et un élargissement de ce côté nous semblerait préférable à un abaissement des autres conditions.

Si, par exemple, la commune ne fournissait pas le nombre des électeurs sénatoriaux jugé nécessaire par le législateur, celui-ci devrait tout d'abord étendre le choix à un groupement de communes ou au canton.

A ces délégués, dont le nombre serait proportionnel à celui des électeurs primaires, seraient adjoints les sénateurs et représentants en fonction ainsi que les conseillers provinciaux. Leur nombre est actuellement de 863 ; dans la supposition que le corps électoral nouveau atteignît 1,200,000 électeurs, cela ferait pour l'ensemble du pays un corps électoral secondaire de près de 13,000 personnes constituant à coup sûr l'élite du premier.

Au point de vue de la permanence de ses pouvoirs, nous sommes d'avis que la dissolution prononcée en vertu de l'article 71 de la Constitution devra s'étendre au corps électoral secondaire comme au Sénat lui-même.

Le principe de la représentation proportionnelle n'a guère été combattu au sein de la Commission. Son but essentiel est d'arriver à une représentation plus adéquate des différentes fractions de l'opinion dans chaque circonscription électorale, d'amener une plus juste répartition des sièges et de ralentir par cela même l'ardeur des luttes politiques.

Si l'on peut discuter que ce soit là des avantages, appliqués à la généralité des élections, si l'on peut même être effrayé de l'introduction intégrale d'un régime nouveau qui n'a pas fait ses preuves, on ne peut guère méconnaître que cette réforme, limitée au recrutement du Sénat, présenterait d'incontestables avantages, avec un minimum d'inconvénients, et qu'elle atteindrait notamment ce but de mettre la haute assemblée plus en dehors des fluctuations et des violences passagères de l'opinion publique.

Nous sommes guidés, quant aux conditions d'éligibilité, par le désir de ne modifier la situation actuelle que dans la mesure strictement nécessaire pour assurer au Sénat un recrutement meilleur, au seul point de vue de la valeur, de l'expérience, de la supériorité sociale de ses membres.

Il nous paraît notamment que ni l'âge ni le cens d'éligibilité ne doivent être notablement modifiés et nous nous rallions au texte proposé par le Gouvernement.

Enfin il semble que l'expérience acquise dans l'exercice de certaines hautes fonctions puisse être utilement mise à profit dans l'ordre d'idées où nous nous plaçons et devenir un titre, indépendamment de toute condition de cens, à faire partie du Sénat.

Sauf un examen plus approfondi, nous proposons d'admettre à l'éligibilité, dans toute l'étendue du royaume, les personnes appartenant aux catégories énumérées par la Commission des XXI.

LE DUC D'URSEL,
BARON SURMONT DE VOLSBERGHE,
FERD. COOREMAN,
JULES LAMMENS,
BARON ORBAN DE XIVRY.

ART. 48.

(Texte proposé par le Gouvernement, le 31 décembre 1892.)

Les élections se font par telles divisions que la loi détermine.

ART. 53.

(Texte nouveau.)

Les membres du Sénat sont élus par les mêmes électeurs que les membres de la Chambre des Représentants.

L'élection se fait à deux degrés.

Le corps électoral du second degré est nommé pour huit ans, en dehors du temps d'élection, et il se compose de délégués nommés par les électeurs de chaque commune, conformément au mode consacré par l'article 47, dans la proportion de 1 par 100 électeurs généraux inscrits.

A ces délégués sont adjoints les sénateurs et représentants en fonction et les conseillers provinciaux.

Pour pouvoir être nommé délégué, il faut :

- 1° Être âgé de 35 ans au moins ;
- 2° Habiter un immeuble imposé sur un revenu cadastral, ou posséder un degré de capacité à déterminer par la loi électorale ;
- 3° Être électeur général dans la commune.

La loi pourra dispenser de cette dernière obligation en ce qui concerne la résidence dans la commune, si la proportion des éligibles en qualité de délégué n'atteint pas 5 p. c. du nombre des électeurs généraux.

La nomination de délégués suppléants sera organisée d'après les mêmes principes, par la loi électorale.

ART. 54.

(Texte proposé par le Gouvernement, le 31 décembre 1892.)

Le Sénat se compose d'un nombre de membres égal à la moitié au moins et aux deux tiers au plus, du nombre des députés de l'autre Chambre.

ART. 56.

(Texte nouveau.)

Pour être éligible au Sénat, il faut :

- 1° Être Belge, par la naissance, l'option ou la grande naturalisation ;
- 2° Être domicilié en Belgique ;

(6)

- 3° Être âgé d'au moins 40 ans ;
- 4° Jouir de tous ses droits civils et politiques ;
- 5° Posséder en Belgique des immeubles dont le revenu cadastral s'élève au moins à 15,000 francs.

Dans les provinces où la liste des éligibles n'atteint pas la proportion de 1 sur 6,000 habitants, elle est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6,000.

6° Sont éligibles dans tout le royaume, sans condition de cens, pourvu qu'ils remplissent les quatre premières conditions énumérées ci-dessus, les citoyens appartenant à l'une des catégories suivantes.

(Catégories adoptées par la Commission du Sénat)

ART. 57.

(Texte adopté par la Commission des XXI de la Chambre.)

Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité. Ils jouissent du libre parcours sur les chemins de fer de l'Etat dans les mêmes conditions que les membres de la Chambre des Représentants.

ART. 58.

(Texte proposé par le Gouvernement, le 31 décembre 1892.)

A l'âge de 18 ans, l'héritier présomptif du Roi et les autres princes belges de la famille royale sont de droit sénateurs. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans.