

---

# SÉNAT DE BELGIQUE.

---

## COMMISSION DE REVISION DE LA CONSTITUTION.

---

RÉUNION DU 2 AOUT 1893.

---

Revision des articles 53, 54, 56, 57 et 58  
de la Constitution <sup>(1)</sup>.

---

### DEUXIÈME RAPPORT

**fait, au nom de la Commission, par M. le Chevalier Descamps.**

---

Présents : MM. le Baron T'KINT DE ROODENBEKE, Président; DUPONT et le Baron BETHUNE, Vice-Présidents; LAMMENS, le Baron ORBAN DE XIVRY, le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, le Baron d'HUART, le Chevalier DESCAMPS, le Duc d'URSEL, le Vicomte VILAIN XIII, VAN PUT, LIMPENS, le Baron DE CONINCK DE MERCKEM, le Baron DE SELYS LONGCHAMPS, STEURS, le Comte GOBLET d'ALVIELLA, BRACONIER, DETHUIN, FINET, COOREMAN et CROCQ.

M. BEERNAERT, Ministre des finances, assiste à la séance.

MM. DE SMET DE NAEYER, MELOT et SCHOLLAERT, Rapporteurs de la Commission de revision de la Chambre des Représentants, assistent également à la séance.

MESSIEURS,

Les débats concernant la réorganisation du Sénat ont révélé, au sein du Parlement, de telles divergences de vues que seule une solution transactionnelle peut avoir raison de ces divergences.

Les propositions primitivement adoptées par la Commission des XXI du Sénat ont eu cet honneur d'être reprises à la Chambre des Représentants, dans leur teneur complète, par MM. le baron de Moreau, le

---

(1) Voir les numéros 83, 84, 85, 86, 92, 103 et 114, session de 1891-1892, 5, 6, 7, 10, 14, 16, 20, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 31 et 33, session extraordinaire de 1892, 38, 57, 64, 65, 66, 68, 69, 76, 100, 105, 106, 120, 121, 129, 130, 131, 132, session de 1892-1893, du Sénat; 19 et 261, session de 1890-1891, 86, 111, 194, 198, 201 et 203, session de 1891-1892; 13, 15, 22, 26, 27, 28, 42, 43 et 44, session extraordinaire de 1892; 114, 195, 208, 209, 212, 219, 221, 222, 223, 223, 226, 227, 228, 230, 233, 242, 243, 244, 249, 250, 252 et 267, session de 1892-1893, de la Chambre des Représentants.

baron de Pitteurs Hiégaerts et le comte Amédée Visart, et d'être soumises par eux aux délibérations de cette assemblée. Le vote sur le principe de l'élection à deux degrés, intervenu à ce sujet, n'a rallié que 39 voix contre 94 et 2 abstentions.

Un débat ultérieur, dans lequel les efforts d'un grand nombre de membres de la Chambre s'étaient concentrés sur la garantie de 35 ans d'âge pour l'électorat sénatorial, a réuni, en faveur de cette garantie, la majorité absolue, mais n'a pu obtenir les deux tiers des suffrages exigés par l'article 131 de la Constitution (84 voix contre 53 et 1 abstention).

C'est alors qu'une proposition transactionnelle, à laquelle ont collaboré plusieurs membres de la Chambre et du Sénat, a été déposée à la seconde Chambre par MM. le comte Amédée Visart et de Smet de Naeyer.

L'article 53 de cette proposition a été adopté par la Chambre des Représentants à la majorité de 106 voix contre 26. Il est ainsi conçu :

Le Sénat se compose :

*1° De membres élus, à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47; toutefois la loi peut exiger que les électeurs soient âgés de trente ans accomplis. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs.*

*2° De membres élus par les Conseils provinciaux, au nombre de deux par province ayant moins de 500,000 habitants, de trois par province ayant de 500,000 à un million d'habitants et de quatre par province ayant plus d'un million d'habitants.*

L'article 54 du même projet a été adopté à la majorité des 119 membres présents. Voici le texte de cet article :

*Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié du nombre des membres de la Chambre des Représentants.*

Sur l'article 56 (conditions d'éligibilité), l'accord n'a pu s'établir, et la Chambre, après plusieurs tentatives infructueuses, s'est finalement dessaisie de l'examen de cet article. Voici quelle était sur ce point la proposition de MM. le comte Amédée Visart et de Smet de Naeyer.

*Pour être éligible au Sénat, il faut :*

*1° Être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;*

*2° Jouir des droits civils et politiques ;*

*3° Être domicilié en Belgique ;*

*4° Être âgé au moins de 40 ans ;*

*5° Payer en Belgique au moins 1,500 francs d'impositions directes, patentes comprises ;*

*Ou être, soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique, dont le revenu cadastral s'élève au moins à 15,000 francs.*

*Dans les provinces où le nombre de ces éligibles n'atteint pas la proportion de 1 sur 5,000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion. Les citoyens portés sur la liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés.*

*Les sénateurs élus par les conseillers provinciaux sont dispensés de toute condition de cens ; ils ne peuvent appartenir au conseil provincial qui les*

*élit, ni avoir fait partie de cette assemblée pendant les deux années qui précèdent l'élection.*

Sur les articles 57 (gratuité du mandat) et 58 (membres de la Famille royale sénateurs de droit), la Chambre des Représentants a adopté les dispositions suivantes :

ART. 57. *Les Sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.*

*Ils jouissent du libre parcours dans les mêmes conditions que les membres de la Chambre des Représentants.*

— Adopté par 85 voix contre 11 et 17 abstentions.

ART. 58. *Les fils du Roi ou, à leur défaut, les princes belges de la branche de la Famille royale appelée à régner sont de droit sénateurs à l'âge de dix-huit ans. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de vingt-cinq ans.*

— Adopté par 101 voix contre 11.

La Commission du Sénat a été, de son côté, saisie de quatre propositions émanées de ses membres :

Celle de M. Achille Legrand;

Celle de M. Crocq ;

Celle de M. le duc d'Ursel,

Et celle de M. le baron de Coninck de Merckem, reprenant les dispositions adoptées par la Chambre des Représentants (art. 53, 54 et 58), conservant pour l'article 57, relatif à la gratuité du mandat, la disposition antérieurement admise par la Commission sénatoriale, et adoptant pour l'article 56 (éligibilité) la proposition soumise à la Chambre par MM. le Comte Amédée Visart et de Smet de Naeyer.

La proposition de M. Achille Legrand a été retirée au cours de la discussion, dans une pensée de conciliation.

La proposition de M. Crocq n'a pas été soumise au vote, l'auteur s'étant réservé de la produire en séance publique.

La proposition de M. le duc d'Ursel a été maintenue. Son mérite au point de vue conservateur n'a pas été méconnu. Mais on lui a reproché de ne pas présenter un caractère transactionnel. En effet, sous des formes variées, elle consacre l'élection à deux degrés pour tous les membres du Sénat. Il n'est pas dans les prévisions que cette proposition, même en la supposant agréée par le Sénat, puisse être adoptée par la Chambre des Représentants. Elle ne paraît donc pas présenter, au point de vue pratique, une solution aux difficultés que soulève l'organisation du Sénat.

Ce projet a été rejeté dans la Commission sénatoriale par 10 voix contre 3 et 1 abstention.

Le système qui a rallié le plus grand nombre d'adhérents et dont le caractère vraiment transactionnel ne peut être contesté est le système formulé d'une manière complète par l'honorable baron de Coninck de Merckem.

L'idée mère de ce projet, c'est, d'une part, la conservation du Sénat

dans sa composition actuelle, avec le maintien d'un cens élevé d'éligibilité, avec la nomination des sénateurs par le même corps électoral que la Chambre, sauf à permettre à la loi de fixer une plus grande maturité d'âge pour l'électorat; c'est, d'autre part, l'adjonction aux sièges sénatoriaux actuels d'un certain nombre de nouveaux sièges dont les titulaires seraient nommés par des corps constitués sans condition de cens.

D'après un Avant-projet développé par votre Rapporteur au sein des deux Commissions révisionnistes, ces corps auraient été :

Les grandes corporations juridiques (magistrature et barreau);

Les grandes corporations scientifiques (académies et universités);

Et les grandes corporations administratives (conseils provinciaux et conseils communaux).

Il a été jugé nécessaire, en vue d'aboutir à une solution, de ne conserver de cet ensemble que les seules corporations dont les membres ont un caractère essentiellement électif et dans cet ordre même d'écarter les Conseils communaux, qu'il importe de ne pas détourner de leur mission administrative et locale. C'est ainsi qu'on a été amené à confier aux seuls Conseils provinciaux la collation des sièges nouveaux.

Quant à la répartition de ces sièges, elle serait faite d'après la proportion suivante :

Deux sénateurs par province ayant moins de 500,000 habitants;

Trois sénateurs par province ayant de 500,000 à un million d'habitants;

Quatre sénateurs par province ayant plus d'un million d'habitants.

Les sénateurs élus par les Conseils provinciaux sont, dans ce projet, dispensés de tout cens d'éligibilité. La seule limite posée au choix des assemblées provinciales se trouve dans l'inéligibilité des membres du Conseil appelé à conférer le mandat sénatorial ainsi que des citoyens qui ont fait partie de cette assemblée pendant les deux années qui ont précédé l'élection.

Les *catégories d'éligibles sans condition de cens*, énumérées dans le premier projet de la Commission sénatoriale, ont donné lieu à de vives critiques à divers points de vue. Elles disparaissent dans le nouveau projet et sont remplacées par les *catégories d'élus sans condition de cens*.

Dans ces conditions, il sera pourvu à la collation des anciens sièges sénatoriaux de la même manière qu'antérieurement, sous la seule différence d'un abaissement modéré du cens d'éligibilité, d'une proportion moins restreinte du nombre des éligibles par rapport au chiffre de la population et d'une certaine maturité d'âge à imposer éventuellement par la loi aux électeurs sénatoriaux.

\*

\*

Le projet dont nous venons d'esquisser les principaux traits présente, comme nous l'avons remarqué, un caractère éminemment transactionnel.

L'élection du Sénat à deux degrés, la maturité d'âge pour l'électorat sénatorial, l'identité d'origine des deux assemblées, ont leurs partisans déterminés et ces diverses manières de voir peuvent invoquer des arguments considérables en leur faveur.

Le projet accorde d'importantes satisfactions à chacun de ces trois grands courants d'opinions.

Le système de l'élection a deux degrés est adopté pour tous les nouveaux sièges créés par la loi constitutionnelle. Et il est consacré sous sa forme la plus parfaite : l'élection par des corps constitués. Le vote « par intermédiaire » — il faut bien le reconnaître — a besoin d'être en quelque sorte « réacclimaté » en Belgique d'où il a disparu avec un régime dont il a contracté — injustement sans doute — l'impopularité. Rétabli aujourd'hui dans nos institutions et appelé à fonctionner dans les conditions les plus favorables, c'est-à-dire au moyen de l'intervention d'assemblées haut placées dans la hiérarchie des corps électifs, il ne peut manquer, ce semble, de produire de bons résultats. Et peut-être ces résultats constatés ne seront-ils pas sans influence sur le développement de nos institutions futures.

Le système de la maturité d'âge pour l'électorat sénatorial voit aussi ses exigences consacrées dans une mesure peut-être trop restreinte, mais qui n'est pas sans conserver une sérieuse valeur. Beaucoup de membres eussent préféré sans doute l'inscription dans la Constitution de la garantie de 35 ans d'âge, admise d'abord presque sans conteste. Mais ce serait méconnaître les faits que de considérer la garantie de 30 ans comme illusoire, surtout si l'on tient compte de la durée du mandat sénatorial et de la moyenne d'âge qui correspond à cette durée. En confiant à la loi le soin de fixer l'âge de l'électorat sénatorial entre 25 et 30 ans, en modérant à ce point une condition d'ailleurs égale pour tous et à laquelle tous parviennent par le cours de la nature, on prépare un terrain où toutes les intentions transactionnelles peuvent se rencontrer. Les membres du Parlement qui désirent aboutir à une solution ne peuvent oublier que de toutes les garanties celle de la maturité d'âge a été la plus fréquemment invoquée et a rallié le plus de sympathies.

Le système de l'identité d'origine des deux Chambres reçoit, à son tour, une satisfaction considérable, jugée trop grande peut-être par beaucoup de membres du Parlement, mais que la nécessité actuelle et une longue possession d'état peuvent expliquer. Pour les anciens sièges sénatoriaux, la relation entre le corps électoral de l'une et de l'autre Chambre est conservée, sauf le tempérament d'âge à déterminer par la loi.

Enfin — et ce n'est pas un des moindres mérites du système transactionnel dont nous parlons — la question complexe et délicate du cens d'éligibilité reçoit une solution de nature à satisfaire à la fois ceux qui considèrent un cens élevé d'éligibilité comme nécessaire à la conservation du caractère de la Haute Assemblée et ceux qui veulent cependant permettre, en une certaine mesure, à tous les citoyens d'aspirer au mandat sénatorial.

Tenant compte de ce fait capital — qu'il ne faut pas oublier — : la suppression complète de l'ancien cens d'électorat pour les élections sénatoriales comme pour les élections à la Chambre, — on conserve toute leur solidité aux cadres d'éligibilité pour les sénateurs élus par voie d'élection directe.

Tenant compte de la garantie spéciale qu'offrent, au point de vue de la sélection, des assemblées telles que les Conseils provinciaux, on facilite dans les conditions les plus libérales l'entrée dans la Haute Assemblée des sénateurs nommés par la voie de l'élection à deux degrés.

Si l'on observe, d'une part, que les mandants, dans l'élection directe des sénateurs payant le cens d'éligibilité, demeurent libres de faire prévaloir, dans une large mesure, leur programme, — d'autre part, que le choix fait par les Conseils provinciaux est affranchi de toute condition de cens, l'on conviendra qu'il y a là toutes garanties contre le danger de voir le futur Sénat s'isoler des vraies aspirations de la nation. Et cependant le recrutement du Sénat d'une manière conforme à la mission de cette Assemblée demeure suffisamment assuré, ici par le cens d'éligibilité, là par l'intervention des Conseils provinciaux.

\*  
\*\*

Sans méconnaître le mérite de cette combinaison comme solution transactionnelle, sans lui faire une opposition systématique, on lui a adressé certains reproches qu'il convient de rencontrer.

Et d'abord l'existence de deux catégories de sénateurs élus à des titres différents a paru singulière. Mais on oublie trop peut-être que la singularité constitutionnelle, en fait de Chambres Hautes, c'est l'identité absolue d'origine de leurs membres. « Il n'y a guère de Sénat, » nous fait observer justement l'honorable M. Melot, rapporteur à la Chambre des Représentants, « il n'y a guère de Sénat, chez les peuples étrangers, dont tous les membres tirent leur mandat d'une source identique. Le Sénat anglais, par exemple, un des types les plus purs de Chambre Haute, possède, à côté des pairs héréditaires, des membres électifs, les pairs d'Ecosse. La nouvelle catégorie de sénateurs belges tiendra, au fond, son mandat de la même source que l'ancienne, la source élective; les titres, de part et d'autre, seront également honorables. » Les raisons d'uniformité sont des raisons de surface qu'il faut se garder d'outrer. Lorsque les futurs sénateurs se rencontreront dans l'enceinte parlementaire, croit-on qu'ils s'attarderont à discuter leurs titres divers mais également honorables? Au lieu d'épiloguer sur ce point, ils se diront : « Occupons-nous patriotiquement des intérêts du pays que nous représentons avec une égale autorité. » C'est ce que se disent actuellement à la Chambre Haute tous les sénateurs, élus cependant, eux aussi, dans des conditions souvent bien différentes, les uns par de petits arrondissements, les autres par de vastes circonscriptions électorales.

On a demandé encore : Pourquoi l'intervention des Conseils provinciaux? L'honorable rapporteur à la Chambre des Représentants répond encore ici d'une manière qui semble péremptoire :

« Ces Conseils sont, après les assemblées législatives, les premières assemblées électives du pays, et l'on est en droit d'en attendre des choix particulièrement éclairés. En Hollande, tous les sénateurs sont élus par les Conseils provinciaux; beaucoup d'hommes d'État, appréciant les résultats obtenus, trouvent ce système excellent; il peut être utile de s'en rapprocher dans une certaine mesure et de participer à ses avantages sans avoir à redouter ses inconvénients. On trouve ainsi l'occasion de rendre hommage aux souvenirs historiques, affaiblis mais non éteints, qui se rattachent à nos anciennes provinces.

« Quant à la crainte de mêler la politique à la vie provinciale, elle

viendrait, ce semble, un peu tard. En fait, la nomination de quelques sénateurs par les Conseils provinciaux ne changera rien à la situation actuelle et à la division des partis sur le terrain provincial.

« L'adjonction des sénateurs élus par les Conseils provinciaux se justifie d'ailleurs, d'après les auteurs du projet, à des points de vue divers et importants. Elle fortifiera le Sénat en y faisant entrer des hommes qui, selon toutes les prévisions, feront honneur à la Chambre Haute. Il n'est pas douteux que nos Conseils provinciaux ne répondent à la confiance du législateur constituant par des choix dignes de la mission confiée aux nouveaux sénateurs. »

Autre considération capitale : « Cette intervention conservera au Sénat élu, même par les seuls électeurs de 30 ans, une autorité égale à celle de la Chambre : car les mandataires de tous les Conseils provinciaux du pays compenseront, et au delà, l'absence au scrutin sénatorial des couches électorales les moins expérimentées. »

Ajoutons encore, avec notre honorable collègue de la Chambre, que « la solution contenue dans le projet est loyale dans la distribution par province des sièges sénatoriaux, et ne peut troubler l'équilibre des partis tel qu'il résulte du jeu actuel de nos institutions. »

\*  
\* \*

On le voit : à côté de son mérite incontestable comme solution transactionnelle, le projet nouveau, considéré en lui-même, ne laisse pas de s'appuyer sur des raisons justificatives importantes qu'on peut ne pas apercevoir à première vue et lorsqu'on ne tient compte que de ce qui a existé jusqu'aujourd'hui, mais qu'une observation plus pénétrante dégage d'une manière frappante.

Si, après cela, l'on entend soutenir que ce projet n'est point parfait, qu'il prête par certains côtés le flanc à la critique, nous n'en disconvenons pas. Mais quelle est la proposition qui échappe à tout reproche ?

Ce qui est certain, c'est que la réforme proposée est éminemment conforme à ce sage procédé de réorganisation des pouvoirs, qui consiste à garder dans les institutions ce qui peut être conservé et à appuyer sur ce fond traditionnel les innovations que les temps peuvent réclamer.

Les solutions transactionnelles ne sont pas toujours les moins bonnes. Elles n'outrent rien et prémunissent les institutions contre les dangers auxquels peuvent les exposer des points de vue exclusifs.

La solution que nous proposons a ce caractère. Elle nous paraît conforme aux nécessités de la situation présente et aux exigences actuelles d'une bonne organisation de la Chambre Haute en Belgique. C'est pourquoi nous appelons sur elle, avec confiance, l'examen du Sénat.

Nous avons l'honneur de proposer de remplacer les articles 53, 54, 56, 57 et 58 du premier projet de la Commission par les dispositions suivantes :

ART. 53.

*Le Sénat se compose :*

*1° De membres élus, à raison de la population de chaque province, con-*

formément à l'article 47 ; toutefois la loi peut exiger que les électeurs soient âgés de trente ans accomplis. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs ;

2° De membres élus par les Conseils provinciaux, au nombre de deux par province ayant moins de 500,000 habitants, de trois par province ayant de 500,000 à un million d'habitants, et de quatre par province ayant plus d'un million d'habitants. — (Adopté par 10 voix contre 6 et 1 abstention.)

Il est entendu qu'en cas de dissolution du Sénat, les Sénateurs élus par les Conseils provinciaux sont soumis à réélection mais que les Conseils eux-mêmes ne doivent pas être dissous.

ART. 54.

*Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié du nombre des membres de la Chambre des Représentants.* — (Adopté par 11 voix contre 1 et 5 abstentions.)

ART. 56.

*Pour être éligible au Sénat, il faut :*

- 1° Être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;
- 2° Jouir des droits civils et politiques ;
- 3° Être domicilié en Belgique ;
- 4° Être âgé au moins de 40 ans ;
- 5° Payer en Belgique au moins 1,500 francs d'impositions directes, patentes comprises ;

*Ou être soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique, dont le revenu cadastral s'élève au moins à 15,000 francs.*

*Dans les provinces où le nombre de ces éligibles n'atteint pas la proportion de 1 sur 5,000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion. Les citoyens portés sur la liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés.*

*Les sénateurs élus par les Conseils provinciaux sont dispensés de toute condition de cens ; ils ne peuvent appartenir au Conseil provincial qui les élit ni avoir fait partie de cette assemblée pendant les deux années qui précèdent l'élection.* — (Adopté par 8 voix contre 3 et 6 abstentions.)

Cet article est conforme, en ce qui concerne le cens de 1,500 francs et la proportion de 1 éligible sur 5,000 habitants, à la disposition adoptée par la Commission dans son premier projet.

ART. 57.

*Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.*

La Commission a tenu à maintenir, conformément à sa décision antérieure, la gratuité du mandat sénatorial. Quant au parcours sur les

chemins de fer, elle ne considère pas ce point comme devant faire l'objet d'une disposition constitutionnelle. Elle admet cependant que la loi peut accorder aux Sénateurs soit le parcours gratuit entre le lieu de leur résidence et le siège du Parlement, soit même un parcours plus étendu, dans les limites de ce que peuvent commander les intérêts publics. Une telle mesure prise par la loi ne serait pas considérée comme constituant une indemnité dans le sens de l'article 57 de la Constitution. — Le texte, ainsi interprété, a été adopté à l'unanimité moins 2 abstentions.

ART. 58.

*Les fils du Roi ou, à leur défaut, les princes belges de la branche de la Famille royale appelée à régner sont de droit sénateurs à l'âge de 18 ans. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans. — (Adopté à l'unanimité.)*

*Le Rapporteur,*  
Chevalier DESCAMPS.

*Le Président,*  
Baron T'KINT DE ROODENBEKE.