

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 9 AVRIL 1908.

Rapport de la Commission de l'Intérieur, chargée d'examiner la Proposition de Loi sur la dissolution du Sénat.

(Voir le n^o 6, session de 1907-1908, du Sénat.)

Présents : MM. LÉGER, Président; le Baron G. DE VINCK, le Baron
d'HUART, ELBERS, P. VANDENPEEREBOOM, le Baron WHETTALL et
G. VERCRUYSE, Rapporteur.

MESSIEURS,

La Proposition de Loi déposée par MM. Hanrez et consorts a pour objet d'introduire dans notre législation électorale la règle que toute dissolution du Sénat entraînerait la dissolution des Conseils provinciaux. Le motif invoqué, c'est que les Conseils provinciaux sont appelés à élire un certain nombre de Sénateurs : il importe donc que le corps électoral consulté puisse exercer son influence sur l'ensemble des élections sénatoriales, soit d'une manière immédiate par l'élection des Sénateurs censitaires, soit aussi d'une manière médiatare par la composition des Conseils provinciaux appelés à concourir à la formation du Sénat renouvelé. Le courant de l'opinion publique agirait ainsi directement et sans entraves pour partie, — pour partie aussi son action se trouverait modérée, canalisée ; d'une part, il se manifesterait dans toute sa vigueur et son énergie ; d'autre part, il gagnerait en calme, en lumière, en sagesse. Mais tout atténuée qu'elle serait, sa direction se ferait encore sentir.

Au point de vue de la logique et si l'on se place exclusivement sur le terrain parlementaire, cette thèse présente à première vue un côté séduisant.

Mais en est-il de même si l'on envisage le fonctionnement des institutions provinciales ? Sans doute, les Conseils provinciaux se sont vu attribuer, par leur intervention dans les élections sénatoriales, un droit politique. Mais qui oserait soutenir que le caractère propre de ces assemblées en ait été radicalement modifié ? Ne sont-elles pas restées, par essence, ce que la Constitution les a faites, des corps administratifs ayant pour attribution

fondamentale et pour raison d'être de gérer tout ce qui est d'intérêt provincial.

Et voilà qu'une difficulté parlementaire surgit, un conflit d'ordre législatif se produit, le cours des affaires provinciales sera brusquement interrompu ; il est mis fin aux mandats des Conseillers provinciaux, aux mandats des membres des Députations permanentes, et l'on provoque des élections provinciales sur une question ou à raison d'une situation d'ordre général complètement étrangère à la sphère des intérêts provinciaux. L'attribution politique prime ; elle fait passer à l'arrière-plan les attributions essentielles des Conseils provinciaux et ce sera sous l'empire de préoccupations politiques que se fera le choix des mandataires provinciaux. Cette situation anormale pèsera sur la gestion des intérêts provinciaux pendant un terme de huit années. Qu'une nouvelle dissolution survienne dans l'entretemps, l'anomalie se prolongera encore. Que deviennent dans ces conditions le choix des Députations permanentes, la gestion des finances, le vote du budget, l'approbation du compte, tout ce qui, en matière de travaux publics, d'enseignement, etc., est d'intérêt provincial ? Il est indéniable que la vie des institutions provinciales se trouverait troublée et viciée par des questions qui ne touchent en rien à ce domaine.

Est-ce là ce que le législateur constituant a voulu ?

L'expression *élections à deux degrés* prête à équivoque. Elle est susceptible de deux sens : ou bien elle veut dire que le corps électoral nomme des délégués qui, à leur tour, forment des collèges ayant uniquement pour mission de procéder à l'élection des membres d'une assemblée ; ou bien elle signifie que ce sont des corps constitués, issus eux-mêmes de la nation par voie élective, qui sont appelés à désigner des mandataires. Dans cette dernière acception, l'appellation *élection à deux degrés* est impropre.

Or, si l'on examine les travaux préparatoires, l'on acquiert la conviction nette et arrêtée que c'est cette seconde acception qui, pour l'élection des Sénateurs provinciaux, répond à l'idée du législateur constituant.

Le texte de l'article 53 de la Constitution révisée n'est autre qu'un amendement de M. Am. Visart de Bocarmé, sauf une légère modification du 1^o, qui n'est pas ici en cause.

Il fit l'objet d'un rapport de l'honorable M. Melot qui en détermina la portée comme suit : « L'ensemble de ces dispositions ne répond pas entièrement au désir de ceux-là mêmes qui les ont adoptées ; il est le résultat d'une transaction entre les différents systèmes.

» Les partisans de l'élection à deux degrés y retrouvent leur idée favorite, dans sa forme la plus perfectionnée : vingt-six Sénateurs seront en effet choisis par des corps constitués : les Conseils provinciaux... Elle n'empêche donc pas ceux qui, par sentiment démocratique, veulent, pour le Sénat et pour la Chambre, l'identité d'origine électorale, d'obtenir une satisfaction sérieuse dans l'élection directe du plus grand nombre des Sénateurs...

» 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. » (*Doc. parl., Chambre, session 1892-1893*, p. 276.)

Ce n'était donc pas l'élection à deux degrés dans le sens strict qui était consacrée par l'amendement. M. Beernaert, Ministre des Finances, Chef du Cabinet, précisa mieux encore ce point dans la séance de la Chambre du 20 juillet 1893 : « Je ne puis comprendre, je l'avoue, disait-il, l'opposition » de principe que nous font, sous ce rapport, un certain nombre de » membres de l'extrême gauche, alors que l'on voit les deux degrés admis » dans des contrées où la démocratie est ombrageuse et où elle règne en » souveraine depuis longtemps. Le corps électoral qui choisit des délégués » exerce son droit, au lieu d'abdiquer; seulement il l'exerce dans des » conditions meilleures et plus sûres. Mais je ne veux pas revenir sur ce » point, et puisqu'il faut aboutir, j'abandonne le système de mes pré- » férences pour me contenter de la satisfaction partielle que me donne la » proposition de l'honorable M. A. Visart.

» A côté des Sénateurs élus directement par le corps électoral, comme » ils le sont à présent, il y aurait un certain nombre de Sénateurs élus à » deux degrés, et, dans les conditions que, ce système admis, tout le » monde s'accorde à trouver les meilleures, c'est-à-dire, par des électeurs » permanents, choisis non pas seulement à raison de ce mandat spécial, » mais en vue d'autres attributions importantes, et, par conséquent, en » suite de la confiance qu'ils inspirent au corps électoral. » (*Ann., Chambre*, p. 1953.)

La Chambre n'entendait donc pas instituer l'élection à deux degrés : mais elle voulait conférer l'électorat à des corps constitués, « à des » assemblées qui ne sont pas nommées spécialement pour élire des » Sénateurs, qui ont à s'occuper des intérêts généraux de la province, » suivant les expressions de M. Janssens. (*Ann., Chambre, session 1892-1893*, p. 1953.)

On alléguait, pour justifier ce système, l'exemple de la Hollande, celui des États-Unis, de la Suisse et de la France.

L'hypothèse d'une dissolution des Conseils provinciaux comme conséquence de la dissolution du Sénat, ne fut même formulée : on peut dire que le système de la Chambre l'excluait implicitement, mais nécessairement.

Cette conclusion ressort à toute évidence des travaux du Sénat. La question y fut soulevée et examinée.

Le deuxième rapport de l'honorable Baron Descamps s'en explique nettement : « Il est entendu que, 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. » (*Doc., Sénat. 1892-1893*, p. 127.)

Commentant ce passage de son rapport, l'honorable Baron Descamps disait, dans la séance du 11 août 1893 : « Dans quelles conditions ce » mode de suffrage donne-t-il les meilleurs résultats ? On est généralement » d'accord pour répondre : Lorsque l'électeur intermédiaire n'est pas » choisi uniquement comme intermédiaire, mais remplit en même temps

» d'autres fonctions importantes auxquelles se trouve annexée la
» fonction électorale.

» Lorsque, en effet, l'intermédiaire est un simple délégué chargé de
» nommer le député, il est facilement réduit au rôle d'agent de transmis-
» sion d'une volonté qui n'est pas la sienne.

» Lorsqu'il appartient, au contraire, à un corps constitué, il y a bien
» plus de chance qu'il demeure un organe éclairé d'appréciation indépen-
» dante. » (*Ann., Sénat*, p. 570.)

Une note discordante se fit cependant entendre. L'honorable M. Steurs ne partageait pas cet avis. Il estimait qu'il devait y avoir une corrélation nécessaire entre la dissolution du Sénat et celle des Conseils provinciaux. A son sens, c'était même un inconvénient du système proposé. « Il doit
» en être de même, disait-il, pour les Conseils provinciaux, et la dissolu-
» tion des Chambres amènera cette complication nécessaire de la dissolu-
» tion des Conseils provinciaux, parce que si l'on ne dissout point les
» Conseils provinciaux, le droit de dissoudre le Sénat devient en quelque
» sorte illusoire, ainsi que le faisait observer M. Lebeau en 1831. »
M. le Baron Descamps l'interrompit aussitôt : « Pas du tout ! Le contraire
» a été précisément décidé en Section. Il y a dans le rapport une note
» qui constate le fait ; » et M. Beernaert d'ajouter : « Vous voyez donc
» que c'est le contraire. » « Oh ! je le sais bien, poursuivit M. Steurs.
» La Commission a reculé devant la dissolution des Conseils provinciaux,
» mais c'est là une véritable contradiction. Je prêtais, moi, à la Commis-
» sion une solution rationnelle et je constate qu'il y a une contradiction.
» Si la composition des Conseils provinciaux n'a point changé, à quoi bon
» les obliger à voter, à élire à nouveau ! » (*Ann., Sénat*, p. 536.)

Cette connexion n'apparaissait pas à l'honorable M. Magis comme une nécessité. « En cas de dissolution des Chambres, on pourrait
» décider que le corps électoral devra également être dissous. Mais
» ce n'est nullement une nécessité.

» M. MONTEFIORE LEVI. — Non, sans doute.

» M. MAGIS. — Je pense que si l'on adopte définitivement le système
» proposé par la Chambre, qui accorde aux Conseils provinciaux le
» droit de nommer un certain nombre de Sénateurs, on ne dissoudra
» pas ces Conseils en cas de dissolution du Sénat... » (*Ann., Sénat*, p. 541.)

L'honorable M. Dupont déterminait avec plus de précision la portée réelle de la disposition, lorsque, après avoir défendu l'élection à deux degrés d'après le système du Duc d'Ursel, il passait à l'examen du système : « Si, maintenant, à côté de ce qu'est pour moi l'inconvénient le
» plus considérable de cette solution, nous passons aux détails, nous
» voyons que ce corps électoral ne pourra pas être dissous, tandis
» que dans le système de M. le Duc d'Ursel, l'appel pouvait être fait
» complètement au pays... On empêche un appel complet au pays par
» le renouvellement de tous les éléments qui concourent à l'élection,
» en cas de dissolution; ce qui peut créer de sérieuses difficultés. »
(*Ann., Sénat*, p. 550.)

Ce qui était un inconvénient pour M. Dupont constituait, pour l'honorable M. Finet, un avantage du système. Voici ses paroles :

« Je sais bien qu'on a dit vingt fois que, l'article 55 n'étant pas » soumis à revision, notre Sénat pourrait être dissous; mais c'est ce » que je trouve regrettable; et ce qu'il y a de bon dans l'élection » d'une partie du Sénat par les Conseils provinciaux, c'est qu'on ne » les dissoudra pas et que ces corps permanents pourront renommer les » mêmes Sénateurs. » (*Ann., Sénat*, p. 580.)

En présence de déclarations aussi unanimes, aussi formelles, tout doute devient impossible. Dans la pensée du législateur constituant, la dissolution du Sénat ne peut pas entraîner la dissolution des Conseils provinciaux. Le corps électoral appelé à élire les Sénateurs provinciaux, ce sont les Conseils provinciaux; ce sont donc ces assemblées que vise l'article 71 de la Constitution, lorsqu'il prescrit que « l'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours. »

Quel meilleur interprète de la Constitution pouvons-nous avoir que les Chambres mêmes qui l'ont votée?

Après avoir investi les Conseils provinciaux du droit de concourir à l'élection du Sénat, ces Chambres ont dû, avant leur dissolution, organiser l'exercice de ce droit. Elles le firent par la loi du 29 juin 1894, d'où est tiré le titre VIII (art. 224 et suiv.) du Code électoral : « En cas de dissolution ou de vacance, porte l'article 224, § 2, ils (les Conseils provinciaux) sont convoqués par arrêté royal endéans les quarante jours. »

Il est vrai que le législateur de 1894 a entendu donner au Sénat et aux Conseils provinciaux une origine élective commune. Il lui a paru que les Conseils provinciaux ne pouvaient plus être issus d'un corps électoral censitaire. Il fallut donc bien procéder à une dissolution des Conseils provinciaux pour les faire jaillir du suffrage universel tempéré par le vote plural. Mais là devait se borner l'influence que devait exercer sur leur existence le rôle politique que ces assemblées étaient désormais accessoirement appelées à jouer.

Et, en effet, l'on ne chercha pas à mettre en concordance la durée des mandats des Conseillers provinciaux avec celle des mandats des Sénateurs; l'une était de six ans, l'autre de huit ans. Plus tard, il est vrai, l'on porta à huit ans le terme pour lequel les Conseillers provinciaux sont élus; mais ce fut pour des raisons d'un ordre différent. L'on ne songea, ni à faire coïncider les élections provinciales avec les élections des Sénateurs, ni à substituer au renouvellement partiel des assemblées provinciales, leur renouvellement intégral et à les répartir en deux séries qui correspondraient toujours avec les séries de provinces désignées pour les élections sénatoriales.

Tout cela n'exclut-il pas toute intention de donner à l'élection des Sénateurs provinciaux le caractère d'une élection à deux degrés, qui supposerait un corps électoral primaire nommant ses délégués chargés de conférer les mandats définitifs? En réalité, il n'y a qu'un seul corps électoral : les Conseils provinciaux; on dissout une assemblée élue, on ne dissout pas le corps électoral lui-même.

Ordonner la dissolution des Conseils provinciaux en cas de dissolution du Sénat, serait donc aller à l'encontre de la Constitution.

Il s'ensuit que les considérations de fait ou d'opportunité, invoquées à l'appui de la Proposition de Loi, perdent toute valeur. Qu'il nous suffise de faire observer que parmi les Sénateurs provinciaux la proportion des élus du parti catholique et de ceux des partis opposants ne s'est pas sensiblement modifiée depuis la revision de la Constitution. Elle était alors de 15 à 11 ; elle est aujourd'hui de 16 à 11. En général, on la trouvait en rapport avec la réalité des choses. « En fait, est-il dit dans le rapport de l'honorable M. Melot à la Chambre, 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. Remarquons à ce sujet, que la solution contenue dans notre projet est loyale dans la distribution par provinces des sièges sénatoriaux et ne peut troubler l'équilibre des partis tel qu'il résulte du jeu actuel de nos institutions. » (*Doc., Chambre, 1892-1893, p. 277.*)

C'était aussi le sentiment de M. Janson qui se constitua le défenseur de cette répartition, dans les termes suivants : « Si la proposition est votée, les provinces libérales auront onze Sénateurs nommés par les Conseils provinciaux et les provinces cléricales en auront quinze. Mais est-ce que les provinces de Namur et de Luxembourg sont liées irrévocablement au cléralisme ? C'est dans ces provinces surtout que la lutte est engagée et, si le système proposé peut nous être défavorable aujourd'hui, il nous sera favorable demain, car la composition des Conseils provinciaux peut se modifier à bref délai, et il ne s'agit pas de n'envisager que la situation présente, mais d'envisager l'avenir, auquel je crois. Il est plus rationnel de prendre pour base la population ; mais les objections qui ont été présentées ne sont pas de nature à m'arrêter, car elles sont basées sur la situation actuelle, qui, je le répète, peut être modifiée. Si la proposition est votée, il y aura onze Sénateurs pour les provinces libérales : Je ne vois donc pas de mesure de parti dans la proposition... » (*Ann., Chambre, 1892-1893, p. 1963.*)

L'éventualité, qu'entrevoit M. Janson, est-elle donc devenue irréalisable ? Est-elle plus problématique aujourd'hui qu'en 1893 ? Le revirement de l'opinion publique si longtemps et toujours vainement attendu ne s'est pas produit. Mais s'est-il davantage manifesté dans l'élection des Sénateurs nommés par le suffrage direct ?

Quant à l'allégation que des préoccupations de parti auraient présidé à l'institution des Sénateurs provinciaux, elle est purement gratuite. Lorsqu'on lit les discussions qui ont eu lieu à la Chambre et au Sénat, l'on constate que l'origine de l'amendement Visart est toute différente. Le législateur constituant, ne trouvant pas de groupements suffisamment organisés pour en faire la base d'un système de représentation des intérêts, a cru découvrir quelque chose d'analogue dans les assemblées provinciales, dont on attendait des choix judicieux et éclairés ; elles représentent des centres de vie et d'intérêts distincts de la vie et des intérêts de la nation prise dans son ensemble : « Nos provinces, disait M. Beernaert au Sénat, ne sont pas de simples divisions géographiques. Ce sont de véritables individualismes et il est bon qu'ils soient représentés comme tels.

» Et si cette première infidélité à la loi du nombre doit en amener
» d'autres, nous aurons à nous applaudir d'avoir vu le législateur consti-
» tuant de 1893 constater qu'il y a dans la société non seulement des
» unités, mais aussi des intérêts et des forces. Il peut y avoir là, et je
» l'espère, un heureux précédent pour les progrès nouveaux que, sans doute,
» l'avenir nous réserve. (*Très bien! à droite.*) » (*Ann., Sénat, 1892-1893,*
p. 587.)

Des considérations que nous venons de développer, l'on doit conclure que la Proposition de Loi dont le Sénat est saisi, méconnaîtrait directement l'esprit de la Constitution, tel que le révèlent les discussions et les dispositions de la loi organique de l'élection des Sénateurs nommés par les Conseils provinciaux. La Commission estime, pour ces motifs, ne pas pouvoir se rallier au principe de la proposition, et, sans aborder l'examen des articles, elle vous en propose le rejet, à l'unanimité des membres présents, sauf une abstention.

Le Rapporteur,
G. VERCROYSE.

Le Président,
TH. LÉGER.