

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 9 DÉCEMBRE 1913

Rapport de la Commission spéciale chargée d'examiner la question du libre parcours des Sénateurs sur les chemins de fer.

Présents : MM. le baron DE FAVEREAU, Président ; le comte T'KINT DE ROODENBEKE, le comte GOBLET D'ALVIELLA, le baron D'HUART, LAFONTAINE, RAEPSAET, le baron ORBAN DE XIVRY, MAGNETTE, le vicomte DE JONGHE D'ARDOYE, le comte DE BAILLET-LATOUR, COPPIETERS, DELANNOY, RYCKMANS et CLAEYS BOUÛAERT, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Sénat a décidé, en comité secret, le 18 décembre 1912, qu'une Commission spéciale serait chargée d'examiner les questions relatives au libre parcours et que la discussion aurait lieu ultérieurement en séance publique.

Conformément à cette résolution, le Sénat, dans la séance du 24 décembre 1912, a composé cette Commission des membres du Bureau et des Questeurs, auxquels étaient adjoints MM. Claeys Bouûaert, Coppieters, Delannoy et Ryckmans.

La Commission spéciale s'est réunie le 22 janvier 1913.

La discussion s'est ouverte sur les propositions faites par l'honorable M. Coppieters : 1° en ordre principal, de donner aux Sénateurs le libre parcours général ; 2° subsidiairement, de donner aux Sénateurs la faculté d'ajouter de leurs deniers à l'abonnement partiel la somme nécessaire pour avoir l'abonnement général.

Après une longue délibération à laquelle ont pris part tous les membres présents, ces deux propositions ont été mises aux voix. La première a été rejetée par 6 voix contre 3, la seconde par 7 voix contre 2.

Un membre a été d'avis que si le libre parcours général n'est pas admis, les Sénateurs ne peuvent avoir le parcours gratuit que les jours de session.

Cette proposition a été combattue par tous les autres membres présents. M. Claeys Bouuaert a été choisi comme rapporteur.

Le vote de la Commission a été déterminé par les considérations suivantes :

La Chambre des Représentants et le Sénat n'ont pas suivi les mêmes règles pour déterminer l'octroi d'un libre parcours.

Lors de la discussion des articles 52 et suivants de la Constitution, soumis à revision, la Chambre des Représentants a réglé cette question par un *texte constitutionnel*, formel et définitif, qui ne peut être modifié que par une nouvelle revision de l'article 52.

Au contraire, le Sénat a été d'avis que cette matière pouvait mieux être réglée dans la suite par une loi ou par un acte gouvernemental et, partant, qu'il n'y avait pas lieu d'insérer dans la Constitution ce qui aurait pu être octroyé aux Sénateurs, réserve étant faite expressément pour un parcours limité par l'intérêt public.

L'accord a fini par s'établir sur ces bases entre les deux assemblées constituantes, ainsi qu'il résulte des travaux préliminaires et des divers votes émis.

* * *

Pour bien élucider ces questions, rien ne peut être plus décisif que de rappeler ce qui a été résolu réciproquement par la Chambre et le Sénat lors de la revision constitutionnelle.

La discussion fut ouverte sur l'article 52, en comité secret de la Chambre des Représentants, le 18 juillet 1893; en séance publique, le lendemain.

Le 19 juillet, l'honorable M. Schollaert, désigné comme rapporteur, donna lecture du passage suivant, relatif au libre parcours :

« La Chambre, dans son comité secret, a examiné les diverses propositions de l'article 52 dont elle était saisie »

» La majorité des membres a pensé, avec votre Commission, qu'il fallait inscrire dans le texte de l'article 52 les conditions de libre parcours sur les lignes de chemin de fer que l'on croirait devoir accorder aux Députés, et qu'il ne fallait pas laisser à la loi le soin de régler ce point. »

Le texte proposé par la Commission était le suivant :

« ART. 52, alinéa 2. — Il (le Représentant) a droit en outre au libre parcours sur toutes les lignes des chemins de fer de l'Etat et au parcours gratuit sur les lignes des chemins de fer concédés, du lieu de sa résidence à la ville où se tient la session. »

L'honorable M. Beernaert, Ministre des Finances et chef du Cabinet, exprima l'avis qu'il serait désirable de n'accorder le libre parcours qu'entre la capitale et le lieu de la résidence.

Le vote de l'article 52 eut lieu par division.

Le premier alinéa, indemnité parlementaire annuelle de 4,000 francs sans distinction de domicile, fut adopté à l'unanimité.

Le deuxième alinéa de la rédaction proposée par la Commission fut adopté par 80 voix contre 35, soit 23 voix de plus que la majorité requise des deux tiers.

L'ensemble de l'article 52 fut voté par 112 voix et 1 abstention.

* * *

Cet article vint en discussion au Sénat le 3 août 1893.

La Commission sénatoriale était d'avis que le libre parcours devait être réglé, non par la Constitution, mais par la loi.

Voici dans quels termes s'exprimait son rapporteur, l'honorable baron Descamps :

« Votre Commission ne considère pas la question du libre parcours »
 » comme devant faire l'objet d'une règle constitutionnelle. Le régime »
 » nouveau qu'il s'agit d'introduire pourrait faire regretter l'établissement »
 » d'une disposition définitive en cette matière. La Commission estime que »
 » ce point peut être sans inconvénient abandonné à la loi, qui demeurerait »
 » libre d'accorder aux membres de la Chambre 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 disposition peut être envisagée en quelque »
 » sorte comme d'ordre réglementaire et n'a nullement le caractère d'une »
 » indemnité supplémentaire.

» Dans ces conditions, l'article 52 serait formulé comme suit :

» Chaque membre de la Chambre des Représentants jouit d'une indemnité annuelle de 4,000 francs. »

L'honorable M. Beernaert, dans la même séance du 3 août 1893, proposa l'octroi d'un libre parcours aux Sénateurs et aux Députés entre le lieu de leur résidence et la capitale. Mais, ajoutait-il, la Chambre s'est prononcée à la majorité des deux tiers en faveur d'une complète liberté de parcours sur tout le réseau, et à l'article 57 elle a consacré le même avantage pour les membres du Sénat.

L'honorable baron Descamps fit observer qu'il fallait éviter un conflit entre la Chambre et le Sénat; que, si la Chambre n'adoptait pas la proposition de la Commission sénatoriale, il pourrait en résulter que l'ancien article 52 subsistât, et, partant, qu'il serait préférable d'aviser à établir une entente entre les deux assemblées.

L'honorable M. de Brouckere demanda le rejet de la disposition votée par la Chambre et formula le désir :

1° De voir renvoyer semblable question à la loi;

2° De ne pas consacrer l'extension considérable donnée au libre parcours, mais de restreindre celui-ci au trajet *entre la localité où se tient la session et celle habitée par le Député*.

Il déposa un ordre du jour en ce sens.

Plusieurs membres de la Haute Assemblée prirent la parole ; notamment, l'honorable M. Van Vreckem déclara qu'il y avait lieu d'accorder, suivant les conclusions de la Commission, un libre parcours gratuit aux membres du Sénat, les Sénateurs élus par les Conseils provinciaux pouvant n'avoir pas le cens d'éligibilité.

Le vote de l'article 52 eut également lieu par division.

L'alinéa 1^{er} relatif à l'indemnité de 4,000 francs fut admis à l'unanimité.

L'alinéa relatif au libre parcours fut rejeté par 59 voix contre 8 et 3 abstentions.

Au moment de procéder au vote sur l'ordre du jour de M. de Brouckere, celui-ci le retira parce que, d'après lui, il n'avait pas été soumis au vote au moment où il aurait dû l'être.

L'honorable baron Surmont de Volsberghe exprima le regret de ce retrait, le vote de l'ordre du jour devant trancher la question, mais fit observer qu'un assentiment unanime de l'assemblée, au sujet d'un libre parcours limité, défini par la Commission et l'honorable M. de Brouckere, suffisait pour qu'il n'y eût pas obstacle à l'octroi de ce libre parcours limité aux Sénateurs.

Le Président du Sénat fit alors la déclaration suivante : « L'opinion du Sénat est unanime. J'en prends acte. Il sera fait mention des paroles de l'honorable baron Surmont de Volsberghe au procès-verbal de la séance. Elles ont la même portée que l'ordre du jour de M. de Brouckere. »

Le Sénat, tout en rejetant l'alinéa 2 de l'article 52, qui accordait un *libre parcours général*, a donc été unanimement d'avis qu'un libre parcours limité pouvait être accordé aux Représentants et aux Sénateurs, du lieu de leur résidence à la capitale.

Il est de toute évidence que la même unanimité n'aurait pu se produire et aurait même été remplacée par une quasi-unanimité contraire s'il avait été question de réserver la possibilité d'un octroi de parcours général.

Avant le vote, l'honorable M. Beernaert avait insisté sur ce point, comme il l'avait fait à la Chambre, et s'était exprimé comme suit : « Je crois devoir déclarer que, à défaut de l'inscription dans la Constitution de la disposition proposée, j'estime que soit la loi, soit le Gouvernement pourront accorder le libre parcours *dans les conditions que justifie l'intérêt public*. » Ces paroles mises en regard du rapport de l'honorable baron Descamps et celles de l'honorable M. de Brouckere fixent de manière absolue dans quel sens a été faite, lors du vote de l'article 52, la réserve en ce qui concerne le libre parcours qui peut être octroyé aux membres du Sénat.

L'honorable M. Beernaert ajoutait à sa déclaration les paroles suivantes, qui répondaient d'avance à l'objection que d'aucuns ont cru pouvoir tirer de l'article 57 de la Constitution, qui n'accorde aux Sénateurs ni traitement ni indemnité :

« C'est par un scrupule excessif que l'on s'est arrêté, jusqu'à présent, devant le texte de l'article 57, car accorder le libre parcours *en vue d'un service public* ne constitue l'allocation ni d'un traitement ni d'une indemnité. Et ce serait plus évident encore si les Chambres étaient d'accord pour interpréter ainsi leur œuvre. »

Cette interprétation commune ressort de toute la suite de la discussion et des votes qui ont été émis au sujet de l'article 57, comme nous le verrons plus loin.

* * *

Revenons à l'article 52 amendé par le Sénat, le 3 août 1893, par le rejet de l'alinéa 2, relatif au libre parcours.

La discussion reprit à la Chambre des Représentants le 17 août 1893.

L'honorable M. Doucet proposa d'accorder à chaque membre une indemnité annuelle de 5,000 francs, sans qu'il fût question de libre parcours. Sa proposition fut rejetée par assis et levé.

En ce qui concernait le libre parcours, deux propositions seulement étaient en présence. Malgré le vote du Sénat, qui voulait laisser la solution à la loi ou au Gouvernement, la Chambre persista dans la volonté de régler la question par un *texte constitutionnel* auquel la loi n'aurait pu dans la suite apporter aucun changement.

La première proposition était celle qui avait été votée précédemment et qui avait été reprise par MM. Bergé et De Malander, accordant un libre parcours général. Elle fut rejetée faute de réunir les deux tiers des votes requis par l'article 131 de la Constitution.

70 membres répondirent oui, 56 non, 1 s'abstint.

Il ne restait plus que la proposition de l'honorable M. Snoy, ainsi conçue : « Il (le Représentant) a droit en outre au libre parcours sur les lignes des chemins de fer de l'Etat et au parcours gratuit sur les lignes des chemins de fer concédés, *du lieu de sa résidence à la ville où se tient la session.* »

Ce texte fut voté par 87 voix contre 32 et 4 abstentions.

Il a été inscrit définitivement dans l'article 52 par le vote de la Chambre sur l'ensemble de cet article, qui eut lieu à la même séance du 17 août 1893, à la majorité de 113 voix contre 2 et 6 abstentions, et par le vote du Sénat, qui, le 28 août 1893, ratifia cette décision à l'unanimité.

* * *

Il ressort de cet exposé qu'il ne peut y avoir le moindre doute sur l'accord qui s'est établi entre les deux assemblées constituantes au sujet du libre parcours.

Ce libre parcours ne peut être général pour les membres de la Chambre des Représentants, parce que le libre parcours général a été rejeté et par le Sénat et par la Chambre, de la manière la plus formelle et la plus définitive, et que la seule proposition admise a été celle d'un parcours limité du lieu de la résidence à la capitale. La Chambre a voulu voter sur un *texte constitutionnel* et le Sénat y a donné son adhésion.

Ce texte constitutionnel doit être respecté et ne peut donner lieu à extension et à modification que pour autant que les deux assemblées délibérantes se mettent d'accord lors d'une nouvelle révision de l'article 52.

Dans la situation actuelle, le libre parcours général ne peut être accordé aux Sénateurs.

Le Sénat l'a refusé aux membres de la Chambre. Quel serait donc le sentiment qu'il aurait de sa dignité si, au mépris de tout ce qui a été fait

et résolu lors de la discussion de la Constitution, il cherchait actuellement à l'octroyer aux Sénateurs, contre tout droit, toute légalité et toute convenance? Comment justifier le libre parcours général pour les seuls Sénateurs?

Ainsi que le disait, en 1900, l'honorable comte Goblet d'Alviella, l'on pourrait être disposé à voter l'octroi d'un parcours général si le Sénat n'avait imposé à la Chambre le parcours réduit. Il ajoutait : « Si le Sénat passait outre à cette considération, il se couvrirait de ridicule. »

Cette expression est aussi juste qu'énergique et elle dispense d'insister plus longuement sur ce point.

* * *

En 1904, la Chambre des Représentants crut pouvoir s'octroyer le libre parcours général lors de la discussion du Budget des Dotations.

Au comité secret du Sénat, divers membres insistèrent pour qu'on adoptât semblable mesure.

L'honorable comte de Smet de Naeyer, Ministre des Finances, déclara que le Gouvernement était tellement convaincu de l'inconstitutionnalité de la mesure prise par la Chambre que, dès la séance publique, il serait donné lecture d'un arrêté royal retirant le projet de loi contenant le Budget des Dotations. Ce qui eut lieu.

Un nouveau projet de loi fut présenté et la Chambre des Représentants revint sur sa décision en ne votant, pour ses membres, que le libre parcours limité, conformément au texte de l'article 52 de la Constitution.

* * *

Il nous reste à rappeler la discussion et le vote de l'article 57, qui stipule que les Sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

Cet article, soumis à revision, a été maintenu dans son texte primitif.

La Commission de la Chambre des Représentants avait proposé d'ajouter le paragraphe suivant :

« Ils (les Sénateurs) jouissent du libre parcours dans les mêmes conditions que les membres de la Chambre des Représentants. »

Cette proposition fut adoptée par la Chambre, le 27 juillet 1893, par 85 voix contre 41 et 17 abstentions.

Au Sénat, l'honorable M. Montefiore Levi proposa de maintenir le texte primitif, sauf pour les Sénateurs élus sans condition de cens.

Son amendement fut rejeté par assis et levé.

Avant le vote, l'honorable baron Descamps, rapporteur, fit la déclaration suivante : « Nous avons admis que la loi pourrait accorder le *parcours gratuit* entre le siège du Parlement et le lieu de résidence du Député, et même un libre parcours plus étendu encore dans les limites de l'utilité publique... »

Le Sénat, dont l'intention ne pouvait être douteuse, d'après tout ce qui avait été fait et déclaré lors de la discussion de l'article 52, rejeta l'alinéa 2 de l'article 57 soumis à ses délibérations, par 67 voix contre 4, et maintint le texte ancien de l'article 57 par un même nombre de voix. Il fut ainsi

décidé qu'il n'y avait pas lieu d'admettre la revision de l'article 57, réserve faite au sujet du droit laissé à la loi (ou à un acte du Gouvernement) d'octroyer aux Sénateurs un libre parcours limité, sous forme d'abonnement ou autrement.

* * *

La conclusion ressort bien clairement de ces rétroactes.

Pour le Sénat, la question était restée ouverte, mais dans les limites fixées par l'intérêt public, sans qu'il pût être question d'un libre parcours général et gratuit.

Pour la Chambre, la limite stricte et impérative est imposée par une règle constitutionnelle qui doit être respectée jusqu'à une revision éventuelle de l'article 52.

En présence de votes et de textes aussi formels, les arguments invoqués pour obtenir l'octroi d'un libre parcours général ne peuvent, quelle que soit leur valeur intrinsèque, être considérés que comme tout à fait secondaires.

La Commission spéciale a l'honneur de soumettre sa décision à la Haute Assemblée.

Le Rapporteur,
ALFRED CLAEYS BOUÛAERT.

Le Président,
DE FAVEREAU.