

EMILE DE LAVELEYE

LA REVISION

DE LA

CONSTITUTION BELGE

Tiré à part de *l'Indépendance belge*

BRUXELLES

IMPRIMERIE JULES VANDERAUWERA

16, RUE DES SABLES, 16

1892

Nous remplissons un pieux devoir en réunissant en brochure les articles qu'Émile de Laveleye a consacrés dans *l'Indépendance belge* à quelques-unes des questions qui se rattachent au problème de la revision constitutionnelle. Ces articles sont les derniers qui soient sortis de sa plume. Le premier est du 9 décembre 1891 ; le dernier, dicté à sa fille, alors qu'il était déjà gravement atteint, a paru le 5 janvier 1892, deux jours après sa mort.

L'illustre publiciste nous avait demandé de les tirer à part et de les distribuer aux membres du Parlement. C'est donc à un vœu de notre éminent collaborateur que nous nous conformons.

LA RÉDACTION DE *l'Indépendance belge*.

LA RÉVISION

DE LA CONSTITUTION BELGE

I

On va donc la reviser notre vénérable Constitution, dont nous étions si fiers, et non sans raison, car elle était la plus ancienne de l'Europe; elle avait été imitée par tous les jeunes Etats de notre continent : Italie, Roumanie, Serbie, Bulgarie et même, dans sa partie générale, par plus d'une république, notamment, l'an dernier, par celle du Brésil; enfin, elle nous avait apporté soixante années de liberté, d'ordre et de prospérité.

Elle n'était certes pas en tout point parfaite et, au risque de paraître irrévérencieux à l'égard de notre charte sacro-sainte, j'en avais critiqué sans ménagement certaines dispositions, notamment celle concernant le Sénat (voir mon écrit *le Sénat belge*, 1849); mais on ne pouvait, pour la reviser, choisir un moment plus inopportun que le temps actuel, où les Etats européens sont profondément troublés par les antagonismes de peuple à peuple, — triple alliance, d'une part, entente franco-russe, d'autre part, — et par les luttes d'intensité croissante entre patrons et ouvriers.

Si l'on ne considère que l'intérêt du parti libéral, le danger de provoquer actuellement

la revision de la Constitution est encore plus évident (1). Le parti catholique dispose dans les deux Chambres d'une majorité écrasante. Il doit croire qu'il est le meilleur gouvernement possible et que le triomphe de ses adversaires serait la perte du pays. On ne peut donc espérer qu'il fera la revision de façon à compromettre sa majorité et à donner aux libéraux la chance de reconquérir le pouvoir. Des individus se suicident. Un parti ne se suicide pas, du moins volontairement et les yeux ouverts sur le danger qui le menace.

Si l'on y ajoute les divisions inévitables au

(1) On m'a reproché, non sans aigreur, de ne pas avoir pris une part active dans nos luttes politiques. Des articles et des livres ne suffisent pas, m'a-t-on dit, il faut des actes. Le motif de mon abstention est bien simple : il n'y avait pas de place pour moi dans le parti qui est le mien. D'un côté, par ce que *la Réforme* appelle mes « audaces économiques », j'appartiens à l'extrême gauche du socialisme de la chaire et, d'un autre côté, je reste en deçà du programme du libéralisme même doctrinaire.

Quand la revision de la loi de 1842 était le premier article de la « plateforme » de toutes les associations libérales, j'y étais opposé non en principe, mais parce que des expériences faites sous mes yeux m'avaient convaincu que cette revision aboutirait à un lamentable échec.

Quand il s'est agi de la revision de la Constitution, je l'ai combattue de toute mon énergie, dans *la Gazette*, quoiqu'elle fut appuyée par tous les membres de la Chambre appartenant au parti libéral, même par M. Frère Orban, et par tous les journaux libéraux, sauf par *la Flandre libérale* qui a mené à ce sujet une campagne d'opposition, avec une abondance d'arguments et une prévoyance de l'avenir que j'oserais qualifier d'admirable. J'avais exprimé l'espoir que la revision « s'enliserait dans les sables aquifères des commissions », ce qui m'a valu force objurgations !

sein du parti libéral, il n'était pas difficile de prévoir que toute revision devait avoir pour résultat de fortifier encore le parti catholique, ce qui devient de plus en plus évident chaque jour.

Nous avons été amenés ainsi dans une situation qui n'offre que trois issues également fâcheuses :

1^o Repousser toute revision. Rien n'eût été plus facile au début, car il était généralement admis que les formalités préliminaires exigées par la Constitution rendaient la revision impossible. Aujourd'hui, quand les deux partis y ont adhéré et que le peuple y compte, le rejet ne serait pas exempt de périls et il ouvrirait une ère d'agitations que l'opinion publique ne tolérerait pas longtemps. Evidemment le parti au pouvoir n'acceptera pas la responsabilité d'une situation pareille. Il préférera de beaucoup reviser, fût-ce avec le concours des radicaux, et il revisera à son profit.

2^o L'habitation comme base du droit électoral. Ce système est bon en lui-même, mais il a le grave inconvénient de se prêter à des combinaisons qui assureraient une prépondérance absolue et inique au parti qui en aurait formulé les détails d'application. C'est pourquoi le parti libéral et le parti radical le rejettent avec une telle unanimité qu'on veut faire de ce rejet la « plateforme » des prochaines élections à Bruxelles.

3^o Le suffrage universel. Il offre d'incontestables avantages dans un pays qui y est bien préparé, comme la Suisse, par exemple. Mais il présente aussi de graves inconvénients, qui deviennent énormes, chez un peuple peu disposé au *self-government* et

prêt à abdiquer en faveur des hautes classes, clergé, noblesse, grands propriétaires, comme on l'a vu depuis la révolution brabançonne jusqu'à nos jours. (Voir mon livre qui vient de paraître : *le Gouvernement dans la démocratie*, tome II, liv. IX, ch. I.)

Je ne m'occuperai donc pas de l'électorat, parce que je ne vois, je l'avoue, comment sortir, sans dommage et pour le pays tout entier et pour le parti libéral, de l'impasse dans laquelle on nous a engagés.

Je ne pourrais que gémir, et des jérémiades, fussent elles aussi éloquentes que celles du prophète de Jérusalem, n'intéresseraient guère le lecteur.

Je traiterai seulement les autres questions soulevées à propos de la revision : la représentation des minorités, le referendum royal, la composition du Sénat et la vérification des pouvoirs.

La représentation des minorités.

Les raisons à faire valoir en faveur du principe de la représentation des minorités ont été si souvent et si bien exposées que je ne les reproduirai pas ici. (Voir à ce sujet la revue mensuelle, *La Représentation proportionnelle*, rue d'Edimbourg, 31.)

On l'a répété et prouvé à satiété, le régime actuellement en vigueur a fréquemment pour effet de faire nommer une majorité aux Chambres par la minorité des électeurs.

Il amène plus souvent encore ce résultat qu'une opinion très considérable, disposant d'un nombre de voix presque aussi grand que celui du parti adverse, cesse complètement de pouvoir se faire représenter dans certaines parties du pays.

Nulle part cette iniquité n'est aussi flagrante qu'en Belgique. Ainsi dans tout le pays flamand, le parti libéral n'a plus un seul représentant. A Gand, à Anvers, on a vu plus d'une fois l'élection décidée à quelques voix de majorité : 20 ou 30 voix portées à droite ou à gauche suffisaient pour faire nommer sept ou huit représentants et pour ôter toute action politique à un groupe de plus de 4,000 à 5,000 électeurs.

La section centrale a été unanime à reconnaître « que la prépondérance que tend de plus en plus à acquérir l'arrondissement de Bruxelles menace le pays d'un véritable danger. Il est inadmissible, ajoute-t-elle, qu'il puisse dépendre d'un seul collège électoral de déplacer au sein du Parlement, au hasard d'une élection, un nombre égal au quart du total des sièges. C'est la majorité parlementaire à la merci d'un seul groupe d'électeurs. »

La section centrale, sans arriver à une résolution finale, semblait incliner à adopter un système assez analogue à celui qui a donné des résultats satisfaisants en divers pays. On accorderait, dans tous les arrondissements qui nomment au moins six représentants, les tiers des mandats à la minorité dont les candidats auraient obtenu plus du tiers des suffrages.

Ce système, d'après la section centrale, concéderait le droit de représentation à *la* minorité et non *aux* minorités, et il échapperait ainsi à l'inconvénient mis en relief avec beaucoup de force par *l'Indépendance belge* (V. 21 juillet 1888), à savoir au fractionnement excessif des partis parlementaires, « aux neutralisations de forces, aux coalitions négatives » qui rendraient très difficile le maintien des ministères et l'œuvre gouvernementale. Le gouvernement actuel, par l'organe de M. le ministre des finances, depuis longtemps acquis au principe de la représentation des minorités, s'est aussi prononcé en sa faveur dans les termes suivants :

Le gouvernement estime qu'il conviendrait d'introduire à tous les degrés le système juste et bienfaisant de la représentation des minorités. Le régime actuel, qui confère tous les mandats

à la majorité si faible qu'elle soit et qui repose d'ailleurs sur des délimitations arbitraires et inégales, surexcite l'esprit de fraude, soulève des colères dangereuses pour la paix publique et aboutit à des résultats contraires à la nature même du régime représentatif ou tout au plus à des compensations d'injustices.

Nous n'indiquerons pas le mode nouveau que nous voudrions voir adopter. Ici encore on pourrait vouloir ne faire qu'une étape et s'en tenir, par exemple, à des bases analogues à celles en vigueur dans le royaume d'Italie.

Le système qui aurait les préférences du gouvernement serait donc celui appliqué d'abord en Angleterre (*three cornered constituences*), puis en Italie, en Espagne, au Brésil (sous l'empire), etc., et qui consiste à former des collèges ayant à élire plusieurs représentants, collèges dans lesquels les bulletins ne pourraient porter valablement qu'un nombre de noms inférieur à celui des nominations à faire, par exemple : deux noms sur trois, trois noms sur cinq, quatre noms sur sept. C'est ce qu'on appelle le « vote limité ».

Je ne m'arrêterai à examiner ni le système d'Hondt, préconisé par la Société de la représentation proportionnelle, ni le système de la section centrale, ni celui du gouvernement, tous trois d'ailleurs infiniment préférables à notre détestable régime actuel, — l'un des plus irrationnels de l'Europe entière. Je suis convaincu que si l'on n'arrive pas à proposer un mode d'élection très simple, et déjà généralement appliqué, on n'aboutira pas, pour les deux motifs que voici :

1° Des membres de la Chambre et des plus influents, ainsi M. Frère-Orban d'un côté, M. Woeste de l'autre, repoussent absolument toute représentation des minorités, parce

qu'elle aurait pour effet de rendre moins compacte, moins disciplinée, la majorité sur laquelle s'appuierait le ministère.

Soit dit en passant, je comprends cette opposition de la part de M. Woeste, qui peut aspirer à arriver, un jour, au pouvoir et qui, par conséquent, doit tenir à avoir une majorité obéissant à la baguette et prête à étouffer toute dissidence. Je ne la comprends pas pour un représentant de l'opinion libérale modérée; car la représentation des minorités est la seule chance qui lui reste de conserver quelques sièges au Parlement, si l'on arrive à une large extension du droit de suffrage soit par l'habitation, soit par le suffrage universel.

2^o On se trouvera en présence de tant de systèmes différents qu'on en fera une arme trop forte — ainsi qu'on le fait toujours — pour combattre le principe même, qui, au milieu de la confusion générale, sera, je le crains, abandonné ou noyé dans un océan d'amendements contradictoires. De guerre lasse, on maintiendra le régime actuel.

C'est pourquoi je voudrais proposer le collège uninominal, le plus simple de tous. Appliqué dans la plupart des pays libres, il assure, en partie au moins, les avantages de la représentation des minorités.

Le scrutin uninominal.

A défaut de la représentation proportionnelle, le scrutin uninominal donnerait au moins à la minorité une chance de se faire représenter, et traduirait ainsi plus fidèlement les opinions qui se partagent le corps électoral.

On ne verrait plus cette chose inique et monstrueuse : le parti libéral complètement privé de représentation dans tout le pays flamand.

Il parviendrait probablement à nommer trois membres de la Chambre à Anvers et à Gand, un ou deux à Bruges, un à Ypres, et peut-être à Courtrai.

Ce système échappe au reproche que l'on adresse à la représentation proportionnelle ; il n'émietterait nullement la majorité, car sauf dans quelques collèges, — et encore ? — les deux grands partis en présence arriveraient seuls à la Chambre.

La représentation de la minorité préconisée par le rapporteur de la section centrale est très arbitraire. Si ce système est juste, pourquoi le limitez-vous aux collèges qui nomment au moins six représentants ?

Le scrutin de liste, tel qu'il est appliqué en Belgique, donnant à certains collèges — Ostende et Arlon, par exemple — un seul représentant, et seize et bientôt dix-sept ou dix-huit à Bruxelles, est le plus irrationnel et le plus détestable qu'on puisse imaginer.

Ses inconvénients sont si grands que si l'habitude ne les dissimulait pas, le pays ne les tolérerait pas un seul jour.

Et d'abord, en pratique, dans tous les grands collèges, il remet le choix aux comités électoraux, qui sont guidés par les passions de parti ou de secte, plutôt que par les intérêts du pays. Les électeurs indépendants sont annihilés. S'ils n'obéissent pas au mot d'ordre du comité électoral, leur vote est perdu. Dès lors ils s'abstiennent, et ainsi ceux qui seraient les plus capables d'émettre un suffrage réfléchi restent chez eux.

Mais le plus grand mal est celui-ci. Quand, comme en Belgique, deux partis de force presque égale se trouvent en présence, un troisième parti, fût-il très peu nombreux, peut imposer ses vues, si l'appoint de ses suffrages est nécessaire pour triompher.

C'est ce que nous avons déjà vu à Bruxelles et à Gand et ce qui aura lieu surtout aux prochaines élections.

Les radicaux diront aux libéraux : Vous accepterez notre programme ou nous nous abstenons, c'est-à-dire, au fond, nous rendrons votre échec certain. C'est ce que l'on a très bien appelé la politique du couteau sur la gorge : la bourse ou la vie.

Si le parti modéré résiste, il succombe. S'il cède aux exigences des radicaux, il risque encore d'être vaincu, parce que les libé-

raux conservateurs l'abandonneront. Si néanmoins il l'emporte, le sens de l'élection est complètement faussé, car c'est une petite minorité qui a imposé ses vues au corps électoral. On ne peut échapper à des coalitions qui révoltent la conscience publique, et c'est toujours le parti extrême qui dicte ses volontés.

Pour le parti catholique le mal est moins apparent, parce qu'il est mieux discipliné et qu'il obéit à un mot d'ordre, mais néanmoins quelle opposition de vues aussi chez les Indépendants! Nous verrons bientôt porter sur la même liste les partisans et les adversaires du suffrage universel et du service personnel. Le rapporteur de la section centrale écarte le scrutin uninominal d'un mot dédaigneux : « ce serait faire prédominer les intérêts de clocher ».

Ce mot, emprunté à Gambetta qui s'inspirait des souvenirs de la Révolution française, étonne dans la bouche d'un conservateur qui en appelle si souvent à l'histoire de notre pays.

Qu'est-ce que « l'intérêt de clocher »? C'est l'intérêt des communes et celui des campagnes, c'est-à-dire l'intérêt local.

Mais c'est précisément pour défendre et représenter cet intérêt qu'est né le système « représentatif » comme le nom même l'indique. Les Etats-Généraux et les Parlements, dans le monde entier, sont nés et se sont développés à cette seule fin, à tel point, que dans les pays les plus libres, en Suisse et dans les Pays-Bas, les députés ne pouvaient voter que *ad referendum*, c'est-à-dire sauf à en « référer » à leurs commettants locaux.

D'ailleurs ce sont les intérêts locaux que les

électeurs comprennent le mieux et auxquels ils s'intéressent le plus, parce qu'ils les touchent de plus près.

Le rapporteur de la section centrale veut sans doute aussi, comme Gambetta, que dans les élections ce soient « les idées générales qui dominent ». Mais, quelle que soit la division des circonscriptions électorales, n'est-il pas certain que tout mouvement d'opinion réel et profond s'emparera des électeurs et dictera leurs votes ?

Ainsi, qu'on introduise en Belgique le scrutin uninominal, et l'on verra, comme maintenant, en présence nos trois partis : catholiques, libéraux et radicaux. Seulement chacun pourra avoir ses candidats et on ne verra plus ces déplorables coalitions qui démoralisent aujourd'hui le corps électoral. On arrivera plus souvent à des ballottages, comme en France maintenant, et alors chacun sera libre de voter pour l'un des deux candidats en présence au gré de ses préférences.

Qu'on veuille bien remarquer d'ailleurs que la plupart des pays ont adopté le scrutin uninominal, et plusieurs après avoir eu le scrutin de liste. Il est notamment en vigueur en Prusse, dans l'Empire germanique, aux Etats-Unis, en France et, sauf certaines exceptions, en Angleterre.

En France les deux systèmes ont été appliqués tour à tour. En 1793 l'uninominal ; — en 1795, la liste ; — en 1814, l'uninominal ; — en 1817, la liste ; — en 1820, l'uninominal ; — en 1848, la liste par département ; — en 1852, l'uninominal ; — en 1871, la liste ; — en 1875, l'uninominal.

Le scrutin de liste donnait des résultats si fâcheux qu'il a été abandonné, malgré l'appui que lui prêtait l'autorité de Gambetta.

L'Italie, la Suisse et la Belgique ont conservé ce système de votation, mais ses inconvénients deviennent de plus en plus évidents.

Quant à l'élection des sénateurs, il suffirait de réunir deux collèges électoraux. Mieux vaut d'ailleurs recourir à un tout autre mode de recrutement pour le Sénat, comme je le montrerai dans un autre article.

Mais, dira-t-on, la majorité ne consentira pas à l'adoption d'un régime électoral plus favorable au parti libéral que celui qui existe aujourd'hui.

Et d'abord, n'oublions pas que la majorité de la section centrale et le gouvernement se sont déclarés favorables à la représentation de la minorité. Si donc les représentants libéraux votaient tous dans le même sens, ce principe l'emporterait.

En outre, il n'est pas dans l'intérêt du pays, ni même dans celui du parti catholique en tant qu'il est conservateur et patriote plutôt qu'ultramontain, de faire disparaître entièrement le parti libéral modéré. Ce grand parti a joué dans l'histoire de notre pays depuis 1830 un rôle considérable et glorieux. Que d'hommes éminents il peut revendiquer dans le Parlement, en politique, dans le domaine de la science et des lettres ! Sa suppression — inévitable sans la représentation de la minorité — laisserait une lacune dont les catholiques n'auraient pas lieu de se féliciter.

Ils se trouveraient alors en face du parti socialiste, grossi de tous les désespérés du libéralisme et du « progressisme » :

Or, l'histoire nous l'apprend quand un mouvement n'est appuyé que par le peuple des villes ou des campagnes, il est comprimé par les pouvoirs établis, mais quand une partie de la bourgeoisie est poussée à bout par une compression trop violente ou par une opposition persistante à ses vœux légitimes, les insurrections se changent en révolutions et emportent les institutions qui semblaient le plus solidement assises.

Il n'y a pas à se faire d'illusion : le suffrage universel ou « l'habitation » telle qu'on la propose, ôterait au libéralisme modéré toute chance d'être sérieusement représenté. Presque tous les sièges seraient partagés entre les catholiques et les socialistes, et alors tout ce que le libéralisme compte d'adhérents jeunes, ardents, avides d'exercer leur part d'influence, réduits au désespoir, iraient grossir les rangs du parti extrême, ainsi qu'on le voit en Russie maintenant.

La représentation des minorités, et à défaut de celle-ci le scrutin uninominal, est donc pour la Belgique une mesure de salut qui s'impose.

IV

Le referendum royal.

Ce *referendum* est chose nouvelle; elle mérite donc d'être examinée et discutée avec toute l'attention que réclame l'importance du sujet.

Voici en quels termes cette innovation a été présentée à la section centrale par le gouvernement :

« Il n'est pas question d'altérer le régime parlementaire tel qu'il fonctionne en Belgique, et la législation directe par le corps électoral sera sans doute toujours une utopie.

» Mais ce serait améliorer et rajeunir notre système gouvernemental que de permettre au Roi, sous le contre-seing ministériel, de se mettre directement en rapport avec les électeurs, non en leur attribuant un droit de décision ou de *veto*, mais pour demander leur avis.

» Le pouvoir législatif appartient collectivement aux deux Chambres et au Roi, et à ce dernier seul appartient le pouvoir exécutif.

» En cas de conflit ou de divergence de vues entre le Roi et le Parlement, c'est à la Nation de le trancher, elle de qui émanent tous les pouvoirs, et dans ce but le Roi est armé

du droit de dissoudre les Chambres soit simultanément, soit séparément.

» C'est un droit du même ordre et à certains degrés moins étendu que le gouvernement voudrait voir attribuer au Roi.

» Le Roi et ses ministres hésitent à présenter un projet de loi. Il s'agit d'une question importante. L'opinion publique et la législature sont divisées. Quel inconvénient y aurait-il à une consultation du corps électoral ? Le Parlement, tout en trouvant dans les opinions émises un guide et une indication, n'en conserverait pas moins sa liberté de discussion et de décision.

» S'agit-il, au contraire, d'une loi votée, et votée contrairement à l'avis du cabinet, le Roi, au lieu de changer de ministère ou de dissoudre les Chambres, pourra, s'il le juge bon, consulter le pays avant de recourir à l'un de ces deux partis extrêmes.

» Dans l'un comme dans l'autre cas, ne serait-ce pas se rapprocher de la vérité du régime représentatif au lieu de s'en éloigner ? Si l'on ne peut attendre des électeurs la même expérience et la même sagesse que de ceux qu'ils ont élus pour les représenter, ne sont-ils pas tort en état d'émettre leur avis sur une question simple, nettement posée et susceptible de se résoudre en un oui ou un non ? Et semblable appel au corps électoral ne permettrait-il pas de mieux connaître son opinion qu'une dissolution suivie d'élections qui soulèvent nécessairement la question de parti sous toutes ses formes et avec ses éléments complexes ?

» M. le ministre des finances insiste sur la différence essentielle qu'il y aurait entre l'in-

novation projetée et le droit de décider, que le *referendum*, tel qu'il est pratiqué en Suisse, confère au corps électoral.

« Il estime que ce serait tout à la fois une institution démocratique et conservatrice, qui renforcerait le pouvoir royal, tout en permettant à l'opinion de la nation de s'exprimer clairement lorsqu'il paraîtrait nécessaire de s'en enquérir. »

Le *referendum* royal diffère, en effet, du *referendum* tel qu'il est pratiqué en Suisse, car en Belgique l'appel au corps électoral émanerait toujours du pouvoir exécutif, tandis qu'en Suisse il se fait en vertu ou de la loi ou de l'initiative populaire.

Le *referendum* s'exerce dans les cantons et dans la Confédération sous trois formes différentes :

1° Le *referendum* financier, en raison duquel toute dépense importante doit être ratifiée par le peuple. Il n'existe que dans le Valais.

2° Le *referendum* facultatif, en raison duquel l'appel au peuple n'a lieu que sur la demande d'un certain nombre d'électeurs. Il est en vigueur d'abord dans la Confédération, puis dans les cantons de Lucerne, de Zug, de Bâle-ville, de Saint-Gall, du Tessin, de Vaud, de Neuchâtel et de Genève.

3° Le *referendum* obligatoire, en raison duquel toutes les lois et tous les règlements d'intérêt général doivent être soumis au vote populaire. Il se pratique dans les cantons de Zurich, de Berne, de Schwyz, de Soleure, de Bâle-campagne, de Schaffhouse, des Grisons, d'Argovie et de Thurgovie.

Uri, Glaris, Obwalden, Unterwalden et les

deux demi-cantons d'Appenzèle ont la *Lands-gemeinde*, c'est-à-dire que le peuple tout entier réuni nomme tous les fonctionnaires et vote toutes les lois. C'est le gouvernement direct.

Les membres de la section centrale, n'ayant pas eu l'occasion d'étudier l'innovation que le gouvernement leur soumettait, n'y ont pas fait un accueil très empressé, à en juger d'après le Rapport qui résume les opinions émises.

Et d'abord, un membre combat la consultation directe accordée au Roi avec la plus grande vivacité.

C'est, dit-il, la suppression du régime parlementaire, et un amoindrissement pour le pouvoir royal. Ce serait un funeste présent fait à la royauté. Le Roi a déjà maintenant le moyen de consulter le corps électoral, puisqu'il a le *veto* et le droit de dissoudre les Chambres et d'en appeler ainsi au pays.

Deux écoles sont en présence : l'école libérale et l'école radicale. La première s'en tient au régime représentatif et parlementaire, la seconde incline de plus en plus vers la législation directe.

Les libéraux ne pensent pas que dans l'état actuel des lumières répandues au sein de la société, la législation directe puisse être favorable au progrès. Ils estiment que le régime représentatif et parlementaire est comme « la ligue de l'intelligence contre la supériorité numérique des masses insuffisamment instruites et, par conséquent, trop faciles à égarer. »

Un membre répond qu'il a plus de confiance dans le jugement du peuple, et il le croit très apte à se prononcer sur les questions qui lui

seraient soumises, en répondant par oui ou par non.

Un autre membre défend le *referendum* royal en très bons termes. S'il s'agissait d'introduire le régime plébiscitaire, certes il n'en voudrait pas, mais ce que l'on propose, c'est d'accorder au Roi, en certaines circonstances très exceptionnelles, le droit de consulter le corps électoral.

Cette consultation, en tout cas, très peu fréquente, n'amoindrirait nullement l'activité et l'autorité du Parlement. C'est tout au plus un moyen d'amener plus de réflexion et de prudence dans la gestion des affaires publiques.

Sans doute, le Roi peut actuellement renvoyer ses ministres, faire usage du *velo* et dissoudre les Chambres. Mais ce sont là des mesures extrêmes qui produiraient dans le pays une agitation dangereuse et, par conséquent, le Roi n'y a jamais recours.

La consultation populaire est un moyen moins violent, et ce sera un avertissement pour l'Exécutif comme pour le Législatif.

« Le droit de consulter le pays, tout en ménageant les personnes et les situations, peut constituer un frein salutaire et le plus souvent efficace. Il est même vraisemblable que la seule existence de ce droit imposera à ceux qui détiendront le pouvoir assez de prudence pour que le Roi puisse se dispenser de l'exercer. »

Je prie qu'on note bien cette considération.

Le droit de consulter à côté du droit de dissoudre respecte et maintient tous les mandats. « Comment les représentants légaux du pays pourraient-ils considérer comme une

violence morale, dont ils auraient lieu de se plaindre, l'expression de la volonté de ceux-là même qu'ils représentent ? »

Un autre membre admet qu'il faut fortifier la position du Roi « vis-à-vis de la puissance populaire ravivée et étendue »; mais il veut en trouver le moyen dans un Sénat, dont l'autorité serait étendue et accrue.

Plusieurs membres peu favorables, semble-t-il, au *referendum* royal, l'accepteraient cependant, s'il était la condition de la revision de la Constitution qui ne peut plus être évitée.

Finalement, la section centrale décide que, n'étant saisie d'aucun texte précis, elle n'émettra pas de vote, mais ses membres se mettent d'accord pour résumer l'état de la question dans les termes suivants :

« Plusieurs membres estiment que la proposition du gouvernement ne peut pas être accueillie parce qu'elle est en contradiction directe avec les principes qui constituent l'essence même du régime représentatif et parlementaire.

» Deux membres expriment l'opinion que telle n'est pas la portée du droit de consultation demandé par le gouvernement et que, si celui-ci avait de ce droit la condition de son adhésion à la revision, il y a lieu de le lui accorder.

» Mais avec d'autres membres ils pensent que, dans l'ordre d'idées où se place le gouvernement, le résultat que celui-ci attend de l'attribution nouvelle à conférer au Roi pourrait être obtenu avec moins de danger et plus de sûreté par d'autres moyens plus conformes à notre droit public, notamment en fortifiant l'action du Sénat. »

Nous discuterons ces différentes opinions dans un prochain article.

Cette innovation m'a fait d'abord hésiter, je l'avoue; mais, après y avoir mûrement réfléchi, je suis arrivé à conclure que ses avantages sont grands et certains, ses inconvénients légers et incertains.

Comme on l'a dit, c'est une mesure à la fois démocratique et conservatrice.

Que le *referendum* royal, tout différent qu'il est du *referendum* suisse, soit néanmoins une mesure démocratique, qui le contestera? Tout appel direct aux électeurs l'est évidemment.

C'est une manifestation nouvelle de ce puissant mouvement démocratique, qui, ayant ses origines dans le christianisme primitif, entraîne aujourd'hui tous les peuples et qui est si persistant et si général, que Tocqueville y voit une loi providentielle.

Je ne suis pas, quant à moi, prêt à réclamer le *referendum* populaire en Belgique, pour la même raison qui m'y fait repousser le suffrage universel. Nos populations n'ont pas, comme celles de la Suisse, l'habitude du *self government* et une instruction forte et universellement répandue, grâce à

l'enseignement obligatoire strictement imposé.

Mais je ne puis me dissimuler qu'un fort courant nous emporte de ce côté.

En Amérique on arrive aux résultats du *referendum* par les fréquentes revisions des constitutions d'Etat soumises au vote du peuple et, dans un intéressant article des *Annals of the American Academy* (nov. 1891), M. Ellis Oberhaltzer soutient que cette forme de gouvernement populaire a été en usage dans la Nouvelle-Angleterre depuis la Révolution. (Voir aussi sur le même sujet un travail de M. Coolidge dans la *English Historical Review*, oct. 1891.)

En Angleterre, la question est à peine discutée depuis deux ans, et déjà dans les Revues les plus importantes des articles ont paru pour faire ressortir les avantages du *referendum*; il compte de nombreux partisans dans tous les partis : ainsi dans le parti tory, M. Balfour, le nouveau *leader* de la Chambre des communes et l'un des jeunes hommes d'Etat les plus distingués de son pays; dans le parti radical, M. Stead, l'ancien rédacteur en chef de la *Pall Mall Gazette*, aujourd'hui le directeur de la *Review of Reviews*, l'un des plus étonnans succès de vente qu'on ait vus.

Au sein de la Chambre française, le baron de Mackau et un groupe de députés conservateurs ont présenté, le 27 mars 1890, un projet de loi établissant le *referendum* en fait de dépenses municipales. En Belgique, dans un certain nombre de communes, à Laeken notamment, on a soumis au *referendum* des questions d'intérêt local qui partageaient

l'opinion. Et, en effet, c'est pour les conseils communaux une façon très commode de mettre leur responsabilité à couvert et de ne pas compromettre leur popularité. Il est donc probable que l'on y aura de plus en plus recours; de même, au reste, dans beaucoup d'autres pays.

N'oublions pas non plus que nous avions en Belgique, au moyen âge, dans plusieurs villes, à Liège, par exemple, et dans les campagnes jusqu'à la fin du siècle dernier, le gouvernement direct, comme dans les *Lands-gemeinde* de la Suisse, c'est-à-dire que tous les chefs de famille réunis décidaient de tout ce qui était d'intérêt local.

J'ajouterai que je suis revenu de mon dernier voyage en Italie, très porté à me rallier à la proposition de M. le baron de Mackau, c'est-à-dire au *referendum* financier tel qu'il existe dans le Valais et en raison duquel toute forte dépense, tout impôt nouveau, tout emprunt doivent être ratifiés par le corps électoral. Nous en aurions besoin en Belgique, presque autant qu'en Italie, car dans la plupart de nos villes on marche, par des emprunts sans cesse renouvelés, à une banqueroute inévitable, comme à Florence et à Rome.

Le motif en est clair. Il n'y a pas de proportion entre l'intérêt qu'ont les magistrats communaux à dépenser et l'intérêt qu'ils ont à ménager les contribuables. A dépenser en travaux publics, ils ont l'avantage de satisfaire les différents quartiers, d'assurer des profits aux entrepreneurs et fournisseurs et d'attacher leur nom aux embellissements réalisés. D'autre part, ils n'ont pas à craindre le mécontentement des électeurs, car lorsque s'ou-

vrira le scrutin, la question se posera sur le terrain politique, et alors libéraux ou catholiques, quelque mécontents qu'ils soient, voteront pour les candidats de leur parti. Dans ces conditions, l'élection ordinaire cesse d'être un frein, en fait de finances municipales.

Le *referendum* royal, démocratique, nous venons de le voir, est aussi une mesure conservatrice, dans le bon sens du mot.

C'est désormais le seul moyen de permettre au Roi d'user de son droit de *veto*.

Lisez tous les traités de droit public : il n'en est pas un seul qui ne fasse du *veto* une prérogative nécessaire de la couronne. Or, avec le régime parlementaire tel qu'il fonctionne maintenant, ce droit est absolument illusoire. Ce que la science déclare indispensable à la royauté constitutionnelle a cessé d'exister en fait.

En Angleterre, dans ce pays modèle du régime parlementaire, il n'a plus été fait usage du *veto* depuis l'an 1707, sous la reine Anne, c'est-à-dire depuis bientôt deux siècles. Dans son livre si connu, *la Constitution anglaise*, Bagehot dit que l'on ne s' imagine même pas que la Reine puisse refuser sa sanction à une loi votée par le Parlement. Et il en est de même ailleurs. Le *veto* est une arme aussi démodée que la hache de silex des temps préhistoriques.

Il n'en est pas ainsi pour le président, aux Etats-Unis. Appuyé sur le peuple qui l'a nommé, il fait un fréquent usage de son droit de *veto*. Depuis l'origine de la Fédération, jusqu'au président Cleveland, on compte 132 *veto*, et Cleveland, pendant sa présidence 1885-1889, a refusé sa sanction à 301 *bills*!

Bientôt, probablement, on verra le président actuel faire usage de son *veto*, dans une question qui passionne au plus haut point le peuple américain, la frappe libre de l'argent. Le *free coinage* sera, dit-on, adopté par la Chambre des représentants à une majorité des deux tiers et à une grande majorité au Sénat; néanmoins le président ne signera pas le *bill* ainsi voté et, faute d'une majorité des deux tiers, au Sénat, le *bill* ne passera pas.

Si donc l'on veut que, conformément à ce que réclament tous les auteurs de droit public, le *veto* soit aux mains du Roi un droit effectif, un pouvoir réel, et non une attribution vaine, il faut lui permettre, avant d'en faire usage, de consulter le corps électoral. Si cette consultation est défavorable au projet de loi voté, le Roi peut, en toute sûreté de conscience, refuser sa sanction. Si, au contraire, les électeurs approuvent, le Roi s'inclinera devant la volonté nationale clairement exprimée.

Le président des Etats-Unis peut faire usage du *veto* sans s'inquiéter beaucoup des conséquences de son acte, parce que ses fonctions sont temporaires et que bientôt il quittera le pouvoir.

Pour un souverain héréditaire la situation est complètement différente. L'impopularité d'un *veto*, opposé aux vœux de la majorité de la nation, peut peser sur tout un règne et même compromettre l'avenir d'une dynastie.

Rappelons-nous que c'est l'emploi du *veto* par Louis XVI, qui a mis en danger la royauté dès 1790, avant même que personne, pas même Robespierre, songeât à proclamer la république.

Sans doute, aux Etats-Unis, non seulement le président fédéral, mais les présidents des Etats particuliers ont très souvent recours au *veto* et, comme nous l'apprend M. Bryce dans son beau livre *Commonwealth of the United States*, le peuple les soutient et les applaudit ; mais la raison en est simple ; il vient de les élire ; ils sont donc ses représentants, bien plus que les Chambres.

Le roi arrive au trône par droit d'hérédité et il n'a aucun moyen de se mettre directement en rapport avec la nation ; si donc il fait usage du *veto*, il paraîtra le faire dans un intérêt personnel ou dynastique, quoi qu'il n'ait eu probablement en vue que le bien du pays. Aussi préférera-t-il s'abstenir, et c'est ce qui a lieu dans tous les pays constitutionnels.

La conclusion apparaît évidente. Ou, effacez de vos Constitutions monarchiques le droit de *veto*, désormais complètement inutile et sans application ; ou accordez au souverain le droit de consultation qui lui permettra de faire usage du *veto* dans l'intérêt général, sans avoir à craindre de mettre en péril sa popularité et, par conséquent, l'avenir de l'institution qu'il représente.

III

— Mais, m'objectera-t-on, vous soutenez deux thèses contradictoires. Vous prétendez, d'une part, que le *referendum royal* est une mesure démocratique, et, d'autre part, qu'il aura pour résultat de rendre efficace une prérogative de la royauté, par conséquent de la fortifier. Or tous les publicistes de l'école libérale, même sous la Restauration, ont demandé que les droits de la Couronne fussent restreints au profit de ceux du Parlement.

Cette remarque est exacte; mais autre temps, autres besoins.

A l'époque de la Restauration, il était utile de diminuer le pouvoir de la royauté, parce qu'il était trop grand partout et que les souverains étaient tentés d'en abuser, comme on l'a vu alors dans l'Europe entière, notamment dans les Pays-Bas et en France en 1830. Aujourd'hui, le pouvoir royal est trop faible et il est bon de le fortifier, non, bien entendu, dans l'intérêt du Roi, mais dans celui du peuple, de la saine démocratie et de la vraie liberté.

Et d'abord, l'histoire nous apprend que démocratie et royauté ne s'excluent pas. Au con-

traire, les rois se sont en général appuyés sur les communes pour imposer le respect de la loi aux classes privilégiées, et c'est au roi que le peuple opprimé et exploité en appelait pour qu'il le défendit contre les exactions des seigneurs.

Aujourd'hui encore, ne voyons-nous pas les souverains, par exemple l'empereur d'Allemagne, beaucoup plus portés en faveur des réformes sociales que la bourgeoisie riche et l'aristocratie industrielle ?

« S'il est des pays, a dit Léopold I^{er}, où le gouvernement est appelé à venir en aide au travail, la Belgique plus que tout autre se trouve dans cette situation. »

Léopold I^{er} a dit aussi un mot très fin et très profond aux membres du Congrès qui lui apportaient la couronne. « On voit bien que, quand vous avez fait votre Constitution, le Roi n'était pas là pour défendre ses prérogatives, car vous les avez singulièrement réduites. »

Cette idée que les droits de la royauté en Belgique sont trop restreints, il l'a conservée jusqu'à la fin de son règne, ainsi que me l'ont répété des personnes à même de le bien savoir.

Ce n'est certes pas pour lui que notre premier roi désirait augmenter les prérogatives de la couronne. Jamais prince n'a considéré le pouvoir d'une façon plus dégagée de tout intérêt personnel.

« J'ai appris, disait-il, à ne regarder le pouvoir que sous un point de vue philosophique. Je ne l'ai désiré que pour faire le bien, et le bien qui reste. »

C'est depuis peu de temps, je l'avoue, que j'ai

compris toute la portée du jugement émis par Léopold I^{er} sur la situation faite à la royauté par notre Constitution. Tant qu'il a existé en Belgique deux partis de force à peu près égale, qui étaient en mesure de conquérir tour à tour la majorité dans les Chambres et de former un ministère, l'inconvénient signalé par Léopold I^{er} n'a pas été aperçu. Le roi conservait sa liberté d'action et le moyen d'empêcher la majorité d'abuser de sa force. Il pouvait, au besoin, changer de ministres, et recourir à une dissolution. La seule possibilité de ce recours suprême au pays suffisait pour qu'on fût obligé de compter avec lui et pour que des mesures extrêmes ne fussent même pas proposées. C'est pourquoi Léopold I^{er} a dit bien haut qu'il était hostile « à toute mesure qui aurait pour effet d'assurer à un parti une prépondérance absolue et définitive sur le parti opposé ».

Et, en effet, la liberté d'action du roi diminue à mesure que la majorité au sein des Chambres devient plus forte, plus compacte et moins facile à déraciner. Que peut-il faire pour résister à un ministère appuyé par un parti tout puissant, si on lui soumet des projets de loi qu'il n'approuve pas. Refuser de signer ? Mais le ministère se retirera, et alors comment le remplacer ? S'adresser à d'autres membres de la majorité ? Mais ils représentent la même opinion. Appeler aux affaires des ministres de la minorité qui ne dispose plus que d'un tiers des voix dans le Parlement ? Dans ce cas, il faudrait recourir à la dissolution, avec la presque certitude que les électeurs renverraient la même majorité, ce qui serait pour le roi un échec et

une humiliation, car, alors, il ne lui resterait plus qu'à se soumettre et à rappeler les ministres qu'il vient de renvoyer, ou bien à gouverner, en bravant l'opposition des Chambres comme l'a fait de 1863 à 1866 le roi de Prusse et comme le fait maintenant le roi de Danemark; expérience dangereuse qui met fin à la pratique du régime constitutionnel et à laquelle un roi des Belges n'aura jamais recours.

S'il se constitue dans un pays une majorité énorme et définitive, le roi devient, si je puis m'exprimer ainsi, le prisonnier du parti dominant. On arrive à un régime républicain bâtard, avec cette différence que le pouvoir exécutif du roi n'a pas les armes de défense et l'indépendance d'action que possède, par exemple, le président des Etats-Unis, investi d'un *veto* dont il peut faire usage et du droit de conserver ses ministres malgré l'opposition des deux Chambres.

C'est ce que lord Salisbury a bien montré dans un remarquable article de la *Nineteenth Century*.

On enlève ainsi à la royauté la possibilité de rendre au pays l'un des principaux services qu'on puisse en attendre.

Le grand avantage du système monarchique comparé au système républicain c'est que le roi, placé, comme l'a dit Léopold II lors de son avènement au trône, « en dehors et au-dessus des partis », peut protéger la minorité et la préserver d'un écrasement absolu.

Dans une république, où toutes les fonctions sont électives, ceux qui les occupent sont nécessairement des hommes de parti, et la minorité rencontre ainsi partout des ad-

versaires. Il n'y a donc pour elle nulle protection et il peut en résulter un despotisme plus dur et surtout d'une application plus générale que sous un autocrate, car ceux qu'il nomme sont souvent très loin de partager ses idées, comme on l'a vu jadis pour l'ancien régime et très souvent en Russie.

Le chef du pouvoir exécutif, le Président, est lui-même le représentant et l'instrument d'un parti; il doit le protéger, le servir et empêcher par tous les moyens le retour du parti vaincu.

Ainsi, aux Etats-Unis, à l'avènement d'un nouveau Président, tous les fonctionnaires, depuis le haut jusqu'au bas de l'échelle, depuis les ministres à l'étranger jusqu'aux facteurs de la poste, sont privés de leur place pour récompenser des services électoraux, conformément à la fameuse maxime : « Aux vainqueurs les dépouilles ! »

Le roi constitutionnel, au contraire, s'opposera tant qu'il le pourra aux destitutions; il s'efforcera de faire régner quelque équité dans la distribution des places; il n'acceptera qu'à son corps défendant les mesures de parti trop violentes. Ainsi, quoique chez nous, comme en France les préfets, les gouverneurs de province soient des fonctionnaires politiques représentant le gouvernement, le roi Léopold I^{er} n'a jamais voulu consentir à ce qu'on les destituât; et, quand on lui présentait des nominations qu'il jugeait dictées par un esprit trop exclusif, les pièces qu'il devait signer s'égarèrent dans un certain tiroir où, malgré toutes les recherches, on ne parvenait jamais à les retrouver.

Supposez que la Belgique soit constituée

en république : nous aurions une Chambre cléricale, un Sénat cléricale, au bout d'un certain temps des fonctionnaires et des magistrats tous cléricaux et pour président l'archevêque de Malines ou, s'il refusait, M. Woeste. Or, quelqu'estime que je professe pour les mérites de M. Woeste comme penseur, comme orateur et comme écrivain, et précisément à cause de ces mérites qui sont mis en jeu par cette conviction ardente que nous appelons fanatisme, je crois devoir préférer, dans l'intérêt de la liberté et de l'avenir même du pays, un représentant du pouvoir exécutif non élu et qui, par conséquent, ne sera pas l'instrument d'un parti.

Mais qu'on veuille bien le remarquer, pour que le roi remplisse cette haute et essentielle fonction de modérateur et de protecteur des minorités, il faut qu'il *puisse* faire usage du pouvoir que la Constitution lui confère, et pour cela, il faut assurer son indépendance et fortifier sa situation. C'était bien là l'idée profonde qu'a exprimée à plusieurs reprises le roi Léopold I^{er}. Le *referendum* royal est un des moyens de la réaliser ; car, comme l'a très bien dit un membre de la section centrale, « la seule existence de ce droit imposera à ceux qui détiendront le pouvoir assez de prudence pour que le roi puisse se dispenser de l'exercer. »

Je m'étonne que le membre de la section centrale qui semble y avoir été le représentant le plus éminent du libéralisme ait attaqué le *referendum* royal avec tant de véhémence. C'est une mesure démocratique, sans doute, mais nullement radicale comme l'a dit cet orateur. Elle est libérale dans le

meilleur sens du mot, car, en permettant, dans certains cas, de protéger les minorités, elle est une garantie et un abri pour la liberté.

Vous tous qui voulez avant tout le maintien des libertés modernes, libéraux, progressistes et socialistes, permettez à quelqu'un qui a étudié ces questions depuis plus de quarante ans, de vous le dire : la royauté sera bientôt votre seul rempart ; n'hésitez donc pas, si vous le pouvez, à lui fournir les armes nécessaires pour remplir sa mission.

Mais, m'objectera-t-on, si les motifs que vous faites valoir sont de nature à entraîner les libéraux, elles feront repousser par les catholiques l'institution que vous préconisez.

Oui, peut-être par les catholiques fanatiques, mais non par les catholiques modérés et prévoyants. Qu'on y réfléchisse : l'omnipotence, qui a si souvent ôté la raison aux empereurs, depuis Néron jusqu'à Napoléon I^{er}, a perdu aussi tous les partis qui en ont abusé, depuis les factions de la Grèce jusqu'à celles de la Révolution française.

Le pouvoir, s'il est réel, est un frein. Brisez ce frein, ou réduisez-le à n'être plus qu'un vain mot : l'esprit de parti fera rage et la majorité voudra annihiler définitivement la minorité. C'est alors que se lèvera la Némésis des légitimes résistances et des inévitables représailles.

La théocratie n'est plus de notre temps. Dans l'Europe actuelle, elle est un anachronisme. Avec le suffrage façonné à votre guise, vous arriverez, vous, majorité, à l'établir, je le crois. Mais si aucun pouvoir modérateur n'est là pour vous arrêter, vous abuserez de votre puissance, et ce sera votre perte¹

J'examinerai maintenant les principales objections que l'on a fait valoir contre le *referendum* royal.

Et d'abord considérons la conclusion à laquelle s'est arrêtée la section centrale; elle prouve, me semble-t-il, que ses membres n'avaient pas suffisamment réfléchi à la nature et aux avantages de la consultation du pays par le Roi.

La section centrale estime que « le but poursuivi par le gouvernement pourrait être atteint, en fortifiant l'action du Sénat ».

Et d'abord comment et en quoi pourrait-on fortifier « l'action du Sénat »?

En outre, comment la section centrale n'a-t-elle pas vu que les résultats obtenus par les deux moyens proposés sont complètement opposés?

Le Roi est en dehors et au-dessus des partis. Sa mission, son devoir et son intérêt sont de limiter les abus et les excès de l'esprit de parti, surtout du parti dominant. Il est, je l'ai déjà dit, le protecteur obligé de la minorité, et, par conséquent, de la vraie liberté.

Le Sénat, au contraire, — à moins qu'il ne

soit nommé entièrement par le Roi, ce qui serait contraire à l'esprit de notre Constitution, — est l'émanation des partis aux prises dans le pays. Il est, par sa majorité, l'organe et l'instrument du parti dominant, et on ne peut lui en faire un reproche. Du moment qu'il est électif, sa majorité ne peut pas ne pas être le représentant de l'opinion dominante. C'est la conséquence nécessaire et voulue du régime « représentatif ».

Si dans un pays démocratique, vous étendez les prérogatives et l'action de la couronne, vous fortifiez un pouvoir modérateur par essence et par intérêt. Si, au contraire, vous augmentez « l'action » du Sénat, vous donnez une prime et une arme nouvelles à l'esprit de parti.

Un Sénat électif ne peut donc faire l'office de ce pouvoir modérateur indispensable pour garantir la liberté. Ce pouvoir ne peut être exercé efficacement que par la royauté, qui a tout intérêt à s'opposer aux abus d'omnipotence du parti le plus fort.

Dans ces livres admirables, qui doivent être les bréviaires des peuples libres, *la Liberté* et *le Gouvernement représentatif*, — traduits par M^{me} Carnot, — Stuart Mill ne cesse de répéter : « C'est une maxime fondamentale de la science du gouvernement que dans toute Constitution il doit y avoir un centre de résistance au pouvoir prédominant, et par conséquent, dans une Constitution démocratique, un centre de résistance contre la démocratie. »

Qui parle ainsi? Est-ce un ennemi de la démocratie? Nullement; c'est un ami de la liberté et du peuple, qui, vers la fin de sa vie,

était devenu socialiste, — socialiste raisonnable, il est vrai, — comme on le voit dans son autobiographie et dans ses *fragments posthumes*.

Que les démocrates veuillent bien consulter l'histoire; ils y verront que, sauf chez des populations de pasteurs ou d'agriculteurs, les démocraties ont abouti au césarisme, en passant par l'anarchie.

Deux causes ont conduit les démocraties à leur ruine : la trop grande inégalité des biens et l'omnipotence des majorités. Celles-ci veulent imposer leurs idées dans leur intégrité, sans tenir compte des résistances que peuvent opposer les conditions sociales et les individus. Impatientes d'arriver au but, elles brisent tout ce qui leur fait obstacle; elles tuent ou exilent leurs adversaires. Mais bientôt ces abus de la force provoquent une opposition croissante. La lutte s'engage avec des péripéties diverses, jusqu'à ce que le peuple, fatigué de ces discordes et avide de repos, le demande au despotisme.

C'est ce que l'on a vu dans les républiques grecques, dans celles d'Italie au moyen âge et plus récemment à la suite de la Révolution française.

Voulez-vous que la démocratie dure avec la liberté, créez-y un centre de résistance à ses excès et une garantie de modération.

Notre Constitution est complètement démocratique, sauf en ce qui concerne le Sénat et le cens. Où donc y trouverez-vous « ce centre de résistance » que réclamait Stuart Mill, sinon dans la royauté fortifiée?

Mais, dit-on, n'a-t-elle pas déjà le veto et le droit de dissoudre les Chambres? Quel pou-

voir nouveau lui donnera le *referendum*?

L'expérience nous apprend que les résultats de la dissolution et du *referendum* à propos d'une question spéciale sont entièrement différents.

Après une dissolution, on vote parti contre parti, sans tenir compte de ce qui a amené le Roi à en appeler au pays. Nous en aurons bientôt la preuve sous nos yeux.

Dans les élections prochaines, une question capitale sera engagée : celle du suffrage universel, qui domine toutes les autres. Or, sur les listes catholiques, comme sur les listes libérales, des partisans et des adversaires du suffrage universel seront portés. Du résultat des élections, il sera impossible de conclure quel est le vœu de la nation à cet égard.

En Suisse, dans la plupart des cantons, les radicaux triomphent, parce que le peuple, en fait de parti, les préfère aux conservateurs. Mais au *referendum*, ces mêmes électeurs repoussent les projets votés par ses élus.

Hier encore, à Quaregnon, un projet d'utilité publique soumis au *referendum* est repoussé, quoique patronné par le conseil communal, lequel, en cas de dissolution, serait certainement réélu.

Supposons le Roi en présence d'un ministre et d'une forte majorité appartenant au parti catholique : elle veut lui imposer un projet de loi qu'il considère comme funeste pour le pays. Il peut prendre d'autres ministres et dissoudre les Chambres. Mais alors, les élections se feront parti contre parti et très probablement la même majorité reviendra plus animée et plus irritée; au lieu que si le corps électoral avait été consulté par un

referendum portant sur le même projet, il est possible que, comme en Suisse, il eût donné tort à ses représentants.

C'est, en tout cas, pour le Roi un nouveau moyen de résistance, en des circonstances exceptionnelles, et on peut être certain qu'il n'en abusera pas.

Cela peut être vrai, répond-on, pour le Roi actuel; il a donné tant de preuves de sagesse, de prudence et d'esprit constitutionnel que nous lui accorderions volontiers cette nouvelle prérogative, mais nous ne pouvons pas répéter le mot de Bourdaloue, qui commençant son sermon par ces mots : « Sire, tous les hommes sont mortels », et voyant se froncer le sourcil du grand Roi, reprit aussitôt : « ou presque tous ». Les institutions sont faites, non pour tel ou tel souverain, mais aussi pour ses successeurs, qui peut-être n'hériteront pas de ses qualités.

Soit; mais à ce Roi de l'avenir il faut au moins supposer le sentiment naturel à tout homme, celui de son propre intérêt. Or, s'il abusait du *referendum*, il ne pourrait échapper à deux conséquences également désagréables ou périlleuses : il se ferait un ennemi de son Parlement et il aboutirait au régime suisse et au gouvernement populaire direct, ce qui, j'imagine, ne serait du goût d'aucun souverain.

Autre objection. Admettons que le Roi ne sera pas porté à abuser de son droit de consultation; mais le peuple le forcera d'y avoir recours par des manifestations où l'on viendra crier sous les fenêtres du palais : *Referendum, referendum*, comme à Paris on criait : *Démission, démission*.

Ce danger paraît bien chimérique. On pourrait déjà aujourd'hui réclamer de la même façon la dissolution des Chambres, et, pourtant, on ne le fait pas, parce qu'on sait que cela serait inutile. Il en sera évidemment de même pour le *referendum*.

Toutefois, si un projet de loi provoquait dans la nation une agitation générale et une très sérieuse opposition, on ne voit pas pourquoi, dans ce cas, le Roi ne consulterait pas le corps électoral. Cela vaudrait certainement mieux que de céder devant les manifestations de la rue, comme en 1857, quoiqu'à mon avis, le roi Léopold I^{er}, en le faisant, ait agi très sagement.

De deux choses l'une : ou le projet de loi, contre lequel se produisent des manifestations populaires, serait ratifié au *referendum* par la majorité des électeurs, et alors les partisans de la souveraineté du peuple devraient bien s'incliner devant la volonté du peuple clairement exprimée ; ou bien le projet serait rejeté par la majorité, ce qui prouverait qu'il était réellement impopulaire, et, dans ce cas, il est bon que les pouvoirs constitués aient égard à l'opposition réelle du pays.

Si Louis-Philippe, à la fin de son règne, au lieu de continuer à refuser des réformes très modérées et réclamées par la majorité de la France, avait pu recourir au *referendum*, il aurait vu que l'impopularité croissante d'une politique de résistance à outrance minait le trône ; il aurait changé de ministère et de direction, et peut-être sa dynastie régnerait-elle encore.

La seule objection sérieuse me paraît être celle-ci : quand le Roi en appellera au corps

électoral, on saura probablement quelle est son opinion, et alors, si le vote au *referendum* y est contraire, ce sera un échec pour la royauté.

Mais des échecs de ce genre sont inévitables dans tout pays constitutionnel. Ainsi, notre Roi ne cache pas qu'il est partisan du service personnel. Il l'a dit assez haut et dans ses discours publics et dans ses conversations privées, et néanmoins, il ne peut obtenir de la majorité du Parlement qu'elle le vote. Est-ce là un échec? En tout cas, il n'est pas de nature à nuire au prestige de la couronne.

Le Roi dit nettement ce qu'il croit être l'intérêt du pays. Il fait son devoir de bon patriote. Le Parlement ne veut pas l'écouter : c'est sur lui, dès lors, que la responsabilité de ce refus retombe.

La majorité se dérobe parce qu'elle craint que le vote de cette mesure ne lui aliène beaucoup d'électeurs. Supposons que, dans ce cas, le Roi en appelle directement au corps électoral,— et il ne le fera que s'il y a chance de succès.— Ce *referendum* répond-il oui, le Parlement peut se rendre sans crainte au vœu du pays; répond-il non, la situation reste ce qu'elle est aujourd'hui, et nul ne reprochera au Roi d'avoir consulté la nation.

On dit que des hommes d'Etat anglais très éminents des deux partis, consultés au sujet du *referendum* royal, s'y sont montrés favorables. Il n'y a point lieu de s'en étonner. D'abord, certaines lois « à option locale », en Angleterre comme aux Etats-Unis, laissent au corps électoral des localités le soin de décider si la loi y sera, oui ou non, appliquée. Ensuite, quand une question importante

divise le pays, les deux partis s'efforcent de l'environner de preuves qu'ils forment la majorité par des processions, par des meetings, par des manifestations tumultueuses. Au lieu de ces agitations presque révolutionnaires, comme nous en avons déjà vu plusieurs aussi en Belgique, ne vaudrait-il pas mieux consulter la nation d'une manière régulière et calme ?

Les arguments que nous avons fait valoir en faveur du *referendum* royal s'appliquent surtout à la consultation postérieure au vote d'une loi, en tant qu'elle remplace ou permet le *veto*. Il n'y a pas tout à fait les mêmes raisons pour adopter le *referendum* préalable.

Toutefois on peut répondre premièrement que des deux façons il favorise l'initiative du pouvoir royal, ce qui est, nous l'avons vu, désirable dans les circonstances actuelles et, secondement, que les *referendums* qui se multiplient en Belgique, provoqués par les autorités communales, ont tous le caractère d'une consultation préalable. Et cependant, conservateurs et radicaux me semblent généralement approuver cette façon d'en appeler au corps électoral.

J'entrevois encore un autre cas où le *referendum* préliminaire peut être d'une réelle utilité. Un ministère, appuyé sur une très forte majorité et poussé par les ardents du parti, propose au Roi une de ces mesures extrêmes, dont Léopold I^{er} ne voulait à aucun prix. Que peut faire le Roi ? S'il recourt à la dissolution, la même majorité reviendra parce que la lutte s'établira, parti contre parti. Donc l'appel au pays sous cette forme ne peut

réussir. Mais dans toute majorité il y a deux nuances, les violents et les modérés. Il peut appeler à lui les modérés et soumettre au *referendum*, avec leur appui, la mesure qu'il considère comme excessive et dangereuse. Dans ce cas, les modérés des deux partis pourraient s'unir pour la faire rejeter, alors qu'en cas de dissolution, les modérés auraient dû forcément s'unir aux violents de leur parti, pour ne pas amener le triomphe de leurs adversaires. Le *referendum* préliminaire peut donc être pour le souverain un moyen de refuser son assentiment à des projets de loi qui, d'après lui, créeraient une situation trop tendue ou révolutionnaire (1).

(1) A cette série d'articles sur le *referendum royal*, se rattachent une réponse de M. Frère-Orban et une réplique d'Emile de Laveleye. Nous n'avons pas cru devoir insérer cette correspondance dans ce tiré à part. Le droit de réponse étant un privilège contre la presse périodique, il nous a paru conforme à l'esprit de notre législation de publier ce travail comme s'il avait tout d'abord paru en brochure. (Note de *l'Indépendance belge*)

La réorganisation du Sénat.

L'une des conséquences nécessaires de l'extension du droit de suffrage semble devoir être la réorganisation du Sénat. Tous les partis le reconnaissent et le proclament, depuis le gouvernement par la bouche de M. le ministre des finances, jusqu'à *la Réforme*, et au *Bien public*.

Et en effet, l'organisation actuelle du Sénat est la partie la plus défectueuse de notre Constitution. C'est ce qu'a très bien montré récemment M. le duc d'Ursel, dans deux lettres intéressantes adressées au *Bien public*. L'honorable sénateur ne ménage pas plus la haute assemblée dont il fait partie, que ne le faisaient récemment lord Rosebery et lord Derby, en parlant de la Chambre des lords, dont ils réclament aussi très vivement la réforme.

« Depuis soixante ans, dit le duc d'Ursel, nous vivons sous le régime d'une Chambre unique... Le Sénat n'existe donc pas comme assemblée distincte, ayant ce rôle modérateur et pondérateur, qu'on se plaît à attribuer aux Chambres hautes.

» On peut en trouver la raison dans le double

vice de son *élection* et de son *recrutement*.

» Son *élection* et celle de la Chambre appartiennent au même corps électoral, et l'on ne peut raisonnablement supposer que celui-ci constitue de ses propres mains une barrière à ses propres *entraînements*.

» Quant à son *recrutement*, les conditions d'âge et de cens sont bien plutôt une cause de faiblesse qu'une garantie de conservatisme. Les deux conditions combinées restreignent dans une telle mesure le nombre des éligibles que dans maint arrondissement le choix n'existe pas et que les candidatures s'imposent, quels que soient les mérites, les capacités ou les aptitudes des candidats.

» Il faut reconnaître que les lois que le Sénat a amendées, depuis son origine jusqu'à nos jours, sur les 3,500 à 4,000 que la Chambre a élaborées, sont une œuvre politique bien peu considérable, surtout si l'on considère que nombre d'entre elles n'ont donné lieu qu'à des remaniements insignifiants. »

Si notre Sénat est, en réalité, la Chambre haute la plus mal organisée du monde entier, il ne faut point s'en étonner. Les éminents « politiques », à qui nous devons notre Constitution, ne l'ont nullement voulu ainsi : il est né d'un compromis et d'un vote de hasard émis au sein de l'obscurité d'une discussion sans suite, et au milieu du trouble d'une assemblée fatiguée.

« Le vote qui sanctionna définitivement le Sénat, dit M. Devaux (*Revue nationale*, IV, p. 283), fut le résultat de concessions péniblement obtenues, résultat qui déplaisait, à la fois, à la plupart des amis et des ennemis de l'institution. »

Deux considérations, parfaitement développées par Lebeau, Nothomb et Devaux surtout, avaient déterminé le Congrès à adopter le principe d'une seconde Chambre.

1^o Une Chambre haute est indispensable pour donner une part d'intervention dans la gestion des affaires publiques aux grands propriétaires qui disposent encore d'une influence si considérable ; sinon, ils seront hostiles aux institutions établies et, grâce à cette influence, ils pourront les mettre en péril ;

2^o Un Sénat est un frein nécessaire pour mettre obstacle aux entraînements d'une Chambre démocratique et un rempart pour le souverain, afin de le dispenser de faire usage du droit de *veto* qui a perdu la royauté lors de la Révolution française.

Le principe d'une Chambre haute adopté, les opinions les plus divergentes se produisirent au sein des sections sur la façon de la constituer. Plus de dix systèmes différents furent exposés.

Dans la section centrale, des majorités flottantes et composées de membres différents finirent par adopter la rédaction suivante : « Des sénateurs seront nommés à vie, en nombre limité, mais pouvant s'étendre de 40 à 100, par le chef de l'Etat, sur une liste triple, présentée par une classe d'électeurs composée de tous ceux qui payent un cens quadruple de celui des électeurs qui nomment les membres de l'autre Chambre. Tout sénateur doit payer un cens de 1,000 florins. Pour éviter tout conflit avec la Chambre basse, le Sénat n'aura qu'un vote suspensif. »

Devaux ne se montra nullement satisfait de ce projet. Ce qu'il voulait, c'était, comme pour

la Chambre des pairs, en France, attribuer au Roi le droit de choisir les sénateurs et en nombre illimité, afin de pouvoir mettre fin à un conflit avec la Chambre basse, au moyen de *fournées*, c'est-à-dire en nommant un nombre de sénateurs suffisant pour rétablir l'harmonie entre les deux Chambres. Il proposa de discuter la question en comité général et là, il parvint à ramener la majorité à son opinion.

Et en effet son système répondait aux motifs qui avaient fait adopter l'institution d'une Chambre haute. Seulement, il accordait au principe monarchique trop de pouvoir, pour qu'il pût être accueilli par le Congrès, où dominait encore le souffle démocratique qui avait inspiré la Révolution de 1830.

Quand la discussion commença au Congrès sur l'article adopté par la section centrale à 17 voix contre 4 et ainsi conçu : « Les sénateurs sont nommés par le chef de l'Etat et choisis dans toutes les provinces en observant autant que possible la proportion de leur population », M. Blagnies présenta l'amendement suivant : « Les membres de la Chambre haute sont élus par les conseils provinciaux, à raison de la population de chaque province. »

M. Jottrand proposa alors un sous-amendement portant : « Sont élus par les collèges électoraux qui élisent l'autre Chambre. » Cette proposition n'attira aucunement l'attention. Tout l'effort de la discussion fut dirigé contre celle de M. Blagnies.

« Si, dit M. Devaux, ce Sénat en nombre fixe se met en hostilité avec la Chambre élective, quel moyen avez-vous de faire triompher celle-ci? Quel moyen miraculeux aurez-vous

pour qu'un ministère se tienne debout entre ces deux Chambres ennemies?... Introduire dans la législature une autre institution que la Chambre électorale, en la dotant d'une indépendance absolue, c'est donner à celle-ci l'adversaire le plus redoutable, c'est lui opposer des obstacles infranchissables. »

MM. Rogier et de Mérode proposèrent un amendement destiné à parer à cette difficulté : c'était d'accorder au gouvernement, en cas de désaccord, le droit de réunir les deux Chambres afin de les faire voter en commun. Mais cette proposition si indiquée passa inaperçue et n'arriva pas même au vote.

La discussion, mal dirigée par le président, fut extrêmement confuse, parce que les orateurs forcés d'abandonner leur système, pour en adopter un autre, auquel ils n'avaient pas réfléchi, se trouvaient dans la situation d'esprit indiquée par M. de Robaulx : « par des amendements improvisés, et qui cependant sont destinés à régir la nation pendant longtemps, on jette nos esprits dans des doutes tels que, quand je suis appelé à voter, je suis comme M. Destouvelles obligé de laisser passer la discussion sans y prendre part »

Si de Robaulx et Destouvelles, deux membres des plus distingués du Congrès, comprenaient si peu le débat qu'ils étaient forcés de s'abstenir, où devaient en être les autres et dans quelle obscurité furent prises les résolutions !

A la fin d'un long débat et après un grand tumulte, on passa au vote, et le projet de la section centrale accordant au Roi le droit de nommer les sénateurs fut rejeté par 97 voix contre 76.

Restait le projet de M. Blagnies, attribuant la nomination aux conseils provinciaux. Il semblait devoir l'emporter, mais Devaux, Lebeau et tout leur groupe, obligés de renoncer à la nomination royale, se prononcèrent pour l'amendement Jottrand, parce que le Sénat et la Chambre, étant nommés par les mêmes électeurs, un conflit entre les deux Chambres était moins à craindre.

C'est ainsi qu'est né, contrairement aux idées qui dominaient dans le Congrès, le Sénat belge, cette institution si étrange, qu'on ne trouve rien de pareil dans aucune autre Constitution.

Les arguments qu'on a fait valoir pour justifier son organisation actuelle étaient mal fondés et dangereux, et cette organisation, en outre, ne répond nullement à ces arguments.

La classe des grands propriétaires, disaient-ils, a des intérêts différents de ceux de la masse de la nation ; donc il faut lui accorder une représentation spéciale.

On voulait ainsi consacrer un régime ploutocratique, et pour le faire, on proclamait ce qu'affirment les socialistes.

Les économistes, au contraire, et tous les défenseurs du régime actuel, soutiennent, avec Bastiat, que les intérêts de toutes les classes de la société sont harmoniques.

Il est souverainement imprudent d'accorder le tiers du pouvoir législatif à un petit nombre de familles riches.

Mais si l'on voulait donner une représentation séparée à la grande propriété, il fallait, dans ce cas, former un corps électoral des plus imposés, ainsi que l'avait proposé d'abord la section centrale.

En faisant nommer les sénateurs par les mêmes électeurs que les membres de la Chambre, on arrive aux résultats les plus singuliers, les plus injustifiables.

Les sénateurs s'inspirent-ils des idées et des vœux de leurs commettants, le Sénat n'est, comme le dit le duc d'Ursel, qu'une doublure, une seconde édition de la Chambre basse, un rouage inutile.

Les sénateurs, au contraire, poursuivent-ils leur intérêt propre, ils sont infidèles à leur mandat, et ils se mettent en opposition avec le principe même du régime représentatif.

Dans l'idée de MM. Devaux et Lebeau, qui était celle de la plupart des publicistes de leur temps, la Chambre haute devant servir de rempart à la royauté, ses membres devaient être nommés par le Roi.

Notre Sénat, élu par le corps électoral ordinaire, ne représente nullement le pouvoir royal. Il ne peut donc lui servir de sauvegarde. Comment ! Vous voulez protéger la propriété, et pour y parvenir vous réunissez dans une assemblée les plus grands propriétaires, dont vous déclarez les intérêts opposés à ceux du reste de la nation ; vous les abandonnez sans contrepoids aux entraînements de l'égoïsme et des préjugés de caste ; vous organisez constitutionnellement la lutte entre quelques millionnaires et la masse des travailleurs et vous parquez les premiers à part, dans une Chambre séparée, comme si vous vouliez les désigner aux revendications populaires !

Naguère un journal socialiste de Paris donnait la liste des habitants les plus riches de cette capitale, et on y a vu un appel à la con-

fiscation et au pillage. Ne faites-vous pas de même, quand vous publiez, chaque année, le tableau des éligibles au Sénat?

En somme, vous ne fortifiez pas le pouvoir royal, ce qui était le but poursuivi par le Congrès, et vous compromettez la grande propriété que vous vouliez sauvegarder.

En reprenant un mot de Lamartine, on peut dire que le Sénat actuel constitue « un péril conservateur. »

On admet généralement aujourd'hui, même dans les partis avancés, qu'il faut deux Chambres. La République française de 1871 n'a pas renouvelé la faute commise par celle de 1848. Elle a institué un Sénat, dont le mode de recrutement est bon, car il donne jusqu'à présent des résultats satisfaisants.

La raison que l'on peut invoquer pour créer une Chambre haute n'est nullement celle que l'on a fait valoir au Congrès, à savoir la nécessité de donner une représentation spéciale à la grande propriété.

La principale est celle indiquée par Stuart Mill. En démocratie, il doit y avoir un centre de résistance contre la démocratie, pour la préserver de ses excès et ainsi pour assurer sa durée.

Une assemblée dont rien ne limite l'arbitraire ne tarde pas à devenir tyrannique. Il faut donc que ses volontés rencontrent un obstacle et une limite.

Partout où la justice est bien organisée, elle comporte un degré d'appel. Dans les institutions politiques l'appel n'est pas moins nécessaire.

La loi doit être dictée par les nécessités sociales et l'intérêt général. Elle est donc affaire de science et d'expérience. Avec deux Chambres on arrivera à reconnaître et à édicter de meilleures lois qu'avec une seule.

Quand deux corps indépendants doivent arriver à s'entendre, ils se font des concessions réciproques. Ainsi, aucun système n'est appliqué dans toute sa rigueur et la minorité a plus de chances d'être ménagée. Il est tenu compte, dans une certaine mesure, de ses objections, de ses répugnances et de ses droits.

La Chambre basse, ayant à compter avec la Chambre haute, ne négligera rien pour désarmer les résistances de celle-ci. Elle fera tout pour démontrer qu'elle a raison et pour se concilier l'opinion publique. Souvent l'opposition de la Chambre des lords a servi à rendre plus populaires les mesures qu'elle avait d'abord rejetées.

Avec deux Chambres on échappe aux entraînements de la passion politique, des coups de parti et des législations improvisées (V. mon ouvrage *le Gouvernement dans la démocratie*, liv. VIII, ch. 3 et 5).

Mais pour que le Sénat puisse remplir sa grande et utile mission dans nos sociétés démocratiques il ne doit représenter ni l'intérêt exclusif de la richesse, ni l'esprit de conservation à outrance, mais la science, la sagesse, l'expérience, la prévoyance, les traditions, c'est-à-dire les qualités que donnent l'élévation des idées et la connaissance des faits, ainsi qu'on le voit dans le Sénat romain.

Comment faut-il aujourd'hui, et en Belgique, organiser une Chambre haute pour atteindre autant que possible ce résultat?

On a proposé d'appliquer ici la représentation des intérêts, et je me suis rallié sans réserve à ce principe, dans la Préface que j'ai eu le grand honneur de pouvoir placer en tête du très beau livre de M. Prins : *La démocratie et le régime parlementaire*.

Seulement, comme il s'agit, non d'indiquer les meilleures formes de gouvernement, mais de chercher ce qui est immédiatement et pratiquement possible, je crains bien qu'on ne rencontre ici des difficultés semblables à celles qui feront retarder l'adoption de la représentation proportionnelle.

En premier lieu, les différents intérêts ne sont plus ou ne sont pas encore assez organisés pour qu'on puisse facilement les constituer en collèges électoraux. En second lieu, on se trouve en présence d'un si grand nombre de systèmes que l'opinion et le Parlement ne sauront auquel s'arrêter. Lequel choisir entre ceux préconisés, par exemple, par MM. Vanderkindere, Goblet d'Alviella et Arnould, par M. Prins, par M. Hector Denis, par le duc d'Ursel? Je dirai plus loin comment on peut, me semble-t-il, dès aujourd'hui trouver une certaine application de ce principe fécond de la représentation des intérêts, auquel est réservé l'avenir.

Nul n'a montré avec plus d'éloquence et plus de persévérance que le marquis Alfieri, vice-président du Sénat italien, à quelles conditions une Chambre haute peut devenir la garantie de l'ordre, de la liberté, du progrès et de la démocratie. Il veut y faire entrer les représentants les plus éminents de toutes les forces vives du pays, de telle façon que ce Sénat inspire à tous le respect qui s'attache

toujours aux illustrations reconnues. La science et l'expérience auraient ainsi leur place légitime dans le gouvernement des nations libres.

Mais, dans cet ordre d'idées, je ne vois aucun mode de recrutement du Sénat assez bien compris des électeurs et du Parlement pour qu'il puisse être adopté lors de la révision prochaine. Nous devons ici tenir compte des idées dominantes.

Dans les sections, il semble qu'on a été unanime pour condamner le système actuel et pour attribuer l'élection des sénateurs à un corps électoral différent de celui qui sera chargé d'élire les représentants. On s'y est prononcé en faveur de l'élection à deux degrés seulement; le gouvernement voulait la confier aux conseils provinciaux, et la section centrale à ces conseils renforcés par des délégués des communes, comme en France.

Ce dernier système aurait pour effet inévitable de fortifier encore le parti dominant, ce qui est évidemment le danger de l'avenir. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler certaine carte de notre pays, où M. Malou avait marqué en rouge les communes cléricales et en bleu les communes libérales. Une teinte écarlate recouvrait presque toute la Belgique, reflet, sans doute, de la robe de cardinal de l'archevêque de Malines.

Reste donc l'élection par les conseils provinciaux, comme en Hollande. Je sais que les libéraux et les progressistes y sont hostiles. Toutefois qu'ils veuillent bien y réfléchir: et d'abord ce système est en vigueur dans les deux républiques où la démocratie donne les meilleurs résultats: en Suisse et aux Etats-

Unis, sans compter toutes les républiques latines de l'Amérique méridionale ; en second lieu, il assurerait au libéralisme plus de représentants au Sénat qu'il n'en compte aujourd'hui. Le Brabant, le Hainaut et Liège lui donneraient 12 + 11 + 8 = 31 voix, alors qu'il n'en compte maintenant que 17.

Mais c'est ici surtout qu'il faudrait introduire le correctif de la représentation des minorités, par exemple par le vote cumulatif permettant à chaque conseiller d'accumuler tous ses votes sur deux ou trois candidats. Supposons que le conseil provincial du Brabant ait à élire douze sénateurs : chaque conseiller dispose de douze votes ; il peut mettre sur son bulletin douze noms, ou il peut donner tous ses votes à un seul candidat. La minorité est plus sûrement représentée dans ce système, que dans celui du vote limité où la majorité, en partageant ses voix, peut arriver à emporter tous les sièges.

Les principales difficultés qu'offre l'application de la représentation des minorités disparaissent, quand il s'agit d'un collège électoral de 50 à 120 électeurs, qui peuvent s'entendre pour régler les votes qu'ils émettront.

Les partis, dans les conseils provinciaux, auraient évidemment intérêt à envoyer au Sénat les hommes les plus capables, ce qui garantirait de bons choix.

Reste maintenant à trouver un moyen de représenter les intérêts.

M. le duc d'Ursel propose de faire nommer la moitié des sénateurs par les électeurs ordinaires, un quart par le Roi, sur une liste triple dressée par « les institutions fondamen-

tales et permanentes du pays »; enfin un autre quart, « représentant le capital et le travail », par le Sénat lui-même.

Je m'étonne que le duc d'Ursel conserve, même pour la moitié du Sénat, le système d'élection actuel, dont il a si bien montré les vices.

La présentation des candidats par des corps constitués se heurte à cette difficulté déjà signalée, à savoir qu'il n'y a vraiment pas de corps constitués. — Quelles sont les institutions fondamentales et permanentes du pays ? Que d'arbitraire pour les grouper en collèges électoraux ! Enfin, la cooptation par le Sénat offre un défaut irrémédiable. Elle fortifierait encore le parti dominant, en dehors de l'élection par la nation, qui peut, seule, justifier sa prédominance.

Quand il s'agit des désignations à faire par le Sénat pour les places vacantes à la cour de cassation, l'esprit de parti y domine au point de révolter tout sentiment de justice et de modération. S'il en est ainsi pour des nominations dont l'esprit de parti devrait être strictement banni, à plus forte raison en serait-il de même, quand il faudrait élire des sénateurs, personnages politiques nécessairement.

Mais je voudrais, ainsi que le propose le duc d'Ursel ; attribuer au Roi la nomination d'un quart des sénateurs à ajouter au nombre actuel qui est proportionnel à la population. Seulement, au lieu d'une présentation par des corps constitués, qui me paraît actuellement irréalisable, des catégories d'éligibles seraient dressées suivant le système du Statut italien et de la Constitution espagnole de 1876. Ici

on pourrait s'inspirer des projets formulés par MM. Prins et Denis.

Il devrait être bien stipulé que ces nominations, quoique contresignées par le ministère, seraient faites par le Roi, en toute liberté.

Tandis que les choix du Sénat seraient dictés par l'esprit de parti le plus exclusif, ceux du Roi le seraient, au contraire, par le désir de ne pas fortifier le parti dominant, d'où garantie pour la minorité. Le roi nommerait évidemment des hommes « représentatifs », des illustrations, et des spécialités qui s'imposeraient au pays.

Lui seul pourrait choisir, comme le veut le duc d'Ursel, des socialistes tels que les citoyens Anseele et Volders, et il aurait intérêt à le faire, ce que l'on n'obtiendrait jamais d'une assemblée de « ploutocrates. »

On reviendrait ainsi, en partie, au système que préconisaient les éminents politiques du Congrès, Lebeau et Devaux, à savoir la nomination des sénateurs par le Roi. Mais ce ne serait plus pour accroître le pouvoir royal, mais pour donner une garantie de plus aux minorités contre l'omnipotence du parti dominant.

Du moment que l'élection des sénateurs serait attribuée à un corps électoral spécial, il n'y aurait plus lieu d'exiger des éligibles un cens élevé ou quarante ans d'âge. Telle paraît avoir été l'opinion de la section centrale, car elle proclame bien haut que « la capacité est incontestablement la seule mesure de la valeur élective. » (*Rap.* p. 34.) Pourquoi interdire aux conseils provinciaux de choisir les plus capables? Si j'ai des intérêts à défendre, n'est-il pas absurde de restreindre le choix de

mon avocat parmi ceux qui payent 1,000 fr. d'impôt direct? N'étant plus nécessairement des gens riches, les sénateurs devraient toucher la même indemnité que les représentants, ainsi que cela a lieu dans le système français que vante la section centrale.

Il faut prévoir aussi une difficulté qui préoccupa Devaux au sein du Congrès, à ce point qu'il a été amené à adopter le système d'élection proposé par Jottrand, après l'avoir d'abord repoussé avec dédain. Je veux parler du cas de conflit entre les deux Chambres. Ce danger n'existe pas maintenant, parce que les deux Chambres émanent du même corps électoral, auquel on peut toujours en appeler par la dissolution.

Il n'en est plus de même si le Sénat a une autre origine que la Chambre basse. C'est pour obvier à ce danger que la section centrale du Congrès n'accordait au Sénat qu'un vote suspensif. Il faudrait reprendre l'amendement Rogier-de Mérode, qui formait l'un des articles de la Constitution brésilienne sous l'empire.

D'après cet article, quand il y a désaccord entre les deux Chambres, chacune d'elles nomme des commissaires chargés de trouver ensemble un moyen terme acceptable de part et d'autre, ainsi que cela se fait au congrès des Etats-Unis. Si cette commission échoue et si un même projet de loi, voté deux fois dans deux sessions successives par l'une des deux Chambres, est chaque fois rejeté par l'autre, les deux assemblées se réunissent et la question est décidée à la majorité.

En conclusion, si on adopte une bonne organisation du Sénat de façon à en faire une

assemblée composée d'hommes d'élite, on aura fait beaucoup pour assurer l'avenir de nos libres institutions et le progrès pacifique de la démocratie.

Je rappellerai ici ce mot profond de Machiavel cité par le marquis Alfieri (*Della riforma del Senato*): « Ceux qui constituent un Etat avec prudence doivent considérer comme la chose la plus nécessaire de donner à la liberté une forte garantie, et le peuple vivra libre d'autant plus longtemps que cette garantie aura été placée en de meilleures mains. »

La vérification des pouvoirs.

Je tiens à dire encore un mot au sujet de la vérification des pouvoirs des membres du Parlement. Ici encore, il est urgent d'assurer des garanties aux droits de la minorité. En Belgique, comme dans tous les pays qui ont imité la Constitution anglaise, chaque Chambre vérifie l'élection de ses membres; les conseils provinciaux ont le même droit. Quant aux élections communales, c'est la députation permanente qui statue sur leur validité, sauf recours au Roi par le gouverneur. En un mot, ce sont des corps ou des hommes essentiellement politiques, les Chambres, le conseil provincial, la députation permanente, le ministre de l'intérieur qui décident ces questions, ou, pour mieux dire, ces procès politiques. Ils sont en réalité juges et parties, et l'on s'en aperçoit à leurs arrêts.

Par quelle aberration d'esprit a-t-on confié aux assemblées elles-mêmes, c'est-à-dire à la majorité, le droit d'augmenter à sa convenance le nombre de ses adhérents en réduisant celui de ses adversaires ?

Les cas où la majorité a abusé de ce droit sont fréquents partout. En France, notam-

ment, à chaque renouvellement de la Chambre, la vérification des pouvoirs donne lieu à de longs débats et à des décisions scandaleuses.

Nulle part les abus de la vérification des pouvoirs ne se sont manifestés plus violemment qu'en Grèce et en Roumanie.

Quand les assemblées françaises de 1793, 1794 et 1795 proscrivaient leurs propres membres, elles ne faisaient rien de plus odieux que celles qui invalident des élections régulières pour fortifier la majorité : c'est le même abus de la force.

Ce qui est certain, c'est que ce système n'a plus aujourd'hui sa raison d'être. Il a été établi jadis en Angleterre comme une garantie contre le pouvoir royal qui, par la vérification des élections, pouvait en fausser la sincérité. La Couronne, qui convoquait les députés, se réservait naturellement le droit de les admettre ou non au sein de la Chambre. C'est dans ce but qu'en 1586, sous la reine Marie, on voit la Chambre des communes s'arroger pour la première fois, malgré les efforts de la chancellerie, le droit de vérification et admettre un membre dont le chancelier avait annulé l'élection. La même raison a fait que le Parlement a soigneusement défendu ce droit, tant qu'on a pu craindre les entreprises du pouvoir exécutif contre la représentation nationale.

Mais cette prérogative du Parlement a bientôt donné lieu à de graves abus.

Heureusement pour eux, les Anglais, qui ont créé le régime parlementaire, le comprennent trop bien pour en avoir la superstition. On finit par se rendre compte que pour obtenir un jugement équitable, il fallait un juge

impartial et partant désintéressé. Ce juge, on ne le trouverait pas dans le Parlement. On était sûr de le rencontrer dans la magistrature. Une loi de 1868, modifiée, mais consacrée par des actes de 1873, 1879, 1881, a décidé que les élections contestées seraient jugées par les juges des cours de droit commun. Ce sont les juges de la Haute Cour qui en connaissent aujourd'hui. La loi de 1868 n'avait été votée qu'à titre d'essai et pour un temps limité. Son application n'a donné lieu à aucune difficulté et l'opinion publique est unanime en Angleterre à en reconnaître les avantages. On a enfin trouvé des juges, à l'impartialité de qui tout le monde est forcé de rendre hommage. Les résultats ont été tels, qu'on a établi une réforme analogue pour les élections communales, dont la validité est jugée par des délégués de la magistrature.

Telle est la leçon que donne l'Angleterre. Il n'est donc pas permis de dire qu'on violerait l'esprit du régime représentatif en suivant cet exemple.

Au Canada, la vérification de la validité des élections est également confiée à un corps judiciaire (*Act* du 24 mai 1874). Il en est de même en Hongrie (loi du 26 novembre 1874, art. 29).

Les Chambres électives sont nécessairement animées de l'esprit de parti, lequel, on le sait, aveugle les plus honnêtes gens et les pousse à méconnaître la justice et les faits. Chacun des membres d'un parlement est convaincu que l'opinion à laquelle il appartient a raison et que de son triomphe dépend le salut du pays. Comment espérer un jugement impartial d'une majorité ainsi composée? Le sys-

tème a été combattu en Angleterre par un grand nombre d'écrivains, notamment par Hallam, et en Italie par Balbo et par Luzzatti (1). M. Luigi Palma propose de former une cour spéciale chargée de juger les contestations électorales, laquelle serait formée de cinq membres de la cour de cassation, tirés au sort ou désignés chaque année par la cour elle-même. (*Diritto costituzionale*, II, 6435. Le système paraît excellent : le tirage au sort écarterait même le soupçon que l'opinion dominante au sein de la cour pût dicter ses choix.

Plus les institutions d'un pays sont démocratiques, plus il faut mettre d'obstacles aux abus du pouvoir de la majorité et créer de garanties aux droits de la minorité. (Voir *le Gouvernement dans la démocratie*, livre VIII, chap. VIII)

En conclusion, il y aurait donc à reviser l'article 34 de notre Constitution qui porte : « Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. »

(1) LUZZATTI. *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*. *Nuova Antologia*, ottobre 1879.