

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 22 MAI 1855.

Rapport des 1^o et 4^o commissions réunies (de l'Intérieur et de la Justice) sur le projet portant création d'un comité consultatif de législation et d'administration, présenté par MM. le prince de Ligne, Forgeur, Savart et le baron d'Anethan.

(Voir le N^o 54 du Sénat.)

Présents : MM. D'OMALIUS D'HALLOY, président ; le Baron D'ANETHAN, JAMAR, le Comte DE RIBAUCCOURT, SAVART, le Baron GILLÈS, DETHUIN, le Comte DE ROBIANO, COPPIN, DE PITTEURS-HIEGAERTS, et CORBISIER, rapporteur.

MESSIEURS,

Vous avez renvoyé l'examen de la proposition de MM. le prince de Ligne, Forgeur, Savart et le baron d'Anethan, concernant la création d'un comité consultatif de législation et d'administration, à vos commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice.

Elles m'ont chargé de vous exposer le résultat de leurs délibérations.

C'est la troisième fois, Messieurs, depuis la promulgation de la Constitution, que le Sénat est saisi de propositions analogues dues à l'initiative de ses membres.

La première de ces propositions fut formulée, le 30 mai 1832, par M. De Gorge Legrand et prise en considération sans discussion sérieuse.

Elle tendait à faire réorganiser le Conseil d'État et n'avait pas encore été l'objet d'un rapport, quand M. le Comte Duval de Beaulieu la renouvela dans la séance du 15 février 1854.

En demandant la réorganisation du Conseil d'État, ces honorables sénateurs du Hainaut, qui ont laissé, dans cette assemblée, de si légitimes regrets, avaient clairement manifesté l'intention de réduire les fonctions de ce Conseil aux seules attributions compatibles avec les institutions nouvelles, dont le Congrès national avait naguère doté le pays.

Quand la Constitution a déterminé, d'une manière si nettement tranchée, les limites du cercle où s'exerce l'action des divers pouvoirs de l'État, qui pourrait, en effet, Messieurs, songer à faire revivre soit le Conseil d'État du

royaume de Pays-Bas, soit celui du Consulat ou de l'Empire ? Qui pourrait songer à lui rendre la juridiction des conflits d'attribution et du contentieux administratif ?

L'examen de la proposition de M. le comte Duval de Beaulieu fut confié à une Commission qui conclut à son adoption, par l'organe de M. De Haussy. Après avoir, pendant plusieurs séances, subi l'épreuve d'une lumineuse discussion, elle fut votée et transmise, le 5 mai 1834, à la Chambre des Représentants.

Celle-ci ne s'en occupa que très-longtemps après, car M. Fleussu, interprète de la Section centrale qui l'avait discutée, ne déposa son rapport que le 29 mars 1844.

La Section centrale émettait l'avis « qu'un Conseil d'État, formé sur les « bases du projet, ne serait point entaché d'inconstitutionnalité, mais que sa « création n'était point indispensable et que l'utilité de ce nouveau rouage « n'était point assez clairement démontrée pour en décréter l'admission. En « conséquence elle concluait au rejet. »

La discussion de ces conclusions n'a jamais été mise à l'ordre du jour de la Chambre des Représentants.

Depuis 1844, Messieurs, l'expérience a-t-elle réellement prouvé l'utilité contestée par le rapport de la Section Centrale ? C'est ce que pensent les honorables auteurs du projet qui vous est soumis aujourd'hui. C'est ce que pensent également vos Commissions réunies de l'intérieur et de la justice.

Le projet nouveau simplifie considérablement celui qui fut primitivement adopté par le Sénat, et se borne à la création d'un comité consultatif de législation et d'administration, comme l'avait demandé en 1844 l'une des sections de la Chambre des Représentants.

Vos première et quatrième Commissions, adoptant l'ordre d'examen suivi dans l'autre Chambre, ont discuté la proposition aux points de vue de la constitutionnalité, de la responsabilité ministérielle et des avantages que le pays doit retirer de l'institution projetée.

La constitutionnalité de la proposition n'a pas été mise en doute.

Toutefois, un membre a demandé si le personnel du Comité consultatif, de législation et d'administration, auquel les fonctions du Conseil des mines seraient dévolues, ne devrait pas être inamovible, comme devraient l'être, suivant lui, les membres de ce Conseil. Dans son opinion le premier paragraphe de l'art. 100 de la Constitution leur serait applicable, parce qu'en vertu de l'art. 7 de la loi du 2 mai 1837, ils exercent une sorte de juridiction sans appel.

Sur ce point, Messieurs, vos première et quatrième Commissions estiment que les discussions, qui ont précédé l'adoption de la loi du 2 mai 1837, établissent, d'une manière incontestable, que l'existence du Conseil des mines, ses attributions et l'amovibilité de ses membres sont parfaitement en harmonie avec la Constitution.

En ce qui concerne la responsabilité ministérielle, le même membre a reproduit une objection déjà présentée dans les deux Chambres.

« Le Gouvernement, dit-il, pourra se retrancher derrière l'autorité du comité consultatif, et celui-ci, rédigeant les projets de loi, en assumera, au moins, la responsabilité morale, sinon la responsabilité de fait et de droit. »

A cette objection, Messieurs, vos première et quatrième Commissions répondent qu'il ne s'agit pas, ainsi que le disait le rapport de la section centrale de la Chambre des Représentants, « de placer, tout auprès des ministres et presque sur la même ligne qu'eux, des agents inamovibles et libres de tous leurs mouvements. C'est tout l'opposé; les conseillers d'État (les membres du comité consultatif) seraient, d'après le projet, des fonctionnaires révocables, soumis à l'influence ministérielle, recevant d'elle leur impulsion et leur direction. C'est-à-dire, en d'autres termes, qu'ils devraient se considérer comme des instruments de la volonté des ministres. »

Le même membre a prétendu encore que la création d'un comité consultatif de législation et d'administration tendrait à amoindrir les prérogatives du pouvoir législatif.

A coup sûr, Messieurs, ce n'est pas aux prérogatives politiques des Chambres, ni à celles relatives aux budgets des recettes et des dépenses, à l'interprétation des lois, à l'approbation des traités, au contingent de l'armée, etc., etc., que l'institution de ce comité porterait atteinte.

Il suffit, d'ailleurs, de lire le texte de la proposition qui en définit les attributions, pour être convaincu qu'il n'exercerait aucun droit; qu'il ne pourrait ni entraver, ni compliquer, ni amoindrir l'action du pouvoir législatif, et que les Chambres, ainsi que le Gouvernement, seraient toujours libres d'adopter, d'amender ou de rejeter les projets qu'il aurait préparés. Le comité consultatif ne peut et ne doit avoir d'autre influence que celle du talent et de l'expérience.

Enfin le même membre a exprimé des craintes que le rapport de la section centrale de la Chambre des Représentants, cité plus haut, traduit en ces termes :

« Au lieu d'y attirer des administrateurs et des magistrats qui se recommandent par une longue expérience, le Conseil d'État (le comité consultatif) se remplirait d'ambitieuses médiocrités; les ministres y feraient entrer leurs créatures; il deviendrait une retraite ouverte aux fonctionnaires, dont on voudrait se débarrasser sans froisser leurs intérêts. »

Ces craintes seraient légitimes, Messieurs, si l'action du corps que l'on vous propose d'instituer était de nature à inspirer de la défiance au Gouvernement; mais il ne peut en être ainsi, puisque les ministres, communiquent au comité les principes qu'ils ont adoptés, « Il devrait les prendre pour bases de son travail, sans se préoccuper des questions d'opportunité ni de considérations politiques. »

Vos Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice pensent, du reste, Messieurs, qu'il n'est pas un cabinet, quelle que soit l'opinion à laquelle il appartienne, qui puisse trouver avantage à fausser, dans son but, une institution appelée, en définitive, à lui rendre moins lourd le fardeau des affaires publiques.

Des considérations nombreuses, déjà indiquées et développées par les honorables auteurs de la proposition, ont été invoquées en faveur de l'utilité d'un comité consultatif de législation et d'administration.

Un membre a fait remarquer que l'on compte plus de 8,000 lois actuellement en vigueur en Belgique; que beaucoup d'entre elles ont vu le jour sous les différents régimes auxquels notre pays a été soumis depuis la fin du dernier siècle;

que des ordonnances, ayant force de loi, remontent à des temps plus anciens encore ; qu'il en est un grand nombre qui ne s'harmonisent convenablement ni avec l'esprit de nos institutions actuelles, ni avec les besoins de notre époque; qu'il importe cependant d'en aborder la révision, et que ce travail considérable ne peut être utilement confié qu'à un corps permanent, composé d'hommes spéciaux, laborieux, dévoués et placés en dehors de toutes les préoccupations et de toutes les vicissitudes politiques.

Aujourd'hui les Projets de Loi sont préparés dans le cabinet et dans les bureaux des Ministres ou par des Commissions que nomme le Gouvernement.

Ces Commissions accidentelles, essentiellement temporaires, formées de membres des chambres, de fonctionnaires publics, de chefs d'administration, etc., rendent des services incontestables, sans doute, en prêtant au Cabinet le concours de leurs lumières sur des questions déterminées ; mais, Messieurs, il serait difficile d'y rencontrer toujours l'unité de vues et l'esprit d'ensemble qu'on doit trouver dans un Comité permanent dont rien ne viendrait détourner l'attention de l'unique mission qu'il serait destiné à remplir; elles ne peuvent toujours montrer l'impartialité qu'on est en droit d'attendre d'hommes qui n'auraient rien à espérer, ni à craindre de l'inconstance du corps électoral ou des crises ministérielles.

Dans l'ordre d'idées qui a présidé à la rédaction de la proposition, le Comité consultatif serait chargé d'une tâche, à peu près impossible aux Ministres qu'absorbent les intérêts de la politique, les discussions des chambres et l'assiduité des devoirs administratifs, impossible surtout aux Ministres qui se succèdent, parfois, si rapidement au pouvoir, sous l'influence des majorités parlementaires.

Quant à l'utilité que l'institution du comité consultatif doit présenter au point de vue des travaux législatifs, vos 1^{re} et 4^e commissions partagent entièrement l'opinion qu'exprimait le rapport de la commission chargée d'examiner la proposition de Monsieur le Comte Duval de Beaulieu.

Voici, à cet égard, les termes mêmes de ce rapport :

« Les discussions législatives seront moins vives et moins prolongées ;
» les sessions seront donc aussi moins longues et moins pénibles, et l'on pourra
» espérer de voir désormais arriver, dans les Chambres, beaucoup d'hommes
» de mérite, qui n'en restent éloignés encore, que parce que les intérêts de
» leurs familles ne leur permettent pas de consacrer tout leur temps aux affaires
» publiques; les sessions pourront ainsi être abrégées et il en résultera,
» pour le trésor une importante économie.... »

Un membre a contesté ces avantages, que le droit laissé aux Chambres d'amender les projets de loi doit nécessairement réduire, dit-il, à de minimes proportions.

Mais, Messieurs, ce droit ne s'exécutera-t-il pas avec d'autant plus de réserve que les propositions du Gouvernement offriront à un plus haut degré le caractère de maturité qui leur fait souvent défaut aujourd'hui ?

N'arrive-t-il pas quelquefois, d'ailleurs, qu'un projet est combattu plutôt par esprit d'hostilité contre le cabinet qui l'a présenté que par le désir de faire une loi meilleure, et n'est-on pas fondé à croire que si les projets de loi étaient irréprochables sous le rapport du style législatif, comme sous celui de l'esprit

de leurs dispositions, cette tactique parlementaire, qui n'est pas toujours sans inconvénient pour le pays, ne serait pratiquée que dans des circonstances extrêmes ?

Quoiqu'il en soit, Messieurs, adoptant à l'unanimité, moins une voix, le principe de la proposition, vos 1^{re} et 4^e Commissions ont passé à l'examen des articles.

L'article 1^{er} et l'article 9 seuls ont subi de légères modifications.

Quant à l'article 1^{er}, on a cru qu'il faut prévoir le cas où les membres du comité pourraient se trouver partagés d'opinion et, dans ce cas, assurer une majorité au vote.

Le comité serait, en conséquence, composé d'un Président et de dix membres.

Des considérations d'économie ont porté les honorables auteurs du projet à proposer la suppression du conseil des mines.

Un membre aurait désiré que ces considérations n'eussent pas prévalu.

Suivant lui, il importe de laisser le Comité consultatif se livrer uniquement à l'étude et à la préparation des projets de loi, qui constituent la plus importante de ses attributions, et il serait à craindre que ses membres, chargés de remplir les fonctions exercées aujourd'hui par le Conseil des mines, ne prissent aucune part aux travaux de leurs collègues.

C'est pour faire droit, en partie, à cette observation, que l'art. 9 a été ainsi rédigé :

« Le Conseil des mines, créé par la loi du 2 mai 1837, est supprimé.

» Outre les attributions confiées au Comité par l'art. 4 de la présente loi,
» le président et quatre membres désignés par le Roi rempliront les fonctions
» de l'ancien Conseil des mines ; les autres membres rempliront celles de conseillers honoraires. »

L'incompatibilité prononcée par le projet de toutes autres fonctions avec celles de membres du Comité consultatif, exigerait qu'il leur fût assuré une position honorable et indépendante. Tel est le motif qui a fait porter leurs traitements aux chiffres fixés par l'art. 7. Ces chiffres, qui tiennent le milieu entre les appointements des conseillers des Cours d'appel et ceux des conseillers de la Cour de cassation, n'ont soulevé aucune objection.

En résumé, Messieurs, Vos Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice ont l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de MM. le prince de Ligne, Forgeur, Savart, le baron d'Anethan, et des amendements qu'elles y ont introduits.

Le Président,
D'OMALIUS.

Le Rapporteur,
FRÉD. CORBISIER.

LEOPOLD, ROI DES BELGES,

A tous présents et à venir, Salut :

Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER.

Il est institué un comité consultatif de législation et d'administration nommé par le Roi.

Il est composé d'un président, de dix membres, dont l'un remplit les fonctions de secrétaire, et d'un secrétaire-adjoint.

ART. 2.

Les membres du comité doivent être Belges de naissance, ou avoir obtenu la grande naturalisation, être âgés de 30 ans au moins ; ils ne peuvent occuper aucun emploi rétribué, exercer aucune profession, faire partie des Chambres législatives, ni des conseils provinciaux ou communaux.

Le secrétaire-adjoint doit être âgé de 25 ans et satisfaire à toutes les autres conditions ci-dessus mentionnées.

L'art. 2 de la loi du 26 mai 1848 n'est pas applicable aux fonctionnaires établis par la présente loi.

ART. 3.

Avant d'entrer en fonctions, les membres du comité et le secrétaire-adjoint prêtent, devant le Ministre de la Justice, le serment prescrit par le décret du 5 mars 1831.

ART. 4.

Le comité donne aux Ministres les avis qui lui sont demandés. Il prépare les lois et les arrêtés dont la rédaction lui est confiée. Si les Ministres lui communiquent les principes qu'ils ont adoptés, il les prend pour bases de son travail sans se préoccuper de questions d'opportunité ni de considérations politiques.

Les membres du Comité peuvent être délégués par le Roi pour soutenir devant les chambres législatives les projets de loi préparés ou examinés par le Comité.

ART. 5.

Chaque ministre a entrée au Comité ; il peut s'y faire représenter s'il s'agit d'objets exigeant des connaissances spéciales.

Les ministres et leur délégués ne prennent part aux délibérations du comité qu'avec voix consultative.

(7)

ART. 6.

Un arrêté royal établit le règlement intérieur, le costume et le rang des membres du comité.

ART. 7.

Le traitement du président est fixé à 11,000 francs, celui des membres à 8,000 francs, celui du secrétaire adjoint à 5,000 francs.

ART. 8.

Des locaux sont mis à la disposition du comité ; une somme lui est annuellement allouée pour frais de bureau et traitement des employés à nommer conformément au règlement mentionné à l'article 6.

ART. 9.

Le Conseil des mines créé par la loi du 2 mai 1847 est supprimé.

Outre les attributions confiées au comité par l'art. 4 de la présente loi, le Président et quatre des membres, désignés par le Roi, remplissent les fonctions de l'ancien Conseil des mines. Les autres membres remplissent celles de membres honoraires.

ART. 10.

Les membres et le greffier du Conseil des mines jouiront de deux tiers de leur traitement actuel, aussi longtemps qu'ils ne seront pas appelés à d'autres fonctions.