

112

PASICRISIE.

TROISIÈME SÉRIE.

COURS ET TRIBUNAUX DE BELGIQUE.

1875.

I^{re} PARTIE.

ARRÊTS DE LA COUR DE CASSATION.

PASICRISIE BELGE.

RECUEIL GÉNÉRAL

DE LA JURISPRUDENCE

DES

COURS ET TRIBUNAUX DE BELGIQUE

EN MATIÈRE CIVILE, COMMERCIALE, CRIMINELLE, DE DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF.

ANNÉE 1875.

I^{re} PARTIE. — ARRÊTS DE LA COUR DE CASSATION.

RÉDACTEURS : MM. CH. FAIDER, procureur général, & CH. MESDACH DE TER KIELE, avocat général près la cour de cassation.

II^e PARTIE. — ARRÊTS DES COURS D'APPEL.

RÉDACTEUR : M. CONSTANT CASIER, conseiller à la cour d'appel de Bruxelles, avec la collaboration de plusieurs magistrats des cours de Bruxelles, de Gand et de Liège.

III^e PARTIE. — JUGEMENTS DES TRIBUNAUX.

RÉDACTEURS : MM. ÉMILE DE BRANDNER, conseiller à la cour d'appel de Bruxelles, et EMM. DEMEURE, vice-président au tribunal de 1^{re} instance de Bruxelles, avec le concours de plusieurs membres des tribunaux de 1^{re} instance et de commerce, et de plusieurs juges de paix.

I^{re} PARTIE.

ARRÊTS DE LA COUR DE CASSATION.

BRUXELLES.

BRUYLANT-CHRISTOPHE & C^{ie}, LIBRAIRES-ÉDITEURS,

RUE BLAES, 33.

1875

COMPOSITION DES CHAMBRES.

ANNÉE JUDICIAIRE 1874-1875.

1^{re} CHAMBRE.

MM. baron DE CRASSIER, 1^{er} Président.
BOSQUET, Conseiller.
CORBISIER, »
PARDON, »
le chevalier HYNDERICK, »
BAYET, »
BECKERS. »
TILLIER, »
CORBISIER DE MÉAULTSART, »
CLOQUETTE, 1^{er} av. gén.
PETEAU, greffier.

2^e CHAMBRE.

MM. DE LONGÉ, Président.
VANDENPEERERROOM, Conseiller.
KEYMOLEN, »
BONJEAN, »
DE RONGÉ, »
GIRARDIN, »
FUSS, »
SIMONS. »
MESDACH DE TER KIELE, av. gén.
WAUTERS, greffier.

LA SÉPARATION DES POUVOIRS.

Discours prononcé par M. Ch. FAIDER, procureur général,

A L'AUDIENCE DE RENTRÉE, LE 15 OCTOBRE 1875.

Reddite ergò quæ sunt Cæsaris, Cæsari, et quæ sunt Dei Deo.
MATH., XXII, 17. 18. 19; LUC., XX, 25.

MESSIEURS,

I. — La Cour a fait en peu de mois deux pertes douloureuses. M. le président honoraire DE FERNELMONT et M. le conseiller honoraire MARCQ nous ont été ravis, presque sans maladie, dans un âge avancé et après de longs services : nous avons tous ressenti le même chagrin en voyant disparaître ces deux éminents collègues.

M. DE FERNELMONT est entré dans la magistrature dès le mois d'octobre 1830, comme conseiller à la cour de Bruxelles, après une pratique du barreau très-laboreuse de plus de douze ans ; nommé avocat général en 1832 et procureur général en 1834, il était appelé, dix ans plus tard, par l'unanimité des suffrages, à occuper un siège au sein de cette cour : il y apportait une vaste expérience, une vive intelligence des questions débattues, un acquis considérable. Dès l'abord, il montra toutes ses heureuses qualités : une ardeur soutenue, un caractère expansif et communicatif, une bienveillance inaltérable, une gaieté sympathique. Il fut jusqu'à sa retraite, pendant vingt-sept ans, plein d'activité et d'abondance, tout dévoué à ses fonctions, sachant refouler de grandes douleurs pour remplir tous ses devoirs. Vous avez dignement récompensé ses travaux en l'appelant tout d'une voix à la présidence.

Il fut chargé, indépendamment de ses fonctions ordinaires, de travaux de la plus haute importance. Il présida, pendant de longues années, la commission à laquelle nous devons notre nouveau code pénal, qui n'est pas sans défaut, mais qui a le mérite signalé d'introduire l'humanité dans la répression.

M. DE FERNELMONT a présidé la commission qui prépara la nouvelle loi sur les faillites ; il rédigea presque entièrement l'exposé des motifs du projet : j'ai pu

constater moi-même, comme secrétaire de cette commission, quel zèle il y a déployé et à quel point il comprenait l'importance de cette loi sur le crédit public et commercial. Il présida également, à l'époque de la fièvre industrielle, la commission consultative des sociétés anonymes.

L'infatigable magistrat occupa d'importantes fonctions dans l'administration des prisons ; il fit partie d'une commission chargée d'élaborer un projet de loi sur les établissements pénitentiaires : il était partisan du système de séparation consacré par nos lois pénales et dont la belle organisation chez nous sert de modèle à l'Europe continentale.

Ses discours de rentrée sont le fruit des études qu'il poursuivit en matière pénale et en matière commerciale (1).

M. DE FERNELMONT fut officier dans la milice citoyenne pendant plus de vingt-cinq ans : dans la garde communale en 1828, dans la garde bourgeoise en 1830, dans la garde civique où il fut nommé colonel en 1848.

Je signale en lui, comme procureur général, son dévouement soutenu, sa courtoise bienveillance et ses procédés paternels envers ses inférieurs : j'en puis juger ; il était mon chef indulgent lorsque, en 1837, j'entrai au parquet : il me soutint et m'encouragea. La gratitude fit naître en moi un sentiment qui devint une étroite amitié lorsque nous nous retrouvâmes en cette cour, partageant les mêmes travaux et la même responsabilité, et c'est avec une affliction intime que je remplis ici le pieux devoir de marquer ses mérites et de consacrer sa mémoire.

M. DE FERNELMONT était, depuis 1844, commandeur de l'ordre de Léopold. Il est mort à l'âge de 79 ans.

II. — Le vénérable doyen de cette cour et de la magistrature belge, M. le conseiller MARCQ, s'est éteint, il y a peu de mois, âgé de près de 90 ans : il avait été déclaré émérite en 1867, après cinquante-quatre années d'exercice. Il était commandeur de l'ordre de Léopold.

Conseiller auditeur en 1813, substitut du procureur général en 1814, il devint conseiller à la cour de Bruxelles en 1823 : son caractère ferme, sa sereine indépendance, durant une période orageuse où certaines défaillances furent signalées, lui valurent, dès le 7 novembre 1830, les fonctions de président de chambre, et des premiers, le 14 octobre 1832, il fut appelé à cette cour dont il resta le doyen d'âge et le doyen de service. Il fut donc l'un des fondateurs de la cour de cassation ; à lui se rattache cette tradition de travail, de fermeté et d'honneur que ses successeurs perpétuent sous mes yeux.

La cour s'est renouvelée deux fois depuis la séance d'installation du 15 octobre 1832 ; pour ma part, hélas ! je l'ai vue se renouveler une fois tout entière depuis bientôt vingt-cinq ans que j'y occupe des fonctions. M. MARCQ assistait à cette

(1) Voici les sujets de ses principaux discours : 1835, sur l'étendue du pouvoir judiciaire d'après la Constitution ; 1836, sur les améliorations de la législation criminelle ; 1838, sur les vices de la législation des faillites ; 1840, sur les sociétés commerciales, fraudes, abus, remèdes ; 1842, sur l'interprétation des lois par voie d'autorité ; 1843, sur le dessaisissement en matière de faillite.

séance inaugurale de 1832. M. DE GERLACHE et M. PLAISANT y prononcèrent de beaux discours où se trouvaient indiqués les devoirs, les destinées et la position de la cour de cassation et du pouvoir judiciaire belge. « L'indépendance appartient désormais à la magistrature tout entière, disait le premier président; vous n'avez plus rien à attendre ni à désirer même d'aucun pouvoir. » De son côté, le procureur général s'exprimait ainsi : « La Constitution belge proclame ce principe si fort de vérité qu'il finira par prévaloir, que tous les pouvoirs émanent de la nation; et elle établit l'autorité judiciaire sur une ligne parallèle aux autres pouvoirs, qui assure leur indépendance réciproque. » Il reste en Belgique, Messieurs, un seul magistrat qui ait entendu ces paroles, qui fut l'un des auteurs de cette Constitution admirée, qui occupa si longtemps avec éclat la place même où je suis : M. le procureur général LECLERCQ ne s'étonnera pas de ce souvenir qui n'est que de l'histoire.

Cette digression ne m'éloigne pas de M. MARCQ, auquel je reviens sans effort : il a, vous le voyez, marché à la tête de la magistrature aux diverses époques de sa carrière : dès 1814, comme substitut du procureur général; dès novembre 1830, comme président de chambre; dès octobre 1832, comme membre de cette cour. Toujours il déploya les qualités de son talent et de son caractère : possédant une connaissance profonde des principes, sans vaste érudition, mais sûr, précis, logique : magistrat avant tout, il ne se laissa détourner par aucune autre occupation que celle de membre du comité consultatif des bourses d'étude, où ne se traitaient que des questions de droit. M. MARCQ, digne et vénérable vieillard, s'est retiré suivi de nos plus respectueuses sympathies; jusqu'au jour où l'éméritat lui fut conféré, toujours actif et vigoureux, en terminant sa trente-cinquième année de service en cassation, il travaillait comme le premier jour (2).

En me rappelant ces deux dignes confrères, DE FERNELMONT et MARCQ, je signale le contraste de leurs natures et de leurs caractères : l'un d'une tranquillité bienveillante, discutant peu, concluant sans bruit, rédigeant avec concision; l'autre plus vif et plus entraînant, argumentant avec vigueur, s'élevant avec son sujet, développant sa conclusion avec ampleur.

III. — Vous comprenez, Messieurs, que ces habiles jurisconsultes, pendant une longue série d'années, ont été appelés à rédiger des arrêts de principe de la plus haute importance. Ainsi, le premier arrêt de M. DE FERNELMONT se rapporte à la définition du pouvoir réglementaire des communes, aux limites du pouvoir communal réglant l'exercice des industries : ce sujet vous a bien souvent occupés, vous occupe chaque jour. Il s'agissait d'un règlement de la ville de Liège relatif à l'étalage des viandes fraîches : la compétence de la ville se fondait sur les lois de 1789, 1790, 1791, qui sont comme une charte municipale toujours invoquée et définissant avec netteté les attributions de police des communes. M. DE FERNELMONT marque avec précision, dans son arrêt, les principes fondamentaux de l'exer-

(2) *Et deficiens, mortuus est in senectute bonâ, provecetque ætatis et plenus dierum.* (Gen. XXV, 8.)

cice des industries dans ses rapports avec l'ordre et la salubrité, en interprétant le fameux décret des 2-17 mars 1791 et en ajoutant « qu'il est manifestement « impossible de faire un règlement de police sans restreindre plus ou moins la « liberté du commerce, de la profession, de l'industrie ou du métier auquel il « s'applique (3). »

IV. — A son tour, M. MARCO a rédigé, conformément à l'une des plus belles conclusions de mon savant prédécesseur, l'arrêt resté célèbre du 4 mars 1847 relatif aux rapports de l'Église et de l'État et à la position des ministres des cultes dans notre Constitution. « On ne peut supposer, disait l'arrêt, que, sous l'empire d'une « Constitution qui garantit la liberté des cultes comme la liberté de conscience « et proclame le principe d'une séparation absolue de l'État et de l'Église, le « législateur ait voulu comprendre parmi les personnes agissant dans un carac- « tère public les ministres des différents cultes qui, ne tenant leur mission ni « de la loi ni de l'autorité civile, ne peuvent être forcés par elles à l'accomplis- « sement des devoirs que leur impose leur ministère, et n'ont avec leurs coreli- « gionnaires respectifs que des rapports purement spirituels, volontaires et réci- « proquement libres. » L'arrêt décidait que les ministres du culte ne peuvent être considérés comme fonctionnaires publics; qu'ils ne sont ni agents ni dépositaires de l'autorité et qu'ils restent étrangers à l'action de la puissance publique(4).

Cette théorie n'était pas neuve même en 1844, car dès le 27 novembre 1834, la cour, au rapport de M. JOLY et sur les conclusions de M. PLAISANT, avait fixé les principes relatifs à la préséance du mariage civil, à la portée du paragraphe final de l'art. 16 de la Constitution et à l'application de l'art. 199 du code pénal de 1810 (267 du code pénal de 1867); les considérants de l'arrêt définissent ce que l'on doit entendre par la liberté de conscience et la liberté des cultes, tracent la séparation du pouvoir civil et de l'autorité religieuse en cette matière et concluent au maintien de l'art. 199 du code pénal.

Au surplus, la position vraie des ministres des cultes a été examinée avec soin et récemment, par notre législature, lors de la discussion des art. 145, 167 et 447 du nouveau code pénal. « Les fonctions religieuses, dit M. LELIÈVRE dans « son rapport sur l'art. 145, ne sont ni définies ni reconnues par la loi : elles « échappent au contrôle de la puissance publique... Hors de l'exercice de leurs « fonctions, les ministres des cultes sont de simples citoyens; on doit les placer « sous l'empire du droit commun. » De son côté, à l'occasion de l'art. 267, M. MONCHEUR, rapporteur, disait : « Les ministres des cultes ne sont point des « fonctionnaires publics, ils ne sont revêtus d'aucun caractère civil; leurs fonc- « tions sont toutes religieuses. La loi pénale doit donc séparer les crimes et « délits spéciaux que peuvent commettre les ministres dans l'exercice de leurs « fonctions, des crimes et délits des fonctionnaires de l'État. » Cette doctrine fut répétée dans un autre rapport de M. LELIÈVRE à propos de l'art. 447 du code

(3) Arrêt du 11 novembre 1844 (*Bull.*, 1844-1845, p. 7).

(4) Arrêt du 4 mars 1847 (*Bull.*, 1846-1847, p. 487 à 498); Voy. aussi arrêt du 27 novembre 1834 (*ibid.*, 1833, p. 17).

pénal : « Sous notre régime politique, les ministres des cultes ne sont pas revêtus d'un caractère public : la commission a déjà émis cette opinion relativement à l'art. 151 du projet (145 du code); cette doctrine est admise par la jurisprudence française; à plus forte raison doit-il en être de même en Belgique, où les ministres des cultes n'ont d'autre rapport avec l'État qu'en ce qui concerne le traitement que leur assure la Constitution. » Ainsi le principe rappelé par M. MARCO, dans son arrêt de 1847, s'accordait avec les précédents, devait être confirmé par les discussions du code pénal, et la séparation qu'il signale est légalement définie (5).

V. — Les arrêts que je viens de rappeler, Messieurs, m'amènent au sujet de ce discours : désirant poursuivre devant vous mes études sur la Constitution belge, je vous parlerai des grands pouvoirs de l'État, de leurs limites, de leur équilibre, de leur harmonie, de ce qu'on a accoutumé de nommer, dans la langue du droit politique : LA SÉPARATION DES POUVOIRS, dont DESTUTT DE TRACY donnait la formule en trois mots : Vouloir, exécuter, juger (6).

VI. — Installé le 10 novembre 1830, le Congrès national porta les trois décrets des 18, 22 et 24 du même mois, ratifiant la déclaration d'indépendance du peuple belge, prononçant l'exclusion de la dynastie déchue et décidant que la forme du gouvernement de la Belgique est « la monarchie constitutionnelle représentative sous un chef héréditaire. » Deux de ces décrets font partie de la Constitution; le troisième en est le complément : le caractère de notre monarchie étant ainsi défini dès le début, la Constitution qualifia, organisa les pouvoirs actifs de cette monarchie populaire et les plaça dans un équilibre, dans une sorte de réciprocité d'action dont on ne saurait qu'admirer l'harmonie.

Voici comment M. RAIKEM, rapporteur, s'exprimait sur les pouvoirs : « Les publicistes avaient reconnu, dans un gouvernement, l'existence de trois pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. L'existence de ces trois pouvoirs avait été reconnue par la Constitution française de 1791, ainsi que par celle de l'an III... » Le savant rapporteur, après avoir rappelé le système absorbant de la Constitution de l'an VIII, ajoutait : « Le projet qui vous est présenté a rétabli l'existence des trois pouvoirs. Et la section centrale a cru qu'en outre il était utile de reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir : le pouvoir provincial et communal. »

Les prérogatives de la province et de la commune étaient donc qualifiées de pouvoir : mais une nuance distingue ce pouvoir, dont l'organisation est abandonnée à la loi par l'article 108 de la Constitution et dont le nom officiel est : « Institutions provinciales et communales (7). »

(5) Voyez ces rapports dans la *Législation criminelle de la Belgique*, par M. NYPELS, t. II, p. 401 et 376, t. III p. 290 et note 2.

(6) Commentaires sur MONTESQUIEU, liv. XI, ch. Ier. — « Délibération, exécution, conservation, » disait M^{me} DE STAEL, *Consid. sur la Révol. franç.*, VI, 9.

(7) Voyez ce rapport dans le Recueil VAN OVERLOOP (Exposé des motifs de la Constitution), p. 354 et suiv., et dans le Recueil HUYTTENS.

Il est certain que les trois grands pouvoirs sont séparés, mais cette séparation n'est pas, ne pouvait être et n'a jamais été absolue. Leur contact est inévitable, leurs froissements sont prévus et adoucis, leurs conflits sont réglés, et par là même, je le démontrerai, leurs mouvements se trouvent harmonieusement combinés.

VII. — Cette théorie des trois pouvoirs, vous le savez, est entrée dans le droit politique général; elle n'en a pas moins essuyé de rudes anathèmes.

Dès MONTESQUIEU, qui a exposé avec tant d'art et de clairvoyance le système anglais sous le régime du *bill des droits* de 1689, un de ses frondeurs, l'abbé DEBONNAIRE le persifle en se moquant du « rébus des trois pouvoirs, » et en contestant très-vivement les avantages de l'organisation anglaise (8). A diverses reprises, un célèbre publiciste, DE MONTLOSIER, est revenu sur la théorie des trois pouvoirs, ne voulant entendre par là que des fonctions et soutenant que, par la nature même d'un État, il ne peut y avoir qu'un seul grand pouvoir, le pouvoir monarchique, dont les autres découlent; il s'agit pour lui d'une monarchie aristocratique à laquelle tout se rattache: il lance l'anathème à la fois contre « le principe monstrueux, contre l'inférieure doctrine de la séparation des pouvoirs » et contre ce « fameux code Napoléon, la plus misérable de ses institutions et de ses conceptions. » Il enveloppait ainsi dans la même formule l'organisation qui séparait les pouvoirs, et le code qui consacrait l'égalité des partages, s'irritant des obstacles que rencontrait la restauration aristocratique qu'il rêvait (9).

Vers la même époque, l'auteur d'un *Essai sur la Constitution pratique et le gouvernement d'Angleterre*, exprimait cette pensée, qui est un paradoxe réfuté tant par la ferme situation de ce grand pays que par la longue pratique de notre Constitution « même. A mes yeux, dit l'écrivain anonyme, on me ferait plutôt croire à l'existence « de la pierre philosophale qu'à la possibilité d'un équilibre perpétuel entre trois « pouvoirs politiques, émules, coactifs et dominants parmi les hommes (10). »

Voilà bien des protestations; elles ne me découragent pas: il en est dont l'exagération fait sourire, comme celle de MONTLOSIER. Dans son histoire du gouvernement parlementaire, DUVERGIER DE HAURANNE trace un tableau de la polémique des partis en 1825: à cette époque de la plus haute réaction, certains journaux « jetaient l'anathème aux gouvernements mixtes et déclaraient que la division des « pouvoirs et le système des contre-poids, des limites, de l'équilibre était une « véritable absurdité d'où venaient tous les maux de la France (11). » C'est alors que l'abbé DE LAMENNAIS écrivait son fameux pamphlet autocratique « de la Religion « dans ses rapports avec l'ordre politique, » Ces protestations ne firent que s'accroître davantage dans un temps voisin de la chute de la branche aînée des Bour-

(8) Voyez *l'Esprit des lois quintessencié*, t. I, p. 321.

(9) J'ai relevé l'expression de cette virulente hostilité dans trois ouvrages de MONTLOSIER: dans une brochure intitulée: *les Désordres actuels de la France*, 1815, p. 142; de *la Monarchie française depuis la seconde Restauration*, p. 326 (1818); de *les Mystères de la vie humaine*, t. II, p. 103 (1829).

(10) Je n'ai pu découvrir l'auteur de ce curieux ouvrage.

(11) Voyez DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du Gouvernement parlementaire*, t. VIII, p. 393.

bons : M. NETTEMENT, dans sa loyale et sage *Histoire de la restauration*, voulant signaler les aberrations de certaine presse, rapporte l'imprécation suivante : « On ne peut se refuser à le reconnaître, la source du mal vient d'une charte impie et athée et de plusieurs milliers de lois rédigées par des hommes sans foi et par des révolutionnaires. La religion, la justice et Dieu même commandent d'anéantir tous ces codes infâmes que l'enfer a vomis sur la France (12). » Ceci s'écrivait au mois d'août 1829. La France a répondu par la Charte de 1830, la Belgique par la Constitution de 1831 et l'Angleterre elle-même par le Catholic Relief Bill et la réforme parlementaire (13).

VIII. — Ceux qui lançaient de si déplorable malédiction ignoraient donc que l'équilibre ou la combinaison des pouvoirs est un principe vieux comme l'histoire : on retrouve la théorie du mélange des principes monarchique, aristocratique et populaire dans PLATON, dans ARISTOTE, dans CICÉRON, dans TACITE, dans POLYBE, dans STOBÉE. On la retrouve dans les écrivains du moyen âge, HOTMAN, BODIN, GREGORI; tantôt approuvée, tantôt contestée. Les jurisconsultes sous la monarchie pure la préconisent. L'Angleterre la montrait immuable au milieu de ses révolutions et MONTESQUIEU, DELOLME et VATTEL donnaient avec prédilection une description de ce *rébus des trois pouvoirs* que la science et la politique avaient dès longtemps deviné.

Vous trouverez cette histoire racontée par VILLEMMAIN dans sa préface de la République de CICÉRON et dans l'introduction que DUMONT a placée en tête des Essais politiques sur l'Espagne, de Bentham.

La doctrine de cette combinaison d'influences n'était pas nouvelle même sous CICÉRON : « Quant à toutes les idées de souveraineté mixte, dit VILLEMMAIN, de balance des pouvoirs, de corps de noblesse, si nous les trouvons dans CICÉRON, qui s'efforce d'y rattacher la constitution romaine, il ne faut pas nous en étonner : dès longtemps ces idées étaient discutées par les philosophes grecs avec précision (14). »

Il rappelle particulièrement un passage extraordinaire de POLYBE, écrit il y a deux mille ans et qui semble prédire la forme du gouvernement d'Angleterre (15).

On peut lire les idées de PLATON, surtout au livre VI des Lois ; et dans divers passages, ARISTOTE décrit avec prédilection la Constitution de Carthage laquelle, suivant l'observation d'ISAMBERT, se rapproche des formes de celle de l'an III, en France (16).

Il suffit de rappeler ces faits en termes généraux, mais il n'est pas inutile de répéter les paroles de CICÉRON et de TACITE. Après avoir parlé des gouvernements

(12) Ce passage est extrait du journal *l'Apostolique* du 14 août 1829, et rapporté par NETTEMENT au t. VIII, p. 336, de son *Histoire de la Restauration*.

(13) Voyez JOHN RUSSELL, *De la Constitution britannique*, introduction.

(14) VILLEMMAIN, discours préliminaire de la traduction de *la République* de CICÉRON, p. 37.

(15) *Idem*, p. 28-29. Il cite également NONIUS, PHOTIUS, HIPPODAME, outre PLATON et ARISTOTE. — Voy. VANDER REST, *Platon, Aristote, etc.*, p. 566.

(16) Voyez ISAMBERT, *Tableau historique du droit des gens*, p. 33.

monarchique, aristocratique et populaire, le premier dit : *Regio autem ipsi generi præstabit id quod erit æquatum et temperatum ex tribus optimis rerum publicarum modis. Placet enim esse quoddam in republicâ præstans et regale, esse aliud auctoritati principum partum ac tributum; esse quasdam res servatas iudicio voluntatique multitudinis* (17). TACITE, avec sa précision ordinaire, retrace, cent ans après CICÉRON, le même système, sans cependant exprimer la même confiance, et cela s'explique par le temps où il vivait : *Cunctas nationes et urbes populus, aut primores, aut singuli regunt; delecta ex his et consociata reipublicæ forma, laudari potius quàm evenire, vel si evenit haud diuturna esse potest* (18). Ces passages célèbres, dont d'autres citations pourraient fortifier l'autorité, révèlent clairement l'association savante du principe permanent de la royauté, de l'influence progressive d'une chambre populaire, d'un élément aristocratique ou plutôt tempéré. L'idée d'un pouvoir judiciaire indépendant, inamovible, puissant, ne se produit pas nettement, dans l'antiquité, mais la monarchie avec deux chambres, l'une plus populaire, l'autre plus conservatrice, est signalée aux siècles futurs comme digne de la préférence des peuples et comme leur offrant des garanties à la fois de stabilité, de progrès et de paix.

IX. — Dans son remarquable ouvrage sur BODIN, M. BAUDRILLART retrace l'histoire des mêmes principes dans les temps moyens. Il cite entre autres FR. HOTMAN qui préconise la pondération des trois pouvoirs et qui, comme MONTESQUIEU et VOLTAIRE le firent plus tard, parle de l'Angleterre avec admiration, tout en exprimant certaine prédilection aristocratique. « C'est, dit BAUDRILLART, l'idéal constitutionnel formulé près de deux siècles avant l'*Esprit des lois*; c'est la théorie du « gouvernement représentatif écrite en vue déjà de l'Angleterre (19). »

Les jurisconsultes pratiques savaient que la concentration des pouvoirs dans une seule main conduit au despotisme. A diverses reprises, GUY COQUILLE parle des pouvoirs émanant de la nation et de la composition des États; il regrette que les officiers de justice ne forment pas un ordre séparé, « mais, dit-il, la puissance de la justice était ès mains du second estat qui est la noblesse (20). » — De son côté, LOYSEAU préconise la distinction de « la judicature d'avec le gouvernement » et il rappelle que « les trois fonctions des armes, de la justice et des finances sont entièrement séparées et que chacune d'elles a ses officiers à part (21). » Ces exemples suffisent pour montrer partout et toujours l'idée de ces distinctions de pouvoirs et d'attributions, comme remède contre l'absolutisme et comme sûreté pour les citoyens. Loin d'être une nouveauté, la théorie de la séparation des trois pouvoirs remonte donc à l'antiquité; les siècles modernes l'ont régularisée, pré-

(17) CICÉRON, *Resp.*, lib. I, c. 45.

(18) TACITE, *Ann.*, lib. IV, c. 33. Passage que je retrouve cité avec éloge par CHATEAUBRIAND, *Mélanges littéraires*, dans un article critique sur la *Législation primitive* de DE BONALD. Il est au contraire cité dans un esprit tout différent par DE MAISTRE, dans son *Principe générateur des Constitutions politiques*, § XII, note.

(19) Voyez Bodin et son Temps, par BAUDRILLART, p. 62-63.

(20) Voyez GUY COQUILLE, *Histoire du Nivernais*, p. 499.

(21) Voyez LOYSEAU, *Offices*, liv. I, ch. 4, n° 40.

cisée et organisée avec un art infini, et l'harmonie sociale est assurée comme le démontre la pratique déjà longue de notre Constitution.

X. — Quel est donc le système de cette Constitution? Elle déclare d'abord que « tous les pouvoirs émanent de la nation. » En adoptant cette formule, le Congrès n'a pas voulu s'engager dans la discussion abstraite de la source première de la souveraineté. Un seul membre, l'abbé VANDERLINDEN, développe dans un discours la maxime *omnis potestas à Deo*; ce discours reste sans écho et sans réplique. Plus tard, M. DE GERLACHE déclarait expressément : « Je n'examine pas si le peuple est « souverain et dans quel sens cela peut être vrai ou faux; c'est une question fort « difficile (22). » En réalité, le Congrès a voulu consacrer le gouvernement des intérêts généraux; il s'est borné à une déclaration qui n'est pas le résultat de discussions abstraites que son éminente sagesse a écartées; il a voulu dire que les pouvoirs sociaux doivent être organisés par délégation de la nation : mais il n'a jamais méconnu, au contraire il a proclamé, en consacrant dès l'abord les garanties individuelles, ce droit antérieur, ce droit inaliénable, expression de la justice, de la vérité, de la raison, dont l'origine providentielle et divine a été si éloquemment caractérisée par CICÉRON : « *Declaratio hujus æternæ legis quam ex naturâ « ipsâ arripuimus, hausimus, expressimus, ad quam non docti sed facti, non insti- « tuti sed imbuti sumus.* »

C'est cette loi antérieure que BODIN appelle *ultimum principium*, c'est-à-dire, selon son expression : « Cette essence de la justice qui ne change pas suivant les « caprices des hommes, mais qu'a réglée une loi éternelle. » Il loue ceux qui mettent leur science à connaître à fond la règle de l'équité et à dériver le droit de la source la plus haute (23).

Inspiré par ce spiritualisme transcendant, le Congrès a donc garanti partout, en organisant les pouvoirs, l'indépendance, la sûreté et la liberté des citoyens. Les pouvoirs mêmes, il les a distribués de manière à perpétuer intacts ces droits inaliénables qu'il déclarait sans les créer. En disant que tous les pouvoirs émanent de la nation, la Constitution dit aussitôt qu'ils sont exercés de la manière établie par elle. D'autre part, elle déclare qu'elle ne peut être suspendue en tout ou en partie, qu'elle ne peut être changée pendant une régence, et elle oppose à sa révision de sages difficultés et des lenteurs calculées.

Par ces savantes dispositions, elle écarte les caprices et les témérités; elle annonce la permanence; elle pèse en quelque sorte sur l'océan des passions politiques; elle arrête leurs redoutables soulèvements; elle assure la sécurité et le paisible développement des libertés reconnues. La nation semble ainsi embrasser les chaînes qu'elle s'est imposées; elle a voulu s'accoutumer à être libre sous sa loi et forte dans sa soumission. Elle a fondé en même temps cette opinion progressive et patriotique qui sanctifie en quelque sorte notre pacte, en écarte les

(22) Voyez Recueil VAN OVERLOOP, p. 358.

(23) Voyez BODIN, *Methodus ad facilem historiarum cognitionem*; BAUDRILLART, p. 145.

atteintes téméraires ou les violentes secousses, tout en permettant les améliorations successives.

XI. — En divisant les pouvoirs, la Constitution a voulu deux chambres : l'une plus jeune, plus vivace, plus progressive, plus démocratique ; l'autre offrant par l'âge, la richesse et la modération de ses membres, un élément de résistance conservatrice aux entraînements de la première. Le sénat fut admis à une forte majorité après une des plus savantes et des plus belles discussions que présentent nos annales parlementaires (24).

Les principes du parti des monarchiens, du parti anglais, du parti américain de la Constituante triomphèrent au sein de notre Congrès. On sait que le parti de Necker, où brillaient MM. Mounier, Lally-Tolendal, Clermont-Tonnerre, était partisan des deux chambres : l'Assemblée de 1789 n'en voulut qu'une, elle la déclara permanente. En présence d'une puissante assemblée, elle plaça le roi privé du droit de convocation, d'initiative et de dissolution, n'ayant que le *veto* suspensif. On sait ce qu'il advint de cette organisation, qui laissait le chef de l'État isolé et sans force au milieu d'intrigues périlleuses, en présence d'une assemblée en réalité souveraine. Aussitôt après le vote de la Constituante, les principaux monarchiens développèrent, dans de savants écrits, les motifs qui les avaient déterminés à proposer la division du Corps législatif et à lier à ce corps le pouvoir royal avec les prérogatives qui doivent lui appartenir (25).

Rien ne put parer aux conséquences fatales de l'unité du corps législatif : la constitution de l'an III, en créant le Directoire, adopta deux chambres, et le rapporteur Boissy d'Anglas donne les plus fortes raisons en faveur du système déjà consacré dans les institutions anglaises et dans la constitution américaine (26).

Il y a lieu de remarquer ici que la division du Corps législatif semblait nécessaire à d'éminents conventionnels, même en 1793 : dans son célèbre plan de constitution soumis à la Convention, le 15 février de cette année, Condorcet recherchait les moyens d'éviter la précipitation, la prévention, l'enthousiasme ou l'excès d'une seule assemblée : il répudiait d'abord deux systèmes qui consistaient :

1° A partager l'Assemblée en deux sections permanentes délibérant séparément ; en cas de dissentiment, les sections se réuniraient pour procéder à un vote collectif et définitif, ou bien on ferait le compte des voix de l'une et l'autre sections ;

2° A accorder à un corps séparé le droit d'examiner les décisions de l'Assemblée et d'exposer les motifs de son refus d'adhésion ; après quoi, sur une nouvelle discussion, cette Assemblée voterait définitivement.

(24) Le Sénat fut adopté au Congrès par 128 voix contre 62.

(25) J'ai pris connaissance de ces travaux qui sont les vraies sources du droit public moderne. — Consulter NECKER, *du Pouvoir exécutif* ; OEUVRES de LEBRUN, duc de Plaisance, *la Voix de la vérité* ; OEUVRES de RÖEDERER, t. III, *l'Esprit de la Révolution* ; CLERMONT-TONNERRE, *Analyse raisonnée de la Révolution française*, t. IV des OEUVRES ; MOUNIER, *Travaux de la Constituante* ; Mémoires de MALOUE, t. II, surtout pages 82 à 94.

(26) L'important rapport de BOISSY D'ANGLAS est du 3 messidor an III ; on le trouve au t. XV, p. 109 et suiv., du *Choix de rapports*, par LALLEMAND.

Ensuite, Condorcet proposait à choisir trois expédients :

1° Envoi des projets imprimés à tous les membres de l'assemblée, discussion préalable et scrutin dans les bureaux, rapport avant la discussion générale, et vote final ;

2° Division de l'assemblée en deux grands bureaux, discutant à part, avant d'aborder la discussion *in pleno* ;

3° La déclaration d'urgence prononcée par les deux tiers des voix et dispensant d'observer les délais prescrits pour l'examen, la discussion et le vote (27).

Ces diverses mesures de prudence, indiquées par Condorcet et par la commission dont il était l'organe, furent écartées plus tard, après la chute des Girondins : la constitution démagogique du 10 août 1793, votée sur le rapport de Héroult de Séchelles, décrétait, article 39, que : « Le Corps législatif est un, indivisible, permanent. » C'était la fausse doctrine du *Contrat social*, c'est-à-dire la doctrine du pouvoir absolu de l'État et l'anéantissement du droit de la conscience individuelle. Aussi, Héroult de Séchelles, en terminant son rapport, s'écria : « Heureux si de cette manière très-simple nous sommes parvenus à résoudre le problème de J.-J. Rousseau, dans son *Contrat social* (28). »

Il faut opposer à ces fausses maximes le vrai principe sérieusement formulé par Hello : « La division des pouvoirs suppose que personne ne peut tout ; c'est son principe essentiel (29). »

On peut ajouter que si la constitution républicaine de 1848 crut devoir déléguer le pouvoir législatif à une chambre unique (art. 20), cet essai malheureux n'a pas empêché le principe de la division de triompher en définitive : je le considère aujourd'hui comme le droit commun des pays constitutionnels (30).

XII. — Ce principe est aussi celui des principaux publicistes. Ceux qui étaient déjà célèbres en 1830 furent invoqués au Congrès par les partisans des deux chambres : MONTESQUIEU, JOHN ADAMS, DAUNOU, LANJUINAIS, BENJAMIN CONSTANT, se trouvent cités dans divers discours, et je ne pense pas que les conflits que semblaient redouter les adversaires de la division se soient produits sérieusement.

L'adresse du Sénat au roi, qui provoqua la crise ministérielle de 1841, a, il est vrai, été critiquée comme excédant la compétence politique de cette Assemblée (31). D'autre part, on a discuté à diverses reprises, à la Chambre, les conséquences de l'article 27 de la Constitution, qui soustrait à l'initiative du Sénat les lois annuelles du budget et du contingent de l'armée : en 1841, en 1845,

(27) Le plan de constitution de CONDORCET est du 15 février 1793 ; même Recueil : t. XII, p. 228 et suiv.

(28) Le rapport de HÉROULT DE SÉCHELLES est du 10 juin 1793 ; même volume, p. 345 et suiv.

(29) HELLO, *du Régime constitutionnel*, notions préliminaires. Dans l'introduction de la 2^e partie, il donne une autre forme à sa profonde maxime : « La division des pouvoirs est la garantie, en ce que chaque pouvoir opère sans qu'un seul des droits garantis soit accessible pour lui. »

(30) Les publicistes modernes, notamment DE BROGLIE, DE TOCQUEVILLE, MICHEL CHEVALIER, J. RUSSELL, BAGHOT, FISCHER, ROYER-COLLARD, DE BARANTE, COUSIN, JULES SIMON, LABOULAYE. — Chez nous ROUSSEL, VAN HOOREBEKE, NAMUR, et bien d'autres.

(31) Voir notamment la *Revue nationale* de 1841.

en 1851, en 1860, on a vu surgir des discussions fort importantes sur les pouvoirs respectifs des deux Chambres en matière de contingent, de céréales, d'octrois. Mais ces discussions, inévitables d'ailleurs, toujours rares, ont été closes de la façon la plus prudente, soit par des ajournements, soit par des ententes : on peut affirmer, en définitive, que l'application de l'article 27 n'a offert aucun péril et n'est jamais arrivé à un conflit d'attributions législatives : près d'un demi-siècle de pratique doit être un sûr garant d'harmonie (32).

XIII. — La division des pouvoirs et leur organisation rigoureuse dans notre Constitution s'expliquent par les faits signalés sous l'empire de la loi fondamentale de 1815. La justice criminelle n'avait pas le jury et n'avait qu'une publicité incomplète; la magistrature n'avait pas eu l'inamovibilité promise par la loi fondamentale; la presse était sans garanties, l'usage des langues entravé, la liberté religieuse atteinte, la prérogative royale indéterminée; on ne voulait plus de budgets décennaux; on s'était plaint de ce qui avait porté la qualification de *régime des arrêtés* : comme correctifs, la Constitution nous assura : le jury, la publicité, l'inamovibilité avec le système de présentation et d'élection de la haute magistrature, les articles 78 et 107 relatifs aux limites du pouvoir royal et aux arrêtés administratifs, l'usage facultatif des langues, la liberté des cultes, le vote annuel des budgets, des impôts, des comptes.

La loi fondamentale reconnaissait le pouvoir législatif avec deux Chambres, mais le pouvoir exécutif était mal limité, le pouvoir judiciaire était sans indépendance; les provinces et les communes n'avaient qu'une autonomie douteuse. La Constitution de 1831 réagit contre ces vices signalés par quinze ans d'expérience et combla les lacunes : si le système de l'équilibre et de la limitation des pouvoirs est si bien précisé dans notre Constitution, si les garanties sont si largement concédées, c'est parce que le Congrès, réunissant dans son sein les organes de tous les griefs et les partisans de toutes les émancipations, a voulu offrir à la nation ce pacte généreux dont elle use avec tempérance et dont elle n'a jamais tenté ni permis la violation (33).

XIV. — Ainsi, Messieurs, la Constitution a établi deux Chambres et elle en a indiqué les prérogatives; elle a déclaré que le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre et le Sénat, et que l'initiative appartient à chacune des trois branches de ce pouvoir (26-27). Cette initiative accordée au roi était critiquée par M. SERON et par l'abbé DE FOERE, qui la considéraient comme un vice de nos institutions et comme une confusion de pouvoirs, contraire aux libertés publiques et à la stabilité du trône (34).

Ces critiques ont été écartées. A diverses reprises, j'ai retracé le tableau de la

(32) Tous les précédents que je cite sont intéressants, mais il est impossible de les analyser ici. Voyez Chambre des représentants, 27 et 30 mars 1841; 25 avril, 15 mars, 5 mai 1845; discussion de l'adresse, 1851; Sénat, 9 juillet 1860. Voyez aussi NEUT, *sur la Constitution*, p. 165 et suiv.

(33) Il est très-curieux de relire, pour bien apprécier le régime de 1815-1830, les discours de l'opposition et l'ouvrage de M. DE GERLACHE sur les Pays-Bas.

(34) Voyez Recueil VAN OVERLOOP, p. 359 et 606.

prérogative royale. « Notre Constitution, disais-je récemment, a répandu partout la prérogative royale : dans le pouvoir législatif, le roi a l'initiative, la sanction, le *veto*, la convocation, la dissolution, l'ajournement ; dans le pouvoir exécutif, il a le règlement, l'administration, la police ; dans le pouvoir judiciaire, il a l'exécution des arrêts et des actes ; dans le pouvoir provincial et municipal, il a la surveillance et la correction (35). »

Je laisse de côté les attributions personnelles du roi et l'action de la responsabilité des ministres ; je dis que le roi, organe essentiel du pouvoir exécutif, se trouve rattaché, dans des limites tracées, à tous les autres pouvoirs, et qu'ainsi, nécessaire partout, inviolable en tout, permanent par l'hérédité, il est le lien, le pondérateur, le conciliateur ; il a ce droit particulier et suprême de mettre en mouvement la nation, dans l'expression légale de sa volonté, d'ouvrir la bouche au pouvoir supérieur que la Constitution n'a pas nommé, au POUVOIR ÉLECTORAL désigné dans les articles 25 et 32, sous le nom de NATION, dans l'article 48, sous le nom d'ÉLECTIONS, et dans l'article 71, sous le nom de CONVOCATION NÉCESSAIRE.

Cette prérogative, confiée à un roi héréditaire, est la plus puissante garantie de la paix publique et la noble expression d'une haute responsabilité morale : six fois, depuis 1830, la royauté a prononcé la dissolution totale ou partielle du Corps législatif : ces mesures souveraines n'ont jamais nui à la paix publique, au développement du pays, au jeu des institutions, aux progrès de l'esprit national.

XV. — Je vous ai montré, Messieurs, le pouvoir royal pénétrant dans le pouvoir législatif, pénétrant d'autre part dans le pouvoir judiciaire. L'organisation de ce dernier pouvoir offre, dans notre pacte, une originalité qui mérite d'être signalée. Son indépendance est rendue absolue par une inamovibilité rehaussée par l'éméritat ; par la fixation légale des traitements ; par l'interdiction de tout cumul ; par le mode de présentation des membres des cours et des chefs des tribunaux. Ses attributions sont immenses en ce qu'elles embrassent tous les droits civils, la pénalité, les garanties, les droits politiques non réservés par la loi. Le pouvoir judiciaire pénètre dans le pouvoir législatif spécial par l'autorité légale de ses arrêts solennels, il pénètre dans les pouvoirs exécutif, provincial et municipal par l'application de l'article 107.

La prérogative du pouvoir judiciaire, qualifiée par la Constitution, n'a pas cessé de s'élargir. Nos corps de justice ont vu s'accroître leur compétence. La juridiction administrative contentieuse a complètement et dès longtemps disparu (36) ; nos cours d'appel ont reçu le droit de juger en dernier ressort les contestations en matière électorale et d'enregistrement. La compétence de la cour de cassation n'a fait que s'étendre : tout ce qui se rapporte aux élections,

(35) Voyez mon discours à l'Académie, *Montesquieu et la Constitution belge* (12 mai 1875).

(36) Voyez les arrêts fondamentaux des 29 mars et 9 décembre 1833 (*Bull.*, 1833, p. 63, et 1834, p. 95) : « Le pouvoir constituant, dit l'arrêt du 29 mars, a voulu, hors les cas où il a jugé le contraire absolument indispensable, faire disparaître ces anomalies en législation et cette confusion de pouvoirs qui transformaient sans nécessité un administrateur en juge, au mépris de la règle qui veut que les juges soient inamovibles. »

aux impôts, à la milice, à la garde civique lui est successivement revenu, comme en un refuge assuré contre tout arbitraire ou toute cavillation. C'est ainsi que, en définitive, le pouvoir judiciaire, la magistrature qui est son organe, a mérité la confiance de la loi, parce que, agissant au grand jour, jugée par l'opinion, agrandie par la loi, elle apparaît comme suprême garantie des droits privés et comme palladium inébranlable des droits politiques et de la Constitution.

Là est notre récompense, Messieurs, car c'est toujours au pouvoir judiciaire qu'on arrive; on y trouve la sauvegarde de tous les droits et la consécration de l'égalité de tous les citoyens devant la loi : les plus éminents comme les plus humbles, les plus ignorants comme les plus éclairés, tous réclament et obtiennent même justice. La magistrature, je l'ai déjà remarqué, renferme toutes les opinions, sans en vouloir professer aucune : elle est du parti de la Constitution et de la loi. Le législateur rend hommage à ses vertus suprêmes, qui sont l'impartialité et la constance, en étendant ses attributions : « contraste heureux, disais-je devant la seconde chambre, le 7 décembre 1863, avec ces plumes téméraires qui, sans respect ni convenance, jettent le soupçon et l'insulte à la face des juges, dont il appartient à chacun de discuter et de critiquer les jugements, mais non d'accuser les intentions (37). »

XVI. — Il doit m'être permis de rappeler, comme contraste, l'hommage rendu tout récemment par l'un des organes de la haute justice, par le jury du Hainaut, à l'un de nos magistrats les plus laborieux et les plus aimés : l'honneur recueilli par lui se communique à tous ses collègues et répond à bien des attaques indécentes : je suis heureux de le dire aujourd'hui devant vous (38).

XVII. — Le Congrès a donc organisé et balancé avec art les trois pouvoirs : mais que serait le pays sans les libertés locales, sans les institutions des provinces et des communes qui rattachent étroitement la liberté belge aux traditions nationales, traditions qui ont été signalées au sein même du Congrès.

En effet, rappelons-nous, par exemple, le langage du spirituel comte de CELLES au début de la discussion sur le Sénat. « Je conçois, disait-il, l'administration de mon pays, non avec tout le système de la Joyeuse-Entrée, mais avec toutes les libertés de la Joyeuse-Entrée, de cette charte qui a servi de modèle à toutes les autres et qui nous donnait une administration provinciale et municipale véritable, forte, protectrice des citoyens. C'est en Belgique peut-être que l'esprit de cité est né. Sachons honorer les institutions de notre pays. Je suis Belge avant tout et j'aime la Belgique. J'aime la France comme France; j'aime les Français comme des Français, mais je ne veux pas leur emprunter leurs institutions. J'espère surtout ne devenir jamais habitant d'un département de la France; point de réunion des deux pays : restons Belges et conservons la Belgique indépendante, heureuse d'après ses anciens usages. » En terminant son discours, l'orateur vive-

(37) Voyez mes conclusions dans l'affaire Keyn, arrêt du 3 novembre 1863 (PASCHE, 1864, I, 7).

(38) Il s'agit de l'honorable conseiller CORNIL, qui avait présidé la cour d'as i es.

ment applaudi ajoute : « De quelque manière qu'on s'y prenne, il n'y aura jamais de garantie, dans un pouvoir provincial et municipal bien constitué, sans la liberté de la presse, la responsabilité réelle des ministres, et sans de bonnes lois et de bons tribunaux qui consacrent le droit de résistance. Telles étaient autrefois, chez les Belges, ces garanties véritables; c'est du passé; j'espère pour mon pays que ce sera de l'avenir (39). »

Les sentiments de vieille nationalité respirent dans ce langage; ils répondaient à l'opinion enthousiaste : le président du Congrès, dans son discours d'adieu à cette illustre assemblée, s'attachait à rappeler que le caractère de la Constitution était traditionnel, et le premier de nos publicistes, M. NOTHOMB, écrivait dans son Essai : « Le gouvernement du pays par le pays n'est pas pour « les Belges une invention moderne; sorti des luttes du moyen âge, informe « comme les œuvres du hasard, ce gouvernement s'est conservé parmi eux à « travers les changements de dynastie et les guerres étrangères; il n'a péri qu'à « la suite de la conquête française, pour renaître de nos jours sous une forme plus « parfaite et plus nationale. » On ne saurait dire ni mieux ni plus vrai (40).

C'est sous l'impression de ces faits historiques et de ces patriotiques inspirations que récemment, voulant expliquer pourquoi notre Constitution si libre et si large avait été si facilement et si paisiblement mise en pratique, je répondais : « C'est « parce que nos populations se rappelaient leur vieille existence, plutôt municipa-
« le que politique, qui avait résisté aux conquêtes, aux dominations étrangères,
« à des oppressions ruineuses, pour garder le souvenir et la pratique des
« libertés individuelles et pour jouir de ces garanties de la bourse et du foyer
« qui n'ont jamais disparu de notre sol. Aussi la tempérance avec laquelle la
« Belgique use de ces libertés n'est méconnue de personne; elle résulte du
« caractère national, elle est commandée par la position même du pays; si
« quelques écarts se manifestent, ils sont bientôt réprimés par les avertissements
« de l'opinion ou par le patriotisme même des citoyens (41). »

XVII. — Si j'ai produit des citations, Messieurs, c'est pour établir l'importance des libertés locales, la tradition vraie de notre pays, l'élément vivace de la liberté et de l'esprit national. Faut-il rappeler les principes fondamentaux dont je viens de vous retracer en quelque sorte l'exposé des motifs? Ils sont écrits dans l'article 108 de la Constitution : élection directe comme source du pouvoir; attribution et gestion des intérêts locaux; publicité des discussions et des finances; sauvegarde contre les atteintes aux lois et aux intérêts généraux. Voilà ce qu'on appelle historiquement chez nous la vie communale, la vie provinciale. La vie communale se manifeste, vous le savez, dans un cercle immense; ses attributions sont réglées par les lois; toutefois la Constitution, par son article 109 et par la

(39) Voyez Recueil VAN OVERLOOP, p. 396.

(40) Voyez la préface de l'Essai sur la Révolution belge, de M. NOTHOMB.

(41) Voyez mon travail sur les institutions politiques de la Belgique, au vol. II de la *Patria Belgica*, p. 383.

seconde disposition de l'article 16, a voulu établir sur une base inébranlable, parmi les attributions des autorités municipales, la rédaction et la tenue des registres constatant l'état civil des citoyens.

Les libertés locales ont donc été reconnues et perpétuées par le Congrès; les lois de 1836 ont organisé la commune et la province; elles ont réglé ce qu'on appelle la tutelle administrative et le système des recours, appelant le Roi à l'exercice d'une gestion protectrice et régulatrice.

Depuis, tant pour la commune que pour la province, des lois de décentralisation ont pu, rendant hommage à la sagesse et aux lumières des corps représentatifs locaux, élargir le cercle des attributions et les limites de l'indépendance. Et il est plus que jamais vrai de dire que les libertés locales pourraient valoir elles seules une Constitution et d'ajouter que nos populations ne sauraient être déclarées incapables de s'administrer (42).

XVIII. — Il me reste à vous signaler quelques divisions spéciales consacrées, soit par la Constitution même, soit par la loi et reconnues par votre jurisprudence. Ainsi, l'article 87 de la Constitution trace une séparation absolue entre les membres de la famille royale et la gestion gouvernementale : « Aucun membre de la famille royale ne peut être ministre. » Le Congrès se souvenait que l'un des fils du roi des Pays-Bas avait été ministre. « On a craint, dit M. RAIKEM dans son rapport, de « faire peser la responsabilité ministérielle sur les membres de la famille du chef « de l'État. Les suites de cette responsabilité peuvent jeter la déconsidération sur « le ministre qui l'encourt; et la déconsidération pourrait rejaillir sur le chef, si « un membre de sa famille subissait les condamnations que cette responsabilité « peut entraîner (43). » L'article 58 autorise pourtant l'héritier présomptif du roi à entrer au Sénat. « Dans la Constitution, disait M. LEHON, nous allons nous efforcer « de rapprocher le trône de la nation : n'y a-t-il pas opportunité à rapprocher de « nous ceux qui devront un jour l'occuper?... L'éducation politique de l'héritier « du trône ne saurait nous être indifférente. » Tels sont les nobles motifs d'une disposition tout exceptionnelle et qui accuse mieux la séparation prononcée par l'article 87 (44).

La Constitution crée une sorte de pouvoir financier, entièrement séparé de l'administration, et exerçant un contrôle judiciaire par une cour des comptes qui émane de la Chambre des représentants, gardienne suprême des finances nationales.

Nous vivons sous le principe de la séparation de la justice et de la police; de la séparation presque complète de la cour d'assises et du jury; de la séparation du civil et du criminel; de la séparation du pouvoir répressif et du pouvoir discipli-

(42) Relire JULES SIMON, *la Liberté*, part. III, ch. I; — définition de BENJAMIN CONSTANT, *Princ. constit.*, ch. X : « Le pouvoir municipal n'est un pouvoir que pour les administrés, ou plutôt c'est leur fondé de pouvoir pour les affaires qui ne regardent qu'eux. »

(43) Voyez Recueil VAN OVERLOOP, p. 600.

(44) *Idem*, p. 561.

naire; de la séparation, en matière d'expropriation, du pouvoir administratif déclarant l'utilité et du pouvoir judiciaire contrôlant les garanties et fixant l'indemnité préalable; de la séparation du droit d'association d'avec le droit de personnification légale et de propriété collective : votre jurisprudence a réglé tout cela définitivement.

Dans le sein du pouvoir législatif, on distingue les actes ayant la forme de loi, constituant des lois proprement dites, ou de simples dispositions contractuelles dont l'interprétation appartient au pouvoir judiciaire.

Dans le sein du pouvoir exécutif, il y a distinction entre les actes d'exécution des lois ou arrêtés royaux régis par l'article 107, et l'exercice, sous forme de contentieux spécial, de la tutelle administrative.

Dans le sein du pouvoir judiciaire, pour l'application du jugement par les pairs, il y a distinction de la juridiction civile, criminelle, militaire, commerciale, de la garde civique, des impôts, des élections, des prud'hommes, des comptables.

Votre jurisprudence, véritable commentaire de la Constitution, s'attache avec soin et fermeté à écarter les confusions de pouvoirs, de juridictions et d'attributions : l'étude des nombreux arrêts que vous avez prononcés depuis quarante-trois ans sur ces graves sujets m'est interdite ici; elle devrait occuper les loisirs d'un juriconsulte ambitieux de répandre la vraie notion, dans ses applications variées, de la division des pouvoirs en Belgique.

XIX. — Tel est le tableau des pouvoirs constitutionnels. Leur action a été régulière et sans orages; leurs conflits, très-rares d'ailleurs, se sont dénoués pacifiquement; leurs prérogatives légalement exercées sont demeurées intactes, sans empiétements périlleux; leur force ne s'est point affaiblie. La Constitution belge est, à l'heure présente, la plus vieille de l'Europe continentale : à part celle de l'Angleterre et celle des États-Unis, il n'en est point qui, dans son ampleur, se soit ainsi maintenue, qui se soit même fortifiée par près d'un demi-siècle d'application, par l'amour national, par la jouissance réelle et paisible d'une liberté sincère.

La liberté, Messieurs, a le privilège de charmer ceux qui la possèdent; elle est un élément vital de nationalité. Les citoyens qui goûtent les bienfaits de la liberté en connaissent le prix; ils en assurent la durée en acceptant les luttes qu'elle impose : ces luttes sont la nécessité même des choses; elles sont l'existence même des nations. La liberté forte protège ceux-là mêmes qui semblent la répudier, et tel est le caractère auguste de notre Constitution : de la lutte doit jaillir la vérité et pour la vérité le triomphe.

Un grand publiciste, ROYER-COLLARD, a dit très-spirituellement que « les constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil. » Elles sont, dirai-je après lui, des abris offerts à toutes les activités, à tous les progrès et à toutes les conquêtes. Ce qu'il faut éviter avant tout, c'est, comme dit Cinna,

La perte de nos biens et de nos libertés.

Un jour, l'un de nos orateurs parlementaires, M. SCHOLLAERT, observait que

« la Constitution est l'âme et le visage du pays; n'altérons pas, ajoutait-il, la physionomie qui nous distingue des autres peuples (45). » Enfin, dans la mémorable discussion sur le Sénat, le 15 décembre 1830, votre vénérable premier président, ancien président du Congrès, le baron DE GERLACHE, s'écriait : « Dans tous les pays où le régime constitutionnel a prévalu, l'ascendant populaire est devenu immense, irrésistible. La liberté est sentie, appréciée, voulue par les classes inférieures et moyennes, comme par les plus élevées. 1789, 1814, 1830 sont trois grandes époques de l'histoire moderne, qui prouvent que quand les gouvernements refusent de marcher avec les peuples, les peuples abolissent les gouvernements et marchent sans eux (46). » Beau langage, Messieurs, grande leçon : ces hautes paroles sont comme la légitimité, la moralité et la véritable épigraphe de notre Constitution.

NOTE FINALE.

Notre Constitution et la stabilité qu'elle a assurée à notre Belgique ont été décrites, en 1860, par l'éminent CH. DE RÉMUSAT, dans sa *Politique libérale* (p. 450), en termes qui méritent d'être reproduits :

« La Belgique est un pays catholique, et n'a point une religion d'État soumise au pouvoir civil comme l'Église anglicane, ou des foules de sectes entièrement insubordonnées comme les dissidents britanniques. Elle n'a point une aristocratie investie héréditairement du droit de participer à la législation et au gouvernement, et dont les grandes fortunes, constituées sur une seule tête par le droit de primogéniture, soient l'appui et l'accompagnement obligé d'une prérogative politique. La constitution de la société belge est démocratique comme la nôtre; ses mœurs offrent, avec les nôtres, de grandes analogies. Dans de populeuses villes, l'extrême pauvreté et l'extrême richesse sont rapprochées. La grande industrie a réuni en de vastes ateliers, sous la loi d'un maître acharné à triompher de la concurrence par l'économie, de grandes légions d'ouvriers, et subordonné le travail au capital, tandis qu'une liberté presque illimitée de la presse sème le pavé des villes des feuilles improvisées par les partis, et que la littérature-française s'étale chez tous les libraires et couvre même la littérature nationale. Là sont donc toutes les circonstances regardées en France comme les plus favorables aux crises révolutionnaires, comme les plus propices au socialisme. Cependant, aucun de ces dangers n'a jusqu'à présent atteint le gouvernement de la Belgique, et quand sur sa frontière se déployait l'incendie de 1848, le feu ne l'a point gagnée. Elle a vu paisiblement s'agiter, dans une triste et stérile convulsion, son puissant voisin : elle a conservé ses institutions dans toute leur pureté, sa royauté dans toute son inviolabilité. Elle s'est contentée de penser que la monarchie représentative pouvait se maintenir sur le continent, sans la centralisation, dans une société démocratique, avec un roi sage. »

(45) Séance de la Chambre des représentants du 29 mars 1867.

(46) Voyez Recueil VAN OVERLOOP, p. 484.

Un autre publiciste, le professeur DUFOUR, dans une étude sur le Pouvoir exécutif (*Revue de législation*, t. XXXI, p. 131 et 321, t. XXXII, p. 28 et 193), parle aussi de notre pays en s'occupant de la séparation des pouvoirs.

« Croit-on, dit-il, que nous n'ayons rien à apprendre de la Belgique, le pays de l'Europe où la démocratie est le plus complète et le mieux réglée? Serons-nous assez enfants pour ne pas reconnaître une véritable république avec un président héréditaire, dans ce pays où, grâce à l'antiquité des franchises municipales, la liberté est mieux comprise et plus sincèrement pratiquée que chez nous. »

Enfin VILLEMEN, dans son éloge de Montesquieu, trace en termes éloquentes la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice :

« La puissance exécutive concourt à la formation des lois, sans que la puissance législative puisse concourir à leur action ; mais aussi la puissance exécutive, ne gardant pour elle que ce qui tient au gouvernement et au droit politique, abandonne l'application du droit civil aux citoyens eux-mêmes, parce que le pouvoir judiciaire doit être le pouvoir neutre de la société, parce qu'en dans l'État, tout doit être dépendant du souverain — excepté la justice. — »

