

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 1^{er} MARS 1912.

Rapport des Commissions réunies de la Justice et des Colonies, chargées d'examiner le différend survenu au sujet de la nomination d'un conseiller colonial (1).

Présents : MM. VAN ZUYLEN, Président; DEVOLDER, le Comte GOBLET
D'ALVIELLA, le Baron ORBAN DE XIVRY, le Baron DE MÉVIUS, BRAUN,
DE BECKER REMY, VAN VRECKEM, MAGNETTE et DU BOST, Rapporteur.

MESSIEURS,

A l'ordre du jour de la séance du Sénat du 21 décembre 1911 figurait la nomination d'un membre du Conseil colonial.

M. le Ministre des Colonies y fit l'exposé d'une question qui avait été soulevée par certains membres du Conseil colonial au cours d'une séance de celui-ci.

Cette question est celle de savoir si, parmi les conseillers coloniaux dont la loi a réservé le choix au Sénat, c'est bien M. Dubois qui doit actuellement sortir du Conseil ou si ce n'est pas plutôt M. Janssens, élu en 1911 en remplacement de M. Tournay-Detilleux, décédé au cours de cette année, lequel, s'il avait survécu, serait sorti le 15 décembre 1911.

Le texte de la loi coloniale en mains, M. le Ministre des Colonies émit l'avis que c'est à la réélection ou au remplacement de M. Dubois qu'il y a lieu de pourvoir.

Mais une discussion s'étant élevée et des doutes ayant été émis au sujet de cette interprétation des textes légaux, la Haute Assemblée décida de renvoyer la question à l'examen des Commissions réunies de la Justice et des Colonies.

(1) Voir *Annales parl. du Sénat*, séance du 21 décembre 1911, p. 49.

Votre rapporteur a présenté au sein de ces Commissions les considérations suivantes :

Le siège de la matière est l'article 24 de la loi sur le Gouvernement du Congo belge.

Après avoir édicté que le Conseil colonial se compose d'un président, le Ministre des Colonies, et de quatorze conseillers, dont huit sont nommés par le Roi et six sont choisis par les Chambres législatives : trois par le Sénat et trois par la Chambre des Représentants, il détermine, comme suit, l'ordre de sortie des conseillers.

« Un des conseillers nommés par le Roi et alternativement un des »
» conseillers nommés par la Chambre ou un des conseillers nommés par »
» le Sénat sortent chaque année. Les conseillers sortent d'après leur rang »
» d'ancienneté ; le rang de ceux qui ont été nommés le même jour est »
» déterminé par un tirage au sort. Les conseillers sortants peuvent être »
» renommés. »

A première lecture, ce texte, conçu en termes clairs, précis et formels établit, à n'en pas douter, l'ordre de sortie sur la base du rang de l'ancienneté, rang qui, si plusieurs nominations ont lieu en même temps, est remplacé par celui fixé par un tirage au sort.

D'où la conséquence, dans notre espèce, que c'est M. Dubois, incontestablement plus ancien que M. Janssens, élu tout récemment en remplacement d'un conseiller décédé, qui dès l'abord paraît devoir être soumis à réélection.

Les objections qui ont été présentées à cette solution détruisent-elles la forte et, d'après M. le Ministre des Colonies, décisive impression que fait éprouver cette simple lecture ?

Et d'abord l'on objecte qu'elle a pour conséquence de priver M. Dubois d'un droit acquis, celui de jouir de son mandat pendant la durée qui lui est assignée par la loi.

Mais c'est là une pétition de principe, car il s'agit précisément de savoir si ce droit lui est acquis.

Or, la loi coloniale ne renferme aucune disposition d'où l'on puisse inférer qu'elle détermine la durée du mandat des conseillers coloniaux.

Elle ne dit nulle part qu'ils sont nommés pour un terme quelconque d'une ou de plusieurs années ; bien au contraire, elle institue dans son texte, à l'exclusion de tout autre, le régime du renouvellement des mandats d'année en année par rang d'ancienneté, régime qui agit automatiquement, soit, c'est le cas normal, par le mode des nominations annuelles prévues par l'article 24, soit, c'est le cas exceptionnel, au fur et à mesure des démissions ou décès.

Quand la loi dit « les conseillers sortent d'après leur *rang* d'ancienneté ; » le *rang* de ceux qui ont été nommés le même jour est déterminé par le » tirage au sort, » elle ne fait, dans l'une comme dans l'autre partie de son texte, que fixer le rang qu'occupent respectivement les conseillers et, à défaut de l'ancienneté résultant de la différence des dates de nomination, c'est-à-dire de l'ordre chronologique, elle édicte, tant pour la nomination initiale du Conseil colonial immédiatement après sa création que pour le cas où, dans l'avenir, il serait procédé à plusieurs nominations le même jour, qu'il sera fixé par le tirage au sort.

Du rang découlant du tirage au sort le texte fait donc l'équipollent du rang d'ancienneté.

Déduire, comme on essaie de le faire, d'un texte qui consacre le principe de la sortie par rang d'ancienneté, qu'il a fixé définitivement, par l'effet des tirages au sort effectués lors de la première nomination du Conseil, la durée du mandat des conseillers coloniaux, c'est y ajouter ce qui n'y est pas stipulé, c'est le compléter à sa fantaisie. c'est en réalité créer un nouveau texte au lieu d'interpréter le texte légal.

Ce que la loi a voulu, d'après son texte, c'est donner à chaque conseiller un rang, un numéro d'ancienneté ou d'ordre et rien de plus.

Le tirage au sort qui a eu lieu à l'origine du Conseil colonial a donné le n° 1 à M. le Baron du Sart de Bouland, le n° 2 à M. Tournay-Dutilleux et le n° 3 à M. Dubois.

Par le fait du décès de M. Tournay, M. Dubois a, automatiquement et successivement, passé, au point de vue du rang, au n° 2.

Pour le nier il faudrait soutenir que M. Janssens, nommé en 1911, est préférable en rang à M. Dubois, nommé en 1908, ce qui est inadmissible.

Des trois membres du Conseil nommés par le Sénat, M. Dubois se trouve donc être actuellement le premier ou plus ancien en rang.

Décider le contraire serait violer le principe d'ancienneté formulé en termes lapidaires dans la loi et dont l'ordre de sortie fixé par le tirage au sort, pour le cas de nominations simultanées, est l'équivalent.

Le droit du conseiller ayant obtenu le n° 3 lors du tirage au sort de 1908 de faire partie du Conseil jusqu'en 1913 était subordonné à la marche normale des choses, c'est-à-dire à l'hypothèse où aucune démission ni aucun décès ne seraient survenus avant cette époque; un décès s'étant produit, cette condition ne s'est pas réalisée et, dès lors, ce conseiller ne peut jouir de ce droit et doit sortir en 1911, année où celui dont il a pris le rang était lui-même sortant.

C'est la seule conclusion logique à tirer du texte qui nous occupe.

Et l'on ne saurait prétendre que les tirages de 1908, qui ont porté sur la totalité des membres du Conseil, ont déterminé un ordre de sortie immuablement fixé pour l'avenir, malgré les événements, c'est-à-dire en dépit des décès ou démissions, sans biffer de l'article 24 le principe de l'ancienneté et le rendre inapplicable.

Les deux parties de notre texte se complètent sans se contredire; la thèse de M. le Ministre des Colonies est la seule qui les respecte toutes deux.

Qui d'ailleurs pourrait contester qu'une fois admis le principe d'ancienneté, la progression en rang, par suite des démissions et décès qui se produisent de temps à autre, est fatale ?

D'autre part, les débats sur la loi coloniale devant les Chambres sont muets au sujet de notre problème, l'article 24 n'ayant soulevé ni discussion ni demande d'explications.

Les documents parlementaires nous apportent-ils quelque lumière ?

D'aucuns ont prétendu trouver, dans le rapport de M. Begerem, un argument à opposer à la thèse ministérielle.

Il s'y lit ce qui suit, à la page 59 :

« Quant à la durée du mandat, il ne pouvait être question de faire des

» nominations à vie. Toutes les considérations qui rendent possible la
» suppression de la révocation, s'insurgent contre semblable système qui
» pourrait conduire au maintien forcé d'un Conseil composé en majorité
» d'incapables et d'indignes.

» La question a été sagement et pratiquement résolue par le Gouverne-
» ment qui a réglé le mode de sortie des membres du Conseil, de telle sorte
» que, sauf après la première désignation, tous ne peuvent exercer leurs
» fonctions que pendant un temps déterminé.

» Ils sont rééligibles. »

L'on en induit que la volonté du législateur a été de fixer immuablement la durée des mandats.

C'est à tort assurément, car le rapporteur paraît bien s'être borné à opposer à la durée illimitée qu'eussent impliqué les nominations à vie une durée limitée, c'est-à-dire ne pouvant, en aucun cas, dépasser huit ans pour les mandats conférés par le Roi et six ans pour ceux émanant des Chambres.

Et rien ne permet d'en inférer qu'allant au delà il ait voulu affirmer que cette durée limitée ne pouvait, même dans l'hypothèse d'un décès ou d'une démission, être inférieure à celle ci-dessus.

Mais on invoque l'esprit de la loi en soutenant qu'il est de règle que, dans les assemblées délibérantes, le membre qui en remplace un autre décédé ou démissionnaire, achève le mandat de celui qu'il a remplacé, et qu'il est impossible d'admettre que le législateur ait voulu enfreindre cette règle pour le Conseil colonial.

Nous répondrons tout d'abord à cette objection qu'il est de principe absolu, en matière d'interprétation des lois, que lorsque le texte légal qui a pour objet de nous révéler l'intention du législateur, puisqu'il en est l'expression, est clair et limpide, il n'y a pas à rechercher l'esprit de la loi en dehors de ce texte et que, comme on l'a dit avec vérité, il est interdit d'éluder la lettre de la loi sous prétexte d'en pénétrer l'esprit.

Nous invoquerons ensuite les principes généraux du droit en la matière, qui nous enseignent que le mandat prend fin par la mort du mandataire.

Le Code civil en fait une application dans son article 2003.

Le nouveau mandataire ne continue donc pas le mandat du mandataire prédécédé, il exerce un nouveau mandat.

Pour qu'il en soit autrement, il faut qu'un texte formel de loi le stipule.

Certes la fin du mandat par la mort du mandataire n'est pas un principe d'ordre public auquel il ne peut être dérogé, mais il est seul applicable à défaut de stipulations contraires. (Cassation belge, 23 mars 1860. *Pas*, 1860, I, 211.)

Et c'est en vain qu'on invoquerait la pratique suivie dans nos Chambres législatives et nos Conseils communaux, par exemple, puisqu'elle n'a lieu qu'en exécution de textes formels et impératifs des lois qui régissent ces assemblées.

C'est, pour les Chambres législatives, l'article 245 de la loi électorale du 28 juin 1894, ainsi conçu :

« En cas de vacance par option, décès, démission ou autrement, le
» nouveau Sénateur ou Représentant achève le terme de celui qu'il
» remplace. »

C'est, pour les Conseils communaux, l'article 83 de la loi sur les élections communales du 12 septembre 1895, qui porte :

« En cas de vacance d'un ou de plusieurs sièges au Conseil communal, » il y est pourvu à la plus prochaine réunion des électeurs.

» Le nouveau conseiller achève le terme de celui qu'il remplace. »

Et de dire, en passant condamnation en ce qui concerne les assemblées délibérantes, qu'il suffit de s'en référer au mode d'agir adopté dans toutes les sociétés industrielles ou commerciales, n'est pas davantage pertinent, puisque, dans ce domaine aussi, nous nous trouvons en présence d'un texte exprès et formel, l'article 46 de la loi du 18 mai 1873 modifiée par celle du 22 mai 1886 sur les sociétés, article ainsi conçu :

« Sauf disposition contraire dans l'acte de société, les administrateurs » sont rééligibles ; en cas de vacance avant l'expiration du terme d'un mandat, l'administrateur nommé achève le terme de celui qu'il remplace. »

Et, chose digne de remarque, la plupart des statuts le stipulent par surcroît de précaution, bien qu'en présence des termes si clairs de l'article précité ce soit inutile.

Or dans la loi coloniale pareil texte n'existe pas.

Des considérations qui précèdent il découle que la thèse de M. le Ministre des Colonies est la seule qui soit juridiquement inattaquable.

Le législateur a omis d'insérer dans notre loi le régime d'ailleurs fort rationnel qui, en cas de vacance avant la fin normale du mandat, n'accorde au nouveau mandataire qui remplace le disparu par décès, démission ou autrement, d'autre droit que celui d'achever le terme de ce dernier.

On peut le regretter, mais c'est la loi, auquel il est dû respect ; *dura lex...* *Dura lex* et c'est à cause de cela même que les adversaires de la thèse ministérielle ont insisté sur trois considérations qui, il le faut reconnaître, ont le plus grand poids.

Il est anormal de diminuer la durée du mandat du conseiller en fonctions qui pouvait, sauf accident, escompter un terme complet de six ou huit ans, pour augmenter d'autant celle du conseiller entrant et il est sage et bon de ne pas faire dépendre du caprice des événements la longueur du délai pendant lequel le mandataire remplira la mission de confiance qui lui a été conférée.

Il est aussi vrai de dire que, d'une façon générale, mais en vertu d'ailleurs des textes légaux ou de ceux des statuts, bien entendu, comme il a été établi plus haut, il est d'usage constant aujourd'hui dans les assemblées délibérantes et en matière de sociétés que le membre ou l'administrateur entrant ne fait qu'achever le terme de celui qu'il remplace.

Existait-il une raison quelconque pour que ce régime ne fût pas appliqué au Conseil colonial ?

Je n'en découvre point.

Enfin ils ont certainement raison ceux qui, mus par le souci légitime de sauvegarder les droits des minorités, redoutent les conséquences que pourrait avoir, dans certains cas, l'application du régime de l'ancienneté consacré par notre loi coloniale.

C'est ainsi qu'un conseiller, à la veille du renouvellement des Chambres, pourrait donner sa démission parce qu'il aurait des doutes au sujet de sa

réélection par une législature renouvelée et s'assurer ainsi un remplaçant de son choix pour un long terme.

C'est ainsi également que le Gouvernement, en cas de démission ou de décès d'un membre peu avant la fin d'une année, pourrait en hâtant son remplacement, abréger les autres mandats d'un an et en le retardant jusqu'à l'année suivante maintenir le statu quo.

Il pourrait également provoquer l'une ou l'autre démission en vue d'abréger le mandat d'un conseiller qui n'aurait pas ses sympathies.

Et que l'on ne dise pas que pareilles hypothèses sont peu probables ; il suffit qu'elles puissent se réaliser pour qu'il soit permis d'affirmer que les garanties protectrices des minorités ne sont pas préservées de toute atteinte par notre loi.

Mais il est d'ailleurs une considération d'une importance capitale et sur laquelle votre rapporteur croit devoir attirer l'attention des Commissions réunies.

Si trois membres du Conseil sont nommés par le Sénat, trois le sont par la Chambre des Représentants et huit par le Gouvernement.

Et dès lors, puisqu'aussi bien le problème à résoudre est juridiquement très délicat, il pourrait se faire que la jurisprudence du Gouvernement, celle de la Chambre et celle du Sénat soient contradictoires et que, si le Sénat, par exemple, se range à l'interprétation ministérielle, la Chambre adopte quelque jour la thèse contraire.

Bien plus, les Chambres législatives ne pourraient-elles pas se déjuger dans l'avenir ?

Il pourrait en résulter une situation inextricable et dangereuse.

C'est pour ces raisons majeures et graves qu'il y a lieu de se demander s'il ne serait pas souhaitable de voir déposer un projet de loi modifiant l'article 24 de la loi coloniale dans le sens des observations présentées par certains membres du Sénat et qui paraissent avoir trouvé de l'écho dans l'assemblée, projet de loi ayant pour objet de compléter le texte du dit article en intercalant après les mots « par un tirage au sort » la phrase suivante : « en cas de vacance par décès, démission ou autrement, le nouveau conseiller achève le terme de celui qu'il remplace . »

Divers membres combattent la thèse de votre rapporteur quant à l'interprétation à donner à la loi et la trouvent trop rigoureuse.

Leur argument principal consiste à dire que la loi n'avait pas à stipuler expressément que, pour le cas de vacance d'un siège pendant le cours d'un mandat, le conseiller nommé en remplacement d'un conseiller démissionnaire ou décédé achèvera le terme de celui qu'il remplace.

En effet, disent-ils, en droit public, cette règle a été consacrée par un usage constant auquel il n'est plus fait d'exception dans aucune assemblée délibérante.

Dans ces conditions, ajoutent-ils, et en l'absence dans le texte de toute clause visant les démissions ou les décès, il est certain que l'intention du législateur a été de se conformer à cette tradition depuis longtemps établie.

Votre Commission, se trouvant divisée sur la question délicate qui vous est soumise, est entrée dans la voie que votre rapporteur avait cru pouvoir lui indiquer et a pensé que, sous les réserves les plus expresses et les plus formelles quant à l'interprétation à donner à l'article 24 de la loi coloniale,

il ne paraissait pas y avoir d'inconvénient à ce que le Sénat procédât à la réélection ou au remplacement de M. Dubois, comme le demande M. le Ministre des Colonies, mais étant entendu que celui-ci déposera, avant la plus prochaine nomination d'un conseiller colonial qui suivra celle dont il s'agit actuellement, un projet de loi complétant l'article 24, d'une part, en fixant de façon expresse et précise la durée du mandat des conseillers coloniaux et, d'autre part, en édictant qu'en cas de vacance par décès, démission ou autrement, le nouveau conseiller achève le terme de celui qu'il remplace.

M. le Ministre des Colonies, qui a bien voulu assister à la réunion de votre Commission, s'est déclaré prêt à déposer ce projet de loi et ce avant qu'il soit procédé par le Sénat à une nouvelle nomination d'un conseiller colonial après celle dont vous êtes saisi.

En conséquence, votre Commission vous propose, Messieurs, à l'unanimité, de procéder dans les conditions ci-dessus à la nomination d'un conseiller colonial à désigner par suite de la sortie de M. Dubois.

Le Rapporteur,
DU BOST.

Le Président,
VAN ZUYLEN.