

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 28 MARS 1895.

RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (1), PAR M. ANSPACH-PUISSANT.

MESSIEURS,

Dans votre séance de samedi dernier 25 courant, vous avez décidé que l'interprétation du règlement en ce qui concerne la clôture de la discussion sur les propositions de revision de tel ou tel article de la Constitution, et la faculté de produire de nouvelles propositions ou de nouveaux amendements après cette clôture, seraient soumises à votre commission. Celle-ci a consacré l'après-midi de sa journée d'hier, lundi, à l'examen de l'objet qui lui était soumis, et m'a fait l'honneur de me charger du soin de vous présenter rapport.

Le premier devoir de votre commission était de se rendre un compte exact de la mission dont elle était investie.

C'est une règle parlementaire incontestable et incontestée que seul le président d'une assemblée a qualité pour appliquer et interpréter le règlement. Il le fait dans la plénitude de sa liberté et sous son entière responsabilité. Mais il peut, dans les cas qui lui paraissent douteux ou difficiles, consulter l'assemblée et s'en remettre à son avis au sujet d'un point déterminé d'interprétation ou d'application.

Ces principes ont été constamment observés. Le manuel de droit parlementaire de MM. Poudra et Pierre en cite de nombreux exemples (n° 873).

(1) La commission était composée de MM. TACK, président, ANSPACH-PUISSANT, BEGEREM, DE MOREAU, DE SADELEER, JANSON et NEUJEAN.

Dans les discussions des Chambres belges on en trouverait à foison. Nous n'en citerons que deux; parce que, comme on va le voir, ils intéressent la question actuelle à un autre point de vue.

Ils se trouvent aux séances de la Chambre des 21 décembre 1838 et 28 janvier 1846. Dans les deux cas il s'agissait d'amendements produits après la clôture de la discussion et le rejet d'une première proposition. Dans ces deux cas, le président consulta la Chambre sur l'interprétation du règlement, et les nouveaux amendements furent déclarés non recevables.

C'est à la lumière de ces principes que votre commission a jugé que sa mission consistait à chercher l'interprétation du règlement au sujet du vote des propositions de revision, et notamment des propositions relatives à l'article 47, et de donner à la Chambre le résultat de cet examen. Elle ne pourrait vous proposer de déroger à ce règlement, quelque utilité que la majorité de la Chambre puisse croire attachée à pareille dérogation. Le règlement est la sauvegarde des minorités. On n'y peut déroger que d'un assentiment unanime. Une seule voix discordante suffit pour opposer une barrière infranchissable à toute motion contraire au règlement, et votre commission, émanation de la Chambre, ne saurait avoir d'autres droits que celle-ci.

Que si elle croyait voir dans les dispositions réglementaires actuelles quelque grave inconvénient, si son application devait se heurter à quelque incohérence, aboutir à quelque impossibilité, elle ne pourrait que vous signaler cette difficulté, et l'urgence d'y pourvoir par une modification au règlement.

La question soulevée dans la séance du 25 de ce mois a été posée dans les termes suivants par M. de Jonghe d'Ardoye :

« Y aura-t-il une discussion nouvelle sur chaque proposition (relative à la revision d'un même article de la Constitution), et le rejet de l'une d'elles, permettra-t-il à son auteur, ou à tout autre membre, de l'amender? »

La suite de la discussion a montré que, dans votre intention, la commission devait s'occuper, non seulement de la production d'amendements, mais aussi de nouvelles propositions.

L'opinion émise au cours de cette discussion, que l'on ne peut considérer les diverses propositions de revision de l'article 47 comme constituant des amendements à ces articles, mais qu'elles sont de véritables propositions distinctes, est indiscutable. La Chambre est saisie de plusieurs propositions faites sur un même point. Mais il ne s'ensuit pas que, comme on l'a dit, une pareille situation n'ait point été prévue par le règlement, et qu'il y ait lieu d'y pourvoir en le complétant.

L'article 25 du règlement, en effet, s'occupe spécialement du cas actuel, et décide que :

« Lorsque plusieurs propositions sont faites sur un même point, les propositions qui peuvent être mises aux voix sans exclure le vote des autres ont la priorité; entre les propositions dont le vote des unes exclut la mise aux voix des autres, la priorité est attribuée à celles qui ont le plus d'étendue. »

On ne peut donc soutenir que la situation qui a attiré l'attention de la Chambre n'ayant pas été prévue par le règlement, les principes ordinaires

qui président aux discussions et aux votes ne trouveraient pas leur application.

Peu importe que les diverses propositions visant un même objet aient été émises en matière constitutionnelle ou en toute autre matière; les règles universellement suivies y sont également applicables.

Or, un principe qui n'a pas même besoin d'être écrit, c'est que, du moment où la discussion est close sur un objet et que le vote est commencé, il ne peut plus être produit aucun amendement, aucune nouvelle proposition.

Cette règle, implicitement consacrée par l'article 26 de votre règlement, — car que serait une clôture après laquelle il pourrait encore y avoir et des propositions et des discussions? — a constamment été appliquée avec un soin jaloux par les présidents de cette assemblée.

Nous avons déjà indiqué deux précédents en ce sens. Nous n'en avons trouvé qu'un seul en sens contraire : il date de 1831.

De ceux que nous avons déjà signalés, l'un surtout est remarquable : c'est celui du 28 janvier 1846, où le président Liedts fit prévaloir et sanctionner par la Chambre sa manière de voir, malgré l'insistance du Gouvernement par l'organe de M. d'Anethan, Ministre de la Justice, dont l'amendement, survenu après la clôture de la discussion, ne fut point mis aux voix.

Nous citerons encore les décisions des 22 décembre 1846, 16 mai 1848 et 28 juin 1851. Plus jamais la Chambre ne fut même consultée, pensons-nous, sur cette question.

Nous n'avons découvert depuis aucune décision opposée, et celle du 23 décembre 1853 confirme encore cette règle, dont elle reconnaît le caractère nécessaire, en décidant qu'une proposition sera mise aux voix parce qu'elle était formulée antérieurement à la clôture de la discussion.

Il n'a été dérogé à cette règle que par une tolérance unanime, et alors qu'aucune opposition, même isolée, ne se manifestait (par exemple le 18 mai 1849).

Cette règle, d'ailleurs, n'a rien d'arbitraire ou de factice. Elle est fondée en raison. Elle est l'indispensable garantie de la liberté du vote.

Comment veut-on, en effet, demander un vote conscient, un choix raisonné entre deux ou plusieurs motions dont l'une ou les unes restent inconnues jusqu'après le moment où le choix s'est déjà exercé par le rejet de l'une d'entre elles.

Point de choix si l'on ignore un seul des objets entre lesquels le choix peut s'exercer.

Il faut donc qu'au moment du vote, l'assemblée connaisse définitivement quels sont les diverses propositions, les divers amendements sur lesquels ce vote va être émis. Si, après le vote sur une proposition, il en pouvait surgir de nouvelles, ou si celles qui se sont produites pouvaient être modifiées, le choix cesserait d'être complet. Il ne serait plus libre puisque, au moment du vote, une proposition, née plus tard, n'était pas offerte à ce choix.

Qu'on imagine, en effet, la coexistence de deux propositions s'excluant l'une l'autre sur un même point. Une partie de l'assemblée donne ses préférences à la disposition qui sera mise aux voix en second lieu, mais serait fort portée, à défaut de celle-là, à approuver la proposition mise la première en

délibération, tandis que les partisans de celle-ci se sont déclarés enclins à se rallier subsidiairement à la seconde.

Un groupe de l'assemblée est hostile aux deux propositions, mais n'a point formulé de système.

La première proposition est rejetée, l'assemblée étant bien convaincue que la seconde sera votée. Mais, en ce moment, le groupe qui s'est tenu sur la réserve vient à formuler une nouvelle motion qui rallie les partisans de la première, tout en étant odieuse aux défenseurs de la seconde. Cette motion est adoptée.

Ne voit-on pas que pareil vote serait l'effet d'une surprise? Que le résultat obtenu serait contraire à la volonté clairement manifestée de l'assemblée, et que si les trois propositions avaient été connues, la première eût été adoptée et non la troisième? Et si pareil inconvénient peut déjà se présenter dans une situation où deux systèmes seuls se trouvent en présence, combien plus facile et plus probable en serait la production dans un cas où, comme actuellement, les projets dépassent la douzaine.

Permettre le dépôt d'un amendement ou d'une motion après le vote sur l'une quelconque des propositions relatives à un même objet, c'est fausser les décisions de l'assemblée, c'est provoquer des votes qui ne seraient ni libres ni conscients.

Comment pourrait-on du reste raisonnablement demander à la Chambre de considérer comme des propositions non seulement distinctes mais séparées et indépendantes, pouvant donner lieu chacune à son tour à des votes qui en termineraient la discussion avant que l'on ait passé à la discussion de la proposition suivante, quand l'adoption de l'une doit entraîner le rejet de toutes les autres? Ce sont des solutions diverses et inconciliables d'une même question.

Votre commission n'en a pas moins été d'avis qu'il ne pouvait s'agir de vinculer, par une subtilité de procédure, la liberté de tous de produire, de défendre et de discuter tous les systèmes, mais elle a reconnu que la discussion elle-même n'est pas en cause. L'article 40 du règlement qui porte : « La discussion générale portera sur le principe et sur l'ensemble de la proposition. Outre la discussion générale et la discussion des articles, la Chambre pourra ordonner une discussion sur l'ensemble de chacune des divisions d'une proposition », pourvoit complètement à cette nécessité.

On pourra, après la discussion sur l'ensemble des propositions de revision, qui est actuellement engagée, établir une discussion générale sur l'ensemble des propositions relatives à l'article 47, des discussions spéciales sur chacune de ces propositions et sur chacun des articles ou des paragraphes de chacune de ces propositions.

On pourra, au cours de ces discussions, produire d'autres propositions ou formuler tous les amendements que l'on jugera utiles.

L'ordre de la mise aux voix des diverses propositions, en tant qu'il s'agit de savoir quelles sont celles qui auront la priorité, n'est pas davantage en discussion. Cela est réglé de la manière la plus satisfaisante par l'article 23 du règlement.

Aussi votre commission, mue par les considérations qui précèdent, a-t-elle rejeté, par 4 voix contre 3, la proposition d'un de ses membres, tendante à

examiner s'il y avait lieu de proposer, pour les discussions de la revision de la Constitution, quelque dérogation à votre règlement. Cette décision lui a évité la nécessité d'examiner l'objection d'un de ses membres qui soutenait que, au cours d'une discussion, il ne doit pas être permis de modifier le règlement de manière à réagir sur l'objet en discussion. Le règlement, sauvegarde des minorités, deviendrait, selon lui, lettre morte si chaque fois qu'au cours d'une discussion une majorité croit rencontrer quelque obstacle ou quelque entrave dans ce règlement, elle était maîtresse de le modifier.

La solution donnée par votre commission à une autre question soulevée, cette fois par M. Loslever, est de nature d'ailleurs à calmer toutes les appréhensions. L'honorable membre a demandé si, toutes les propositions relatives à un même article étant éventuellement écartées, de nouvelles propositions pourraient encore se faire jour.

Il a été immédiatement répondu à cette question par l'honorable Ministre des Finances, d'une manière qui paraît péremptoire à la commission :

« La question que vient de poser M. Loslever n'en est vraiment pas une. Le Parlement est saisi de la déclaration qu'il y a lieu à reviser tel et tel article de la Constitution ; des propositions de rédaction nouvelle lui sont soumises ; mais si ces propositions étaient écartées, nous ne serions pas dessaisis et d'autres propositions pourraient être aussitôt présentées : cela me paraît ne faire aucun doute. »

Dans cette hypothèse, le recours à la procédure que vous avez inaugurée le 26 juillet dernier s'imposerait sauf les cas d'urgence que la Chambre peut toujours décréter conformément à l'article 33 de son règlement.

Votre commission vous propose donc, Messieurs, de décider qu'il n'y a pas lieu de modifier votre règlement, et, cela étant, d'admettre l'interprétation qu'elle croit devoir vous soumettre et qu'elle a consigné à son procès-verbal dans les trois résolutions suivantes, adoptées les deux premières par 6 voix et 1 abstention, et la troisième à l'unanimité.

La commission est d'avis :

1° Que, pendant la discussion générale sur l'ensemble de toutes les propositions relatives à la revision constitutionnelle, aussi bien que jusqu'à la clôture de la discussion sur l'ensemble des propositions relatives à un même article de la Constitution ou de chacune d'entre elles, toute proposition nouvelle et tout amendement peut être produit ;

2° Que le vote sur l'une quelconque des propositions relatives à un même article étant commencé, aucune nouvelle proposition, aucun amendement sur aucune des propositions relatives à cet article, ne peut plus se produire au cours des votes ;

3° Que le vote sur les propositions relatives à un même article de la Constitution étant terminé et aucune des propositions n'ayant obtenu la majorité requise, le droit de la Chambre n'est point épuisé et que de nouvelles propositions peuvent être produites et renvoyées à la commission suivant la procédure organisée par les articles 96 à 104 du règlement adoptés le 26 juillet 1892, et ce jusqu'au premier renouvellement partiel des Chambres.

Le Rapporteur,
ANSPACH-PUISSANT.

Le Président,
P. TACK.

