

(λ)

(N° 152.)

Chambre des Représentants.

SESSION DE 1874-1875.

Modifications au règlement de la Chambre ⁽¹⁾.

RAPPORT

sur un amendement à l'art. 24, fait au nom de la Commission ⁽²⁾, par M. PIRMEZ.

MESSIEURS,

Il est rare que, lorsqu'après une discussion, plusieurs propositions sont en présence, il se s'élève des difficultés sur l'ordre dans lequel elles doivent être mises aux voix.

Notre règlement ne contient à cet égard qu'une seule disposition.

L'article 24, après d'être occupé des questions préliminaires qui peuvent être soulevées, porte : « Les amendements sont mis aux voix avant la proposition » principale, les sous-amendements avant les amendements. »

Cette disposition est incomplète ou inexacte, si elle n'est à la fois incomplète et inexacte.

Si l'on n'entend par amendement que la proposition de modifier en quelque partie une proposition qui doit ensuite être mise aux voix dans son ensemble, ce texte pourra rationnellement être appliqué dans la plupart des cas. On comprend en effet qu'avant que la Chambre statue sur l'ensemble d'une proposition, il faut que celle-ci ait pu recevoir sa contexture la plus convenable ; or ce n'est qu'en mettant d'abord aux voix les changements de détail proposés que l'on peut atteindre ce résultat ; le vote de ces amendements laisse une liberté entière pour le vote de la proposition elle-même ; celle-ci s'élabore avec le concours de ceux qui la repoussent, et c'est avec la portée et dans la forme qui sont jugées les meilleures qu'elle est enfin soumise au vote. Chaque membre a ainsi la faculté complète de manifester son opinion sur les amendements et sur la proposition.

(1) Projet de modifications, n° 54.

(2) La commission était composée de MM. DE LEHAYE, président, DE BAILLET-LATOUR, DUMORTIER, MONCHEUR, PIRMEZ, SNOY et TESCH.

Il est certain que c'est le cas qu'ont eu en vue les rédacteurs du règlement ; les termes mêmes d'*amendement* et de *proposition principale* et l'application de la règle aux *sous-amendements* relativement aux *amendements* prouvent qu'ils ont voulu régir le cas où une proposition se borne à en modifier une autre qu'elle laisse subsister, cas dans lequel par conséquent l'acceptation ou le rejet de la première de ces propositions n'empêche pas la seconde d'être mise aux voix.

Ainsi entendue, la disposition réglementaire est loin d'épuiser la matière ; elle n'a d'application qu'à cette catégorie limitée d'amendements qui ne se substituent pas à la proposition sur laquelle ils portent ; et même dans cette catégorie faut-il faire des exceptions. Si l'on propose de modifier un chiffre contenu dans la disposition, la pratique reconnaît qu'il faut mettre aux voix d'abord le chiffre le plus élevé : on abandonne la disposition réglementaire qui ne satisfait pas aux exigences de la liberté du vote.

Mais si les précédents constants de la Chambre autorisent cette infraction flagrante à cette disposition, ils semblent par contre lui donner une portée beaucoup plus étendue qu'elle ne comporte en l'appliquant à tous les amendements, sans distinction. Dans ce système le projet ou la proposition de loi constitue toujours la proposition principale, et toute proposition qui se produit dans la discussion est comme amendement investi d'un droit de priorité au moment du vote.

C'est évidemment une fausse interprétation de la disposition réglementaire, née de son insuffisance : le besoin de faire régir les cas qu'elle n'a pas prévus a porté à les confondre avec ceux qu'elle a réglés et à voir partout une proposition principale opposée à un amendement.

Quand deux textes proposés pour un même article de loi sont en présence, que l'un ait été inscrit dès le principe dans la loi et que l'autre soit né du droit d'amendement, ils n'en sont pas moins sur la même ligne. L'un n'est pas plus la proposition principale que l'autre. C'est par un étrange abus de mots que l'on appliqué cette qualification à tout texte qui figure au projet primitif. Une proposition ne peut être principale que par sa nature et en opposition à une proposition secondaire qui s'y rattache sans l'absorber. Il est impossible que de deux textes rivaux, chacun puisse être proposition principale à l'égard de l'autre, d'après les hasards de sa naissance.

C'est d'après leur portée intrinsèque et non d'après leur origine que les propositions doivent arriver au vote. Il est indifférent qu'elles soient inscrites dans le projet primitif ou dans les amendements ; il n'y aurait rien de plus illogique que de vouloir qu'entre deux propositions, et abstraction faite de ce qu'elles contiennent, la dernière en date, soit toujours mise aux voix la première.

Ce n'est donc qu'en étendant, en dehors de ses termes et contrairement à la raison, le texte de la disposition réglementaire, que l'on est arrivé à considérer les articles d'un projet de loi comme constituant toujours des propositions principales relativement à tous les amendements, et à donner à ceux-ci une priorité de vote que rien dans le plus grand nombre de cas ne justifie.

Et cependant on est allé plus loin ; on a admis, en cas de pluralité d'amendements, que ceux qui s'écartent le plus de ce que l'on appelle si improprement la proposition principale, soient mis aux voix d'abord.

Comment justifier pareil système ? Que les amendements forment une série

d'exagérations ou une série d'atténuations du projet, celui-ci vient également en dernière ligne; en sorte que l'on suit indifféremment l'ordre d'importance croissante ou décroissante des propositions. Il n'y a que lorsque le projet se trouve entre deux amendements contraires qu'on concéderait de lui donner un rang intermédiaire, en sacrifiant à la raison, parlant trop haut, le respect d'une doctrine réglementaire supposée.

Il faut évidemment chercher à régler plus complètement et plus exactement cette matière. C'est ce qu'a voulu l'honorable M. Thibaut en proposant de modifier la fin de l'art. 24 du règlement dont nous avons reproduit les termes.

Le but à atteindre se montre de lui-même : c'est de donner à l'opinion de la majorité de l'assemblée la faculté de se produire dans toute son étendue : chaque membre doit pouvoir voter librement sur chaque question mise aux voix, sans être embarrassé par la connexité de plusieurs questions, sans être exposé à arriver à un résultat final autre que celui qu'il recherche.

La complication des questions connexes est parfaitement écartée par le droit qu'a chaque membre de demander la division. La disposition réglementaire ne laisse à cet égard rien à désirer ; nous n'aurions pas eu même à la mentionner s'il n'était utile de faire remarquer que par la division on peut former de différents amendements un concours de propositions qui se substituent les unes aux autres, et dont l'ordre de vote peut ainsi être modifié.

Supposons un projet de loi indiquant les conditions de l'électorat communal.

Le texte de son article principal énumère des conditions d'âge, de domicile et de nationalité sur lesquelles il n'y a pas débat, et exige comme quatrième condition qu'il justifie savoir lire et écrire.

Un amendement propose de maintenir le cens actuel de 10 francs.

Si l'on n'opère pas la division, il n'y a là qu'un amendement à une proposition principale, et d'après ce que nous avons dit, on pourrait mettre l'amendement aux voix d'abord.

Mais si l'on opère la division, en faisant de ce qui concerne cette quatrième condition de l'électorat un vote séparé, on se trouve en présence de deux propositions qui déterminent d'une manière également principale en quoi consistera cette condition, et il n'y a pas de raison de donner la préférence à l'une ou à l'autre en leur assignant des rangs inégaux.

Cette influence du droit d'opérer la division s'exerce souvent sans qu'il soit expressément réclamé ; la division s'opère implicitement. Ainsi, quand plusieurs chiffres sont proposés dans un article libellant un crédit, en mettant aux voix successivement ces chiffres, on opère une division, mettant d'une part le libellé, de l'autre la somme ; et c'est parce que celle-ci est fixée séparément qu'il n'y a plus de proposition principale et d'amendement, mais des propositions placées sur la même ligne et entre lesquelles l'ordre de vote se règle par d'autres principes.

Cette influence du droit de division constatée, voyons comment l'ordre de la mise aux voix des propositions peut être réglé.

C'est, comme nous l'avons déjà exposé, par leur nature et non par leur origine que les propositions prennent leur ordre de vote.

Il faut chercher dans les propositions elles-mêmes ce qui leur assigne ce rang :

le fond doit l'emporter sur la forme; la portée de la disposition sur se mode d'introduction dans le débat. Quand un vote s'ouvre tout ce qui doit y être soumis a le même droit d'être apprécié; la liberté des votes qu'il faut assurer dans l'intérêt d'une bonne législation ne dépend en rien du point de départ de la procédure, mais bien de la portée intrinsèque de ce qu'il faut apprécier.

En cherchant à se rendre compte des diverses propositions qui se présentent ou remarque immédiatement deux catégories qui se confondent à peu près avec celles que nous signalions en recherchant la portée du règlement actuel.

Ce qui domine tout cet examen c'est le point de savoir si parmi les propositions présentées il en est qui n'excluent pas, même étant adoptées, le vote ultérieur sur d'autres propositions.

Il est certain que les propositions qui n'excluent pas ce vote ultérieur doivent avoir la priorité; cet ordre permet aux opinions de se manifester sur tout ce qui est présenté, tandis que si l'on mettrait aux voix d'abord les propositions exclusives, on écarterait le vote des autres.

Dans la catégorie des propositions qui supposent un vote ultérieur se rangent naturellement les simples amendements à une proposition principale qui paraissent seuls avoir été prévus par notre règlement.

Les amendements peuvent se faire par addition, par suppression et par substitution

Tous les amendements par addition restent naturellement dans cette catégorie. Si un projet définit le vol : *la soustraction de la chose d'autrui*, un amendement qui tend à ajouter le mot *frauduleuse* doit nécessairement être voté d'abord; le texte sera voté ensuite.

Il n'y a aucun inconvénient à appliquer la même règle aux amendements par suppression; il est seulement à remarquer que le même résultat est obtenu par la demande de division. Ainsi, si la proposition porte : *le vol est la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui*; proposer de supprimer le mot *frauduleuse* ou demander la division sur ce mot conduit au même résultat : on votera sur le maintien de ce mot, soit avant, soit après le vote sur le reste du texte, mais en tous cas avant de voter sur l'ensemble.

L'amendement par substitution devra comme les autres être voté avant l'ensemble de la proposition, seulement il peut y avoir conflit sur le point de savoir si le texte qu'on propose de substituer aura la priorité sur le texte primitif; il l'aura s'il n'y a pas demande de division; si cette demande est faite, il faudra entre les textes qui s'excluent, examiner intrinsèquement à qui elle appartient. Si dans la définition que nous avons prise pour exemple on propose de remplacer le mot *soustraction* par le mot *enlèvement*, il est clair qu'il faut voter sur ce point avant de voter la définition entière. Si la division n'est pas demandée, on mettra d'abord la substitution du mot *enlèvement* aux voix; mais si la division est réclamée, il faudra entre les deux termes qui s'excluent dans ce débat devenu isolé par la division, décider lequel des deux termes doit être premièrement mis aux voix, et d'après les règles que nous exposerons c'est ce terme le plus étendu. Si l'on a reconnu que ce terme est *soustraction*, en admettant qu'on peut soustraire sans enlever, le mot *soustraction* sera d'abord soumis au vote. Mais il n'en restera pas moins vrai qu'il sera statué sur cet amendement

par substitution avant de voter la proposition principale qui est la définition entière, laquelle a dû être élaborée dans ses détails avant d'être soumise au vote.

Il n'est pas nécessaire qu'une proposition se concilie avec une autre proposition pour qu'elle n'en exclue pas le vote.

Nous en avons eu un exemple frappant dans la récente discussion du projet de loi sur les Chambres de commerce.

Le projet de loi proposait la suppression de ces corps, MM. Sabrtier et Simonis déposèrent une série de textes pour améliorer leur organisation (1). Ces propositions constituaient de vrais amendements, bien qu'on en ait douté; la raison en est simple : la suppression est plus que la modification; au projet qui supprime on peut opposer des amendements qui se bornent à modifier.

On mit d'abord les propositions de modification aux voix, parce que c'étaient des amendements : le motif n'était pas théoriquement satisfaisant. Si le Gouvernement eut proposé ces modifications, on eut, par cette raison, mis d'abord aux voix la suppression qui eut été proposée par amendement. Or on ne peut trop le redire, il n'est pas sage de donner le rang par l'origine des propositions.

Cette solution était rationnelle cependant, mais il fallait décider que même en cas d'adoption des amendements, la question de suppression devait ensuite être posée.

En voici la raison décisive :

Trois opinions pouvaient se former :

Maintenir la situation actuelle.

Modifier l'organisation.

Supprimer.

Les membres adversaires de tout changement votaient naturellement contre tout, mais la position des autres membres n'était pas aussi simple. Les partisans des modifications pouvaient vouloir la suppression, si les modifications étaient rejetées, et les partisans de la suppression désiraient probablement tous des modifications si les Chambres de commerce étaient maintenues.

Mettre aux voix d'abord la suppression c'était placer dans une fausse situation, ceux qui n'en voulaient que si les modifications étaient rejetées.

Mettre aux voix les modifications, en écartant le vote sur la suppression dans le cas où elles seraient admises, c'était placer dans la même fausse situation ceux qui voulaient les modifications, s'ils n'obtenaient la suppression.

On conciliait tout en votant d'abord sur les modifications, avec la réserve qu'il serait voté ensuite sur la suppression.

Les modifications pouvaient être votées par les partisans de la suppression qui les trouvaient préférables à l'organisation actuelle, et qui ne renonçaient pas par là à obtenir ce qu'ils préféraient.

Au dernier vote, si la suppression était rejetée ces modifications restaient admises; si la suppression était votée, c'est que la majorité de l'assemblée

(1) Ces propositions portaient en tête : *Les chambres de commerce sont maintenues. Je fais abstraction de ce texte qui devait être écarté; ce qu'on ne supprime pas est maintenu.*

exprimait la volonté que, même avec les améliorations qu'elles recevaient, les chambres de commerce ne devaient pas être maintenues.

On voit ainsi quelle est l'importance de bien distinguer les propositions qui n'excluent pas le vote des autres propositions, et de donner toujours la priorité à celles-là sur celles-ci.

Formuler ce point en règle, c'est établir le premier principe de la matière.

Passons maintenant aux propositions qui s'excluent.

Quel doit être la règle?

C'est de mettre aux voix d'abord les propositions qui ont le plus d'étendue, en descendant successivement à celles qui ont une portée plus restreinte.

La vérité de ce principe est évidente et a été reconnue malgré le texte du règlement lorsqu'ils s'agit de sommes.

Il est certain que si diverses propositions fixent un crédit à 50,000, 20,000 et 10,000 francs, il est nécessaire de voter d'abord sur la somme de 50,000 francs; si elle est adoptée, c'est que la majorité de l'assemblée veut cette somme; si elle est rejetée, ceux qui l'ont votée, donneront leur appui à ceux qui acceptent le chiffre de 20,000 francs, et enfin réunis, en cas d'échec, ils appuyeront la somme inférieure.

Si on commençait par le chiffre de 10,000 francs, les membres qui veulent 20,000 ou 50,000 francs ne sauraient que faire. ils seraient dans l'alternative de renoncer au chiffre le plus élevé, ou de s'exposer à faire rejeter tout crédit.

Le cas où il s'agit de sommes est le plus frappant, mais la solution qu'il comporte est réclamée avec autant de raison dans presque tous les votes ou des propositions exclusives sont en conflit de priorité.

S'il s'agit de fixer un délai, de déterminer le nombre des membres d'un corps, d'assigner la durée de leurs fonctions, de déterminer un cens électoral, d'établir le taux d'une amende ou le temps d'un emprisonnement ou le terme d'une prescription, on sera dans une situation dont la solution est aussi certaine.

Mais les quantités numériques ne doivent pas entrer comme élément de la proposition pour que le principe soit applicable; l'étendue compréhensive des propositions a le même effet.

On propose deux définitions du délit d'esroquerie.

L'une porte qu'il existe lorsque par des manœuvres frauduleuses quelconques on se fait remettre la chose d'autrui.

L'autre exige qu'on ait employé de faux noms ou fait croire à un crédit imaginaire, à des entreprises chimériques.

La première incrimination est plus étendue que la seconde, elle doit avoir la priorité dans le vote.

L'étendue des propositions en présence est plus difficile à déterminer quand, ne rentrant pas l'une dans l'autre, elles s'appliquent à des choses différentes.

Il faut alors mesurer l'étendue de la proposition à l'innovation qu'elle apporte, et ce mode d'appréciation s'applique surtout lorsqu'il s'agit de modifier des lois existantes.

Quand le dernier projet de loi sur le notariat a été voté, on se trouvait en présence de deux systèmes: l'un introduisait le ressort par arrondissement apportant un changement profond à la loi en vigueur, l'autre en maintenait les prin-

cipes, se trouvant à en modifier quelques conséquences du système de cette loi.

Ce fut cette dernière proposition qui eut la priorité parce qu'elle se présentait comme amendement à la première qui formait le projet de loi : la forme l'a emporté sur le fond dans la détermination de l'ordre.

C'est le contraire que aurait lieu, si la question avait été résolue non par l'usage, mais par une appréciation rationnelle.

Supposons qu'une proposition de loi soit déposée qui supprime tout cens pour l'électorat communal sans y rien substituer : des amendements divers se présentent : l'un remplace le cens par la justification d'une certaine instruction, un autre par la preuve de l'occupation d'une maison d'un certain rang, le troisième propose la réduction du cens actuel de 2 francs, un autre de 5 francs.

Quel doit être l'ordre du vote ?

La suppression de toute condition viendra d'abord, la substitution de l'instruction ensuite, puis la substitution de la preuve d'un loyer, et enfin les réductions à commencer par la plus forte. Tel est l'ordre de l'importance innovatrice de ces propositions.

On voit que l'étendue qu'a une proposition peut rationnellement s'apprécier par le changement qu'elle opère dans la législation. La circonstance qu'il s'agit de réduire ce qui existe peut amener cette conséquence que la proposition qui renferme les chiffres les plus bas soit dans la proposition la plus étendue. Si une proposition est faite pour réduire les degrés de successibilité au 6^e degré et qu'un amendement propose la réduction seulement au 8^e, il est clair que la première proposition sera la plus étendue ; il n'y a là qu'une apparence qui ne trompera personne : il s'agira dans la première de voter la suppression de six degrés et de quatre seulement dans la seconde.

Cette idée qu'il y a un élément de fixation de l'ordre dans la distance qui sépare une proposition d'une autre, a été sentie dans la pratique, mais mal appliquée. On donne la priorité aux propositions qui s'écartent le plus de la proposition primitive, ce qui n'a rien de rationnel ; mais il y a au contraire quelque chose de très-fondé à mesurer l'innovation qu'apporte une proposition parce que son étendue est ainsi déterminée.

L'ordre entre les propositions qui s'excluent doit donc, et peut presque toujours se fixer d'après leur étendue.

Si l'on adopte les deux règles que nous proposons, l'une pour les propositions qui n'excluent pas le vote des autres, la seconde pour celles qui excluent ce vote, on aura réglé la matière d'une manière raisonnable et aussi complète qu'elle peut l'être.

Quel est le conflit de propositions qui ne sera pas prévu ? Seulement celui où des propositions d'égale portée, ne différant entre elles que par la rédaction, sont en présence.

Mais dans ce cas, il n'y a nul intérêt de priorité ; le règlement n'a pas à intervenir ; la volonté de l'assemblée peut décider librement sans qu'aucun droit de la minorité puisse être compromis par la majorité.

Nous avons parcouru une matière complexe qui présente des nuances délicates, et qui, malgré son importance pratique, n'a jamais fait l'objet d'une étude d'ensemble.

Les décisions de la Chambre qui forment ses précédents ont presque toutes été prises à la fin de discussions animées, au moment où le résultat du vote qui va s'ouvrir occupe surtout les esprits : elles ne sont ni conformes au texte du règlement, ni conformes aux exigences d'une théorie rationnelle.

Votre commission a pensé qu'il n'était pas sans utilité de chercher en dehors des débats passionnés à poser des règles que la pratique puisse mieux observer que celles qui sont censées nous régir.

Le texte que la majorité de votre commission vous propose réalise les idées qui viennent d'être développées, en se bornant, quant au surplus des deux art. 24 et 25, à présenter une classification de textes.

Le Rapporteur,
EUDORE PIRMEZ.

Le Président,
DE LEHAYE.

AMENDEMENTS.

ART. 24.

Les réclamations d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement ont la préférence sur la question principale et en suspendent toujours la discussion. La question préalable, c'est-à-dire celle qu'il n'y a pas lieu à délibérer, la question d'ajournement, c'est-à-dire celle qu'il y a lieu de suspendre la délibération ou le vote pendant un temps déterminé, sont mises aux voix avant la proposition principale.

ART. 25.

L'ordre de la mise aux voix des questions posées doit se faire de manière à ce que toutes les opinions puissent le mieux se produire.

On suit à cet effet les règles suivantes :

Dans une proposition renfermant plusieurs questions la division est de droit lorsqu'elle est demandée.

Lorsque plusieurs propositions sont faites sur un même point :

Entre les propositions dont les unes peuvent être mises aux voix sans exclure le vote des autres, les premières ont la priorité;

Entre les propositions dont le vote des unes exclut la mise aux voix des autres, le priorité est attribuée à celles qui ont la portée la plus étendue.

ART. 26.

Si des membres demandent la clôture d'une discussion, le président la met aux voix; il est permis de prendre la parole pour et contre une demande de clôture.

Il n'est pas permis de prendre la parole entre deux épreuves.

Avant de fermer la discussion (art. 26 actuel).