

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 17 JANVIER 1893.

Effets de la dissolution des Chambres à l'égard des projets de loi
antérieurement déposés ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. A. NOTHOMB.

MESSIEURS,

Le projet dont vous êtes saisis soulève une des questions les plus importantes qui puissent se rattacher à la saine pratique du régime parlementaire. En effet, comme l'a dit Rossi, « dissoudre une Chambre n'est pas satisfaire un » caprice : c'est faire un acte de haute politique, c'est faire un appel au » pays avant l'époque où l'on doit nécessairement recourir à lui ».

C'est pénétrée de cette idée que votre section centrale s'est livrée à un examen approfondi du projet de loi.

Les délibérations des sections peuvent se résumer comme suit :

La 1^{re} adopte le projet. Un membre a demandé si la disposition de l'article 4 est bien indispensable.

Dans la 2^e, échange d'observations : deux membres adoptent, trois s'abstiennent.

La 3^e adopte sans observations.

Dans la 4^e, elles ont été nombreuses. Des membres ont fait observer que le projet est inutile ou inopérant.

(1) Projet de loi, n° 37.

(2) La Commission, présidée par M. DE LANTSHEERE, était composée de MM. BEGEREM, LE POURNE, WOESTE, DE REU, LANBIOTTE et NOTHOMB, rapporteur.

Néanmoins les articles 1 et 2 ont été adoptés, mais les articles 3, 4 et 5, rejetés.

Un membre a développé son opinion dans une note assez étendue. On en trouvera le texte aux annexes.

Enfin, les 5^e et 6^e sections ont adopté avec des réserves non détaillées.

La Chambre, au moment de la dissolution, était saisie de trois projets de loi votés par le Sénat :

Le projet de loi est sans intérêt.

1^o *Modifications à la loi du 25 ventose an XI sur le notariat* (unité de ressort).

Projet transmis par le Sénat le 21 mars 1876, et qui a fait l'objet d'un rapport par M. Drubbel le 5 juillet 1877 ;

2^o *Interdiction aux administrations publiques d'ouvrir des maisons de jeu dans leurs immeubles.* — Proposition de M. le baron de Coninck de Merckem. — Projet transmis par le Sénat le 12 mai 1892. — Rapport de M. Begerem le 14 mai 1892 ;

3^o *Services publics et réguliers de transport en commun par terre.* — Projet transmis par le Sénat le 20 mai 1892.

D'autre part, le Sénat, au moment de la dissolution, était saisi de trois projets de loi votés par la Chambre qui les lui avait transmis :

1^o *Titre IX du livre III du Code de procédure pénale (Revision des jugements)*, voté par la Chambre le 13 mai 1892 ;

2^o *Modifications à la loi du 19 août 1881, relative au droit de licence sur le débit de boissons alcooliques.* — Adopté par la Chambre le 20 mai 1892 ;

3^o *Extension de la juridiction des notaires cantonaux de Liège.* — Adopté par la Chambre le 20 mai 1892.

De ces six projets, trois sont dus à l'initiative de membres soit de la Chambre soit du Sénat, trois émanent de l'initiative du Gouvernement.

En fait, on peut dire que le projet de loi ne présente aucun intérêt.

Nul ne se soucie de faire revivre les querelles relatives à l'unité du ressort notarial.

M. le baron de Coninck de Merckem, adoptant la voie la plus simple et la plus prompte, a saisi de nouveau le Sénat de la proposition de loi.

Il eût été aisé aux auteurs du projet de loi relatif au droit de licence, de suivre ce bon exemple.

Quant aux projets dus à l'initiative du Gouvernement, aucun n'est de nature à soulever de grands débats, et l'on eût plus tôt fait de les voter que de faire adopter la procédure parlementaire nouvelle que le projet de loi inaugure.

On a fait grand état des travaux de revision des Codes que la jurispru-

dence en vigueur obligerait les Chambres à reprendre, en perdant tout le fruit du travail antérieur.

Cette considération aurait trouvé sa place en 1870. La revision du livre 1^{er} du Code de commerce était achevée pour une très grande part, lorsque survint la dissolution. Le Gouvernement n'hésita pas à présenter de nouveau le Code entier à la Chambre. Le travail antérieur ne fut pas perdu pour cela. Les commissions nouvelles et les rapporteurs nouveaux firent fruit des travaux de leurs prédécesseurs. Le Gouvernement lui-même, dans ses propositions nouvelles, tint compte des amendements adoptés par la Chambre.

L'argument aujourd'hui ne trouve son application qu'à un seul titre du Code de procédure pénale, dont le Sénat a été saisi, et qui peut être considéré comme un projet de loi distinct et spécial.

Le projet du Gouvernement ne s'applique à aucune autre partie soit du Code de procédure pénale, soit du Code de procédure pénale militaire, soit, moins encore, du Code civil.

Sans intérêt dans la situation actuelle des travaux du Parlement, la solution proposée peut, dans d'autres cas, présenter de très sérieux inconvénients.

C'est ce que M. Bara a mis en lumière, dans la séance du 26 juillet 1892 (*Ann. parl.*, p. 64):

« Il y a, disait-il, une raison capitale qui fait que les projets de loi pré-
 » sentés doivent tomber à la suite d'une dissolution. La Couronne ayant
 » présenté antérieurement la plupart de ces projets, s'ils ne tombaient pas par
 » le fait de la dissolution, il faudrait forcer la Couronne à les retirer par
 » arrêté royal. C'est là une situation pénible et délicate, qui doit être évitée
 » autant que possible, et il est d'ailleurs rationnel d'admettre que tous les
 » projets déposés tombent. Le ministère nouveau, qui arrive à la suite d'une
 » dissolution, est renversé, trouve table rase, il n'est pas obligé d'aller deman-
 » der à la Couronne des arrêtés royaux pour retirer des projets de loi
 » déposés sous sa signature... »

Dans le cas de dissolution des deux Chambres, le système du projet de loi est contraire aux traditions suivies depuis 1830.

Ce cas est prévu par l'article 1^{er} : « Les projets de loi qui n'ont été adop-
 » tés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute, sont considérés comme
 » non avenus ; chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau
 » renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre, anté-
 » rieurement à la dissolution, et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés ».

La première partie de cette disposition maintient la jurisprudence actuelle. Nous pouvons ne pas nous en occuper. La seconde partie introduit un système nouveau.

Les cas de dissolution des deux Chambres ne sont heureusement pas

nombreux. Il est donc aisé de passer en revue la règle admise dans chaque cas.

Dissolution du 27 mai 1848. — A part un certain nombre de projets de loi de naturalisation, il n'y avait aucun projet de loi voté par l'une des Chambres dissoutes qui n'eût été ni adopté ni rejeté par l'autre. La disposition proposée n'eût donc pu trouver d'application.

Le Sénat issu des élections nouvelles s'est cependant considéré comme saisi, sans nouveau renvoi, des projets de loi de naturalisation. Mais l'argument que l'on pourrait tenter de tirer de ce fait a été réfuté à l'avance par l'honorable M. Beernaert, dans la séance de la Chambre des représentants du 26 juillet 1892: « Je dois dire toutefois, a-t-il déclaré, qu'à ce moment la » difficulté n'a pas été nettement signalée. On s'est borné à faire remarquer » que la prise en considération par les deux assemblées et le vote préalable » de la Chambre constituaient pour les demandeurs en naturalisation une » sorte de droit acquis dont il y avait lieu de tenir compte ». (*Ann. parl.*, p. 61.)

Dissolution du 8 juillet 1870. — La plus grande partie du livre I^{er} du Code de commerce avait été votée par la Chambre des représentants avant la dissolution. Il y a plus. Certains titres avaient fait, au Sénat, l'objet d'un rapport et d'un commencement de discussion.

Le Gouvernement n'hésita pas néanmoins à soumettre de nouveau à la Chambre, même les titres dont l'élaboration avait été poussée à ce point. Il eut soin seulement de tenir compte des modifications adoptées précédemment par les commissions parlementaires et par les Chambres elles-mêmes. De nouveaux rapports furent faits. Le rapport ne comprenait, pour les quatre premiers titres, que quelques lignes: « Votre commission a pensé, se bornait » à dire le rapporteur, l'honorable M. Van Humbeek, que le rapport à pré- » senter aujourd'hui sur ces dispositions pouvait se borner à renvoyer aux » travaux et aux débats dont elles ont précédemment fourni l'occasion ».

L'honorable baron d'Anethan, appelé à faire rapport une seconde fois au Sénat, disait: « Il a été donné lecture à vos commissions d'un premier rapport » fait sur ce projet de loi le 15 mars 1870. Vos commissions l'ont approuvé » avec quelques modifications que nous allons avoir l'honneur de vous » signaler ».

Aucun travail ne fut ainsi perdu, et les débats ne prirent guère plus de temps que si la dissolution n'était pas intervenue.

Dissolution du 23 mai 1892. — Nous n'en faisons mention que pour rappeler ce que nous avons dit déjà, que les Chambres auraient plus tôt fait de suivre les errements de 1870, que d'examiner et discuter le présent projet de loi.

Dans le cas de dissolution de l'une des deux Chambres, le projet modifie la jurisprudence établie par la Chambre des représentants.

L'article 2 du projet de loi règle le cas de dissolution d'une seule des deux Chambres: « La nouvelle Chambre, porte le projet, est saisie, sans nouveau

» renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre, antérieurement à la dissolution ; l'autre Chambre reste saisie des projets de loi qui ont été adoptés par la Chambre dissoute ».

La question a été débattue dès la première dissolution de la Chambre (28 avril 1835) Un projet de loi sur les naturalisations avait été voté par la Chambre. Il avait été renvoyé au Sénat. Celui-ci, après l'avoir amendé, l'avait renvoyé à la Chambre. Tout cela s'était passé avant la dissolution.

On se demanda, après la dissolution, s'il était nécessaire que le projet de loi fût de nouveau déposé à la Chambre. Le Ministre de la Justice (M. Lebeau), MM. d'Huart, Nothomb et Fallon soutinrent l'affirmative. Ils n'auraient même rencontré aucune contradiction si l'honorable M. Dumortier n'avait été amené, par une erreur de date, à soutenir l'opinion contraire. L'erreur rectifiée, il s'empessa de se rallier à l'avis unanime de ses collègues. « Le renvoi a eu lieu à une Chambre qui n'existe plus, disait J.-B. Nothomb. Dès lors l'effet du renvoi a cessé d'exister. » (Séance du 19 novembre 1835.)

« Une loi ne peut pas être faite par deux législatures », disait M. Dumortier lui-même dans une autre discussion (12 octobre 1837).

Outre le projet de loi sur les naturalisations, un projet de loi sur les distilleries fut présenté de nouveau à la Chambre, bien qu'il eût, comme le premier, été voté par la Chambre, puis voté par le Sénat et renvoyé par celui-ci, amendé, à la Chambre non encore dissoute.

Nous ne connaissons qu'un seul cas où la Chambre des représentants se soit départie de la règle qu'elle avait ainsi établie, d'accord avec le Gouvernement. Le projet de loi relatif à la juridiction consulaire, voté par la Chambre et amendé par le Sénat avant la dissolution du 4 septembre 1831, a été repris par la Chambre et voté par elle après la dissolution.

Il est vrai que la même règle n'a jamais été formellement établie par le Sénat, et cette assemblée a, dans de nombreuses circonstances, suivi une jurisprudence en contradiction avec celle de la Chambre. On se plaît à invoquer notamment la discussion relative aux droits de succession. L'exemple est mal choisi : le Sénat fut dissous après avoir rejeté le projet de loi dont il avait été saisi par la Chambre. Il reprit la discussion après les élections nouvelles. C'est, il faut le reconnaître, un fait exceptionnel, unique peut-être dans notre histoire parlementaire, et le projet de loi actuel serait assurément fort inutile s'il ne devait s'appliquer qu'à de semblables hypothèses.

Mais nous nous empressons d'ajouter que cet exemple n'est pas unique et que les annales du Sénat en fournissent d'autres, lors de la dissolution de cette assemblée en 1831 aussi bien que lors des dissolutions de la Chambre des représentants en 1837, en 1864. Le cas ne s'est pas présenté lors de la dissolution du Sénat en 1884. En 1851, le Sénat nouvellement élu fut saisi à nouveau par de nouveaux messages de la Chambre. En 1857, il n'y eut pas de nouveaux messages, non plus qu'en 1884.

Le Gouvernement nous propose aujourd'hui d'abandonner la jurisprudence établie par la Chambre et constamment suivie par elle depuis 1833, et d'imposer désormais la pratique contraire au Sénat.

Nous connaissons les raisons qui ont déterminé la Chambre. Nous n'avons trouvé nulle part une discussion qui explique celles du Sénat. Nous n'hésite-

rions pas cependant, malgré le légitime respect de nos traditions, à adopter le projet de loi, si nous n'étions convaincus qu'il n'est pas conforme aux principes de notre droit public.

Le projet de loi n'est pas conforme aux principes de notre droit public.

La loi est l'expression de la volonté nationale, sanctionnée par le Roi. La volonté de la nation, comme celle des individus, est nécessairement une. La circonstance qu'elle se forme et s'exprime par les délibérations et les votes concordants de deux assemblées distinctes, ne rend pas cette unité moins indispensable.

D'autre part, chacune des deux Chambres tient son pouvoir directement, par délégation, de la nation, qu'elle représente. Cette délégation, une fois retirée par la dissolution, la Chambre dissoute n'a plus aucun titre pour imposer son vote, comme constituant l'expression de la volonté nationale, expression imparfaite, il est vrai, mais à laquelle l'assentiment de l'autre Chambre pourrait donner le caractère d'une œuvre législative complète.

Désormais, c'est à la Chambre nouvelle seule qu'il appartient de parler au nom de la nation. C'est dans sa volonté, jointe à la volonté concordante de l'autre Chambre, que se rencontre seulement l'expression définitive et autorisée de la volonté de la nation et, partant, la loi.

Or, le système du projet prétend faire admettre comme l'expression de la volonté nationale le vote d'une Chambre à qui la nation a retiré le pouvoir de parler en son nom. Il néglige la volonté, qui peut être absolument différente de la Chambre qui a remplacé la première, sous la seule condition que l'autre Chambre émette un vote conforme à celui qu'a émis la Chambre dissoute.

Ainsi, par application du projet du Gouvernement, un projet de loi qui a été voté par la Chambre, puis discuté par le Sénat, amendé par lui et renvoyé à la Chambre en 1876, deviendra une œuvre législative complète, que le Roi pourra sanctionner, à la seule condition que la Chambre actuelle émette un vote conforme à celui émis par le Sénat en 1876. Et cependant le Sénat a été dissous deux fois et la Chambre une fois depuis lors. Personne n'oserait dire que le Sénat actuel partage les idées consacrées par ce projet depuis longtemps oublié. Et cependant il aurait beau protester : le vote du Sénat est acquis depuis seize ans. Que la Chambre vote, sans nouveaux amendements, et la loi sera faite. Qui oserait dire qu'elle est l'expression de la volonté nationale ?

Nous avons choisi l'exemple de cette loi sur le notariat qui traîne depuis seize ans au tableau des projets arriérés, parce qu'il fait sauter aux yeux la fausseté du système que l'on voudrait inaugurer. Mais, à part les distances, la situation, au point de vue du droit, est absolument la même pour les deux autres projets transmis par le Sénat dissous à la Chambre dissoute, et pour les trois projets transmis par la Chambre dissoute au Sénat dissous. Ainsi le projet dû à l'initiative de M. le baron de Coninck de Merckem deviendrait loi par un vote de la Chambre conforme à celui du Sénat ancien, dùt le Sénat actuel ne plus compter un seul partisan du projet, hormis M. le baron de Coninck de Merckem lui-même.

Soutenir qu'une Chambre dissoute peut saisir une Chambre qui n'existe pas encore, c'est greffer l'une sur l'autre deux impossibilités. Admettre qu'une Chambre qui n'existe pas encore soit saisie par une Chambre non dissoute, c'est faire disparaître une seule de ces impossibilités, et maintenir l'autre.

Comment, disait naguère l'honorable M. Graux à la Chambre des représentants, comment les votes d'une Chambre dissoute pourraient-ils être considérés comme acquis à l'égard d'une Chambre nouvellement élue, alors que la dissolution s'est faite précisément parce qu'on supposait que la Chambre dissoute ne représente plus l'opinion du pays ? Il se pourrait même qu'un projet de loi voté par la Chambre fût la cause de la dissolution (29 juillet 1892, *Annales parlementaires*, p. 63).

Ces considérations ont amené votre section centrale à vous proposer, par trois voix contre trois, de ne pas adopter les articles 1 et 2 du projet.

Les articles 3 et 4 du projet de loi ont été repoussés à l'unanimité.

Ils ont pour objet de dissiper un doute, soulevé naguère au Sénat, sur une question résolue par une pratique uniforme et constante depuis 1830.

Des lois votées avant les dissolutions ont à toutes les époques été sanctionnées et promulguées après la dissolution. Nous en comptons au moins dix après la dissolution de 1848, six après la dissolution de 1851, deux après celle de 1864, trois après celle de 1870, cinq après celle de 1884, bien davantage encore après la dissolution de 1892.

Le Roi, lorsqu'il sanctionne et promulgue les lois, exerce une prérogative qui lui est personnelle : la Constitution la lui confère directement. Elle ne met à son exercice aucune condition de temps. (Art. 69 de la Constitution.) Il n'agit pas comme un simple organe de la volonté nationale exprimée par le vote concordant des deux Chambres. C'est un pouvoir constitutionnel distinct, exerçant sa fonction propre, qui donne à l'œuvre des Chambres l'autorité et la force obligatoire. Ce pouvoir, le Roi ne le tient pas de la loi, et il n'appartient pas à la loi de le lui enlever ni même de le restreindre.

L'honorable Ministre de la Justice et l'honorable Ministre des Finances, ont parfaitement démontré que le doute émis au Sénat n'était nullement fondé.

« Le Roi, disait M. le Ministre de la Justice, qui peut toujours s'abstenir
 » de sanctionner un projet de loi voté par les deux Chambres, reste-t-il
 » régulièrement saisi lorsqu'un projet de loi a été voté par les deux Chambres
 » qu'il a dissoutes ? Je ne discute pas, — le Sénat ne désire pas qu'une
 » discussion s'engage en ce moment sur cette question, — je me borne à
 » fixer l'énoncé de la question à l'égard de laquelle une jurisprudence parle-
 » mentaire existe chez nous, et à constater que les précédents, quant à cette
 » question, en tant qu'elle touche la sanction et la promulgation des lois,
 » sont nombreux et invariables... »

Et plus loin : « Les raisons qui fortifient cette théorie (la théorie d'après
 » laquelle la dissolution des Chambres rompt, dans l'action du pouvoir
 » législatif, l'accord sans lequel celle-ci ne peut pas être normale) ne
 » s'appliquent pas à la sanction des lois.

» La permanence que cette théorie refuse aux Chambres appartient
» incontestablement au Roi, et le Roi est toujours libre de sanctionner ou
» de ne pas sanctionner les lois votées par les Chambres.

» Régulièrement saisi, lorsqu'un projet de loi a été voté par les deux
» Chambres, pourquoi serait-il dessaisi par la dissolution des Chambres?
» Sur cette question les précédents sont trop nombreux et trop significatifs
» pour que l'on puisse blâmer le Gouvernement d'y être resté fidèle. » (Sénat,
» 29 juillet 1892, *Ann. parlam.*, 25.)

M. le Ministre des Finances, de son côté, disait au Sénat, le 14 novembre dernier :

« Si les Chambres se renouvellent pour le tout en cas de dissolution, et si
» l'on peut en déduire que, en ce qui les concerne, le pouvoir législatif n'est
» pas permanent, il n'en est pas ainsi en ce qui concerne le troisième élé-
» ment de la puissance législative, puisque les attributions royales sont per-
» manentes de leur essence; même en cas de dissolution, le Roi demeure
» donc saisi des projets de loi antérieurement votés, et il peut les sanctionner
» et les promulguer..... Je pense donc que, de même que nous sommes
» d'accord que tout doit être recommencé lorsqu'il s'agit du simple dépôt d'un
» projet de loi ou lorsque ce dépôt a déjà été l'occasion d'une procédure préli-
» minaire, de même nous serons d'accord aussi que le Roi a le droit de sanc-
» tionner et de promulguer les projets de loi votés par les deux Chambres
» avant la dissolution. » (*Ann. parlam.*, p. 57.)

Ces déclarations de M. le Ministre des Finances sont d'autant plus graves qu'il avait d'abord exprimé une opinion contraire : « Si la Chambre, avait-il
» dit le 29 juillet précédent, ne peut voter une loi votée par le Sénat avant la
» dissolution, et vice versa, il paraît clair que le Roi ne peut pas davantage
» promulguer les lois votées naguère par les deux assemblées dissoutes, et
» non sanctionnées. La question est la même. » (Séance de la Chambre des
représentants. *Ann. parlam.*, p. 62.)

Une étude attentive de la question a seule pu amener l'honorable Ministre, et nous l'en louons, à revenir ainsi sur l'opinion qu'il avait d'abord exprimée.

Aussi le Gouvernement s'est-il fait un devoir de déclarer, dans l'Exposé des motifs du projet de loi, qu'il ne partage pas l'avis d'un membre du Parlement, que les règles formulées dans le projet pourraient intéresser la force obligatoire des lois.

Il a voulu seulement couper court à toute contestation au sujet de la validité des lois qui ont été promulguées précédemment, dans des circonstances semblables à celles que le projet de loi indique et dans des conditions conformes ou non aux règles qu'il énonce.

Il suffit assurément de démontrer, comme l'ont fait MM. Le Jeune et Beernaert, que les doutes émis et les contestations soulevées ne sont pas fondées, d'autant qu'en établissant, dans une loi, le droit pour le Roi de sanctionner et de promulguer, après une dissolution, des lois votées par les Chambres avant cette dissolution, on paraît lui accorder une prérogative qui

ne lui appartiendrait pas déjà en vertu de la Constitution elle-même. Or, ce serait là une erreur d'autant plus dangereuse qu'une autre loi pourrait, dans ce système, enlever à la Royauté ou restreindre entre ses mains un pouvoir qu'elle paraîtrait ne tenir que de la loi.

D'autre part, le remède par lequel le projet de loi espère couper court aux contestations sur la validité des lois promulguées précédemment, dans des circonstances semblables, ne résout nullement la difficulté, et peut avoir des conséquences pires que ces contestations elles-mêmes. Si ces contestations sont fondées, en effet, et que ces lois soient invalides et n'aient d'une loi véritable que les apparences, il faut, pour leur donner le caractère et l'autorité de lois, observer les règles prescrites par la Constitution pour l'élaboration des lois. Il n'y a, dès lors, d'autre ressource que de les reprendre une à une, depuis 1848, de les soumettre de nouveau aux Chambres, et de les faire discuter et voter article par article, comme l'exige l'article 41. Les lois ne se font pas et elles ne se ressuscitent pas davantage, par voie de confirmation, *en tant que de besoin, et avec effet rétroactif*. Semblable expédient peut remédier seulement aux conventions vicieuses entre particuliers.

Surabondamment, nous avons voulu nous rendre compte de l'opinion des auteurs sur la question.

Mais ni doctrine, ni commentateurs ne fournissent beaucoup de lumière.

Dans le *Traité de droit parlementaire* de MM. Poudra et Pierre, nous lisons au n° 379 (page 218), ceci :

« La dissolution a pour effet certain de dessaisir le Sénat de toutes les propositions émanées de l'initiative de la Chambre dissoute (a); *a fortiori*, le Sénat est obligé de transmettre à la nouvelle Chambre les propositions émanées de sa propre initiative et sur lesquelles la Chambre dissoute n'avait pas encore statué (b). Mais la dissolution a-t-elle également pour résultat de dessaisir le Sénat des projets de loi présentés par le Gouvernement, et précédemment votés par la Chambre dissoute ? En d'autres termes, la dissolution détruit-elle constitutionnellement le vote de la Chambre des Députés à l'égard des projets de loi ? La question a été résolue négativement en fait et en droit, à la fin de la seconde session de 1877. Un projet de loi tendant à autoriser le département de la Loire-Inférieure à s'imposer extraordinairement, voté par la Chambre des Députés le 21 juin 1877, c'est-à-dire quatre jours avant la dissolution, présenté au Sénat le 21 juin, a été adopté sans contestation par le Sénat, après les élections générales, dans la séance du 14 novembre ; ce projet a été promulgué au *Journal officiel* du 2 décembre, sans avoir été de nouveau soumis au vote de la Chambre des Députés, parce que le texte primitif n'avait pas été modifié.

» Dans la séance du Sénat du 26 novembre 1877, M. Léon Say demanda à la commission des finances, quelle suite elle entendait donner au projet de loi adopté par la Chambre des Députés dissoute, et relatif à l'abolition de l'impôt sur le savon. M. Caillaux souleva la question constitutionnelle

(a) S. 7 novembre 1877. — (b) C. D. 14 novembre 1877.

» et objecta que, selon lui, le Sénat ne pouvait régulièrement délibérer sur
 » un projet voté par une Chambre qui avait disparu :

« Si le Sénat, dit-il, pouvait aujourd'hui délibérer sur le projet de loi
 » portant suppression de l'impôt sur les savons, qui est un projet de loi de
 » finances, il en faudrait conclure que le Président de la République pourrait
 » ensuite promulguer une loi votée par le Sénat et par l'ancienne Chambre
 » des Députés, alors qu'une autre Chambre l'a remplacée. Je prétends que
 » cette manière d'agir serait tout à fait inconstitutionnelle. Une loi ne peut
 » être promulguée qu'après l'avis favorable du pouvoir législatif, qui se
 » compose des deux Chambres existant ensemble et non pas du Sénat et
 » d'une Chambre qui n'existe plus. Tous les votes exprimés par l'ancienne
 » Chambre et qui, n'ayant pas été suivis d'un vote conforme du Sénat, n'ont
 » pas donné lieu à la promulgation d'une loi, ont aujourd'hui disparu; et,
 » en ce qui concerne particulièrement le projet de loi portant suppression
 » de l'impôt sur les savons, il ne peut être discuté par le Sénat, parce qu'il
 » ne pourrait être converti en loi sans un vote de la nouvelle Chambre des
 » Députés, et parce que, comme loi de finances, le Sénat n'en peut délibérer
 » avant la Chambre des Députés. »

» M. le Président d'Audiffret-Pasquier répondit que M. Caillaux avait
 » raison en théorie, mais non quant à la procédure.

« S'il est vrai, ajouta-t-il, que les lois de finances doivent être votées en
 » premier lieu par la Chambre des Députés, il n'est pas moins vrai que c'était
 » au Gouvernement à retirer par un décret le projet de loi dont il est
 » question. Le Sénat ne peut pas se dessaisir d'un projet de loi sans qu'un
 » décret ait été rendu; ce serait porter atteinte aux droits du pouvoir
 » exécutif. »

» La doctrine de M. le Président fut reconnue juste par la commission des
 » finances et par le Sénat; le projet de loi relatif à l'impôt des savons fut
 » ajourné. En outre, le Gouvernement retira par décret, dans la séance du
 » 12 janvier 1878, trois projets de loi concernant des emprunts départemen-
 » taux, votés par la Chambre des Députés le 21 juin 1877. Ainsi fut confirmé
 » ce principe que la dissolution ne dessaisit pas le Sénat, *ipso facto*, des
 » projets du Gouvernement précédemment adoptés par la Chambre des
 » Députés. »

Comme on le voit, les auteurs ne donnent pas une solution explicite.

M. Van den Peereboom, dans son ouvrage sur le régime parlementaire, se borne à dire (t. II, p. 362) : « La dissolution fait tomber tous les projets de
 » loi; il faut une présentation nouvelle, devant une Chambre nouvelle ».

Enfin, dans son *Commentaire de la Constitution*, M. Thonissen n'examine pas la question.

Nous avons finalement désiré connaître quelle est la pratique suivie dans d'autres pays, notamment en Allemagne et en France.

Nous donnons aux Annexes les réponses qui nous sont parvenues. Celle de

M. Pierre, secrétaire général de la Présidence de la Chambre française, traite la question d'une manière remarquable. On la lira avec un vif intérêt.

Tels sont, Messieurs, les éléments d'appréciation que nous avons à vous soumettre.

Ils ont déterminé votre section centrale à vous proposer le rejet du projet.

Le Rapporteur,

ALPH. NOTHOMB.

Le Président,

T. DE LANTSHEERE.



(12)

ANNEXES.

PROJET DE LOI.

ANNEXE N° 1.

ARTICLE PREMIER.

En cas de dissolution des deux Chambres, les projets de loi qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute, sont considérés comme non avenus; chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre, antérieurement à la dissolution, et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés.

ART. 2.

En cas de dissolution de l'une des Chambres, les projets de loi qui ont été présentés à la Chambre dissoute, et n'ont pas été adoptés par elle, sont considérés comme non avenus; la nouvelle Chambre est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre, antérieurement à la dissolution; l'autre Chambre reste saisie des projets de loi qui ont été adoptés par la Chambre dissoute.

ART. 3.

En cas de dissolution soit des deux Chambres, soit du Sénat ou de la Chambre des représentants, les projets de loi qui ont été adoptés par les deux Chambres, mais non sanctionnés par le Roi antérieurement à la dissolution, demeurent soumis à la sanction du Roi, nonobstant la dissolution.

ART. 4.

Les lois précédemment promulguées dans les diverses hypothèses prévues par la présente loi sont, pour autant que de besoin, confirmées avec effet rétroactif.

ART. 5.

La présente loi sera obligatoire le lendemain de sa publication.

(14)

ANNEXE N° 2.

Note d'un membre de la quatrième section

Ce membre approuvant le projet quant à son but, le critique dans la forme qui lui a été donnée.

Le projet a la prétention de statuer pour l'avenir (art. 1, 2, 3) et pour le passé (art. 4).

Il n'y a pas d'autre moyen d'arriver à ce but que par une loi interprétative des articles 26 et 71 de la Constitution.

L'article 4, en effet, est inefficace et dangereux.

Inefficace, car de deux choses l'une, ou bien les lois promulguées dans les conditions prévues aux articles 1, 2 et 3 du projet *sont des lois* : en ce cas il ne leur est ajoutée aucune force par la déclaration de l'article 4; ou bien *ce ne sont pas des lois* : en ce cas toutes les déclarations du monde sont impuissantes à leur attribuer cette qualité.

La Constitution, en effet, indique à l'article 41 le seul moyen pour le pouvoir législatif de donner à des dispositions qui ne sont pas encore une loi, le caractère d'une loi : c'est le vote article par article, par les Chambres.

Dangereux, car il attire sans utilité la suspicion sur des lois votées, sanctionnées, promulguées et publiées au *Moniteur*.

Ces inconvénients seraient évités si le projet prenait la forme d'une loi interprétative, destinée à fixer la portée des articles 26 et 71 de la Constitution en déterminant les effets d'une dissolution sur le concours des volontés des trois branches du pouvoir législatif exigé dans la confection des lois.

En effet, quand le législateur statue par voie de disposition interprétative, il ne formule pas une règle nouvelle. Il se borne à déclarer quelle signification la loi a toujours eue. (GIRON, *Droit public*, n° 140, *in fine*.)

Il s'ensuit que l'article 4 proposé deviendrait inutile et que, de plein droit, les lois visées par cet article se trouveraient avoir été régulièrement publiées.

Qu'on n'objecte pas que l'article 28 de la Constitution ne prévoit que l'interprétation des lois et non celle des textes constitutionnels par voie d'autorité. Il est facile de se rendre compte que le pouvoir législatif ordinaire peut interpréter la Constitution.

Nul doute que le pouvoir judiciaire n'ait ce droit. Que deux parties aient un procès dont le nœud se trouve dans un article de notre pacte fondamental, les tribunaux devront bien interpréter cette disposition.

Or, qu'arrive-t-il sous la loi du 4 août 1832, si la Cour de cassation et la Cour de renvoi différaient dans cette interprétation? C'était le pouvoir législatif qui tranchait et interprétait par voie d'autorité. Et l'on ne peut contester que la loi de 1832, prise en exécution de l'article 28 de la Constitution, quelques reproches qu'on lui puisse avec raison adresser, dans un autre ordre d'idées, ne respectât et n'exécutât les prescriptions de cette disposition d'une

manière bien plus fidèle que la loi du 7 juillet 1863, qui abandonne l'interprétation souveraine à la Cour de cassation. On voit ainsi que le législateur de 1832, encore tout animé du souffle du Congrès national, n'hésitait pas à mettre le pouvoir législatif dans la nécessité d'interpréter la Constitution par voie d'autorité, si l'éventualité s'en était présentée.

Dans ces conditions, l'objection que nous combattons ne tiendrait certes pas.

Il y aurait donc lieu de rédiger le projet de loi comme il suit :

ARTICLE UNIQUE. — Les articles 26 et 71 de la Constitution, en ce qui concerne les effets d'une dissolution sur l'accord collectif exigé des trois branches du pouvoir législatif, dans la confection des lois, sont interprétés de la manière suivante :

ARTICLE PREMIER.

En cas de dissolution des deux Chambres, les projets de loi qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute, sont considérés comme non venus ; chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre, antérieurement à la dissolution, et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés.

ART. 2.

En cas de dissolution de l'une des Chambres, les projets de loi qui ont été présentés à la Chambre dissoute, et n'ont pas été adoptés par elle, sont considérés comme non venus ; la nouvelle Chambre est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre, antérieurement à la dissolution ; l'autre Chambre reste saisie des projets de loi qui ont été adoptés par la Chambre dissoute.

ART. 3.

En cas de dissolution soit des deux Chambres, soit du Sénat ou de la Chambre des représentants, les projets de loi qui ont été adoptés par les deux Chambres, mais non sanctionnés par le Roi antérieurement à la dissolution demeurent soumis à la sanction du Roi, nonobstant la dissolution.

ANNEXE N° 3.

Traduction.

Berlin, le 21 décembre 1892.

MONSIEUR LE GREFFIER,

A votre très honorée lettre du 13 de ce mois, j'ai l'avantage de vous répondre que le § 74 des dispositions d'affaires, pour la Chambre des représentants prussienne, dont je vous sou mets ci-joint un exemplaire, arrête ce qui suit :

Projets de loi, propositions et pétitions qui avec la clôture de la session dans laquelle elles ont été présentées aux délibérations, et dans laquelle elles ne sont pas parvenues à une décision définitive, sont à considérer comme terminées (*erledigt*).

En ce cas, il est indifférent si la clôture de la session est amenée, soit par le Gouvernement royal, soit par une dissolution de la Chambre, suivie d'une nouvelle élection.

Dans cette décision sont compris tous les objets dont le caractère et la nature sont mentionnés dans votre très honorée lettre, sous les numéros 1, 2, 3 et 5.

En ce qui concerne l'obtention de la naturalisation en Prusse, elle n'est pas soumise à la délibération et à la décision de la session. Les motifs qui ont guidé la Chambre des représentants (autrefois nommée Deuxième Chambre) à établir ce principe, sont contenus dans les imprimés ci-inclus.

Veuillez agréer, etc.

*Le Conseiller intime, Directeur du bureau de la
Chambre des députés de Prusse,*

(Signé)

(18)

ANNEXE N° 4. (TRADUCTION.)

Berlin, le 6 janvier 1893.

MONSIEUR LE GREFFIER,

En réponse à votre lettre du 16 du mois dernier, j'ai l'honneur de vous dire que la disposition du § 70 du règlement d'ordre du *Reichstag* allemand, portant que

« Les projets de loi, propositions et pétitions non arrivés à leur solution » sont à considérer comme vidés (*erledigt*) par la clôture de la session dans laquelle ils avaient été présentés »,

Est régulièrement applicable à la procédure des affaires non encore terminées lors de la dissolution d'une session du *Reichstag*.

Les projets de loi adoptés *avant* la dissolution conservent leur validité constitutionnelle.

.

(Signé) KNACK,

Directeur près du « *Reichstag* »,

Conseiller impérial intime.

(20)

ANNEXE N° 5.

Paris, le 17 décembre 1892.

MONSIEUR LE GREFFIER EN CHEF,

Je m'empresse de répondre aux questions que vous avez bien voulu me poser. Elles se résolvent différemment suivant qu'il s'agit de la Chambre des Députés, qui se renouvelle intégralement et qui peut être dissoute, ou du Sénat, qui ne peut être dissous et qui se renouvelle partiellement.

En ce qui concerne la Chambre des Députés, la dissolution ou le renouvellement par expiration légale du mandat fait entièrement disparaître tous les projets du Gouvernement, toutes les propositions d'initiative parlementaire et toutes les propositions d'initiative sénatoriale, qu'il y ait eu ou non soit des commissions nommées, soit des rapports faits. Les pétitions qui restent à examiner sont versées aux archives. Au moment où une Chambre nouvelle se réunit, il y a table rase. Rien ne demeure sur son bureau des affaires dont la Chambre précédente avait été saisie.

Les raisons de procéder ainsi sont faciles à saisir; elles découlent tout ensemble du droit et de la politique. Du droit d'abord, car on ne comprendrait pas comment une assemblée entièrement nouvelle pourrait hériter des affaires laissées en suspens par une Chambre disparue. En quel état les recevrait-elle? S'il s'agit de projets encore en Commission, la Commission peut avoir été décimée par le verdict des électeurs; il faudrait la compléter; par quel moyen, puisque nos commissaires sont nommés dans les bureaux et que les anciens bureaux auraient disparu avec l'ancienne Chambre? S'agit-il d'un projet à l'état de rapport? Le rapporteur peut n'avoir pas été réélu, ou n'avoir plus de commission derrière lui et rester à l'état de fantôme. Il est donc impossible qu'une législature intégralement renouvelée trouve sur son bureau, en se réunissant, les questions que la législature antérieure n'a pas résolues. La politique est ici d'accord avec le droit, car, après des élections générales, il serait parfois dangereux de trouver le terrain parlementaire encombré de projets qui ne répondent plus à l'esprit de la majorité.

Hâtons-nous de dire que tout ne périt pas pour cela. D'une part, le Gouvernement demeure armé du droit de reproduire, le jour même où la nouvelle assemblée s'est constituée, tous les projets précédemment déposés et non votés. De même, le Sénat est dans l'usage constant de ressaisir chaque législature des propositions qui sont dues à son initiative et qui n'ont pas abouti. C'est ainsi que la proposition sénatoriale relative aux droits de l'époux survivant sur la succession de son conjoint prédécédé a été votée définitivement après avoir été reproduite devant trois législatures successives.

Quant aux propositions dues à l'initiative de la Chambre des Députés, elles peuvent être reprises par leurs auteurs, s'ils sont réélus, ou par tout autre membre

Sans doute, la procédure que nous suivons a l'inconvénient de faire perdre le bénéfice des études qui ont été suivies dans les commissions et qui n'ont pas abouti; mais à cela je n'aperçois pas de remède pratique, et, d'ailleurs, si le rapport a été fait dans l'ancienne Chambre, il peut être largement utilisé par la Commission nouvelle; s'il n'y a eu que des études de commission, les procès-verbaux de celle-ci sont repris aux archives et consultés.

Voilà pour ce qui regarde la Chambre des Députés; ces principes lui sont appliqués soit qu'il y ait eu dissolution prononcée par le Président de la République, soit qu'il y ait eu renouvellement par expiration naturelle des pouvoirs.

Le Sénat est dans une situation tout autre. Il ne peut être dissous; ses membres ont un mandat de neuf années et il se renouvelle partiellement tous les trois ans. En conséquence, le renouvellement triennal n'apporte aucune interruption à ses travaux. Depuis sa création, c'est-à-dire depuis 1876, le Sénat français est demeuré saisi de toutes les affaires sans exception qui ont été déposées sur son bureau. Un projet, une proposition, un rapport qui aurait été présenté en 1876 et sur lequel, par impossible, il n'aurait pas encore été statué, demeure devant lui jusqu'à ce qu'il ait été adopté ou rejeté.

Bien entendu, les renouvellements partiels amènent des vides dans ses bureaux et dans ses commissions; mais, à raison du système électoral adopté pour le Sénat, il est impossible qu'un bureau, qu'une commission soient absolument démantelés. Il ne se produit dans leur sein que des vacances partielles auxquelles il est pourvu de la manière suivante :

« En cas de vacances survenues au sein des commissions par démission, décès, non-réélection ou autrement, il sera pourvu au remplacement des commissaires manquants par les bureaux de la formation à laquelle remonte leur nomination.

» Les sénateurs nouvellement élus appartiendront au bureau dont faisaient partie les sénateurs auxquels ils succèdent. »

Ces mesures sont inscrites dans l'article 23 du règlement du Sénat, en vertu d'une résolution prise le 24 janvier 1879. Le Sénat possède ainsi une permanence qui lui permet d'étudier plus longuement les affaires. Je dois dire, néanmoins, que sa méthode n'est pas sans créer quelque embarras. Avec le temps, il arrive qu'une Commission plusieurs fois complétée n'ait plus l'homogénéité nécessaire; en ce cas, il est difficile d'aboutir. D'autre part, les sénateurs nouveaux introduits dans les anciens bureaux peuvent mal connaître leurs collègues et éprouver certaine difficulté à fixer leur choix.

En terminant, je dois vous indiquer les conséquences du renouvellement intégral ou de la dissolution de la Chambre des Députés au regard des affaires qu'une législature disparue a votées et dont le Sénat se trouve saisi.

Le Sénat fait deux parts de ces affaires : il place d'un côté les projets émanés du Gouvernement, de l'autre les propositions dues à l'initiative par-

lementaire. Pour les projets, il se considère comme devant demeurer saisi, non point en vertu du vote de l'ancienne Chambre, mais en vertu du décret présidentiel, tant que ce décret n'est pas retiré, et il applique cette doctrine même aux projets ayant un caractère financier, bien qu'il puisse y avoir doute à raison des prérogatives budgétaires de la Chambre.

Pour les propositions, la jurisprudence du Sénat a varié. A l'origine, il se considérait comme dessaisi *ipso facto* par la dissolution ou le renouvellement de toutes les affaires votées par une Chambre disparue; il donnait pour raison que, dans l'esprit de la Constitution, les lois doivent être votées par deux Chambres coexistantes, et que ce serait porter atteinte aux prérogatives d'une Chambre récemment issue de la consultation nationale, que de mettre le Président de la République en demeure de promulguer une loi sur laquelle cette Chambre n'aurait pas délibéré. Depuis quelques années, les scrupules constitutionnels sont devenus à cet égard moins étroits; il est désormais dans la jurisprudence du Sénat qu'une proposition sortie de l'initiative d'une Chambre disparue peut être valablement délibérée par lui, même après les élections générales, pourvu qu'avant ces élections il ait été saisi d'un rapport, par sa Commission; il considère que par l'acte du dépôt du rapport l'affaire prend au rôle une place qui ne peut plus lui être enlevée.

Je n'ai point parlé des dossiers relatifs à l'obtention de la naturalisation parce que chez nous ces matières sont de la compétence du pouvoir exécutif; elles suivraient, d'ailleurs, s'il y avait lieu, les règles applicables aux projets de loi.

Je reste à votre disposition pour les éclaircissements qu'il vous plairait de me demander, et je vous envoie, par le présent courrier, mon *Commentaire des lois constitutionnelles françaises*. Ce petit volume sera peut-être de nature à vous intéresser dans les circonstances présentes.

Veuillez agréer, Monsieur le Greffier en Chef, les assurances de ma considération la plus distinguée.

Le Secrétaire général de la Présidence,

E. PIERRE.

