

Le pairage

par Herman-Frans De CROO,

Avocat. Chercheur au Centre de Droit Public.

Chercheur Associé au Centre Interuniversitaire de Droit Comparé.

★

« To pair off » est un usage parlementaire d'origine anglaise qui remonte au temps de Cromwell (1).

Deux parlementaires d'opinion opposée se mettent d'accord pour s'absenter, lors des votes sur une question déterminée, ou pour une période donnée.

Par ce procédé, comme l'écrit Sir Edward Fellowes (2), « a vote is neutralized on each side of a question and the relative numbers in the division (le vote) are precisely the same as if both members were present. »

La vie politique anglaise, traditionnellement divisée en deux partis politiques majeurs, facilitait ce procédé dont l'actualité reste fort grande. En effet, en 1958, un « select committee on procedure », constitué pour améliorer le travail du Parlement anglais, envisagea de faciliter, entre autres, le recours au pairage, « (in order) to avoid unnecessary waiting about in the expectation of a division » (3).

Trouver un parlementaire pour « paier » avec un membre de leur parti absent à une séance, est une des tâches nombreuses des Whips anglais (4).

La longue histoire parlementaire anglaise n'offre qu'une seule motion visant à enrayer le procédé du pairage; elle date du 6 mars 1743, et elle fut repoussée (5).

Le pairage anglais s'effectue avec une précision chronologique remarquable. Ainsi, par exemple, la Chambre des Communes s'étant réunie un lundi, siégea jusqu'au lendemain mardi, à 13 h 30. Certains députés ayant pairé pour « the night », se remirent à voter dès le mardi matin à 9 h, parce qu'ils avaient pairé pour la soirée et pas pour la

séance. De cet incident, les Whips des partis respectifs tirèrent un memorandum, afin de servir de guide en des occasions similaires (6). Le 27 janvier 1954 (7), un député se plaignit d'avoir été dépossédé de son vote. Il avait, en effet, pairé avec un membre de la majorité de 18 h 15 à 19 h 45. La Chambre fut appelée à se séparer pour se rendre dans les couloirs de vote (« division ») à 19 h 44. Le député ne vota point. Le lendemain, cependant, il lut au « Hansard » que le vote avait eu lieu à 19 h 45. Le court débat que suscita cette minute de différence permit de préciser comme début d'un vote, l'annonce qu'en faisait le speaker.

Le pairage anglais nous inspire quelques réflexions :

1. Il reste fort en honneur, se pratique régulièrement et semble obéir à des usages précis; il consiste essentiellement en une double absence lors d'un vote, et non pas en un vote d'abstention.

2. Le procédé particulier du vote, ou « division », ne permet aucune statistique quant à sa fréquence. Le pairage peut se faire pour d'assez longues périodes.

3. Il reste un acte d'ordre privé, que le Parlement anglais n'a jamais voulu condamner. Il se

(1) OPPE A.S.; Whareton's Law Lexicon, 14^e édit., Londres, 1938, *sub verbo* « pairing off ».

(2) FELLOWES Sir Edward; Sir Thomas Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 16^e édit., Londres, 1957, p. 434.

(3) HANSON A.H. et WISEMAN H.V.; Parliament at Work, Londres, 1962, pp. 328 et 332.

(4) FELLOWES; *op. cit.*, p. 262.

(5) *Journal of the House of Commons*, 1741-1945, 602.

(6) FELLOWES; *op. cit.*, p. 435 note.

(7) H.C. Deb., 1953-1954, 522. C. 1750-1752, édité chez Hansard, Londres.

pratique de membre à membre, souvent par l'intermédiaire des Whips respectifs. Le speaker décida récemment « that agreements to pair are... in no sense matters in which either he or the House can intervene » (8).

Cependant, le pairage n'a pas toujours la faveur de l'électeur anglais, et nous ne pouvons résister à citer l'opinion, assez populaire d'ailleurs, d'un huissier du Parlement, qui, au XVIII^e siècle, définissait les « paireurs » comme « two sneaking scoundrels not worth a piece of dog's meat to either party » (9).

Les *Etats-Unis* héritèrent très tôt de l'usage de paier. Le Parlement fédéral nous en offre de nombreux exemples, mais le pairage semble se limiter au vote de questions précises. Dans un parlement à nombreuses majorités de rechange, c'est parfois une manière fort élégante pour un « congressman » d'éviter un vote nominatif sur une question controversée (10).

À la Chambre des Députés, le pairage suit une procédure plus stricte, surtout quant à sa publicité (11). « Pairs shall be announced by the Clerk after the completion of the second roll call, from a written list furnished him and signed by Member making the statement to the Clerk, which list shall be published in the Records as a part of the proceedings... Provided pairs shall be announced but once during the same legislative day ». Cependant, comme en Angleterre, « the House does not consider questions arising of the making of a pair » (12).

Sur le continent, à part la Belgique, il ne semble y avoir de pairage qu'en Suède (13); on y emploie surtout le terme de « compensation ». Là, comme en Angleterre et aux *Etats-Unis*, le pairage se définit comme une double absence de deux parlementaires lors du vote, et non comme un vote d'abstention de l'un des deux. C'est un accord entre parlementaires dont l'un, absent pour certaines raisons, demande à un opposant, qui accepte, de se tenir lui aussi éloigné lors du vote, et même pendant la discussion d'un certain point, ou pour un laps de temps donné. Les partis politiques suédois désignent en leur sein des membres chargés de prendre des arrangements de vote. Ils s'occupent tout particulièrement d'arranger les pairages pour leur collègues empêchés lors de certains votes (14).

Le mode de vote pratiqué en Suède y rend impossible une statistique du pairage. En effet lors des votes, les noms des parlementaires ne sont qu'exceptionnellement publiés (15); cependant, on peut affirmer que la pratique du pairage est loin d'y être tombée en désuétude.

En *Belgique*, le pairage, simple usage parlementaire, fit une apparition régulière au cours de l'été de 1883 (16).

Les débats, en cette période, se déroulaient, longs et épineux : des lois d'impôt et une réforme électorale figuraient à l'ordre du jour. Des majorités relativement faibles : 37 libéraux contre 32 catholiques au Sénat, 79 libéraux contre 59 catholiques à la Chambre (17) remplissaient d'interminables débats les séances fort tardives. Nous avons trouvé la première trace officielle de pairage au cours des débats du 11 août 1883 à la Chambre des représentants (18). Certes, il y eut des pairages antérieurs à cette date, mais ils durent être sporadiques et éminemment discrets.

Le 11 août 1883, le pairage se révéla fidèle à son origine anglaise : les parlementaires qui paieraient s'absentaient lors du vote et même lors des débats. Le Président de l'Assemblée, en début de séance, lisait les noms des parlementaires appartenant aux deux partis, et qui s'excusaient de ne pouvoir assister à la séance de ce jour ; le Président ajoutait : « ces collègues se sont entendus pour paier ». Certains parlementaires avaient même paieré pour le restant de la session, qui devait finir cinq jours plus tard. Si le 11 août 1883 il y avait quatre paireurs, le 13 août, il en

(8) *Id.*; C. 1752-54.

(9) GORDON Strathearn; *Our Parliament*, 3^e édit., Londres, 1948, p. 161 et la note.

(10) BAILEY Stephen K.; *Congress at Work*, Londres, 1952, p. 472.

(11) § 652 du Règlement de la Chambre Fédérale des Députés. La règle date de 1880, mais le pairage se pratiquait bien avant cette époque.

(12) DESCHLER Lewis; *Jefferson's Manual and Rules of the House of the United States*, Washington 1229, p. 282. *Ofr. aussi*: *Congressional Records*, Aug. 27, 1918, p. 9583 et l'opinion du Speaker M. Clark.

(13) FUSILIER Raymond; *Les monarchies Parlementaires*, Paris, 1960, p. 185 et la note.

(14) HASTAD Elis; *The Parliament of Sweden*, Londres, 1957, p. 123.

(15) *Id.*, *ibid.*, p. 120.

(16) REYNAERT Auguste; *Histoire de discipline parlementaire*, Paris, 1884, II, p. 213.

(17) GILISSEN John; *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, 1958, p. 189.

(18) *Ann. Chambre*, S.O., 1882-1883, p. 1839.

avait déjà dix, et un député s'écria : « c'est donc la Chambre des Pairs ! » (19).

Le pairage s'adapta vite à notre système de vote. Très tôt, d'une abstention de voter, il devint un vote d'abstention. Le parlementaire, pairant avec un opposant absent, participait aux travaux de son Assemblée et, lors du vote, justifiait son vote d'abstention en citant le nom du collègue avec qui il s'était engagé.

En 1908, la reprise du Congo figurait à l'ordre du jour. Les longues discussions et les nombreux votes que suscitèrent cette question augmentèrent encore le nombre des paires. Les services du Greffe du Sénat imprimèrent des circulaires spéciales : « Monsieur le sénateur..., favorable à la reprise du Congo, mais qui se trouve dans l'impossibilité d'assister à la prochaine réunion du Sénat, m'a prié de lui servir d'intermédiaire auprès de l'un de ses Honorables Collègues, hostile à la reprise et qui consentirait à paier avec lui » (20). Les services du Greffe du Sénat servaient ainsi, tout exceptionnellement, de courtier en pairage.

En 1913, à la Chambre des Représentants, cette fois, l'examen et les votes du projet de loi sur la milice s'éternisaient. Ils divisaient la majorité. Celle-ci, par une circulaire du 30 avril 1913, signée de deux questeurs du parti catholique : MM. Maurice Pirmez et Xavier De Bue, mit ses membres en garde contre les demandes de pairage; ils écrivaient : «... de plus, pour être efficace, la contre-partie dans un « pairage » doit être prise parmi les adversaires du projet de loi et de ses dispositions. Cette condition n'est pas réalisable dans le débat, vu la diversité des questions soulevées » (21).

Il y eut plus d'un cas où soit des groupes parlementaires, soit des parlementaires à titre individuel, tentaient de diminuer la fréquence du pairage (22). En vain. Ni le Sénat, ni la Chambre des Représentants n'ont, à aucun moment, pris position contre un usage dont la fréquence, réduite à la Chambre, demeure considérable au Sénat.

Le pairage, on s'en doute, souleva des questions de fair-play : ses règles coutumières vont se préciser.

Très tôt, nos mœurs parlementaires firent du pairage un vote d'abstention, au lieu d'une abs-

tention de forme : celui qui accepte de paier interviendra dans les débats, et adoptera, tout au long de ceux-ci, une attitude opposée à celle qu'aurait eue son collègue absent; les exemples abondent (23). Les paires parfois interviennent comme porte-parole de leur groupe; il attaquent les positions du groupe de leur copaireur; puis, lors du vote dont ils ont essayé d'influencer l'issue, ils s'abstiennent. Ainsi M. le sénateur Merchiers, justifiant son abstention, déclara le 13 février 1963 (24) : « Je me suis abstenu... j'ai paieré avec M. Flamme. Sinon, j'aurais voté non, conformément à ce que j'ai déclaré formellement hier à la tribune au nom de mon groupe. »

Au fil des années fertiles en incidents, le pairage acquit une autre de ses caractéristiques. Le parlementaire qui a paieré doit-il rester en séance lors du vote, à l'opposé des pairages anglais et américains, ou peut-il quitter l'hémicycle et neutraliser, de son absence, celle de son collègue copaireur? La question, à notre avis, s'est posée deux fois au moins; elle suscita des réactions diverses.

En 1921, au Sénat, lors des votes sur la réforme de la Constitution, on voulut savoir si l'attitude d'un sénateur qui paierait permettrait de le compter parmi l'indispensable double majorité de suffrages prévue par l'article 131 de la Constitution. Un sénateur, le baron Deschamps, le 25 mai 1921 (25), par motion d'ordre, considéra que le membre qui a paieré n'avait qu'une attitude à prendre : « c'est de faire une déclaration avant le vote,

(19) *Id.*, *ibid.*, p. 1864.

(20) Document mis à notre disposition par les aimables soins de M. Temmerman, Directeur du Service d'Etude et de Documentation du Sénat.

(21) Document mis à notre disposition par les aimables soins de M. Doudelet, Chef du Bureau d'Etude, de Documentation et d'Archives de la Chambre des Représentants.

(22) Voyez l'opinion du sénateur Lekeu, Ann. Sénat, S.O., 1920-1921, 25 mai 1921, p. 590.

L'attitude actuelle (1961-1962-1963) du groupe P.L.P. à la Chambre des Représentants.

(23) Voyez, notamment : — le commentaire du député Collaux, Ann. Chambre, S.O., 1923-1924, 28 mai 1924, p. 1329, et celui du député Catteau, Ann. Sénat, S.E., 1950, 8 novembre 1950, p. 490.

— l'explication du sénateur De Grauw, Ann. Sénat, S.O., 1961-1962, 14 février 1962, p. 668 : « J'avais l'intention d'émettre un vote négatif, mais ayant paieré avec M. Molter, je me suis abstenu ».

— le sénateur Crommen, Ann. Sénat, S.O., 1961-1962, 9 octobre 1962, p. 1725. Le sénateur Crommen fit une mise au point afin de dissiper toute équivoque quant au sens de son abstention.

(24) Ann. Sénat, S.O., 1962-1963, p. 552.

(25) Ann. Sénat, S.O., 1920-1921, p. 589.

(26) 108 députés P.S.C. formaient la majorité gouvernementale.

s'il le juge bon, puis de se retirer... le pairage est une déclaration par laquelle on s'engage à ne pas prendre part au vote ».

Nous constatons ici une tendance à retourner à la conception anglaise. Il est évident que le nombre des suffrages lors des votes de réforme constitutionnelle était capital. Le sénateur Deschamps ne fut pas suivi.

En 1950, à la Chambre des Représentants, la question se posa à nouveau. La majorité P.S.C. y était de quelques députés (108 sur 212). Le Ministre d'Etat et député Heyman, désirant se rendre à l'étranger, avait pairé avec le député libéral Koninckx. Le jeudi 26 octobre 1950, l'opposition quitta la séance, mettant la Chambre dans l'impossibilité de poursuivre ses travaux (il restait 104 députés P.S.C. en séance) (27). M. Koninckx, lui aussi, avait quitté la séance. Le même scénario se répéta le mardi 31 octobre 1950 (28). Il fallut attendre le 7 novembre 1950 pour que 107 députés P.S.C., y compris le ministre Heyman, puissent remettre la Chambre en nombre (29). L'attitude du député Koninckx fut vivement critiquée par quelques journaux de tendance P.S.C. (30). Mais la question se précisa : aujourd'hui, le pairage doit rester en séance. Il se contente d'exprimer un vote d'abstention. Le sénat suivit cette règle en une semblable occasion, le 6 août 1958 (31).

Parfois un parlementaire, tout en ayant accepté de pairer, prend part au vote : il a transféré son pairage à un membre de son propre groupe, absent lui aussi. Ainsi, le 21 mai 1952 (32). M. le député Devèze déclara : « les présidents des groupes parlementaires s'étaient en effet mis d'accord pour que son engagement (avec M. de Vleeschauwer) fut transféré, pour une séance seulement, à M. Kronacker, en mission aussi ». Le Président de l'Assemblée félicita M. Devèze pour « sa correction parlementaire ».

Au Sénat, le pairage est quelquefois un beau geste. Ainsi, le 12 décembre 1950, le groupe libéral permit au sénateur M^{me} Ciselet de pairer avec son collègue M. Moreau de Melen pour toute la durée de sa mission en Corée (33). Ailleurs, un sénateur qui avait pairé a tenu cet engagement, au décès de son collègue, jusqu'à l'intronisation du remplaçant de celui-ci (34).

Le parlementaire qui paire doit s'abstenir, même

si un projet est voté à l'unanimité (35). Bien plus, pour citer un auteur, lui-même sénateur de longue date, M. le ministre Vermeulen (36), « le fait de pairer engage le vote lui-même. Ce n'est pas une abstention, mais au contraire une affirmation. On déclare neutraliser son vote avec celui d'un adversaire. On a fait ainsi un choix très clair, qui rejette toute ambiguïté ».

Malgré quelques discussions, le pairage ne s'applique pas au vote par assis et levés ; d'ailleurs, si dans l'évolution actuelle du pairage, le pairageur doit rester en séance, il lui serait en effet difficile d'exprimer physiquement son abstention (37).

La statistique du pairage est difficile et même aléatoire. Cependant, en Belgique les parlementaires qui s'abstiennent pour cette raison en font la déclaration après le vote. Mais comme des parlementaires qui ont accepté de pairer s'abstiennent ainsi plusieurs fois au cours d'une même séance, nous donnerons, afin de rendre une statistique plus tangible, le nombre de parlementaires qui ont pairé au moins une fois lors d'une même séance. Nous donnerons aussi le total des votes où il y eut des pairages. Nous avons choisi dans l'histoire parlementaire toute récente des périodes test :

Les sessions ordinaires 1954-1955 et 1955-1956, où il y avait une certaine majorité.

La session extraordinaire de 1958, avec une majorité extrêmement faible au Sénat et inexistante à la Chambre.

La session extraordinaire de 1961 et la session ordinaire de 1961-1962, où on compte une très forte majorité, quelquefois peu homogène cependant.

Ces chiffres permettent plusieurs constatations. Pour le Sénat d'abord :

- (27) Ann. Ch., S.E., 1950, 26 octobre 1950, p. 8.
 (28) Ann. Ch., S.E., 1950, 31 octobre 1950, p. 2.
 (29) Ann. Ch., S.E., 1950, 7 novembre 1950, p. 3.
 (30) Voyez « Het Volk » du 8 novembre 1950 et du 13 décembre 1950, et « De Standaard », du 30 novembre 1950.
 (31) Ann. Sénat, S.E., 1958, 6 août 1958, p. 104.
 (32) Ann. Ch., S.O., 1951-1952, 21 mai 1952, p. 2.
 (33) « Het Volk » du 13 décembre 1950. Ce pairage se vérifia tout au long de la mission de M. Moreau de Melen.
 (34) Ann. Sénat, S.O., 1958-1959, 23 juin 1959, p. 1231.
 (35) Ann. Sénat, S.O., 1956-1957, 21 février 1957, p. 370.
 (36) VERMEYLEN Pierre; Le Parlement, Res Publica, III, n° 1, 1961, p. 12.
 (37) « De Standaard », du 30 novembre 1950; Ann. Sénat, S.E., 1950, 28 novembre 1950, p. 49.

Le pairage y est plus fréquent ; même lors d'une session tendue comme la session ordinaire de 1954-1955 (la « guerre scolaire ») ou spéciale comme la session extraordinaire de 1958, on le retrouve. La session 1962-1963 ne semblent nullement infirmer cette vérité, bien au contraire.

| | Nombre de votes où l'on a pairé | Nombre de sénateurs qui ont pairé au moins une fois au cours d'une même séance |
|---|---|--|
| SENAT : | | |
| S.O. 1954-1955 Majorité gouvernementale : 94/175 98 séances | 7 | 10 |
| S.O. 1955-1956 Maj. gouv. : 94/175 84 séances | 84 | 50 |
| S.E. 1958 Maj. gouv. : 91/175 9 séances | 4 | 6 |
| S.E. 1961 Maj. gouv. : 150/175 29 séances | 4 | 8 |
| S.O. 1961-1962 Maj. gouv. : 150/175 79 séances | 60, dont 19 votes avec pairage entre membres de la majorité | 72, dont 26 sénateurs de la maj., pairant entre eux |
| CHAMBRE : | | |
| S.O. 1954-1955 Maj. gouv. : 111/212 123 séances | 4 | 6 |
| S.O. 1955-1956 Maj. gouv. : 111/212 97 séances | — | — |
| S.E. 1958 Maj. gouv. : 104/212 9 séances | — | — |
| S.E. 1961 Maj. gouv. : 180/212 31 séances | 1 | 2 |
| S.O. 1961-1962 Maj. gouv. : 180/212 86 séances | 1 | 2 |

Récemment, cependant, le pairage acquit une coloration politique toute particulière. En effet, des membres appartenant aux partis gouvernementaux pairaient entre eux ! Des pairages se firent ainsi entre sénateurs du P.S.B. et sénateurs du P.S.C. et même parmi les sénateurs du P.S.C. (38). On observa cela lors du vote de certaines questions particulières comme les projets sur les lois d'impôt (39) ou la question du rattachement à la province du Limbourg des habitants des communes de la Voer (40). Il faut remarquer

que les membres du parti communiste, comme ceux de la Volksunie, s'abstiennent de pairer.

Nous avons aussi des cas de pairage entre un ministre et un membre de l'opposition. Ils sont rares. Nous n'en avons relevé que deux, et au Sénat seulement (41).

En général, le pairage se fait de membre à membre ; ordinairement les chefs de groupe en sont avertis. Parfois, au cours d'une même séance, il se fait pour une ou deux heures (42).

Le climat particulier du Sénat, le fait que les projets de loi politiquement « chauds » se voient d'abord énervés par les votes de la Chambre, expliquent, en partie, la fréquence du pairage sénatorial. Le fait — à la différence de la Chambre — que le Président du Sénat demande à toute abstention de se justifier, a peut-être influencé les statistiques. Le pairage conserve cependant une certaine discrétion alors même qu'il risque d'influencer un vote (43).

Pour des raisons opposées, les députés pairent de moins en moins, surtout en ce moment : une petite minorité se priverait ainsi de tout moyen d'opposition.

Le pairage, en fin de compte, relève du fair-play politique que pratiquent nos assemblées lorsque les périodes électorales sont lointaines.

(38) Quelques exemples : — Ann. Sénat, S.O., 1961-1962, 27 juillet 1962, p. 1629 : M. Verspecten, P.S.B., avec M. Verhaest, P.S.C. et M. Sledsens, P.S.C. avec M. Orban, P.S.C.

— 4 octobre 1962, p. 1712 : M. Crommen, P.S.B. avec M. Moreau de Melen, P.S.C.

— 9 octobre 1962 : M. Versé, P.S.C. avec M. Van Hontte, P.S.C., p. 1723 ; M. Van den Storme, P.S.C. avec M. Rossart, P.S.C., p. 1744 ; M. Simoens, P.S.C., avec M. Troolet, P.S.B., p. 1744 ; M. Leemans, P.S.C., avec M. Louis Desmet, P.S.B., p. 1760.

— 10 octobre 1962 : M. Pairon, P.S.C., avec M. Chot, P.S.B., p. 1769 ; M. Crommen, P.S.B., avec M. Moreau de Melen, P.S.C., p. 1769, etc...

(39) Par exemple : Ann. Sénat, S.O., 1961-1962, 9 octobre 1962, p. 1723.

(40) Ann. Sénat, S.O., 1961-1962, 9 et 10 octobre 1962.

(41) M. Ronse avec M. le ministre Buisseret ; Ann. Sénat, S.O., 1957-1958, 21 février 1957, p. 730 ; M. Vreven, avec le ministre Servais, Ann. Sénat, S.O., 1961-1962, 11 octobre 1962, p. 1824.

(42) Les sénateurs Struye et Ciselet ; Ann. Sénat, S.O., 1955-1956, 5 juin 1956, p. 1260 : M. Struye s'abstient pendant quelques votes, puis, dès le retour de Mme Ciselet, il reprend son vote d'opposition.

(43) Lors du vote d'un amendement au sujet de l'augmentation des taxes sur les récepteurs radio, il y eut partage de votes au Sénat : 61 oui et 61 non. Le sénateur Merchiers, P.L.P., ayant voté oui par erreur, demande la rectification de son vote : il avait voulu s'abstenir, ayant paire avec le sénateur Flamme, Ann. Sénat, S.O., 1962-1963, 13 février 1963, p. 551. L'amendement fut rejeté.

Son emploi raisonnable et modéré pourrait mettre à l'abri d'une piraterie occasionnelle une faible majorité. S'il risque, par excès, de favoriser l'absentéisme, il permet cependant de tranquiliser la conscience politique de ceux qui, tirillés par des activités trop nombreuses, ne peuvent assister à toutes les séances des assemblées. Et c'est souvent le cas des ministres.

Pour ceux qui « parent » — selon Littré » —, ou qui « se parent » — selon Larousse (44) —,

il s'agit, au fond, d'une des règles du jeu parlementaire, un hommage compréhensif rendu par un collègue aux travaux ou aux soucis d'un adversaire contraint à des absences, une marque de collaboration subtile entre élus, oublieux des querelles partisans.

(44) Pour une discussion grammaticale, voyez deux articles de « La Nation Belge » des 12 et 16 novembre 1950. En néerlandais, on préfère résolument le verbe *zich afspreken met*, au peu élégant *zich afparen met*.

