

L'évolution contemporaine du régime parlementaire belge

par Henry TULKENS

★

Si le cadre juridique et formel du système parlementaire belge n'a guère changé depuis 1831, les forces qui l'ont animé depuis l'ont incontestablement défiguré. Ou plutôt, elles lui ont donné un visage qui n'est pas celui qu'on pouvait idéalement attendre. En face des réalités, l'idéologie politique ne peut se maintenir. L'idéalisme et l'eudémonisme un peu béats du XVIII^e siècle ont été rapidement dépassés ; pourtant, les cadres qui en sont nés sont restés... Nous tenterons d'étudier quelque peu ici s'ils sont encore capables de contenir les réalités d'aujourd'hui.

Les aspects externes de l'évolution

1. La primauté des partis politiques.

Depuis l'instauration du suffrage universel, on mesure plus réellement l'illusion de Nation que représentait le parlement de 1830. De cette nation souveraine soigneusement filtrée par le cens, pouvait assez aisément se dégager une volonté nationale pas trop incohérente, qui détenait ainsi réellement la direction du pouvoir. Depuis le jour où ce ne sont plus 50.000 mais 5 millions d'électeurs qui expriment leur volonté, il est devenu impossible de représenter directement et avec exactitude toutes les tendances au parlement, ainsi que d'en dégager une volonté bien orientée. L'élargissement subit de l'assise sociale du parlement, l'accroissement gigantesque du corps politique paralyse incontestablement l'initiative proprement parlementaire. Il a fallu dès lors renoncer à un lien direct et immédiat entre les citoyens et le parlement. Les relais seront surtout les partis, et à leur suite la presse.

Quel est le rôle des partis ? Tout d'abord informer l'électeur, et le former. Leur rôle est essentiel à ce point de vue (1). Le parti épure l'opinion ; il groupe les aspirations politiques autour de grandes synthèses que seuls des groupes organisés peuvent élaborer et faire admettre par un grand nombre de citoyens ; la presse diffusera ces idées, ces leit-motifs politiques. Elle mènera la polémique, et y entraînera tout son public. Mais qu'advient-il alors du parlement ? Le régime parlementaire est un régime d'opinion, dit-on. Le parlement est un forum où s'affrontent les grandes options politiques. Mais tout ceci est déjà fait en dehors de lui et avant qu'il ne se soit réuni ! Le parti a pris position, la presse a entraîné l'opinion. Au parlement, on catérinera... Il semble que l'élargissement du corps électoral ait rendu le parlement trop vaste et trop varié, trop divers pour qu'il puisse être le centre et l'origine des grandes décisions. L'opinion est ailleurs : au parti.

Les partis ne jouent pas seulement un rôle du côté des électeurs. S'ils sont les catalyseurs de l'opinion, ils sont surtout devenus les moteurs de l'action gouvernementale. A ce point de vue aussi, ils ont supplanté le parlement. Leur situation est pratiquement institutionnalisée, quoique les textes juridiques n'en parlent pas. « Le parti est devenu le véritable détenteur de l'autorité politique. Avec cette conséquence que, si l'opposition contrôle la majorité au parlement, la majorité, elle, contrôle le gouvernement au sein du parti » (2). Ainsi donc, le rôle du

(1) Cf. Harmel P., *Le régime parlementaire et l'opinion publique*, in *Aspects du Régime parlementaire belge*. Coll. Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1956, pp. 95 et sq.

(2) Grégoire M., *Sur l'efficacité du régime parlementaire*, in *Aspects du régime parlementaire belge*. Coll. Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1956, p. 49.

représentant de la nation est décisif non plus au parlement, parce qu'il doit discipliner son vote, mais au sein du parti. Le grand danger de ce déplacement est la tyrannie des comités et des mots d'ordre qui méconnaissent l'intérêt national. Plus d'une fois il a fallu lutter contre eux, principalement pendant l'entre-deux-guerres, à l'époque où les partis, de par leur situation au parlement, régentaient toute la vie politique du pays. C'est ainsi que le roi Albert refusa en ces termes la démission du gouvernement Jaspar, qui n'avait d'autre motif qu'une question de langues dans une école de Gand : « Le gouvernement parlementaire est un gouvernement d'opinion, et la vie parlementaire doit se passer au grand jour de la publicité » ; et M. H. Speyer continue : « Il ne saurait appartenir à des caucus plus ou moins ouverts et plus ou moins régulièrement constitués de troubler par des injonctions ou des blâmes le cours de la vie politique du pays, telle qu'elle doit se développer dans le cadre créé par les institutions constitutionnelles » (3). Tels sont les excès auxquels peut aboutir l'influence des partis. Plus aucune loi n'est proposée aujourd'hui au parlement qui n'ait fait l'objet de discussions et d'accords préalables au sein des partis ; plus aucun gouvernement ne se constitue sans que les partis aient fait connaître quasi publiquement leur attitude, leurs impératifs et le comportement futur de leurs députés à la Chambre. On frise le mandat impératif. Où est le parlement dans tout cela ? Que signifie-t-il encore ? Si la démocratie est sauvée, elle n'est plus au parlement mais dans les partis.

2. Les tâches nouvelles de la démocratie.

La vie économique et sociale a vécu elle aussi sa révolution. Les conséquences politiques en sont énormes, mais les institutions démocratiques s'y sont bien peu adaptées. Si la révolution de 1789 a fait naître assez vite la démocratie politique, la révolution industrielle du XIX^e siècle n'a pas encore donné naissance à la démocratie économique et sociale. Ces dimensions nouvelles de la démocratie en ont changé aussi les centres de gravité. Le parlement n'en est plus qu'un parmi beaucoup d'autres. La conception de la liberté a surtout évolué. Les XVIII^e et XIX^e siècles aspiraient à la « liberté-autonomie » et à la « liberté-participation », suivant les expressions de Benjamin Constant. Mais là n'est plus l'essentiel : car pour être vraiment libre, pour pouvoir réellement participer

au pouvoir, il faut être libéré de mille contraintes, et seuls nous ne pouvons y arriver. Le citoyen n'acquerra pas seul la « liberté libératrice », mais bien grâce à l'aide et l'intervention des gouvernants. Il faut qu'on mette le citoyen dans des conditions économiques, sociales, intellectuelles telles qu'il puisse valablement exercer sa liberté. Ce n'est pas la tâche des mandataires de la nation, mais des dirigeants. Ici encore, ici surtout, le parlement se trouve inefficace et inefficace.

Les aspects internes de l'évolution

1. Le « dépassement » du parlement.

Le parlement a-t-il jamais rempli sa mission de moteur essentiel du régime parlementaire ? On peut en douter. Il fut constitué pour abolir le pouvoir personnel et remplacer celui-ci par la « volonté nationale ». Il a reçu toutes les compétences, mais les a-t-il exercées en toute indépendance ? Il ne semble guère. Ne s'est-il pas laissé entraîner et dépasser par des forces étrangères, ce qui nous persuade de l'inanité de la prétendue « volonté nationale » ?

Au début de notre indépendance, ce fut le roi qui eut un rôle primordial dans la vie politique belge. C'était lui qui faisait et défaisait les gouvernements. Et les parlementaires eux-mêmes ne voulaient pas d'autre chose. « Les ministres, quels qu'ils soient, proclamait de Mérode à la Chambre, sont ceux du roi qui les nomme et les révoque. Ce serait déplacer le sens du pouvoir que de le transférer, par la voie indirecte d'une investiture, au parlement qui doit seulement juger leurs actes » (4). Après le roi, ce furent les partis : dès 1845, le parti libéral, solidement constitué, imposait ses vues et au roi et aux chambres. Par moments, ce fut l'émeute qui l'emporta, et le parlement suivit. Il n'est guère possible de retracer ici de nombreux faits historiques, mais on peut se fier au diagnostic d'un historien raffiné : « ... Voyez l'évolution depuis 1830. Les ministres d'abord, les chambres ensuite, puis les partis, ont tour à tour voulu, en leurs seules mains, négligeant le roi, prendre toute

(3) Speyer H., *Corporatisme ou parlementarisme réformé ?* Coll. de l'Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1935, pp. 24-25.

(4) Cité dans Simon A., *Variations sur la vie parlementaire belge*, in *Revue de Saint-Louis*, juillet 1956, p. 192.

la direction du pays ; puis ce fut l'émeute » ... « Le parlement belge s'est lui-même défiguré. Il a fait glisser le pays vers la démocratie extra-parlementaire ; celle que nous vivons aujourd'hui. Je ne fais pas un plaidoyer, je ne formule pas un réquisitoire ; je constate. Et peut-être d'ailleurs que la forme parlementaire n'est qu'un état dans l'évolution des peuples. Leur destin et le développement des institutions politiques exigent peut-être que les parlements soient remplacés ou commandés par les syndicats, les professions, les familles, les banques, l'Europe, que sais-je ? Tout cela est possible, tout cela est peut-être mieux, même nécessaire.

« Il reste que le parlement belge n'est plus celui que les constituants ont voulu. Mais ont-ils en 1830 répondu à la volonté du peuple ? La bourgeoisie rentée n'a-t-elle pas, au Congrès national, trahi la révolution populaire ? Et la démocratie montante, exigeante et irrésistible, les émeutes du XIX^e et du XX^e siècle ne sont-elles pas la continuation de l'émeute insatisfaite de 1830 ? Et la monarchie républicaine, devant quoi nous nous trouvons aujourd'hui, n'est-elle pas celle que plusieurs ont alors voulue ?

« Le parlement belge, en se défigurant, ne prend-il pas le visage que lui désiraient les libérateurs de 1830 ?

« Les uns disent oui, les autres disent non. Le débat reste ouvert » (5).

Nous non plus ne prendrons pas position. Mais soulignons cette expression : « Faire glisser le pays vers la démocratie extra-parlementaire ». Tout ce qui aujourd'hui est pouvoir réel est extra-parlementaire. Seule une étude approfondie de ces groupes-là pourrait nous rassurer sur l'existence encore d'une démocratie.

2. La primauté de l'exécutif.

« C'est avant tout l'équilibre entre les deux pouvoirs, le législatif et l'exécutif, qu'il a été difficile de maintenir : le législatif a eu tendance à gouverner, l'exécutif à légiférer » (6). L'évolution n'est-elle pas même spécialement sensible dans le second sens ?

Dans les affaires courantes et ordinaires, ce sont les ministres qui commandent, au parlement. « Les chambres sont souveraines et dictent la politique, mais seulement dans les grandes occasions. D'ordinaire, elles exercent un pouvoir d'adhésion à une

politique élaborée par le gouvernement » (7). Le rôle du gouvernement est encore davantage souligné par M. Marcel Grégoire : « L'institution motrice et essentielle du régime parlementaire, ce n'est plus aujourd'hui le parlement, mais bien le gouvernement, c'est-à-dire le collège des ministres issus des assemblées ». Jadis, le parlement contrôlait les ministres, qui étaient les ministres du roi. Il s'agissait pour les électeurs d'avoir un bon parlement, pour surveiller le pouvoir royal. Aujourd'hui, le rôle du roi étant plus effacé, et le lien chambres-ministres s'étant beaucoup plus raffermi, l'enjeu d'une élection n'est plus d'avoir un parlement qui contrôle de près le gouvernement exécutif, mais bien d'avoir un gouvernement de telle ou telle nature. L'élection porte autant, et peut-être même plus, sur l'exécutif que sur le législatif. « Si le pouvoir exécutif relève désormais du suffrage, en sorte que ce qui constitue l'enjeu d'une élection ce n'est plus seulement le contrôle du gouvernement, mais le gouvernement lui-même, il en résulte que c'est du côté du gouvernement que doit surtout se porter l'attention des réformateurs ; la fonction essentielle de l'assemblée est maintenant, avant tout, de fournir au pays un gouvernement qui a sa confiance et elle doit faire en sorte que celui-ci puisse exercer, le plus efficacement possible, la mission qui est la sienne. Autrement dit, ce n'est pas au gouvernement à s'adapter aux exigences du bon fonctionnement d'une assemblée, c'est à l'assemblée à se comporter de manière à permettre au gouvernement auquel elle donne vie de fonctionner convenablement » (8).

Du point de vue du travail parlementaire, on peut encore déceler une cause du glissement vers l'exécutif dans l'absence de critère juridique précis permettant de délimiter les compétences respectives de la loi et du règlement, de la loi et de l'arrêté royal ou ministériel. Il suffit de dresser une comparaison entre le nombre de lois et d'arrêtés ministériels ou royaux, ou entre le nombre de projets de lois et celui des propositions de lois votés par le parlement pour se rendre compte de la primauté radicale de l'exécutif dans l'accomplissement du travail proprement parlementaire.

(5) Simon A., *ibid.*, pp. 198, 199, 200.

(6) Gilissen J., *op. cit.*, pp. 153-154.

(7) Wigny P., *Le fonctionnement du régime parlementaire en Belgique*, in *Aspects du régime...* *op. cit.*, p. 21.

(8) Grégoire M., *Sur l'efficacité du régime parlementaire*, in *Aspects...*, p. 48.

Mais l'aveu le plus net de son incapacité et de son inadaptation, le parlement l'a donné à plusieurs reprises et sans discussion possible à l'occasion du vote des lois dites « de pouvoirs spéciaux » et « de pleins pouvoirs ». Ces abandons momentanés d'un certain nombre de compétences à l'exécutif, et cet accord unanime pour mettre le législatif en veilleuse, prouvent manifestement qu'il y a quelque chose qui ne répond plus aux réalités actuelles... L'exécutif prend le pas sur le législatif, la chose est incontestable. Elle est aussi contraire aux principes définis à l'origine.

3. Les tâches proprement parlementaires.

Nous avons dit plus haut ce qu'il en est aujourd'hui du « government-making power » des chambres. Il suffira de citer ces phrases d'une étude récente sur le sujet : « L'institution constitutionnelle la plus dépourvue d'influence est le parlement lui-même. Ce dernier joue le rôle de tribune politique et entérine par un vote le résultat de négociations menées en grande partie en dehors de lui. Les groupes parlementaires ont joué sans doute un rôle incontestable, surtout à droite. Mais ces groupes apparaissent eux-mêmes comme les organes des machines politiques que sont les partis » (9).

Un autre aspect du contrôle de l'exécutif est celui de l'examen du budget. Il gagnerait en efficacité et en prestige s'il était plus accessible à l'opinion. Aussi la suggestion de M. Marcel Grégoire mérite-t-elle d'être relevée : « En fait, la discussion budgétaire n'est plus une discussion financière ; elle est essentiellement l'examen des activités du gouvernement et de l'administration.

» Ne pourrait-on, pour cet examen, s'inspirer de ce qui se passe à l'étranger ? Les Etats-Unis connaissent le rapport annuel du Président sur l'état de l'Union ; la Grande-Bretagne, le discours du Trône ; la Suisse, le rapport de gestion annuel du Conseil fédéral aux Chambres. Chez nous, l'ensemble des budgets ferait, en bloc, l'objet d'une large discussion. Celle-ci s'ouvrirait par un rapport de gestion, que lirait le premier ministre, et qui lui permettrait, à la lumière de ce qui a été fait dans le passé, et de ce qui pourrait l'être dans l'avenir, de procéder à un exposé de la politique générale du gouvernement. A ce discours, alternativement prononcé une année devant la Chambre et l'autre devant le Sénat, le roi assisterait. On me permettra

d'insister sur cette présence, car les conséquences ne pourraient qu'en être heureuses. Eu égard au caractère de la cérémonie, le discours du chef du gouvernement aurait le maximum possible de tenue, à tous les points de vue. Toujours pour le même motif, l'attention du public serait attirée sur une manifestation où il importe essentiellement qu'elle soit : qu'est-ce qu'un gouvernement d'opinion s'il n'y a pas d'opinion ? Comment forger une opinion là où l'indifférence l'emporte de plus en plus ? Enfin la manifestation publique d'une solidarité entre la dynastie, avec tout l'apport affectif et sentimental qu'elle représente, et le parlement, une prise de contact régulière et aujourd'hui malheureusement trop rare, entre le chef de l'Etat et les représentants de la Nation fortifierait certainement le régime dans tous et chacun de ses éléments constitutifs : c'est une des grandes vertus, notamment, du discours britannique du Trône.

» Chaque année s'ouvrirait ainsi, chez nous, ce que l'on appellerait bientôt « la grande quinzaine politique », quitte, d'ailleurs, à ce qu'elle dure une semaine de plus. L'activité gouvernementale et administrative y serait discutée avec le maximum de publicité. Cette publicité même assurerait à la discussion, tant du point de vue de l'éducation des électeurs que de la circonspection dont doivent faire preuve les élus, bien plus d'efficacité qu'elle n'en a actuellement. Avec cet autre avantage qu'elle prendrait infiniment moins de temps » (10).

Le système bicaméral mérite peut-être aussi des critiques. Mais depuis son origine, nous l'avons vu, il est controversé. Que le travail et la composition des deux chambres soient identiques (ce qui est pratiquement le cas, aujourd'hui) peut paraître étonnant, et surtout aide à comprendre la lenteur incroyable des procédures et le retard avec lequel certaines mesures essentielles sont prises. Je crois utile de rappeler ici la thèse défendue brillamment par Max-Léo Gérard (11) : pour répartir le travail entre les deux chambres et éviter les pertes de temps et d'énergie, le Sénat aurait dans ses attributions le travail législatif proprement dit, tandis que la Chambre serait l'organe politique, votant les budgets, interpellant le gouvernement, etc.

(9) Perin Fr., *Qui a fait et défit les gouvernements*, courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P., n° 4, 30 janvier 1959, p. 10.

(10) Grégoire M., *Sur l'efficiencia...*, op. cit., pp. 58-59.

(11) Gérard M.L., *Une répartition du travail entre les deux Chambres*, in *Aspects...*, op. cit., pp. 65 et sq.

La technicité croissante des lois a fait apparaître souvent l'incompétence, bien compréhensible, des parlementaires, ainsi que leur surmenage. Mais là non plus notre régime n'a pas évolué. Combien de théoriciens politiques et d'éminentes personnalités n'ont-elles pas appelé de leurs vœux la création et le transfert de compétences *effectives* à des conseils collatéraux, spécialisés, dont la consultation serait dans certains cas obligatoire ! Du parlement, on attend les décisions politiques. Après une sérieuse préparation technique dans un conseil consultatif, elles seraient prises plus valablement et en meilleure connaissance de cause. Voilà qui permettrait en outre de représenter indirectement les intérêts professionnels, de mêler d'autres classes de la société à l'autorité publique, et de prévenir bien des oppositions. « Il ne s'agit pas d'en revenir au corporatisme, régime exécrationnel, mais de lui emprunter une idée saine : l'association à la gestion des affaires publiques des représentants des grands intérêts collectifs de la nation » (12).

L'un des défenseurs les plus ardents des conseils collatéraux fut sans conteste M. H. Speyer (13), qui oppose judicieusement le système des pleins pouvoirs (recours à des méthodes législatives plus rapides, plus sûres, plus à l'abri des influences électorales et des intérêts particuliers) à celui du corporatisme (les élus du suffrage universel ne représentant plus les forces vives de la nation, mais de vagues tendances théoriques, sans importance ni signification réelle). Aucun des deux systèmes n'est sainement démocratique ; aussi se fait-il plutôt le partisan d'un « corporatisme auxiliaire » comportant la création d'un certain nombre de conseils auxiliaires, prenant la place du parlement pour certaines questions techniques, ne lui laissant que la possibilité d'un vote en bloc pour ou contre le projet examiné déjà par le conseil. Cette thèse est restée sans lendemain...

(12) Grégoire M., *op. cit.*, p. 54.

(13) *Corporatisme ou parlementarisme réformé*, coll. de l'Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1935.

Nos nouveaux collaborateurs

*

- M. P.V. COLLIN,
est licencié en sciences politiques et administratives (U.L.B.).
- M. G. CHRISTOPHE,
est docteur en philosophie et lettres (histoire), commissaire des arrondissements d'Arion et Virton.
- M. Philippe DUBOIS,
est licencié en sciences politiques et administratives (Université catholique de Louvain).
- M. Th. KANZA,
est licencié en sciences pédagogiques de l'Université catholique de Louvain. Diplômé du Collège d'Europe (Bruges).