

La question parlementaire orale

par Claude REMY

Aspirant du F.N.R.S.

★

Le droit de question constitue l'une des formes du contrôle qu'en régime parlementaire, les assemblées exercent sur le gouvernement. Cependant la question — écrite ou orale — ne met pas directement en cause la responsabilité du cabinet : elle s'adresse à un seul ministre, qui reste libre de ne pas y répondre. La forme de la réponse distingue la question écrite de la question orale. Cette dernière fait l'objet d'une intervention du ministre questionné, devant la chambre dont fait partie l'auteur de la question. Le ministre répond, l'auteur réplique éventuellement, sans pouvoir provoquer — théoriquement du moins — ni débat, ni vote.

Dans l'ensemble des procédures parlementaires destinées à mettre en rapport le gouvernement et les Chambres, la question orale, dépourvue de sanction, est évidemment moins importante politiquement que la discussion des budgets et les débats sur la déclaration gouvernementale, sur une question de confiance ou sur une motion de censure. Elle concourt néanmoins à l'exercice du devoir parlementaire de vigilance à l'égard des actes du gouvernement. Son objectif n'est pas le contrôle — d'ailleurs impossible à réaliser — du Parlement sur l'administration. C'est la nécessité d'exposer les griefs que les citoyens, par la bouche de leurs représentants, articulent contre l'administration et font connaître au gouvernement qui la dirige. Son objectif est aussi de pouvoir obliger pratiquement un ministre, membre du cabinet, à préciser des aspects particuliers de la politique de celui-ci en face de certains grands problèmes d'actualité.

La question orale est née au Parlement de Westminster (1). Le mécanisme simple et rapide du *question time*, son rendement pratique reconnu par Sir Winston Churchill (2), en ont fait un grand succès de la procédure parlementaire britannique. C'est pourquoi il convient de l'étudier en premier lieu. Ensuite on se demandera comment et pourquoi la question orale a été peu et mal pratiquée dans

les assemblées continentales, particulièrement en France et en Belgique.

Le « Question Time » à la Chambre des Communes

Chaque jour (sauf le vendredi), en début de séance, les Communes consacrent une heure à entendre les réponses des ministres aux questions des membres.

Les questions sont posées quarante-huit heures à l'avance et inscrites à l'ordre du jour, où elles sont numérotées. Le jour de la séance, le *Speaker* appelle les questions dans l'ordre de leurs numéros; chaque auteur manifeste simplement sa présence, sans exposer sa question, et le ministre interrogé répond en quelques phrases. Il peut se borner à dire « oui » ou « non », ou refuser de répondre. Après lui, l'auteur peut répliquer en remerciant ou en indiquant, le cas échéant, ce qui ne le satisfait pas dans la réponse. Puis l'auteur de la question, ou un autre membre, peut se faire autoriser par le *Speaker* à poser sur le champ une question supplémentaire, connexe à la première.

Le procédé, on le voit, est expéditif : les échanges sont brefs et, en une heure, 60 à 70 questions en moyenne (3) sont appelées auxquelles il est répondu. La simplicité, la rapidité et l'efficacité du système ont fait sa popularité auprès des parlementaires britanniques : une centaine de questions sont posées chaque jour (4).

(1) Pour les origines et l'histoire du *question time*, voir P. Howarth: *Questions in the House* (Londres, 1956).

(2) Cité par H. Nicholson: *Question Time in the House of Commons* (in *Second Rights Standing Service*, n° 2, September, 1950).

(3) Lord Campion et D.W.S. Lidderdale: *La procédure parlementaire en Europe* (Colin, 1955), page 243. Emile Blamont: *Les techniques parlementaires* (« Que sais-je? », 1953), page 108.

(4) André Mathiot: *Le régime politique britannique* (Colin, 1955). 30.000 questions furent posées pendant la session 1945-1946.

De ce succès découlent deux nécessités : limiter à trois par jour le nombre des questions que chaque membre peut poser et veiller à ce que chaque département ministériel, par un système de roulement, reçoive à peu près le même nombre de questions. Les questions qui n'ont pu être posées font l'objet d'une réponse écrite ou, à la demande de leurs auteurs, sont remises à une autre séance (5).

La rapidité du système résulte d'abord du fait que l'auteur ne peut formuler oralement sa question. Celle-ci, imprimée à l'avance, est connue de tous ; le *Speaker* l'appelle par son numéro d'ordre et l'auteur n'a pas la tentation de développer sa préoccupation.

Sa rapidité est aussi la conséquence du climat d'ordre et de discipline qui règne aux Communes et des dispositions matérielles qui règlent le déroulement de leurs séances :

« Dans une Chambre petite, où il n'y a pas de tribune, où il n'est pas admis de lire un discours, où celui qui a réussi à se faire donner la parole par le *Speaker* se lève et parle de sa place (...), sans pouvoir bouger, sans pouvoir se référer à un discours ou à un document que la Chambre n'a pas à sa disposition, sans pouvoir s'adresser personnellement à un membre, sans pouvoir s'écarter du sujet, sans pouvoir faire aucune allusion désobligeante pour personne ni employer aucune expression « non-parlementaire », où il est interdit de parler plus d'une fois sur la même question (ce qui exclut les répliques, la prolongation inutile de débats, et évite que le ton ne s'élève trop), dans une Chambre enfin où l'autorité d'un *Speaker* impartial est incontestée, il y a de fortes chances pour que la parole soit prise par des hommes ayant quelque chose à dire » (6).

Toute question déposée par un membre est soumise au pouvoir discrétionnaire d'appréciation du *Speaker*. La question doit être formulée de manière interrogative, c'est-à-dire qu'elle ne peut suggérer sa propre réponse ni être argumentative (7). Elle doit être posée en vue d'obtenir une information, non pour être « la cheville d'une harangue partisane » (8). Le *Speaker* dispose à cet égard de sanctions efficaces : il peut refuser l'impression d'une question (il en sera alors donné avis à l'auteur par les *Clerks assistant at the Table*), il peut aussi l'écarter en séance, en prononçant simplement le numéro de la question suivante (9).

La question peut porter sur tous les domaines de l'activité gouvernementale, où des charges existent contre « une administration négligente, inefficace, arbitraire, extravagante ou tyrannique » (10). Il y a toutefois des matières sur lesquelles il ne peut être posé de questions : les affaires internes des pays étrangers et des membres du *Commonwealth*, les activités des autorités locales (sauf celles bénéficiant de subsides de l'Etat, telles que routes et écoles), les problèmes concernant l'Eglise d'Angleterre et les autres corps ecclésiastiques, les affaires relatives aux banques, aux syndicats et, en général, à tous les organismes non-officiels. Sont irrecevables les questions concernant le souverain et la famille royale, les officiers de la Cour (qui ne dépendent pas d'un ministre responsable), les ambassadeurs étrangers et les juges (11).

Une question ne peut solliciter l'interprétation d'une loi, la déclaration d'une opinion juridique ou la confirmation d'une rumeur de presse.

Après la seconde guerre mondiale s'est posé le problème de savoir si les ministres pouvaient être interrogés sur la gestion des entreprises nationalisées. Il était difficile de décider si les ministres étaient directement responsables de cette gestion. En 1948, le *Speaker* décida d'autoriser, dans ce domaine, les questions dont le sujet avait une importance publique suffisante (12).

La question est efficace parce qu'elle oblige l'immense bureaucratie étatique à rester à la disposition du Parlement pour justifier chacun de ses actes. Sans doute le ministre garde-t-il le droit de refuser de répondre. Mais pratiquement il préfère éviter de dresser contre lui l'opinion parlementaire et de provoquer par son refus l'ouverture d'un plus vaste débat.

Aujourd'hui la technicité croissante des affaires rend inégale la confrontation du parlementaire isolé et de l'administration. Mais c'est par la menace de ce qu'elle peut faire, et non par ce qu'elle fait,

(5) Abraham and Hawtrey: *A Parliamentary Dictionary* (1956), page 156 sqq.

(6) Mathiot, op. cit., page 240.

(7) Abraham and Hawtrey, op. cit., page 158.

(8) et (9) Harold Nicholson, op. cit.

(10) William Robson: *The British system of Government* (1955).

(11) Abraham and Hawtrey, op. cit., idem.

(12) Hansard, *Parliamentary Debates*, 1948, vol. 448, col. 391 à 455.

qu'agit à présent la Chambre des Communes (13). M. Harold Nicholson, fonctionnaire avant de devenir député, porte témoignage (14) de la crainte qu'inspire aux ministères le *question time*.

En réalité, dans le système britannique fondé sur la prépondérance du cabinet, celui-ci doit emporter le consentement de sa majorité : il ne peut pas l'exiger. La discipline de parti ne ressemble pas à l'obéissance des soldats à leurs chefs ; la cohésion d'une majorité est conditionnée par une foule de considérations psychologiques subtiles dont l'évaluation moyenne est vitale pour l'existence du cabinet (15). Les Communes obligent le gouvernement à une extrême et constante sensibilité à l'opinion. L'opposition lui rappelle sans cesse sa fragilité en même temps que les faiblesses de sa politique : ce sont des freins à la fois démocratiques et puissants contre l'arbitraire d'un pouvoir fort (16). C'est dans ce cadre que s'inscrivent la portée, les mérites, l'efficacité surtout, du *question time* à la Chambre des Communes.

La question orale en droit français

Supprimé sous le Second Empire et rétabli en 1870, le droit de questionner les ministres en séance a toujours été depuis lors prévu et organisé par les règlements des assemblées.

Sous la III^e République (17), le député ou le sénateur qui désire interroger un ministre, doit en avertir celui-ci et obtenir son consentement préalable (18). L'auteur pose alors sa question en séance (19). Pour éviter que les questions troublent l'ordre du jour normal, le règlement de la Chambre prévoit (20) qu'elles seront posées au début ou à la fin de chaque séance.

La question n'ouvre pas de débat : le ministre répond et, seul, l'auteur de la question peut lui répliquer sommairement. Mais, pour permettre à ses collègues d'intervenir, l'auteur a le droit de transformer ensuite sa question en interpellation. Ce droit a modifié profondément la nature de la question : elle a cessé d'être une procédure d'information et de contrôle pour devenir une simple manœuvre de tactique parlementaire, préparatoire à l'interpellation (21).

La IV^e République établit une procédure très différente (22), en s'efforçant de la rapprocher de cet exemple idéal : le *question time*.

Les questions sont posées par écrit, le ministre dispose d'une semaine pour répondre. Une séance par mois est réservée aux questions et dix questions sont inscrites en priorité à l'ordre du jour de la séance de chaque vendredi. Le ministre dispose de cinq minutes pour exposer sa réponse et l'auteur, du même temps pour répliquer. Aucune tierce intervention ni question supplémentaire n'est autorisée.

L'effort vers la sévérité et la discipline était sérieux : mais l'institution fut un échec. Du 28 novembre 1946 au 6 janvier 1948, 72 questions furent posées (23), soit — en décomptant les vacances parlementaires — 6 questions par mois en moyenne (24) !

Pourquoi la question orale n'a-t-elle pas connu à l'Assemblée Nationale le succès du *question time* aux Communes ?

Cette difficulté se résout par l'analyse du rôle important et efficace que jouent les commissions dans les mécanismes parlementaires français (25). C'est l'habitude d'appeler les ministres devant les commissions pour leur demander des renseignements, des explications complémentaires sur les projets qu'ils préparent, voire des justifications de leur politique. C'est en commission que les parlementaires réclament des informations sur l'action de l'administration et exercent à son égard leur devoir de vigilance. Les séances de commission

(13) Campion, Amery,...: Parliament, a survey (A.L. Goodhart, page 263).

(14) Op. cit.

(15) Harold Laski: Le gouvernement parlementaire en Angleterre (traduction française, 1950), pages 119 et 120.

(16) André Mathiot, op. cit., page 242.

(17) Poudra et Pierre: Traité pratique de Droit parlementaire (1885), n° 1539 à 1543.

(18) Le consentement préalable du ministre est exigé par l'article 82 du règlement du Sénat; il a été imposé par l'usage parlementaire à la Chambre (Poudra et Pierre, op. cit., n° 1539).

(19) La règle française s'écarte ici de la procédure britannique, où la question est imprimée à l'avance et appelée par son numéro d'ordre.

(20) Article 47. Selon le nouveau règlement de 1936, deux questions peuvent être posées à la fin de la séance, le mardi et le jeudi.

(21) Van den Bossche: Questions et Interpellations (Gand, 1896).

(22) Emile Blamont, op. cit., page 109; D.W.S. Lidderdale: Le Parlement français (traduction fr. revue par l'auteur, Colin, 1954).

(23) Lidderdale, op. cit., page 257.

(24) Tandis que 1.500 questions sont posées par mois à la Chambre des Communes.

(25) En Grande-Bretagne, les commissions permanentes ne sont pas spécialisées et ne peuvent donc prétendre exercer un contrôle particulier sur le chef de tel ou tel département ministériel. (Duverger: Institutions politiques et Droit constitutionnel, P.U.F., 5^e édition, 1960, page 255).

remplacent ainsi la question orale en séance publique.

Mais il faut aussi constater que le tempérament politique français peut difficilement s'accommoder d'une procédure brève, sans vote, où les grands débats politiques fondamentaux n'ont pas leur place, où toutes les opinions ne sont pas exprimées ; le public n'est pas mis clairement en face des tendances diverses de l'Assemblée ; le gouvernement ne peut tirer d'un tel échange aucune directive ni en inférer aucune conclusion sur sa véritable situation parlementaire (26). Accaparés par la construction de coalitions gouvernementales fragiles, par les discussions et les combinaisons de couloirs (27), les députés de la IV^e République, qui y trouvaient un aliment politique excitant, et, témoignèrent leur mépris à cet incident sans débat, donc bref, sans vote, donc terne : la question orale.

En revanche, la question orale fut l'une des armes dont le Conseil de la République, cet embryon de Sénat, se servit pour augmenter son influence. Simple « Chambre de réflexion », le Conseil de la République, incapable de mettre en cause la responsabilité ministérielle, amputé du droit d'interpellation, organisa une procédure nouvelle : la question orale avec débat (28).

Toute question orale est introduite par un conseiller. La demande de débat sur cette question doit être appuyée par un ou plusieurs présidents de groupe, par le président d'une commission générale, mandaté par elle, ou par 30 conseillers. Elle est ensuite examinée par la conférence des présidents de groupe, puis le Conseil lui-même décide s'il y aura débat ; s'il l'accepte, la date en est fixée avec l'accord du gouvernement. Dans le débat interviennent l'auteur de la question, puis les conseillers qui le désirent et un membre du gouvernement, s'il demande la parole. La liste des orateurs épuisée, le Président déclare le débat clos.

Un commentateur (29) écarte expressément la possibilité du vote d'un ordre du jour en conclusion du débat : l'absence d'un vote marquait une frontière nette entre l'interpellation, interdite, et la procédure nouvelle. Mais, par la suite, les efforts du Conseil pour se rapprocher de l'ancien Sénat (30) aboutirent, sous l'impulsion du sénateur Michel Debré notamment, à une réforme du règlement, permettant le vote à l'issue du débat sur une question orale. C'était — sans le mot — le rétablissement de l'interpellation (31).

Négligée par une Assemblée Nationale qui avait des moyens plus politiques et plus spectaculaires d'agir sur le gouvernement, utilisée par le Conseil de la République pour conquérir une influence politique en rétablissant subrepticement le droit d'interpellation, la question orale dans les Assemblées de la IV^e République ne ressemble guère à son modèle britannique : une procédure parlementaire rapide, destinée à contrôler l'administration en obligeant le gouvernement à fournir des renseignements et des explications pour se justifier (32).

La naissance de la V^e République a marqué l'instauration d'un régime nouveau, dans lequel les relations d'équilibre entre le gouvernement et le Parlement sont différentes. La Constitution de 1958 prévoit restrictivement trois modes de mise en cause de la responsabilité ministérielle (33) et prohibe l'interpellation. Pour la première fois, les questions orales sont prévues dans le texte constitutionnel même (34) : cela correspond visiblement à la volonté de voir les questions se substituer aux interpellations (35) ; la question, qui ne donne pas lieu au vote d'une résolution, est moins dangereuse pour le gouvernement.

Toutefois, lors de la discussion de leur règlement, et conformément à une tendance auparavant manifestée par le Conseil de la République, une tentative fut faite par les deux Assemblées, de transformer les questions en interpellations, en prévoyant que le vote d'une proposition de résolution pouvait clore le débat ouvert sur une question orale. L'amende-

(26) Emile Blamont, op. cit., page 110.

(27) Jacques Fauvet: La IV^e République (Fayard, 1959); André Siegfried: De la IV^e à la V^e République (Grasset, 1958).

(28) La question orale simple est organisée par les articles 82 à 86 du règlement du Conseil; la question orale avec débat, par les articles 87 à 91 (texte de 1947).

(29) Pascal Arrighi: Le Règlement du Conseil de la République (in Revue de Droit Public, 1947, page 399 sqq.)

(30) Cette tendance a abouti à la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954, qui a rétabli la navette entre les deux Chambres.

(31) Jean Bruyas: L'Évolution du Conseil de la République, 1946-1949 (in Revue de Droit Public, 1949, page 541 sqq.).

(32) M. Emile Blamont, ancien Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale, regrette que les habitudes parlementaires françaises n'aient pas mieux accueilli la procédure de la question orale (Les techniques parlementaires, page 109).

(33) Le vote de la déclaration gouvernementale, la motion de censure ordinaire et la motion de censure destinée à empêcher l'adoption automatique d'un texte sur lequel le gouvernement a posé la question de confiance.

(34) L'alinéa 2 de l'article 48 prévoit qu'une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement.

(35) Duverger: La Cinquième République (P.U.F., 1959), p. 144.

ment dans ce sens, déposé par le député communiste Ballanger pendant la discussion du règlement provisoire, fut adopté par l'Assemblée Nationale, malgré l'opposition du gouvernement, par 231 voix contre 216 (36). Ce vote souleva une querelle, dite « des ordres du jour », qui provoqua des prises de position en sens divers (37) et aboutit à l'examen du problème par le Conseil Constitutionnel (38). Celui-ci approuva docilement la thèse gouvernementale en déclarant inconstitutionnelles les propositions de résolution. Le débat ouvert sur une question orale ne peut donc s'achever par un vote et doit se borner à n'être qu'un simple échange de vues (39) (40).

Depuis que ces nouvelles règles ont été appliquées, on a pu constater l'absentéisme des députés aux séances de questions orales : comme par le passé, l'absence de toute possibilité de vote explique en partie cette indifférence. Mais c'est surtout, comme le note exactement M. Nicolas Denis (41), parce que « les parlementaires et les ministres français n'ont pas su comprendre que, pour être vivante et intéressante, une séance de questions doit être faite d'un grand nombre de dialogues rapides, incisifs, et si possible spirituels, et non pas de la lecture de papiers rédigés à l'avance... Mais il n'y a là rien de nouveau par rapport à la IV^e et même à la III^e République. »

La question orale en droit belge

Introduite dans le règlement de la Chambre en 1897, pour réduire le nombre des interpellations, la question orale a été supprimée en 1908, après une carrière brève, et a été remplacée à ce moment par la question écrite (42). Le règlement du Sénat l'a toujours ignorée et les ouvrages de doctrine postérieurs à 1908 n'en font pas mention (43). Il faut pourtant constater que, dans la procédure actuelle des Chambres belges et par le détour d'autres dispositions réglementaires, des questions orales sont posées aux ministres par les parlementaires.

En 1897, c'est le baron Snoy qui proposa (44) d'instaurer le régime des questions orales, à l'exemple de la Chambre des Communes. À l'époque, les débats parlementaires étaient encombrés et retardés par de fréquentes interpellations de l'opposition socialiste, pour qui elles étaient un instrument efficace d'obstruction. Parmi ces interpellations,

plusieurs étaient développées longuement à la tribune, provoquant d'inutiles et fastidieuses discussions, qui n'étaient en réalité que des demandes d'explications adressées au gouvernement et qui auraient pu être formulées en cinq ou six lignes. La proposition du baron Snoy tendait à distinguer la question — simple demande de renseignement sur un fait précis, concernant l'activité ou les intentions du gouvernement en toute matière politique ou administrative — de l'interpellation, qui a précisément pour objet de provoquer un débat, d'amener le gouvernement à y prendre position et à faire approuver ou désapprouver cette position par la Chambre. Créer la procédure de la question brève, sans débat, devait nécessairement abrégier le travail de la Chambre.

La discussion de cette proposition mit en lumière les réticences de certains membres — de Woeste notamment. — devant le mécanisme envisagé. On se demanda (45) comment distinguer dans la pratique les questions et les interpellations. Woeste pensait que personne ne voudrait, en se servant des questions, renoncer au profit politique de faire un discours et d'ouvrir un débat. On cita l'exemple de la France où — nous l'avons dit — les députés abusaient du droit de transformer toute question en interpellation. La Chambre rejeta le droit de trans-

(36) Cette majorité rassemblait, contre l'U.N.E. gaulliste, tous les anciens partis de la IV^e République.

(37) La thèse gouvernementale, affirmant qu'un vote transformait les questions en interpellations (interdites par la Constitution), fut défendue par Maurice Duverger (« Le Monde » des 17 et 18 juin 1959) et combattue par Georges Vedel (« Le Monde » du 7 mai 1959).

(38) Obligatoirement consulté, selon les termes de l'article 61 de la Constitution.

(39) David Ruzié: Le nouveau règlement de l'Assemblée Nationale (in *Revue de Droit Public*, 1959, page 863 sqq.).

(40) Il faut néanmoins observer ici que l'ouverture d'un débat sur une question orale dépend d'un vote, qui n'est pas sans signification politique puisque la chambre l'émet après avoir entendu la réponse du gouvernement à la question.

(41) Nicolas Denis: L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 (in *Revue Française de Science Politique*, 1960, page 902).

(42) Créée pour se substituer à la question orale, la question écrite sera réglementée au début par la procédure suivante: le texte de la question est remis au président qui le transmet au ministre intéressé. La réponse de ce dernier parvient au président qui la fait insérer avec la question dans le *Compte Rendu Analytique* et dans les *Annales*. C'est en 1920 seulement que les questions et réponses seront publiées dans un document séparé, mais annexé au *Compte Rendu Analytique*, document qui deviendra notre *Bulletin des Questions et Réponses*.

(43) Errera: *Traité de droit public belge* (1916); Wigny: *Droit constitutionnel* (1952).

(44) Chambre, séance du 25 janvier 1897 (*Annales 1896-1897*, page 457).

(45) *Annales 1896-1897*, page 469.

former les questions et décida d'adopter à l'essai la proposition Snoy : à l'avenir, une partie de la séance du mardi serait consacrée à entendre les réponses des ministres aux questions posées à l'avance, par écrit.

L'institution des questions orales fut loin d'être un succès. Elle ne réduisit pas le temps consacré par la Chambre aux interpellations (46). Lors d'une première discussion de révision (47), on critiqua le système, notamment « la lecture fastidieuse et inutile des réponses » (48). On proposa de publier les réponses par écrit, comme les questions. Mais c'était alors contraire au principe que rien ne pouvait paraître dans les Annales ou dans le Compte Rendu Analytique qui n'eût été dit à la Chambre. Aussi le gouvernement s'opposa-t-il à la réponse écrite. Mais Woeste et le baron Snoy lui-même, déçu par l'expérience, proposèrent la suppression pure et simple des questions orales : elle fut difficilement repoussée par 54 voix contre 47 (49) et l'ancienne procédure fut maintenue.

Personne ne fut satisfait de ce *statu quo* et, en 1908, Schollaert, ministre de l'Intérieur, constata qu'il était fait un véritable abus des questions, que ce n'étaient plus des renseignements qui étaient demandés aux ministres, mais des documents (50). La Chambre discuta peu et la question orale fut définitivement rayée du règlement.

Par la suite, les membres de la Chambre se servirent le plus volontiers de la question écrite pour se renseigner sur les détails de l'activité de l'administration et de la politique du gouvernement. Un bulletin spécial, des questions et réponses parlementaires, sera créé (51). Toutefois, en dépit de sa disparition du règlement, la question orale subsiste aujourd'hui dans la pratique parlementaire : au cours des neuf sessions tenues par la Chambre de 1950 à 1959, 54 questions furent posées. Pendant la même période, 30 questions furent posées au Sénat (52).

Dans les comptes rendus officiels des débats — Annales et Compte Rendu Analytique —, les questions orales sont présentées et répertoriées comme des motions d'ordre. C'est une classification logique puisque la procédure suivie pour les questions orales par les deux assemblées repose sur l'article de leur règlement qui gouverne les motions d'ordre (53). Dans ce cas toutefois, cet article est combiné avec celui qui est relatif aux questions écrites (54).

Comme toute motion d'ordre, la question orale apparaît comme un incident de séance, qui interrompt le déroulement normal de l'ordre du jour. Elle doit être préalablement communiquée par écrit au président de l'assemblée, qui juge de sa recevabilité et qui demande au ministre interrogé s'il accepte de répondre. Puis le président fixe le jour et l'heure où la question sera posée et même, le cas échéant, développée par son auteur : cet exposé ne peut dépasser 5 minutes à la Chambre et 10 minutes au Sénat. Enfin le ministre répond et l'incident est clos.

Ce schéma théoriquement décrit correspond-il aux habitudes de nos parlementaires ? Une réponse affirmative à cette question semble devoir être dégagée de l'examen que nous avons fait des motions d'ordre présentées dans les deux Chambres pendant la législature 1954-1958. Sur les 42 motions déposées à la Chambre, 23 étaient en réalité des questions orales (55), parmi lesquelles 16 ne donnèrent lieu à aucune autre intervention que celles de l'auteur de la question et du ministre interrogé, tandis que 7 questions furent marquées par des interruptions ou des interventions de tiers. Au Sénat, 74 motions furent déposées dont 13 seulement étaient des questions orales, parmi lesquelles 4 provoquèrent des incidents. Malgré le nombre réduit de questions qui ont entraîné des interventions d'autres membres, il est remarquable que très souvent, le président rappelle les règles de la procédure qui va être suivie et attire sur elles l'attention des parlementaires. Il est également

(46) « Nous consacrons aux interpellations plus de 25 % de notre temps », déclare en 1901, M. Verhaegen à la Chambre (séance du 21 mars).

(47) Chambre, séance du 21 mars 1901 (Annales 1900-1901, page 816).

(48) Déclaration de Vanderveelde à la Chambre (séance du 21 mars 1901).

(49) Chambre, séance du 28 mars 1901 (Annales 1900-1901, page 893).

(50) Chambre, séance du 27 novembre 1908 (Annales 1908-1909, page 137).

(51) On trouvera un exposé de l'évolution des questions dans « Les questions parlementaires en Belgique », par M. Jean Temmerman (in Annales de Droit et de Sciences Politiques, 1955, n° 2, page 137 sqq.).

(52) Nous devons ces chiffres à l'obligeance et à la documentation sûre de M. Temmerman, du Service de Documentation du Sénat.

(53) Article 89 du règlement de la Chambre, article 25 du règlement du Sénat.

(54) Article 28 du règlement de la Chambre, article 32 du règlement du Sénat.

(55) Les 19 autres étaient des motions d'ordre purement dites, relatives à l'ordre des travaux de l'assemblée.

piquant de remarquer que l'incident le plus vif à l'occasion d'une question orale ait surgi au Sénat. Le 17 mars 1955, M. Struye interrogea le ministre de l'Intérieur, M. Vermeylen, sur l'interdiction d'une manifestation prévue à Bruxelles pour protester contre la politique scolaire du gouvernement. Le président rappela qu'aucun débat ne pouvait s'ouvrir sur la question de M. Struye. Celui-ci fut longuement applaudi et chaudement félicité par ses amis politiques. Un climat était créé et la réponse du ministre ne fut pas troublée par moins de 52 interruptions, tandis que le président intervenait 9 fois pour tenter de calmer l'assemblée et pour renouveler son refus d'ouvrir un débat (56).

Habitué à poser des questions écrites ou à faire des interpellations, les parlementaires belges — il faut le constater — sont peu familiarisés avec la question orale. Qu'il nous soit permis de citer ici l'exemple de la question posée par M. Larock, le 22 avril 1959, qui demande si le gouverneur général du Congo est démissionnaire :

— Le président : Cette motion me prend au dépourvu. Je n'en ai pas été averti, comme l'exige l'article 89 du règlement, mais si le ministre est d'accord, je lui donne la parole.

— M. Larock : J'ignorais ce point du règlement. Je m'en excuse (57).

Très significatif aussi est cet incident où le président est obligé de rappeler un ministre à la question. Le 3 mars 1960, M. Toubeau questionne le ministre des Affaires économiques, M. Van der Schueren, sur l'intervention de la C.E.C.A. dans le financement d'industries nouvelles. La réponse du ministre est coupée par des interruptions auxquelles le président met fin. Le ministre continue mais le président intervient pour lui dire : « M. le ministre, puis-je vous faire observer qu'il ne s'agit pas d'une interpellation mais de la réponse à une question » (58).

Une comparaison directe entre le *question time* britannique et la question orale au Parlement belge serait dépourvue de sens. A Westminster, où il est répondu en moyenne à 70 questions par jour, sont évoqués tour à tour des problèmes d'intérêt local ou purement administratifs qui font chez nous le succès de la procédure des questions écrites. Seules les affaires urgentes (59) touchant à l'actualité provoquent de rares questions orales : 23 pendant la législature 1954-1958, soit une moyenne

annuelle de 6, car les problèmes importants fournissent d'abord des occasions d'interpellation, dans lesquelles peuvent se mesurer la cohésion d'une majorité gouvernementale et la ténacité d'une opposition.

Parfois les parlementaires n'hésitent pas à témoigner leur indifférence à l'égard de la question orale. En conclusion d'une question posée le 25 janvier 1955 par M. Nossent, M. Demuyter déclare : « Que M. Nossent utilise le Bulletin des Questions et Réponses ». Et le doyen d'âge de notre Parlement, M. Camille Huysmans, alors président de la Chambre, déclare le 30 novembre 1955 :

« Je souhaite qu'on n'abuse pas de la procédure des questions orales. Cette procédure n'est justifiée que dans les cas réellement urgents et non pour des objets d'intérêt limité, particulier ou local. Généralement, les questions écrites suffisent » (60).

Conclusion

Au terme de cette brève étude, on peut se demander comment expliquer le fait que la question orale, si efficace, si populaire à Westminster, soit si peu et si mal pratiquée par les Parlements français et belge. La solution de ce problème doit être cherchée, pensons-nous, dans une divergence fondamentale entre les processus historiques de développement de l'institution parlementaire, en Grande-Bretagne, d'une part, en France et en Belgique, d'autre part.

Les premiers fondements du Parlement anglais remontent au Moyen Age. En France, les premières assemblées, réellement politiques et se voulant telles, datent de la Révolution car la tradition des États-Généraux, Parlement embryonnaire, s'était perdue après deux siècles d'absolutisme. C'est en Angleterre d'ailleurs que les philosophes français ont cherché leur modèle de régime représentatif.

Pendant des siècles, le Parlement de Westminster, affranchi de la tutelle royale, a pu apprendre à

(56) Sénat, séance du 17 mars 1955 (Annales 1954-1955, pages 998 à 1002).

(57) Compte Rendu Analytique, page 423.

(58) Compte Rendu Analytique, page 423.

(59) Campion et Lidderdale, op. cit., page 50; M. Struye au Sénat, séance du 26 avril 1951 (Annales 1950-1951, page 1293).

(60) Compte Rendu Analytique, page 82.

se discipliner, à limiter ses débats à la discussion d'une seule « question », qui est proposée par le *Speaker* et que celui-ci posera, à la fin de la discussion, pour obtenir de la Chambre une décision.

En 1789, les assemblées révolutionnaires par contre ont dû se défier d'un pouvoir royal demeuré fort ; elles se sont donné des présidents faibles car elles ont craint de les voir devenir agents de la puissance royale (61). Assujettir un débat à une formule rigide était incompatible avec l'esprit de l'époque. Il fallait d'abord entamer la discussion en évitant de s'enchaîner à une « question » précise. C'est la fin du débat seulement qui permettait à un membre de présenter un texte à la délibération de ses collègues.

Ces différences d'origine et de climat politique ont créé des écarts entre les procédures et les mœurs parlementaires de Grande-Bretagne et les nôtres (62). Ces écarts précisément s'illustrent dans les situations si variées que connaît aujourd'hui la question orale.

Négligée en France et en Belgique au profit de l'interpellation, d'une part, de la question écrite ou

des débats en commission, d'autre part, la question orale ne mérite-t-elle pas néanmoins un meilleur sort ? C'est en tout cas l'opinion autorisée de M. Emile Blamont, ancien Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale, par laquelle on nous permettra de conclure :

« Il faut regretter que les habitudes parlementaires n'aient pas mieux accueilli cette innovation qui permet un contrôle efficace de l'action quotidienne des administrations publiques sur des sujets mineurs : les ministres eux-mêmes pourraient en tirer d'utiles informations sur leurs services et opérer les redressements nécessaires en rentrant, après la séance, dans leur ministère. Dans cette mesure et avec ces limitations, une procédure sans sanction, qui reste dans le domaine de la pure information, est cependant très utile parce qu'elle reste dans le cadre de son objet » (63).

(61) Les présidents des assemblées révolutionnaires, élus pour 15 jours, n'étaient jamais immédiatement rééligibles (Liddendale, op. cit., page 140).

(62) La situation en Belgique fut analogue à celle de la France.

(63) Emile Blamont, op. cit., page 109.

