

Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives ⁽¹⁾

par André BRUYNEEL,

Docteur en Droit ADBr., Assistant à l'Université de Bruxelles.

★

« Lorsqu'il s'agit de réformes parlementaires, les parlementaires de tous les partis ont tendance à former un grand parti conservateur. »

Paul STRUYE (2).

Introduction : la règle et les faits, les responsabilités et les remèdes.

1. L'article 1^{er} de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat impose la distribution des projets de budgets aux membres des Chambres avant le 30 septembre de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice.

L'article 91 de l'ancien règlement de la Chambre assurait à l'examen de ces projets une priorité de droit pendant les trois derniers mois de l'année.

La première règle rappelée est exceptionnellement respectée, ce qui rend illusoire la priorité accordée par la seconde. L'examen des budgets couvrait une partie toujours plus importante de la session ordinaire du Sénat et de la Chambre des Représentants. En 1960, la limite fut atteinte lorsque 18 budgets représentant plus de 80 % des dépenses de l'Etat furent votés en mai, juin et juillet de l'année d'exercice (3).

Pareille situation rend inévitable l'usage extensif des douzièmes provisoires, et frappe l'examen des budgets par les Chambres d'une absence et de signification et d'utilité.

2. Ce problème n'est ni nouveau ni spécifique à la Belgique. On le retrouve dans toutes les démocraties occidentales, à peu près depuis le début du siècle. Il est l'occasion d'un jeu de balle entre le Gouvernement et le Parlement, qui se rejettent mutuellement la responsabilité du retard.

Le Gouvernement est effectivement le premier responsable, dans la mesure où il ne respecte jamais la règle du 30 septembre. Mais peut-il la respecter ? Cette disposition date de 1846, en un temps où il y avait six budgets et où le budget des Voies et Moyens représentait 50.000.000 de francs environ et quelques articles.

Aujourd'hui, les budgets sont au nombre de 22 (4); le budget des Voies et Moyens porte sur 150 milliards de francs; les matières ont atteint une technicité souvent soulignée; la procédure budgétaire devant les Chambres est devenue l'occasion de poser des questions aux ministres, marquant ainsi un détournement regrettable par rapport aux moyens normaux de contrôle politique (interpellations, questions urgentes, questions écrites, « question time » à la Chambre depuis 1962).

Enfin, la circulaire envoyée au début du mois d'avril par le Ministre des Finances à ses collègues des autres départements, et qui constitue la première étape administrative dans l'élaboration du budget, peut difficilement être envoyée plus tôt, les erreurs d'estimation faites huit mois avant le

(1) Nous tenons à remercier très vivement le Greffier-adjoint de la Chambre des Représentants, dont les conseils ont été précieux pour la réalisation de cette note.

(2) Ann. Sénat., SO 1960-1961, 8 novembre 1960, p. 5.

(3) Doc. Chambre, SO 1961-1962, n° 263-1, p. 7.

(4) A savoir: Voies et Moyens; Dette publique; Dotations; Services du Premier Ministre; Justice; Intérieur et Fonction publique; Défense nationale; Gendarmerie; Communications et Postes; Emploi et Travail; Prévoyance sociale; Santé publique et Famille; Pensions; Non-Valeurs et Remboursements; Affaires étrangères; Commerce extérieur et Assistance technique; Agriculture; Affaires économiques et Energie; Classes moyennes; Travaux publics; Education nationale et Culture; Finances; Pour ordre.

début de l'exercice étant déjà très importantes (5). D'autre part, les nécessités politiques et financières ont imposé l'examen des propositions départementales en comité ministériel, ce qui ralentit encore la procédure.

On constate donc que, sauf cas d'espèce particulièrement net et en général politiquement causé (6), la responsabilité gouvernementale dans les retards budgétaires est pour une large part la conséquence d'une *évolution techniquement irréversible*.

Les responsabilités des Chambres, quant à elles, ne naissent qu'après le dépôt des projets de budgets. Elles sont indéniables, soit qu'elles dérivent d'un ordre de travaux mal organisé, soit que la priorité ne soit pas respectée, soit encore que de nombreuses séances budgétaires soient consacrées à des problèmes extrêmement mineurs ou locaux ne méritant ni l'hémicycle, ni les honneurs de 212 députés ou de 175 sénateurs.

Mais pour les Chambres comme pour l'Exécutif, certaines lenteurs provenaient de la nature des choses. L'examen obligatoire de chaque projet de budget en commission signifiait plusieurs semaines de travaux, tant à la Chambre qu'au Sénat ; le rapport consécutif à cet examen en commission se traduisait au moins par une dizaine de jours de retard ; la répétition du même examen, des mêmes interventions, des mêmes réponses ministérielles, tout au long de quatre débats en général identiques (commission compétente Chambre, séance publique Chambre, commission compétente Sénat, séance publique Sénat) était la conséquence peu heureuse de la lettre des anciens règlements des deux assemblées (7).

3. Ces remarques tracent le cadre des *améliorations possibles* de la procédure budgétaire « classique ».

L'Exécutif peut veiller :

a) A ne pas bloquer la procédure pour des raisons politiques.

b) A préparer, dès avant la réception de la circulaire d'avril, les parties du budget relatives à des dépenses dont le montant est certain et l'engagement automatique.

c) A hâter dans la mesure du possible les travaux du Comité du Budget.

d) A déposer les projets de budgets, sinon dans les limites légales, du moins avec régularité et au plus tard le 30 novembre.

Les Chambres, quant à elles, pourraient :

a) Eliminer des discussions budgétaires tout ce qui relève du contrôle normal de l'Exécutif et peut s'exercer par d'autres moyens plus adéquats.

b) Ne pas lier le vote d'un budget à des considérations de donnant-donnant politique, ce qui est arrivé fréquemment depuis 1945.

c) Comme ces deux premiers vœux sont plus pieux que réalistes, modifier fondamentalement les règlements des assemblées pour bannir les pertes de temps, les redites et d'inutiles rapports. Tenter, d'autre part, de conférer à ces débats budgétaires un caractère de dialogue avec l'Exécutif, dialogue technique sur les questions soulevées par l'examen des projets de budgets, puisqu'il est tout de même acquis que — politiquement — le budget sera voté à peu près automatiquement par la majorité.

Des modifications récentes des règlements du Sénat et de la Chambre ont tenté de concrétiser ces deux dernières propositions, par deux moyens que nous allons étudier et qu'il est temps, après trois ans et deux ans de fonctionnement, de juger (8).

L'accélération de la procédure budgétaire au Sénat (modification du règlement du 7 décembre 1960).

4. C'est sur une initiative de son président, M. Struye, que le Sénat a abordé le 8 novembre 1960 une timide réforme de sa procédure budgétaire, timide en apparence tout au moins (9). Le Président soulignait, dans son discours de rentrée, certaines des anomalies les plus regretta-

(5) Voyez déclarations du ministre des Finances à la Commission des Finances du Sénat, Doc. Sénat, SO 1958-1959, n° 160.

(6) Exemple-type, le budget de l'Education nationale en 1963.

(7) Chambre, Règlement, articles 91 à 94 anciens; Sénat, Règlement, articles 53, 54 et 59 anciens.

(8) Nous ne parlerons pas de la « Conférence des Présidents », qui remplaça à la Chambre en 1962 l'ancien et peu réuni « Comité du travail parlementaire » et qui apporte des améliorations manifestes dans l'ordre des travaux (Chambre, Règlement, art. 22 et 23).

(9) Ann. Sénat, SO 1960-1961, 8 novembre 1960, p. 5. La proposition avait été faite par M. Struye, une première fois, le 13 novembre 1951, à l'occasion de la rentrée parlementaire.

bles du système d'alors et proposait de modifier le règlement par deux règles nouvelles : 1° lorsqu'un budget serait transmis par la Chambre, le Sénat se contenterait d'un débat public sur ce budget, sans renvoi en commission ni rapport consécutif, à l'exception du budget des Voies et Moyens; 2° lorsqu'un budget serait transmis par la Chambre, le Sénat devrait terminer son débat public en un seul jour (10, 11).

Dès le 30 novembre, la Commission de révision du règlement dépose son rapport (12), rejetant la deuxième proposition mais acceptant la première sous la forme : « Les budgets, transmis par la Chambre des Représentants, à l'exception du budget des Voies et Moyens, ne font pas l'objet d'un examen en Commission sauf si le Sénat, à la majorité des deux tiers, en décide autrement ».

Le débat en séance publique sur cette modification eut lieu le 7 décembre 1960 (13). Il fut caractéristique du conservatisme des parlementaires en matière d'organisation de leurs travaux; ce conservatisme semble particulièrement vivace au sein des groupes qui ont été longtemps dans l'opposition. Le débat se déroula entre deux pôles : le premier était la proposition de la Commission; le second était un amendement de M. De Block (14), fondé sur le « danger » de la procédure préconisée, la crainte de devoir évoquer en séance publique des matières trop particulières et des cas trop individuels — généralement traités en commission —, enfin le caractère parfois lapidaire des rapports transmis par la Chambre au Sénat. M. Rolin soulignait, quant à lui, combien il était important que certaines questions à caractère semi-confidentiel puissent être traitées en commission, spécialement pour les affaires étrangères et la défense nationale (15). C'était peut-être là oublier qu'un ministre ne refuse en pratique jamais de venir en commission, à n'importe quel moment de l'année, pour répondre à des questions qui lui seraient posées.

Les points de vue furent rapprochés par le Président du Sénat, de façon à permettre à la majorité de la commission intéressée au budget en discussion de demander le renvoi de ce budget devant elle. Le texte suivant de l'article 59,4 du Règlement fut dès lors adopté à une très forte majorité : « Les budgets transmis par la Chambre des Représentants, à l'exception du budget des Voies et

Moyens, ne font pas l'objet d'un examen en commission sauf si le Sénat en décide autrement ou si la majorité des membres de la commission compétente en fait la demande » (16).

Une réforme similaire prit place à la Chambre, un peu plus tard, mais plus complète et plus audacieuse.

L'accélération de la procédure budgétaire à la Chambre (révision du règlement du 8 février 1962).

5. Les travaux de révision de 1962 sont à divers égards le fruit d'une évolution qui a duré plus de dix ans.

En 1953, un rapport sur les moyens d'accélérer les travaux parlementaires est présenté à la section autonome des secrétaires généraux des parlements, dont les activités se situent au sein de l'Union interparlementaire (17). Ce rapport mentionne une suggestion caractéristique introduite par M. Pauwels, Greffier de la Chambre des Représentants de Belgique, qui propose « de laisser aux Assemblées la possibilité, en appliquant la répartition proportionnelle des sièges, de se diviser en plusieurs Chambres spécialisées dans une ou plusieurs matières et qui discuteraient les budgets et les projets relevant de leur compétence particulière ». Cette opinion se fondait sur la spécialisation des membres des parlements, spécialisation

(10) L'article 53,3 du Règlement du Sénat disposait en effet : « La durée de la discussion d'un budget ou d'un groupe de budgets transmis par la Chambre des Représentants est limitée à deux jours ».

(11) Il convient de rappeler ici que l'habitude est prise par le gouvernement, depuis plusieurs années, en accord avec les présidents des Chambres de déposer un budget déterminé en alternance une année sur le Bureau de la Chambre, l'année suivante sur le Bureau du Sénat.

(12) Doc. Sénat, SO 1960-1961, n° 23.

(13) Ann. Sénat, SO 1960-1961, 7 décembre 1960, pp. 23 à 29.

(14) Doc. Sénat, SO 1960-1961, n° 34: Remplacer le quatrième alinéa de l'article 59 par: « Les budgets transmis par la Chambre des Représentants sont envoyés à l'examen des commissions compétentes. A l'exception du budget des Voies et Moyens, ils ne font pas l'objet d'un rapport, sauf si la commission compétente décide qu'il y a des motifs sérieux de le faire ».

(15) Ann. Sénat, SO 1960-1961, 7 décembre 1960, p. 26.

(16) Le règlement du Sénat fut encore modifié le 20 novembre 1963, mais sur des matières non budgétaires (art. 2, 9, 26; 32, 33, 48bis, 55). Voyez Ann. Sénat, SO 1963-1964, 20 novembre 1963, pp. 69 à 72.

(17) Rapport Miégeville, Informations constitutionnelles et parlementaires, 1953, n° 16, pp. 219-220. Voyez aussi R. Pauwels: « Les commissions parlementaires », Inf. const. et parl., 1955, n° 24, pp. 159-270.

d'ailleurs rendue indispensable par la multiplicité et la technicité des affaires, et sur la perte du caractère individuel des votes. Il s'agissait donc d'entériner cette double évolution, jugée irréversible, de manière à accélérer les travaux des assemblées et à en augmenter l'efficacité (18).

Le 12 mai 1954, une idée voisine est proposée par le député Pierson, dans sa tribune libre hebdomadaire (19). Sous le titre « La réforme du travail parlementaire », l'auteur constate la spécialisation actuelle des députés et en conclut que c'est surtout la procédure en séance plénière qu'il convient de réformer. La division d'une assemblée en plusieurs chambres spécialisées, deux ou trois par exemple, représenterait selon lui une bonne solution du point de vue du rendement, ne violerait pas le prescrit constitutionnel et conviendrait particulièrement bien à la discussion des budgets. La commission institutionnelle du parti socialiste, pour sa part, acceptait cette proposition.

Avant que ces propositions hardies ne poursuivent leur cheminement, une dernière tentative de ressusciter les *sections* (20) de la Chambre avait été menée par le Président Huysmans en 1956. Ce fut un échec complet (21). Ces sections, qui dataient du Congrès National et qui étaient parfaitement adaptées à sa psychologie, ne convenaient en effet qu'à une assemblée où les individualités prennent le pas sur les groupes et où chacun est capable d'apporter sa pierre à un débat législatif.

Le 10 mars 1960, la Commission de revision du règlement est créée à l'initiative du Président Kronacker. Elle dépose son rapport le 11 janvier 1962, après des travaux de caractère approfondi, menés en collaboration étroite avec le Greffier de la Chambre (22). Le projet présenté par la Commission consiste non pas en modifications partielles mais en une revision complète du règlement : restructuration, regroupement des matières, élimination des règles les plus dépassées (comme les sections). L'esprit de la revision est tout entier à l'accélération et à l'efficacité des travaux de la Chambre : création de la « Conférence des Présidents » (article 22), autorité présidentielle renforcée, limitation plus stricte du temps de parole en général et introduction de limitations nouvelles du temps de parole en matière budgétaire (article 31), création d'un « question time » (arti-

cle 72), création de la Commission des Affaires européennes (article 83) (23).

Mais c'est principalement en matière d'examen des budgets que des dispositions audacieuses sont présentées :

a) *Création de la Commission du Budget*, composée de la Commission des Finances et des présidents des autres commissions permanentes de la Chambre, qui se réunit d'office dans les dix premiers jours d'octobre et se consacre à l'étude du budget des Voies et Moyens (article 59 du projet) et, éventuellement, des autres budgets d'ordre financier (article 60 du projet).

b) *Les budgets transmis par le Sénat ne feront l'objet ni d'un examen en commission ni d'un rapport* (article 62 du projet).

c) *Les budgets transmis par le Sénat seront discutés en séance publique d'un organe nouveau, la section permanente* (article 65 du projet) (24).

(18) Cette proposition a peut-être pour origine une note de M. Ubaldo Consentino (Inf. const. et parl., 1950, n° 1, pp. 94 et 95) qui expose le système nouveau pratiqué à la Chambre italienne des Députés depuis la Constitution de 1948 et la revision de son Règlement. Aux termes de l'article 72 de la Constitution les Chambres peuvent établir dans leurs règlements une procédure permettant à une commission de délibérer définitivement sur un projet ou une proposition de loi. Cependant, le Gouvernement, le cinquième des membres de la commission intéressée ou le dixième des députés ou des sénateurs peuvent demander que la discussion et/ou le vote ait lieu en séance plénière (Règl. Ch., art. 40; Règl. Sénat, art. 26) : le « retour de droit ». Seules les questions constitutionnelles ou électorales, les projets relatifs au pouvoir législatif, aux traités, aux budgets et aux matières fiscales, sont exclus de l'application de cette règle.

Dans ce système, l'assemblée est en principe complètement dessaisie. Seul un texte constitutionnel formel permet pareille procédure, inconcevable chez nous, mais rendue nécessaire en Italie par une inflation législative considérable.

Le règlement de 1949, à la Chambre italienne, introduit une autre procédure, qui consiste non pas à déléguer le pouvoir législatif à une commission mais seulement à lui confier la rédaction définitive d'un projet, par exemple. Le système évite un débat public prolongé, tout en conservant à l'assemblée le vote des articles et de l'ensemble, seules les déclarations de vote étant encore admises (Règl. Ch., art. 85).

Une procédure comparable était préconisée également par M. Blamont, Secrétaire Général de l'Assemblée nationale française, dans le rapport de 1953 (Inf. const. et parl., 1953, n° 16, p. 220).

(19) *Le Soir*, 12 mai 1954, pp. 1 et 2.

(20) Règl. Chambre, articles 64 à 71 anciens.

(21) Doc. Chambre, SO 1961-1962, n° 263-1.

(22) Doc. Chambre, SO 1961-1962, n° 263-1. Une sous-commission (MM. du Bus de Warnaffe, Janssens, Pierson) avait préparé ses travaux et avait présenté, notamment en matière budgétaire, des propositions plus novatrices que celles retenues par le rapport.

(23) Un bon commentaire d'ensemble sur la revision a été publié par M. Rens, revue *Montecitorio*, mai 1963, pp. 31 ss.

(24) Article 65 du projet de la Commission de revision du

De quoi s'agissait-il ? On créerait une section permanente par département ministériel ; chacune comprendrait les membres de la commission correspondante, leurs suppléants, les députés mandatés pour parler au nom de leur groupe et tout membre de la Chambre qui désire assister ou intervenir. Les séances de chaque section permanente seraient considérées comme des séances de la Chambre elle-même, c'est-à-dire qu'elles seraient publiques (public et presse), qu'elles seraient résumées par la voie du compte rendu analytique et intégralement relatées par les Annales parlementaires. Un budget transmis par le Sénat ne serait donc pas discuté en séance publique de la Chambre entière mais bien en séance publique de la section permanente compétente. Celle-ci, dans l'esprit des rapporteurs, est la Chambre. Ou mieux, est une de ces « chambres spécialisées » proposées en 1953 et 1954, après un cheminement intellectuel de huit ans.

6. Les trois réformes proposées furent diversement accueillies.

La première ne causa pas de difficultés. Elle était fonctionnelle et conforme à la tradition.

La deuxième suscita les mêmes réactions conservatrices et les mêmes commentaires qu'au Sénat un an plus tôt (elle était d'ailleurs plus radicale, puisqu'elle ne laissait même pas à la Chambre la possibilité de renvoyer en commission, à une certaine majorité le budget transmis par le Sénat). Elle fut finalement reçue, sous une forme un peu atténuée, proposée par son Président et inspirée du texte sénatorial (25).

Mais la création proposée des sections permanentes souleva la tempête, en séance publique. Les députés allaient devoir choisir entre l'assistance à la séance plénière et l'assistance à la séance de la section permanente ; les députés présents en section permanente seraient trop nombreux pour que le dialogue technique souhaité puisse s'établir ; certains députés étant membres de plusieurs commissions, et en conséquence membres de plusieurs sections permanentes, se trouveraient en face de choix cornéliens ; le personnel et les locaux seraient insuffisants ; la réforme serait génératrice de grandes dépenses et d'énormes difficultés ; le gain de temps était une illusion ; il fallait changer non le règlement mais bien les hommes ; des problèmes

de discipline et de prestige se poseraient ; il était sans signification de discuter en section permanente et de voter en séance plénière, sans nouvelle discussion, comme le proposait la Commission du règlement ; la proposition ne tiendrait plus le jour où un grand parti serait dans l'opposition ; les journaux n'auraient pas assez de journalistes pour en envoyer en section permanente ; on entérinerait l'absentéisme (26).

Après ces manifestations peu encourageantes, l'article fut renvoyé en commission pour une semaine et en revint fort amoindri, ce qui permit de le faire adopter à la quasi-unanimité. La discussion en section permanente ne serait pas automatique ; la discussion en séance publique de la Chambre entière resterait la règle ; toutefois, la Chambre pourrait décider à la majorité simple qu'un budget transmis par le Sénat serait discuté en section permanente (27).

La réussite de l'œuvre de la Commission de révision du règlement était donc tout entière soumise, en matière budgétaire, au bon vouloir de la Chambre et aux initiatives de son Bureau, ainsi qu'il en avait été pour la réforme acquise au Sénat quatorze mois plus tôt.

règlement: « 1. Les budgets déposés à la Chambre sont discutés en séance publique de la Chambre entière.

» 2. Les budgets transmis par le Sénat sont discutés en séance publique des sections permanentes qui procèdent à la discussion générale et à la discussion des articles et des amendements.

» Il y a autant de sections permanentes qu'il y a de départements ministériels. Les sections permanentes comprennent les membres effectifs et suppléants des commissions permanentes correspondantes. Tous les membres de la Chambre peuvent assister aux séances des sections permanentes et prendre part aux débats.

» 3. Les sections permanentes sont présidées...

» 4. Les sections permanentes sont convoquées... »

(25) Ann. Chambre, SO 1961-1962, 30 novembre 1962, pp. 14 ss.; 8 février 1962, p. 19. Texte définitif de l'article 62: *Sauf décision contraire de la Chambre, les budgets transmis par le Sénat ne font l'objet ni d'un examen en commission ni d'un rapport.*

(26) Ann. Chambre, SO 1961-1962, 30 janvier 1962, pp. 14 ss.

Il est très remarquable que l'argument d'inconstitutionnalité n'ait pas été brandi au cours de la discussion. Il n'aurait été ni sage ni fondé de le recevoir. Cependant on pourrait soutenir qu'à la lettre, la discussion en section permanente était contraire au texte constitutionnel, dans tous les cas où des sections permanentes se réuniraient au même moment et où une section permanente se réunirait en même temps que la Chambre entière. Or, dans l'idée de ses promoteurs, là résidait un des grands avantages de la formule proposée...

(27) Article 65, 1 du Règlement: « Les budgets sont discutés en séance publique de la Chambre entière. Toutefois la Chambre peut décider que les budgets transmis par le Sénat seront discutés en séance publique des sections permanentes qui procèdent à la discussion générale et à la discussion des articles et des amendements. »

Fonctionnement et résultats de la première réforme.

7. Tant la décision du Sénat que celle de la Chambre de discuter en principe sans renvoi en commission ni rapport les budgets transmis par l'autre assemblée, avaient paru mineures par rapport à d'autres réformes, notamment l'institution des sections permanentes (28).

Il semble bien pourtant que l'absence de renvoi en commission et de rapport pour un budget transmis par l'autre chambre revête déjà un certain caractère automatique. Le Sénat comme la Chambre des Représentants ont rarement décidé le renvoi en commission, bien que leurs règlements le permettent et malgré des déclarations parfois fracassantes (29). La réforme est rapidement entrée dans les mœurs parlementaires, sans bruit (30), y compris pour des budgets comme les Affaires étrangères ou la Défense nationale. L'application de cette réforme semble d'ailleurs avoir augmenté le nombre des réunions non budgétaires des commissions, les ministres désirant fréquemment se tenir en contact politique et technique avec elles ; le contrôle sur l'Exécutif ne souffre donc pas de la nouvelle procédure budgétaire.

On peut considérer que, depuis le 7 novembre 1960 au Sénat, depuis le 8 février 1962 à la Chambre, de trois à cinq semaines ont été gagnées pour chaque budget transmis par l'autre chambre et discuté directement en séance publique (31). Si l'on songe aux tâches non budgétaires du Parlement, si l'on songe à l'échéance du 31 mars désormais fixée pour la discussion des budgets (Règl. Chambre, article 58,3), on devra conclure après trois années d'application que la « première » réforme est en pratique très substantielle. Elle a placé déjà plusieurs fois les Chambres en position de force pour reprocher aux ministres des retards dans le dépôt de leurs projets de budgets.

Fonctionnement et résultats de la seconde réforme.

8. La création des sections permanentes à la Chambre, qui semblait la réforme fondamentale (32) et qui suscita de si vives oppositions, n'a pas donné jusqu'à présent les résultats espérés. Encore faut-il nuancer cette remarque : chaque fois qu'une réunion de section permanente a eu lieu, elle s'est déroulée parfaitement au point de vue

de l'organisation et au dire des membres. Mais il se fait que ceux dont dépendait l'organisation du travail de la Chambre étaient loin de considérer le débat en section permanente comme la règle. D'autre part, depuis 1962, le travail parlementaire s'est déroulé à la Chambre à une cadence satisfaisante. Jamais il n'a été nécessaire de faire siéger au même moment plusieurs sections permanentes ou une section permanente et la Chambre entière. Enfin, le succès de la première réforme a pratiquement dispensé du recours à la seconde.

On peut néanmoins tirer, après onze réunions de ce genre, des conclusions provisoires dans le sens de la continuation de l'expérience.

9. a) *Organisation matérielle.* Les débats de section permanente n'ont pas lieu dans l'hémicycle, mais dans une salle de groupe, pièce rectangulaire de dimensions réduites, où les députés se font face, où le bureau siège à une extrémité de la salle, où la presse et le public sont installés à l'autre extrémité. Une tribune a été aménagée, mais l'habitude fut vite acquise de parler de sa place et assis, selon l'usage des commissions. L'ensemble d'une réunion donne une apparence de conseil communal, comme il a été remarqué plusieurs fois (33), à la nuance que l'atmosphère est très généralement sereine en section permanente. Les débats sont accompagnés d'une traduction simultanée, de la rédaction d'un compte rendu analytique et de la publication d'Annales, comme pour une séance publique de la Chambre entière (Règl., article 67).

b) *Cas d'application.* Six budgets ont été discutés en section permanente de la Chambre depuis le 8 février 1962, deux à titre d'expérience en 1962 et 1963, quatre systématiquement en 1964 (34).

(28) Voyez par exemple l'importance respective accordée aux deux réformes par M. Rens, *op. cit.*, pp. 52 ss.

(29) Voyez déclaration du député De Sweemer, à propos du budget des Pensions 1963. Ann. Chambre, SO 1962-1963, 7 mars 1963, p. 8.

(30) Elle semble notamment avoir échappé complètement à l'attention de la presse.

(31) Au terme de calculs portant sur vingt budgets et trois sessions de la Chambre.

(32) Voyez notamment Ann. Chambre, SO 1961-1962, 30 janvier 1962, pp. 13 ss.; interventions de M. Pierson; considérations de M. Rens, *op. cit.*, pp. 54-55.

(33) *Le Soir*, 9 mars 1962, p. 6.

(34) Justice, le 7.3.62 et le 14.3.62; Pensions, le 12.3.63; Gendarmerie, le 14.1.64; Communications et PTT, le 4.2.64, le 11.2.64, le 12.2.64 et le 19.2.64; Intérieur et Fonction publique, le 3.3.64; Justice, le 11.3.64.

Le choix des budgets a été fort bon : Justice, où les considérations sont techniques et en général exemptes de passion ; Pensions, Gendarmerie, Communications et PTT, où c'est rarement le budget lui-même qui est étudié et discuté mais bien plutôt l'un ou l'autre cas particulier qui intéresse les intervenants ; Intérieur et Fonction publique où, malgré la conjoncture linguistique, le Ministre a pu se consacrer exclusivement à des exposés techniques, sur l'organisation et la réforme de la fonction publique notamment. Le budget est donc discuté, les amendements éventuels sont défendus, tous les votes tant sur les articles et sur les amendements que sur l'ensemble étant ensuite renvoyés à la Chambre entière (35).

c) *Nombre de présents et d'interventions.* Les députés présents en section permanente sont en général les membres de la commission correspondante, ce qui est fort compréhensible puisque — sauf exception — les budgets débattus en section permanente n'ont été l'objet ni d'un renvoi en commission ni d'un rapport de celle-ci. Le nombre moyen des présents s'est révélé légèrement supérieur à la présence en séance publique de la Chambre entière. Quant aux interventions, des calculs précis portant sur cinq sessions et sur les six budgets renvoyés jusqu'ici en section permanente nous permettent de conclure que leur nombre est très légèrement inférieur au nombre d'interventions en séance de la Chambre entière, sauf situation particulière qui fausse l'appréciation (un fait d'actualité, la déclaration du ministre...).

d) *Durée des débats.* En moyenne, elle est de deux séances d'une matinée pour un budget, séances tenues le mardi et le mercredi. Soit une durée légèrement inférieure à celle d'une discussion budgétaire au sein de la Chambre entière.

e) *Impression générale.* La discussion se déroule, comme en commission et malgré la présence de la presse, de façon extrêmement détendue et courtoise (36). La technicité d'une matière rebute moins en section permanente qu'en séance plénière, car les membres présents sont le plus souvent des spécialistes dans la discipline budgétaire étudiée. Le ministre a tendance à intervenir plus longuement et plus en détail. Les dimensions de la salle de réunion, par rapport à celles de l'hémicycle, donnent le sentiment d'une assemblée plus nombreuse, plus sereine et plus compétente, même

si le nombre de présents n'est pas supérieur à celui des présents en séance plénière. Le rythme et la qualité du travail bénéficient de cet *appoint psychologique*.

f) *Attitude de la presse.* Le problème de la presse fut plusieurs fois agité pendant les débats de la Chambre consacrés à la révision du règlement. La presse trouverait-elle le chemin des sections permanentes ? — y consacrerait-elle un intérêt et une place suffisants ? étaient les questions les plus fréquemment exprimées, et en tout cas pensées par tous. Le problème est important, il est vrai, dans la mesure où l'institution des sections permanentes ne peut vraiment se défendre que si les séances donnent lieu à la même publicité, au même rayonnement, qu'une séance de la Chambre entière.

La réponse actuelle à ce problème est *moyenne*. Les recherches faites sur sept journaux parmi les plus lus, montrent des différences très sensibles dans la publication ou la non-publication de comptes rendus des débats en section permanente. Tout semble dépendre de la personnalité du chroniqueur parlementaire, de l'intérêt intrinsèque du débat en cours, de la déclaration que le ministre doit faire (37). Les comptes rendus, lorsqu'il y en a, ont un peu plus que la longueur d'une relation de séance de commission (qui en principe ne peut être donnée d'ailleurs).

La conclusion ne sert donc, semble-t-il, ni la chapelle des partisans ni la chapelle des opposants aux sections permanentes. Les habitudes ne sont pas encore prises par la presse, et les journalistes

(35) Règlement, article 68. Seules des justifications de vote de cinq minutes au plus peuvent encore être entendues en séance plénière.

Il faut bien insister, certaines confusions ayant eu lieu, sur le fait que la section permanente ne vote ni sur les articles ni sur les amendements ni sur l'ensemble. Il n'est donc pas correct de parler d'« adopter les articles » (C. R. anal., 7 mars 1962, *in fine*) ou de « première lecture ». (*Nieuwe Gids*, 15 janvier 1964, p. 6).

(36) Atmosphère soulignée par les députés et par la presse : Ann. Chambre, SO 1961-1962, 7 mars 1962, pp. 1 et 11 ; *Le Soir*, 9 mars 1962, p. 6 ; *La Dernière Heure*, 15 mars 1962, p. 3.

(37) a) Les sept journaux consultés, lors des débats sur la révision du règlement, n'avaient pas pris parti vis-à-vis des sections permanentes, à l'exception de la *Libre Belgique*, sceptique sur toute la révision (1.2.62, p. 2).

b) Les sept journaux consultés rappelèrent le principe du nouveau système, en tête de leurs premiers comptes rendus de débats en section permanente, à l'exception du *Peuple* semble-t-il.

c) Nombre de comptes rendus parus pour les onze réunions de section permanente tenues à ce jour : *La Libre Belgique* : 8 ; *La Dernière Heure*, *De Nieuwe Gids*, *De Standaard* : 5 ; *Le Soir*, *Het Laatste Nieuws* : 2.

mèlent parfois encore la « section permanente », « les sections permanentes », les commissions qui — mystérieusement — siègeraient « en section permanente » (38).

g) *Gain de temps.* Les réunions de section permanente ont toujours eu lieu jusqu'à présent sans réunion concurrente de la Chambre entière ou d'une autre section permanente. Le gain de temps est donc jusqu'ici nul. Mais rappelons que le travail de la Chambre n'a pas été engorgé au point de vue budgétaire depuis 1962, alors que c'est à une pareille situation que l'institution des sections permanentes devait le plus énergiquement répondre. On ne peut donc tirer argument de cette dernière constatation.

Considérations critiques.

10. Quant à l'accélération.

La suppression de fait du renvoi en commission et du rapport pour les budgets transmis par une chambre à l'autre est une innovation remarquable. Le gain de temps qu'elle a causé s'est révélé considérable ; la qualité du débat en séance publique plénière n'en a pas souffert.

Le contrôle serré du budget est-il relâché lorsqu'on applique la nouvelle procédure ? Nous en doutons, parce que le rapport de la commission compétente d'une chambre sur un projet de budget est transmis à l'autre assemblée avec celui-ci et parce que chaque commission d'une chambre peut étudier le budget qui l'intéresse, à loisir, une année sur deux. Y a-t-il un problème en ce qui concerne les commissions où traditionnellement le ministre donne certaines indications confidentielles ? Nous ne le pensons pas, puisque les commissions se réunissent en fait à d'autres moments de l'année pour entendre le ministre compétent, à sa demande ou à la demande de la commission.

La règle de la suppression du renvoi en commission et du rapport devrait, selon nous, être étendue à tous les projets de budgets (à l'exception du budget des Voies et Moyens), qu'ils soient déposés sur le bureau d'une assemblée par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée. Mais les situations particulières peuvent rendre indispensable un examen en commission, par exemple à cause de la matière, ou parce qu'un fait nouveau s'est produit depuis l'examen du budget

par l'assemblée qui en a été saisie la première, par exemple parce que le rapport de cette assemblée est absolument insuffisant ; il serait donc raisonnable de réserver à l'assemblée la possibilité de renvoyer un budget en commission, étant entendu que pareille décision devrait rester l'exception.

Mais ce serait une erreur de donner le même pouvoir à la commission intéressée, qui sera toujours plus sensible aux sollicitations de son prestige et aux arguments de son éventuel rapporteur.

La disposition nouvelle serait : « Sauf décision contraire du Sénat ou de la Chambre, les budgets ne font l'objet ni d'un examen en commission ni d'un rapport ».

11. Quant à la discussion des budgets.

Depuis des temps immémoriaux, la discussion budgétaire est l'occasion d'interroger le ministre sur des cas et situations particuliers et locaux. Cette formule n'apparaît pas saine, car de nombreux autres moyens de contrôle politique existent et semblent plus adéquats. Nous ne les rappellerons pas (39).

D'autre part, la lecture des Annales parlementaires fait naître la conclusion regrettable que c'est du budget en soi qu'on s'occupe le moins au Parlement, exception faite pour les budgets financiers. Les contestations de chiffres et de postes, les discussions d'opportunité sur l'engagement de telle dépense, sont relativement rares. Cette situation semble d'autant plus grave que les étapes postérieures à l'exécution du budget (examen des cahiers d'observations de la Cour des comptes et lois des comptes) ne suscitent *aucun intérêt* chez les députés et les sénateurs.

Or, est-il contestable que c'est par le biais des finances qu'on fonde la bonne gestion d'un Etat ? Et que c'est par des contrôles minutieux, y compris au niveau parlementaire, que l'on prévient beaucoup d'abus ?

(38) *Le Soir*, 9.3.62; *La Libre Belgique*, 13.3.63; *De Standard*, 15.1.64; *La Libre Belgique*, 3.3.64.

(39) La revision du règlement de la Chambre de 1962 a même introduit un moyen de contrôle nouveau, le « *question time* » au jeudi après-midi; certaines habitudes semblent déjà prises à cet égard (SO 1961-1962: 29 questions; SO 1962-1963: 57 questions; SO 1963-1964: 71 questions).

12. Quant aux sections permanentes.

L'esprit dans lequel on a créé à la Chambre les sections permanentes était de *diviser l'assemblée en plusieurs chambres spécialisées*, pouvant siéger en même temps et réalisant par là-même un considérable gain de temps. Cette formule a des cousines dans la délégation législative aux commissions, dans les chambres italiennes (40), dans la procédure accélérée du système français où la discussion a lieu en commission (41), enfin dans les « *standing committees* » (42) et plus encore peut-être dans les « *committees of the whole House* » (43) de la Chambre des Communes. L'originalité de la formule belge réside dans le fait qu'elle vise la *procédure budgétaire*, bien que certains désireraient aller plus loin.

L'institution nouvelle présente *deux avantages psychologiques indéniables*. Le premier : les débats en section permanente se déroulent sous la forme d'un dialogue technique et courtois entre les spécialistes de la matière ; malgré la publicité, le ministre se sent plus en confiance pour répondre aux députés. Le second avantage : l'absentéisme si apparent lors de certains débats de la Chambre entière perd en section permanente son contenu affectif vis-à-vis de l'opinion. Si la salle de réunion est petite, elle est néanmoins relativement garnie...

Convient-il de la sorte d'institutionnaliser et d'admettre l'absentéisme (44) ? En cette matière, l'art du possible doit déterminer le jugement. Il faudrait refuser la formule s'il y avait la moindre chance que l'absentéisme décroisse un jour ; mais cette moindre chance n'existe pas. Il vaut mieux en conséquence ne pas poursuivre les chimères et améliorer actuellement et pratiquement le travail parlementaire, ce qui doit être la seule préoccupation d'une assemblée législative.

La réforme, nous l'avons dit, n'est pas encore probante parce que les circonstances n'ont pas encore exigé d'elle cette preuve. On peut considérer, à l'examen des onze réunions de section permanente tenues à ce jour, que cette preuve serait rapidement faite *si la Chambre avait un important retard à rattraper*. La procédure des sections permanentes pourrait réduire de moitié la durée globale d'une procédure « classique » d'examen de deux budgets, si plusieurs sections permanentes se réunissaient en même temps ou si une section permanente se réunissait en même temps

que la Chambre entière (45). Le président de la Chambre et la conférence des présidents possèdent donc une *arme de choix* contre des retards éventuels, voire des manœuvres d'obstruction des travaux.

La réforme qui a été votée par la Chambre est extrêmement timide, nous l'avons vu. Elle n'est pas la règle générale ; son application est soumise au bon vouloir de la Chambre et de son Bureau. Nous sommes ainsi fort loin du projet lancé par le Greffier de la Chambre, ensuite par M. Pierson et la sous-commission de révision du règlement. Cependant, il ne fait aucun doute que les sections permanentes, même dans le cadre de l'article 65 actuel, joueront un rôle parfois important. Il est également probable qu'après une période d'expérience qui sera sans doute fort longue, les cas de renvoi en section permanente seront augmentés.

Conclusion.

a) Les quelques cas d'application montrent l'utilité de l'institution nouvelle au point de vue du rendement, de la confiance et de la spécialisation,

(40) Cf. *Supra*, note (17).

(41) Rapport Pauwels, cité p. 280.

(42) FELLOWES, COCKS et CAMPION, *The Law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, éd. 1957, pp. 645-659. Ces commissions sont plus représentatives de la Chambre, par leur composition proportionnelle, le nombre de leurs membres et la procédure suivie ; elles ont des compétences assez limitées ; leurs attributions sont relativement mal définies. Voyez aussi Pauwels, cité, pp. 173-176 et p. 175 : « On peut dès lors considérer que les « *Standing Committees* » constituent des sections du Comité de la Chambre entière, créées en vue de la division du travail, qu'ils en ont les mêmes pouvoirs mais qu'ils n'exercent que des attributions autres que celles qui continuent à être formellement réservées au Comité de la Chambre entière. »

(43) FELLOWES, COCKS et CAMPION, *op. cit.*, pp. 603-611. La formule est la suivante : pour certaines discussions particulièrement importantes, et spécialement pour le budget des Voies et Moyens (voyez pp. 791-797), toute la Chambre des Communes se constitue en commission des Voies et Moyens. C'est « en fait, la Chambre elle-même dans une apparence moins formelle... »

(44) Voyez déclarations Pierson, *Ann. Chambre*, SO 1961-1962, 30 janvier 1962, p. 16. Le député explique l'absentéisme par la spécialisation — ce qui n'est pas faux — et considère d'autre part qu'« un bon règlement légalise ce qui est ».

La conception que l'opinion se fait de l'absentéisme est, il faut le rappeler, fautive et injuste. Elle se fonde sur la déduction primaire « il ne siège pas, donc il ne fait rien », alors que le travail en commission ou la préparation d'un rapport peuvent être beaucoup plus importants pour l'efficacité générale du travail parlementaire. Le rôle de la presse n'est pas en cette matière digne de tous les éloges.

(45) Dans l'abstrait, en faisant débattre concurremment et sans désemparer deux sections permanentes et la Chambre en séance plénière, tous les budgets transmis par le Sénat pourraient être discutés et votés en six semaines.

même en dehors de toute considération de gain de temps.

b) L'institution nouvelle sera un moyen idéal pour débloquer les travaux de la Chambre, lorsque les circonstances l'exigeront.

c) Il nous semble souhaitable que le Sénat institue une procédure semblable, en la perfectionnant sur base de l'expérience déjà acquise à la Chambre des Représentants.

d) Nous croyons dès maintenant que l'article 65 du règlement de la Chambre devrait être modifié de manière à faire discuter *tous les budgets* (sauf le budget des Voies et Moyens) en section permanente, à faire de la procédure en section permanente *la règle* et non l'exception soumise à la

bonne volonté de la Chambre, à conserver toutefois la possibilité pour la Chambre (et non pour la commission compétente) de demander le renvoi en séance publique de la Chambre entière (46).

C'est par des modifications de cet ordre qu'une démocratie parlementaire fonctionne bien ; elles ne sont malheureusement acquises qu'avec un lenteur qui contraste singulièrement avec l'habitude des parlementaires d'exiger de l'Exécutif des réformes profondes et rapides.

29 novembre 1964.

(46) Mais nous sommes opposés pour l'instant, l'expérience n'étant pas encore suffisante, à étendre la procédure de la section permanente à des matières non budgétaires.

