

Le Parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation

par Herman-Frans DE CROO*

★

I. DONNEES CONSTITUTIONNELLES

La Constitution belge du 7 février 1831 prévoit, à son article 25 que tous les pouvoirs émanent de la Nation et qu'ils seront exercés de la manière établie par la Constitution.

Le Roi, collectivement avec la Chambre des représentants et le Sénat, exerce le pouvoir législatif, chacun en ayant l'initiative (1).

Au Roi seul par contre appartient le pouvoir exécutif (2).

Quinze articles de la Constitution sont consacrés à l'organisation générale du Sénat et de la Chambre (3). Les six articles plus spécialement consacrés à la Chambre des représentants énumèrent les conditions de l'éligibilité de ses membres et donne — la Chambre des représentants est entièrement élue au suffrage universel — les principes de notre droit électoral (4). Le vote est secret, s'exerce depuis

* Né en 1937, Docteur en droit de l'Université de Bruxelles. Candidat en sciences politiques et diplomatiques. Séjours aux Etats-Unis et en Angleterre. Chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université de Bruxelles. Bourgmestre de Michelbeke, depuis 1964. Nombreuses publications (livres et articles) scientifiques. Participation active à la vie politique belge.

(1) Articles 26 et 27 de la Constitution. C'est l'exercice « collectif » prévu à l'article 26 qui fournit la base d'un bicaméralisme complet sans prééminence d'une Chambre sur l'autre.

(2) Article 29 de la Constitution.

(3) Les principes de la publicité des séances, de la composition du bureau des assemblées, de la procédure du vote, du droit d'amendement et des immunités parlementaires font l'objet des articles 32 à 46 de la Constitution. Ils prévoient également le droit d'enquête (article 40).

(4) Le suffrage universel pur et simple fut appliqué pour la première fois aux élections du 16 novembre 1919. Ceci en dépit de la Constitution qui ne l'intégra que deux ans plus tard. Les femmes, sauf quelques rares exceptions (veuves de guerre ou mères de soldats tombés au front) ne purent voter que grâce aux lois du 27 mars 1948 et du 24 mars 1949. Le principe de leur droit de vote était cependant déjà inscrit dans la Constitution depuis 1921. Elles participèrent, dès la loi du 19 février 1921, aux élections communales.

l'âge de 21 ans (5) à la commune et est obligatoire. Neuf articles sont plus spécialement consacrés au Sénat. Ils en donnent la composition spéciale — 106 sénateurs sont élus au suffrage universel sur un total de 179 — ainsi que la qualification exigée de ses membres (6).

La Constitution belge n'énumère, en définitive, que peu de règles de procédure parlementaire.

L'article 46 de la Constitution a, sagement, laissé à chaque Chambre le soin de déterminer par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions (7). Ces règlements sont longs et détaillés.

Si vingt-neuf articles de la Constitution sont plus spécialement consacrés au Roi, certains d'entre eux déterminent cependant des pouvoirs réservés aux Assemblées. Notamment celui de se réunir de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre — article 70 de la Constitution —, de fixer la liste civile du Roi, en principe, pour chaque règne et d'intervenir en cas de décès du Roi, d'impossibilité de régner, de régence, de vacance du trône, ou de « bimonarchisme ».

La responsabilité ministérielle — et par là le contrôle du Parlement sur le Gouvernement — se déduit également de deux principes énumérés dans la Constitution à l'occasion de la détermination des droits du Roi. En effet les articles 63 et 64 prévoient que la personne du Roi est inviolable et que seuls ses ministres sont responsables (art. 63). L'article 64 détaille cette responsabilité ministérielle, en stipulant : « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un Ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable » (8).

La Constitution réserve peu de dispositions aux ministres : 6 articles seulement leurs sont consacrés. Un seul d'entre eux traite des rapports entre les ministres et le Parlement. C'est l'article 88 qui sti-

(5) Vu la périodicité des élections — quatre ans, en principe, pour les Assemblées nationales et provinciales, six ans pour les conseils communaux — l'on ne vote guère à 21 ans. La moyenne d'âge doit se situer, lors du premier vote, vers 24 ans. La révision constitutionnelle en cours pourrait ramener l'exercice du droit de vote dès l'âge de 18 ans.

(6) — En fait, à part l'âge minimum de 40 ans il doit y avoir fort peu de citoyens belges qui ne rempliraient pas, au moins une des vingt-et-une conditions énumérées par l'article 56 bis de la Constitution.

— En 1967, sur 179 sénateurs, il y a un sénateur de droit (le Prince Albert, frère du Roi en application de l'article 59 de la Constitution), 106 sénateurs élus directement, 48 élus par les conseils provinciaux et 24 cooptés par le Sénat.

(7) La Chambre des Représentants possède un règlement plus élaboré que le Sénat. La dernière version, profondément modifiée, date du 8 février 1962. Celui du Sénat a également été modifié, fut-ce de manière limitée, à de nombreuses occasions.

Cfr. notamment, MOREELS J.M., « Hervorming van de parlementaire instelling. » « Een nieuw reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordiging » in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek recht*, 1962, nr 3, pp. 138 à 157

DE CROO H.Fr. en HUENENS R., « Het Parlement aan het Werk », 1966, Bruylant, Brussel, pp. 259 à 284.

(8) Cf. Chapitre II, du titre III de la Constitution: les articles 60 à 85.

pule le droit pour les ministres d'être entendus par le Parlement s'ils le désirent et qui les oblige à y être présents quand le Parlement le requiert (9).

Les données constitutionnelles belges ne permettent cependant pas d'affirmer une nette séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Le Roi — c'est-à-dire le Gouvernement — fait partie du pouvoir législatif. Il l'exerce collectivement avec les Assemblées. Il possède avec eux le droit d'initiative (10).

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale n'apparaît qu'indirectement dans la Constitution. Par le biais de la responsabilité ministérielle face, en fait au Parlement, les Assemblées jouent un premier rôle de contrôle.

Les lois d'impôts, à renouveler annuellement — articles 110 et 111 de la Constitution — amplifient ce pouvoir de contrôle. Nos Assemblées législatives disposent en effet du fameux droit de la bourse, — *the right of the purse* — où le droit parlementaire anglais puisa les origines de son pouvoir. Le vote du budget des voies et moyens, et, dans une moindre mesure, celui du budget de chaque département, permet au Parlement de « monnayer » son accord et de contrôler, à propos d'actes d'ordre non budgétaire, l'action globale ou spécifique du Gouvernement.

Le vote annuel du contingent de l'armée, édicte également un contrôle supplémentaire quoique limité de l'action gouvernementale (11).

II. DONNEES POLITIQUES

Notre mode d'élection à vote obligatoire suivant le système de la représentation proportionnelle (12) a favorisé le maintien de trois grandes formations politiques dont deux remontent aux premiers

(9) Les autres articles de cette courte section de la Constitution stipulent notamment qu'il faut être Belge pour devenir ministre (pas nécessairement par naissance) et organisent la mise en accusation — l'« impeachment » — des ministres. Relevons cependant l'article 89 qui souligne la responsabilité ministérielle à laquelle aucun ordre écrit ou verbal du Roi ne peut soustraire un ministre.

Peu d'ouvrages, en Belgique, ont été consacré aux ministres exerçant le pouvoir exécutif. Il convient cependant de signaler: URBAIN R., « La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique », Librairie encyclopédique, Bruxelles, 1958. — WERNER V., « Le Ministre et le Ministère de la Défense nationale », Novend, Bruxelles, 1964.

(10) L'article 27 de la Constitution l'énonce de manière fort explicite.

(11) Articles 118 à 124 de la Constitution.

(12) Le vote censitaire et non obligatoire de 1831 devint plural et obligatoire en 1893. Il s'exerça au scrutin majoritaire jusqu'en 1899. Il devint universel, selon le système dit « système D'hondt », en 1900.

temps de la démocratie belge (13) tandis que le troisième, né dans les dernières vingt années du XIX^e siècle, profita largement, dès la fin de la première guerre mondiale, du suffrage universel.

La représentation proportionnelle n'est pas réalisée totalement dans notre pays. L'apparement, en limitant l'utilisation des « restes électoraux » au sein d'une même province, a plus d'une fois et assez nettement, désavantagé les partis politiques trouvant des électeurs répartis à travers l'ensemble du pays mais en nombre limité (14).

Un tableau, indiquant, depuis 1946, la représentation parlementaire à la Chambre des députés, traduit les données politiques actuelles. La composition des partis politiques dits traditionnels ou nationaux — en fait les trois grands partis politiques — présente en elle même des variantes où les composantes linguistiques l'emportent de plus en plus sur toutes les autres (15).

Une des conclusions que nous permet certes le résultat des élections reste la relative stabilité des partis traditionnels. Jusqu'aux élections de 1965 le PSC (social chrétien) recueille, confortablement, plus de 40 % du corps électoral, le PSB (socialiste) compte pour un bon tiers, tandis que le parti libéral reste aux environs de 12 %. Le parti communiste atteint rarement les 5 %.

Durant ces vingt ans, le PSC se maintient comme le premier parti — et de loin — en région flamande, tandis que le PSB peut revendiquer ce titre pour la région wallonne et pour l'important arrondissement de Bruxelles.

Les élections de 1965, de manière peu commune, ont renversé en grande partie, ces données. La « décléricalisation » de la politique belge, inaugurée par les mouvements syndicaux et soulignée avec force par le PLP — nouveau parti, basé essentiellement sur l'ancien parti libéral — peut entraîner un réalignement de toute la politique belge.

(13) Les premières années de l'indépendance furent marquées par « l'unionisme » entre « catholiques » et « libéraux ». En 1846 se fonda officiellement le « parti libéral » (devenu parti pour la liberté et le progrès en 1961); en 1863 se tint le premier des congrès catholiques, à Malines. En 1865, à Bruxelles, se créa la fédération des associations électorales catholiques; le parti catholique fut fondé en 1884 et devint en 1945 « le parti social chrétien »; le parti ouvrier belge se constitua en 1885, il prit, en 1945, le nom de parti socialiste belge.

(14) Ceci frappait surtout l'ancien parti libéral. En effet, les petits partis limités à une région du pays, et donc assez concentrés, souffrent moins de cette règle. Ceci vaut aussi bien pour le parti nationaliste flamand, « La Volksunie », que pour le parti communiste belge — fondé en 1921 par scission au sein du parti ouvrier belge — et le « Front des Francophones », limité lui à l'arrondissement, sinon à l'agglomération de Bruxelles.

(15) Cf. DE SMET R.E., EVALENKO R., FRAEYS W., *Atlas des Elections belges*, 1919-1964, 2 tomes, Bruxelles, 1958.

**Tableau des majorités gouvernementales et parlementaires
(Chambre des représentants) de 1946 à 1967**

Date des élections	Majorité à la Chambre	% en voix	Composition du Gouvernement	Durée
1946 (17 février) . .	(1) 69/202	31,56	Socialiste homogène (Spaak) et ministres techniciens.	15 jours
	(2) 109/202	53,16	Socialiste, libéral, communiste (Van Acker).	4 mois et 3 jours
	(3) 109/202	53,16	Idem (C. Huysmans).	7 mois et 15 jours
	(4) 161/202	74,09	Socialiste et PSC (cath.) (Spaak).	28 mois et 20 jours
1949 (26 juin) . .	(1) 134/212	58,81	PSC (cath.) et libéral (a).	10 mois
1950 (4 juin) . . .	(1) 108/212	47,68	PSC (cath.) homogène (Duvieusart) (b).	2 mois et 8 jours
	(2) Idem	Idem	Idem (Pholien).	16 mois et 1 jour
	(3) Idem	Idem	Idem (Van Houtte).	27 mois et 8 jours
1954 (11 avril) . .	(1) 111/212	49,49	Socialiste et Libéral (Van Acker).	51 mois et 3 jours
1958 (1er juin) . . .	(1) 104/212	46,49	PSC (cath.) homogène (Eyskens).	4 mois et 10 jours
	(2) 125/212	57,54	PSC (cath.) et Libéral (Eyskens) (c).	29 mois et 21 jours
1961 (26 mars) . .	(1) 180/212	78,18	PSC (cath.) et Socialiste (T. Lefèvre).	51 mois
1965 (23 mai) . . .	(1) 141/212	62,76	PSC (cath.) et Socialiste (Harmel).	7 mois et 22 jours
	(2) 115/212	56,09	PSC (cath.) et PLP (libéral) Van den Boeynants) (d).	

(a) Le nombre de votes valables émis passa de 2.365.638 (en 1946) à 5.030.886 en 1949 avec l'introduction généralisée du suffrage féminin.

(b) L'abdication du roi Léopold III et la prestation de serment de son successeur, le roi Baudouin I, en date du 10 août 1950, mit fin au gouvernement.

(c) Le 2 septembre 1960 — après l'indépendance Congolaise — le gouvernement fût assez profondément remanié.

C'est le premier gouvernement de coalition où apparaît officiellement la dénomination de vice-premier Ministre attribué à un membre de l'autre partie de la coalition. Celle de premier Ministre date, officiellement, du 20 novembre 1920.

(d) Gouvernement actuel constitué le 19 mars 1966.

La prise de conscience très nette, en Flandre d'abord, en Wallonie ensuite et enfin récemment à Bruxelles, d'une série de revendications spécifiques à ces régions et à leur population risque de modifier encore davantage, l'image devenue classique d'un tripartisme politique où chaque partenaire tendait vers la représentation d'un électorat assez homogène sinon vers un concensus de plus en plus généralisé. Les solutions futures se négocieront moins entre partis nationaux qu'entre fractions de ceux-ci, regroupée parfois selon de nouvelles lignes de force.

**Les partis politiques aux élections et à la Chambre des représentants :
1946 à 1967 (a)**

Elec-tions	Sociaux-chrétiens (PSC) (Cath.)			Socialistes (PSB)			Libéraux (PLP)		
	Voix	Sièges	Répar-tition (b)	Voix	Sièges	Répar-tition	Voix	Sièges	Répar-tition
1946	42,53	92	FI : 58 W : 23 B : 11	31,56	69	FI : 27 W : 32 B : 10	8,92	17	FI : 8 W : 5 B : 4
1949	43,56	105	FI : 64 W : 29 B : 12	29,75	66	FI : 28 W : 30 B : 9	15,25	29	FI : 12 W : 9 B : 8
1950	47,68	108	FI : 68 W : 27 B : 13	34,51	77	FI : 28 W : 37 B : 12	11,25	20	FI : 7 W : 7 B : 6
1954	41,14	95	FI : 60 W : 25 B : 10	37,34	86	FI : 32 W : 40 B : 14	12,15	25	FI : 11 W : 8 B : 6
1958	46,49	104	FI : 62 W : 29 B : 13	35,79	84	FI : 31 W : 40 B : 13	11,05	21	FI : 10 W : 5 B : 6
1961	41,45	96	FI : 60 W : 26 B : 10	36,73	84	FI : 32 W : 39 B : 13	12,33	20	FI : 8 W : 6 B : 6
1965	34,48	77	FI : 51 W : 18 B : 8	28,28	64	FI : 27 W : 28 B : 9	21,61	48	FI : 18 W : 19 B : 11

Elec-tions	Communistes (PC)			Nationalistes flamands			Divers		
	Voix	Sièges	Répar-tition	Voix	Sièges	Répar-tition	Voix	Sièges	
1946	12,68	23	FI : 3 W : 15 B : 5	—	—	—	2,71	1	(Br.)
1949	7,48	12	FI : 1 W : 8 B : 3	2,06	—	—	1,90	—	
1950	4,74	7	FI : 0 W : 6 B : 1	—	—	—	0,05	—	
1954	3,57	4	FI : 0 W : 3 B : 1	2,20	1	FI : 1	1,47	1	(Br.)
1958	1,89	2	FI : 0 W : 2 B : 0	1,98	1	FI : 1	0,70	—	
1961	3,08	5	FI : 0 W : 4 B : 1	3,46	5	FI : 4 B : 1	2,92		
1965	4,56	6	FI : 0 W : 5 B : 1 (c)	6,69	12	FI : 11 B : 1	4,38		W : 1 B : 1 FI : 0 W : 2 B : 3

Le tableau de la composition des gouvernements nous révèle qu'à l'exception de la période 1950-1954, il n'y a, en Belgique que des gouvernements de coalition (16).

Cette constatation entraîne de nombreuses conséquences dont les principales nous semblent être :

- une grande stabilité politique due à la présence continue ou presque au gouvernement d'un des trois partis nationaux. Le PSC en effet ne fut écarté du pouvoir que moins de six ans sur les vingt-deux années envisagées ;
- cette alternance limitée ou partielle du pouvoir politique entraîne une sorte de « coresponsabilité », dans le temps des hommes politiques, de leurs partis respectifs et parfois des programmes de ceux-ci. La plupart des ministres en fonction furent associés, directement ou indirectement dans un passé souvent récent, à un gouvernement défunt qu'ils ne peuvent plus dès lors critiquer de manière valable ;
- le passage régulier au gouvernement des mêmes grandes formations politiques, arrondit les angles, les plate-formes et les promesses électorales. Jamais en effet un parti politique, en coalition avec un parti « adversaire », ne pourra réaliser pleinement son programme initial. Un certain « middelmatisisme » politique en résulte dont l'orientation ou l'accent se déplace peu suivant les coalitions gouvernementales nouvelles (17) ;

(16) On peut à juste titre écarter le gouvernement « homogène » de M. Eyskens du 23 juin 1958 au 6 novembre 1958, car, majoritaire au Sénat, le PSC ne l'était pas à la Chambre. Deux voix libérales dissidentes lui firent obtenir la confiance. Ils préfiguraient, en quelque sorte, la coalition PSC-Libérale qui suivit peu après.

Cf. également: VAN IMPE H., « Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge ». Bruylant, Bruxelles, 1966, p. 6.

(17) La très importante majorité parlementaire dont disposait le gouvernement Théo Lefèvre incita celui-ci à la réalisation, donnant donnant, de certaines promesses électorales. Ainsi un nouveau système d'assurance contre la maladie et l'invalidité (du côté socialiste) fut « troqué » contre une législation nouvelle sur le maintien de l'ordre (au programme du PSC après les importantes grèves générales socialistes de 1960-1961) tandis que la législation fiscale put être amendée, assez facilement, malgré la droite du PSC, en compensation d'un vote positif socialiste en faveur d'une nouvelle série de lois linguistiques exigées par les membres flamands du PSC.

Notes relatives au tableau de la page 512

(a) Nous n'avons pas tenu compte de certaines listes de cartels, ni sous-divisé « divers partis », cf. notamment Luyckx Th. : *Politieke geschiedenis van België*, Bruxelles-Amsterdam, 1964, annexe II, pp. 539 à 543.

(b) FI : signifie région flamande du pays et groupe les provinces d'Anvers, de Flandre Occidentale, de Flandre Orientale, du Limbourg et l'arrondissement électoral de Louvain.

W : signifie région Wallonne et groupe les provinces du Hainaut, de Liège, de Namur, du Luxembourg ainsi que l'arrondissement de Nivelles.

B : signifie l'arrondissement électoral de Bruxelles, comptant outre les dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise elle-même, une partie importante du Brabant.

(c) Le siège détenu, depuis 1965 dans l'arrondissement de Bruxelles, revient à un représentant de l'Union de la gauche socialiste.

— une « politisation » accrue des nominations — souvent donnant donnant — résulte de ces gouvernements de coalition. Chaque parti veut marquer son passage au pouvoir d'une série d'hommes « de confiance » placés à des postes de responsabilité. A défaut d'accord préalable de répartition des nominations, un certain équilibre s'opère : chaque parti politique cherchant à obtenir un pourcentage de nominations correspondant à sa force électorale (18).

Le tripartisme se partageant gouvernement et opposition, dans une large mesure, amplifie progressivement et assez paradoxalement les tendances centrifuges au sein des partis politiques eux-mêmes. On parle de plus en plus d'« ailes » différentes se mouvant au sein d'un même parti. Leur existence influence davantage la disparité des formations gouvernementales, en complique la constitution et en freine l'action.

Enfin la composition bi-partite des gouvernements crée des organes nouveaux. Sous forme, soit de comités ministériels restreints, ou de « commissions de contacts » entre les principaux ministres et les dirigeants des partis de la majorité, nous trouvons des organes moteurs (ou freins) au programme gouvernemental. Ce sont eux également qui aplanissent les divergences de programme ou d'orientation entre les partis de la coalition (19). Ils évitent ou consacrent les crises gouvernementales.

III. ROLE TRADITIONNEL ET CONSTITUTIONNEL DU PARLEMENT

Une formule simple résume le double rôle du Parlement : faire des lois et en surveiller l'exécution.

(18) Ce tripartisme se manifeste surtout dans la composition des conseils d'administration de la Radio-Télévision, des commissions consultatives (Pacte scolaire, commission permanente pour l'amélioration des relations entre les communautés linguistiques) et des parastataux. La Belgique semble réaliser assez bien la théorie de Kingsley.

Cf. KINGSLEY J.D., « Representative Bureaucracy », Antioch, 1945.

Cf. également DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement ». Bruylant, Bruxelles, 1965, pp. 119 et 120.

(19) Le gouvernement Théo Lefèvre-Spaak (PSC-PSB) recourut souvent à la commission de contact. Celle-ci n'existe pas d'une manière aussi formelle dans l'actuel gouvernement Van den Boeynants-De Clercq (PSC-PLP). Il est remplacé par des contacts fréquents entre le Premier Ministre, le Vice-premier Ministre et les deux présidents de parti. Les ministres des deux partis soutenant le gouvernement, se réunissent séparément avant chaque conseil de cabinet.

A. Faire les lois :

Nous avons donné ailleurs le tableau général des principales activités de nos Assemblées législatives pour les quatre dernières législatures (20).

Le nombre de *projets* de lois déposés à l'initiative gouvernementale et des *propositions* de lois d'origine parlementaire varie selon la durée des sessions parlementaires d'une part, leur place dans la législature elle-même et l'acuité des besoins législatifs (21).

De 1948 à 1958, 15 % environ des lois trouvèrent leur origine dans l'initiative parlementaire (22). Ce pourcentage s'est élevé quelque peu ces dernières années.

Il n'en reste pas moins que plus des quatre cinquièmes des lois réalisent des projets gouvernementaux (23). Au départ cependant, surtout en début de législature, les parlementaires introduisent par session, presque autant de propositions de lois que le Gouvernement n'en dépose de projets. Le nombre de projets de loi déposés — y compris les budgets — se situe, pour les quatre dernières législatures, entre 400 et 800 par législature. Pour les parlementaires nous trouvons des chiffres variant de 500 à 700. Ces données se répartissent de façon très inégale par session parlementaire au cours d'une même législature.

Leur répartition entre la Chambre et le Sénat permet de déduire que l'initiative parlementaire se situe, à la Chambre, au double environ de celle que l'on retrouve au Sénat. Cette différence s'explique non seulement par le plus grand nombre de députés — 212 — par rapport à celui des sénateurs — 176 — mais également par le caractère plus « politique » de la Chambre (24). Tandis que le Gouvernement répartit, alternativement, le dépôt des budgets, pour moitié au Sénat et à la Chambre — à l'exception du budget général des voies et moyens traditionnellement déposé à la Chambre — on constate,

(20) DE CROO H.Fr., *op cit.*, p. 8; DE CROO H.Fr. et HUENENS R., « Het Parlement aan het Werk ». Bruylant, Brussel, 1966, p. 4.

(21) On constate une légère diminution de l'initiative gouvernementale en fin de législature. Ceci permet alors de trouver plus de temps pour traiter des propositions de loi d'origine parlementaire déposées souvent depuis plusieurs mois voire des années.

(22) Cf. un tableau publié par le Sénat: *Doc. parl.*, Sénat., s.o., 1963-1964, n° 129, p. 40. Cf. MAST A., « Overzicht van het Belgisch grondwettelijk Recht », Gent, Story-Scientia, 1963, pp. 153 et 187.

(23) Les chiffres peuvent varier selon l'état d'avancement de la législature. Il faut également exclure du chiffre global les projets de lois portant les budgets, le contingent de l'armée et ceux visant à l'approbation des traités internationaux. Ils ne peuvent être que d'origine gouvernementale.

Cf. DE CROO H.Fr. et HUENENS R. *Op. cit.*, pp. 9 à 12.

(24) DE CROO H.Fr. et HUENENS R. *Op. cit.*, pp. 233 à 258.

jusqu'en 1961 qu'un plus grand nombre de projets de lois sont d'abord déposés au Sénat (25).

Pour devenir loi, le texte initial doit être approuvé d'abord et en termes identiques par les deux Chambres. En cas de désaccord entre le Sénat et la Chambre, il n'y a que le va-et-vient, appelé « navette », de l'un à l'autre qui puisse résoudre la contradiction. En général la confection des lois ne souffre pas exagérément du temps pris par ce double vote concordant (26). Bien plus, la crainte d'une « navette » pousse une des Assemblées, désireuse parfois d'amender le projet de la loi déjà voté dans l'autre, à ne pas accepter d'amendements. Le Gouvernement, plus d'une fois, demanda d'écarter des modifications proposées afin d'éviter un retour du texte amendé devant l'autre Chambre (27). En général le Sénat est moins sensible à une pareille argumentation.

B. Contrôler le gouvernement en surveillant l'exécution des lois.

Le Gouvernement doit avoir la confiance — et donc la majorité — des sénateurs et députés pour soutenir son action.

Le vote de confiance suite à la *déclaration gouvernementale* vient officialiser, au niveau du Parlement, l'accord conclu entre partis politiques. Tout au long de son existence, le Gouvernement — et de moins en moins un ou plusieurs de ses ministres — pourra, si le projet de loi, ou l'option politique est importante, poser « la question de confiance ».

Celle-ci signifie que, par un vote dont la conséquence est clairement connue, le Gouvernement demande au Parlement de l'approuver ou de le désavouer.

Le vote des budgets, traditionnels points de rencontre du consensus parlementaire et de l'action gouvernementale, implique en principe, la confiance des Chambres.

(25) La législature de 1961 à 1965, à la différence très nette des précédentes nous donne deux fois plus de projets gouvernementaux déposés à la Chambre qu'au Sénat. Durant cette législature, selon certains, le Sénat suivait moins facilement le gouvernement.

(26) Certains auteurs se plaignent du retard apporté par ce double vote: cf.: « L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat ». *Res Publica*, 1964, pp. 320 à 356 et spécialement p. 331. Une analyse plus précise démontre que la majorité des projets de lois sont votés dans les deux Chambres, durant la même session. Cf.: DE CROO H.Fr. et HUENENS R. *Op. cit.*, pp. 237 à 240. La session 1963-1964 par exemple vit neuf projets et huit propositions de loi soumis à la « navette ». *Ibidem*, p. 239 (et encore 13 de ces 17 textes furent adoptés définitivement, après navette, durant la même session).

(27) MAST A. *Op. cit.*, no 87, p. 94.

Si le Gouvernement, à l'occasion du vote du budget général des voies et moyens, énumère les grandes lignes de sa gestion financière c'est, département par département, que les budgets sont présentés aux Assemblées. Ils doivent être approuvés par les deux Chambres.

L'interpellation, procédé classique du contrôle de l'action gouvernementale, permet à un ou plusieurs parlementaires d'obtenir, sur des points précis ou d'ordre général, les explications du ministre responsable ou du Gouvernement. C'est un débat oral, réglementé et important. A l'issue des explications du Gouvernement et des observations ou des critiques émises par des membres de l'assemblée, celle-ci est invitée à voter. Son vote impliquera le soutien du Parlement au Gouvernement si une motion de confiance au ministre interpellé (ou au Gouvernement) l'emporte. Dans le cas contraire, le Gouvernement risque d'avoir perdu la confiance de l'Assemblée (28).

Le nombre de demandes d'interpellation, varie évidemment de session à session et de législature à législature, selon l'importance des majorités et l'acuité des problèmes politiques. Leur nombre reste cependant fort élevé. Ainsi, en moyenne, pour la Chambre, nous trouvons au cours de ces quatre dernières législatures — de 1950 à 1965 — 150 à 200 demandes d'interpellation par législature. Au Sénat la moyenne se situe entre 40 et 100. Toutes ces demandes d'interpellation n'aboutissent pas tandis qu'un grand nombre d'entre elles sont jointes à la discussion du budget du ministre auquel elles s'adressaient (29). Le nombre d'interpellations introduites et non tenues est cependant fort réduit (30).

C. La technique des questions parlementaires :

Les parlementaires disposent, pour s'informer et pour contrôler l'action des ministres, de la possibilité d'interroger le Gouvernement.

Ils peuvent poser des *questions écrites* à un ou à plusieurs ministres. Ces questions sont publiées dans un bulletin spécial. Il y est, en principe, répondu dans les quinze jours. Les réponses sont publiées dans

(28) A côté de la motion de confiance nous connaissons la motion simple c'est-à-dire celle de passer simplement à l'ordre du jour, après avoir entendu l'interpellation et ses développements. Elle engage moins la majorité et produit les mêmes résultats qu'une motion de confiance.

(29) Le règlement de la Chambre — article 74, 6^o — prévoit que l'interpellation, déposée avant la discussion du budget du ministre auquel elle s'adresse, sera jointe à la discussion de ce budget.

(30) A titre d'illustration, en 1963-1964, il y eut 22 demandes d'interpellations au Sénat dont 17 eurent lieu. A la Chambre, nous trouvons, pour la même période, 49 demandes d'interpellations dont 42 furent tenues.

le même bulletin (31). Le nombre de questions ainsi posées atteint parfois, pour une session parlementaire à durée normale, le chiffre de 2.000 questions à la Chambre des représentants. Au Sénat, où ce nombre ne dépassait jamais les mille questions, l'on constate, dans les toutes dernières sessions, une très importante augmentation (32).

À la Chambre des représentants, et de manière bien organisée, nous trouvons également des questions écrites lues à la tribune des séances publiques et auxquelles le ministre répond oralement.

Cette technique fut introduite à la Chambre en 1897, elle disparut pour ainsi dire en 1908 pour être réintroduite en 1962. Le règlement du Sénat ne prévoit pas expressément cette sorte de questions. On y pose cependant quelques questions orales par session (33).

Si plusieurs dizaines de questions écrites sont lues à la Chambre et y reçoivent une réponse orale, on ne peut pas parler à leur propos d'un « question time » tel que le connaît la Chambre des Communes au Parlement de Westminster (34). Aucun vote n'intervient à la suite d'une réponse orale à une question donnée. Si la matière traitée ou la réponse, même à une question écrite, pose le choix d'une orientation importante de la politique ou de l'action gouvernementale, il reste toujours la possibilité pour un parlementaire d'interpeller le Gouvernement. Une motion de censure pourrait alors, théoriquement tout au moins, faire tomber le Gouvernement.

Les réponses fournies par le Gouvernement à des questions posées par écrit ou oralement font souvent l'objet de commentaires de la presse. Au-delà du Parlement, d'une manière souvent détaillée, elles informent l'opinion publique.

Le Parlement possède enfin, comme instrument classique de contrôle, la *Cour des comptes*. Prévue par la Constitution, elle est composée de conseillers, élus par la Chambre des représentants (35).

(31) TEMMERMAN J., « Les questions parlementaires ». *Annales de Droit et de Sciences politiques*, Bruxelles, 1955, pp. 137 à 143.

DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *Op. cit.*, pp. 89 à 110.

(32) Cf., les tableaux généraux publiés dans un de nos livres, Bruxelles, Bruylant, 1965, p. 8. Il y eut, pour la session ordinaire 1962-1963, 1.564 questions écrites au Sénat et 1.481 à la Chambre. Pour 1963-1964 nous trouvons, respectivement, les chiffres de 1.480 et de 2.074. Un seul sénateur, M. Lahaye, en posa 538 durant cette session-là.

(33) Pour l'historique de cette technique avant son instauration réglementée à la Chambre des représentants, cf.: REMY Cl., « La question parlementaire orale ». *Res Publica*, 1961, pp. 161 à 168.

(34) Il y eut 33 questions « orales » dont une était libellée comme question urgente durant la session 1961-1962; ce chiffre atteignit le nombre de 64 (dont 7 questions urgentes) en la session 1962-1963 et de 80 (dont 11 questions urgentes) en la session 1963-1964.

(35) Ceci remonte aux origines de notre régime parlementaire, où à l'image du parlementarisme anglais, la Chambre populaire votait, en premier lieu, les moyens financiers et contrôlait leur utilisation selon les buts prévus. Depuis 1921, le Sénat est

Elle est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le trésor public. Elle veille à ce que qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé. Elle remet aux Chambres, avec ses observations, le compte général de l'Etat (36).

IV. LE PARLEMENT COMME REPRESENTATION POLITIQUE

Quoique l'existence de groupes ou de partis politiques soit apparue rapidement dans la vie parlementaire belge, officiellement ceux-ci ne revêtent aucune existence légale. Les règlements des Assemblées les ignoraient. Cet état de choses évolue rapidement, même dans les textes qui, enfin, s'adaptent.

Les élections, depuis bien longtemps, partagent les citoyens selon les programmes et les candidats présentés par des partis politiques. Les gouvernements se négocient entre dirigeants politiques de tendances différentes. Le Parlement se divise en groupes reliés directement, sauf de très rares exceptions, aux partis politiques. La notion de majorité parlementaire est devenue la clef de voûte de notre démocratie (37).

C'est elle qui créera le Gouvernement et désignera, en fait, les ministres. Ceux-ci apparaissent, en quelque sorte, comme ses délégués au pouvoir (38).

La déclaration gouvernementale — programme issu des compromis conclus entre les partis liés par la coalition — prend une importance capitale. Elle dépasse la simple énumération des objectifs gouvernementaux. Elle constitue une sorte de contrat de droit public, liant un gouvernement à une majorité parlementaire. Le vote de confiance des

aussi « démocratique » que la Chambre. Lors des récentes déclarations de révision constitutionnelle, la Chambre des représentants s'opposa néanmoins à toute intervention possible du Sénat dans la désignation des membres de la Cour des comptes. Cf. DE GROO H.Fr., « Vers une nouvelle révision constitutionnelle? » *Journal des Tribunaux*, 1966, p. 185.

(36) Nous avons repris, presque mot pour mot, la description que l'article 116 de la Constitution donne de la mission de la Cour des comptes. La loi fondamentale qui explicite son organisation et son intervention date du 29 octobre 1846. Elle fut plusieurs fois modifiée.

(37) Une étude récente publiée sous les auspices du Centre interuniversitaire de droit public, illustre bien cette réalité. Cf. VAN IMPE H., « Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge ». Bruylant, Bruxelles, 1966.

(38) SENELLE R., *Aperçu de l'évolution politique et administrative de la Belgique*. Bruxelles, 1964, p. 27 et suiv.

Chambres forme l'acceptation de l'offre que leur fait le futur gouvernement. Tout au long de la législature, les parlementaires qui « accordèrent leur confiance » au Gouvernement surveilleront attentivement l'« exécution » des clauses du contrat. Les projets de loi du Gouvernement doivent, dans le concret des réalisations, découler du pacte initial : la déclaration gouvernementale forme le semis des futures initiatives. Le Parlement constitue le sol fertile où se développeront et se moissonneront les réformes promises (39).

Le Parlement belge se subdivise nettement en groupes politiques plus ou moins homogènes. Il n'y a, en règle générale, pas de député ou de sénateur élu sans le soutien d'une formation politique bien organisée (40).

Bien plus, la place qu'occupe un candidat sur la liste de son parti conditionnera, dans l'immense majorité des cas, ses chances d'être élu. Les circonscriptions électorales belges, pour la Chambre des députés comme pour le Sénat d'ailleurs, comportent un nombre assez variable d'élus possibles, allant de 2 à 33 députés (41). La manière de voter en case de tête, donc pour la liste, en même temps que la possibilité de porter son choix simultanément ou uniquement sur un seul nom de la liste — vote de préférence —, loin d'avantager l'impact personnel d'un candidat, favorise la liste elle-même. Si le premier placé sur la liste recueille d'habitude un nombre important de voix de préférences, ce sont les voix accordées à la liste comme telle qui détermineront l'élection de la plupart des candidats. La place que ceux-ci occupent dès lors sur la liste règle leurs chances d'être élus (42).

L'emprise des partis politiques, lors des élections, devient quasi-totale. Les voix se portent bien davantage sur la liste elle-même que

(39) L'idée que la déclaration gouvernementale acceptée par une majorité parlementaire constitue une sorte de contrat, *sui generis*, de droit public, fut développée la première fois, croyons-nous, par notre ouvrage: « Parlement et Gouvernement », *op. cit.*, pp. 110 à 113.

(40) D'après VAN IMPE H., *Op. cit.*, p. 6, note 1, en 1954 sur 212 députés, un seul n'appartenait pas à un parti politique bien organisé. Il n'y en eut aucun aux élections de 1958; deux indépendants furent élus en 1961 et aucun en 1965.

(41) Deux députés sont élus dans l'arrondissement de Neufchâteau-Virton (province de Luxembourg) et trente-trois dans l'arrondissement de Bruxelles (province du Brabant).

(42) Très rares sont les candidats qui « passent » et se font élire malgré une place peu favorable sur la liste. A Bruxelles, il y eut, en 1965, le cas de M. Gilson, ancien ministre PSC, recueillant 13.759 voix de préférence. Il se trouvait treizième sur une liste qui connût 8 élus. A Bruxelles également signalons le cas de M. Demuyter, trente-troisième sur la liste du PLP, recueillant 4.039 voix de préférence. Le record des voix de préférence fut remporté par le sénateur PLP, M. Hougardy qui, à Bruxelles, obtint 51.296 voix (élection de 1965).

sur les candidats qu'elle présente. Si pour le PLP (libéral) il convient de nuancer cette affirmation, elle reste valable pour les autres formations politiques et tout spécialement pour le PSB (socialiste) et pour le parti communiste (43).

Choisis pour ainsi dire par les organes locaux ou nationaux des partis politiques, *avant les élections*, les candidats, une fois élus, se regroupent tout naturellement au sein des assemblées. Il fallut néanmoins attendre, jusqu'en 1962 pour que le règlement de la Chambre des députés reconnaisse, de manière formelle, l'existence de tels « groupes politiques ». Ils doivent selon ce règlement compter au moins trois députés tandis que l'interdiction est faite à tout député de faire partie de plus d'un groupe (44). Le rôle de ces groupes est prépondérant. Leur président ainsi qu'un membre participe à la *Conférence des présidents* qui règle l'ordre des travaux de la Chambre, détermine, dans un débat donné, l'intervention d'« orateurs mandatés », fixe le temps de parole et de discussion et peut décider de l'heure limite à laquelle auront lieu les votes (45). Le règlement du Sénat ignore toujours, pour sa part, l'existence de pareils groupes politiques.

Néanmoins, au Sénat, comme à la Chambre, l'élection du Président de l'Assemblée, du bureau de celle-ci, la désignation des membres des commissions parlementaires et du bureau de ces dernières, est réparti entre les groupes politiques. Le vote qui le sanctionne ne fait qu'officialiser le résultat d'accords politiques conclus entre les trois partis traditionnels (46).

Chaque groupe politique se réunit fréquemment, dispose de salles et d'un embryon de secrétariat. Il possède un règlement d'ordre intérieur et contrôle l'activité parlementaire de ses membres (47). Lors des débats difficiles, des suspensions de séance permettront aux groupes de modifier ou de confirmer des positions prises dans les nombreuses réunions préparatoires.

(43) Cf. FRAEYS W., « Les résultats des élections législatives du 23 mai 1965 ». *Res Publica*, 1966, p. 145 et suiv.

(44) Règlement de la Chambre des représentants, article 9.

(45) *Idem*, articles 22 et 23. Cf. VAN IMPE H., *Op. cit.*, pp. 25 à 54.

(46) Il en est de même pour la cooptation des 23 sénateurs. La Chambre des députés est actuellement présidée par M. Van Acker, ancien premier Ministre, membre du PSB (socialiste) alors que ce parti se trouve dans l'opposition. Cette situation est rare. On la retrouve cependant en 1958 où M. Huysmans, socialiste, présida la Chambre durant les quelques mois d'un gouvernement homogène PSC (social chrétien). Pour la répartition en commission parlementaire, cf. DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *Op. cit.*, p. 211, note 1. Depuis 1965, à la Chambre, à côté des trois partis traditionnels, la Volksunie — parti national flamand, — compte avec 12 députés sur 212, un représentant par commission.

(47) SENELLE R., *Preadvies betreffende Parlement en Regering*, Zwolle, 1962, p. 13 et suiv.

Certains partis politiques — dans une mesure moindre leurs groupes parlementaires — reflètent l'importance grandissante des mouvements syndicaux et des organisations sociales qui s'inspirent de leur idéologie. L'organisation puissante de ces mouvements, leurs réseaux de contacts, leurs centres d'études et le nombre de leurs membres permet l'élection, par le biais du parti politique, d'une série de parlementaires issus — et donc contrôlés — de leurs rangs (48).

Les liens existant entre les groupes parlementaires et partis politiques demeurent cependant étroits. Le parlementaire, par son élection d'abord, par sa carrière ensuite, reste essentiellement un homme de parti (49).

Mais au-delà des partis politiques, se découvrent des affinités qui rassemblent des parlementaires autour d'intérêts précis. A la Chambre des députés existe, par exemple, un groupe de députés anciens prisonniers politiques, tandis que le grand nombre de parlementaires qui sont des élus communaux — bourgmestres, échevins et conseillers communaux — protège davantage une certaine notion d'autonomie communale que les lois elles-mêmes (50).

Récemment les questions linguistiques ont réussi à regrouper, à travers ceux qui s'opposent à un gouvernement ou le soutiennent la grande majorité des parlementaires élus dans une des trois régions du pays (51).

L'influence directe et tangible des partis politiques, spécialement lorsqu'ils composent la majorité, se maintient avec force. Les exemples abondent. Pour en citer un seul, en 1963, des projets de lois sur le maintien de l'ordre, déposés, amendés et discutés à la Chambre, n'y furent cependant votés qu'après que le congrès du PSB (socialiste) les eût, dans leur version quasi définitive, ratifiés (52).

(48) L'impact des syndicats chrétiens devient prépondérante au sein du PSC. Unis, sur des points précis, par un « front commun, la FGTB (Fédération générale du travail de Belgique, socialiste) et la CSC (Centrale des syndicats chrétiens, catholiques), groupant 1.510.978 membres, influencent grandement la vie politique belge.

(49) La cooptation des sénateurs, destinée initialement, en 1921, à des hommes issus d'autres milieux que ceux de la politique, n'a donné que des résultats limités. Le PLP, en 1965, essaya d'attirer néanmoins au Sénat des personnalités sans passé politique.

(50) En 1963-1964, à la Chambre, 164 députés sur 212 exerçaient un mandat communal. La plupart des bourgmestres ou échevins des grandes communes siègent au parlement.

(51) Lors du rejet de la prise en considération d'une proposition de loi visant à interdire, en région flamande, tout enseignement universitaire en français (université catholique de Louvain), le PSB et le PSC se divisèrent en « ailes linguistiques » cf., *Annales parlementaires*, Chambre, s.o., 1965-1966.

(52) Le Congrès du PSB les vota le 6 avril 1963. La Chambre accepta les projets de loi le 9 avril 1963.

V. EVOLUTION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET DE SON ROLE

Le schéma classique d'un parlement faisant des lois et contrôlant l'action gouvernementale chargée de les exécuter, évolue.

La complexité des nombreuses tâches nouvelles prises en charge par l'Etat, le besoin grandissant de normes pour y répondre et l'internationalisation constante d'une série de secteurs risquent de dépasser un parlementarisme né d'un suffrage limité, pour résoudre des problèmes peu articulés. L'Etat, grâce à ses moyens financiers énormes et sa prépondérance croissante dans tous les domaines représente un intérêt capital pour les nombreux groupes d'influence ou de pression à la recherche de protections ou d'avantages (53).

L'Etat lui-même, le plus important employeur du pays (54), se mue en groupe de pression autonome quittant plus d'une fois, dans de nombreux secteurs, son rôle de service ou d'intermédiaire.

Comment le Parlement peut-il encore faire œuvre utile et répondre de manière complète aux besoins innombrables que l'interventionnisme étatique multiplie. Comment peut-il encore légiférer en connaissance de cause et influencer le destin du pays ? Comment surtout peut-il contrôler — et dans quelle mesure — un gouvernement aux missions si disparates ? Le régime parlementaire doit-il être amendé ? Serait-ce dans la modification de sa composition que l'on trouvera une voie nouvelle d'adaptation ? Faut-il recruter autrement ses membres ? Il nous semble que le maintien d'une représentation populaire, issue d'élections régulières, secrètes et libres peut être conservé.

Les deux missions principales du Parlement demeurent l'élaboration de la loi et le contrôle du Gouvernement. Les techniques et les habitudes de l'une et de l'autre en se développant, modifient peu à peu l'image classique du fonctionnement de notre Parlement. Comme toute institution qui évolue, le Parlement utilise d'abord, pour s'adapter, les mécanismes existants.

Faire des lois :

L'initiative des lois, nous l'avons vu, se partage presque à égalité

(53) La littérature relative aux groupes de pression est nombreuse. En droit belge, il convient de signaler tout particulièrement l'étude de notre maître: W.J. GANSHOF van der MEERSCH, « Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques », Bruxelles, 1957.

(54) Il y avait, en 1965, près de 340.000 fonctionnaires en Belgique dont 126.292 dans les parastataux, 111.803 à l'armée et la gendarmerie. Les provinces et les communes comptaient, en plus de ces chiffres, 124.600 employés.

entre le Gouvernement et les membres des deux Assemblées. Parmi eux la majorité ne dispose pas d'une administration susceptible de préparer les textes. Certains trouvent néanmoins une aide importante dans les organismes mis à leur disposition. Les centres d'études des partis politiques, les syndicats ouvriers et patronaux, de nombreuses associations professionnelles et groupes de pression peuvent préparer le travail d'un parlementaire. L'efficacité d'un tel investissement de la part de ces organisations reste limité aussi longtemps qu'elles n'agissent pas directement sur le Gouvernement ou sur des parlementaires de la majorité.

Quand la majorité elle-même et les partis qui la soutiennent réussissent à s'accorder sur des initiatives nouvelles, celles-ci pourront aboutir aisément. Il en est de même des textes préparés par un accord entre les trois partis nationaux.

De nombreuses commissions extra-parlementaires — souvent composées, en majorité, de membres des deux Chambres — ont ainsi préparé, en dehors du Parlement, des lois importantes.

La « guerre scolaire » opposant le réseau d'enseignement dit officiel (d'Etat) à celui de l'enseignement dit libre (essentiellement organisé par les catholiques) se termina par un « pacte scolaire » négocié entre les mandataires des trois partis nationaux. Ce « pacte » comportait 32 articles dont le dernier énonçait : « Les partis nationaux se considèrent comme liés par les résolutions du pacte scolaire ». Celui-ci, conclu pour douze ans, fut signé par quatre représentants de chaque parti politique, le 6 novembre 1958. Une loi du 29 mai 1959 en appliqua le contenu (55).

La « Table ronde » tenue entre représentants des trois partis traditionnels et des dirigeants du Congo en 1960 fit, par un vote quasi unanime des deux Chambres adopter la première loi fondamentale du Congo, et lui octroya son indépendance (56). Les participants belges — ministres et parlementaires — avaient engagé les uns le Gouvernement, les autres les groupes parlementaires.

La révision constitutionnelle en cours fut déterminée dans ses principes et parfois dans la rédaction même des dispositions nouvelles, par une Table ronde constitutionnelle tenue, en dehors du Parlement,

(55) Cf. POURBAIX H., *Le Pacte scolaire*. Edit. Dutilleul, Bruxelles, 1967, pp. 31 à 40. Le texte même de l'accord politique figura au document parlementaire comportant le projet de loi qui en traduisait le contenu (Chambre des représentants, s.o. 1958-1959, doc. nr 199, no 1). Déposé le 16 avril 1959, ce très important projet, vu l'accord des partis, devint loi dès le 29 mai 1959. Le ministre de l'Instruction publique agissait comme simple membre de la délégation du PSC.

(56) W.J. GANSHOF van der MEERSCH, *Fin de la souveraineté belge au Congo*, 1963, La Haye, pp. 161 à 164.

entre représentants des partis nationaux. Comme pour le pacte scolaire, les résolutions de cette Table ronde — finalement signées par deux partis seulement — furent publiées sous forme de document parlementaire avec les projets de déclaration de révision constitutionnelle déposés par le Gouvernement (57).

Les accords conclus en matière linguistique entre les partis au pouvoir en 1963, se traduisirent par une nouvelle législation importante. Le ministre de l'Éducation nationale déclarait, à ce propos : « Le Gouvernement prend acte de l'accord conclu par les partis de la majorité. Le Gouvernement vous demande donc tout naturellement de le ratifier » (58).

Les lois sur le maintien de l'ordre et celles qui virent modifier la législation sur l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité furent préparées entièrement en dehors du Parlement. Elles furent soumises d'abord à l'approbation des partis politiques ou des partenaires sociaux, c'est-à-dire syndicats d'ouvriers et caisses de mutuelles (59).

Les lois nées d'accords politiques ou à l'intervention directe d'organismes extra-parlementaires, si elles comptent parmi les plus importantes, ne forment néanmoins pas la majorité des lois votées.

Dans la confection des autres lois, le Parlement utilise des instruments nouveaux mis à sa disposition. Ainsi le Conseil d'État — créé par la loi du 23 décembre 1946 — émet un avis sur la majeure partie des projets de loi (60).

Les parlementaires se servent de ces avis de la section de législation du Conseil d'État pour demander au Gouvernement d'améliorer, voire de modifier ses projets de lois. Rares cependant sont les cas où le président d'une des Assemblées envoie une proposition de loi d'origine parlementaire, pour avis au Conseil d'État. Sans se préoccuper de l'opportunité du contenu traité par les textes soumis à son avis, le Conseil d'État se prononce néanmoins sur la constitutionnalité de ceux-ci ainsi que sur leur capacité de régler la situation qu'ils visent (61). L'influence des avis du Conseil d'État — lorsqu'ils accom-

(57) Cf. DE CROO H.Fr., « Vers une nouvelle révision constitutionnelle en Belgique? » *Journal des Tribunaux*, 1966, p. 181.

(58) Cet accord se négocia au Château de Val-Duchesse, près de Bruxelles. Il fut approuvé d'abord par les instances dirigeantes des partis de la majorité, puis par leurs groupes parlementaires, enfin par la Chambre. Pour la déclaration du ministre Larock, cf., *Compte rendu analytique*, Sénat, s.o. 1962-1963, 25 juillet 1963, p. 637.

(59) DE CROO H.Fr., *Parlement et gouvernement*. *Op. cit.*, pp. 119 et 120.

(60) Nous avons cité quelques exemples : DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *op. cit.*, pp. 176 à 180.

(61) WIGNY P., *Droit constitutionnel*, tome I, Bruxelles, 1952, no 101.

pagnent un projet gouvernemental — est considérable. Le Gouvernement en tient compte dans la majeure partie des cas. S'il les néglige, l'opposition y trouvera argument pour combattre ou amender le projet présenté (62).

Les commissions parlementaires, permanentes et spécialisées, sont devenues le point d'appui de l'activité législative du Parlement.

Composées proportionnellement, reflétant assez exactement la composition de la Chambre elle-même, elles tiennent leurs réunions en dehors de toute publicité. Leur rôle est essentiel dans la préparation du vote des projets et propositions de loi.

Le nombre limité de leurs membres (23 à la Chambre des députés, 21 au Sénat) et la mission importante dont elles sont investies rangent les commissions parlementaires parmi les éléments déterminants de la survie du régime parlementaire. Tout projet de loi, avant toute discussion, et toute proposition de loi, après avoir été prise en considération, est envoyé à la commission compétente.

Celle-ci, souvent en présence du ministre ou de fonctionnaires de son département, analyse les textes et les discute de manière approfondie. Elle rédige enfin un nouveau texte qu'elle vote et accompagne d'un rapport. L'Assemblée plénière se servira du texte de la commission comme base de discussion. La spécialisation de ses membres, le caractère confidentiel de ses délibérations et la possibilité d'inviter des spécialistes extra-parlementaires pour avis, permettent à la commission parlementaire de jouer un rôle capital dans la confection des lois. Sa composition proportionnelle calquée sur celle de l'Assemblée plénière confie aux textes qu'elle approuve toutes les chances de ne plus être modifié, de manière approfondie. Notre procédure parlementaire évolua ainsi d'un système de commissions — appelées alors sections — non spécialisées et dont les membres étaient tirés au sort, vers un ensemble bien structuré de commissions parlementaires permanentes, se greffant, en quelque sorte, sur un département ministériel (63).

(62) La section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le président de l'une des deux Chambres législatives. Cet avis est obligatoire, sauf le cas d'urgence et celui des lois budgétaires, pour tous les avant-projets de loi ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires. D'après le nouveau règlement de la Chambre des représentants, un cinquième des députés doit appuyer une demande faite par un député visant à la consultation du Conseil d'Etat. Cf. DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement », *op. cit.*, pp. 134 à 136. DEMBOUR J., « Consultation de la section de législation du Conseil d'Etat par le président de l'une des deux Chambres législatives ». *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1957, pp. 149 à 161.

(63) BARTHELEMY J., « Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions ». Paris, 1934.

À plusieurs reprises, souvent pour des projets délicats ou importants, une, voire plusieurs, commissions de la Chambre des représentants, se réunissent avec des commissions correspondantes du Sénat (64). Une amélioration sensible du travail préparatoire à la discussion publique en résulte. La plupart des commissions, en règle générale, se réunissent souvent. En moyenne, et pour l'ensemble des commissions, on trouve de 250 à 350 réunions par session ordinaire.

La technique des déclarations ministérielles.

Lorsque le Gouvernement traduit en projets de lois les clauses du pacte le liant au Parlement ou qu'il se propose de prendre des dispositions législatives suite à un accord intervenu entre les partis politiques qui le soutiennent, il arrive plus d'une fois que sa majorité soit moins homogène que ne laisse espérer le nombre des parlementaires qui devraient la composer. Le Gouvernement ou le ministre responsable d'un projet de loi donné, essaie dès lors d'éviter des amendements pouvant en gêner l'harmonie initiale, ou diviser la majorité. Pour y parvenir, le Gouvernement recourt, de plus en plus fréquemment à la technique des « déclarations » interprétatives. C'est-à-dire que le ministre, défendant le projet, promet d'interpréter certaines dispositions de la loi future dans tel ou tel sens. Ces affirmations ont souvent lieu lors des débats en commissions. Certains parlementaires, afin d'authentifier en quelque sorte les dires du ministre lui demandent parfois de reprendre ses promesses en séance publique : les annales parlementaires en feront foi. Quelle est la valeur de tels amendements verbaux pour la compréhension des textes votés surtout lorsqu'ils les interprètent au point de les contredire ? Un vote positif ou négatif peut cependant dépendre de ces explications ministérielles (65).

Plus d'une fois, afin d'éviter qu'un projet de loi déjà voté ne doive retourner à la Chambre où il fut déjà approuvé, le Gouvernement obtint le retrait d'amendements susceptibles d'être votés, en expliquant la manière que suivra l'exécutif pour exécuter la future loi. Il est évident que l'instauration fréquente de telles déclarations ministérielles influencerait assez profondément la valeur qu'il convient d'accorder aux travaux préparatoires dans l'interprétation de certains textes.

SOMERHAUSEN M. et SCHEPEL A.F., « Preadviezen betreffende de parlementaire commissies », Zwolle, 1959.

DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *Op. cit.*, pp. 208 à 233.

(64) DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement », *Op. cit.*, pp. 147 à 151.

(65) DE CROO H.Fr., *op. cit.*, pp. 102 à 113.

Contrôler le gouvernement :

Si, à nos yeux, le Parlement et spécialement grâce au travail en commission, n'est pas encore devenu une simple « Chambre d'entérinement » (66) son rôle de contrôle s'est mieux adapté aux réalités nouvelles de la gestion complexe d'un Etat moderne, qu'il n'a pu améliorer ses techniques de législateur.

A côté des méthodes traditionnelles de contrôle telles que le vote des budgets, l'interpellation et le vote de confiance, le Parlement a développé et amélioré des procédés destinés à rendre son action plus efficace.

La Cour des comptes, transmet, chaque année un cahier d'observations au Parlement sur la manière dont les budgets votés ont été exécutés. Ces observations, faites par la Cour, à l'abri de toute influence gouvernementale, arrivaient en général trop tard pour que le Parlement puisse utilement s'en servir. Ces cahiers sont, en effet communiqués au Parlement plusieurs semaines, voire des mois, après le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent.

Depuis la session parlementaire 1963-1964, la Cour des comptes communique, immédiatement, aux présidents des deux Chambres les observations les plus importantes qu'elle estime devoir faire. Ces mises en garde que la Cour des comptes adresse ainsi au Parlement permettent à celui-ci d'intervenir avec efficacité. Une question parlementaire lue en séance publique, ou une interpellation forcent le Gouvernement à s'expliquer. La commission des finances des deux Chambres prend connaissance de ces « messages » de la Cour des comptes. A la Chambre des députés, depuis 1966, une sous-commission des finances se penche tout spécialement sur ces observations. Utilisant l'article 21 du règlement de la Chambre des représentants qui permet de faire appel à des spécialistes pour éclairer ses débats, cette sous-commission invite des conseillers ou des fonctionnaires de la Cour des comptes à expliquer la portée de ces observations. Le ministre visé assiste également à la réunion. La sous-commission parvient ainsi, dans un bref délai, à attirer l'attention du Gouvernement et s'il le fallait celle du Parlement sur des irrégularités budgétaires.

(66) Cf. J. GANSHOF van der MEERSCH, « Pouvoirs de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions », *Op cit.* Cité par l'ancien président du Sénat, M. Gillon, *Annales parlementaires*, Sénat, s.o. 1962-1963, 13 novembre 1962, p. 5.

MAST A., « Aux frontières du droit constitutionnel et de la science politique », *Res Publica*, 1959, pp. 17 à 27.

WIGNY P., « La crise du civisme et du régime parlementaire », *Revue générale belge*, juin, 1963, no 6, pp. 1 à 16.

Contrôles permanents et commissions parlementaires.

Des organes permanents, chargés de contrôler l'exécution de certaines lois, furent établis en même temps que ces lois elles-mêmes. Ainsi la commission permanente de contrôle linguistique veille, au nom du Parlement, à la stricte application des dispositions légales en matière d'emploi des langues. Comme la Chambre des représentants en désigna les membres, on pourrait la qualifier de « commission parlementaire administrative ». Annuellement elle fournit aux parlementaires un volumineux rapport, permettant ainsi, dans un domaine détaillé et complexe, d'examiner si oui ou non le Gouvernement a appliqué scrupuleusement une législation donnée.

Certaines commissions parlementaires elles aussi remplissent un rôle de contrôle de l'activité gouvernementale.

La commission des Affaires étrangères, associée plus d'une fois à la préparation de certains traités internationaux, nous en fournit un premier exemple. Le ministre des Affaires étrangères peut, par le biais d'informations confidentielles réservées exclusivement à cette commission, permettre au Parlement, dans une certaine mesure, de suivre des négociations en cours. Parfois l'attitude belge se modifiera compte tenu des observations formulées par les membres de cette commission. Ce contact par l'entremise de la commission est, à nos yeux, indispensable, puisque le pouvoir d'amender un traité international n'existe pas. Nos Chambres doivent, une fois que le Gouvernement l'a signé, le ratifier ou le rejeter.

Dans un domaine relativement nouveau mais d'une importance sans cesse grandissante, celui des communautés européennes, notre Chambre des représentants à innové de manière originale. La création d'une commission parlementaire des *Affaires européennes* permet au Parlement, et plus spécialement à la Chambre des représentants, de suivre de près l'activité des membres belges auprès des Parlements européens.

Les parlementaires envoyés à Strasbourg ne peuvent être membres de la commission des Affaires européennes à laquelle ils sont cependant tenus de faire rapport. Un lien nouveau entre le Parlement européen et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe d'une part, le Parlement belge d'autre part s'est ainsi institutionnalisé. Par ses discussions, ses informations et ses rapports, la commission belge des Affaires européennes parvient à influencer les attitudes que prendra le Gouvernement belge au conseil de ministres de la CEE ou au Conseil de l'Europe (67).

(67) DE CROO H.Fr., « Une initiative belge: la commission des affaires européennes

Les commissions parlementaires peuvent aller plus loin et réaliser de véritables mesures de contrôle lorsque leur avis est demandé avant l'exécution d'une loi. Les cas sont rares jusqu'à présent. Ils montrent cependant quel bénéfice on pourrait tirer de cette utilisation nouvelle des commissions parlementaires. Celles-ci devaient alors recevoir un statut particulier ainsi que *en délégation* des véritables pouvoirs, des Assemblées plénières.

Deux lois, au moins, de manière explicite, prévoient l'intervention d'une commission parlementaire, fût-ce pour avis, avant que le Gouvernement ne prenne des arrêtés d'exécution (68).

En outre le ministre, plus d'une fois, promet de consulter la commission compétente avant de prendre les mesures d'exécution d'une loi (69).

En développant un tel système, le Parlement — ou sa délégation en commission — associé à certaines mesures d'exécution des lois qu'il a votées, en surveillerait mieux l'application.

VI. PERSPECTIVES

La valeur de fonctionnement et de représentativité du Parlement risque de se modifier. Ses pouvoirs et la manière dont il les exerce vont évoluer rapidement. Les structures nouvelles que l'on veut inscrire dans l'actuelle révision constitutionnelle, souligneront l'existence et le fonctionnement d'un Parlement moins « national » que celui que nous connaissons. Des mécanismes de vote pondérés visant à obtenir, par des majorités spéciales d'ordre linguistique, *une protection des intérêts spécifiques des Communautés* bruxelloise, flamande et wallonne, alterneront les pouvoirs actuels du Parlement. Des approches fédéralistes, à l'intérieur de la Belgique, en diminueront davantage encore l'action et les pouvoirs.

A l'extérieur du pays, la consolidation d'une communauté internationale à pouvoirs propres, appuyés sur des organes supranationaux conditionne déjà, dans une importante mesure le champs d'action et de compétence du législateur belge. Elle ira en augmentant (70).

auprès de la Chambre des représentants », *Revue du Marché commun*, no 64, 1963, 1963, pp. 476 à 479.

SALMON J. et SMETS P.F., « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des Chambres législatives en matière de relations internationales. *Revue belge de droit international*, no 1 et 2, 1965.

(68) DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement », *Op. cit.*, p. 151.

(69) *Annales Parlementaires*, Sénat, s.o., 1963-1964, 12 février 1964, p. 720.

(70) Cf., Une étude incomplète mais intéressante de l'Institut royal des relations internationales: « Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales », La Haye, 1964.

Pour suivre cette évolution, il faut modifier beaucoup. Sur le plan de la procédure parlementaire hélas on ne trouve trop souvent que des aménagements et non des réformes importantes. Le respect des précédents, joint à la relative stabilité de la carrière parlementaire ne favorisent pas les modifications fondamentales (71).

La rationalisation des techniques existantes et la recherche d'une efficacité à la mesure de l'action gouvernementale entraînent néanmoins l'adaptation des procédés classiques de contrôle et d'élaboration de la loi.

On assiste, assez paradoxalement à un certain retour à l'omnipotence du législatif.

Le Gouvernement, nous l'avons vu en début de législature, conclut un contrat de collaboration avec le Parlement.

Les deux derniers gouvernements ont même joint à la déclaration gouvernementale, l'exposé détaillé de leurs objectifs. Le Parlement pour le voter — l'engagement est solennel — abandonne le système électrique de vote et doit, selon son règlement — article 38 — s'exprimer par un vote nominal.

Le pacte gouvernemental, la crainte d'une dissolution, le soin mis à éviter toute dissension au sein de la majorité ou des partis qui la composent, favorisent une exécution loyale de part et d'autre des clauses du contrat de collaboration Parlement-Gouvernement.

L'interaction des problèmes, l'osmose des départements ministériels et le recours fréquent, fût-ce en termes voilés, à la question de confiance, font de la plupart des options ministérielles, une question de gouvernement, et de gouvernement tout entier.

Le rôle du Premier Ministre grandit, il coordonne toute l'activité de l'équipe ministérielle, devenue elle-même un important organe de délibération. Le nombre des ministres, l'interaction des matières, l'obligation de faire précéder d'une délibération en conseil des ministres, un nombre grandissant de mesures d'exécution importantes crée enfin une solidarité fonctionnelle au sein du Gouvernement.

Celui-ci a, de plus en plus, la tâche de convaincre, souvent en dehors du Parlement, les membres de sa majorité à suivre les décisions prises solidairement, au conseil des ministres.

Par l'emploi fréquent des moyens de communications de masse, tels que la télévision et la radio, le Gouvernement tente de persuader l'électeur avant de demander l'avis et l'accord de l'élu. Le Parlement

(71) C'est de manière exceptionnelle qu'aux élections de 1965, il y eut 72 membres nouveaux sur 212 députés! Le gouvernement, comme l'opposition officielle, resta aux mains des trois partis traditionnels.

essaye de répondre au Gouvernement en modernisant et en améliorant, ses techniques de contrôle.

L'instauration à la Chambre des représentants d'une sorte de « question time » y apporte, hebdomadairement, l'actualité.

La spécialisation des commissions parlementaires permet le dialogue Parlement-Gouvernement. La rationalisation du bicaméralisme progresse. La procédure de vote des budgets est accélérée. Ils ne sont examinés, de manière approfondie, que dans la Chambre où ils furent déposés en premier lieu.

La Chambre des représentants innove en créant des « sections », sortes de commissions parlementaires publiques où se discutent lors d'un débat plus limité, les budgets déjà votés au Sénat (72).

La collaboration, sous forme de réunion commune des commissions parlementaires, s'accroît entre les deux Chambres.

Beaucoup reste à améliorer cependant.

Un système nouveau de sanction devrait notamment augmenter l'efficacité du contrôle parlementaire.

La majorité hésite trop entre la simple mauvaise humeur et la crise gouvernementale. Le Gouvernement mène facilement le Parlement sous la menace d'une démission ou d'une dissolution. Entre la motion de défiance déposée à la suite d'une interpellation et l'ordre du jour pur et simple permettant à la majorité de ne pas importuner le Gouvernement, il convient de trouver une nouvelle manifestation du contrôle des Chambres.

Un blâme voté au Gouvernement, ou la démission exigée d'un ministre seul, pourrait, sans faire tomber le Gouvernement, attirer son attention, de manière frappante, sur une modification de sa politique.

La création d'une sorte de section de législation au sein de la Cour des comptes pourrait très utilement documenter le Parlement sur les charges futures des lois qu'il est appelé à voter, et sur le sérieux des moyens qu'on lui propose pour les financer (73).

L'équipement, en documentation et en personnel, des commissions parlementaires permettrait aux parlementaires d'être en mesure de collaborer avec toute l'efficacité requise à l'élaboration technique des

(72) Instauré par le nouveau règlement de 1962, le système semble porter ses fruits. Cf., BRUYNEEL A., « Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives », *Res Publica*, 1965, pp. 38 à 47.

(73) Le député Fimmers proposant l'institutionnalisation de la commission des finances: cf. *Annales parlementaires*, Chambre, s.o. 1964-1965, 11 février 1965, p. 21.

lois pendant que continuerait à se développer une certaine spécialisation du travail entre les deux Chambres (74).

Sans écarter nullement des réformes plus fondamentales, le Parlement, en utilisant pleinement les instruments déjà mis à sa disposition, peut continuer à remplir son double rôle d'élaborer la loi et d'en contrôler l'exécution (75).

Le parlementaire ne peut cependant oublier que le jeu de la majorité ou de l'opposition, limité à trois partis nationaux et à leurs programmes risque, un jour, de ne plus être celui de la réalité de l'opinion.

(74) Evidemment il conviendrait d'établir, au plus tôt, une cour constitutionnelle forte pour défendre l'électeur des abus de ses mandants. Tandis que, pour la protection concrète contre toute inertie ou toute injustice, un *ombudsman* de type scandinave trouverait sa place en Belgique.

(75) Les parlementaires reçoivent également les documents de la Chambre à laquelle ils n'appartiennent pas. Dans de nombreux débats on renvoie aux travaux de l'autre Chambre tandis que les tableaux accompagnant les budgets ne sont plus réimprimés lorsqu'ils ont déjà été déposés dans l'autre Chambre. Cf., DE CROO H.Fr. et HUE-NENS R., *Op. cit.*, p. 270.

