

Les sections des Chambres législatives

Claude COURTOY,

Chargé de recherches au Centre Interuniversitaire de Droit public.
 Assistant à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles.

★

Introduction.

1. Le travail parlementaire fait l'objet d'acribes critiques. On dénonce la stérilité des débats, le caractère décevant et accablant d'ennui des séances plénières, la lenteur de l'œuvre législative liée notamment à ce processus de navette entre les Chambres, la faiblesse du contrôle exercé sur l'Exécutif, l'apparent désintéret des parlementaires concrétisé par un absentéisme coupable aux yeux du public.

Il est une évidence : les méthodes en usage au Parlement ne sont plus adaptées à la multitude et à la technicité des matières qu'il a à traiter.

Si certains faits, tel l'absentéisme, sont inévitables, encore que bien souvent mal compris, un effort devait être tenté dans l'organisation du travail parlementaire.

La Chambre et le Sénat ont ainsi procédé en 1974 à de profondes modifications de leur règlement respectif (1). L'objectif d'amélioration s'est traduit principalement par une réforme intervenue quasi simultanément dans les deux Chambres : le recours à des sections, organes restreints de discussion, devant accélérer la procédure et profiter de la spécialisation des parlementaires.

Les origines des nouveaux organes de notre Parlement ne laissent aucun doute sur l'objectif poursuivi par les auteurs de la réforme : épargner du temps, et non point, comme d'aucuns l'ont prétendu, camoufler l'absentéisme. Le chapitre I traitera de la réception et de l'évolution du concept de chambre spécialisée en droit public belge.

(1) Le 6 novembre 1975, certaines adaptations ont été apportées à cette réforme au Sénat, comme nous l'exposerons plus loin (*infra* n° 45 et 48).

L'autonomie des assemblées en ce qui concerne leur règlement explique les techniques différentes employées par la Chambre et par le Sénat dans la concrétisation de ce concept en normes réglementaires. Nous décrirons ces techniques et nous les comparerons dans le chapitre II.

Une réforme aussi radicale que celle intervenue en 1974 doit s'apprécier à la lumière de la pratique. Nous nous permettrons, en conclusion, de présenter quelques réflexions sur les premières séances des sections.

I. La réception et l'évolution du concept de chambre spécialisée en droit public belge.

A. LES SECTIONS PERMANENTES CREEES A LA CHAMBRE EN 1962.

2. Les sections, dont s'est doté le Parlement en 1974, ont été élaborées sur base des sections permanentes instaurées à la Chambre des représentants en 1962. Cela est clair et n'est contesté par personne. Les origines des sections actuelles doivent donc être recherchées dans celles de ces sections permanentes qui apparaissent comme une première illustration belge de chambres spécialisées (2).

3. Il convient de rappeler brièvement l'imbroglio sans cesse croissant que connaissait le Parlement dans les années cinquante en matière budgétaire pour comprendre non seulement l'accueil favorable qui devait être réservé peu à peu à l'idée de diviser l'assemblée en plusieurs chambres spécialisées, mais aussi la limitation de la concrétisation de cette idée qui en serait tout naturellement faite, dans un premier temps, aux seuls budgets.

C'est, en effet, en matière budgétaire que la procédure parlementaire atteignait, il y a quelque quinze ans, un degré d'inadaptation particulièrement prononcé.

Les parlementaires discutaient gravement de budgets déjà largement dépensés.

(2) Ces sections permanentes, de même que les sections actuelles, n'ont rien de commun, si ce n'est le nom, avec les sections que la Chambre des représentants connut de 1831 à 1962. Ces anciennes sections, qui fonctionnèrent pendant plus d'un siècle, étaient tirées périodiquement au sort et étaient chargées d'examiner simultanément tous les projets et propositions de loi. Leur histoire et leur évolution sont étroitement liées à celles des commissions permanentes, comme elles l'ont été dans les autres Parlements continentaux où ces sections étaient généralement désignées sous le terme « bureaux ».

Que l'on songe à l'année 1960 où pas moins de 18 budgets représentant plus de 80 % des dépenses furent votés en mai, juin et juillet de l'année d'exercice (3).

Certes, le gouvernement avait sa part de responsabilité dans cet état de fait, car il ne déposait que rarement les budgets en temps opportun. Mais, il n'était pas le seul responsable. Le Parlement aussi, par ses méthodes désuètes et surannées, contribuait à cette situation.

Celle-ci était aussi onéreuse, car les rapports des commissions des deux assemblées étaient, bien souvent, textuellement les mêmes.

Elle ne laissait, par ailleurs, que peu de temps au Parlement pour se consacrer à la confection des lois.

Enfin, elle était fatigante pour les ministres qui, non moins de quatre fois — au sein des commissions compétentes des deux Chambres et devant les deux assemblées — devaient, chaque année, défendre « leur budget » en répondant inlassablement aux mêmes questions par les mêmes arguments.

Il convenait donc de réformer.

4. Le Sénat, le premier, s'engagea dans cette voie. Le 7 décembre 1960, il modifia son règlement en dispensant de renvoi en commission, sauf décision contraire de l'assemblée, les budgets transmis par la Chambre, à l'exception du budget des Voies et Moyens (art. 59, al. 4). Dans le cadre de la refonte totale de son règlement, la Chambre prit semblable mesure quelque quinze mois plus tard, le 8 février 1962 (art. 62). Mais sa réforme en matière budgétaire ne devait pas se limiter à cette simple suppression d'une étape de la procédure. Les budgets transmis par le Sénat allaient, en effet, pouvoir être discutés dorénavant — pour autant que la Chambre en décidât ainsi — non plus en séance plénière, mais en séance publique des sections permanentes (art. 65). La Chambre venait de se doter de nouveaux organes auxquels elle laissait le soin de procéder à la discussion définitive des budgets transmis par le Sénat. Le nouveau rouage ainsi créé, la section permanente, se présentait comme la commission permanente — élargie par l'adjonction des membres suppléants — débattant publiquement du budget du département ministériel auquel la commission correspondait. Sa compétence, qui n'était pas automatique — il fallait une décision de la Chambre —, s'étendait également à l'audition de certaines inter-

(3) BRUYNEEL A., « Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives », *Res Publica*, 1965, p. 38. Voyez aussi le tableau comparatif par mois du nombre de votes des budgets acquis en seconde lecture au sein des deux assemblées, in *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1961-1962, n° 263/1, p. 17.

pellations (art. 75). Dirigée par le président de la commission permanente, elle suivait, toutefois, les règles de la Chambre (art. 67). Un député non membre de la section permanente pouvait, comme en assemblée (4), suivre toutes les réunions et y prendre la parole (art. 65). Les budgets ainsi traités en section permanente étaient transmis à la séance plénière où tout nouveau dépôt d'amendement et toute discussion étaient exclus, le parlementaire ne conservant qu'un temps de parole de cinq minutes pour justifier son vote (art. 68).

La concrétisation de ces deux réformes, auxquelles s'opposèrent scepticisme et critiques, a été décrite, de façon exhaustive, par MM. J.M. Moreels (5), I. Rens (6) et A. Bruyneel (7).

L'accueil réservé, qu'elles connurent à leur début, fut brillamment exposé par MM. A. Bruyneel (8) et H.F. De Croo (9).

Ces auteurs, cependant, ont toujours traité ces deux réformes concurremment et dans une principale optique budgétaire. Cela se comprend aisément : elles tentaient de remédier, ensemble, à la situation que nous avons décrite plus haut (10).

Mais, que de différences entre les deux !

5. La première réforme, le non-renvoi en commission, était inséparable du bicaméralisme belge dont elle tempérait la rigueur. Elle avait été adoptée principalement pour gagner du temps et elle était étrangère à toute idée de spécialisation *entre* les Chambres, clef de voûte de toute remise en question du bicaméralisme en Belgique.

C'était une réforme pragmatique, qui ne pouvait avoir de prolongements au niveau de l'institution parlementaire, elle s'épuisait par elle-même (11).

(4) Rappelons que l'alinéa 5 de l'article 20 qui permet à tous les députés d'assister à n'importe quelle réunion de commission ne fut introduit dans le règlement de la Chambre que le 26 avril 1973.

(5) MOREELS J.M., « Hervorming van de parlementaire instelling? Een nieuw reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers », *Tijdschr. voor Bestuursw. en publiekrecht*, 1962, pp. 138-157.

(6) RENS I., « Le nouveau Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique », *Montecitorio*, 1963, pp. 31-65.

(7) BRUYNEEL A., art. cité, pp. 38-47.

(8) Voir note précédente.

(9) DE CROO H.F., *Parlement et Gouvernement*, Bruxelles, 1965, pp. 170-174.

(10) L'accélération, qui en résulta, fut réelle, encore que certains budgets, tels ceux de l'Education nationale pour les années 1971 et 1972, fussent votés l'année budgétaire écoulée. Les Chambres législatives ne portent, toutefois, ainsi que le souligne M. Ph. QUERTAINMONT (« La sous-évaluation des crédits budgétaires. Etude sur l'évolution du budget de l'Education nationale au cours des années budgétaires 1967-1971 », *inéd.*), aucune responsabilité dans ce retard.

(11) Voyez, toutefois, l'article 49-5 du règlement de la Chambre qui dispose : « Lorsqu'il s'agit de projets de loi transmis ou amendés par le Sénat, le président peut soit décider du renvoi conformément aux dispositions qui précèdent, soit consulter

6. Tout autre, par contre, était la seconde réforme, non pas parce qu'elle avait une incidence directe sur la spécialisation entre les Chambres, mais parce qu'elle introduisait une idée tout aussi fondamentale que celle-là : tenir compte de la spécialisation qui intervient tout naturellement au sein de chaque assemblée entre ses membres. A l'encontre de la première réforme, elle permettait, si elle se montrait efficace, de vastes perspectives par l'élargissement de la procédure à d'autres matières que les budgets.

C'étaient, d'ailleurs, les circonstances qui avaient conduit les auteurs de la réforme à la limiter à la seule fonction financière (12). Rien d'autre ne le justifiait.

7. Elle avait pour origine, dans la mesure et de la façon que nous allons exposer, les commissions italiennes à pouvoir législatif, dont l'existence avait suscité un vif intérêt en droit comparé dans les années cinquante.

L'Assemblée Constituante italienne avait, en 1947, adopté la disposition suivante : « Le règlement peut, de même, établir dans quels cas et sous quelles formes l'examen et l'approbation des projets de loi sont déferés à des commissions, même permanentes, composées de manière à respecter la proportionnalité des groupes parlementaires. Dans ce cas, et jusqu'au moment de son approbation définitive, le projet de loi est remis à la Chambre, si le Gouvernement ou un dixième des membres de la Chambre ou un cinquième des membres de la Commission, requiert qu'il soit discuté et voté par la Chambre même, ou qu'il soit soumis à son approbation finale avec de simples déclarations de vote. Le règlement détermine les formes de publicité des travaux des commissions. La procédure normale d'examen et d'approbation directe par la Chambre est toujours adoptée pour les projets de loi en matière constitutionnelle et électorale ainsi que pour les projets de délégation législative, d'autorisation de ratifier des traités internationaux, d'approbation des budgets et des comptes » (art. 72, al. 3 et 4, Const. ital.).

l'assemblée sur le point de savoir s'il y a lieu à renvoi à une commission. Sur avis des quatre cinquièmes de la Chambre lesdits projets de loi peuvent être soumis aux délibérations de la Chambre sans examen préalable par une commission. Le renvoi peut néanmoins être ordonné à tout autre moment, au cours de la discussion ». La seconde branche de cette alternative ne fut que rarement utilisée.

(12) Nous verrons *infra* n° 48 que, le 6 novembre 1975, le Sénat, sans rien modifier au texte de son règlement ni même adopter une résolution, a pu logiquement, par une décision non formelle, inviter la commission du travail parlementaire à ne plus recourir aux sections pour l'examen des budgets dont il serait saisi en premier lieu. Ceci montre clairement que la seconde réforme permettait des prolongements indépendamment de la motivation qui avait présidé à la création des sections permanentes de la Chambre.

On sait les problèmes, tant juridiques (13) que politologiques (14), qu'a soulevés cet article (15). Nous ne nous y attarderons donc pas.

Il convient, toutefois, de relever une omission : les premiers auteurs à avoir analysé, en langue française (16), cette délégation de pouvoirs aux commissions, ont, à notre connaissance, toujours passé sous silence ou ignoré le fait que l'Assemblée Constituante italienne, pas

(13) Il est à la base de la controverse concernant les lois « en matière constitutionnelle » : en excluant « les matières constitutionnelles » de la compétence des commissions à pouvoir législatif, le Constituant a-t-il créé, au sein de la hiérarchie des normes juridiques italiennes, deux sortes de lois constitutionnelles, les unes matériellement constitutionnelles — « qui appartiennent par leur nature au droit constitutionnel » (BALLADORE PALLIERI G., *Diritto Costituzionale*, 6^e éd., Milan, Giuffrè, 1959, n° 74, p. 221) —, les autres formellement constitutionnelles — celles qui nécessitent la procédure prévue par l'art. 138 C. —, ou y a-t-il identité entre « les matières constitutionnelles » couvertes par l'art. 72 C. et les lois pour l'adoption desquelles la Constitution prévoit une procédure spéciale ? En d'autres termes, existe-t-il des lois constitutionnelles *ratione materiae* en plus des lois constitutionnelles formelles ? Cette question, qui divisa la doctrine (voyez notamment MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 7^e éd., Padoue, CEDAM, 1967, t. II, pp. 642-643 et pp. 973-974 ; BALLADORE PALLIERI G., *op. cit.*, pp. 220-222 ; BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, 2^e éd., Padoue, CEDAM, 1975, p. 275 ; TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milan, Giuffrè, 1974, pp. 301-303 ; PIERANDREI F., « Les Commissions Législatives du Parlement Italien », *rev. fr. sc. pol.*, 1952, pp. 557-580, spéc. pp. 569-570), fut tranchée par la Cour constitutionnelle, dans sa sentence n° 168 de 1963, qui conclut à la seule existence, comme lois constitutionnelles, de celles qui nécessitent, pour leur élaboration, la procédure prévue par l'article 138 C.

(14) Il n'est pas étranger au régime que connaît l'Italie actuellement. Les commissions à pouvoir législatif présentent des avantages (rapidité, dépolitisation des débats, précision de la législation) et des inconvénients (« inflation » législative, publicité très théorique, *lobbyisme*).

(15) Les dispositions réglementaires actuelles prévoient, en matière d'élaboration de la loi :

- *le commissioni in sede referente* ou procédure « classique » de renvoi en commission, semblable à notre système.
- *le commissioni in sede redigente* ou procédure de rédaction des articles par les commissions après adoption des principes de base par le président ou par l'assemblée et vote de la Chambre [ancien art. 85 du règlement de la Chambre repris dans le règlement actuel avec certaines adaptations (art. 96), nouveau règlement du Sénat du 17 février 1971, art. 36 et 42], que l'on veut parfois apparenter au système britannique. Cette procédure « zig-zagante », souvent présentée à l'étranger comme des plus perfectionnées, « ne peut, en réalité, s'expliquer que comme une tentative de sauvetage *in extremis* — par ailleurs assez incertaine dans ses résultats — de projets de loi qui, dans leur rédaction, apparaissent, dès la discussion générale, comme destinés au rejet » (TOSI S., *op. cit.*, p. 301).
- *le commissioni in sede deliberante* ou procédure de délibération et d'adoption des articles par les commissions que seuls la Knesset israélienne et les Dáil et Sénat irlandais ont adoptée pour de très rares cas d'importance minime (LYON J., « L'organisation des débats parlementaires », *Inf. const. et parl.*, 1973, p. 154).

(16) COSENTINO U., « Pouvoirs législatifs des Commissions de la Chambre des Députés », *Inf. const. et parl.*, 1950, pp. 94-95 ; PIERANDREI F., art. cité ; LANGROD G., « Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne fédérale », *rev. intern. dr. comp.*, 1963, pp. 497-529 ; PACTET P., « Les commissions parlementaires », *rev. dr. publ. et sc. pol.*, 1954, pp. 127-172 ; GOGUEL F., « La procédure italienne du vote des lois par les commissions », *rev. fr. sc. pol.*, 1954, pp. 836-842.

plus que la Commission dite « des Soixante-Quinze » chargée d'élaborer le projet de Constitution, n'avait en rien innové. Cette procédure venait, en effet, directement de la *Chambre des faisceaux et des corporations* que Mussolini avait substituée, en 1939, à la Chambre des Députés (17).

8. Ces commissions italiennes, dont nous venons de rappeler brièvement l'origine exacte, ont souvent été évoquées dans les rapports présentés lors des sessions de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements (18). Un de ces rapports allait avoir une répercussion particulière en droit parlementaire belge à raison du thème qu'il traitait et de la méthode qu'il inaugurait.

9. Ce rapport fut présenté en 1953 par M. A.-P. Miégevillle, Secrétaire Général du Conseil de la République de France. Il était intitulé « Recherche et étude des moyens d'accélérer les travaux parlementaires » (19).

Le questionnaire, qui l'avait précédé, contenait un paragraphe inspiré visiblement par les commissions italiennes : « existe-t-il dans votre Droit parlementaire des dispositions réservant aux séances plénières la discussion des textes législatifs les plus importants, les décisions provisoires ou même définitives sur les affaires de moindre importance étant déléguées par lesdites Assemblées, soit à une ou des commissions spéciales nommées pour chaque affaire, soit à des Commissions générales ou à des Sections ? ».

L'auteur ne s'était pas contenté de formuler des questions, il avait aussi demandé, conformément aux souhaits exprimés l'année précédente par MM. Rosetti et Humblet, que chaque secrétaire général émette un avis personnel et présente des suggestions.

L'aspect constructif du questionnaire n'échappa point à M. R. Pauwels, greffier de notre Chambre des représentants.

Il proposa de diviser l'assemblée, en appliquant la représentation proportionnelle des sièges, en plusieurs chambres spécialisées destinées à discuter les budgets ainsi que les projets relevant de la compétence particulière de ces chambres.

(17) La création, en Italie, de la *Chambre des faisceaux et des corporations* était l'aboutissement du mouvement corporatif, lequel — faut-il le rappeler ? — avait, en Belgique aussi, connu de fervents partisans. Voyez notamment à ce sujet : PERIN F., *La démocratie enrayerée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, IBSP, 1960, pp. 143-179.

(18) Sur cette association, voyez HUMBLET F., « Association des Secrétaires Généraux des Parlements. Historique de l'Association », *Inf. const. et parl.*, 1972, pp. 37-40.

(19) MIEGEVILLE A.-P., « Recherche et étude des moyens d'accélérer les travaux parlementaires », *Inf. const. et parl.*, 1953, pp. 216-235.

La *discussion*, dans la formule préconisée par M. R. Pauwels, était déplacée — sauf pour les matières importantes — de l'assemblée plénière à une chambre spécialisée.

Le rapporteur souligna le gain de temps qui ne manquerait pas d'en résulter : plusieurs chambres spécialisées pourraient siéger *simultanément* (20).

10. La proposition, formulée en 1953 par M. R. Pauwels au niveau international, devait être développée en Belgique, par M. M.-A. Pierson dans un article intitulé « La réforme du travail parlementaire » (21) : il convenait de créer au sein de l'assemblée deux ou trois chambres spécialisées qui procéderaient à la discussion définitive des projets de loi et des budgets, l'assemblée plénière restant seule compétente pour prendre les décisions.

C'était une idée à ce point audacieuse qu'elle semblait utopique.

Parallèlement, l'on essayait de trouver une solution à l'encombrant problème des budgets : spécialiser les Chambres, imprimer à l'avance les discours dans les *Annales*, ne plus renvoyer en commission les budgets votés par l'autre chambre, étaient tant de « remèdes » avancés.

La jonction entre l'idée audacieuse et la situation que connaissait le Parlement en matière budgétaire se fit lors de l'élaboration du nouveau règlement de la Chambre des représentants : l'on créa les sections permanentes que nous avons décrites plus haut.

Elles apparaissaient comme une application timide, voire déformée, de l'idée émise par MM. Pauwels et Pierson. Il y avait autant de chambres spécialisées que de commissions permanentes, le recours n'y était pas systématique et l'on n'y discutait que des budgets transmis par le Sénat (22).

Pourtant, un pas énorme avait été franchi par l'acceptation du principe de discussion définitive en dehors de l'assemblée plénière.

B. DES SECTIONS PERMANENTES CREEES EN 1962 A LA CHAMBRE AUX REFORMES DE 1974.

11. La commission de revision du règlement avait elle-même prévu l'élargissement et le développement du rôle des sections permanentes.

(20) *Idem*, p. 220.

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

(22) La sous-commission et la commission du règlement avaient rédigé un texte plus radical que celui qui fut adopté. La sous-commission avait proposé la nouvelle procédure pour la discussion de tous les budgets. La commission, tout en limitant la fonction des sections permanentes à la seule discussion des budgets transmis par le Sénat, en avait prévu l'application automatique, Voyez BRUYNEEL A., art. cité, p. 42.

« L'expérience qui en sera faite, conclut le rapport, amènera peut-être la Chambre à étendre ultérieurement son champ d'application » (23).

Certains ont vu là l'intention de la commission de soumettre tous les budgets à la discussion des sections permanentes. Comme M. M.-A. Pierson faisait partie de la sous-commission, nommée par la commission dont il fut l'un des rapporteurs, une telle interprétation restrictive était assurément erronée.

D'ailleurs, dès 1964, la question fut évoquée en termes non équivoques lors des travaux de la Table ronde (24). Une délégation de pouvoirs aux commissions, à l'image du système italien, fut même envisagée « pour les matières non controversées ».

Le gouvernement proposa, à cette fin, d'introduire dans notre Constitution un article 26 *bis* « relatif à la délégation éventuelle par chacune des Chambres de certains pouvoirs à ses commissions ou sections » (25).

Il était ainsi clairement demandé aux Chambres de se prononcer, dans le cadre de la révision de la Constitution, sur le principe d'une délégation de pouvoirs à des organes plus restreints que l'assemblée elle-même, mais issus de celle-ci.

Et, tout aussi clairement, tant la Chambre que le Sénat rejetèrent cette proposition (26).

A cette occasion, les commissions des deux assemblées ne manquèrent pas de rappeler qu'une simplification de la procédure pouvait intervenir par voie réglementaire. Ainsi, la commission spéciale de la Chambre souligna qu'il appartenait « au règlement d'ordre intérieur des Assemblées législatives d'édicter des procédures accélérées telles que celles adoptées par la Chambre des Représentants et inscrites dans son règlement pour l'examen, en section permanente, de certains budgets » (27).

12. La chambre spécialisée avait acquis droit de cité.

Les modalités de sa mise en place allaient être longuement étudiées au cours des réunions consacrées à diverses questions de droit public que tenaient, chaque vendredi, les centres d'études des trois partis traditionnels (28).

(23) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1961-1962, n° 236/1, p. 6.

(24) Voyez *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/1, Annexe C, p. 27.

(25) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/1, p. 25. Pour les développements : *idem*, p. 9.

(26) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/6, pp. 7 et 8 ; *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1964-1965, n° 278, pp. 9 et 10.

(27) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/6, p. 8.

(28) Ainsi, par exemple, les propositions de loi sur les incompatibilités parlementaires, soumises actuellement à la Chambre (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1975-1976, n° 739 et 740), ont-elles été, elles aussi, préparées au cours de ces réunions.

La questure de la Chambre fit construire une nouvelle salle qui reçut pour dénomination « salle des sections ». Celle-ci fut utilisée, pour la première fois, le 2 juillet 1968 (29).

En attendant la grande réforme, le règlement de la Chambre fut modifié de façon à donner à l'article 75, qui prévoyait le développement de certaines interpellations en section, une réelle portée (30), car cinq ans après son adoption, cet article n'avait jamais reçu la moindre application (31).

Mais, autant le président du Sénat, Paul Struye, avait été un partisan, voire l'artisan (32), de la réforme qui avait conduit les Chambres à ne plus renvoyer en commission les budgets transmis par l'autre assemblée, autant il s'opposa à la création des sections.

Le président de la Chambre, Achille Van Acker, était un adversaire des sections permanentes tout aussi décidé et, alors même que les centres d'études des trois partis traditionnels procédaient, ensemble, à l'élaboration des nouveaux rouages dont seraient dotées les Chambres, il dénonçait, le 14 novembre 1967, dans un retentissant discours de rentrée, « les procédures qui ont pour effet de déposséder (le Parlement) de ses prérogatives » (33).

13. Les recherches des trois centres d'études devaient aboutir au dépôt de deux propositions de modifications du règlement, aux développements identiques, l'une pour la Chambre (34), l'autre pour le Sénat (35). Elles étaient, toutes deux, signées par des parlementaires influents des trois principales forces politiques, certains étant chefs de groupe.

14. La proposition déposée au Sénat fut renvoyée à la commission du règlement qui est, en fait, le Bureau du Sénat élargi par l'adjonction de sept sénateurs (art. 87). Cette commission, dont les travaux sont dirigés par le président du Sénat, parvint successivement à vider la querelle des abstentionnistes (36), à revaloriser l'initiative parlementaire (37) et à régler certains aspects des ordres du jour et des budgets (38). Jamais, elle ne réussit, sous la présidence de Paul Struye,

(29) Auparavant, les sections permanentes siégeaient soit dans l'hémicycle (rarement), soit dans la salle des groupes n° 5 (la plus grande salle de groupes).

(30) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1967-1968, n° 518/1 ; *Ann. parl. Ch.*, 21 décembre 1967, p. 19.

(31) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1967-1968, n° 518/1, p. 2.

(32) Cf BRUYNEEL A., art. cité.

(33) *Ann. parl. Ch.*, 14 novembre 1967, p. 9.

(34) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 379/1.

(35) *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1968-1969, n° 278.

(36) Art. 29 modifié par l'assemblée le 11 juin 1969.

(37) Art. 45 modifié par l'assemblée le 8 juin 1971.

(38) Art. 33 et art. 54bis respectivement modifiés et adoptés par l'assemblée le 20 mars 1973.

à faire rapport sur la proposition de modifications au règlement, œuvre des trois centres d'études.

15. La proposition déposée à la Chambre connut un sort semblable, quoique plus mouvementé.

Elle fut renvoyée à la commission du règlement qui, en théorie, est une commission spéciale, mais, en fait, une commission permanente.

Deux propositions, ayant un objet identique à celle émanant des trois partis traditionnels, furent déposées par M. F. Perin (39). Dans la seconde, qui est la plus élaborée des deux, l'auteur proposait qu'à l'issue des travaux en commission permanente un débat public y ait lieu.

La proposition des trois partis fut aussi amendée par MM. Outers et Perin (40).

Enfin, elle fut redéposée en 1973 avec de mêmes développements, en tenant compte, toutefois, de l'amendement dont elle avait précédemment fait l'objet (41).

Du 13 mai 1969, date de la distribution de cette proposition, au 31 janvier 1974, jour de la dernière dissolution du Parlement, la commission du règlement réussit, sous la présidence d'Achille Van Acker, à régler des problèmes aussi difficiles que les abstentions (42), les interpellations (43), les *hearings* et la publicité des commissions (44).

Mais, pas plus qu'au Sénat, la commission du règlement ne parvint à faire rapport sur cette proposition.

Toutefois, une sous-commission aurait proposé, en 1972, d'utiliser systématiquement les sections permanentes qui existaient depuis 1962, ce qui expliquerait le nombre élevé des séances de section permanente au cours des trois sessions précédant la réforme d'octobre 1974 (45).

16. L'élection de nouveaux présidents au Sénat (46) et à la Chambre (47) allait permettre les changements souhaités.

La commission du règlement du Sénat siégea les 18 décembre 1973, 29 mai 1974, 6 juin 1974 et 4 juillet 1974. Elle institua un groupe

(39) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 378 et *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1969-1970, n° 702. Cette dernière fut redéposée lors de la législature suivante (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 480).

(40) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 379/2.

(41) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 503.

(42) Art. 41 modifié par l'assemblée le 29 mai 1969 (*Ann. parl. Ch.*, 29 mai 1969, p. 18).

(43) Art. 76 modifié et complété par l'assemblée le 29 juin 1972 (*Ann. parl. Ch.*, 29 juin 1972, pp. 1897-1899 et 1938-1940).

(44) Art. 21 et 20-5 modifiés par l'assemblée le 26 avril 1973 (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 409 et 525 ; *Ann. parl. Ch.*, 26 avril 1973, pp. 1562-1565).

(45) Voyez le tableau des séances des sections permanentes tenues de 1962 à 1974, in VAN IMPE H., « De nieuwe Afdelingen van het Belgische Parlement », *Tijdschr. voor Bestuursw. en publiekrecht*, 1975, p. 135.

(46) Le 9 octobre 1973.

(47) Le 30 avril 1974.

de travail spécial (48) composé d'un mandataire par groupe politique et du greffier, M. Humblet (49). Le rapport (50), rédigé par M. Leynen, fut discuté par l'assemblée le 18 juillet 1974 (51).

La commission du règlement de la Chambre consacra trois réunions à cette réforme, les 30 mai 1974, 20 juin 1974 et 4 juillet 1974. Le rapport (52), présenté par MM. Deruelles, De Winter et Swaelen, fut discuté par l'assemblée le 30 octobre 1974 (53).

17. C'était la même idée qui devait être mise en application. Elle se traduisit en des normes réglementaires très voisines, en tenant compte, toutefois, des caractères propres de chaque assemblée. Ainsi, alors que la proposition des trois centres d'études avait prévu cinq sections, en retenant ce nombre vraisemblablement parce qu'aux premiers temps de notre indépendance, il n'y avait que cinq départements ministériels, la Chambre en créa six et le Sénat quatre, nombres correspondant respectivement à ceux de leurs président et vice-présidents.

C. L'OBJECTIF POURSUIVI EN 1974.

18. L'objectif visé en 1953 (54) — faire siéger simultanément plusieurs chambres spécialisées — ne fut, en fait, jamais abandonné, mais son caractère irréalisable le fit passer à l'arrière-plan.

D'autre part, l'on s'était aperçu que même en ne faisant siéger qu'une seule chambre spécialisée, aux séances desquelles un nombre restreint de parlementaires assisteraient, un énorme gain de temps serait encore épargné. Les commissions permanentes, dont on sait l'importance dans l'élaboration législative, en étaient les bénéficiaires désignés : « pendant qu'une ou deux sections permanentes seraient en réunion, toutes les autres commissions permanentes pourraient poursuivre leurs travaux » (55).

Mais, entre le dépôt de la proposition des trois partis traditionnels et l'introduction des sections dans la pratique parlementaire, les conseils culturels et leurs commissions ainsi que les conseils régionaux

(48) Il s'agissait, en fait, d'une sous-commission, organe que l'actuel règlement du Sénat — qui date de 1831 — ignorait jusqu'à l'adoption, le même jour que celui de la création des sections, de l'art. 57bis.

(49) M. M.-A. PIERSON, chef du groupe PSB-BSP, qui avait émis l'idée de chambres spécialisées vingt ans auparavant (*supra* n° 10), en faisait partie, de même que M. H. LEYNEN, chef du groupe PSC-CVP.

(50) *Doc. parl. Sén.*, S.E. 1974, n° 342/1.

(51) *Ann. parl. Sén.*, 18 juillet 1974, pp. 1083-1098.

(52) *Doc. parl. Ch.*, S.E. 1974, n° 236/1.

(53) *Ann. parl. Ch.*, 30 octobre 1974, pp. 225-231.

(54) *Supra* n° 9 et 10.

(55) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 379/1, p. 4 ; *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 508/1, p. 5 ; *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1968-1969, n° 278, p. 5.

allaient accaparer le temps épargné et ôter à cette réforme son plein rendement. Nous verrons, en examinant les premiers résultats des modifications, que si ceux-ci sont positifs (56), les nouvelles institutions semblent toutefois n'avoir laissé que bien peu aux commissions permanentes.

19. A-t-on voulu entériner l'absentéisme ? A cette question, certains répondent par l'affirmative la plus catégorique. Tel est d'ailleurs le sens des développements de la proposition visant la suppression pure et simple des sections déposée par le chef du groupe Volksunie au Sénat (57).

Nous croyons avoir démontré que les sections belges sont l'aboutissement d'une idée émise au niveau international, quelque vingt ans avant leur création, dans le but d'accélérer les travaux parlementaires. Elles peuvent se réclamer d'un long mouvement doctrinal et participent à la solution d'une préoccupation universelle. Il est, dès lors, aussi téméraire qu'injuste de vouloir faire un quelconque procès d'intention à ceux qui ont procédé à l'expérience des chambres spécialisées en Belgique.

II. Les techniques.

A. LE SENAT (58).

20. La technique qui a prévalu au Sénat a été de créer, indépendamment des commissions permanentes, quatre chambres spécialisées à qui une exacte sphère d'activité a été conférée.

Aux termes de l'article 54 *ter*, l'assemblée se divise, au début de chaque législature, en quatre sections de 45 ou 46 membres, chaque sénateur étant membre titulaire d'une section et membre suppléant d'une autre. La présidence de ces sections est assurée par le président et les trois vice-présidents du Sénat. Elles nomment un vice-président et deux secrétaires parmi leurs membres effectifs (art. 54 *quinquies*).

L'article 54 *quater* énumère les quatre sections — section des affaires étrangères, section des affaires économiques, section des affaires sociales, section des affaires intérieures — et précise la compétence de chacune d'elles. Ainsi, par exemple, la compétence de la section des affaires extérieures couvre la matière des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la coopération au développement et de la défense nationale. Aucune disposition n'indique une éventuelle possibilité de modifi-

(56) Encore qu'ils soient très différents à la Chambre et au Sénat.

(57) *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 598.

(58) Cette matière fait l'objet des articles 54 *ter* à 54 *octies*, introduits lors de la modification au règlement du 18 juillet 1974 (*supra* n° 16). Après une année d'expérience, certaines adaptations ont été apportées à cette réforme, le 6 novembre 1975 (*Doc. parl. Sén.*, S.O. 1975-1976, n° 697 ; *Ann.-parl. Sén.*, 6 novembre 1975, pp. 161-165).

cation de ces répartitions, la commission du règlement ayant préféré, quant à cela, s'en remettre à l'expérience (59).

21. Les matières qui peuvent faire l'objet d'un renvoi en section sont énoncées, de façon exhaustive, à l'article 54 *sexies*. A l'exception du budget des Voies et Moyens, de la dotation et de la dette publique, tous les autres budgets peuvent être débattus en section (60). De même, les sections peuvent être chargées de l'audition des interpellations et questions orales. Il va de soi que les déclarations gouvernementales et la prise en considération des propositions de loi — procédure préalable à la discussion — sont exclusivement réservées à l'assemblée. Cette indication de l'article 54 *sexies* peut paraître superflue. Elle reflète, toutefois, l'intention de la commission du règlement de ne voir débattre en section que des questions à incidence politique mineure.

22. La procédure de renvoi en section est simple : la commission du travail parlementaire établit l'ordre des travaux de l'assemblée et des sections, et elle le soumet à l'approbation du Sénat (art. 21 *bis*-3 et 6 et art. 54 *sexies*) (61).

23. Les séances des sections sont publiques ; les sénateurs qui n'en sont pas membres peuvent y être entendus — sans voix délibérative (art. 54 *ter*-3) — et les débats sont publiés dans le *Compte rendu analytique* ainsi que dans les *Annales parlementaires* (art. 54 *quinquies* et 54 *septies*).

Il est à noter que le rôle des sections sénatoriales ne se limite pas à la simple discussion puisque l'on y vote également sur les articles.

24. A l'issue des travaux de la section, son président, ou un membre délégué par lui, fera un rapport oral à l'assemblée pour toute modification adoptée en section par rapport au texte proposé par la commission.

Quant à la séance plénière, elle procédera, en principe sans débat, aux votes sur les articles et sur l'ensemble, le parlementaire ne pouvant que justifier son vote. Seuls les amendements déposés en section ou tendant à rétablir le texte de la commission pourront être soumis à

(59) *Doc. parl. Sén.*, S.E. 1974, n° 342/1, p. 1. A l'issue de la session 1974-1975, le Sénat transféra les matières « Finances » et « Education nationale, politique scientifique et culture » respectivement de la section des affaires intérieures à la section des affaires économiques et de la section des affaires sociales à la section des affaires intérieures.

(60) Depuis le 6 novembre 1975, la commission du travail parlementaire n'a, toutefois, plus renvoyé en section les budgets déposés au Sénat (*infra* n° 48).

(61) La commission du travail parlementaire comprend le président, les vice-présidents du Sénat, les présidents des groupes politiques et un ou deux délégués par groupe politique, selon que celui-ci compte plus de vingt ou plus de quarante membres (art. 21 *bis* adopté en 1974).

l'assemblée, quand bien même ils auraient été repoussés en section. Si un amendement rejeté en section est adopté par l'assemblée, le texte ainsi amendé est renvoyé en section pour une seconde lecture (art. 54 *octies*).

B. LA CHAMBRE.

25. Les sections instaurées en 1974 à la Chambre procèdent d'un *regroupement des commissions permanentes*.

Six sections permanentes ont ainsi été créées : section de la politique extérieure, section des affaires intérieures, section économique, section sociale, section culturelle et section de l'infrastructure. L'article 21 *bis* ne fait qu'énumérer les six sections et laisse à l'assemblée, au début de chaque législature, le soin de procéder, sur proposition de la conférence des présidents (62), à la composition des sections par le regroupement des commissions permanentes (63). Ainsi, la section économique regroupe-t-elle actuellement les membres des commissions des affaires économiques, des finances, des classes moyennes et de l'agriculture. Si une question le justifie, cette composition peut être modifiée, toujours sur proposition de la conférence des présidents (64).

26. Les membres effectifs des commissions composant la section y siègent. Les règles de suppléance des membres des commissions (art. 14) sont applicables aux sections (art. 21 *bis-2*). La présidence en est assurée par le président de la Chambre ou par l'un des cinq vice-présidents qu'il désigne (65). La répartition des matières entre les sections et l'assemblée plénière s'établit, *mutatis mutandis*, comme au Sénat : « l'ordre du jour des sections permanentes de même que les jours et heures de leur séance sont fixés par la Chambre sur proposition de la conférence des présidents conformément à l'article 22 du règlement » (art. 21 *bis-6*). Il convient, toutefois, de relever la disposition particulière de l'article 21 *bis-3*, alinéa 3, qui permet à un cinquième des membres de faire revenir en séance plénière une matière confiée à une section permanente (66).

(62) La conférence des présidents est proche de la commission du travail parlementaire du Sénat : elle comprend le président, les anciens présidents et les vice-présidents de la Chambre, le président et un membre de chaque groupe politique (art. 22-1).

(63) Ce regroupement a été effectué, pour la législature actuelle, le 14 novembre 1974 (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1974-1975, n° 2/5).

(64) Ainsi, les 12 et 13 février 1975, la composition de la section permanente des affaires intérieures fut modifiée par l'adjonction des membres de la commission permanente de la défense nationale aux fins de la discussion du budget de la gendarmerie.

(65) Auparavant, les débats des sections permanentes étaient dirigés par les présidents des commissions permanentes.

(66) *Infra* n° 32.

27. Les sections ont théoriquement une triple compétence : elles procèdent à la discussion générale et à la discussion des articles et amendements des budgets, des projets et des propositions de loi et entendent les interpellations (art. 21 *bis-3*).

Malgré les termes non équivoques de l'article 21 *bis-3*, qui permet la discussion en section permanente des projets et propositions de loi, les articles concernant la procédure en matière d'élaboration de la loi (Titre II du règlement) n'ont pas été modifiés en conséquence. La proposition des trois partis traditionnels avait adapté ces articles pour tenir compte de la création des nouveaux organes. Mais, cette proposition avait aussi prévu des votes en section. La commission du règlement de la Chambre a rejeté ceux-ci. Elle ne pouvait donc pas reprendre le texte de cette proposition et elle ne lui en a substitué aucun autre.

Il en est résulté une telle souplesse que nul ne pouvait prévoir, lors de la modification au règlement, le rôle et la place qu'occuperaient, en pratique, les nouvelles sections permanentes de la Chambre.

C. COMPARAISON ENTRE LA CHAMBRE ET LE SÉNAT.

28. Nous avons vu que les réformes intervenues à la Chambre et au Sénat procèdent d'une même idée. Les propositions de modification aux règlements qui ont précédé les changements intervenus présentaient des développements identiques. Elles avaient été élaborées, ensemble, au sein de réunions des centres d'études des trois partis traditionnels. Dès lors, les dissemblances entre les normes réglementaires de la Chambre et du Sénat retiendront plus notre attention que leurs similitudes.

29. La différence fondamentale entre les textes des règlements réside dans le fait que la Chambre n'a apporté aucun changement aux articles qui concernent l'élaboration de la loi. Tout règlement présente, toutefois, un caractère empirique. Ainsi, le Sénat n'a pas revu tous ses articles pour tenir compte de la création des sections (67). L'« omission » de la Chambre pouvait donc être sans conséquence. Nous verrons qu'il n'en fut pas ainsi.

30. Trois autres points apparaissent d'une importance secondaire par rapport à cette différence fondamentale : la composition des sections, le « droit de refus » ou le « retour de droit » de la minorité de la Chambre et le vote des sections sénatoriales.

31. Les sections de la Chambre sont qualifiées de *permanentes*, car elles constituent un regroupement de plusieurs *commissions permanentes*. La

(67) Le règlement du Sénat date de 1831. Il n'a jamais fait l'objet d'une révision totale. Une telle refonte est, toutefois, à l'étude.

nomination des membres des sections sénatoriales, par contre, intervient indépendamment de celle des membres des commissions (68).

32. L'article 21 *bis*-3 du règlement de la Chambre permet la discussion des projets et propositions de loi, des budgets et des interpellations en séance plénière et non en séance publique des sections permanentes à la simple demande d'un cinquième des députés. Une telle garantie, voulue contre un éventuel abus des groupes majoritaires lors de la répartition des travaux entre sections et assemblée, n'est pas prévue dans le règlement du Sénat. Elle a pour but d'éviter qu'une discussion ou qu'une interpellation importante ne soit inscrite à l'ordre du jour d'une section permanente, qui, lorsqu'elle siège le matin, n'a évidemment pas la même audience, notamment dans la presse, que la séance plénière.

Comment considérer cette disposition ? Comme un « droit de refus » de la minorité ou comme un « retour de droit » à l'assemblée (69) ? Il semble, d'après les travaux préparatoires (70) que seule la première interprétation soit correcte. Le texte ne rejette toutefois pas la seconde ni dans la lettre, ni dans l'esprit (71). Aussi, nous rallions-nous volontiers à une interprétation extensive de cette disposition.

33. A la différence du Sénat, aucun vote n'intervient en section permanente de la Chambre. La justification qui en a été donnée par la commission du règlement de la Chambre est qu'un tel vote n'aurait aucune signification et ne pourrait qu'alourdir la procédure puisque l'on vote déjà en commission et que l'assemblée doit, de toute manière, se prononcer définitivement.

Pourtant, il est, à notre avis, logique que l'on vote dans une assemblée. Du moins, si l'on entend qu'elle traite toutes les matières qu'une chambre législative connaît généralement (72).

Ce vote engendre, toutefois, en pratique, d'énormes difficultés. Le recours au vote mécanique est, notamment, impossible. Est-ce la faille du système ? Nullement. L'appel nominal — auquel il peut, du reste, toujours être procédé à haute voix — traduit le caractère politique d'une question. Or, les projets à incidence politique accusée ne

(68) Les commissions permanentes sont composées au Sénat de 22 membres et les sections de 45 ou 46 membres.

(69) Les commissions italiennes à pouvoir législatif sont dessaisies au profit de l'assemblée plénière à la demande du gouvernement, d'un dixième des membres d'une Chambre ou d'un cinquième des membres d'une commission : c'est le « retour de droit » (*supra* n° 7).

(70) Déclaration de M. BROUHON, *Ann. parl. Ch.*, 30 octobre 1974, p. 226.

(71) L'article 21*bis*-3 est dérogoratoire à l'article 22-6.

(72) *Infra* n° 38.

doivent normalement pas être traités en section ; et, si ce n'est qu'au cours des débats que l'on s'aperçoit qu'ils ont pareille incidence, une procédure doit pouvoir être mise en œuvre pour dessaisir la section. Cette procédure fut établie après l'année d'expérience dont nous allons maintenant dégager, de façon succincte, les premiers enseignements.

III. Brèves considérations sur les premières séances des sections.

34. Après une année de fonctionnement, il serait prématuré de tirer des conclusions définitives sur les nouvelles procédures. Ce n'est donc qu'à titre provisoire que nous nous permettrons de présenter quelques réflexions sur les nouveaux rouages de notre Parlement.

35. La Chambre a tenu, durant la session 1974-1975, 126 séances publiques, dont seulement 26 de sections permanentes. La section économique s'est réunie à douze reprises, tandis que ne se sont tenues que sept séances publiques de la section sociale et cinq de la politique extérieure. Il a été fait trois fois appel à la section de l'infrastructure et deux fois seulement à celle des affaires intérieures. La section culturelle n'a jamais été convoquée.

Plus que les chiffres, un fait est révélateur : depuis le jeudi 13 mars 1975, et jusqu'à la séance plénière du 26 juin 1975, il n'y a plus eu aucune réunion de section permanente. Qu'en tirer comme conclusion provisoire sinon que, *certaines budgets ayant été traités en dehors de l'assemblée*, aucune réelle innovation par rapport aux sections permanentes créées en 1962 n'ait été apportée par cette réforme ?

Seule, la première séance des sections permanentes tenues après la modification de 1974 fut consacrée, le 26 novembre 1974, à d'autres matières que les budgets et les interpellations (73).

Au cours de la session 1974-1975, trois budgets dont la Chambre était saisie en premier lieu — prévoyance sociale, santé publique et gendarmerie — furent discutés en section permanente *après examen en commission*. Telle est, du point de vue fonctionnel, la principale innovation.

Pour le reste, la Chambre n'y renvoya que des budgets transmis par le Sénat et les interpellations jointes à ceux-ci. Quelques séances de section permanente furent également consacrées à l'audition d'interpellations.

(73) Il s'agissait de la discussion de deux projets portant approbation de trois conventions internationales, laquelle discussion revêt un caractère particulier (ROLIN H., « Le rôle du Parlement et des parlementaires dans les relations internationales », in *Aspects du régime parlementaire belge*, Bruxelles, IBSP, 1956, pp. 103-116).

36. La composition des sections est changée ; la présidence en est dorénavant assurée par le président de la Chambre ou par l'un des cinq vice-présidents, sans qu'aucun d'eux n'ait pris la présidence d'une section déterminée.

37. Le président de la Chambre n'a pas évoqué cette réforme dans son discours de rentrée prononcé le 14 octobre 1975 (74).

Aucune chambre spécialisée n'a, à proprement parler, été créée.

Somme toute, la Chambre des représentants s'est servie au maximum de la réforme de 1962 en appliquant de nouvelles dispositions réglementaires.

38. L'impression qui se dégage des séances du Sénat est tout autre : seules 41 assemblées se sont tenues alors que l'on dénombre 73 séances publiques des sections. Il apparaît que le recours aux sections a été systématique et qu'elles ont été convoquées constamment jusqu'au 26 juin 1975. Si la section des affaires extérieures ne s'est réunie que 13 fois, les trois autres sections, affaires économiques, affaires intérieures et affaires sociales, ont tenu respectivement 19, 20 et 21 séances.

Le Sénat a entendu recourir pleinement à ses nouveaux rouages, dont il a fait usage non seulement, comme la Chambre, en matière budgétaire, mais aussi en matière législative.

C'est ce fait qui différencie, de façon radicale, les sections sénatoriales de celles de la Chambre.

C'est ce fait qui justifie aussi le vote des sections du Sénat.

La discussion du budget est une chose ; la discussion de la loi, une autre (75).

Dans l'examen de la loi, la discussion et le vote des articles s'enchaînent harmonieusement (76). Bien que le vote des sections sénatoriales semble fastidieux, l'on ne pourrait, à notre avis, le supprimer sans remettre en cause l'existence même de ces sections.

Certes, l'on évoque l'expérience de la Chambre. Mais, cette assemblée ne discute en section que les budgets. Et ce ne sont pas les quelques articles qui constituent formellement la loi budgétaire qui suscitent l'intérêt et provoquent le débat (77).

La suppression du vote des articles au sein des sections sénatoriales *pourrait*, dans un premier temps, nuire à la qualité de l'examen de la loi, et, dans un second temps, concourir à l'abandon des nouveaux organes.

(74) *Ann. parl. Ch.*, 14 octobre 1975, pp. 9-10.

(75) Le règlement de la Chambre marque d'ailleurs nettement la distinction puisqu'il traite les deux procédures en deux titres différents.

(76) Certes, il y a les articles réservés, mais c'est l'exception.

(77) Ils sont bien souvent adoptés sans aucune observation.

39. Seules les sections instaurées au Sénat apparaissent comme les *chambres spécialisées* dont il avait été question en 1953.

Leurs présidences ont été réparties entre le président et les trois vice-présidents du Sénat. Chaque section a nommé, en outre, un vice-président et deux secrétaires (78).

40. Les sections sénatoriales ont siégé pendant 212 heures, alors que l'assemblée ne s'est réunie que pendant 128 heures 35 minutes (79).

Des 67 interpellations développées au Sénat au cours de la session 1974-1975, les sections en ont entendu 53. Parmi ces dernières, 31 ont donné lieu au dépôt d'ordres du jour. Chaque fois, il fut voté sur ceux-ci en assemblée.

Les questions orales, introduites dans le texte du règlement en même temps que les sections (art. 33 *bis*), ont été principalement posées en section (70 pour 11 à l'assemblée) (80).

41. Certaines difficultés ont été rencontrées lors de l'application des nouvelles dispositions réglementaires. Nous nous proposons de les évoquer brièvement (81).

42. Les articles adoptés le 18 juillet 1974 ne permettent qu'une justification de vote de cinq minutes en séance plénière. Pourtant, les auteurs d'amendements déposés en section ont été autorisés, de façon prétorienne, à en donner « deux mots d'explication » lors du redépôt en assemblée. Il était, en effet, apparu comme un non-sens qu'un auteur d'un amendement ne pût en présenter les grandes lignes en assemblée. Toutefois, cette explication de l'amendement a parfois pu engendrer une forme de débat (82).

43. L'assemblée ne pouvait, d'autre part, avant les modifications intervenues le 6 novembre 1975, que rejeter ou accepter le texte adopté

(78) Voyez les nominations, in *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 4/2. Une modification a été apportée à ces présidences en cours de session (*Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 4/2B du 3 mars 1975).

(79) A la Chambre, ces durées sont respectivement de 83 h 10' et de 354 h 55'.

(80) Le système des sections s'accommode mal de celui du *question time* : on ne peut prévoir qu'un jour fixe sera consacré aux questions.

(81) Nous ne parlerons pas des problèmes purement matériels qu'une telle innovation devait nécessairement engendrer.

(82) Le vote de la nouvelle loi sur le statut des objecteurs de conscience en est une illustration. Le projet de loi (*Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 479/1) a été renvoyé, pour sa discussion générale et par articles, à la section des affaires intérieures qui s'est tenue le 23 avril 1975 (*Ann. parl. Sén.*, 23 avril 1975, pp. 1819-1839). Au cours de cette séance, divers amendements ont été déposés et certains ont été adoptés. Lorsque ce projet a été soumis, le 24 avril 1975, au vote définitif du Sénat, les amendements repoussés en section ont été, comme le permet l'article 54 *octies*-3, redépôtés en assemblée, et, dans une certaine mesure, rediscutés (*Ann. parl. Sén.*, 24 avril 1975, p. 1837 et *seq.*).

en section, sous réserve, bien entendu, des amendements présentés en section et ceux tendant à rétablir le texte proposé par la commission.

Or, la nécessité d'un renvoi en commission fut parfois ressentie tant au niveau de la section qu'à celui de la séance plénière.

A deux reprises, le Sénat renvoya, au cours de la session 1974-1975, un texte en commission après sa discussion en section.

La première fois, ce renvoi intervint à l'occasion du vote — qui aurait dû être final — de la loi sur la protection des animaux. Après la discussion et le vote des articles de celle-ci, en section des affaires intérieures, le 11 mars 1975 (83), d'énergiques protestations émanèrent des autorités du culte israélite pour préserver certains abattages rituels (84). L'assemblée en tint compte, et, à l'unanimité, elle renvoya le projet de loi à la commission de la justice, le 13 mars 1975 (85).

Le second renvoi eut lieu le 26 juin 1975. La veille, la section des affaires économiques avait épuisé la discussion et avait voté les articles d'une proposition de loi modifiant la loi Breyne du 9 juillet 1971 (86). Trois amendements y avaient été présentés et l'un d'eux avait été adopté. En assemblée, M. M.-A. Pierson, chef du groupe socialiste, demanda le renvoi de cette proposition aux commissions réunies de la justice et des travaux publics, et, par une majorité de rechange, il en fut ainsi (87).

44. Le renvoi en commission est étroitement lié à un autre problème : ce n'est parfois qu'au cours des débats que le caractère politique ou certaines difficultés techniques d'un projet se révèlent. La discussion devient alors passionnée et de nombreux amendements sont soumis à la section. Ces derniers ne manquent pas d'être redéposés avec « leur explication » en assemblée, ce qui entraîne un nouveau débat sur la même question. Dans ce cas, la section ne sert à rien, et, au lieu de faire gagner du temps, elle en fait perdre.

Aussi, convenait-il de pouvoir clôturer la discussion en section lorsqu'il apparaissait que suite au dépôt de nombreux amendements, un nouveau débat ne manquerait pas d'intervenir en assemblée sur la même matière.

45. A l'issue de la session 1974-1975, la commission du règlement du Sénat a résolu simultanément le problème du renvoi en commission

(83) *Ann. parl. Sén.*, 11 mars 1975, pp. 1576-1587.

(84) Ces protestations avaient déjà été formulées antérieurement.

(85) *Ann. parl. Sén.*, 13 mars 1975, p. 1613.

(86) *Ann. parl. Sén.*, 25 juin 1975, pp. 2621-2626.

(87) *Ann. parl. Sén.*, 26 juin 1975, pp. 2714-2716.

et celui posé par le « double débat » qui naît de l'aspect politique ou technique d'un projet.

Le rapport (88), établi après qu'un questionnaire eut été soumis à chaque sénateur, fut discuté par l'assemblée le 6 novembre 1975 (89).

La disposition suivante fut ajoutée au règlement : « Lorsque le déroulement d'un débat le justifie, une section peut, sur proposition de son président, décider, par assis et levé, de surseoir à la discussion d'un projet ou d'une proposition en cours et d'inviter l'assemblée à l'en dessaisir » (art. 54 *sexies*, al. 3).

Ainsi, la section ne peut mettre fin, elle-même, à la mission confiée par le Sénat, mais il lui est loisible d'inviter, sur proposition de son président, l'assemblée à la dessaisir de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi.

46. Ne pourrait-on prévoir, comme cela existe en Italie pour les commissions à pouvoir législatif, un « retour de droit » à l'assemblée à la demande d'un nombre déterminé de sénateurs ? Nous avons vu que l'article 21 *bis*-3 du règlement de la Chambre pouvait s'interpréter ainsi (90). Une telle technique ne devrait-elle pas prévaloir sur celle adoptée par le Sénat ?

La disposition actuelle doit, à notre avis, être maintenue.

Elle n'empêche pas l'adoption d'un autre article, à l'économie différente, qui consisterait à accorder à la minorité le droit de s'opposer à la décision de la commission du travail parlementaire. Cet article disposerait que jusqu'à la clôture des débats en section, un nombre déterminé de sénateurs peut demander que la matière soit exclusivement traitée par l'assemblée. Une telle garantie, accordée à la minorité, compléterait, de façon harmonieuse, la disposition introduite le 6 novembre 1975. Toutefois, tant qu'un parti de l'opposition linguistique, la Volksunie, n'aura pas revu son attitude négative face aux sections (91), il est douteux qu'une telle disposition puisse être adoptée sans ruiner les principes mêmes des nouveaux organes.

47. Les nouvelles sections ne sont, toutefois, pas à l'abri de toute critique. Ainsi, les projets ne présentant pas de grandes difficultés techniques sont soumis aux chambres composées de spécialistes, tandis que, pour éviter un « double débat », l'assemblée plénière se voit désormais confier les matières d'une grande technicité, celles-là mêmes qu'il serait logique qu'elles soient discutées par les seuls spécialistes.

(88) *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1975-1976, n° 697.

(89) *Ann. parl. Sén.*, 6 novembre 1975, pp. 161-165.

(90) *Supra* n° 32.

(91) *Supra* n° 19.

48. Il convient de relever aussi que le rapport, dont a discuté l'assemblée le 6 novembre 1975, contenait un projet de résolution par laquelle le Sénat invitait la commission du travail parlementaire à ne plus renvoyer en section les budgets dont il serait saisi en premier lieu. Suite à l'intervention de M. Hanin, cette résolution ne fut pas mise au vote. Toutefois, depuis cette date, la commission du travail parlementaire n'a plus fait discuter par les sections les budgets déposés au Sénat (92).

49. Les commissions permanentes ont-elles bénéficié des réformes intervenues à la Chambre et au Sénat ?

La Chambre a tenu, pendant la session 1974-1975, 339 réunions de commissions permanentes, alors qu'il n'y en avait eu que 295 et 337 au cours des sessions 1969-1970 et 1970-1971, pendant lesquelles la révision de la Constitution monopolisa le temps des parlementaires (93).

La coordination entre l'activité des sections et celle des commissions ne fut pas toujours des plus heureuses. Ainsi, par exemple, le 8 janvier 1975, la section sociale procéda à la discussion du budget du ministère de la prévoyance sociale en l'absence des membres de la commission permanente de l'emploi et du travail retenus par une réunion de leur commission, laquelle est précisément regroupée au sein de la section sociale (94).

Assez paradoxalement, le Sénat, qui fit pleinement l'expérience des chambres spécialisées, connut moins de réunions de commissions permanentes en 1974-1975 (368) qu'en 1969-1970 (396) et qu'en 1970-1971 (392). Cette situation résulte de l'abondante activité du Sénat lors de la dernière révision de la Constitution ainsi que de la création des conseils régionaux. Par rapport à une session plus normale, 1972-1973, les commissions permanentes du Sénat ont tenu, en 1974-1975, une centaine de réunions en plus.

50. Les règles suivies par la Chambre et par le Sénat se séparent à nouveau. En pratique, la Chambre n'a, pour ainsi dire, en rien innové

(92) Tel n'a pas été le cas des budgets transmis (au 30 avril 1976). Il semblerait donc que la chambre spécialisée qui, par sa nature, est neutre face à la structure du Parlement et s'adapte tant à un système monocaméral que bicaméral, pourrait s'intégrer, en Belgique, au problème de la spécialisation entre les Chambres. C'est, d'ailleurs, par le biais de cette spécialisation-là qu'une première application timide en avait été faite dès 1962. Notons qu'il n'est pas possible de prévoir ce que deviendront les sections dans le nouveau règlement qui est actuellement à l'étude au sein de la commission du règlement. Elles feraient l'objet de vives discussions.

(93) Parmi les chiffres cités pour les sessions 1969-1970 et 1970-1971 se trouvent les réunions de la commission de révision de Constitution qui est une commission permanente lorsque les Chambres sont constituantes (art. 84).

(94) Le rapporteur du budget soumis à la section commença son exposé par une critique sévère de cette façon de procéder. Il demanda — en français dans le texte néerlandais des *Annales* — que les travaux soient pris « au sérieux » (déclaration de M. DENEIR, *Ann. parl. Ch.*, 8 janvier 1975, p. 962).

par rapport à sa réforme de 1962. Par contre, le Sénat a pleinement fait l'expérience des chambres spécialisées qui ont fonctionné sans trop de surprises.

Certains aspects de celles-ci sont, toutefois, assez insolites : ainsi, le parlementaire vote sur un texte à la discussion duquel il n'a officiellement pas participé et seule la Chambre entière connaît des matières à aspect technique prononcé.

Devrait-on supprimer le vote de l'assemblée plénière et permettre, dans certains cas, une délégation de pouvoirs aux commissions ?

De nombreux obstacles d'ordre constitutionnel s'y opposent.

De plus, la commission du travail parlementaire et la conférence des présidents se verraient adjuger des pouvoirs tels qu'elles ne manqueraient pas de perdre le caractère pragmatique et anti-procédurier qui fait aujourd'hui leur efficacité.

Il reste à savoir s'il est sage de faire discuter les lois par 45 ou 46 parlementaires alors que les avis des conseils régionaux wallon et flamand procèdent, avec leur force juridique actuelle, respectivement des confrontations d'idées de 72 et 97 sénateurs et que les décrets émanent, eux, des travaux de 172 et 221 représentants de la Nation.

Summary :

In 1974, the belgian House of representatives as well as the Senate have decided to bring about some deep changes in their respective rules of procedure. These changes, worked-out within the rank and file of the research centres of the three principal political forces, are based on the specialization which is naturally met within an assembly.

The Senate and the House of representatives, while respecting the proportional representation of the groups, got divided respectively into four and six sections destined to discuss definitively projects and propositions of law, budgets, as well as hear interpellations. The final vote is, in any case, left to the plenary assembly.

This is the way the belgian Houses put into practice the idea of specialized chambers, which was evoked within the Association of the Secretaries general of Parliaments, in the early fifties, following the procedural innovation of the 1947 italian Constitution.

The reform functions fully in the Senate, whereas the House of representatives calls up the sections to discuss only budgets and interpellations in relation to them.

