

L'expérience des sections*

par Claude COURTOY,

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

★

I. Introduction.

1. Nous avons consacré dans cette revue une brève note aux sections que les Chambres législatives ont, chacune, introduites dans leur règlement en 1974 (1).

Cette présentation avait, à plusieurs reprises, été différée, car nous ne voulions pas la limiter aux seules origine intellectuelle et description technique des sections. Ces nouveaux rouages avaient, en effet, dès leur inauguration, fonctionné de façon radicalement différente à la Chambre et au Sénat. Il importait donc d'émettre quelques considérations sur leurs premières séances.

Attendre que la pratique se fixât nous conduisait à l'immobilisme, alors même que l'institution parlementaire œuvrait enfin de manière neuve et originale.

Aussi, avons-nous choisi de dégager *principalement* l'origine et les grandes lignes de la réforme — ce qui permettrait d'en saisir clairement le but — et de ne présenter qu'à titre provisoire (2) et sous forme de conclusion, quelques réflexions sur les premières séances des sections.

* Le fonctionnement des sections du Parlement a constitué le thème d'une communication que nous avons faite, le 9 décembre 1976, au Centre Interuniversitaire de Droit public. La substance de celle-ci et le débat, auquel participèrent notamment les professeurs G. CRAENEN, A. VANWELKENHUYZEN, J. VELU et P. VERMEYLEN, nous ont servi de fondement pour la rédaction de la présente note.

(1) « Les sections des Chambres législatives », *Res Publica*, 1976, vol. XVIII, pp. 131-154. Nous nous y référerons de manière abrégée par la mention « Les sections » suivie du numéro du ou des paragraphes.

(2) « Les sections », n° 34.

Nous conciliions ainsi notre choix premier et les aléas d'un perpétuel changement.

Ces nouveaux organes, chambres spécialisées au sein de l'assemblée, devaient, en écartant le débat de la séance plénière, rationaliser le travail parlementaire et épargner du temps au profit des commissions permanentes (3).

Les sections fonctionnèrent de façon différente, ainsi que nous l'avons déjà signalé, à la Chambre et au Sénat ; elles connurent aussi des fortunes diverses, au sein de chaque Chambre, entre les deux sessions où il en fut fait l'essai.

L'expérience des sections a présentement cessé sous l'effet d'une volonté aussi claire que ferme d'aboutir à un système exempt des incohérences et des contradictions qui se sont révélées au cours de ces deux années.

Cet arrêt, voulu à la Chambre et au Sénat depuis l'ouverture de la session 1976-1977, permet de dresser un premier bilan de l'activité et du rôle de la section. Il conduit aussi à la réflexion sur l'efficacité et l'opportunité d'un tel rouage (4).

II. La Chambre des Représentants.

2. La Chambre a tenu, durant la session 1974-1975, 126 séances publiques, dont 29 de section permanente.

Nous avons déjà commenté l'activité des sections de la Chambre au cours de cette session (5). A ces considérations, nous n'avons pu joindre un tableau de l'ensemble des travaux de ces rouages ni présenter globalement les réactions qui se sont manifestées au sein de l'assemblée même à leur égard.

L'expérience était trop récente.

Nous avons dressé ce tableau. Quant à l'impression que les sections laissèrent, la déception fut aussi grande que rapide : manque de coordination entre les séances des sections permanentes et les réunions des commissions qui les composent (6), absence de tout gain — si ce n'est peut-être en absentéisme (7) —, perte d'apparat furent, entre autres, dénoncés.

(3) *Idem*, n° 2 à 19.

(4) La rédaction de la présente note a été terminée le 31 décembre 1976.

(5) « Les sections », n° 35 à 37 et *in fine*.

(6) *Idem*, n° 49.

(7) Voyez la décision prise par la conférence des présidents de publier dans le *Compte rendu analytique* le nom des membres absents lors des votes et celui des membres excusés (déclaration de M. le Président DEQUAE, *Ann. parl. Ch.*, 12 décembre 1974, p. 809).

Il est compréhensible, dans ces conditions, que la section se soit repliée sur la fonction que son précurseur, la section créée en 1962 (8), avait tenue avant la réforme de 1974 : la discussion des budgets. Ce mouvement est d'autant plus naturel que ceux qui avaient été les principaux partisans du changement ne faisaient plus partie de la Chambre lors de la modification du règlement.

En procédant à cette réforme, la Chambre ne suivit que le Sénat, sans grande conviction.

3. Au cours de la session 1975-1976, la Chambre tint 124 séances plénières et 22 séances de section permanente. Pour cette session aussi, nous avons dressé le tableau de l'activité des sections.

Les sections permanentes de la Chambre des représentants n'ont eu, durant cette session, d'autres fonctions que la discussion des budgets transmis et l'audition de quelques interpellations.

L'on est ainsi revenu, la composition des sections changée, à la pratique qui existait lorsque l'on modifia le règlement (9).

4. Le recours aux sections permanentes apparaît donc comme ayant été la règle de fait, pendant ces deux années, pour l'examen des budgets transmis.

Trois budgets dont la Chambre était saisie en premier lieu furent aussi discutés en section, durant la session 1974-1975, après un examen en commission. Cette expérience ne fut pas renouvelée la session suivante.

Les réunions de *commission permanente* furent, au cours de ces deux sessions, plus nombreuses qu'elles ne l'avaient jamais été. Mais l'augmentation sans cesse croissante du nombre de réunions de commission permanente est un phénomène qui s'est amorcé avant les réformes de 1974 et qui tient au seul rôle de la commission dans l'organisation des travaux. La section y est étrangère. La preuve en est que le nombre et la durée des séances de section permanente furent plus élevés pendant la première de ces deux sessions (29 et 22 séances totalisant respectivement 83 et 58 heures de discussion) alors que se tinrent moins de réunions de commission permanente en 1974-1975 (339) qu'en 1975-1976 (477). Si les sections avaient eu un quelconque effet sur les réunions des commissions permanentes, ces données auraient dû être pour l'une session ce qu'elles furent pour l'autre.

5. L'activité des sections pendant la session 1975-1976 confirme les observations que nous avons déjà formulées au sujet de ces nouveaux

(8) « Les sections », n° 2 à 10.

(9) Une sous-commission du règlement avait proposé en 1972 d'utiliser systématiquement les sections permanentes qui existaient depuis 1962 (« Les sections », n° 15).

**Tableau des travaux des sections permanentes de la Chambre
au cours de la session 1974-1975**

| <i>Section économique (12)</i> | <i>Section sociale (7)</i> | <i>Section politique extérieure (5)</i> | <i>Section de l'infrastructure (3)</i> | <i>Section des Affaires Intérieures (2)</i> |
|---|---|--|---|---|
| 1. 11 décembre (10 h 05) prés. : M. Hannotte (budget <i>transmis</i> de l'agriculture) | 1. 8 janvier (10 h 05) prés. : M. Namèche (budget prév. sociale) | 1. 26 novembre (10 h 10) prés. : M. Dequae (conven- tions Internationales) | 1. 11 mars (14 h 10) prés. : M. Boeykens (budget <i>transmis</i> des travaux publ.) | 1. 12 février (11 h) + membres de la comm. déf. nation. (art. 21bis - 2, alinéa 2) prés. : M. Hannotte (budget de la gendarmerie) |
| 2. 11 décembre (14 h 05) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion) | 2. 8 janvier (14 h) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion) | 2. 5 février (10 h 10) prés. : M. Parisis (budget <i>transmis</i> des aff. étrang.) | 2. 12 mars (10 h 05) prés. : M. Parisis (continua- tion de la discussion) | 2. 12 février (14 h 05) + mem- bres de la comm. déf. na- tionale prés. : M. Parisis (continua- tion de la discussion) |
| 3. 18 décembre (10 h 05) prés. : M. Hannotte (budget <i>transmis</i> des classes moyen- nes) | 3. 9 janvier (10 h 05) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion) | 3. 5 février (14 h) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion) | 3. 12 mars (14 h) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion) | |
| 4. 18 décembre (14 h 25) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion) | 4. 15 janvier (10 h 05) prés. : M. Namèche (budget de la santé publique) | 4. 6 février (10 h 05) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion) | | |
| 5. 11 février (10 h 10) prés. : M. Boeykens (Inter- pellations) | 5. 15 janvier (14 h) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion) | 5. 6 février (16 h 20, après la séance publique de la Cham- bre) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion) | | |
| 6. 12 février (10 h 10 jusque 11 h) prés. : M. Hannotte (Inter- pellations) | 6. 16 janvier (10 h) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion) | | | |

TABLEAU (suite)

| Section économique (12) | Section sociale (7) | Section politique extérieure (5) | Section de l'infrastructure (3) | Section des Affaires Intérieures (2) |
|--|--|--|--|---|
| 7. 12 février (15 h 10, après sect des aff. Int.) prés. : M. Verroken (budget <i>transmis</i> des finances) | 7. 13 mars (10 h) prés. : M. Namèche (Inter- pellations) | | | |
| 8. 19 février (14 h 05) prés. : M. Dequae (budget <i>transmis</i> des pensions) | | | | |
| 9. 25 février (14 h 10) prés. : M. Dequae (budget <i>transmis</i> des aff. économ.) | | | | |
| 10. 26 février (10 h 10) prés. : M. Hannotte (conti- nuation de la discussion) | | | | |
| 11. 26 février (14 h 10) prés. : M. Boeykens (conti- nuation de la discussion) | | | | |
| 12. 27 février (16 h 45, après la séance publique de la Chambre) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion) | | | | |
| Examen des budgets de l'agri- culture (<i>transmis</i>), des classes moyennes (<i>transmis</i>), des fi- nances (<i>transmis</i>), des pensions (<i>transmis</i>) et des aff. écon. (<i>transmis</i>) sous les présidences de MM. Hannotte, Dequae, Boeykens et Verroken. | Examen des budgets de la pré- voyance sociale et de la santé publique sous la présidence de M. Namèche. | Examen de 3 conv. Intern. et du budget (<i>transmis</i>) des affaires étrangères sous les présidences de MM. Dequae et Parisis. | Examen du budget (<i>transmis</i>) des travaux publics sous les présidences de MM. Dequae, Boeykens et Parisis. | Examen du budget de la gendar- merie sous les présidences de MM. Hannotte et Parisis. |

Durant cette session, la Chambre renvoya en section tous les budgets *transmis* à l'exception de ceux de l'Education nationale et des Affaires régionales.

**Tableau des travaux des sections permanentes de la Chambre
au cours de la session 1975-1976**

| <i>Section économique</i> (1) | <i>Section sociale</i> (5) | <i>Section politique extérieure</i> (2) | <i>Section de l'infrastructure</i> (5) | <i>Section des Affaires Intérieures</i> (9) |
|---|--|--|--|---|
| <p>1. 5 novembre (14 h 10) prés.: M. Boeykens (1 Interpel.)</p> | <p>1. 25 février (10 h 05) prés.: M. Dequae (budget transmis prév. sociale)</p> <p>2. 25 février (14 h 10) prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)</p> <p>3. 26 février (10 h) prés.: M. Hannotte (budget transmis de l'emploi et du travail)</p> <p>4. 2 mars (10 h 05) prés.: M. Verroken (continuation de la discussion)</p> <p>5. 2 mars (14 h 10) prés.: M. Dequae (budget transmis de la santé publ.)</p> | <p>1. 7 janvier (10 h 05) prés.: M. Dequae (budget transmis de la déf. nation.)</p> <p>2. 8 janvier (10 h 05) prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)</p> | <p>1. 15 janvier (10 h) prés.: M. Hannotte (budget transmis des communications)</p> <p>2. 21 janvier (10 h) prés.: M. Parisis (continuation de la discussion)</p> <p>3. 21 janvier (14 h 05) prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)</p> <p>4. 27 janvier (10 h) prés.: M. Verroken (budget transmis des P.T.T.)</p> <p>5. 28 janvier (10 h) prés.: M. Hannotte (continuation de la discussion)</p> | <p>1. 5 novembre (15 h 10) prés.: M. Boeykens (2 Interpellations)</p> <p>2. 26 novembre (10 h) prés.: M. Boeykens (budget transmis des services du P.M.)</p> <p>3. 3 décembre (10 h 05) + membres de la comm. de l'environnement prés.: M. Hannotte (continuation de la discussion)</p> <p>4. 10 décembre (10 h) + membres de la comm. de l'environnement prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)</p> <p>5. 13 janvier (10 h 15) + membres de la comm. déf. nation. prés.: M. Boeykens (budget transmis de la gendarmerie)</p> <p>6. 27 janvier (14 h) prés.: M. Parisis (budget transmis de la justice)</p> |

TABLEAU (suite)

| Section économique (1) | Section sociale (5) | Section politique extérieure (2) | Section de l'infrastructure (5) | Section des Affaires Intérieures (9) |
|--|--|---|--|---|
| Audition d'une interpellation sous la présidence de M. Boeykens. | Examen des budgets de la prév. soc. (<i>transmis</i>), de l'emploi et du travail (<i>transmis</i>), et de la santé publ. (<i>transmis</i>) sous les présidences de MM. Dequae, Hannotte et Verroken. | Examen du budget (<i>transmis</i>) de la défense nationale sous la présidence de M. Dequae. | Examen des budgets des communications (<i>transmis</i>) et des P.T.T. (<i>transmis</i>) sous les présidences de MM. Dequae, Hannotte, Parisis et Verroken. | <p>7. 28 janvier (14 h 05) prés. : M. Parisis (continuation de la discussion + budget <i>transmis</i> de l'intérieur)</p> <p>8. 4 février (10 h 05) prés. : M. Parisis (continuation de la discussion)</p> <p>9. 4 février (14 h 10) prés. : M. Dequae (continuation de la discussion)</p> <p>Audition d'interpell., et examen des budgets des services du Premier Ministre (<i>transmis</i>), de la Gendarmerie (<i>transmis</i>), de la Justice (<i>transmis</i>) et de l'Intérieur (<i>transmis</i>) sous les présidences de M. Dequae, Boeykens, Hannotte et Parisis.</p> |

Aucun budget déposé à la Chambre ne fut discuté en section permanente au cours de cette session. Par contre, si l'on excepte les budgets de la Dette publique (examiné en assemblée en même temps que le budget des Voies et Moyens), des Dotations, des Dotations culturelles (discuté les 3 et 9 mars 1976 en même temps que les budgets transmis des Affaires régionales pour l'année 1975) et des Affaires culturelles communes, tous les budgets *transmis* ont été soumis à leur examen.

rouages. Il ressort du fonctionnement des sections permanentes durant ces deux sessions que la Chambre des représentants a appliqué la réforme de 1962 à travers de nouvelles dispositions réglementaires.

Seuls, les budgets ont, sans doute, été votés plus vite.

Aucune chambre spécialisée n'a été créée.

III. Le Sénat.

6. Une volonté plus nette, et surtout plus audacieuse, permit au Sénat de faire pleinement l'expérience des sections, auxquelles il confia non seulement la discussion des budgets et l'audition des interpellations, mais aussi l'examen des textes législatifs.

7. Le recours aux sections fut, comme nous l'avons déjà écrit (10), systématique à la Haute Assemblée durant la session 1974-1975.

La règle fut de renvoyer pour discussion à une section et de faire voter définitivement en séance plénière, où, théoriquement, tout débat est exclu, le parlementaire ne pouvant que justifier son vote.

8. Les nouvelles dispositions réglementaires n'étaient toutefois pas sans faiblesses. Une de celles-ci, perçue dès cette session, mérite l'attention ; elle ne tient pas au seul règlement, elle est aussi inhérente au système (11).

Elle réside dans le fait — inévitable — que le caractère politique ou certaines difficultés d'ordre technique d'un projet ne se manifestent parfois qu'au cours de la discussion. De nombreux amendements sont alors soumis à la section. Ils ne manquent pas d'être redéposés en assemblée avec leurs « deux mots d'explication », ce qui entraîne un nouveau débat sur le même objet (12).

Certes, ces « deux mots d'explication » seraient en vain cherchés dans le texte du règlement. Ils ne pourraient, toutefois, être supprimés sous peine de déshumaniser complètement la séance réservée aux votes.

L'on a cru trouver la solution de ce « double débat » dans le dessaisissement de la section, autre lacune du règlement (13). C'était une fausse solution, elle ne leurra d'ailleurs personne (14).

9. Le règlement avait été modifié le 18 juillet 1974, c'est-à-dire à la fin de la session extraordinaire 1974.

(10) « Les sections », n° 38 et suivants.

(11) *Infra* n° 15.

(12) « Les sections », n° 42.

(13) *Idem*, n° 43.

(14) *Infra* n° 15.

A ceux qui avaient critiqué le moment choisi pour procéder à une telle réforme et à ceux qui l'avaient trouvée incomplète ou insuffisante, il avait été répondu qu'elle exigeait la mise en place d'une certaine infrastructure et qu'elle devait être votée avant les vacances parlementaires si l'on voulait que les sections pussent fonctionner dès le mois d'octobre. Il avait été clairement précisé que des améliorations seraient apportées ultérieurement.

A la fin de la session 1974-1975, un questionnaire fut soumis à chaque sénateur, et, au mois d'octobre suivant, la commission du règlement elabora un nouveau rapport (15).

La commission proposa, tout d'abord, des changements mineurs concernant la composition de certaines sections et la suppléance des membres empêchés.

Elle conclut, ensuite, rencontrant le problème du dessaisissement, d'ajouter un troisième alinéa à l'article 54 *sexies* afin de permettre à la section d'inviter son président à la dessaisir d'une matière au profit de l'assemblée.

Ces propositions furent, toutes, adoptées à l'unanimité, le 6 novembre 1975.

Le rapport contenait aussi un projet de résolution par laquelle le Sénat invitait la commission du travail parlementaire à ne plus renvoyer en section les budgets dont il était saisi en premier lieu. Sur ce point, la discussion fut vive, et le président, M. Harmel, parvint, non sans habileté, à écarter toute décision de l'assemblée sur cette résolution (16).

10. Il semblerait qu'au sein de la commission du travail parlementaire, il y ait eu, à cette époque, deux grandes tendances : les uns auraient estimé l'expérience négative et auraient été partisans de la suppression des sections (17), les autres, expliquant l'insuccès du nouveau rouage par l'exploitation de toutes ses ressources, auraient proposé une modification encore plus profonde de la méthode de travail : les commissions permanentes et les sections auraient siégé trois semaines par mois, voire deux mois et demi par trimestre, les sénateurs ne se réunissant plus en assemblée qu'une semaine sur quatre ou deux semaines tous les trois mois.

11. L'expérience n'en continua pas moins. Mais alors que l'on avait recouru systématiquement aux sections la session précédente, la com-

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

(16) *Ann. parl. Sén.*, 6 novembre 1975, pp. 161-165. Cette discussion reprit dès la semaine suivante, lors de la fixation de l'ordre des travaux des 19 et 20 novembre 1975 (*Ann. parl. Sén.*, 13 novembre 1975, pp. 223-224).

(17) Voyez la discussion du budget des dotations pour l'année 1975 et plus particulièrement l'intervention brève qu'y fit M. LAHAYE (*Ann. parl. Sén.*, 12 juin 1975, pp. 2422-2424).

mission du travail parlementaire ventila l'ordre des travaux entre l'assemblée et les sections de façon bien différente au cours de la session 1975-1976.

Il y avait eu, pendant la session 1974-1975, 73 séances de section. Il n'y en aura plus que 27 lors de la session suivante.

Elles avaient siégé quelque 212 heures durant la première de ces deux sessions. Elles ne siégeront plus, la session suivante, que pendant 79 heures.

L'assemblée ne s'était réunie que pendant 128 heures au cours de la session 1974-1975 ; elle s'est réunie quelque 331 heures la session suivante.

Au cours de la session 1975-1976, 18 interpellations, contre 53 lors de la session précédente, ont été développées en section, tandis que l'assemblée en entendit 22, contre 14 antérieurement.

Aucun budget déposé au Sénat n'a plus été discuté, en 1975-1976, par les sections.

Le nombre de réunions de commission permanente a été, comme à la Chambre, plus élevé en 1975-1976 (436) qu'en 1974-1975 (368).

La section n'a donc pas eu d'influence sur la commission permanente, but principal de sa création (18).

IV. L'efficacité de la Chambre spécialisée.

12. Seule, la Haute Assemblée a, en pratique, procédé à la réforme dont elle n'a peut-être pas connu tous les effets (19).

Le fonctionnement des sections sénatoriales n'a pas été sans soulever quelques problèmes, sans poser quelques questions. Les solutions et réponses, qui y ont été apportées, annihilent, à notre avis, la séduisante construction abstraite, laquelle n'a favorisé ni de plus nombreuses réunions de commission ni un travail plus intense — ou, en tout cas, mieux organisé — de chaque parlementaire.

La section, facteur d'absentéisme ?

13. Certains n'ont vu dans la création de la section qu'un camouflage plus ou moins grossier de l'absentéisme.

Telle a toujours été l'opinion des membres de la Volksunie au sujet de la réforme. Telle a été la position prise à l'égard de la section par

(18) « Les sections », n° 18.

(19) *Supra* n° 10.

M. Perin lors du dépôt, en 1969, de la proposition qui avait été élaborée au sein des centres d'études des trois partis traditionnels (20).

Nous croyons avoir suffisamment insisté sur l'origine des sections (21) — elle furent suggérées dès 1953 au niveau international — pour pouvoir affirmer que l'on a principalement entendu faire fonctionner le Parlement de façon plus efficace, de façon plus rationnelle. Que l'on ait peut-être songé, par la même occasion, à dissiper, assez radicalement il est vrai, le malentendu qui existe entre les faits (22) et l'opinion publique au sujet de l'absentéisme, n'inquiète nullement le juriste.

14. Toutefois, la section a fonctionné pendant deux ans au Sénat, et, manifestement, elle y a eu un effet multiplicateur sur l'absentéisme.

Trois quarts des sénateurs — il y a quatre sections composées chacune d'un quart des membres de l'assemblée — n'assistent jamais aux séances de la section à laquelle ils n'appartiennent pas, et, parmi les titulaires, les absents sont nombreux.

La section, chambre spécialisée ou chambre de routine ?

15. Durant la session 1974-1975, la section s'est vu assigner le rôle de chambre spécialisée. L'usage de la section a été systématique. Mais, nous l'avons dit, le caractère politique ou certaines difficultés techniques d'un projet ne se sont parfois révélés qu'au cours des débats. De nombreux amendements ont alors été soumis en section et n'ont pas manqué d'être redéposés avec leurs « deux mots d'explication » en assemblée, ce qui, chaque fois, a entraîné un nouveau débat sur la même question en séance plénière.

Aussi, pour éviter ce « double débat », n'a-t-on plus renvoyé en section, la session suivante, les matières d'une grande technicité, celles-là mêmes qu'il aurait été logique qu'elles fussent discutées par les seuls spécialistes (23).

De chambre spécialisée, la section est devenue chambre de routine : les matières politiques — ce qui dans une certaine mesure se justifie

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

(21) « Les sections », n° 2 à 19.

(22) Le ministre d'Etat, M. le Professeur P. Vermeyleen, les a énoncés en termes percutants : « Je n'irai pas jusqu'à dire que le premier devoir du parlementaire est d'être toujours absent ; mais je dirai avec beaucoup de force que le premier devoir du parlementaire est d'être absent le plus souvent possible. Je m'explique. Il doit être le plus souvent possible absent pour travailler lui-même et pour permettre aux autres de travailler » (VERMEYLEEN P., « Le Parlement », *Res Publica*, 1961, vol. III, p. 8). Sur cette affirmation, voyez notamment discours PERIN, *Ann. parl. Ch.*, 26 avril 1973, p. 156§.

(23) Cette solution est plus commode que celle qu'offre l'alinéa 3 de l'article 54sexies (*supra* n° 8 et 9).

(24) — et les matières techniques — ce qui ne se justifie pas du tout — n'ont plus été renvoyées, durant la session 1975-1976, aux chambres spécialisées.

La section, chambre composée de spécialistes ?

16. Des doutes se sont aussi élevés sur la spécialisation des nouveaux rouages.

La section des affaires extérieures — qui regroupe les matières des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la coopération au développement et de la défense nationale — est, peut-être, relativement spécialisée, quoique le commerce extérieur soit très proche des affaires économiques.

Quant à la section des affaires intérieures, sa compétence couvre les matières de l'intérieur, de la justice, de la fonction publique, des affaires générales, de l'éducation nationale, de la politique scientifique et de la culture. La spécialisation de cette section est, évidemment, très précaire.

V. L'opportunité de la Chambre spécialisée.

17. Après une année de fonctionnement des sections, il semblerait qu'il y ait eu deux grandes tendances au sein de la commission du règlement du Sénat : les uns auraient souhaité un retour à l'ancienne méthode de travail, les autres auraient proposé d'aller encore plus loin dans la réforme (25) (25 bis).

A cette époque, le maintien ou la suppression de la section était au centre des discussions des méthodes de travail du Sénat.

Aujourd'hui, l'amélioration de ces méthodes est recherchée *directement* dans le nombre et dans le fonctionnement des *commissions permanentes*.

A travers la création des sections, l'on avait principalement visé à augmenter, à faciliter, à perfectionner le travail des commissions : « pendant qu'une ou deux sections permanentes seraient en réunion, toutes les autres commissions permanentes pourraient poursuivre leurs travaux », affirmaient les auteurs des propositions de modifications aux règlements (26).

(24) Dans le système des chambres spécialisées, les grands problèmes politiques sont débattus en assemblée plénière (« Les sections », n° 9).

(25) *Supra* n° 10.

(25bis) Si la commission du règlement est, en droit, indépendante de celle du travail parlementaire, la décision que prend cette dernière ne peut, en pratique, qu'être entérinée par celle-là.

(26) « Les sections », n° 18.

Si le moyen s'est montré inefficace, le but n'en a pas pour autant disparu.

Le budget des dotations pour l'année 1976 a suscité un noble débat (27), dont il ressort que la préoccupation première de la Haute Assemblée en matière de travail parlementaire est désormais la commission permanente.

Certes, la section compte encore ses défenseurs, mais il est douteux qu'ils lui assignent toujours la fonction de chambre spécialisée telle qu'elle avait été élaborée et conçue originairement.

18. La commission du règlement s'est déjà réunie à plusieurs reprises depuis l'ouverture de la session 1976-1977, et il n'est pas exclu que ses travaux aboutissent à une solution de transaction, qui ne serait guère originale : composées comme elles l'ont été à la Chambre de 1962 à 1974, les sections sénatoriales n'auraient aussi d'autres compétences que celles des sections de la Chambre.

Les commissions permanentes seraient toutefois moins nombreuses qu'actuellement. Elles ne seraient plus qu'une dizaine, certaines matières étant regroupées.

Ces nouvelles commissions discuteraient publiquement les budgets transmis et elles entendraient certaines interpellations.

Une telle transaction ne serait qu'une fin, parmi d'autres, de la chambre spécialisée ; au 31 décembre 1976, elle apparaît — la suppression pure et simple des sections mise à part (28) — la plus probable.

Chaque Chambre législative aurait alors ses organes auxquels elle pourrait recourir pour atténuer quelque peu les effets du bicaméralisme. Par le biais de cette transaction, l'on pourrait enfin procéder, à *titre expérimental*, à une spécialisation *entre* les Chambres. L'idée d'une telle spécialisation est ancienne ; l'occasion de la mettre en pratique est présente. La section déformation de la chambre spécialisée constituerait, au sein de chaque assemblée, le rouage approprié pour l'examen des projets transmis (29).

(27) *Ann. parl. Sén.*, 13 mai 1976, pp. 2121 à 2127. L'on relèvera le ton calme et le caractère improvisé des discours.

(28) Vu les polémiques que les sections ont suscitées, la suppression formelle ne peut être envisagée qu'avec réserve. Elle pourrait naturellement intervenir à l'occasion de la revision totale du règlement ou lors d'une réforme importante de celui-ci. Entre-temps, le non-emploi équivaudra à une telle suppression.

(29) La rédaction de cette brève note était achevée lorsque le pacte communautaire a été signé, le 24 mai 1977, et nous n'avons pu tenir compte de celui-ci.

Le lecteur aura trouvé ici la relation du fonctionnement des sections et les réflexions, émises dans les milieux parlementaires mêmes, au sujet de ces rouages.

Il serait hâtif de considérer certaines idées comme dépassées. Le pacte communautaire, qui doit encore être traduit en textes de droit, ne prévoit la transformation de la structure du Parlement que dans un délai encore assez lointain. Dans son

19. Depuis l'ouverture de la session 1976-1977, ni le Sénat — qui a discuté le budget transmis des Affaires régionales pour l'année 1976, 5 budgets déposés et le budget des Voies et Moyens — ni la Chambre des représentants — qui, outre le budget des Voies et Moyens, a débattu 2 budgets déposés et 4 budgets transmis — n'ont, au 31 décembre 1976, fait usage du rouage inscrit depuis 1974 dans leur règlement.

VI. Conclusions.

20. La section aurait dû être une de ces chambres spécialisées dont il fut question, il y a plus de vingt ans, au niveau international en vue d'accélérer les travaux parlementaires.

Ces chambres n'ont fonctionné qu'au Sénat et l'expérience, il faut l'écrire, fut négative.

La motivation qui avait présidé à leur création était des plus haute, mais si l'on persistait aujourd'hui dans ce qui ne fut qu'une expérience, il faudrait nous joindre à ceux qui prétendent qu'un manteau de Noé a simplement été jeté sur l'absentéisme.

A la pratique, cette construction ne s'est pas révélée d'une grande efficacité. Aucun temps n'a été épargné, à quelque profit que ce soit. Certes, elle n'a pas été appliquée dans toute son intégralité ; il reste donc un léger doute, qui n'affecte que les spéculations de l'esprit.

Les sections refonctionneront peut-être, mais dans le cadre d'une répartition des tâches entre les deux Chambres du Parlement. Leur économie, semblable à celle qui leur a été assignée à la Chambre des représentants, s'insérerait alors dans une rationalisation heureuse du bicaméralisme.

Mais les chambres spécialisées ont, peut-être, fait l'objet de trop de polémiques à la Haute Assemblée pour que leur mutation en chambres d'examen des projets transmis puisse y être acceptée maintenant.

allocution prononcée le 7 juin 1977, le président VANDEKERCKHOVE a rappelé la spécialisation entre les Chambres et il s'est rallié, quant à l'accélération des travaux au sein de l'assemblée, à l'idée d'une plus grande utilisation de la procédure écrite : « Beaucoup ont la conviction qu'une répartition des tâches entre les deux Chambres législatives s'impose. Mon prédécesseur s'est employé à préparer cette importante réforme. Quant à moi, je me propose, avec votre agrément, d'œuvrer en faveur de la spécialisation qu'elle implique. Mais il y a plus encore : au sein du Sénat même, bien des améliorations peuvent être envisagées. Chacun sait que l'essentiel du travail parlementaire se fait en commission. Il est dès lors évident qu'il faut prévoir plus de temps pour ces activités. En revanche, les heures consacrées aux séances publiques devraient être réduites. Il sera possible de gagner du temps et de mieux connaître les matières traitées en recourant davantage à la procédure écrite » (*Ann. parl. Sén.*, 7 juin 1977, p. 22).

Summary : The function of the specialized chambers in the Belgian Parliament

In 1974 specialized chambers were introduced in Belgium as an attempt to improve the functioning of the Parliament.

Only the Senate endeavoured to put into full practice the experiment of these chambers during the 1974/75 session. The attempt, though proved ephemeral : during the following session a deep cleavage was felt even among those who were initially its fervent advocates. Today, this experiment has been completely nipped in the bud. These chambers have proved inefficient ; the goal proving neither attainable nor conclusive.

It would appear, therefore, that the specialized chamber is merely a void concept which does not provide for a concrete application. This, at least, is the lesson to be drawn from the « sections » of the Belgian Senate.

However, in the context of a reallocation of tasks between the Senate and the House of Representatives, such specialized chambers might prove useful.

