

Le parlement

par Pierre VERMEYLEN,

Professeur à l'Université libre de Bruxelles. Sénateur.

★

Ma tâche est difficile : je suis professeur et par conséquent théoricien et je suis parlementaire et par conséquent praticien ; or, ce qu'il faudrait c'est un bâtisseur d'avenir, puisqu'aussi bien la question qui est posée se rapporte à la crise de nos institutions et qu'il nous paraît évident que c'est le Parlement que l'on vise en tout premier lieu.

Si je bâtis l'avenir, on me reprochera de méconnaître le droit actuel ; si j'analyse la situation du point de vue théorique, on m'accusera de méconnaître une réalité très différente ; si je me place du point de vue du praticien on m'accusera, si je suis trop critique, de trahir une cause où ma responsabilité personnelle est engagée, et si je suis trop élogieux, de défendre mes intérêts moraux. J'ai résolu alors, me trouvant devant un choix qui, dans toutes ses branches, présentait un danger inéluctable, de dire simplement ce que je pensais, ou presque, et ce presque amène immédiatement deux réserves préalables.

*
**

Première réserve : je n'entends pas faire un exposé de philosophie politique et porter un jugement de valeur sur notre régime parlementaire.

Il peut y avoir d'autres formes de démocratie. Je pense, par exemple, au système soviétique où, selon la théorie, chaque citoyen participe à la vie d'une cellule de base, dans son usine, dans son quartier, peu importe, qui s'associe à d'autres groupes de base, formant ainsi par représentation à l'échelon régional, un autre conseil qui, s'associant lui-même à d'autres soviets, assure la représentation à une entité plus large, pour arriver, au sommet, à l'équipe dirigeante de la nation, toujours guidée par une base à laquelle aucun problème n'est étranger. Dans ce système, les conseils superposés sont sujets à des transformations constantes, consécutives au rappel à tout moment possible de leurs délégués. Pour fonctionner convenablement,

ce mécanisme suppose qu'il y ait, de la base au sommet de cette pyramide, un échange de directives et d'explications, une disponibilité permanente des personnes responsables et de ceux qui les inspirent et les contrôlent. Je m'empresse de dire que ce système n'a jamais existé réellement et n'existe certes pas actuellement dans les pays de l'Est. En Russie, par exemple, le Conseil de l'Union (ce qui correspond à notre Chambre des Représentants) est issu d'élections au scrutin uninominal à raison d'un député pour 300.000 habitants, sur une liste qui est présentée par des organisations culturelles, professionnelles et autres, toujours inspirées, comme le veut la Constitution, par le Parti Communiste. Quand je parle d'une liste, je m'explique mal car dans chaque circonscription, ne se présente en fait qu'un seul candidat. C'est donc par antiphrase que nous acceptons de parler de l'Union des Républiques Socialistes *Soviétiques*.

Il peut y avoir aussi d'autres formes de parlementarisme que le nôtre. Par exemple, le régime présidentiel où le législateur peut imposer sa loi à l'Exécutif mais où les actes de l'Exécutif échappent au contrôle du Législatif.

Je resterai aujourd'hui dans l'hypothèse d'une tradition née de nos particularités nationales et des impératifs sociaux qui ont dominé notre histoire. Nous ne devons à mon sens nous dégager de cette tradition que si le régime est fondamentalement vicieux et si nous ne pouvons pas, en l'améliorant, maintenir les institutions qu'il a formées.

En d'autres termes, je pense que les questions qui se posent à nous sont : le Parlement a-t-il failli à sa mission ? Peut-il encore, dans sa constitution et son fonctionnement actuels, y répondre ? Vous sentez bien que ces questions sont connexes et, pour abrégé, je les traiterai de concert.

*
**

Seconde réserve : des questions aussi vastes justifient des réponses nuancées, qu'il est impossible de donner dans un court laps de temps. Mon exposé ne saurait donc être complet. Il implique mon accord sur un grand nombre de choses qui ont été dites et qui ont été écrites à ce sujet. Je m'efforcerai cependant de mettre l'accent sur ce qui a été passé sous silence, ou ce qui, selon moi, été insuffisamment mis en lumière. Il se peut dès lors que mes observations, privées d'un contexte nécessaire, prennent parfois l'allure de paradoxes.

*
**

Quelles sont les accusations que l'on formule contre le Parlement ? Je dis les accusations, car le mot « critiques » serait manifestement insuffisant. Elles peuvent, je crois, se résumer très simplement : incompetence et immobilisme, allant de pair avec une propension à se laisser manœuvrer par des groupes de pression.

Pour examiner le bien-fondé de ces accusations, il faut dès l'abord poser ce qu'est le Parlement, ce qui peut légitimement en être attendu.

Grossomodo l'on peut dire que le Parlement a deux fonctions essentielles : légiférer et contrôler le gouvernement. J'examinerai successivement chacune de ces deux fonctions, la première beaucoup plus longuement que la seconde, qui sera examinée dans l'exposé relatif à l'exécutif.

*
**

L'on a coutume de dire : le législateur *fait* les lois. Je préfère à cette expression la formule : le législateur *rédige* les lois. En défendant cette conception, je répondrai à l'accusation d'immobilisme, spécialement exprimée par M. François Périn, chargé de cours à l'Université de Liège, dans son livre « La Démocratie enrayée ». Je prendrai successivement les quatre exemples par lesquels s'ouvre son réquisitoire.

1. Les Grandes Agglomérations.

Je ne suis pas suspect de négliger le problème. Je me promène depuis quelques années avec un projet de loi qui est accueilli avec les plus prudentes réserves. Le Parlement, à cet égard passif, pour ne pas dire hostile, est dominé par des considéra-

tions qui se résument dans un vocable dont la valeur passionnelle ne peut être méconnue : l'autonomie communale. Si les défenseurs de l'autonomie communale sous-estiment souvent les arguments des thuriféraires des grandes agglomérations, leurs objections cependant méritent d'être examinées.

Ils craignent que les grandes agglomérations ne conduisent au gigantisme, à la bureaucratie, à un écrasement des habitants et de leurs besoins. Il y a quelques années, j'étais à Béograd qui, depuis la révolution a réuni ses dix-neuf communes en une seule grande agglomération. Reçu par la municipalité, j'étais très heureux de me trouver devant des interlocuteurs qui, sans doute, allaient me fournir des arguments complémentaires. Mes hôtes, au contraire, m'ont affirmé que le grand Béograd avait été un échec, parce que l'on constatait, non seulement que les rapports entre les mandataires et les mandants s'étaient trop relâchés mais aussi parce que le fait qu'une grande agglomération, dirigée par un seul corps politique, entraînait fatalement une concentration de nature à déséquilibrer, dans le domaine industriel et dans le domaine commercial, le centre pléthorique par rapport à une périphérie anémique. Il fallait recréer certains pôles d'attraction politique aux confins de la ville, de manière à favoriser un développement plus harmonieux. La grande agglomération allait céder la place, non plus à dix-neuf, mais bien à onze communes distinctes, précisément pour favoriser une extension normale de la capitale.

Deuxième objection : dans un grand nombre de nos communes, des efforts considérables ont été fait pour développer les services municipaux les plus divers par des hommes qui entendent défendre leurs œuvres contre l'étouffement dont elles pourraient souffrir au sein d'une entité plus grande. Ces résistances sont légitimes, même si la forme qu'elles empruntent n'est pas toujours favorable au progrès.

Enfin, troisième facteur : il me paraît, hélas, incontestable qu'une réforme de cet ordre, comme toute réforme un peu profonde, se heurte au conservatisme latent de la population. J'ai eu l'occasion de constater que, même lorsque les autorités publiques étaient toutes d'accord pour opérer des fusions de communes, elles se heurtaient toujours à l'opposition unanime des habitants, quelque irrationnelle que fût cette résistance. Le concept de grande agglomération suscite certes des réactions

de cet ordre, qui ne sont pas nécessairement exagérées par un Parlement peuplé d'administrateurs communaux.

Mon propos est précisément de souligner qu'il est bon pour le fonctionnement de nos institutions que les communes ne soient pas absentes du Parlement. Le cumul du mandat communal et du mandat national est une garantie pour les communes et préserve le Parlement, et éventuellement le Gouvernement, de conflits avec les administrations locales. Au sein du Parlement, des accords doivent se faire qui écartent les préventions de centralisme et d'autoritarisme. Les tergiversations qui président aux innovations, dans ce domaine comme en tout autre, naissent d'une garantie qui est la rançon de la démocratie.

L'immobilisme est dans le conservatisme de la population, il est dans le fait qu'un certain nombre de nos concitoyens ne sont pas encore convaincus. Il faut d'abord les convaincre.

2. L'assurance Maladie-Invalidité.

Tout le monde est d'accord pour dire que les charges en sont trop lourdes et qu'il faut innover. Nous remarquons cependant que les organes bénéficiaires — nous disons cela sans aucun sens péjoratif pour qualifier les institutions créées spontanément par les intéressés — apprécient de manière très différente la situation. Je vous rends attentif au fait que deux ministres successifs du Travail, disposant chacun d'une majorité absolument différente, ont l'un et l'autre fait voter à ce sujet par le Parlement des lois qui leur permettaient de prendre des arrêtés royaux d'exécution. L'un comme l'autre n'ont pu faire sortir ces arrêtés, parce que la résistance d'une partie de l'opinion était telle qu'il leur était impossible d'exécuter la loi qu'ils avaient eu tant de peine d'ailleurs à faire voter par un Parlement en partie hostile.

Ce qui est beaucoup plus grave et beaucoup plus important, c'est l'opposition larvée du corps médical. Les médecins estiment défendre l'indépendance de leur profession. Je ne crois pas que la Sécurité Sociale puisse se construire sur une coercition née de leur révolte. Pour autant que ce soit possible, il faut convertir ceux qui doivent appliquer la loi et cela ne se fera qu'après des tâtonnements nombreux et des accords sans doute boiteux. C'est, je le répète, la rançon de la démocratie, mais c'est

aussi sa garantie. Le Parlement n'est pas davantage responsable d'une résistance qui, pour nous paraître regrettable, n'en est pas moins propre à la nature des choses.

3. L'équilibre des communautés wallonnes et flamandes, dit M. Périn, a été examiné de manière détaillée par le Centre Harmel, mais ne s'est pas traduit dans les textes législatifs.

A certaines occasions solennelles, j'ai salué le travail du Centre Harmel. J'ai attiré sur lui l'attention des universités. Les propositions qui en sont le fruit sont d'excellentes bases de compromis en diverses matières. Mais lorsqu'il s'agit de traduire les principes dans des textes de loi cela suscite les craintes et les oppositions de ceux-là mêmes qui ont collaboré au travail qu'ils considéraient comme théorique et préparatoire. Il y a quelques années, j'ai voulu, autant que faire se pouvait, adapter les limites administratives de nos provinces et de nos communes à la frontière linguistique, conformément aux conclusions du Centre Harmel. Je me suis heurté à l'opposition de toutes les provinces et de toutes les communes intéressées, soutenues d'ailleurs par d'éminentes personnalités qui avaient pleinement accepté cette partie des conclusions du Centre Harmel. Un compromis sur le terrain politique ne trouve pas nécessairement une base suffisante dans les avis sereins des commissions de travail, ceux-là mêmes qui y ont participé retrouvant à l'extérieur une ambiance à laquelle ils avaient momentanément échappé, mais qui les enserre à nouveau dans ses rets.

Il faut tenir compte d'une opinion qui se forme, avec le concours sans doute de tous les membres du Parlement, mais en dehors de lui.

4. Le Marché Commun.

Nous y entrons, dit M. Périn, avec un appareil économique vétuste. J'en tombe pleinement d'accord, et j'ajouterais même : avec des rouages administratifs vieillissés. Nous nous trouvons devant le formidable problème de l'adaptation de nos institutions nationales aux institutions européennes et internationales, qui ont déplacé la vraie puissance. La faiblesse du Parlement n'est pas son fait, mais le résultat de dépossession dont nous devons prendre conscience pour défendre nos intérêts là où ils sont réellement mis en question. Sur ce plan, l'on

peut dire que notre parlement se provincialise, sans que l'on puisse ou même que l'on doive l'éviter, en tout cas sans qu'il en soit directement responsable.

Il n'est que trop vrai que nos charbonnages, par exemple, n'ont pas été aménagés. Une reconversion aurait dû être entreprise depuis longtemps par des intéressés qui ont accepté le bénéfice immédiat des subventions, énormes d'ailleurs, tant des organisations européennes que de l'Etat, sans entreprendre l'assainissement indispensable qui justifiait ces soutiens. Dans notre régime de liberté économique, l'Etat ne peut imposer les investissements ni contrôler les industries, ce qui n'empêche qu'il est fait appel à lui pour aider le secteur privé en période normale et le sauver en période de crise. Dès lors, ceux que l'on désigne comme responsables, ceux que l'on croit tout-puissant parce qu'ils sont sensés faire la loi, doivent subir le joug d'une réalité que leurs textes ne peuvent modifier parce qu'une évolution que l'on peut souhaiter n'est pas encore accomplie.

*
**

Je voudrais vous donner un exemple, à portée réduite mais typique, qui m'amènera à mes premières conclusions quant à la manière dont le Parlement peut intervenir en matière économique.

La Chambre des Représentants a voté récemment, à une assez grande majorité, une proposition de loi sur les contrats de brasserie, c'est-à-dire ces contrats par lesquels les brasseurs donnent aux cafetiers les capitaux nécessaires à leur installation mais exigent en contre-partie qu'ils se fournissent toujours chez eux. Certains de ces contrats ont donné lieu à des abus criants. Le projet sorti des délibérations de la Chambre réprime ces abus et règle les conventions en cette matière. Le rapporteur de la Commission de la Justice du Sénat crut opportun d'interroger les grandes associations de brasseurs et les grandes associations de cafetiers. Ayant pris langue avec les uns et avec les autres, il s'est aperçu que les brasseurs n'étaient pas indifférents aux abus qu'ils voulaient eux aussi réprimer tandis que d'autre part les cafetiers se montraient réticents à l'égard d'une législation rigide qui les priverait peut-être des capitaux dont ils ont effectivement besoin. Finalement, un accord s'est établi aux termes duquel une convention collective établit un type de contrat, dans lequel les

obligations individuelles devront nécessairement s'inscrire, et charge une commission arbitrale mixte de résoudre les conflits. Le rapporteur a demandé à la Commission de la Justice du Sénat de tenir la question en suspens puisque les difficultés semblaient aplanies avec plus de souplesse et plus d'efficacité que par une intervention des pouvoirs publics.

Certains estiment que le Parlement devrait être composé d'hommes compétents dans chacune de nos disciplines, de techniciens. Appliquons cette conception à notre exemple. Imaginez qu'un brasseur ait siégé à la Chambre ou au Sénat. Il était manifestement compétent. Mais il était aussi intéressé, et nécessairement, pour que le système fonctionne, il fallait qu'à côté de ce brasseur siège aussi un cafetier. Mais comme leurs intérêts pouvaient être et étaient effectivement opposés sur certains points, seul un tiers, un incompetent, aurait pu les départager. Songez d'ailleurs que ce brasseur et ce cafetier que j'imagine, siégeant à la Chambre ou au Sénat pour les besoins de leur cause, n'auraient pas souvent l'occasion de déployer leurs connaissances spéciales.

*
**

Le parlementaire est nécessairement un incompetent, en ce sens qu'il est presque toujours étranger aux techniques que ses votes influencent.

Puis-je rappeler à cet égard la troisième règle d'or de Parkinson qui se formule ainsi : « Le temps consacré à un article de l'ordre du jour dans un conseil d'administration est inversement proportionnel à la somme dont il est question dans cet article » ? Il y a quelques jours, je lisais dans une revue économique néerlandaise l'article d'un auteur qui, ne connaissant pas la règle de Parkinson s'indignait parce que, dans un conseil d'administration où l'on devait décider de l'achat d'une machine électronique qui valait 5 millions de florins, on avait, après avoir entendu très brièvement les indications de l'ingénieur, décidé unanimement, en moins de cinq minutes, alors qu'une dépense de 50 florins, relative à la transformation du hangar à bicyclettes avait été discutée pendant deux heures. D'une part, la compétence de chacun s'était donnée libre cours. D'autre part, il avait fallu faire confiance au technicien.

Aneurin Bevan a expliqué dans son livre « In place of fear » pour quelles raisons certaines per-

sonnes se retrouvent dans une série de grands conseils d'administration. Il constate que ce n'est pas seulement parce que les grandes sociétés ont des intérêts enchevêtrés, mais parce qu'elles choisissent pour les représenter dans les conseils d'administration fort divers des mandataires qui, sans doute, ne connaissent rien de la technique des choses dont ils ont à s'occuper mais qui préconisent dans ces conseils une politique économique dirigée dans un sens général, qui permet à l'économie de se développer avec une certaine harmonie. Ils donnent des avis qui sont profitables, quelle que soit la matière économique sur laquelle ils portent. Bevan en tirait cette conclusion que l'on ne pouvait pas critiquer la gestion publique parce qu'elle se trouvait entre les mains d'incompétents, car il constatait qu'au point de vue des techniques particulières, il en est de même dans les grandes affaires, pour leur plus grand bien d'ailleurs. Le problème n'est donc pas propre à la vie parlementaire, il vise toute la démocratie.

La démocratie implique une dissociation des responsabilités, qui exige que les dirigeants fassent une grande confiance aux techniciens, mais où les techniciens ne devront pas être sous-estimés par les dirigeants. En ce qui concerne les parlementaires, ils devront s'intéresser aux techniques, comme l'avocat lorsqu'il plaide une affaire pour laquelle des connaissances précises lui sont nécessaires. A cette fin, des rapports plus directs devraient être établis entre les organisations représentatives des intérêts et le Parlement. Des commissions parlementaires devraient faire plus généralement appel aux hommes de métier, à leurs porte-parole naturels, mais ces consultations devraient rester tout à fait libres pour sauvegarder la souplesse du système et éviter de stérilisantes longueurs.

Il faudrait aussi que les bureaux d'études du Parlement soient beaucoup mieux équipés, ainsi que les bureaux d'études des divers partis. A cet égard, je pense qu'on a fait de part et d'autre de sérieux progrès.

Une idée qui m'est chère, mais qui a peu de chances d'aboutir, est de doter le parlementaire d'un cabinet personnel. Il devrait avoir à sa disposition des collaborateurs qui pourraient, s'adressant aux départements ministériels, étudier les questions qui tout à coup le touchent et l'informer complètement des questions dont il doit trancher.

Une solution moins radicale, mais aussi moins rentable, serait de doter les groupes parlementaires de pareils secrétariats.

Il faut que le parlementaire soit susceptible de répondre à toute question qui lui est posée par un de ses mandants. Il ne peut pas le faire s'il n'a pas à côté de lui un cabinet qui l'aide dans son travail. On dira que cela est coûteux. Pour que le régime fonctionne bien, ce ne sont pas quelques millions supplémentaires qui comptent. Si l'on accepte l'institution parlementaire, il faut l'accepter avec toutes ses implications. Le parlementaire travaille aujourd'hui comme un artisan isolé, alors qu'il devrait pouvoir compter sur une équipe de collaborateurs.

*
**

On objectera que les incompetents pourraient être d'une certaine taille et qu'il y a au Parlement bien peu d'hommes supérieurs. Que faut-il entendre par là ? Des hommes énergiques et volontaires ? Sur ce plan, il en est. Mais les parlementaires ne sont pas nécessairement amenés à gouverner. Des hommes d'initiative et d'imagination ? Il s'en trouve aussi. Mais les députés et les sénateurs ne sont pas nécessairement des novateurs. Ils doivent surtout coudre et recoudre. Disons plutôt que l'homme supérieur est celui qui pense, c'est l'homme de science, c'est l'essayiste, c'est le cerveau qui jettera le germe d'où sortiront des courants d'opinion que le parlementaire doit se contenter de recueillir.

Il y a, bien entendu, des hommes supérieurs au Parlement. Ce ne sont pas toujours ceux qui sont le plus écoutés, et lorsqu'ils veulent se faire entendre, il est prudent qu'ils laissent au vestiaire, avec leur canne et leur chapeau s'ils en portent encore, ce qui fait leur supériorité. Certains hommes honorent le Parlement par leur présence, mais ce qu'on leur demande dans son enceinte, c'est une activité qui se place à un niveau plus modeste que leur valeur réelle. Je ne voudrais pas être cruel, mais je ne résiste pas au plaisir de reprendre la citation d'un historien français, E.F. Gautier, qui, en 1932, dans un livre intitulé « Genséric, Roi des Vandales » écrivait : « Il est bien possible que l'histoire, éblouie par la gloire, n'évalue pas à sa valeur, même immense, la collaboration des imbéciles dans les affaires humaines. Les corps électoraux de tous les pays parlementaires sont peut-être guidés par un instinct sûr lorsqu'ils choisissent pour les repré-

senter un médiocre, celui qui leur ressemble le plus. A la tête d'un Etat, les héros sont peut-être une calamité. » C'est une caricature, sans doute. On peut y opposer que le peuple aime aussi s'identifier à des héros, que les grandes crises nous révèlent au Parlement comme ailleurs. Il n'est pas juste de dire que nos parlementaires sont ou doivent être des médiocres. Il faut dire que nos parlementaires sont des hommes qui accomplissent une tâche essentielle, mais une tâche modeste, celle de fixer les règles consacrant une réalité sociale qui leur est extérieure.

*
**

Cet incompetent d'une intelligence plutôt appliquée que brillante, est-il consciencieux ? L'absentéisme ne sévit-il pas à l'état endémique ? 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. Si réellement le parlementaire voulait lire tous les documents qu'il reçoit le matin, ce n'est que le soir qu'il pourrait franchir le seuil du Parlement. Du moment que vous admettez qu'il en est ainsi, comme vous admettez qu'un ministre ne lise pas toutes les lettres qu'il reçoit bien qu'il soit responsable de la réponse qui leur sera donnée, vous admettez par le fait même la division du travail et vous devez admettre qu'à un certain moment le parlementaire soit absent même des commissions dont il fait partie. C'est une chose qu'on n'a pas le courage d'expliquer au public. Le parlementaire doit participer activement à une partie du travail parlementaire et doit se ranger à l'avis de ses amis politiques ou d'hommes qui ont en la matière toute sa confiance, pour tous les votes qu'il doit émettre dans une matière que lui-même n'a pu étudier. Ce qui doit toujours lui être reconnu, c'est le droit d'entrer dans la salle des séances et celui de prendre la parole sur quelque sujet en discussion que ce soit, de même qu'il a le droit par son initiative ou en interpellant, de forcer le Parlement à tel ou tel débat. Voilà une des garanties essentielles des systèmes parlementaires. Cela ne veut pas dire que le parlementaire ait le devoir de siéger du début à la fin des séances et d'entendre des controverses où il ne prendra aucune part. La spécialisation au

sein du Parlement ne peut cependant l'empêcher de se mêler à des discussions d'un point sur lequel un de ses électeurs ou un citoyen quelconque aura attiré son attention.

La conviction du parlementaire se fait d'habitude dans son groupe et cela est normal en raison de la division du travail. Le parlementaire est obligé de faire confiance à des hommes qui sont plus versés dans telle ou telle matière, et il est juste qu'il se tourne alors vers ceux qui ont la même vision politique que lui et qu'il leur fasse confiance en leur demandant de lui accorder la même confiance lorsqu'il défendra leur idéal commun dans des questions où il est directement informé. Il faut donc un certain nombre de parlementaires. Leur liberté doit rester telle qu'ils ne deviennent pas tous des professionnels de la politique, mais que certains d'entre eux restent mêlés à une vie professionnelle qui les maintienne au niveau des autres citoyens. Il faut aussi que des parlementaires soient les porte-parole de leurs mandants, et n'hésitent pas à faire les démarches et les interventions qui mettent l'huile nécessaire dans les rouages qui doivent relier l'administration au public. Ils comptent parfois parmi les serviteurs les plus efficaces du régime parlementaire, bien que leur voix ne se fasse pas souvent entendre dans les débats publics. Ce n'est dès lors pas exclusivement dans l'enceinte du Parlement que se déroule la vie active utile du parlementaire.

*
**

Mais la lenteur ?

Encore une fois je serai très net : la rapidité du travail parlementaire ne dépend pas du parlementaire. Elle dépend de pressions qui sont exercées sur lui de l'extérieur. Dans notre pays une loi peut être votée très rapidement.

Exemple : en 1948 un ministre s'est avisé de modifier entièrement notre fiscalité communale. Il a proposé au Parlement un système nouveau. La majeure partie des parlementaires ont accepté l'innovation sans enthousiasme pour mettre fin à une carence qui perdurait. La loi a donné lieu à de beaux débats, très étendus, avec la participation d'un grand nombre d'hommes auxquels la vie politique communale avait rendu ces problèmes familiers. Déposé au début du mois de septembre, le projet, cependant copieux, était définitivement voté dans la deuxième Chambre la veille de Noël, donc

moins de quatre mois après son dépôt. On objectera : c'est une loi qui n'excitait pas les passions politiques. Peut-être. Je citerai alors un autre exemple : l'avant-dernière loi scolaire, compliquée par essence, et qui, elle, suscitait, je n'ai pas besoin de le rappeler, des passions violentes. Elle a été votée après cinq mois de débats acharnés, parce qu'elle était ressentie comme une nécessité inéluctable par une partie de l'opinion représentée au Parlement. La loi dite Unique dont la complexité est plus grande encore, et qui a suscité une opposition au moins aussi vive et aussi profonde, a été imposée au Parlement en moins de quatre mois par une majorité qui en avait fait sa chose. La lenteur est due essentiellement au conservatisme latent des hommes qui, en l'absence d'une nécessité impérieuse hésitent à prendre des responsabilités souvent fort lourdes.

Si les projets gouvernementaux passent beaucoup plus facilement que les propositions d'initiative parlementaire, c'est précisément parce qu'ils répondent à une nécessité urgente. Le gouvernement est obligé de résoudre les questions brûlantes et le Parlement est forcément amené, comme lui, à résoudre les difficultés de l'heure en donnant à leur solution une priorité absolue.

*
**

Je ne crois donc pas que le bicaméralisme soit une cause importante de lenteur de notre système parlementaire. Et, dans une certaine mesure, l'on peut dire que la trop grande hâte à légiférer est parfois plus néfaste.

A son origine, le Sénat dans un état unitaire, est toujours une Chambre de réflexion destinée à filtrer les impulsions de la Chambre populaire. De cette origine, notre Sénat a conservé quelque chose. Les sénateurs sont en général moins directement mêlés à la vie politique. Ils sont choisis davantage en raison du fait qu'ils se sont occupés d'organisations sociales, qu'ils sont professeurs, etc. Cette différenciation influe dès lors sur le climat de l'assemblée. Il n'est pas mauvais dans ces conditions qu'il y ait deux discussions parlementaires. De plus, et c'est cela qui est important, la Chambre saisie en deuxième lieu sera mieux éclairée sur les réactions du public.

Le bicaméralisme pourrait devenir dans notre pays d'ailleurs un élément d'équilibre entre les communautés flamande et wallonne. Le Sénat pour-

rait être un Sénat paritaire, non pas que je croie que ce soit une nécessité, mais parce que je me rends compte de certaines inquiétudes wallonnes qui sont une réalité que l'on ne peut méconnaître. On pourrait fort bien faire en sorte que soient discutés d'abord devant le Sénat les projets de loi et que devant la Chambre soient discutés essentiellement les budgets et les interpellations, tout ce qui touche à la vie politique de la Nation, étant entendu qu'en cas de navette la Chambre, toujours élue proportionnellement à la population, déciderait en dernière instance. Ce partage devrait s'instituer par un usage qu'il ne faudrait pas mécaniser. La Chambre pourrait encore être saisie de propositions ou de projets. Les députés conserveraient le droit d'initiative, essentiel à l'accomplissement de leur mission, tandis que le droit d'interpeller ne serait pas enlevé aux sénateurs.

*
**

Pour que le Parlement fonctionne bien, il faut qu'il subisse des impulsions venues de l'extérieur. Le phénomène des groupes de pression n'est ni regrettable ni condamnable s'il se manifeste au grand jour. Leur absence est parfois néfaste. Je voudrais donner deux exemples extrêmes.

Lorsqu'en 1893, la Constitution étant sujette à révision, il fallut se prononcer sur l'électorat, le Parlement de l'époque se montra assez réticent. Le gouvernement était prêt à accepter une formule qui élèverait les quelque 137.000 électeurs à environ 600.000. A douze reprises, la commission compétente de la Chambre avait repoussé des propositions diverses émanant de ses membres, lorsque, le 12 avril, le Parti Ouvrier Belge décréta la grève générale. Le 18 avril, la Chambre se réunissait. Contrairement à la procédure ordinaire, elle demandait à sa commission compétente de se réunir d'urgence et le même jour, en séance publique, elle votait le texte qui donnait droit de vote à 1.372.687 électeurs, par 119 voix contre 14 et 12 abstentions. Trois jours après le Sénat votait la même disposition en commission et en séance publique par 52 voix contre 1 et 14 abstentions.

Dans les ouvrages de Droit Constitutionnel, on n'explique pas ces circonstances extérieures mais on ne critique pas non plus le Parlement, qui avait tout à coup compris qu'il s'agissait d'une nécessité devenue urgente. Il avait eu raison de céder.

Le Parlement entérine parfois des situations révolutionnaires, comme ce fut le cas en 1919 lorsque le suffrage universel a été introduit en Belgique, cette fois en dépit de la Constitution mais du consentement unanime de l'opinion. Rosa Luxemburg, critiquant le décret de dissolution de la constituante russe par l'Edit du 19 janvier 1918 exprimait, à l'appui de ses convictions révolutionnaires, sa confiance dans les assemblées parlementaires en disant : « L'onde vivante de l'expérience baigne constamment les corps représentatifs, les pénétre, les dirige. »

C'est cela, la saine doctrine démocratique.

Je voudrais donner maintenant un exemple extrême d'absence de pressions extérieures : j'entends parler de l'affaire congolaise. On a voulu en faire le résultat d'une crise du Parlement. Or, le Parlement s'est trouvé tout à coup aux prises avec un problème nouveau pour lui qui appelait des mesures urgentes. Dans la tempête, ce n'est pas au Parlement à prendre la barre, mais au gouvernement. Pressé par les circonstances, le gouvernement a présenté aux Chambres un statut complet d'indépendance du Congo, ressemblant étrangement à notre propre statut constitutionnel. Comment le Parlement pouvait-il faire preuve de plus d'imagination ? Ceux qui eussent pu l'éclairer se sont tus : les grosses sociétés coloniales qui n'étaient certes pas sans rapport avec le Ministère des Affaires Africaines, et les missions qui n'étaient pas sans influence place Royale. Ces sociétés et ces missions ont sans doute laissé croire au Parlement, parce qu'elles le croyaient elles-mêmes, que le passage à la liberté ne couperait pas les liens avec les anciens pouvoirs de tutelle mais au contraire en créerait de nouveaux. Elles étaient sans doute persuadées que la brusque émancipation d'une population, laissée sans espoir, dans l'innocence du paternalisme, allait, cet espoir une fois né, avoir lieu sans heurts violents. Les groupes de pression n'ont pas fonctionné. Ce n'est pas le Parlement comme tel qui est responsable d'une situation que ceux qui devaient savoir ont méconnue. Si d'autre part, les avis de l'administration n'ont pas été mesurés à leur juste valeur, les causes de cette erreur n'entrent pas dans le cadre de notre sujet.

Le Parlement ne peut valablement légiférer que lorsque la matière première lui est fournie par un long acheminement de faits, de textes, de propositions, des examens et des analyses, et lorsque,

finalement, elle se présente à lui avec le caractère de nécessité suffisante pour qu'il puisse l'entériner. Le Parlement est dès lors dominé par les groupes de pression, dont le plus important est le parti politique, représenté directement en son sein.

*
**

C'est Gladstone qui, s'adressant aux membres de la Chambre des Communes, les aurait engagé à « ne pas voter comme des sauvages selon leur conscience, mais avec leur parti comme des gentlemen ».

Dans l'acception de la III^e République française, le mot « sauvage » appliqué à un parlementaire indiquait simplement qu'il était indépendant de tout groupe, qu'il échappait à toute discipline. Hélas, les indépendants se sont multipliés, même à l'intérieur des groupes parlementaires, ce qui n'a pas peu contribué à la désagrégation des institutions démocratiques en France.

Une discipline de groupe est nécessaire. Il faut qu'un gouvernement soit soutenu dans son action politique, dût-il demander à certains de ses amis de faire parfois violence à leurs convictions dans tel ou tel domaine. Le parlementaire est toujours libre : lorsqu'il choisit de faire taire ses préférences au profit de l'opinion qui prévaut dans son groupe, c'est que, dans la hiérarchie des valeurs, il attache plus de prix à l'action coordonnée de la fraction à laquelle il appartient, à l'appui à un gouvernement déterminé ou au contraire à la lutte contre ce gouvernement, qu'à l'expression d'une opinion individuelle isolée.

Le plus souvent d'ailleurs, en votant de même, les membres d'un groupe cautionnent au grand jour une politique dont ils ont préparé les fondements au sein de leur parti. Si ces principes généraux ou si la tactique arrêtée en commun n'est pas en cause, il va de soi que le parlementaire est libre, et les votes, qui ne se délimitent pas exactement selon l'appartenance à un groupe, sont relativement nombreux. Si d'autre part le choix à faire porte sur une question fondamentale, posant un véritable cas de conscience, rien ne peut obliger le parlementaire à faire violence à ses convictions. Récemment, le Parlement étant divisé sur la question de savoir si un traité allait servir ou desservir la paix, les partis n'ont pas essayé d'imposer à leurs

membres une discipline qui eut été inhumaine et qui n'aurait sans doute pas été respectée.

Bien que le parlementaire soit lié à ses électeurs par le mandat qu'il en a reçu, il ne peut de même être asservi à quelque injonction impérative que ce soit. Il vote sous sa responsabilité. Après avoir suivi les débats de l'assemblée dont il fait partie, il doit pouvoir répondre de son vote comme étant conforme à ce qu'il estime être le bien public. Paul-Émile Janson connaissant l'avis contraire de ses électeurs a démissionné après avoir voté la loi sur l'alcool. De même Paul Tschoffen, après avoir voté la flamandisation de l'Université de Gand.

Il se peut aussi qu'un parlementaire, estimant ou non exprimer la volonté de ses mandants, se détache de son groupe. La décision posera la question de sa démission éventuelle du groupe et même de la résiliation de son mandat. Elle se place essentiellement sur le terrain de la discipline de parti, aussi indispensable dans son principe que la discipline de groupe, qui n'en est qu'une application.

Les partis ne sont-ils pas des machineries abstraites et artificielles ?

La Belgique a été créée par des catholiques, qui étaient des libéraux ; cette dualité n'a pas tardé à se manifester par la constitution du parti libéral d'abord, catholique ensuite, puis la question sociale prenant toute son acuité, s'est constitué le Parti Ouvrier Belge. Tous nos concitoyens sont formés d'esprit chrétien. ils sont tous aussi d'un individualisme chatouilleux et je crois qu'ils sont de même marqués par un sens social réel. Mais ils restent divisés en trois partis, d'accord entre eux sur bien des choses, mais qui cependant conservent une profonde individualité, qui correspond à trois grands courants d'idées dont les formations se retrouvent dans toute l'Europe Occidentale. Certains pro-Européens prédisaient que lorsque se réuniraient les assemblées européennes, toutes les querelles de partis allaient s'effacer. Or, dès la veille de la première réunion à Strasbourg de l'Assemblée du Charbon et de l'Acier, trois groupes s'étaient constitués, un catholique (avec certains protestants hollandais), un libéral et un socialiste (avec certains républicains italiens). Tous les membres de l'Assemblée faisaient partie de l'un de ces trois groupes.

Cela s'était fait le plus naturellement du monde, parce que dans les six pays de la Communauté,

ces trois tendances représentent quelque chose de fondamental. Pour les uns, la prééminence absolue doit être accordée, tant sur le plan matériel que dans le domaine spirituel, à la défense des droits de l'individu : ce sont les libéraux ; pour d'autres, priment certains principes moraux qui justifient une discipline susceptible d'empiéter sur la liberté individuelle et de maintenir des hiérarchies salutaires : ce sont les sociaux-chrétiens ; enfin, pour les troisièmes, le rêve domine d'une fraternité absolue des hommes, impliquant une étroite solidarité tant sur le plan des conditions matérielles que sur le plan intellectuel et moral : ce sont les socialistes.

Les options que cela suppose sont omniprésentes, et c'est tantôt l'une, tantôt l'autre qui l'emporte. Chaque parti se nourrit également aux sources des deux autres et subit également leurs influences. Ce qui les différencie le plus, c'est un climat et une tendance, un accent spécifique. Les partis, représentés par leurs groupes, doivent s'affronter dans le champ clos du Parlement. Ce qui fait la grandeur de nos institutions, c'est précisément la confrontation de ces trois forces, fermement disciplinées. Dois-je me tourner vers un pays voisin où le Parlement s'est écroulé parce qu'à travers tous les choix qu'il fallait faire, les votes se manifestèrent en ordre dispersé, rendant précaire la vie de tout gouvernement ?

*
**

La seconde mission du Parlement est de contrôler le gouvernement. Chez nous, ce sont en général des gouvernements de coalition, et lorsqu'ils sont homogènes ils représentent cependant des intérêts divergents, et bénéficient d'une marge de manœuvre tellement réduite qu'ils doivent tenir compte de l'opposition. La stabilité serait donc conditionnée par l'immobilisme ? Quel est le remède ? Je crois qu'il est simple et qu'il ne demande aucune transformation de nos institutions, mais bien une adaptation de nos traditions. Les constitutions françaises de 1875 et de 1946 disaient très clairement : « Les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du cabinet et individuellement de leurs actes personnels. » Cette notion de la responsabilité ministérielle s'est estompée au bénéfice d'une collégialité excessive. Il faut, bien entendu, une majorité disciplinée et une responsabilité collective des soutiens du gouvernement pour défendre une

politique générale avec toutes ses implications budgétaires.

Nonobstant cela, il reste une compétence et une responsabilité qui sont propres à chaque ministre individuellement. L'on a tendance, en Belgique, à exagérer une solidarité qui, par exemple, par deux fois depuis la deuxième phase de la guerre mondiale, a fait tomber le gouvernement en raison d'actes personnels du ministre de la Justice. La première fois, il s'agissait d'une lettre que le ministre avait adressée au Président de la Cour Militaire et que l'on pouvait considérer comme une pression inadmissible sur la magistrature. La deuxième fois, un ministre avait accordé la grâce à deux condamnés qui paraissaient ne pas le mériter. Voilà bien deux actes strictement personnels. N'est-il pas excessif qu'un gouvernement se croie obligé de démissionner parce qu'un de ses ministres a engagé individuellement sa responsabilité par un acte qu'il était seul à commettre et même à pouvoir commettre ? Quelle que puisse être la sympathie qui lie les collaborateurs d'une œuvre collective, la politique gouvernementale ne commande pas une solidarité qu'aucun élément objectif ne justifie.

J'ai rappelé le problème des grandes agglomérations. Si un ministre de l'Intérieur présentait un projet de grandes agglomérations qui n'aurait pas l'agrément du Parlement, est-il vraiment indispensable, pour cela, que le gouvernement tout entier disparaisse, et je dirais même plus, est-il nécessaire que ce ministre même considère que le vote qui lui est défavorable l'oblige à démissionner ? C'est là qu'est l'erreur. Le ministre de l'Intérieur dont le projet serait repoussé n'aurait pas nécessairement démérité en ce qui concerne la gestion courante de son département, ni suscité de méfiance quant à sa politique. Si la réforme qu'il proposait ne lui paraît pas indispensable, mais simplement souhaitable, pourquoi l'obliger à choisir entre l'immobilisme et le risque de devoir se retirer ? Il faudrait, sans s'attarder trop à des questions de prestige personnel, poursuivre l'heureuse évolution qui se manifeste depuis quelques années dans la collaboration du gouvernement et des commissions parlementaires.

Les ministres, ou le gouvernement, mis en minorité resteraient donc en place sans aucune sanction ? Pourquoi ne pas l'admettre ? C'est une question de mesure. Après un exemple positif prenons un exemple négatif : un projet de loi sur

l'emploi des langues en matière administrative, indispensable, ne pourrait être rejeté sans que ce rejet entraîne la chute du gouvernement et en tout cas du ministre compétent, parce qu'il suppose à la fois le choix d'une politique générale et d'une action jugée nécessaire.

J'emprunte à M. Périn une autre critique d'une démocratie formelle qu'il importe effectivement de rejeter parce qu'elle n'est pas l'expression de la démocratie véritable. M. Périn observe que, régulièrement, tous les groupes politiques interdisent à leurs membres de païrer avec les membres d'un autre groupe, mais que tout aussi régulièrement cette discipline est enfreinte parce que le système ne peut être appliqué dans toute sa rigueur. Il y a quelques années, l'un de mes collègues de l'opposition a été vivement pris à partie parce qu'il avait païré avec un ministre des Affaires Etrangères qui se trouvait en mission à l'étranger. Est-ce sérieux ? Est-ce que l'on pouvait imaginer que le ministre des Affaires Etrangères absent n'était plus d'accord avec la politique du gouvernement ? Est-ce que le fait pour un gouvernement d'être mis « techniquement » en minorité, comme cela se dit parfois maintenant, a une importance quelconque lorsque la majorité n'est atteinte dans aucune de ses composantes ? A cette argumentation l'on oppose qu'il se pourrait que la majorité soit en réalité divisée et que certains membres s'abstiennent de se présenter pour échapper à leurs responsabilités. Mais le fait de païrer engage le vote lui-même. Ce n'est pas une abstention, mais au contraire une affirmation. L'on déclare neutraliser son vote avec celui d'un adversaire. L'on a fait ainsi un choix très clair, qui rejette toute ambiguïté.

Indépendamment de cela, existerait, dit-on, une tentation d'abuser de cette formule facile et, poussant les choses à l'absurde, l'on déclare qu'il suffirait qu'un membre par groupe reste en séance, les autres pouvant librement s'égailler. Encore un coup, c'est une question de mesure. Ce n'est pas parce que l'on craint des abus que la règle doit être rejetée.

Le païrage auquel presque tous les parlementaires ont fait appel ou auquel ils ont désiré légitimement faire appel, est proscrit par les groupes, essentiellement parce qu'ils craignent les critiques de leurs mandants, les accusations d'absentéisme venues de l'extérieur. La méfiance, qui a été cultivée à l'extérieur, rejaillit à l'intérieur. C'est

par crainte de l'opinion publique que les parlementaires se plient à des règles qui, à tour de rôle, les gênent, bien inutilement d'ailleurs. On arrache un ministre à son travail parce qu'il faut maintenir une majorité, comme si un pairage, en l'occurrence justifié, ne suffisait pas à marquer sa volonté.

Ce qui nous manque, c'est cette forme d'esprit civique que la démocratie réclame : la confiance. Dans les pays scandinaves, où pendant longtemps les gouvernements ont eu des majorités très précaires, il est entendu qu'on ne vote qu'en prévenant longtemps d'avance, parce qu'on veut éviter tout accident dû à la surprise.

*
**

En démocratie, les responsabilités sont divisées, échelonnées. Les dirigeants doivent faire confiance aux techniciens, les citoyens à leurs dirigeants. Toute règle qui est faite pour éviter des abus empêche le développement normal des institutions. Sans doute la critique doit-elle s'exercer librement. Elle ne peut dégénérer en dénigrement destructeur. François Mauriac consacrait il y a quelques jours à l'un des plus grands écrivains de la France contemporaine, le Général de Gaulle, quelques lignes que je vous demande de transposer en songeant au Parlement : « La question m'a été posée de savoir, dit Mauriac, si le Général de Gaulle ne m'a pas déçu. Oseriez-vous le nier ? Certes, je le nie, parce que ce grand homme est un homme et qu'à aucun moment je ne me suis fait une idée exagérée de ce que peut un homme, seul face aux partis du dedans, aux empires du dehors, face aux intérêts particuliers de l'intérieur et à la volonté de puissance des autres peuples... Tout est simple pour qui raisonne dans un cabinet et décide sur le papier ce qui est convenu de faire. L'intellectuel est seul tout-puissant sur le plan où il mène sa

pensée et qui ne comporte aucun obstacle dont il ait à tenir compte... L'histoire telle qu'elle leur a été apprise dans les manuels donne aux Français et même à ceux qui se targuent d'être intellectuels, l'idée trop simple de ce qui s'oppose aux desseins d'un chef d'Etat en apparence tout puissant. Les événements n'apparaissent pas, qui viennent ordonner, aux yeux des contemporains qui avaient le nez sur le tableau et manquaient de recul. La nature des choses, les contradictoires passions des hommes... »

Les intérêts particuliers, la volonté de puissance des autres peuples, la nature des choses, les contradictoires passions des hommes, tout cela pèse sur un Parlement que l'on croit tout puissant. Si un homme, nanti de tous les pouvoirs échoue, tout est perdu. Il n'en va pas de même, heureusement, dans la démocratie. Comme « la mer toujours renouvelée... » le Parlement se renouvelle par des apports nombreux, que l'on sous-estime sans doute à toutes les époques.

La lecture des vieux papiers est à cet égard souvent réconfortante. Elle nous donne le sens du relatif. Si, pour apprécier le Parlement, on se reporte au numéro d'ouverture de ce siècle du Journal des Tribunaux, celui du 4 janvier 1900, à un moment où siégeaient au Parlement belge, Janson, Bara, Lejeune, Beernaert, Woeste, de Broqueville, Carton de Wiart, Renkin, Anseele, Destrée, Vandervelde, on y lira, sous la plume vengeresse de l'éditorialiste, que le Parlement de l'époque n'était qu'un médiocre instrument aux mains d'intérêts partisans sordides, composé d'orateurs indigents, lisant d'interminables pensums écrits d'avance.

Le Parlement est là pour recevoir les critiques. La responsabilité des parlementaires n'est pas un vain mot. Mais si le Parlement déçoit, c'est que l'on s'exagère sa puissance, et c'est surtout parce qu'on ne l'a pas aidé à user de ses pouvoirs.

