

Joseph Barthélémy et les Commissions permanentes de la Chambre des Représentants de Belgique

par Claude COURTOY,

Assistant à la Faculté de Droit
de l'Université libre de Bruxelles.

★

Est-ce parce qu'il sent sa modestie blessée à la lecture de *l'Organisation du suffrage et l'expérience belge*, où Joseph Barthélémy n'hésite pas à comparer la Belgique à la Grèce antique, que le publiciste belge n'a jamais décrit l'influence exercée par cet auteur sur les commissions de la Chambre des représentants ? Un tel manquement dans la littérature scientifique ne peut, en tout cas, résulter d'un oubli. Quelle qu'en soit son origine, nous nous proposons de combler cette lacune.

L'exposé permettra, en outre, de mesurer toute l'importance des modifications et aménagements que la Chambre des représentants a apportés, à la fin de l'année 1979, à son système de commissions permanentes et il en constituera une introduction naturelle.

Les réformes de 1979 s'articulent autour d'un principe : les commissions permanentes exercent, outre une fonction législative, une fonction de contrôle du gouvernement.

Les deux missions des commissions permanentes ont, dans l'histoire des assemblées parlementaires, une origine différente l'une de l'autre. La fonction législative, qui consiste à faire rapport sur le mérite des projets et des propositions, est aussi vieille que la notion même d'organe préparatoire. La fonction de contrôle, par laquelle les commissions permanentes exercent une surveillance sur le gouvernement, n'a pu, par contre, se développer que lorsque les organes préparatoires ont acquis un caractère permanent et qu'ils ont vu leur sphère de compétences limitée à un ou plusieurs départements ministériels. Ces deux conditions réunies — permanence et délimitation de compétences —, la fonction de contrôle

des commissions n'était encore que latente, comme en témoigne l'activité des commissions permanentes du Sénat belge au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. Elle se manifesta avec force, au sein du Parlement français, lors de la première guerre mondiale (1). Au lendemain du conflit, il était unanimement admis en France que les commissions permanentes avaient une double mission, celle de participer à la confection des lois et celle de contrôler le gouvernement.

Le premier système de commissions permanentes de la Chambre belge des représentants dérivait de cette conception : les dispositions réglementaires héritées de 1831, l'inadaptation des commissions sénatoriales aux nécessités du XX^e siècle, l'autorité du rapporteur général de la commission du règlement de la Chambre française y contribuèrent.

*
**

La façon dont la Chambre des représentants avait, dans son règlement adopté le 5 octobre 1831, conçu l'organisation du travail préparatoire, était assurément conforme à celle des autres Parlements continentaux de ces temps. L'assemblée se partageait, par la voie du sort, en six sections (2) renouvelées mensuellement (3), chargées d'examiner simultanément tous les projets et propositions de loi. Les rapporteurs de ces sections se réunissaient avec le président de la Chambre en une section centrale (4), laquelle nommait un de ses membres pour faire rapport à l'assemblée (5).

La section constituait le véritable « pilier d'acier » du travail préparatoire.

Le règlement de 1831 prévoyait, en outre, la possibilité de constituer des commissions spéciales (6) ; il fut fait un usage fréquent de ces commissions, usage peu compatible avec l'économie générale du système des sections qui conviait tous les membres à participer au premier examen de la loi. Abondamment critiquées lors des premières législatures (7), ces commissions devaient être considérées comme formant une symbiose harmonieuse avec le système des sections lorsque, un demi-siècle plus tard, des doutes s'élevèrent à propos de l'efficacité de celui-ci (8).

(1) J. BARTHELEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, pp. 234 et suiv. ; L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, p. 162.

(2) Article 49 du règlement.

(3) Article 51 du règlement.

(4) Article 53 du règlement.

(5) Article 54 du règlement.

(6) Article 61 du règlement.

(7) Voy. notamment les protestations émises dans les séances des 16 novembre 1833 (*M.B.* 18 novembre 1833, pp. 2 et 3) et 25 mars 1835 (*M.B.* 27 mars 1835, pp. 2-4).

(8) Rapport PIRMEZ, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1887-1888, n° 148, p. 5.

Enfin, les auteurs du règlement de 1831 avaient créé quatre commissions permanentes : la commission de la comptabilité (9), la commission des pétitions (10), la commission des finances et des comptes (11) ainsi que la commission de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (12).

La commission des finances et des comptes et la commission de l'agriculture, de l'industrie et du commerce — communément dénommées commission de finances et commission d'industrie — allaient tenir, dans l'évolution du travail préparatoire, une place importante, non pas à raison de la qualité ou de la quantité du travail qu'elles devaient effectuer — lequel se révéla relativement modeste (13) —, mais par la mission qui leur avait été réglementairement conférée. Leur très large compétence se trouvait détaillée en quatre points à l'article 59 du règlement (14), disposition qui facilitera, quelque quatre-vingt-dix ans plus tard, lors de la création du premier système de commissions permanentes de la Chambre des représentants, la réception de la conception française de l'époque concernant les commissions permanentes.

La Haute Assemblée n'avait pas adopté, en 1831, le système des sections : le nombre peu élevé de ses membres devait empêcher, selon les auteurs du règlement, le fonctionnement du rouage, même si les sénateurs étaient assidus à la tâche (15). Le travail préparatoire — pour autant

(9) Articles 82 et 83 du règlement. Voy. E. VANDENPEEREBOOM, *Du Gouvernement représentatif en Belgique (1831-1848)*, Bruxelles, Librairie Polytechnique, 1856, t. Ier, pp. 98-99.

(10) Articles 60 et 65 du règlement.

(11) Articles 56 et 57 du règlement.

(12) *Ibid.*

(13) Le travail de ces deux commissions ne fut toutefois pas négligeable. L'activité de la commission d'industrie conduisit la Haute Assemblée à créer, le 19 mars 1844, une commission permanente — la première du Sénat — ayant la même sphère de compétences. La commission de finances s'occupait principalement de la loi des comptes des exercices clos et on pourrait juger son travail insignifiant (voy. les déclarations de MECHELYNCK et du président POULLET faites peu avant la transformation de cette commission en une commission des finances, des budgets et des économies, *Ann. parl. Ch.*, 19 février 1919, p. 334) si elle n'avait connu quelques questions importantes, comme, par exemple, celle des certificats dits DOMEIN-LOSRENTEN (*Doc. parl. Ch.*, S.E. 1833, n° 65 du 9 août 1833).

(14) « Les deux commissions permanentes sont chargées, chacune dans les matières qu'indique sa dénomination :

- 1° de fournir à la Chambre tous les renseignements qu'elle les charge de recueillir sur une proposition ;
- 2° d'examiner les propositions que la Chambre leur renvoie ; de faire rapport et de présenter des conclusions motivées sur ces propositions ;
- 3° de préparer des projets de résolutions, s'il y a lieu, sur des pétitions assez importantes pour que la Chambre juge à propos de les leur renvoyer ;
- 4° de préparer à la Chambre des projets de résolutions ».

(15) Des assemblées peu nombreuses, comme la Chambre des Députés luxembourgeoise ou la Première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas, ont pourtant connu ce système, comme l'ont connu tous les Parlements continentaux, à l'exception toutefois des Parlements allemands.

qu'un tel travail fût jugé nécessaire — avait été confié à des commissions spéciales, élues par l'assemblée et composées de cinq membres (16). Cette première organisation présentait une multitude d'inconvénients (17). Après un long effort de Dumon-Dumortier, le Sénat se dota, en 1850, d'un système de commissions permanentes, mais celui-ci était bien différent du système actuel. Chaque sénateur était membre d'une commission et d'une commission seulement. Ingénieux en 1850, ce système, qui confinait le parlementaire dans une seule commission, était devenu complètement suranné après la première guerre mondiale. Il ne disparut qu'en 1924.

Et, alors que dans les premières années de notre indépendance, de nombreux sénateurs avaient regretté, souvent en des développements oratoires il est vrai (18), de ne pouvoir adopter les méthodes de travail de la Chambre (19); de nombreux représentants se mirent à déplorer, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'absence de commissions permanentes comme il en existait au Sénat (20).

Le premier système de commissions permanentes de la Chambre des représentants vit le jour en 1920. Les partisans des commissions avaient déjà obtenu, l'année précédente, la création de trois nouvelles commissions (21). Au printemps de 1920, la commission spéciale du règlement (22) recherchait « les modifications qu'il conviendrait d'apporter au règlement » (23). L'exemple du Sénat était cité, mais certains y

(16) Article 54 du règlement.

(17) Voy. les critiques et propositions de DUMON-DUMORTIER formulées en 1839 (*M.B.* 25 décembre 1839, pp. 7 et 8), les débats des 22 et 23 décembre 1840 (*M.B.* 25 décembre 1840, pp. 1 et 2 et *Supplément* et *M.B.* 26-27 décembre 1840, pp. 1 et 2), les modifications du 19 mars 1844 (*M.B.* 21 mars 1844).

(18) L'absentéisme, qui sévissait au Sénat au siècle dernier, aurait empêché le système des sections de fonctionner.

(19) Voy. notamment les discussions des 22 et 23 décembre 1840 (*Supra* note 17).

(20) Voy. le rapport PIRMEZ, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1837-1838, n° 148, où sont exposés les mérites respectifs des sections et des commissions.

(21) Ces trois commissions permanentes — affaires étrangères, armée, affaires économiques — ont été créées, à la suite d'une proposition de MAURICE FERON et ALBERT MECHELYNCK, pour la seule session en cours, le 19 février 1919. Elles sont devenues définitives le 24 décembre suivant.

(22) En droit, la commission du règlement de la Chambre des représentants est une commission spéciale. Normalement, son existence devrait prendre fin par l'épuisement de l'examen de la proposition qui lui a été envoyée. Toutefois, cette commission prolonge souvent ses travaux, qu'elle ne limite d'ailleurs pas aux propositions dont elle est saisie. La quasi-totalité des rapports présentés au nom de la commission du règlement depuis la fin de la seconde guerre mondiale n'ont été précédés d'aucune proposition de modification. Ils procèdent d'une véritable génération spontanée.

(23) La commission avait été nommée, le 24 décembre 1919 (*Ann. parl. Ch.*, 24 décembre 1919, p. 125), pour faire rapport sur une proposition de Léon Troclet tendant à modifier les règles relatives à l'élection du Bureau (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1919-1920, n° 29). L'auteur même de la proposition fit rapport sur celle-ci, le 10 février 1920 (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1919-1920, n° 94). Le choix de ce rapporteur indique l'orientation prise par la commission. Si en droit parlementaire français, l'auteur d'une proposition est considéré comme son rapporteur naturel, la règle est diamétralement opposée en droit parlementaire belge.

contestaient précisément la composition des commissions permanentes, et, en tout cas, les considérations qui avaient amené la Haute Assemblée à créer, en 1850, un système de commissions permanentes étaient bien moins convaincantes que le verbe du rapporteur de la commission du règlement de la Chambre des Députés française, Joseph Barthélémy. Le rapporteur belge, Léon Mabilie, professeur à l'Université catholique de Louvain, ne devait pas manquer de citer, dans son rapport du 7 mai 1920 (24), différents passages du rapport déposé le 23 janvier, au Palais Bourbon (25). Le Député du Gers ne pouvait, dans nos problèmes internes, qu'apporter science et impartialité. La conception française de la commission permanente entra, dès lors, à la Chambre belge : « Jusqu'ici, les organismes du travail préliminaire, c'est-à-dire les sections et les commissions — les cellules du travail préparatoire, comme on les a appelées — n'ont jamais été envisagées chez nous, qu'au point de vue de leur fonction législative : elles n'étaient que des cribles, à travers lesquels devaient passer les projets de loi, pour, après un examen plus ou moins approfondi devenir l'objet d'un débat public (...). Mais on perd trop souvent de vue que la mission du Parlement n'est pas seulement de faire des lois, elle est aussi d'en contrôler l'application. A ce point de vue, il est dans la nature du gouvernement parlementaire que les commissions soient aussi *des instruments essentiels de contrôle* » (26).

La traduction réglementaire de cette conception ne suscitait aucun problème sur le plan technique, les dispositions de 1831 relatives aux commissions de finances et d'industrie permettaient de rencontrer l'objectif décrit par le rapporteur (27). Ainsi, sans procéder à des modifications autres que des ajoutés dans l'énumération des commissions (28), un système de commissions permanentes pouvait-il non seulement être créé, mais encore rejoindre le modèle français.

En conclusion des travaux de la commission, Léon Mabilie proposa deux résolutions, l'une augmentant le nombre des commissions permanentes, l'autre organisant quelque peu les deux systèmes — commissions et sections — « à titre provisoire, et jusqu'à la mise en vigueur de nouvel-

(24) Rapport MABILIE, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1919-1920, n° 263 (dans la collection des *Documents* annexée aux *Annales*, ce rapport se trouve reproduit pp. 903 à 908).

(25) *Doc. parl.*, C.D. fr., S.O. 1920, Annexe n° 228, pp. 109-112. Léon Mabilie fit également siennes quelques considérations de la proposition de Louis Marin du 27 décembre 1919 (*Doc. parl.*, C.D. fr., S.E. 1919, pp. 134 et suiv.).

(26) Rapport MABILIE, cité, pp. 3-4.

(27) L'article 59 du règlement (*supra* note 14) était devenu, en 1920, l'article 72 du règlement. Le cadre réglementaire existant avait déjà été utilisé lors de la création des trois nouvelles commissions en 1919, mais, à cette occasion, aucune considération n'avait été émise sur les fonctions des commissions.

(28) Le nombre des membres des commissions fut également revu.

les dispositions réglementaires concernant les sections et les commissions » (29).

Les deux résolutions furent adoptées le 19 mai 1920 (30), mais volontairement, la seconde ne tranchait rien, de façon définitive, quant au rôle et quant à la fonction des rouages préparatoires. Sections et commissions allaient coexister. Un projet ou une proposition pouvait être envoyé soit à une commission permanente, soit à une commission spéciale, soit aux sections, soit à la fois aux sections et à une commission permanente (31).

La commission du règlement avait été amenée à travailler hâtivement ; de ses travaux dépendaient, au lendemain de la guerre, ceux de l'ensemble de la Chambre. Promptement, elle était arrivée à des solutions neuves, mais elle avait insisté sur leur caractère précaire. De plus, elle avait regretté d'avoir dû limiter, faute de temps, ses investigations aux organes préparatoires, estimant que d'autres rouages et procédures devaient également être reconsidérés.

La commission du règlement avait explicitement annoncé son intention de revoir le résultat de ses délibérations et d'indaguer dans d'autres directions que le travail préparatoire.

Il fallut plusieurs années pour voir réaliser un tel dessein.

La commission du règlement fut reconstituée au mois de juin 1933. Ses conclusions, rédigées par M.A. De Schryver (32), furent discutées par l'assemblée les 26 novembre, 27 novembre et 5 décembre 1935. Lors de cette dernière séance, la Chambre vota une résolution par laquelle elle autorisait le Bureau « à faire la coordination des dispositions réglementaires, nouvelles ou modifiées, avec celles du règlement ancien qui subsistent » (33). Cette coordination constituera le règlement de 1935.

Plus de deux ans ont été consacrés à la réforme (34). En France, pendant ce temps, les « hommes de gouvernement » comme les désignera Prélot, décrient avec virulence les commissions permanentes.

(29) Rapport MABILLE, cité, p. 7.

(30) *Ann. parl. Ch.*, 19 mai 1920, pp. 1147 à 1149.

(31) Sur cette dernière combinaison, voy. A. DE MEERLEER, « De commissies en de afdelingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1958, pp. 97 à 102, ici p. 98.

(32) Rapport DE SCHRYVER, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1934-1935, n° 66.

(33) *Ann. parl. Ch.*, 5 décembre 1935, p. 136.

(34) Sur la mise en pratique « perlée » de ces réformes, voy. A. DE SCHRYVER, « Over het Kamerreglement », *Het Volk*, 17 septembre 1934 ; rapport DE SCHRYVER, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1934-1935, n° 66, pp. 2-5 ; J.M. MOREELS, « Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog », *Liber amicorum August De Schryver*, Gand, 1968, pp. 535-571, ici p. 552.

Raymond Poincaré écrit à l'occasion d'un projet de revision constitutionnelle :

« Le voyage à Versailles est donc une dangereuse aventure et, du reste, il est parfaitement inutile, car la principale cause des difficultés actuelles ne réside pas dans la Constitution. Elle dérive du règlement, lequel peut être modifié sans aucune réunion de l'Assemblée nationale. Ce qui entrave le plus le fonctionnement normal de notre régime, c'est l'existence des grandes commissions. Naguère, elles n'existaient pas. Lorsqu'un projet de loi était déposé, les bureaux nommaient une commission peu nombreuse pour l'examiner et pour rédiger un rapport. Ce rapport était imprimé, distribué, la Chambre votait pour ou contre le projet, ou bien elle l'amendait. Dans tous les cas, le vote une fois émis, la commission avait terminé sa tâche et elle était dissoute. Elle n'avait donc aucun moyen d'organiser une campagne contre les gouvernements successifs. Aujourd'hui, les grandes commissions ont chacune un domaine très large : elles comprennent beaucoup plus de membres et elles ont la tentation inévitable d'empiéter sur les prérogatives gouvernementales. Les commissaires sont des ministres en expectative qui dressent des embûches aux ministres en fonction. C'est la guerre au couteau instituée dans les couloirs du Palais-Bourbon et du Luxembourg » (35).

André Tardieu émet, au sujet des commissions permanentes, des considérations tout aussi tranchantes :

« J'ai moi-même été investi à trois reprises (de la présidence du Conseil). Et je résume ici mon expérience : lorsque le chef du gouvernement, choisi par le chef de l'Etat, a lui-même choisi ses ministres, il est irrémédiablement livré aux abus de pouvoir du Parlement. Il y a deux assemblées, dont chacune se multiplie en une vingtaine de commissions permanentes qui se tiennent, suivant le mot de M. Poincaré, pour autant de comités exécutifs. A l'appel des unes et des autres, le président du Conseil doit répondre à tout instant, sous peine d'être inculpé d'irrespect et de tendances dictatoriales (...). Le chef du gouvernement est un accusé perpétuel, qui doit aux assemblées et aux subdivisions sa présence continue. On appelle cela le contrôle parlementaire. Mais le contrôle ainsi entendu est un intolérable empiètement sur les droits du gouvernement. Ce n'est pas le contrôle : c'est la tyrannie » (36).

(35) R. POINCARÉ, « Irons-nous à Versailles ? », *L'Illustration*, 29 avril 1933, p. 488.

(36) A. TARDIEU, *L'Heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934, pp. 124-125. Voy. aussi *La réforme de l'Etat. Les idées maîtresses de l'Heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934, pp. 14-15 et pp. 30-32 ; « L'Agonie de l'Exécutif », *L'Illustration*, 1^{er} avril 1933, pp. 368-369.

Léon Blum tient un propos similaire :

« Aux détracteurs du régime parlementaire, ses défenseurs répliquent communément comme argument final et péremptoire : 'Vous ne pouvez nier cependant que les commissions travaillent'. Toute la question est bien de savoir si leur travail est un embarras ou une aide, s'il nuit ou s'il contribue au rendement législatif. (...). J'impute, pour ma part, à cette institution malheureuse, une large responsabilité dans le désordre actuel et je crois nécessaire, à tout moins, de revenir à l'ancien système (des commissions nommées par les bureaux) (...). J'ai beau chercher les avantages de cette méthode, je ne parviens pas à les découvrir. Ou plutôt, j'aperçois bien que quelques individus en profitent, mais eux seulement : les présidents des commissions, qui ont érigé peu à peu leur poste en ministère au petit pied, tout prêts à le changer d'ailleurs en un ministère véritable ; les rapporteurs des commissions qui, alléchés par quelques grands exemples, attendent tous de ce mandat l'occasion de leur fortune politique. Un jeune député chargé de rapporter un projet de loi, c'est Bonaparte au siège de Toulon. Il ne s'agit point pour lui d'aboutir simplement et vite ; la grande affaire est d'attirer l'attention » (37).

Ces attaques sont véhémentes et lapidaires. Pour y répondre, Joseph Barthélémy rédige, en Gascogne, *l'Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, œuvre qui, malgré le style polémique surtout utilisé dans les cent cinquante premières pages, dépasse la simple controverse pour se situer au niveau de l'analyse doctrinale (38). Dans cette étude particulièrement fouillée, l'auteur démontre que les commissions permanentes doivent assister le Parlement dans les deux aspects de son activité : la législation et le contrôle.

Le règlement de la Chambre de 1935 n'allait pas refléter la doctrine de Joseph Barthélémy. A la suite de l'adoption du nouveau règlement, les commissions permanentes n'auront plus, *en droit*, qu'une *seule fonction législative limitée à l'examen des projets et des propositions n'ayant ni portée générale ni portée politique* (39).

(37) L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, pp. 186-190.

(38) Cet ouvrage magistral a été écrit en deux temps. Au premier texte datant de 1933, Joseph BARTHELEMY a ajouté, un an plus tard, de nombreux passages où il s'en prend violemment au national-socialisme. Il est regrettable que l'auteur de la notice du *Dictionnaire des parlementaires français* consacrée à Joseph BARTHELEMY n'ait apparemment pas lu cet ouvrage, lequel n'est d'ailleurs pas mentionné dans la partie bibliographique de la notice. Nul doute qu'il aurait quelque peu tempéré l'appréciation sévère portée sur la participation de Joseph BARTHELEMY au gouvernement du maréchal PETAIN. *Comp. Dictionnaire de biographie française*, Paris, 1951, t. V, p. 671.

(39) Article 40, § 3, du règlement de 1935.

La commission du règlement a effectué, entre 1933 et 1935, un travail abondant, et, dans l'ensemble, elle a proposé des améliorations indiscutables à l'organisation des travaux de la Chambre (40).

Il est certain qu'elle n'a pas participé à la dévalorisation réglementaire de la fonction législative des commissions (41) qui s'est opérée en assemblée lors de la discussion du rapport.

Parmi les représentants, il y avait toujours à cette époque deux tendances : les uns voulaient systématiquement le renvoi en commission, les autres entendaient qu'il y eût principalement renvoi aux sections. Les auteurs du règlement appartenaient au premier courant. Ils avaient prévu que le renvoi se ferait aux commissions permanentes, sauf pour les textes présentant un caractère à la fois politique et général : « Les projets de loi émanant du gouvernement et ceux transmis par le Sénat lorsque le texte en a été distribué dans les deux langues, sont renvoyés d'office aux commissions permanentes auxquelles ils ressortissent d'après leur objet. Il en est de même des propositions de loi et autres provenant de l'initiative parlementaire au moment de leur prise en considération. Il n'est fait exception à cette règle que pour les projets et propositions de loi d'intérêt général et politique : ceux-ci sont renvoyés soit aux sections, soit à la fois aux sections et à la commission permanente compétente ».

C'est la thèse favorable aux sections qui cependant prévaudra lors de la discussion en assemblée.

Les partisans des sections bénéficient de l'autorité des « hommes de gouvernement » français — l'article, que nous avons reproduit, de Poincaré est même lu à la tribune (42) —; ils comptent en leur rang un des plus brillants orateurs du Parlement de l'entre-deux-guerres, Carton de Wiart. Celui-ci parviendra, avec une habileté rare, à faire remplacer dans le texte de la commission une conjonction, changeant par cela même toute son économie. L'exception au principe du renvoi d'office aux commissions permanentes résidera dans les projets et propositions d'intérêt général ou politique, c'est-à-dire dans la quasi-totalité des projets et des propositions.

(40) Sur ses réalisations, voy. J.M. MOREELS, « Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog », art. cité, pp. 552-555.

(41) M. A. DE SCHRYVER écrit même, en 1934, que « les commissions obtiennent une plus grande part dans le travail préparatoire » (« Over het Kamerreglement, *Het Volk*, 17 septembre 1934).

(42) BORGINON (*mouvement nationaliste*), *Ann. pari. Ch.*, 26 novembre 1935, pp. 48 et 49. Voy. aussi les références de CARTON DE WIART, *ibid.*, pp. 50-51. Seul E. BRUNET, ancien président de la Chambre, relèvera, dans le débat, que les commissions belges ne peuvent être comparées aux commissions françaises (*ibid.*, p. 53).

La compétence des commissions se limitera à l'examen des projets et propositions qui ne présentent aucun de ces deux caractères (43).

Lors de la revision de 1935, la fonction de contrôle est enlevée aux commissions permanentes. Le droit, reconnu depuis 1831 à la commission de présenter à la Chambre des projets de résolution est supprimé (44) tandis que le président de l'assemblée ou, sur sa désignation, les vice-présidents, dirige désormais tous les travaux (45) afin d'« écarter toute possibilité pour les commissions de bénéficier d'une trop grande autonomie et de se substituer de quelque façon que ce soit à l'assemblée elle-même, notamment dans le contrôle de l'exécutif » (46).

Ainsi, parce qu'elles cantonnaient la fonction législative des commissions permanentes dans des limites très étroites et parce qu'elles prohibaient la fonction de contrôle de ces commissions, les modifications réglementaires de 1935 auraient-elles dû provoquer une régression extraordinaire du rôle de la commission permanente. Il n'en fut rien.

Le recouvrement par les commissions permanentes d'une fonction législative importante s'opéra très rapidement, cette fonction s'était trouvée anémiée presque par accident.

La ventilation des renvois entre commissions et sections s'effectua selon les critères proposés par la commission du règlement — seul le caractère général *et* politique d'un projet justifiant le renvoi aux sections — et non d'après ceux fixés par le règlement — compétence des sections en présence d'un projet à caractère général *ou* politique —.

La fonction législative des commissions permanentes devint même incontestée par la disparition du système des sections.

(43) La commission permanente est également compétente pour l'examen des budgets transmis par le Sénat (art. 91, § 8, du règlement de 1935).

(44) Le point 4 de l'article 72 (*supra* note 27) est abrogé. Dans le nouveau règlement, l'article 72 devient l'article 75.

(45) Lors des modifications de 1935, seule la présidence des sections fut, en fait, confiée aux président et vice-présidents (voy. rapport DE SCHRYVER, cité, pp. 16-18). L'article 75 concernant la présidence des commissions, lequel devint après coordination l'article 77, ne fut, par oubli semble-t-il, pas modifié. Dans le *Manuel parlementaire* de 1936, l'article 77 est toujours libellé comme l'était l'article 75 avant la revision : « Chaque commission nomme dans son sein, à la majorité absolue, un président, un secrétaire, et, pour chaque affaire, un rapporteur. Le président ou, sur sa délégation, un des vice-présidents préside les commissions, quand il le juge convenable » (*Manuel parlementaire de 1936*, Bruxelles, Bruylant, 1936, p. 113). La modification a été effectuée par le Bureau — il existe d'autres modifications de ce genre —; dans les éditions ultérieures du *Manuel parlementaire*, l'article 77 est ainsi rédigé : « Les commissions permanentes, prévues à l'article 72 du règlement, sont présidées, sans voix délibérative, par le président de la Chambre, ou quand il le juge convenable, par un des vice-présidents désignés par lui ».

(46) R. PAUWELS, « Les commissions permanentes », *Inf. const. et parl.*, 1955, pp. 160 et suiv., ici p. 201.

L'absence de contrôle continu sur le gouvernement par les rouages préparatoires — pour autant qu'on estime que le contrôle doit appartenir uniquement à l'assemblée plénière — et la participation de tous les membres de la Chambre au premier examen de la loi constituaient peut-être les derniers avantages que présentait encore le système des sections. Il permettait aussi de connaître le premier sentiment de l'ensemble de la Chambre avant qu'intervienne l'examen préparatoire approfondi au sein de la section centrale, mais l'existence des partis politiques avait enlevé beaucoup d'intérêt à cette « computation des sentiments individuels ».

Le système ne manquait pas d'inconvénients. « Le sort est impartial, mais il est inintelligent » notait déjà au sujet de ces organes Pirmez en 1888 (47). Tirées au sort, les sections n'étaient pas nécessairement à l'image de la composition politique de l'assemblée et, lorsqu'elles reflétaient cette composition, elles nommaient parfois comme rapporteurs non les membres les plus aptes à l'étude du projet, mais ceux qui appartenaient à la majorité (48). Le hasard pouvait aussi rassembler les membres les plus compétents au sein de la même section, l'élection d'un seul écartant les autres de la section centrale.

Ces défauts, liés à la composition des sections, ont été dénoncés dès le siècle dernier. Ils ne semblent pas avoir exercé quelque influence sur l'abandon de ce rouage.

Les commissions permanentes devaient supplanter le système des sections parce qu'elles avaient sur celui-ci l'avantage de la *spécialisation* et celui de la *mobilité* (49).

(47) Rapport PIRMEZ, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1887-1888, n° 148.

(48) A partir de 1935, les sections, ramenées au nombre de cinq, choisissent chacune deux rapporteurs en vue de la constitution de la section centrale. Elles prennent alors l'habitude de nommer comme rapporteurs un membre de la majorité et un membre de l'opposition (J.M. MOREELS, « Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog », art. cité, p. 555).

(49) En principe, les sections ne se réunissaient qu'une seule fois par semaine, le mardi à 14 heures (article 65, § 2, du règlement de 1935). Tout comme certaines constitutions rationalisées furent violées dès leur entrée en vigueur, le règlement de la Chambre fut méconnu le jour même de son adoption. Le 26 novembre 1935, après l'exposé introductif de Henri HEYMAN sur les modifications réglementaires — l'auteur du rapport écrit, M. A. DE SCHRYVER, est membre du Cabinet —, le ministre de la Défense nationale, Albert DEVEZE, dépose à la Chambre un projet prorogeant la loi temporaire du 3 janvier 1934 complétant, dans l'intérêt de l'organisation défensive du territoire, les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il demande le renvoi à la commission de la Défense nationale. Cette demande donne lieu à un incident. Pour justifier le renvoi à la commission, on nie certes le caractère général et politique du projet, mais on met surtout en exergue l'urgence (*Ann. parl. Ch.*, 26 novembre 1935, p. 47).

Dès 1950, le système des sections était complètement tombé en désuétude (50). Il ne fut formellement abrogé que lors de la revision totale du règlement de 1962.

La prohibition de la fonction de contrôle des commissions permanentes, décidée en 1935, a été ultérieurement, dans l'ensemble, bien respectée ; sans doute, l'exemple alors toujours vivant de la France y a-t-il participé. Mais le respect de cette interdiction n'a jamais été total. Il suffit, en effet, que les ministres assistent de façon quasi-systématique aux travaux des commissions pour qu'un certain contrôle s'y établisse.

Quoique la participation du Cabinet aux réunions des commissions fût déjà habituelle bien avant les années soixante, la Chambre n'a, lors de l'adoption de son nouveau règlement, le 8 février 1962, reconnu aux commissions qu'une fonction de contrôle en matière budgétaire (51).

Hors ce cas, la mission réglementaire des commissions est restée purement législative (52). Certes, la formulation de cette fonction s'est vue modifiée par rapport à celle de 1935. Mais la formulation nouvelle n'incombe qu'à la technique législative. La mission des commissions se trouve énoncée à l'article 17, § 1^{er}, du règlement : « Les commissions sont chargées d'examiner les projets de loi et propositions que le président de la Chambre leur renvoie ». De ce texte, les auteurs du règlement de 1962 n'ont donné que le commentaire suivant : « rédaction simplifiée de l'article 75 (du règlement de 1935) ». L'article 75 prohibait implicitement, sous le règlement antérieur, tout contrôle des commissions permanentes sur l'action gouvernementale (53) (54).

La présence des ministres au sein des commissions devait ouvrir le dialogue, amorcer le contrôle (55). Parallèlement, de plus fréquentes

(50) Sous la pression des communistes, lesquels étaient trop peu nombreux pour être représentés en commission, les sections furent réutilisées, une dernière fois, en 1956 (voy. rapport PIERSON, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1955-1956, n° 430, p. 3). Ce fut un échec retentissant (voy. rapport PIERSON, MOYERSOEN et LEFEBVRE, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1961-1962, n° 263/1, p. 30).

(51) Article 63, § 6, du règlement.

(52) Sous réserve des commissions spéciales, les commissions permanentes ont le monopole de cette fonction, les sections étant supprimées.

(53) *Supra*, note 44.

(54) Une autre limitation à la fonction législative se trouve à l'article 21 du règlement relatif aux *hearings* ou auditions, lesquels ne peuvent avoir lieu qu'« à l'occasion de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition » (*texte de 1962*), « pour la préparation du travail législatif... » (*texte de 1973*). Cette restriction provient du règlement de 1935.

(55) La fonction de contrôle est davantage une question d'atmosphère qu'une notion aux contours bien délimités. Il est certain que cette fonction s'exerçait déjà avant 1962. M. P. WIGNY écrit en 1963 : « La mission de contrôle parlementaire s'exerce d'abord à huis clos, dans la paix des commissions » (P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 210). M. H.F. DE CROO rapporte, en 1965, que le journal *Le Soir* du 14 juin 1963 titrait : « M. Verroken pose la question de confiance en commission de l'intérieur » (H.F. DE CROO, *Parlement et Gouverne-*

réunions avec les commissions sénatoriales, où la fonction de contrôle s'est dégagée au fil du temps, changeaient au sein de la Chambre même, la conception de la mission des commissions.

Certaines commissions n'allaient parfois être convoquées qu'à l'effet d'entendre un « exposé du ministre » ou pour procéder à un « échange de vues » (56) en rapport avec leur sphère d'attributions respectives. De telles réunions se firent, chaque session, plus nombreuses. Ces réunions, spécialement consacrées à la discussion d'un problème déterminé en l'absence de tout texte législatif, apparaissent comme le révélateur le plus clair et le plus net de la fonction de contrôle qu'exercent les commissions.

Le rapport déposé, le 3 octobre 1979, au nom de la commission spéciale du règlement et du travail parlementaire, par MM. Verhaegen, Gondry, Van Belle et Wathelet reconnaît la fonction de contrôle des commissions permanentes de la Chambre des représentants dans un chapitre consacré aux demandes d'explication en commission (57). Il y est exposé que la procédure de questions en commission permet d'alléger l'ordre du jour de l'assemblée et qu'il convient de la favoriser. La commission du règlement conclut que « cette procédure ne nécessite pas un texte réglementaire, mais est à considérer comme un usage » (58). Lors de la discussion du rapport en assemblée, le 17 octobre 1979, quatre représentants, MM. Van Elewijck, De Croo, Wathelet, co-rapporteur, et Clerfayt ont insisté sur la nécessité d'élargir réglementairement la mission officiellement reconnue aux commissions (59). L'article 17, § 1^{er}, du règlement a été renvoyé, à cette fin, en commission spéciale. Celle-ci a élaboré un rapport complémentaire (60), proposant une nouvelle rédaction de la mission des commissions. Ce texte a été adopté par la Chambre, le 19 décembre 1979. L'article 17, § 1^{er}, énonce désormais :

« a) Les commissions sont chargées d'examiner les projets de loi et les propositions que le président de la Chambre leur renvoie ;

b) Les commissions peuvent tenir des réunions en vue de l'information des membres ;

ment, Bruxelles, Bruylant, 1965, p. 16, note 2). M. H. VAN IMPE expose, en 1966 : « Normalement, les activités des commissions permanentes de même que les dépôts des propositions de loi font partie du travail spécifiquement législatif du Parlement » (H. VAN IMPE, *Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge*, Bruxelles, Bruylant, 1966, p. 131).

(56) La convocation est indifféremment libellée « exposé du ministre » ou « échange de vues ».

(57) Rapport VERHAEGEN, GONDRIY, VAN BELLE et WATHELET, *Doc. parl. Ch.*, S.E. 1979, n° 283/1.

(58) *Ibid.*, p. 8.

(59) *Ann. parl. Ch.*, 17 octobre 1979, p. 22, p. 24, p. 27 et p. 29.

(60) *Doc. parl. Ch.*, S.E. 1979, n° 283/4.

c) Les commissions fixent un moment pour entendre les demandes d'explication adressées au Gouvernement ».

Ainsi, pour la première fois depuis 1935, la mission des commissions permanentes de la Chambre des représentants n'est-elle plus limitée *réglementairement* à la fonction législative. La formulation nouvelle n'est pas qu'un simple acte récognitif. Elle traduit la volonté de la commission du règlement de voir s'instituer une procédure de demandes d'explication en commission afin de réduire le nombre des interpellations et des questions (61).

*
**

Pas plus qu'ailleurs, l'évolution du travail préparatoire au sein des assemblées législatives ne s'est opérée, en Belgique, de façon rectiligne. Les fils conducteurs, quoique solides, sont singulièrement enchevêtrés. Pendant près d'un siècle, les sections ont connu un déclin constant que les textes réglementaires ne traduisent qu'imparfaitement (62). Depuis leur création, en 1920, les commissions permanentes de la Chambre des représentants ont suivi, sur le plan réglementaire, un mouvement sinusoïdal, mais, en pratique, leur progression s'est révélée continue.

Les modifications réglementaires de 1935 auraient dû provoquer une régression du rôle des commissions permanentes. En fait, elles ne semblent — sous quelques réserves concernant le contrôle du gouvernement — qu'avoir constitué la source d'une importante dichotomie entre le texte et la pratique. Il ne faut ni s'en étonner ni s'en offusquer. Ces modifications ont été vouées, dès le départ, à l'échec ; fortifiées par les conceptions des « hommes de gouvernement » français, elles allaient à contre-courant au sein de la Chambre belge. La pratique ne mérite aucun opprobre, nombreuses sont les différences par rapport au prescrit réglementaire que l'on découvre lorsque l'on regarde vivre l'assemblée.

Summary : Joseph Barthélémy and the Standing Committees of the Belgian House of Representatives.

Some French influences have to be found to explain how the two functions (legislative and control over the Cabinet) of the Standing Committees of the Belgian House of Representatives have evolved. In 1920, when the first Standing Committees system was introduced in the Belgian

(61) Le même dessin est exposé par MABILLE en 1920 (rapport cité, pp. 4-5).

(62) A l'exception, bien sûr, de celui qui a constaté, en 1962, la disparition de ce rouage. Voy. toutefois les modifications du 14 juin 1889.

House of Representatives, a direct French contribution can already be noticed. As a matter of fact, the Speaker of the Committee of Parliamentary Procedures derives his report directly from one made a few months earlier by Joseph Barthélémy for the French House of Representatives. Again in 1935, the first total revision of the entire rules of procedure of the House of Representatives shows the ideal of some French statemen (Poincaré, Tardieu, Blum) to struggle against the assembly system with the result of a limitation in the functions of the Standing Committees down to its legislative part. These functions were not altered during the second revision in 1962, but some sort of diffused control over the Cabinet was still exerted. In 1979, this control was finally formalised.

