

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 7 MAI 1920.

CRÉATION DE COMMISSIONS PERMANENTES.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION DU RÈGLEMENT (1), PAR M. MABILLE.

MESSIEURS,

La Commission, nommée pour rechercher les modifications qu'il conviendrait d'apporter au Règlement de la Chambre, a cru entrer dans les intentions de l'Assemblée, en se livrant à un examen général des divers articles de ce Règlement. Un travail préparatoire a donc été fait, envisageant l'éventualité d'une œuvre d'ensemble, et constituant une mise au point de toutes les dispositions dont l'expérience a démontré les inconvénients ou l'inutilité.

Mais il a paru qu'il serait peu pratique de demander à la Chambre d'entreprendre cette révision générale, à une heure où tout son temps est absorbé par l'étude de la discussion de projets de loi, importants et nombreux, qui doivent l'occuper jusqu'à la fin de la présente session.

Et pourtant, il y a quelques réformes urgentes qui s'imposent, précisément pour que puissent être bien accomplies les besognes qui nous pressent, pour que le travail législatif donne son plein rendement et pour que la Chambre en arrive à la pratique sérieuse de nos institutions parlementaires.

Aussi l'attention de votre Commission a-t-elle été, surtout et avant tout, attirée sur les méthodes de travail préparatoire à adopter pour assurer la bonne confection des lois. Sur ce point, des mesures vous sont soumises, qu'il conviendrait de mettre immédiatement en vigueur, ne fût-ce qu'à titre d'essai, jusqu'à ce que nous puissions demander à la Chambre, au début de

(1) La Commission, présidée par M. Brunet, est composée de MM. Brunet, président, Carton de Wiart, Mechelynek, Bertrand et Tibbaut, vice-présidents, Huyshauwer, Mansart, de Kerchove d'Exaerde, Crick et Bouchery, secrétaires, Pirmez, De Bue, Jourez (Léon) et Troclet, questeurs, Buisset, Mabilie, Cocq et Woeste.

la session prochaine, d'approuver les résolutions de revision d'ensemble que la Commission aura l'honneur de lui proposer.

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre n'est donc que fragmentaire ; il ne s'occupe que de l'examen préparatoire des projets et des propositions de loi.

Messieurs, si le travail législatif se bornait, dans chaque session, à l'élaboration de quelques lois, que chacun pourrait étudier posément, en s'entourant de documents et de renseignements, de façon à apporter, dans le débat public, le résultat d'un examen attentif et approfondi, on comprendrait, qu'à la rigueur, on n'eût pas à se préoccuper beaucoup des méthodes à suivre pour assurer la bonne confection des lois.

Mais il n'en va pas ainsi.

Déjà avant la guerre, le travail législatif était devenu une tâche lourde, à raison de l'encombrement des résolutions à prendre ; et chaque jour, apparut davantage l'importance du travail préparatoire, confié à des sections et à des commissions, dont le fonctionnement ne donna pas toujours pleine satisfaction.

Les inconvénients du mode de travail suivi jusqu'ici se révélèrent plus clairement encore depuis que s'impose, au pays, le problème de la restauration nationale, avec l'obligation, pour le Parlement, de résoudre les questions les plus ardues : questions d'ordre moral, d'ordre économique, d'ordre financier, d'ordre juridique.

Malgré les efforts accomplis et l'importance des réformes réalisées, tout le monde se rend compte de certaines imperfections dans le travail de la précédente législature, dues à un examen souvent précipité, partant superficiel, et aboutissant parfois à des solutions improvisées, fragmentaires et peu coordonnées.

Or, on paraît unanime à reconnaître que c'est le travail préparatoire qui est défectueux et qu'il importe de réformer.

Il faudrait que les solutions à proposer à la discussion publique fussent soumises, au préalable, à une analyse plus minutieuse, à un examen plus approfondi, de la part des membres que, d'après la nature des projets de lois, on jugerait les plus compétents à raison de leur formation juridique, technique ou professionnelle, de leur pratique du métier, ou de leur expérience des affaires ou des choses de l'administration.

Et cette réforme est urgente à raison des graves intérêts en cause et des besoins toujours plus nombreuses, toujours plus importantes, qui nous sollicitent.

D'ailleurs, nous ne sommes pas les seuls à nous heurter à pareille difficulté.

La France l'a rencontrée, plus formidable que chez nous.

L'an dernier, dès le jour de sa constitution, la Chambre des Députés se trouvait en présence de 62 projets et propositions de lois : quelques semaines plus tard leur nombre s'élevait à 198 !

Le travail parlementaire était bloqué : c'était l'embouteillement législatif, faute d'organismes de travail.

Une proposition fut immédiatement introduite, tendant à la revision du Règlement sur l'organisation des Commissions; afin de permettre à la Chambre d'y faire entrer ceux de ses membres dont se révélerait la compétence particulière.

Dès le 27 janvier, la Chambre vota la création de 20 Commissions permanentes, de 44 membres chacune, nommés par les groupes.

Elles ont pour mission de collaborer au travail législatif, d'exercer le contrôle parlementaire, et d'user, au besoin, d'une certaine initiative « pour suggérer au Gouvernement des directives et des programmes ».

C'est également, nous semble-t-il, vers la création de semblables commissions que doit s'orienter notre réforme.

Déjà notre Sénat a adopté le régime des Commissions permanentes de 10 membres, parallèles aux départements ministériels.

Elles se partagent tous les membres de l'Assemblée, d'après les préférences de ceux-ci.

Mais, au témoignage de ceux qui ont expérimenté ce mode de travail, il ne fournit pas toujours les résultats qu'on voudrait en attendre. Aussi, tout en croyant que c'est à la création de Commissions permanentes que doit tendre la réforme du travail préparatoire, nous ne pourrions admettre le système du Sénat qu'à la condition :

- 1° D'y apporter certaines modifications;
- 2° De le combiner avec le régime des Sections qui présente des avantages dont nous ne voulons pas nous priver.

* * *

La première question à résoudre est donc celle-ci : *Faut-il se prononcer pour la création de Commissions permanentes ?*

Il nous paraît que la réponse dépend du rôle qu'on entend leur confier, et de là aussi, dépendrait le mode de leur composition et le nombre de leurs membres.

Quelles devraient être les attributions des Commissions permanentes ?

Jusqu'ici, les organismes du travail préliminaire c'est-à-dire les Sections et les Commissions — les cellules du travail parlementaire, 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 examen plus ou moins approfondi, devenir l'objet d'un débat public.

Mais, nous le disions plus haut, même réduit à cette tâche, le travail préparatoire n'a pas toujours assuré un bon rendement législatif, et l'on est d'accord pour reconnaître qu'une réforme s'impose.

Rien qu'à ce point de vue la constitution d'organismes plus stables, renfermant plus de compétences, travaillant avec plus de méthode, plus de suite, réaliserait un notable progrès sur l'instrument, un peu rudimentaire, qui sont nos Sections actuelles.

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 ».

A quoi servirait d'entourer de tant de précautions la confection des lois, si nul regard ne pouvait en surveiller l'exécution, si leur application était laissée à la routine, à l'impéritie ou à l'arbitraire ?

L'intérêt du Gouvernement est qu'un tel contrôle s'exerce, bienveillant mais continu et vigilant : sa responsabilité s'en trouvera diminuée d'autant.

Et qu'on ne dise pas que c'est là une emprise sur l'Exécutif. Tous reconnaissent que celui-ci doit agir librement pour l'exécution des lois : aucune entrave ne peut être apportée à son droit d'initiative et à son pouvoir d'administration. Mais il agit sous sa responsabilité, et celle-ci serait dérisoire si on ne pouvait lui demander compte de l'usage qu'il fait de sa liberté d'action.

Or, ce contrôle, qui doit être constant pour être efficace, il est difficile de le demander à l'action collective de toute une Assemblée.

Assurément, à l'occasion de tel ou tel fait dénoncé par l'opinion publique, on verra se lever un interpellateur qui sollicitera d'un ministre des explications souvent tardives, ou qui provoquera une motion de blâme à l'occasion d'une mesure prise par lui.

Mais ce ne seront jamais là que des interventions accidentelles, dont le caractère, souvent agressif, n'a rien du contrôle calme et impartial que nous devons désirer. Nous dirions volontiers que c'est là une sorte de contrôle *répressif* qui n'offre aucun des avantages du contrôle organisé, lequel se présente plutôt avec un caractère *préventif*.

Or, celui-ci, nous ne le comprenons qu'exercé par des délégations de personnes compétentes, investies d'une fonction permanente et spécialisée, assumant dès lors une certaine responsabilité morale, et dont l'attention, toujours en éveil sur un domaine limité, finira par leur acquérir une certaine expérience des choses avec lesquelles elles auront vécu dans une familiarité constante.

Et ce domaine limité de chaque Commission semble tout indiqué : c'est le département ministériel.

Si cette suggestion était adoptée, du coup se trouverait résolue la question du nombre des commissions : chacune d'elles serait parallèle à un ministère.

Ce système, adopté par notre Sénat, fut fortement appuyé au sein de la Commission française; car on y voyait un système clair, stable, fort et pratique, présentant l'avantage de plus cohérence et de logique.

Il fut repoussé néanmoins, parce qu'on redouta de mettre des commissions trop puissantes en présence du pouvoir exécutif.

« Nous avons craint, disait le rapporteur, de compromettre, par une aggravation de l'emprise directe du Parlement sur le Gouvernement, l'équilibre nécessaire des pouvoirs et la règle constitutionnelle de la collaboration des pouvoirs séparés. Nous n'avons pas voulu dresser un ministère de la Chambre en face du ministère du Gouvernement, et opposer systématiquement un Président de chaque Commission à chaque chef de Département ministériel. Le parallélisme est apparu à votre Commission comme l'organisation perma-

nente du conflit, qui ne pourrait se résoudre que par l'effacement définitif, au grand préjudice du pays, du Gouvernement responsable devant la Commission irresponsable.»

Cette appréciation ne serait-elle pas excessive? Peut-être, en France, trouve-t-elle quelque fondement dans les mœurs parlementaires, dans les tendances de l'esprit public et dans l'ampleur, peut-être exagérée, que l'on entendait donner au rôle des Commissions. Mais il ne semble pas que nous ayons à redouter en Belgique, des inconvénients analogues, dans le cercle plus restreint où les Commissions seraient appelées à se mouvoir. Tels sont même notre état d'esprit et nos traditions, que ce que l'on signale là-bas comme des raisons d'écartier le parallélisme pourrait bien être ici, surtout dans les circonstances présentes, des motifs pour l'adopter.

Car jadis, il y avait, dans la Chambre même, un contrôle permanent qui s'exerçait par les Partis: ceux qui se trouvaient relégués dans l'opposition devenaient les contrôleurs naturels de ceux qui occupaient le pouvoir. Et notre histoire parlementaire nous apprend avec quelle ardeur, parfois excessive, ils s'appliquaient à cette tâche!

Est-ce à cela que nous devons, chose peu ordinaire, que pendant cette longue période de quatre-vingt dix ans, jamais on n'entendit soupçonner l'intégrité d'un seul de nos Gouvernants? Peut-être.

Or — c'est un fait d'observation peu contestable — l'existence d'un Gouvernement tripartite a eu pour effet d'amoindrir singulièrement la fonction de l'opposition. Les censeurs vigilants, constituant ce qu'on appelait, en Angleterre, l'opposition de sa Majesté, ont disparu. On ne sent plus la nécessité d'avoir toujours l'œil ouvert sur les actes d'un Gouvernement où chacun compte des amis.

C'est un danger. Une opposition est salutaire pour les gouvernants.

Puis, il importe que, dans la Nation, règne une absolue confiance, et que le Pays, se reposant sur ses mandataires, ait le sentiment qu'un contrôle s'exerce, que le désordre n'est nulle part et que rien n'est laissé à l'arbitraire.

Si cela était déjà la vérité d'hier, lorsque les administrations vivaient leur existence normale et régulière, comment ne serait-ce pas la vérité d'aujourd'hui, quand, dans le bouleversement créé par la guerre, toutes les traditionnelles pratiques d'administration sont bousculées, quand il faut pourvoir à des besoins nouveaux par des créations nouvelles, dans lesquelles les abus peuvent aisément se glisser, et autour desquelles les défiances sont facilement éveillées?

La surabondance des « interpellations » et des « questions » est symptomatique à cet égard. On peut s'en plaindre, mais il faut reconnaître qu'elles ne sont que la révélation d'un mal dû à notre régime actuel, et qu'on ne fera disparaître qu'en le coupant à sa racine. Or, ne peut-on pas pronostiquer que, s'il existait des Commissions permanentes, parallèles aux différentes administrations, mettant en œuvre avec tact, intelligence et juste mesure, le droit de contrôle que donne au Parlement le principe de la responsabilité ministérielle, écrit dans l'article 63 de la Constitution, bien des clartés seraient pro-

jetées qui empêcheraient les malentendus, bien des abus seraient étouffés dans leurs germes, et peut-être le flot des interpellations et des questions serait-il partiellement endigué.

Enfin, il importe de signaler une circonstance où les Commissions, parallèles aux Départements ministériels, pourraient jouer un rôle important ; il s'agit de la discussion des budgets.

Que peuvent faire les Sections en présence de 48 budgets qu'on soumet en une fois à leur examen ? Un travail sérieux exigerait des semaines. C'est demander l'impossible ; et tout se borne à une revue sommaire, au cours de laquelle se produisent des observations de détail qui seront soumises à la Commission du Budget.

Et celle-ci, saisie d'une besogne débordante, ne peut que difficilement scruter toutes les questions d'ordre financier ou administratif que soulève l'examen de chaque budget.

Ici encore, on manque toujours de temps et souvent de compétence.

Qui ne voit combien serait précieux, dans l'examen du budget général, le concours de Commissions permanentes qui se seraient spécialisées dans l'étude des questions ressortissant à chaque Département ?

Surgit alors la question : de savoir *comment ces Commissions seraient composées.*

Evidemment on ne pourrait s'en remettre au sort du soin de nous y amener des compétences. C'est aux divers groupes qu'il faudra s'adresser pour la désignation de Membres plus spécialement indiqués à raison de leurs aptitudes, de leur profession, etc., pour s'occuper des questions ressortissant à tel ou tel Département. La Chambre en fixerait le nombre pour chaque Commission.

En résumé, cette introduction du principe de la permanence des Commissions, ayant désormais le caractère et investies de la mission, que nous venons de dire, ne constituerait que la réalisation généralisée d'un vœu émis à diverses reprises par la Commission du budget, et ne serait que la mise en œuvre d'une pratique déjà inaugurée par la Commission de l'armée.

* * *

Mais l'importance que nous attachons au fonctionnement des Commissions ne nous fait pas perdre de vue la tâche considérable que les Sections doivent continuer à remplir dans l'élaboration préliminaire de nos lois.

Nous ne nous résignerions pas à les voir disparaître. Car, dans leur ensemble, les Sections représentent toute la Chambre, avec l'esprit qui l'anime, et c'est le *sentiment* général de celle-ci qui se dégage de leurs délibérations. Or, il y a une indication qui n'est pas sans influence sur la direction à donner ultérieurement au travail préparatoire central. Les Sections sont comme le thermomètre marquant l'atmosphère de la Chambre, qu'il est bon de consulter, et dont il est prudent de tenir compte si l'on ne veut se heurter plus tard, dans la discussion publique, à des résistances insoupçonnées.

Puis, à un autre point de vue, il est excellent que tous les Députés soient à même de prendre leur part de l'élaboration des lois. Il faut qu'ils puissent se rendre compte, dans ces délibérations plus familières, de la portée des dispositions qui leur sont soumises et de la complexité des questions qu'elles

soulèvent souvent. Il importe que chacun puisse produire le résultat de ses réflexions.

Pour plusieurs, les réunions des Sections sont l'heureuse occasion de l'apprentissage du devoir législatif. A d'autres, que leur modestie tient éloignés des débats publics, elles donnent le moyen de fournir une contribution importante au travail législatif. Il s'y rencontre souvent des esprits positifs, qui apportent un concours qu'il ne faut pas dédaigner : celui du bon sens, de l'expérience et de l'entente des affaires.

Ce serait une faute de nous priver d'un organisme appelé à nous rendre toujours de signalés services.

Il a donc paru à votre Commission, qu'il serait possible de réaliser une réforme sérieuse, dont on pourrait attendre les meilleurs résultats, par une combinaison permettant de conserver les avantages du système des sections, tout en nous assurant ceux que présente incontestablement le régime des commissions permanentes.

Pour cela, il suffirait d'admettre, qu'en principe, les projets et les propositions de loi seraient, comme aujourd'hui, renvoyés à l'examen des sections. Mais, pour ceux qu'elle jugerait plus importants, il serait loisible à la Chambre de décider, simultanément, qu'après l'examen en sections, les six rapporteurs, désignés d'après le mode habituel, seraient adjoints à la Commission compétente pour constituer, avec les membres de celle-ci, l'organisme central de travail préparatoire qui choisirait son rapporteur.

* * *

Le système paraît donc simple. Mais pour ne pas rendre sa première application malaisée par la création d'un nombre de commissions qui pourrait, au début, sembler excessif, la majorité de la commission a estimé qu'il serait préférable de ne pas établir, dès aujourd'hui, un parallélisme exact entre le nombre des commissions et celui des départements ministériels. D'ailleurs, ceux-ci sont d'importance inégale, et, en vue d'assurer un champ convenable à l'activité des commissions, il a paru serait préférable d'en restreindre le nombre par le groupement de quelques-unes d'entre-elles.

En somme, le régime proposé ne serait que le développement de la situation actuelle, par l'adjonction aux commissions permanentes existantes d'un certain nombre d'organismes nouveaux, mais se mouvant tous dans un cercle d'attributions notablement élargi.

* * *

En conséquence, votre Commission a l'honneur de vous proposer les résolutions suivantes :

1^{re} RÉSOLUTION.

Les résolutions de la Chambre en date du 19 février 1919 et du 24 décembre 1919 créant et maintenant les commissions permanentes des Affaires Etrangères, de l'Armée et des Affaires Economiques, sont modifiées et complétées comme il suit :

A.

1. La Commission de l'Armée est dénommée *Commission de la Défense Nationale* ;

2. Celle des Affaires Economiques est dénommée *Commission des Questions Economiques, du Ravitaillement et des Dommages de guerre.*

B.

Par dérogation à l'article 69 et conformément aux articles 71 et 72 du Règlement, il est formé, outre les Commissions déjà constituées, sept nouvelles commissions permanentes, savoir :

1. Commission de l'Agriculture ;

2. Commission des Finances, des Budgets et des Economies ;

3. Commission des Chemins de Fer, Postes, Télégraphes et des Travaux publics ;

4. Commission de la Justice et de la Législation civile et criminelle ;

5. Commission du Commerce, de l'Industrie, du Travail et des Assurances et de la Prévoyance sociales ;

6. Commission de l'Intérieur, de

EERSTE BESLUIT.

De besluiten van de Kamer, d. d. 19 Februari 1919 en 24 December 1919, waarbij de bestendige commissiën voor de Buitenlandsche Zaken, voor het Leger en voor de Economische Zaken werden ingesteld en in stand gehouden, worden gewijzigd en aangevuld als volgt :

A.

1. De Commissie voor het Leger krijgt den naam van *Commissie voor de Landsverdediging* ;

2. Die voor de Economische Zaken krijgt den naam van *Commissie voor de Economische Vraagstukken, voor de Bevoorrading en voor de Oorlogsschade.*

B.

Met afwijking van artikel 69 en overeenkomstig de artikelen 71 en 72 van het Reglement, worden, buiten de reeds ingerichte Commissiën zeven bestendige Commissiën ingesteld, namelijk :

1. Commissie voor den Landbouw ;

2. Commissie voor de Financiën, de Begrootingen en de Bezuinigingen ;

3. Commissie voor de Spoorwegen, Posterijen, Telegrafien en Openbare Werken ;

4. Commissie voor de Justitie en voor de Burger- en Strafrechtelijke Wetten ;

5. Commissie voor den Handel, de Nijverheid, den Arbeid en de Sociale Verzekeringen en Voorzorg ;

6. Commissie voor de Binnen-

l'Enseignement, des Sciences et des Arts;

7. Commission des Colonies.

Ces commissions sont composées chacune de 15 membres.

Les candidats seront présentés au moins trois jours avant la date fixée pour les nominations.

Nul ne peut faire partie de plus de deux commissions permanentes.

2° RÉSOLUTION.

A titre provisoire, et jusqu'à la mise en vigueur de nouvelles dispositions réglementaires concernant les sections et les commissions, il est dérogé ainsi aux articles 62 et 64.

I. — Lors de la présentation d'un projet ou d'une proposition de loi, l'Assemblée en ordonne le renvoi soit aux sections du mois où a lieu le dépôt, soit à une commission permanente, soit à une commission spéciale.

Elle peut aussi, si elle le juge convenable, en saisir les sections et la commission permanente compétente comme il est dit ci-après.

II. — Chaque section examine les projets et les propositions de loi qui lui sont envoyés, suivant l'ordre indiqué par la Chambre.

Après cet examen, elle nomme un rapporteur, à la majorité absolue des votants, pour constituer une section centrale.

III. — En cas de renvoi aux sections et à une des commissions permanentes, les six rapporteurs des sections sont adjoints à la dite com-

landsche Zaken, voor het Onderwijs, de Wetenschappen en Kunsten;

7. Commissie voor de Koloniën.

Elke van die commissiën bestaat uit 15 leden.

De candidaten worden voorgedragen ten minste drie dagen vóór den dag bepaald voor de benoemingen.

Niemand mag lid zijn van meer dan twee bestendige commissiën.

2° BESLUIT.

Voorlooping, en totdat nieuwe reglements-bepalingen betreffende de afdeelingen en de commissiën in werking treden, wordt van de artikelen 62 en 64 afgeweken als volgt:

I. — Bij het indienen van een ontwerp of voorstel van wet, beveelt de Vergadering de verwijzing daarvan, hetzij naar de afdeelingen der maand, binnen welke die indiening geschiedt, hetzij naar eene bestendige commissie, hetzij naar eene bijzondere commissie.

Zij kan het ontwerp ook, indien zij het gepast acht, aan de afdeelingen en de bevoegde bestendige commissie voorleggen op de volgende wijze.

II. — Elke afdeeling onderzoekt de haar voorgelegde ontwerpen en voorstellen van wet in de orde aangewezen door de Kamer.

Na dit onderzoek benoemt zij, bij volstreckte meerderheid van stemmen, eenen verslaggever tot inrichting van eene middenafdeeling.

III. — Bij verwijzing naar de afdeelingen en naar eene van de bestendige commissiën, worden de zes verslaggevers der afdeelingen

mission pour former, avec elle, une section centrale spéciale qui nomme son rapporteur.

toegevoegd aan gezegde commissie om, met deze, eene bijzondere middenafdeeling uit te maken, welke haren verslaggever benoemt.

Le Rapporteur,

LÉON MABILLE.

Le Président,

ÉMILE BRUNET.