

Le rôle des commissions dans le travail parlementaire

par Marc-Antoine PIERSON,

Sénateur honoraire - Ministre d'Etat.
Professeur honoraire à l'Université libre de Bruxelles.

★

Le travail législatif du Parlement est depuis plusieurs décennies l'objet de critiques malheureusement souvent justifiées. Beaucoup de nos lois sont mal faites. Trop de dispositions légales entrent dans des détails d'application qu'il eût été préférable d'abandonner à la compétence du pouvoir réglementaire.

Les responsabilités de ces déficiences sont partagées. Les gouvernements, surchargés de problèmes multiples, attendent la dernière minute pour déposer leurs projets. Qu'une législation voie ses effets expirer au 31 décembre (par exemple : une loi sur les loyers) il faut coûte que coûte éviter un vide juridique. Il est demandé aux deux chambres de presser l'examen. Cette précipitation est peu compatible avec la qualité du travail. L'exécutif a également pris la mauvaise habitude de se lier par un agenda contraignant, promettant des réformes pour des dates fixes, ce qui équivaut dans la pratique à bousculer le Parlement. Citons aussi l'abus qui consiste, pour les ministres, à invoquer l'urgence afin de ne pas devoir demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, consultation qui ne pourrait cependant qu'améliorer les textes soumis aux chambres.

Le Parlement, de son côté, éprouve une certaine répugnance à faire confiance à l'exécutif, à l'administration. Au lieu de se borner à édicter les grands principes d'une législation et à s'en remettre au gouvernement pour exécuter la loi, il a une fâcheuse tendance à tout vouloir réglementer lui-même.

Il est certes des circonstances atténuantes. L'institution parlementaire a été conçue pour une « production législative » moins abondante que celle que l'on enregistre actuellement, et pour des interventions portant sur des matières moins techniques, moins complexes que celles qu'a entraîné l'interventionnisme grandissant de l'Etat dans des domaines de plus en plus nombreux.

Quelques chiffres illustrent cette augmentation quantitative du travail parlementaire : avant la première guerre mondiale le nombre moyen de lois adoptées par session était de 60. Ce nombre a triplé au cours des sessions récentes. Ajoutons qu'en 1900 le Parlement devait approuver 15 budgets. Aujourd'hui, il en vote 28. Quant aux interpellations qui encombrant les ordres du jour des deux chambres, la progression est encore plus marquée.

Une croissance quantitative est rarement accompagnée d'une croissance qualitative.

Un dernier facteur défavorable résulte de l'augmentation du nombre des membres de chacune des deux chambres. De 1847 à il y a un siècle les représentants sont passés de 108 à 124. Ils sont aujourd'hui 212. Quant aux sénateurs, ils étaient 47 en 1839, 102 en 1894, 153 en 1921. Ils sont aujourd'hui 181.

Il est manifeste qu'une discussion portant sur des textes juridiques sera plus aisée et plus rigoureuse si elle se déroule dans une enceinte comptant au maximum une centaine de personnes que si plus du double de présents peuvent intervenir.

Aux attaques et critiques du médiocre fonctionnement du Parlement on rétorque souvent que le vrai travail se fait en commissions.

C'est incontestablement vrai — même si l'on doit reconnaître que les méthodes de travail des commissions permanentes pourraient être considérablement améliorées.

Les avantages d'une procédure qui prévoit un examen en commission avec dépôt d'un rapport, avant que le même texte ne soit discuté en séance plénière, tombent sous le sens.

Rappelons qu'originellement étaient constituées au sein de chacune des deux assemblées autant de commissions qu'il y avait, grosso modo, de départements ministériels : commissions des affaires étrangères, des affaires économiques, des finances, de l'intérieur, de la justice, etc...

A côté de ces commissions qui sont donc en contact permanent avec le ministre responsable des matières correspondantes, il existe quelques commissions pour traiter des compétences propres au parlement : commissions des naturalisations, des pétitions, de la comptabilité et, suivant les circonstances, des commissions spéciales : de la revision constitutionnelle, des réformes institutionnelles, du règlement, de la réforme du travail parlementaire.

Les parlementaires sont répartis au sein de ces commissions (qui comptent une vingtaine de membres) à la représentation proportionnelle. Chaque parlementaire fait en général partie de deux commissions.

L'augmentation du nombre des départements ministériels (ils ont plus que doublé depuis le début du siècle) avait donc entraîné une multiplication correspondante des commissions permanentes.

Cette prolifération est également préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution. En effet, le Parlement siège six demi-journées par semaine. Seules les matinées du mardi et du mercredi peuvent être réservées aux réunions de commissions, les séances publiques étant convoquées les trois après-midis et la matinée du jeudi étant prise par les réunions des groupes politiques. Sans doute, certaines commissions se réunissent-elles également pendant les après-midis des mardi et mercredi. Il n'empêche que trois, voire quatre possibilités de réunion par semaine sont manifestement insuffisantes pour permettre d'organiser le travail de 17 commissions. On constate, en outre, que lorsque trop de commissions se réunissent au même moment, se posent des problèmes de quorum en raison de l'appartenance de membres à deux commissions convoquées en même temps.

Si le Sénat a maintenu le nombre de ses commissions, la Chambre vient de réaliser une réforme qui était suggérée depuis longtemps : celle d'un regroupement drastique des commissions. Ainsi, à titre d'exemple, la commission des affaires économiques, celle des classes moyennes et celle de l'agriculture sont fusionnées en une commission, celle de l'économie — tandis que la commission des affaires étrangères regroupe les anciennes commissions des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la coopération au développement, des affaires européennes.

Ainsi les 17 commissions permanentes de la Chambre se trouvent-elles ramenées à 10 — ce qui facilitera certainement l'organisation de leur agenda.

Tout projet de loi, toute proposition de loi et tout budget sont donc d'abord distribués à la commission compétente avant d'être examinés en séance publique. Après l'exposé introductif du ministre (ou de l'auteur de la proposition) s'institue une discussion générale, suivie d'une discussion des articles et des amendements éventuels. Un rapporteur désigné rédigera un document analytique à l'intention de l'assemblée.

Ce débat, au sein de la commission, est évidemment plus constructif que celui qui suivra, en séance plénière. D'abord parce qu'il se déroule en comité restreint (une vingtaine de personnes) et entre parlementaires avertis des matières relevant de la commission dont ils font partie, mais aussi, et surtout, parce que les débats en commission se poursuivent à huis clos. Ni le public, ni la presse ne sont présents. Chacun s'exprime donc plus librement et peut formuler une appréciation qu'il hésiterait peut-être à exprimer à la tribune. Lorsque je suis entré à la Chambre, en 1952, la règle du respect du caractère confidentiel de tout ce qui se passait en commission était rigoureusement respectée. C'est ainsi que les

votes exprimés ne sont pas individualisés. Le rapport se borne à enregistrer que tel article ou tel amendement a été adopté par 10 voix contre sept et deux abstentions.

Ce caractère confidentiel des travaux préparatoires est indispensable à une bonne législation. Il convient que certains membres de la majorité puissent résister aux initiatives peu heureuses d'un ministre, sans pour cela nuire à la cohésion de la majorité — comme il peut être utile qu'un ministre puisse donner des explications demeurant confidentielles.

Au fil des années, cette règle d'or a connu des exceptions. Ministres ou commissaires se livrent, devant les journalistes, à des commentaires trahissant peu ou prou le secret des délibérations. C'est regrettable.

Je viens de lire dans la presse que certains envisagent un régime de « porte ouverte » pour les commissions. Ce serait une contre-réforme. Ainsi que nous venons de le dire, l'avantage du huis clos est que les commissaires parlent plus librement, que les points de vue peuvent se rejoindre au dessus de la ligne de démarcation qui sépare la majorité de l'opposition. Le compromis qui peut se dégager ainsi est en faveur de la qualité d'une législation. Au plus une règle se trouve admise par le plus grand nombre, au plus certaines seront les chances de la voir respectée.

Le second avantage de la procédure en commission résulte du nombre restreint des participants au débat. La qualité d'une bonne législation dépend sans doute et avant tout de la qualité éthique ou technique des nouvelles règles qu'elle veut instituer. Mais aussi de la forme qu'elle revêt. Une bonne règle quant au fond fera une mauvaise loi si la norme est exprimée de manière confuse, semée d'imprécisions ou de contradictions — qui rendront son interprétation difficile et son application contestable. Bien légiférer, c'est donc aussi bien rédiger. C'est l'administration qui rédige à l'intention du ou des ministres signataires les textes des projets de lois. Il faut bien reconnaître que la qualité de la rédaction varie de département à département, de même que la distinction qui devrait être faite entre l'énoncé de principes et la réglementation entrant dans les moindres détails d'application. Les insuffisances que l'on observe s'expliquent en partie par l'augmentation quantitative des textes légaux et réglementaires. Cette première rédaction fait parfois l'objet de corrections ou de remaniements au niveau du Cabinet du Ministre qui dirige l'administration rédactrice. Puis il appartiendra au conseil des ministres d'en délibérer. Au cours de ces deux examens ce ne seront, en général, que des appréciations sur le fond qui entraîneront des corrections — corrections qui normalement n'amélioreront pas la qualité rédactionnelle du texte, bien au contraire ! L'expérience démontre en effet que l'amendement apporté à un article entraîne souvent la nécessité d'adapter la

disposition d'un autre article. Mais l'expérience démontre aussi que cette mise en concordance fait souvent défaut.

L'examen du projet, avant son dépôt sur le bureau d'une Chambre législative, par les juristes spécialisés en légistique qui composent la section de législation du Conseil d'Etat est certes de nature à remédier aux insuffisances rédactionnelles de beaucoup de projets de lois. Malheureusement, trop de projets de lois sont encore soustraits à cette mesure, les ministres abusant de l'excuse de l'urgence pour gagner le délai de la consultation — gain de temps en général reperdu au cours de la procédure parlementaire.

Le projet arrive donc en commission. Sa rédaction sera, dans la plupart des cas, corrigée et améliorée. Ce que ne peut faire l'assemblée plénière — car il est impossible de rédiger à cent ou deux cents — une commission de vingt membres, connaissant la matière et les législations et réglementations qui la concernent, peut le réaliser. Tel commissaire fera remarquer au ministre l'imprécision d'une disposition et suggèrera une rédaction convenable. Si tel autre dépose un amendement, la discussion sur le fond peut épuiser le sujet, car les intervenants ne sont pas si nombreux, un ou deux porte-paroles par groupe politique. Le débat portera et sur le fond et sur la forme et souvent rapprochera, nous l'avons vu, les points de vue.

Une des causes de certaines insuffisances de notre législation réside dans le sort que réserve au texte adopté par les commissions la procédure en séance plénière. Il est fréquent que des amendements repoussés en commission ou des amendements nouveaux soient déposés en séance publique. La majorité peut réagir différemment qu'elle ne l'a fait en commission. Le ministre, ou le rapporteur, dont la tâche consisterait à défendre le texte adopté en commission, peuvent manquer de conviction ou de pugnacité. Tel amendement qui dénature partiellement la norme proposée, ou dont l'adoption impliquerait d'autres corrections du texte, se voit voté par une majorité de rencontre et voilà une législation peu cohérente qui voit le jour. La sagesse commanderait qu'un texte ainsi amendé, in extremis, soit renvoyé en commission afin de permettre à ceux qui ont approfondi la matière de vérifier si une correction apportée en dernière minute n'exige pas une adaptation de l'ensemble, ce que le règlement des Assemblées prévoit sous forme de deuxième lecture. Mais cette disposition est fréquemment escamotée parce que considérée comme une manœuvre dilatoire.

La procédure en commission permanente est donc la phase la plus utile, et celle qui fonctionne comparativement le mieux, dans l'élaboration de nos lois. Cela ne signifie pas pour autant que les méthodes de travail ne pourraient être améliorées.

Un des défauts du système découle du calendrier des réunions et du rythme de travail qui en résulte. Je prendrai l'exemple de la commission de la justice que j'ai présidée pendant de nombreuses années, à la Chambre d'abord, puis au Sénat. C'est dans les deux assemblées, la commission qui, avec celle des Finances, travaille le plus, si l'on mesure l'activité au nombre de séances tenues pendant une session. En principe, la commission se réunit une après-midi par semaine, mais il arrive que ce soit davantage. Pour l'examen de petits projets de lois, ce rythme peut convenir. Si l'on n'en a pas terminé en une séance, il est aisé, la fois suivante, à huit jours d'intervalle, de faire le point, de raccrocher et donc de poursuivre et d'en terminer. Mais cette méthode de travail est incompatible avec un vaste projet de réforme législative, comptant une centaine d'articles ou plus, tels par exemple que la réforme des systèmes matrimoniaux, la protection des malades mentaux, les droits du conjoint survivant... Ces réformes législatives impliquent plusieurs dizaines de séances de travail. Or, l'agenda du Parlement ne permettra jamais qu'une commission puisse pendant trois mois se consacrer exclusivement à un projet donné, si important soit-il. L'examen devra être interrompu, parce que le gouvernement demandera l'urgence pour un ou deux petits projets dont l'étude devra s'intercaler dans l'ordre du jour de la commission. Ou bien ce sera l'examen prioritaire du budget du département qui court-circuitera l'étude entreprise. Ainsi, lorsqu'enfin les commissaires pourront reprendre la discussion interrompue du grand projet, deux ou trois semaines se seront écoulées depuis le dernier échange de vues y consacré. Il est difficile dans ce cas de raccrocher... on doit pratiquement reprendre au point de départ jusqu'à une nouvelle interruption. Les inconvénients de ce morcellement du travail sont apparus tellement évidents lors de l'examen, en commission du Sénat, de la réforme des régimes matrimoniaux, que j'ai persuadé la commission, pour pouvoir arriver au terme de ses travaux, de consacrer trois week-ends à des séances de travail prolongées. Nous nous sommes réunis successivement à Ostende, à Ghlin et à Namur en un hôtel isolé. Parler à cette occasion de « tourisme parlementaire » serait d'une injustice injurieuse. La commission siègea chaque fois toute la soirée du vendredi, la matinée, l'après-midi et la soirée du samedi, la matinée et l'après-midi du dimanche. En trois fois vingt heures de débats, d'examen de textes, de travail rédactionnel, la commission a pu mener à son terme dans des conditions favorables une réforme dont le sort demeurerait incertain.

Une autre solution consisterait à réserver, dans l'agenda général du parlement, plus de temps aux réunions des commissions permanentes. Par exemple en limitant les séances plénières à deux semaines par mois. La réforme introduisant les sections permanentes avait cet objectif. Elle

échoua pour deux motifs : l'un était dû à un certain conservatisme, l'autre aux mauvaises conditions matérielles.

Abordons une dernière considération. Faire des lois c'est faire un travail juridique. Loin de moi d'affirmer que tous les juristes sont de bons légistes — mais on peut présumer que les juristes sont plus aptes que les non-juristes à devenir des légistes. Loin de moi l'idée de souhaiter que le Parlement soit composé exclusivement ou principalement de juristes. Le Parlement idéal doit être le reflet de la géographie sociologique de l'Etat. Il n'empêche que pour la confection des lois l'intervention de juristes est souhaitable. Or, il est manifeste que les chambres ont compté précédemment un plus grand nombre de juristes qu'elles n'en comptent actuellement. Ainsi, la Chambre élue en 1894 et comptant 152 députés, comprenait 68 juristes : 46 avocats, 4 notaires, 1 juge de paix, 17 docteurs en droit. Sur les 212 membres de la Chambre aujourd'hui, on ne relève que 63 juristes. Ce nombre permettrait d'inscrire dans chacune des 17 commissions, avant leur regroupement, 4 juristes. La commission de la justice du Sénat ne compte que quatorze juristes sur 22 membres, celle de la Chambre : 18 juristes sur 23 membres. Sans doute le secrétariat des commissions est-il assuré par des fonctionnaires du Parlement, dont plusieurs sont d'excellents juristes. Mais ils sont fonctionnaires et doivent demeurer neutres. A bon escient la commission du règlement et de la réforme du travail parlementaire de la Chambre vient-elle d'acter dans un rapport récent (283, du 3 octobre 1979) le vœu de voir la mission de ces secrétaires étendue afin qu'ils puissent documenter et informer de manière permanente les commissaires et plus particulièrement les rapporteurs.

Ces secrétaires étant des fonctionnaires ne pourront sortir de leurs attributions. Or, les groupes politiques manquent de documentation et de possibilités de recherches. Depuis quelques années, le Parlement les a mis à même d'engager un ou deux universitaires qui peuvent aider les membres de leur groupe dans leur travail de rapporteur ou dans l'exercice de leur droit d'initiative. Le rapport du 3 octobre 1979 nous apprend que la commission du règlement est d'accord pour permettre à ces secrétaires de groupe politique d'assister les commissaires de leur groupe pendant les séances des commissions permanentes. Il faut espérer que l'expérience donne satisfaction.

Une des faiblesses du Parlement est qu'il n'a pas su s'adapter, comme l'exécutif, à l'évolution de ses tâches, évolution provoquée par l'interventionnisme grandissant de la puissance publique dans un nombre de plus en plus grand de matières et par la technicité croissante des problèmes. Il en est résulté une infériorité du pouvoir législatif vis-à-vis de l'exécutif.

Voyons les choses concrètement : confronté à un problème à résoudre, le ministre dispose de toute son administration pour le faire étudier, pour faire établir les statistiques utiles, pour s'informer des solutions adoptées ou recherchées à l'étranger. S'estime-t-il encore insuffisamment éclairé, rien ne l'empêche de consulter un spécialiste. Si son projet est au point de vue légistique d'une rédaction particulièrement délicate il bénéficiera du concours de la section de législation du Conseil d'Etat. Tant et si bien que lorsqu'il comparaitra avec son projet devant la commission parlementaire, son dossier sera des plus solides.

Les commissaires qui doivent adopter le projet du gouvernement n'ont pas d'administration à leur service, ils ne disposent que de leur expérience personnelle et de sources d'information éparses. Les rapports exécutif-législatif sont par trop déséquilibrés.

Au cours de la précédente législature le bureau du Sénat, élargi aux présidents des groupes politiques, avait cherché remède à ce déséquilibre. Il rechercha les formes d'une collaboration qui devrait pouvoir se nouer entre certaines commissions permanentes et des spécialistes ou professeurs d'universités. Des contacts avaient été noués que la dissolution du Parlement interrompit.

La commission du règlement de la Chambre vient à son tour de se pencher sur la question. Le rapport que nous avons cité en fait foi. Partant de la constatation que le Parlement dispose de trop peu de moyens techniques pour accomplir sa mission, il est proposé que les commissions permanentes puissent faire appel à des collaborateurs scientifiques. Il est en effet souhaitable que les commissaires puissent, en certaines matières, faire appel à un expert pour approfondir un point controversé.

Le Bureau de la Chambre a adopté ce point de vue et a pris une réglementation valable pour un essai de trois mois. Certains craignent en effet la collaboration des centres d'étude des partis dont les membres seraient plus attentifs à l'orthodoxie politique qu'à l'approche d'un bon résultat.

Nous souhaitons ardemment que soient adoptées toutes les réformes susceptibles d'améliorer le travail parlementaire et partant la qualité de notre législation.

