

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1948-1949.

VERGADERING VAN 2 MAART 1949.

Verslag uit naam van de Commissie van Financiën en van Begroting belast met het onderzoek van het wetsontwerp houdende de begroting van de Diensten van de Eerste-Minister voor het dienstjaar 1949.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1948-1949.

SÉANCE DU 2 MARS 1949.

Rapport de la Commission des Finances et du Budget chargée d'examiner le projet de loi contenant le budget des Services du Premier Ministre pour l'exercice 1949.

Aanwezig : de hh. VAN OVERBERGH, voorzitter; ALLEWAERT, BOUILLY, DE BRUYNE (V.), DE CLERCQ, BARON DE DORLODOT, DELMOTTE, DE SMET (P.), DOUTREPONT, MULLIE, RONVAUX, SCHOT, TAILLARD, VAN LAEYS, VAN OUDENHOVE, VAN ZEELAND, VOS en RONSE, verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het onderzoek van de begroting der diensten van de Eerste-Minister voor het dienstjaar 1949 heeft geen aanleiding gegeven tot lange besprekingen in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, waar zij het eerst werden onderzocht.

Tot 31 December 1947, bestond er geen afzonderlijke begroting van de diensten van de Eerste-Minister. Die en de onder zijn gezag geplaatste diensten kwamen voor op de begroting van het Ministerie van Financiën.

Een reeks van administratieve beslissingen heeft aan het gezag van de Eerste-Minister het Algemeen Bestuur onttrokken, dat bij Regentsbesluit van 3 Augustus 1946 naar het Ministerie van Begroting werd overgebach. Zo eveneens voor het Vast Wervingssecretariaat, het Hoog Comité van Toezicht; het Algemeen Regeringscommissariaat voor de bevordering van de arbeid, dat bij het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg was opgericht, onderging hetzelfde lot bij Regentsbesluit van 4 November 1946; het Hoog Commissariaat voor wetenschappelijk onderzoek heeft opgehouden deel uit te maken van het Kabinet van de Eerste-Minister op 31 Januari 1947.

Thans omvatten de diensten van de Eerste-Minister, buiten het Kabinet, het Secretariaat van de Minis-

MESDAMES, MESSIEURS,

L'examen du budget des services du Premier Ministre pour l'exercice 1949 n'a pas donné lieu à des discussions longues au sein de la Chambre des Représentants où il fut examiné en premier lieu.

Jusqu'au 31 décembre 1947, il n'existait pas de budget séparé des services du Premier Ministre. Ceux-ci et les services placés sous son autorité, étaient repris dans le budget du Ministère des Finances.

Une série de décisions administratives a enlevé à l'autorité du Premier Ministre, l'Administration générale, transférée au Ministère du Budget par l'arrêté du Régent du 3 août 1946. Le Secrétariat permanent de Recrutement, idem; le Comité supérieur de Contrôle, idem; le Commissariat général du Gouvernement à la Promotion du Travail, institué au Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale le fut par arrêté du Régent du 4 novembre 1946; le Haut Commissariat à la Recherche scientifique a cessé de fonctionner au Cabinet du Premier Ministre le 31 janvier 1947.

Actuellement les services du Premier Ministre comportent outre le Cabinet, le secrétariat du Con-

*Zie :**Gedr. Stukken van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :*

4-VI (Zitting 1948-1949) : Wetsontwerp;
9 (Zitting 1948-1949) Verslag.

Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

8 en 9 December 1948.

*Voir :**Documents de la Chambre des Représentants :*

4-VI (Session de 1948-1949) : Projet de loi;
9 (Session de 1948-1949) : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

8 et 9 décembre 1948.

terraad en een inlichtings- en documentatiedienst waarvan het personeel onderworpen is aan het statuut der ministeriële kabinetten.

Er bestaat bovendien een vaste administratieve dienst, waarvan het kader werd vastgesteld bij Regentsbesluit van 31 December 1947. Het schijnt ons nuttig de aandacht van de Commissie te vestigen op de Regeringsvraagstukken die rijzen bij gelegenheid van het onderzoek van deze begroting, de grondwettelijke beginselen in herinnering te brengen, de taak van de Eerste-Minister nader te omschrijven, de opvattingen over de rol van de verschillende ministeries en het aantal er van op te helderen, het vraagstuk van de administratie te stellen en de houding en de uitoefening van de wetgevende en de uitvoerende macht te onderzoeken.

GRONDWETTELIJKE BEGINSELEN.

Aan de basis van de grondwettelijke inrichting van ons land ligt het onderscheid der machten. Montesquieu zag daarin de voorwaarde van de politieke vrijheid (*Esprit des lois*, XI). Het onderscheid der machten, zo leert het *Répertoire pratique de Droit belge*, V^o *Pouvoir exécutif*, n^o 2, is van hoofdzakelijk belang voor de parlementaire regeringsvorm. Zij is niet uitdrukkelijk vermeld door de grondwetgever, doch is verondersteld als een onaantastbaar beginsel (Brussel, 7 Juli 1928, Pas. 2.206), dat gans onze politieke inrichting bezielt en beheerst.

De functies van de Eerste-Minister zijn, zoals wij het zegden in ons verslag over de begroting van het dienstjaar 1948, zeer uitgebreid; wij komen later hierop terug. Zij omvatten een leidende rol, die met name tot uiting komt in de leiding of het bestuur van het Parlement en in de leiding van de administratie.

Het is dus een ordenende, en zowel temperende als leidende macht, die rekening houdt met deze waarheid, welke voortvloeit uit de inrichting der machten in de Belgische grondwet, die van de werkelijkheid is uitgegaan en die tot gevolg heeft gehad dat de drie machten niet door ondoordringbare beschotten gescheiden, doch onderling afhankelijk zijn. Het *Répertoire pratique de Droit belge*, (V^o, *Pouvoirs en général*, n^o 10) stelt deze beginselen in het licht :

« Deze functies vullen elkaar aan en blijven tevens gescheiden. Elk der machten moet in haar sfeer handelen, en is slechts in haar sfeer soeverein. Zij oefent aldus een temperende rol uit tegenover de andere machten » (Errera, *Droit public*, 7; Vauthier, *Droit administratif*, 5).

De uitvoerende functie welke toegekend is aan de minister, die de vertegenwoordiger van de Koning bij het Parlement en de natuurlijke leidsman van de wetgevende macht is (R. P. D. B., *Pouvoir exécutif*, n^o 83), omvat de Regering en het bestuur.

Regeren is zorgen voor de naleving van de grondwet en van de wetten, voor de werking van de grote machten.

Besturen is niet alleen de toepassing der wetten, doch ook de werking der openbare diensten, d. w. z. de bevrediging der behoeften van de gemeenschap veilig

seil des Ministres, un service d'information et de documentation dont le personnel est soumis au statut des cabinets ministériels.

Il existe en outre un service administratif permanent, dont le cadre a été fixé par l'arrêté du Régent du 31 décembre 1947. Il nous semble utile d'appeler l'attention de la Commission sur les problèmes de Gouvernement qui se posent à l'occasion de l'examen de ce budget, de rappeler les principes constitutionnels, de préciser quelle est la tâche du Premier Ministre, de clarifier les idées sur le rôle des différents ministères et leur nombre, de poser le problème de l'administration et d'examiner le comportement et l'exercice des pouvoirs législatifs et exécutifs.

PRINCIPES CONSTITUTIONNELS.

A la base de l'organisation constitutionnelle de notre pays se trouve la distinction des pouvoirs. Montesquieu y voyait la condition de la liberté politique (*Esprit des Lois*, XI). La distinction des pouvoirs, enseigne le *Répertoire pratique de Droit belge*, V^o, *Pouvoir exécutif*, n^o 2, est essentielle à la forme parlementaire du gouvernement. Elle n'a pas été formulée expressément par le constituant, mais supposée comme un principe intangible (Bruxelles, 7 juillet 1928, Pas. 2.206) qui inspire et domine toute notre organisation politique.

Les fonctions du Premier Ministre ainsi que nous le disions dans notre rapport sur le budget pour l'exercice 1948, sont très vastes, nous en parlerons plus loin. Elles comprennent un rôle dirigeant qui se manifeste notamment par la conduite ou direction du Parlement et par la conduite de l'administration.

C'est donc un pouvoir de coordination, et modérateur autant que directeur, qui tient compte de cette vérité, résultant de l'organisation des pouvoirs dans la constitution belge, qui est partie de la réalité et qui a eu pour conséquences de ne pas établir trois pouvoirs séparés par des cloisons étanches, mais interdépendants. Le *Répertoire pratique de Droit belge*, (V^o, *Pouvoirs en général*, n^o 10) met ces principes en lumière :

« Ces fonctions se complètent tout en demeurant distinctes. Chacun des pouvoirs doit agir dans sa sphère et n'est souverain que dans sa sphère. Il exerce ainsi un rôle modérateur à l'égard des autres pouvoirs (Errera, *Droit Public*, 7; Vauthier, *Droit administratif*, 5).

La fonction exécutive qui est dévolue au ministre, représentant du Roi auprès du Parlement et guide naturel du pouvoir législatif (R. P. D. B., *Pouvoir exécutif*, n^o 83) comprend le Gouvernement et l'administration.

Gouverner, c'est veiller à l'observation de la constitution et des lois, au fonctionnement des grands pouvoirs.

Administrer, c'est assurer non seulement l'application des lois mais aussi le fonctionnement des services publics, c.-à.-d. la satisfaction des besoins de la

stellen (*Répertoire pratique, Droit belge, V°, Pouvoir exécutif, n° 7*).

DE TAAK VAN DE EERSTE-MINISTER.

Zoals wij het in ons verslag van verleden jaar zegden, is de instelling van de functies van Eerste-Minister van betrekkelijk jonge datum. Tot in 1918 heette hij « Hoofd van het Kabinet »; hij had slechts een moreel gezag over zijn collega's van het Ministerie.

De totstandbrenging in de Regering van de functie van Eerste-Minister, niet belast met een ander ministerie, schijnt meer en meer noodzakelijk. Zeker kunnen de huidige omstandigheden, gelet op de aard van de in functie zijnde Eerste-Minister en zijn bijzondere bevoegdheid op het gebied van de buitenlandse politiek, het als noodzakelijk doen voorkomen dat hij belast is met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, doch theoretisch en ook feitelijk is zulks een gebrekkige oplossing.

De Italiaanse grondwetgeving heeft de nadruk gelegd op de belangrijkheid van de eigenlijke Regering, bestaande uit de Voorzitter van de Raad en de Ministers, als een orgaan van de uitvoerende macht in dezelfde hoedanigheid als het Voorzitterschap van de Republiek, en zij heeft daaraan titel 3 van de nieuwe grondwet gewijd.

Die titel 3 is getiteld : De Regering.

De Italiaanse grondwet heeft door een grondwettelijke tekst de toenemende belangrijkheid van de functie van de Eerste-Minister willen bekrachtigen. Op grond van artikel 95 zit de Eerste-Minister de Ministerraad voor. Hij leidt de algemene regeringspolitiek en is er verantwoordelijk voor. Hij is belast met het behoud van de eenheid in de politieke en administratieve leiding, en ordent de bedrijvigheid der verschillende ministeries.

De h. R. Senelle wijst er in het *Journal des Tribunaux* op, dat de functie van de Eerste-Minister een zeer voornaam raderwerk is in het Italiaans politiek leven, en dat zij geroepen is om een ordenende en regelende invloed in de administratieve werking uit te oefenen.

In Nederland heeft de Minister-President Schermerhorn tijdens de zitting 1915-1916 bij het Nederlandse Parlement verschillende nota's ingediend om de vorming van het Kabinet en, wat hij noemt, « de organisatie van de overheidsdiensten », nader te omschrijven.

Dat stuk, dat over verschillende andere onderwerpen handelt, onderstreept, in verband met de hierboven vermeide hoofdstukken, hoe het Kabinet gevormd is, welke politiek werd bepaald, en hoe, gelet op de huidige toestand, de verschillende diensten dienen ingericht. De Nederlandse Eerste-Minister legt er de nadruk op dat het Kabinet gevormd is na een ruime raadpleging, door de Koningin, van de verschillende politieke partijen. Eens dat het gevormd is, kan het Kabinet zijn taak slechts verwezenlijken door de effectieve samenwerking van de verschillende ministers die in elkaar een wederzijds vertrouwen moeten

collectiviteit (*Répertoire pratique de Droit belge, V°, Pouvoir exécutif, n° 7*).

LA TACHE DU PREMIER MINISTRE.

Comme nous l'indiquions dans notre rapport de l'année passée, la création du titre de Premier Ministre, remonte à une date relativement récente. Jusqu'en 1918 on l'appelait le « Chef du Cabinet »; il n'avait qu'une autorité morale sur ses collègues du Ministère.

La création dans le Gouvernement du titre du Premier Ministre, non chargé d'un autre ministère, semble s'imposer de plus en plus. Certes les contingences actuelles peuvent sembler imposer, étant donné le caractère du Premier Ministre en fonctions et sa compétence particulière en matière de politique extérieure, de le voir chargé du Ministère des Affaires Etrangères, mais en théorie et aussi en fait, c'est une solution boiteuse.

Le constituant italien a souligné l'importance que le Gouvernement proprement dit, possédait : composé du Président du Conseil et des Ministres, comme un organe du pouvoir exécutif au même titre que la Présidence de la République, et lui a consacré le titre 3 de la nouvelle constitution.

Ce titre 3 est intitulé : le Gouvernement.

La constitution italienne a voulu consacrer par un texte constitutionnel l'importance grandissante de la fonction du Premier Ministre. En vertu de l'article 95 le Premier Ministre préside le Conseil des Ministres. Il dirige la politique générale du Gouvernement et en est responsable. Il est chargé du maintien de l'unité de la direction politique et administrative, et coordonne l'activité des différents ministères.

M. R. Senelle dans le *Journal des Tribunaux* souligne que la fonction du Premier Ministre est un rouage très important dans la vie politique italienne, et qu'elle est appelée à exercer une influence coordinatrice et régulatrice dans l'action administrative.

En Hollande, le Ministre-President Schermerhorn a saisi le Parlement Hollandais lors de la session 1915-1916 de plusieurs notes pour préciser la formation du Cabinet, et ce qu'il appelle « de organisatie van de overheidsdiensten », c.-à.-d. l'organisation des services publics.

Ce document qui traite de plusieurs autres objets souligne en ce qui concerne les deux chapitres, auxquels nous faisons allusion, comment le Cabinet a été formé, sa politique fixée, et comment il faut que, étant donné la situation actuelle, les différents services soient organisés. Le Premier Ministre néerlandais souligne que le Cabinet s'est constitué après une large consultation faite par la Souveraine, des différents partis politiques. Une fois formé, le Cabinet ne peut réaliser sa tâche que par la collaboration effective des différents ministres qui doivent s'accorder une confiance mutuelle. Le Premier Ministre ajoute que « dans les

hebben. De Eerste-Minister voegt hieraan toe : « In de moeilijke omstandigheden waaronder verantwoordelijkheid moet worden gedragen, kan deze menselijke zijde die de samenwerking beheerst, van het grootste belang zijn ».

Wat de inrichting der overheidsdiensten betreft, stelt de Nederlandse staatsman de aangroei vast van deze diensten, welke soms dubblures vormen. Het aandachtig onderzoek van de begrotingen zal het mogelijk maken al wat nutteloos is te doen verdwijnen. De Ministerraad heeft trouwens beslist dat geen nieuw organisme kan worden ingesteld, noch enige dienst uitgebreid, zelfs indien de gelden op de begroting zijn uitgetrokken, tenzij in overleg met de Minister van Financiën of van de Ministerraad.

Wij wensen hier de nadruk te leggen op de essentiële noodzakelijkheid van de politieke overeenkomst die vóór de samenstelling van de coalitieregering moet bestaan en de niet minder grote noodzakelijkheid van het vertrouwen dat tussen de verschillende ministers moet bestaan.

Wanneer men de parlementaire bedrijvigheid sinds Maart 1947 onderzoekt, moet men wel vaststellen dat meer dan eens de ploeggeest ontbroken heeft in de twee groepen die de Regering uitmaken, en misschien zelfs in de schoot der Regering.

Het spreekt vanzelf dat, in geval de formule van de homogene, door een oppositie gecontroleerde Regering niet kan verwezenlijkt worden, de coalitieregering slechts dynamisch zal zijn indien zij kan steunen op een politieke formatie die bereid is haar richtlijnen te volgen. Het spreekt eveneens vanzelf dat de leidende rol van het regeringshoofd in dit verband van hoofdzakelijk belang is.

Het regeringshoofd, dat dus zijn regering en de politieke groepen waarop het steunt, moet in handen hebben, moet trachten te bereiken dat de bedrijvigheid van het Parlement opbouwend zij en snel uitgeoefend wordt. Dit is een hoofdzakelijke bedrijvigheid, wanneer men rekening houdt met het overgroot belang van de beide Kamers in de Natie.

De Eerste-Minister moet er ook voor zorgen dat de administratie zo georganiseerd zij, dat het regeringsprogramma zonder horten of stoten verwezenlijkt wordt, dat de moderne arbeidsmethodes worden toegepast, en dat deze werkmethode een ontlasting van de diensten en van het personeel meebrengen.

De Eerste-Minister moet er eveneens voor zorgen dat de aan de verschillende ministers toevertrouwde departementen een geordende bedrijvigheid uitoefenen, die strekt tot de vlugge verwezenlijking van het regeringsprogramma. Zoals men ziet vergt die taak een uiterste kiesheid, die nooit mag in gebreke blijven en geen ogenblik afwezig zijn.

Langzamerhand evenwel schept de noodzakelijkheid toestanden die rekening houden met de economische en politieke ontwikkeling en die ingegeven zijn door hetgeen in Engeland bestaat. In dat land, waar de parlementaire traditie zo oud is, bestaat in het Kabinet een soort van Superkabinet, dat onder de leiding van de Eerste-Minister de verschillende departementen ordent. De verantwoordelijkheid van alle ministers die van het Kabinet deel uitmaken wordt geëerbiedigd, doch zij die men de « junior minis-

circstances difficiles où il faut assumer les responsabilités, cet aspect humain qui domine la collaboration, peut être de la plus grande importance ».

En ce qui concerne l'organisation des services d'administration, l'homme d'Etat Hollandais constate la prolifération de ceux-ci qui constituent quelquefois des doublures. C'est l'examen attentif des budgets qui permettra d'écarter tout ce qui est inutile. Le Conseil des Ministres a d'ailleurs décidé qu'aucun organisme nouveau ne peut être créé, ni aucun service ne peut être développé, même si les fonds sont prévus au budget, sans l'accord du Ministre des Finances ou du Conseil des Ministres.

Nous désirons souligner ici, la nécessité essentielle de l'accord politique qui doit exister préalablement à la constitution du Gouvernement de coalition et la nécessité non moins grande de la confiance qui doit exister entre les différents ministres.

Lorsqu'on examine l'activité parlementaire qui s'est fait jour depuis mars 1947, il faut bien constater qu'à plus d'une reprise l'esprit d'équipe a fait défaut dans les deux groupes constituant le Gouvernement, et peut-être même au sein du Gouvernement.

Il va de soi que si la formule du Gouvernement homogène contrôlé par une opposition, ne peut être réalisé, le Gouvernement de coalition ne sera dynamique que s'il peut s'appuyer sur une formation politique décidée à suivre ses directives. Il va de soi aussi que le rôle dirigeant du Chef du Gouvernement est essentiel à cet égard.

Le Chef du Gouvernement qui doit donc tenir en mains son Gouvernement et les groupes politiques sur lesquels celui-ci est appuyé, doit faire en sorte que l'activité du Parlement s'exerce d'une façon constructive et rapide. C'est une activité essentielle quand on tient compte de l'importance primordiale des deux Chambres dans la Nation.

Le Premier Ministre doit veiller aussi à ce que l'administration soit organisée de telle façon que le programme gouvernemental soit réalisé sans heurt, que les méthodes de travail modernes soient appliquées et que ces méthodes de travail entraînent la décongestion des services et du personnel.

Le Premier Ministre doit veiller également que les départements confiés aux différents ministres, exercent une activité coordonnée qui tend à la réalisation rapide du programme gouvernemental. Comme on le voit, c'est une tâche d'une délicatesse extrême et qui ne peut faillir, ni être absente un moment.

Petit à petit cependant, la nécessité crée des situations qui tiennent compte de l'évolution économique et politique et qui s'inspire de ce qui existe en Angleterre. Dans ce pays, où la tradition parlementaire est si ancienne il existe au sein du Cabinet une espèce de Super-Cabinet qui sous la direction du Premier Ministre établit la coordination entre les divers départements. Tout en respectant la responsabilité de tous les ministres faisant partie du Cabinet, ceux qu'on a appelé les junior ministres admettent que les seniors minis-

ters » genoemd heeft aanvaard dat de « senior ministers » zich bezig houden met sommige belangrijke aangelegenheden die een aanzienlijke draagwijdte hebben voor de Regering, en dat zij de verschillende departementale diensten ordenen. Bij ons vervult het Begrotingcomité enigzins die rol, doch de ordening wordt door dat Comité niet tot stand gebracht. Misschien zou men de instelling een juridisch statuut kunnen geven.

HET AANTAL MINISTERS.

Bij de laatste kabinetserisis eiste een der meerderheidspartijen verlaging van het aantal ministers. Het Ministerie van Ravitaillering, dat waarlijk al te lang had bestaan, werd afgeschaft. Het Departement van Energie en Brandstof werd insgelijks opgeheven; de verdeling van zijn bevoegdheden onder de overige ministeries ging niet zonder moeilijkheden.

Ondervraagd over de vermindering van het aantal portefeuilles verklaarde de heer Spaak dat het een bijzonder kiese aangelegenheid was, die, had men ze willen oplossen, de Regeringserisis aanzienlijk zou hebben verlengd.

Theoretisch kan het aantal departementen vermindert worden. Het doorgaans slecht ingelicht groot publiek is er voorstander van, omdat het zich inbeeldt dat hierdoor ook de uitgaven zouden verlagen.

Op het eerste gezicht schijnt die zienswijze gegrond, maar het gaat er niet om te weten of er zal bezuinigd worden, maar wel of die bezuiniging nuttig, ja zelfs of zij niet nadelig is.

Het Studiecentrum voor hervorming van de Staat heeft voorstellen gedaan voor vermindering van het aantal ministeries en hun hergroepering, derwijze dat de samenhangende bedrijvigheden in hetzelfde departement worden bijeengebracht.

Men kan zich afvragen of de geleerden die hieromtrent hebben beraadslaagd thans tot dezelfde besluiten zouden komen als in 1937 en 1938.

Aldus had het Studiecentrum voorgesteld Landbouw en Economische Zaken te groeperen. Het is wel zeker dat laatstgenoemd departement, door steeds dieper ingrijpen der openbare diensten in het economisch en maatschappelijk leven, zo belangrijk is geworden dat het niet met Landbouw kan belast worden.

Het Studiecentrum stond ook de samenbrenging van Openbare Werken, Verkeerswezen, Posterijen, Telegrafie en Telefonie voor. Het schijnt ook dat Openbare Werken in deze tijden meer dan genoeg te doen heeft, zonder nieuwe opdrachten te aanvaarden.

Ten slotte schijnt het bijeenbrengen van Volksgezondheid en Sociale Voorzorg niet aanbevelenswaardig. Volksgezondheid is ook een belangrijk departement geworden, ingevolge het wenselijk gebleken optreden van de openbare besturen in de verschillende domeinen die zich met de mens bezighouden, vanaf zijn geboorte tot volle ontwikkeling. Wij mogen hieraan nog toevoegen het woning- en huisvestings-

res s'occupent de certaines affaires importantes qui ont une portée gouvernementale considérable et qu'ils établissent une coordination entre les divers services départementaux. Le Comité du Budget qui fonctionne chez nous joue quelque peu ce rôle, mais la coordination n'est pas réalisée par lui. Peut-être pourrait-on donner un statut juridique à l'institution.

LE NOMBRE DES MINISTRES.

Lors de la dernière crise ministérielle, un des partis formant la majorité a exigé la diminution du nombre des ministres. On a supprimé le Ministère du Ravitaillement qui vraiment, avait assez duré. On a supprimé également le Ministère du Combustible et de l'Energie, la répartition de ses attributions à d'autres ministères n'a pas été sans difficultés.

M. Spaak interrogé sur la diminution du nombre des portefeuilles, a déclaré que c'était un problème particulièrement délicat et qui, si on avait voulu le résoudre, aurait prolongé considérablement la crise gouvernementale.

Théoriquement le nombre des Ministres pourrait être réduit. Le grand public, généralement mal informé, en est partisan, notamment parce qu'il s' imagine que la diminution des départements occasionnerait une réduction de dépenses.

A première vue cette façon de considérer les choses semble fondée, mais la question n'est pas de savoir si une économie sera réalisée, mais bien celle de savoir si cette économie est utile, voire même si elle n'est pas nuisible.

Le Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat a proposé une diminution du nombre des ministères et leur regroupement de façon à concentrer les activités connexes dans le même département.

On peut se demander si les savants, ayant délibéré à ce sujet, maintiendraient actuellement les conclusions auxquelles ils étaient arrivés en 1937 et 1938.

Ainsi le C. E. R. E. avait proposé de grouper l'Agriculture et les Affaires Economiques. Il est certain que ce dernier département a pris par suite de l'intervention de plus en plus grande des services publics, dans la vie économique et sociale, une telle importance qu'il ne pourrait être chargé de l'Agriculture.

Le C. E. R. E. préconisait aussi le groupement des Travaux Publics, des Communications, des Postes, Télégraphes et Téléphones. Il semble aussi que les Travaux Publics ont plus qu'assez à faire dans les temps présents pour ne pas être chargé de tâches nouvelles.

Enfin, le groupement de la Santé Publique et de la Prévoyance Sociale ne semble pouvoir être recommandé. La Santé Publique est également devenu un département important étant donné l'intervention qui s'avère souhaitable des Pouvoirs Publics dans les différents domaines qui s'intéressent à l'homme depuis sa naissance jusqu'à sa pleine formation. Ajoutons-y le problème de l'habitation et du logement qui se pose

vraagstuk, dat thans zeer nijpend is en de diensten nog gedurende talrijke jaren in beslag zal nemen. Al die opdrachten zijn de traditionele taak van Volksgezondheid nog komen verzwaren.

Die bedrijvigheid werd nog verdubbeld door instelling van de afdeling van het Gezin. Nu ons land onder veroudering gebukt gaat en onze bevolking gevoelig vermindert en wij zien hoe Nederland ons is voorbijgestreeft, dient aan de Minister bevoegdheid gegeven om een afdoende gezinspolitiek te voeren. Het is echter voor niemand een geheim dat zijn bestuur niet uitgerust is om het hoofd te bieden aan de zo talrijke vraagstukken, als daar zijn de kindertoelagen aan loontrekkenden en niet-loontrekkenden, de compensatiebonds, de geboortetoelagen der gemeenten, de instellingen voor gezinsontplooiing en gezinsbijstand. Wij spreken niet van de belastingen huisvestingsproblemen waarmee de gezinnen te kampen hebben.

Het onderzoek van de verschillende ministeriële werkzaamheden doet nadenken; immers is het waar dat een strikt nodig aantal ministeries, met gecoördonneerde diensten dient betracht en dat de versnippering van gelijksoortige bedrijvigheden in verschillende ministeries dient vermeden, toch vraagt men zich af wat kan worden afgeschaft.

Voorzeker, Buitenlandse Handel kan bij Buitenlandse Zaken worden gevoegd, maar dat de Eerste-Minister met de bevoegdheden is belast—wat ten huidige dage een noodzakelijk kwaad schijnt—is een toestand die wegens de tijdsomstandigheden zal moeten gehandhaafd worden.

Economische Coördinatie en 's Lands Wederuitrusting, alsmede Wederopbouw zijn voorlopige ministeries; bij een ruime hervorming zou het eerste bij Economische Zaken, het tweede bij Openbare Werken kunnen ondergebracht worden.

Hetzelfde geldt voor Algemeen Bestuur, Begroting en Pensioenen. In een theoretisch voortreffelijke inrichting, zou Algemeen Bestuur bij de Diensten van de Eerste-Minister, Begroting en Pensioenen bij Financien moeten behoren.

Men zal echter zeggen dat dit laatste departement reeds zo overbelast is, dat het moeilijk het hoofd aan nieuwe plichten kan bieden. Dat is juist, en een oplossing schijnt alleen te vinden in het invoeren van ministers zonder portefeuille en van Staatssecretarissen.

Uit ondervinding is evenwel gebleken dat de ministers zonder portefeuille niet steeds in het Regeringsbestel van nut zijn geweest. Nochtans is het voorgekomen dat de waarde van de ministers zonder portefeuille en het dynamisme van de Eerste-Minister tot geen al te ontmoedigende uitslagen hebben geleid.

Het instellen van Staatssecretarissen, een soort adjunct-ministers, veroorzaakt grote grondwettelijke moeilijkheden.

avec une acuité très grande à ce moment et qui préoccupera ces services pendant encore un grand nombre d'années. Voilà toutes des tâches nouvelles qui sont venues s'ajouter aux tâches traditionnelles de la Santé Publique.

Mais on a doublé cette activité en y ajoutant la Famille. Au moment où nous voyons notre pays atteint de vieillissement et où la population diminue sensiblement, pensez que la Hollande nous a de loin dépassé, il y a lieu d'habiliter le Ministre à mener une politique efficiente de la famille. Or, ce n'est un secret pour personne que son administration n'est pas outillée pour affronter les nombreux problèmes qui se posent et p. ex. : les allocations familiales aux salariés et non salariés, les bons de compensation, les primes communales de naissance, les œuvres d'épanouissement familial et d'assistance familiale. Nous ne parlons pas des problèmes fiscaux et de logement qui se posent au regard de la famille.

L'examen des diverses activités ministérielles laisse songeur; en effet s'il est vrai qu'il faut tendre à avoir les ministères strictement nécessaires, comprenant chacun les services coordonnés, et qu'il faut éviter l'émission d'activités similaires réparties dans divers ministères, on se demande ce qu'on pourrait supprimer.

Certes le Commerce extérieur pourrait être joint aux Affaires Etrangères, mais le fait que le Premier Ministre est chargé de ces attributions et que cela semble à l'heure actuelle un mal nécessaire, est une situation qui, étant donné la conjoncture, semble devoir être maintenue.

La Coordination Economique et le Rééquipement National de même que la Reconstruction sont des ministères momentanés; dans une large refonte le premier pourrait être adjoint aux Affaires Economiques, le second aux Travaux Publics.

Il en va de même de l'Administration générale et du Budget et des Pensions. Dans une organisation théoriquement parfaite, l'administration générale devrait ressortir aux services du Premier Ministre; le Budget et les Pensions aux Finances.

Mais dira-t-on, celui-ci déjà si chargé, pourra difficilement faire face à ses nombreux devoirs. C'est exact et on ne voit guère de solution que dans l'adjonction au ministère de Ministres sans portefeuilles ou de secrétaires d'Etat.

L'expérience a cependant démontré que les ministres sans portefeuille n'ont pas toujours été utiles à l'organisation des fonctions gouvernementales. Il est cependant arrivé qu'étant donné la valeur des ministres sans portefeuille et le dynamisme du Premier Ministre les résultats n'ont pas été trop décevants.

La création de secrétaires d'Etat, sortes de ministres adjoints, soulève de grosses difficultés constitutionnelles.

Wij denken het schema van een Regering, die aan de huidige noodwendigheden beantwoordt, feitelijk als volgt te kunnen opmaken :

1. Eerste-Minister en Algemeen Bestuur.
2. Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel.
3. Justitie.
4. Binnenlandse Zaken.
5. Financiën, Begroting en Pensioenen.
6. Openbaar Onderwijs.
7. Verkeerswezen.
8. Economische Zaken en Middenstand.
9. Arbeid en Sociale Voorzorg.
10. Landbouw.
11. Landsverdediging.
12. Openbare Werken en Wederopbouw.
13. Koloniën.
14. Volksgezondheid en Gezin.

HET VRAAGSTUK VAN HET BESTUUR.

In ons verslag over de begroting van 1948, hebben wij de aandacht op dat voornaam vraagstuk gevestigd. Te recht wordt er geklaagd over de verhoging van het aantal ambtenaren, ofschoon het duidelijk is dat het aantal ambtenaren moet verhogen als de Staatsfuncties belangrijker worden en in nieuwe sectoren tot uiting komen. Het ambtenarenkorps moet natuurlijk in de mate van het mogelijke worden beperkt, doch zulks is slechts mogelijk wanneer sommige aan bepaalde ambtenaren opgedragen werkzaamheden zelf zullen vervallen of wanneer onvermijdelijk bestaande dubbelgangers zullen verdwijnen.

Daarom kan worden betreurd dat een wetsvoorstel tot oprichting van een Gemengde Commissie van Onderzoek naar de werking der Staatsdiensten en der parastatale inrichtingen door de Senaat niet werd aangenomen. De Kamer had het zonder bespreking met 117 stemmen tegen 1 stem goedgekeurd. In de Senaat werden sommige bezwaren van grondwettelijke aard gemaakt. Aldus had de geachte h. Doutrepoint voorgesteld niet tot de administratie behorende personen uit de Commissie te weren.

Zoals men zich zal herinneren, had die commissie tot doel een onderzoek in te stellen naar de hervorming, welke in de administratie dient doorgevoerd ter verbetering van het rendement en verlaging van de kostprijs.

Zelfs al had die commissie niet de resultaten afgevoerd die de ontwerpers er van verhoopten, toch is het zeker dat zij het voortreffelijk gevolg zou hebben, dat zij het denkbeeld dat onze Staat zonder gezond verstand wordt geleid zou doen verdwijnen. De Regering was bedoeld voorstel gunstig gezind.

Ondanks die houding, werd een voorstel tot verdrag aangenomen. Het ogenblik schijnt gekomen om het denkbeeld weer op te vatten en te onderzoeken of op dit gebied niet wetgevend moet worden ingegre-

A vrai dire nous croyons pouvoir établir un schéma de gouvernement correspondant aux nécessités actuelles, comme suit :

1. Premier Ministre et Administration générale.
2. Affaires Etrangères et Commerce Extérieur.
3. Justice.
4. Intérieur.
5. Finances, Budget et Pensions.
6. Instruction Publique.
7. Communications.
8. Affaires Economiques et Classes Moyennes.
9. Travail et Prévoyance Sociale.
10. Agriculture.
11. Défense Nationale.
12. Travaux Publics et Reconstruction.
13. Colonies.
14. Santé Publique et Famille.

LE PROBLEME DE L'ADMINISTRATION.

Dans notre rapport sur le budget de 1948 nous avons appelé l'attention sur ce problème essentiel. On se plaint à juste titre de l'augmentation du nombre des fonctionnaires, quoiqu'il soit évident que, lorsque les fonctions de l'Etat deviennent plus importantes, et se manifestent en des secteurs nouveaux, il est compréhensible que le nombre des fonctionnaires augmente. Il faut évidemment, dans la mesure du possible, réduire ceux-ci, mais cette réduction ne sera possible en quantité appréciable que lorsque des branches de l'activité qui sont dévolues à certains de ses fonctionnaires seront supprimées elles-mêmes, et lorsque les doublures qui existent inévitablement, auront disparu.

C'est pourquoi on peut regretter qu'une proposition de loi d'ordre parlementaire, et qui tendait à la constitution d'une Commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions para-étatiques, n'ait pas été adoptée par le Sénat. La Chambre l'avait adoptée sans discussion par 117 voix contre une. Au Sénat, certaines objections qui semblaient être d'ordre constitutionnel, avaient été formulées. Ainsi avait-il été proposé par l'honorable M. Doutrepoint d'écarter de la Commission les personnes étrangères à l'administration.

Le but de cette commission ainsi qu'on se le rappelle était d'enquêter sur la réforme, à réaliser dans l'administration, qui en améliorerait les rendements et en réduirait le coût.

Il est certain que même si cette commission ne donnait pas de résultat escompté par leurs auteurs, elle aurait cet effet excellent de faire disparaître dans le pays cette idée que l'Etat est administré en dépit du bon sens. Le Gouvernement s'était montré favorable à cette proposition.

Malgré cette attitude, une proposition de renvoi a été acceptée. Le moment semble venu de reprendre cette idée et d'examiner si à cet égard il n'y a pas lieu de légiférer. Le résultat de l'examen éventuel démon-

pen. Een gebeurlijk onderzoek zal aantonen of er werkelijk overbodige posten bestaan, of het personeel te talrijk is, of er verouderde werkwijzen gevolgd worden.

Het is voor een Staat evenzeer van belang een goede administratie als een goede Regering te hebben. In dit opzicht behoren dus strikte regelen nageleefd, die aan alle burgers toelaten openbare ambten te bekleden. Regelen dienen dus vastgelegd, waarnaar de ambtenaren hun functie moeten uitoefenen en er dient bepaald welke rechten hun nu en later toegekend zijn.

Die regelen moeten bindend zijn voor de leiders en de ambtenaren.

Zij moeten ons land in het bezit stellen van een korps van ambtenaren, die onpartijdig zijn aangeworven en wier werkzaamheden van partijinvloed verschoond blijven.

Zoals het Kamerlid, de h. Arthur Gilson, in het weekblad « La Relève » schreef, geeft het statuut van de Rijksambtenaren de waarborg dat hun beroepsverdiensten worden erkend zonder dat zij hun persoonlijke mening moeten geweld aandoen.

De vastheid en de eenvormigheid van de regelen bij de werving van ambtenaren, waren ietwat in het gedrang gebracht door artikel 18 van het statuut. Het Regentsbesluit van 12 Maart 1948 heeft dat artikel grondig gewijzigd en waarborgen gevestigd opdat voortaan zogenaamde elite-ambtenaren, die echter al te vaak politieke elementen waren, niet meer straffeloos in de administratie zouden binnengeloodst worden.

Krachtens de nieuwe bepalingen kunnen personen van grote administratieve, wetenschappelijke, technische of artistieke waarde benoemd worden buiten de voorwaarden van het koninklijk besluit van 2 October 1937, wanneer over de vacature in het *Staatsblad* vooraf een bericht is verschenen, waarin wordt gewezen op de onmogelijkheid om in de openstaande betrekking te voorzien door vergelijkend examen, bevordering of overplaatsing van een Rijksambtenaar. De benoeming kan slechts geschieden na raadpleging van de Vaste Wervingssecretaris en nadat de Minister heeft bekend gemaakt dat hij de nieuwe betrekking zal bevestigen en hiervoor kandidaten oproept. De Directieraad van het Departement moet insgelijks zijn advies geven en de benoeming kan slechts geschieden op beslissing van de Ministerraad. Dit is ontegenzeggelijk een vooruitgang op het vroeger bestaande stelsel.

Als de administratie over een niet overdreven aantal ambtenaren beschikt en deze een statuut bezitten waardoor het openbaar gezag ten volle en in alle omstandigheden op hen beroep kan doen, spreekt het vanzelf dat de voorwaarden van een goede werving grotendeels voldaan is, doch dit volstaat niet en, zoals wij het verleden jaar reeds hebben gezegd, moet er voor worden gezorgd dat de administratie niet bevolkt wordt met pennelikkers, er zullen er altijd zijn, maar met grote klerken.

trera si effectivement, il existe des doubles emplois, si le personnel est trop nombreux, si des méthodes surannées sont utilisées.

Il est aussi important pour un État d'avoir une bonne administration que d'avoir un bon Gouvernement. Il est donc important que, à cet égard, soient respectées des règles strictes qui permettent à tous les citoyens d'exercer des fonctions publiques. Il faut donc fixer les règles dans lesquelles les fonctionnaires devront exercer ces fonctions et quels sont les droits qui leur sont conférés, dans le présent et pour l'avenir.

Ces règles doivent s'imposer aux dirigeants et aux fonctionnaires. Elles doivent assurer au pays un corps de fonctionnaires recrutés en toute impartialité et dont l'activité reste à l'abri de toute influence partisane.

Comme le disait M. A. Gilson, membre de la Chambre, dans un article de l'hebdomadaire *La Relève*, le statut confère aux agents de l'État la garantie de voir reconnaître leurs mérites professionnels, sans devoir rien sacrifier de leur opinion personnelle.

La stabilité et l'uniformité des règles qui président au recrutement des fonctionnaires, étaient quelque peu mis en danger par l'article 18 du statut du personnel. Par un arrêté du Régent du 12 mars 1948, cet article a été modifié profondément et a établi des garanties pour que désormais on ne puisse impunément introduire dans l'administration des fonctionnaires soi-disant au grand choix, mais qui trop souvent étaient des créatures politiques.

En vertu des nouvelles dispositions des personnes de haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique, pourront être nommées en dehors des conditions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, lorsque préalablement la vacance de l'emploi aura été publiée au *Moniteur* en signalant l'impossibilité de pourvoir à l'emploi vacant par concours, par promotion ou transfert d'agent de l'État. La nomination ne pourra être faite qu'après consultation du secrétaire permanent et après que le Ministre aura publié l'intention qu'il a, de pourvoir à la nouvelle place en faisant appel aux candidats. L'avis du Conseil de Direction du Département devra également être donné et la nomination ne pourra se faire qu'après délibération du Conseil des Ministres. Ceci constitue un progrès incontestable sur le régime qui était en vigueur antérieurement.

Il va de soi que si dans l'administration on a un nombre de fonctionnaires qui n'est pas exagéré, ceux-ci disposent d'un statut qui permet aux pouvoirs publics de faire appel à eux complètement et en toutes circonstances; une grande partie des conditions mises à un bon recrutement, est réalisée, mais cela ne suffit pas, et, comme nous le disions l'année passée, il faut faire en sorte que l'administration soit peuplée non de ronds de cuir, il y en aura toujours, mais de grands commis.

In dit opzicht is er nog heel wat te doen. De wedden van de hogere ambtenaren, vergeleken met wat voor gelijke posten in de privaathandel of -nijverheid wordt betaald, zijn ontegensprekelijk, dit behoudens uitzonderingen, een hinderpaal die waardevolle elementen van de administratieve loopbaan verwijderd houdt. Wij wezen er verleden jaar op, dat de wedde van een secretaris-generaal in een ministerie, met inachtneming van de belastingkortingen, slechts 3,67 maal hoger is dan de wedde van zijn oudste deurwachter.

Wij zijn van oordeel dat men hier de moed dient te hebben om tegelijkertijd de verlaging van het aantal ambtenaren en het vraagstuk van een betere betaling te onderzoeken. Onlangs schreef onze collega, de h. de la Vallée Poussin, in een artikel : « Hélas, sedert 20 jaar vraagt iedereen in de Belgische Staat grote klerken, maar de Staat weigert aan de opperambtenaren een wedde in verhouding met de omvang van hun verantwoordelijkheden te verlenen. Anderzijds hebben weinig gewetensvolle of slecht voorgelichte ministers herhaaldelijk onvolwaardige lieden tot hoge posten geroepen.

« De openbare ambten werden aldus langs twee samenlopende wegen gedevalueerd. Van de hoge ambtenaren werden kleine-weddetrekkers gemaakt en in hun rangen werden personen met onvoldoende beroepswaarde en zonder houding, noch cultuur binnengebracht. Het prestige van de hoge rangen werd hieronder ernstig neergehaald. »

Voorzeker kan de aanwezigheid van een minister met begrip voor ervaring van administratieve vraagstukken veel doen, maar, zoals de schrijver van evenbedoeld artikel verklaarde, is zijn ingrijpen traag en zijn de administraties kiese lichamen, die gaandeweg en door toedoen van goede benoemingen dienen in orde gebracht door de duizenden kleine raderwerken, waaruit de grote machine bestaat, een voor een te regelen.

Het spreekt vanzelf dat een minister die slechts enkele maanden aanblijft, zulke taak niet kan verwezenlijken. Er moet ook worden vermeden dat nevens het eigenlijk bestuur, in de ministeries, het Kabinet als een nieuwe administratie optreedt. Het is betreurenswaardig dat in het Kabinet een leidend bestuur tot stand komt, dat wantrouwen en twijfel in de bureau's doet heersen en deze in vele gevallen waarlijk lamlegt. In dit opzicht dient gewezen op de noodzakelijkheid om regelmatig op het college der secretarissen-generaal beroep te doen, welke ambtenaren de administratie en haar traditie kennen en van al haar noden op de hoogte zijn.

Het kabinet van een goede minister bestaat uit verstandige personen, die zijn politiek begrijpen en evenals hij bezielde zijn met de wens om de administratie te doen werken, die tussen haar en de minister optreden als aansporend en niet als remmend element en die er voor waken dat de voornaamste beginselen gehuldigd door het hoofd van het departement worden nageleefd.

A cet égard, il y a énormément à faire. Il est incontestable que lorsqu'on compare les traitements des fonctionnaires supérieurs à ceux payés pour des situations analogues dans le commerce ou l'industrie privée, ceci constitue, sauf exception, un obstacle évident à l'entrée dans la carrière administrative, d'éléments de tout premier ordre. Nous signalons l'année passée que le traitement du secrétaire général du Ministère, si l'on tient compte des retenues fiscales, était 3,67 fois plus élevé que celui de son plus ancien huissier.

Nous estimons qu'à cet égard il faut avoir le courage de traiter en même temps la réduction du nombre des fonctionnaires et le problème d'un meilleur traitement. Dans un article récent notre collègue M. de la Vallée Poussin, écrivait :

« Hélas, depuis 20 ans, dans l'Etat belge, tout le monde réclame de grands commis, mais l'Etat refuse de payer aux plus hauts fonctionnaires des traitements en rapport avec l'importance de leurs responsabilités. D'autre part, des ministres peu consciencieux, ou peu éclairés, ont, à maintes reprises, appelé à des hauts postes, des hommes tout à fait insuffisants.

« On est arrivé ainsi à dévaluer la fonction publique par deux voies concordantes. On a fait des hauts fonctionnaires des gagne-petit et on a mêlé à leurs rangs des personnes dont la valeur professionnelle n'est pas satisfaisante et qui n'ont ni tenue ni culture. Le prestige même des grades supérieurs s'en est trouvé fâcheusement amoindri. »

Certes la présence du ministre qui a le goût et l'expérience des problèmes administratifs peut faire beaucoup, mais comme l'indiquait l'auteur dans le même article, son action est lente et les administrations sont des choses délicates qu'il fait mettre au point petit à petit en faisant de bonnes nominations, en réglant un à un les milliers de petits rouages dont est fait la grande machine.

Il va de soi qu'un ministre qui ne dure que quelques mois ne peut réaliser une tâche pareille. Il faut aussi dans les ministères, éviter qu'à côté de l'administration proprement dite, se crée une administration nouvelle constituée par le Cabinet. C'est une chose déplorable que la co-existence d'une administration motrice au Cabinet, occasionnant la suspicion et le doute dans les bureaux, et les frappant vraiment de paralysie dans beaucoup de cas. A cet égard, il y a lieu de souligner la nécessité de faire régulièrement appel au collège des secrétaires généraux, fonctionnaires permanents au courant de l'administration et de sa tradition et qui en connaissent tous les dessous.

Le bon Ministre est celui qui a un Cabinet composé de personnes intelligentes qui comprennent sa politique et qui sont animées comme lui, du désir de faire travailler l'administration et qui en fait constituent entre celle-ci et le Ministre un élément d'accélération et non de temporisation, tout en veillant à l'observance des principes essentielles établis par le chef du département.

BEVOEGDHEID VAN DE UITVOERENDE EN WETGEVENDE STAATSLICHAMEN.

Iedereen erkent dat het Parlement lijdt onder een overbelasting die in sommige afdelingen reusachtig schijnt te zijn. Het Centrum voor de Staatshervorming gaf dit reeds toe enkele jaren geleden (eerste deel, blz. 67). Is er een middel om het Parlement te ontlasten? Hier stellen zich buitengewoon kiese vragen. Inderdaad, sommige functies zijn verplicht het Parlement voorbehouden. In een merkwaardige studie van jonge datum, *La Fonction législative en Régime démocratique*, onderzoekt de h. Ganshof van der Meersch, professor aan de Universiteit te Brussel en advocaat-generaal bij het Hof van Verbreking, de wetgevende functies in democratischen stelsel. Na te hebben vastgesteld dat de strijd tegen de individuele vrijheden op het wetgevend gebied tot uiting komt « door een sluipend maar niettemin secuur middel : de voornamelijk door de Kamers uitgeoefende wetgevende functie tot het minimum zoniet tot niets verminderen, de regeringswetgeving in de plaats stellen en van die werkwijze een regeringsstelsel maken ».

De h. Ganshof van der Meersch stelt vast, dat, tussen de twee oorlogen, het Parlement nochtans niet gedurende talrijke jaren ten volle zijn opdracht heeft kunnen vervullen (blz. 7). Zeer zeker, wij moeten hierbij bepalen dat het Parlement zich bezighoudt met veel zaken die geen « wetgevende inhoud » hebben, zoals de h. Ganshof van der Meersch zegt.

Wil dat zeggen dat moet aanvaard worden, dat « uitgezonderd de stof, die bij een uitdrukkelijke bepaling van de grondwet, de grondwetgevende macht of de wetgevende macht voorbehouden werd, deze laatste, door een zg. machtigingswet, al de andere aangelegenheden aan de Regering kan toevertrouwen, waardoor het gebied van de reglementaire macht met zoveel uitgebreid wordt? ». En de geleerde schrijver oordeelt, dat genoeg nemen met die strekking in strijd ware met de geest zelf van het democratisch stelsel.

Verder gaande in zijn studie, stelt de h. Ganshof van der Meersch vast dat in België de controle van de hoven en rechtbanken uitgeoefend wordt op al wat de grondwet aanduidt met het woord WET. Het is dus de formele kant die gaat doen beslissen over wat werkelijk aan de wetgevende macht toegewezen is. In andere woorden en wanneer men het begrip uitdiept, zou men zich kunnen voorstellen, dat het Parlement aan de uitvoerende macht het opmaken zou kunnen toewijzen van voorschriften die het karakter van reglement hebben, maar slaan op kwesties die normaal onder de wetgevende macht ressorteren.

Dit zou dus de toepassing teweegbrengen van de grondwettelijke beginselen, waarbij wordt voorgeschreven dat de overeenstemming van de reglementen met de wet door de rechtbanken moet gecontroleerd worden.

Maar de h. Ganshof van der Meersch legt er met reden de nadruk op, dat het reglement ter uitvoering van de wet getroffen wordt, en dat zijn aanwezigheid dus bepaald wordt door het voorafgaand bestaan van een wet. Het reglement verschilt ook van de wet daarin dat het niet uitgaat van het lichaam dat 's lands wil vertegenwoordigt.

COMPETENCE DES CORPS EXECUTIF ET LEGISLATIF.

Tout le monde reconnaît que le Parlement souffre d'un encombrement qui dans certains secteurs semble être gigantesque. Le Centre de la Réforme de l'État le reconnaissait déjà il y a quelques années (première partie, p. 67). Y a-t-il moyen de désencombrer le Parlement? Ici se posent des questions extraordinairement délicates. En effet certaines fonctions sont réservées obligatoirement au Parlement. En une étude, remarquable et toute récente *La Fonction Législative en Régime Démocratique*, M. Ganshof van der Meersch professeur à l'Université de Bruxelles et avocat-général à la Cour de Cassation, examine les fonctions législatives en régime démocratique. Après avoir constaté que la lutte contre les libertés individuelles se manifeste sur le terrain législatif « par un moyen insinuant mais non moins sûr : réduire au minimum si pas à néant, la fonction législative exercée principalement par les Chambres, y substituer la législation gouvernementale et ériger ces procédés en système de Gouvernement ».

M. Ganshof van der Meersch constate qu'entre les deux guerres, le Parlement n'a cependant pu remplir pendant de nombreuses années pleinement sa mission (p. 7). Certes y a-t-il lieu de préciser que le Parlement s'occupe de beaucoup de choses qui n'ont pas de « contenu législatif » comme le dit M. Ganshof van der Meersch.

Est-ce à dire qu'il faille admettre que « hormis les matières qu'une disposition expresse de la constitution a réservée au pouvoir constituant ou au pouvoir législatif, ce dernier peut confier par une loi dite d'habilitation, toutes les autres matières au Gouvernement accroissant d'autant le champ du pouvoir réglementaire »? Et le savant auteur estime que d'accéder à cette tendance serait contraire à l'esprit même du régime démocratique.

Poussant plus loin son étude, M. Ganshof van der Meersch constate qu'en Belgique le contrôle des Cours et Tribunaux s'exerce sur tout ce que la constitution désigne par le mot LOI.

C'est donc le côté formel qui va faire décider ce qui effectivement est attribué au pouvoir législatif. En d'autres mots, et quand on pousse la notion à fond, on pourrait imaginer que le Parlement pourrait attribuer au pouvoir exécutif la confection des dispositions ayant le caractère de règlement, mais portant sur des questions qui normalement relèveraient du pouvoir législatif.

Ceci entraînerait donc l'application des principes constitutionnels prescrivant le contrôle par les Tribunaux de la conformité des règlements avec la loi.

Mais M. Ganshof van der Meersch, souligne avec raison que le règlement est pris en exécution de la loi, et que sa présence est donc conditionnée par l'existence préalable d'une loi. Le règlement diffère aussi de la loi en ce qu'il n'émane par de l'organe qui représente la volonté nationale.

De gevolgtrekking waartoe schrijver besluit is, dat de wet slechts het werk kan zijn van de daartoe grondwettelijk aangewezen lichamen, maar wel te verstaan moet het werkelijk om wet gaan, doch niet om reglement. « In het democratisch stelsel, zegt de h. Ganshof van der Meersch, kan op de vrijheid van de enkeling slechts inbreuk gemaakt worden door een wet, en op haar berust het ook de regelen vast te leggen die de vrijwaring ervan verzekeren ».

Aan de andere kant is de werking van de openbare machten noodzakelijk van invloed op het terrein van de persoonlijke of gemeenschappelijke vrijheden; ook deze zaken mogen slechts bij de wet geregeld worden.

In dit opzicht schijnt geen enkele toegeving te mogen worden gedaan, doch daarbuiten is het aannemelijk dat de uitvoerende macht in de vorm van reglementen een groot deel van datgene kan behandelen waardoor het Parlement thans overlast is.

Er bestaan zeer veel verkeerde denkebeelden over de werkzaamheden van het Parlement: principieel is het zeker niet te wensen, dat de parlementsleden hun beroep maken van de politiek, in deze zin dat zij naast hun parlementair werk geen andere functie zouden uitoefenen. Het is van nut, dat in het Parlement ook maatschappelijke ijveraars, advocaten, geneesheren, leraren, gewezen ambtenaren zetelen.

Hij die als parlements lid al het werk van een van beide Kamers wil volgen, kan daarin niet slagen, ook al wijdt hij er al zijn tijd en al zijn werk aan. Tijdens de zitting worden er dagelijks talrijke stukken rondgedeeld, waarvan het lezen alleen al uren tijd vraagt. Vele van die stukken nu eisen opzoekingen, als men er een diepgaand inzicht wil van krijgen. Laten wij veronderstellen dat een parlements lid besloten heeft, niet om de onmogelijke poging te doen van alles op de hoogte te komen, doch om volkomen op de hoogte te geraken van een grondig onderzoek te wijden aan de werking van bv. drie ministeries. Dit veronderstelt dat hij op alle openbare vergaderingen aanwezig is, dat hij alle commissievergaderingen bijwoont—sommige hiervan als de Commissies van Justitie, Financiën en Economische Zaken komen ten minste eens in de week bijeen—en men zal zich rekenschap geven van wat een dergelijke taak betekent.

Het valt niet te betwisten, dat het commissiewerk van zeer groot nut is. Sommige Commissies zijn ware academiën, waarin de vraagstukken bestudeerd worden door ervaren deskundigen, die hun collega's in kennis stellen met de uitkomsten van hun eigen werk vergeleken met de ervaring van het Rijksbestuur.

De tussenkomst van de Raad van State bij de voorbereiding van wetsteksten en bij het onderzoek van wetsvoorstellen, wanneer zulks gevraagd wordt, heeft tot gevolg dat er een technisch betere wetgeving gemaakt wordt, doch dat ze ook trager tot stand komt. Daarom vragen wij met aandrang, dat het grote vraagstuk van de bevoegdheid der uitvoerende en wetgevende lichamen in een zeer nabije toekomst in studie zou worden genomen.

La conclusion à laquelle l'auteur arrive est, que la loi ne peut être l'œuvre que des organes constitutionnellement désignés pour le faire, mais bien entendu il doit s'agir vraiment de loi et non de règlement. « En régime démocratique », dit M. Ganshof van der Meersch, « il ne peut être porté atteinte à la liberté de l'individu que par la loi et c'est à elle qu'il appartient aussi d'établir les règles qui en assurent la protection ».

» Le fonctionnement des pouvoirs publics, d'autre part, entraîne nécessairement des répercussions sur le terrain des libertés individuelles ou collectives; cette matière-là aussi doit être réservée à la loi. »

A ce point de vue là il semble qu'aucune concession ne peut être faite, mais en dehors de cela on peut admettre, que le pouvoir exécutif peut traiter sous la forme réglementaire, une grande partie de ce qui surcharge actuellement le Parlement.

Il existe des idées fausses, très nombreuses au sujet de l'activité du Parlement. Certes il n'est pas en principe souhaitable que les parlementaires soient des professionnels de la politique en ce sens qu'ils n'exercent à côté de leur activité parlementaire aucune autre fonction. Il est utile que le Parlement comprenne des personnes s'occupant d'œuvres sociales, des avocats, des médecins, des professeurs, des anciens fonctionnaires.

Le parlementaire qui désire suivre toute l'activité d'une des deux Chambres, même s'il y consacre une activité débordante et exclusive, ne pourrait le faire. Pendant la session, tous les jours, de très nombreux documents dont la lecture seule requiert des heures, sont distribués. Or beaucoup de ces documents exigent si on veut en saisir la portée, des recherches. Supposons donc qu'un parlementaire ait décidé non pas de réaliser cet effort impossible d'être au courant de tout, mais d'être parfaitement à la hauteur et d'examiner à fond l'activité p. ex. de trois ministères. Cela suppose qu'il soit présent à toutes les séances publiques, qu'il assiste à toutes les séances de Commissions—certaines de celles-ci, comme celle de la Justice et des Finances et des Affaires Economiques se réunissent au moins une fois toutes les semaines—et on se rendra compte de l'importance des fonctions assumées.

Il est incontestable que le travail en Commission est d'une utilité très grande. Certaines de celles-ci constituent de véritables académies où les problèmes sont étudiés par des techniciens avertis qui font connaître à leurs collègues le résultat de leur travail personnel confronté avec l'expérience de l'administration.

L'intervention du Conseil d'Etat dans la préparation des textes législatifs et dans l'examen des propositions d'origine parlementaire, lorsqu'il est demandé, a pour effet de produire une législation technique meilleure tout en constituant une cause de retard; celui-ci pourrait être considérablement atténué, si l'administration tenait compte du fait que le projet doit être soumis à l'examen du nouvel organisme.

Deze vertraging zou in hoge mate kunnen beperkt worden, indien het bestuur er rekening mee hield, dat het ontwerp aan het nieuwe organisme moet voorgelegd worden.

De uitvoerende macht zal zich de zaken aantrekken, die niet vóór het Parlement behoeven te komen en waarvan de overlast gebleken is. Het staat buiten kijf dat sommige wetten te snel en te zorgeloos moeten behandeld worden, omdat er juist teveel onderwerpen op de dagorde moeten komen, om deze te kunnen afhandelen. Deze opmerking is niet uit de lucht gegrepen : wij wijzen er op dat de Senaat ter vergadering van 25 Juni 1948 over niet minder dan 34 wetten, waaronder talrijke begrotingen, te stemmen had.

Het besluit van deze nota's, die gegrond zijn op de studie van de begroting van de diensten van de Eerste-Minister is, dat wij moeten geraken tot de instelling van de functie van Eerste-Minister, belast met het politiek en algemeen bestuur van het Rijk, en geroepen tot verwezenlijking van een bestuurssysteem dat op de zuinigste wijze kan voldoen aan alle taken, die de gemeenschap er mag van verwachten.

De begroting is, op 1 stem na, eenparig aangenomen.

Het verslag is eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

E. RONSE.

De Voorzitter,

Cyr. VAN OVERBERGH.

Ceci nous pousse à insister pour que dans un avenir rapproché le grand problème de la compétence des corps exécutifs et législatifs, soient mis à l'étude.

Le corps exécutifs se saisira des objets qui ne doivent pas être portés devant le Parlement, dont il faut reconnaître la surcharge. Il est incontestable que certaines lois doivent être discutées trop rapidement et avec trop peu de soin, précisément parce que, trop d'objets doivent être mis à l'ordre du jour pour pouvoir liquider celui-ci. Ceci n'est pas une vaine constatation. Nous signalons qu'au Sénat à la séance du 25 juin 1948, il a été procédé au vote de pas moins de 34 lois parmi lesquelles de nombreux budgets.

La conclusion de ces notes inspirées par l'étude du Budget des services du Premier Ministre est, qu'il faut créer la fonction du Premier Ministre, chargé de l'administration politique et générale du Royaume et appelé à réaliser un système d'administration capable de répondre dans des conditions les plus économiques à toutes les tâches que la communauté est en droit d'attendre d'elle.

Le budget a été adopté à l'unanimité, moins une voix.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

E. RONSE.

Le Président,

Cyr. VAN OVERBERGH.