



BELGIQUE

CONFERÊNCIA DOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS PARLAMENTARES EUROPEIAS

LISBOA 1986

LE CITOYEN ET LE PARLEMENT

CONTRIBUTION DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS BELGE

LE CITOYEN ET LE PARLEMENT

1. L'ELECTION

Fonction symbolique et représentation

Porté au Parlement par la volonté populaire, le citoyen élu entre dans le champ d'une relation symbolique qui le pose tantôt comme porte-parole du groupe de ceux qui ont voté pour lui, tantôt comme expression parcellaire de la volonté nationale.

Le Roi incarnant l'idée de l'Etat, l'ancien régime ne connaissait qu'une représentation populaire subsidiaire qui se coulait aisément en la forme du mandat juridique. La Révolution française et plus généralement l'avènement de la bourgeoisie comme classe dominante en Europe a marqué le mandat parlementaire du sceau d'une abstraction qui faisait le jeu des intérêts bourgeois. Le député représentait la nation et non pas un groupe de citoyens, exerçait ses fonctions sans être lié impérativement par les desiderata de son électorat et exprimait d'une façon définitive la volonté nationale dans les domaines d'intérêt général. La théorie classique du mandat parlementaire n'était pas une simple fiction. L'histoire a montré que les représentants de l'Alsace-Lorraine restaient députés et sénateurs de la nation française après la guerre de 1870. C'est en tant que tels et pour protester contre le sort réservé à leurs circonscriptions qu'ils démissionnèrent. Moins anecdotique est le rôle joué par les parlements européens au nom de populations dont seuls certains citoyens exerçaient la fonction d'élire. La définition des politiques à suivre était le fruit d'accords négociés au sein d'hémicycles sans autre prise directe sur la réalité que celle résultant d'élections périodiques. L'évolution socio-économique de nos sociétés et ses répercussions sur la vie politique telle que, par exemple, l'extension progressive du droit de vote à l'ensemble de la population, a redéfini la relation entre le citoyen et son représentant. Ce dernier est en même temps représentant national et mandataire d'une circonscription. Membre d'un parti et soumis aux

pressions du monde qui l'entoure, il est doublement sujet à exprimer l'intérêt de particuliers plutôt que l'intérêt général. Quant au Parlement, il est devenu la chambre d'échos des problèmes contemporains. Puisqu'il participe au processus de décision et d'élaboration normative, il se doit d'être perméable à toute information émanant du corps social tout entier. Il doit également répercuter son action au dehors de son enceinte. Il faut en effet que l'électeur puisse se rendre compte des prises de position et de l'action de l'élu.

Enfin, en tant qu'organe souverain, le Parlement définit en principe la politique nationale dans les domaines où son action lui paraît nécessaire et opportune. Il reste que tout en jouant ce rôle, il lui advient d'être juge des requêtes et pétitions qui lui sont soumises.

2. La représentation politique comme système de communication

a) La représentation politique et ses images : LES MEDIAS

La représentation politique ne peut se passer d'un système de communication avec le public. Tant que les parlements étaient des institutions oligarchiques, l'élection suffisait à mettre les politiciens en rapport avec l'électorat. La presse passait pour dangereuse aux yeux des gouvernants. Elle risquait de rendre la population mieux informée et, par là, de diminuer l'importance et le rôle de l'élite peu nombreuse mais éclairée qui présidait aux destinées du pays. Toutefois, le nombre d'électeurs allant croissant, l'homme politique fut obligé d'entrer en contact avec ceux qui étaient susceptibles de constituer sa base électorale.

Jusqu'à la première guerre mondiale, le monde politique connut deux systèmes de communication : les contacts personnels (meetings politiques, etc.) et la presse écrite. Celle-ci fut, à

l'origine, essentiellement une presse de partis. Chaque parti disposait d'un journal couvrant les événements et reproduisant les discours et interventions de ses membres. Ces deux moyens de communication renforçaient le pouvoir et le système politique alors en vigueur. Après la première guerre mondiale, l'avènement (progressif) du suffrage universel a mis en évidence l'importance des partis et de leur programme, les idées de chacun des parlementaires passant au second plan. D'autre part, le public a pris conscience de ce que l'enjeu des élections résidait avant tout dans la participation ou non au gouvernement. Parallèlement à cette évolution, la presse écrite s'est peu à peu affranchie de son rôle de porte-parole des partis. Elle est devenue multiforme et s'est pliée aux exigences de la commercialisation. Source de profits pour ceux qui l'exploitent, elle est également devenue source de pouvoirs. Les relations entre la presse et les hommes politiques ont également suivi une évolution et sont devenues complexes.

Les représentants de la nation ont besoin de la presse à des fins de publicité électorale alors que la presse d'opinion peut jouer un rôle critique à leur égard. Vis-à-vis du public, la presse écrite diminue l'importance des hommes politiques en les rapprochant des électeurs, en même temps qu'elle tend à faire du Parlement une source systématique de " nouvelles " et augmente de la sorte l'importance réelle de celui-ci.

L'on voit donc que la commercialisation de la presse écrite jointe aux nouvelles fonctions assumées par le Parlement (à savoir celles de chambre d'échos des problèmes contemporains et de tribune électorale) a aménagé des relations d'interdépendance entre la presse et les hommes politiques qui posent les médias au centre des relations de pouvoir.

Depuis l'avènement de la radio/télévision comme source principale de contacts entre le public et l'homme politique, les relations préalablement examinées se sont encore compliquées du fait

de l'influence des médias les uns sur les autres. La multiplication des moyens de communication a nécessairement entraîné un gonflement de l'information politique. Les revues de la presse écrite réalisées par la radio/télévision comme les commentaires écrits des débats politiques radio et télédiffusés ont pour effet d'informer le public en même temps qu'ils l'abusent sur l'importance des événements qui se sont déroulés.

Ce développement de la sphère d'informations politiques a ceci de particulier qu'il obnubile le procès symbolique de l'élection alors que ce dernier en est un des moteurs. Ainsi donc, l'élection ne peut être abordée uniquement du point de vue de la communication. La relation entre le citoyen et l'homme politique est avant tout une relation de pouvoir. L'exercice de ce dernier nécessite un autre type de communication : celui qui mène à la prise de décision

b) La représentation politique et la prise de décision

La prise de décision politique peut être décomposée en 5 phases :

- 1) la sélection et l'articulation de souhaits émanant de la population ;
- 2) l'intégration d'un grand nombre de ces revendications en un programme politique ;
- 3) la formulation de normes générales répondant aux besoins sociaux ;
- 4) l'exécution de la politique déterminée préalablement ;
- 5) l'adaptation des décisions au cadre juridique pré-existant.

Ce schéma abstrait présente l'avantage de faire correspondre divers acteurs politiques aux diverses phases de la prise de décision.

Ainsi, l'articulation des souhaits de la population sera avant tout le fait des groupes de pression, l'intégration des revendications au sein d'un programme - celui des partis politiques, la formulation de normes générales - celui du Parlement (ou du gouvernement aidé par l'administration en cas de législation déléguée), l'exécution de la politique - l'oeuvre du pouvoir exécutif et enfin l'intégration des normes nouvelles au sein de l'ordre juridique préexistant - le travail de la jurisprudence.

Cette découpe fait bien apparaître, d'autre part, que la prise de décision politique s'apparente à un système de communication. L'information doit être véhiculée à tous les niveaux d'une façon efficace et appropriée.

Nous nous intéresserons plus spécialement aux phases de ce procédé qui concernent la divulgation de l'information en termes de besoins sociaux à partir de son expression populaire jusqu'à sa réception par le Parlement.

Toutefois, il nous faut insister au préalable sur le fait que nos systèmes parlementaires sont de plus en plus dominés par le pouvoir exécutif. L'information nécessaire aux prises de décision est d'ailleurs pour une large part véhiculée par les services administratifs. Les relations entre le citoyen et le Parlement passent quant à elles fréquemment par deux préalables : les groupes de pression et les partis politiques.

D'aucuns distinguent sous l'appellation groupe de pression les groupements d'intérêts, les groupes de pression au sens

strict et les groupes d'action. Les groupements d'intérêts sont l'expression d'une communauté d'intérêts économiques (syndicats, unions professionnelles, organisations paysannes, fédérations patronales...). Lorsque les groupements d'intérêts entendent influencer les prises de positions politiques, ils deviennent groupes de pression et lorsqu'ils tentent modifier d'une façon radicale le système politique, ils sont groupes d'action. L'importance des groupes de pression (au sens large) dans la vie politique tient en ce qu'ils ne peuvent être isolés de l'influence des partis ni du rôle du gouvernement ou de l'administration. Ils pénètrent en effet à la fois les partis, l'administration et le gouvernement.

La théorie classique du mandat parlementaire est à cet égard dépassée. Soumis aux pressions du monde qui l'entoure, le parlementaire est bien souvent devenu le représentant d'un groupement d'intérêts. Celui-ci peut être institutionnalisé comme groupe de pression et intervenir directement dans la définition de la politique économique et sociale (cf. le rôle des groupes de pression au Conseil national du travail, par exemple).

Il résulte de cette évolution que certains intérêts sociaux peuvent être " surévalués " par rapport à l'ensemble des besoins de notre société et que certains groupes de citoyens peuvent être " surreprésentés " au niveau politique.

En tout état de cause, l'élection des sénateurs et députés est loin d'assurer à elle seule la mise en oeuvre de la représentation politique dans nos démocraties. Le même souci d'une plus grande proximité avec la réalité concrète et, par-delà, avec les citoyens, qui a justifié dans certains cas l'institutionnalisation des groupes de pression, a mené certains à envisager un système de démocratie participative. Celle-ci mettrait en oeuvre d'autres moyens de communications (référendums, sondages, etc.) ainsi que des procédés d'élaboration mixte de réglementation (travaux en comités consultatifs) qui maintiendraient un contact permanent entre la popula

tion et les politiques. Cette forme de démocratie directe représente l'antithèse du système basé sur la théorie classique du mandat parlementaire. Notre système est intermédiaire à ces deux concepts. Ainsi le deuxième maillon de la chaîne qui transmet l'information en termes de besoins à partir de son expression au sein des groupes sociaux est l'intégration des revendications dans le cadre d'un programme politique. Ce relais par les partis n'est pas un relais obligé. L'information peut passer directement dans l'action politique via le canal des groupes de pression comme elle peut s'intégrer directement (sans l'intervention des groupes de pression) dans un programme politique. L'élaboration d'un programme de parti est une manière de recueillir et d'ordonner un certain nombre de données émanant d'une fraction de la population. La norme qui sera produite suite à l'action des partis ou des groupes de pression peut être considérée comme un output, l'expression des revendications un input.

Le système de communication est, dans ce cas, le système politique tout entier que l'on ne confondra pas avec le système institutionnel. A cet égard, il convient de mentionner que le rôle des partis n'est pas limité au recensement et à l'ordonnement des informations émanant du corps social. Il s'intègre dans une logique du pouvoir qui le pousse à participer au gouvernement. C'est surtout à ce niveau que l'information doit parvenir, car c'est là que la décision politique est prise.

3. Le Parlement et le public

Puisque le Parlement n'est pas une assemblée dont les membres sont privés de tout lien avec le public mais qu'il est composé de représentants de diverses circonscriptions territoriales, faisant partie de divers partis et soumis de surcroît aux influences des groupes de pression, il paraît normal que ses activités soient répercutées en dehors de son enceinte, de façon à ce que le public puisse se rendre compte du travail de ceux qu'il a élus. C'est bien

sûr, en partie le rôle des médias.

Toutefois, ces derniers poursuivent d'autres finalités que d'assurer une "simple transparence" des activités parlementaires. Nous avons signalé ci-avant l'effet " d'amplification du politique " occasionné par la multiplication des moyens de communication. C'est pourquoi il ne nous paraît pas inutile d'envisager les procédés que le Parlement peut ou pourrait utiliser afin de divulguer une information sereine à son propos.

Il nous semble que l'on peut regrouper ces procédés en trois catégories :

- a) La création d'un bureau d'information ;
- b) L'aménagement de l'accès au Parlement par le biais de la création d'un bookshop et d'un service de l'audio-visuel ;
- c) La publication de documents précisant plus avant certains aspects de la vie parlementaire (listes périodiques).

a) Un bureau d'information

Le bureau d'information serait chargé de renseigner le public sur les sujets traités au Parlement ainsi que sur l'institution même qu'est le Parlement. S'agissant des activités des Chambres, l'on peut envisager la mise à la disposition du public de brochures synthétisant périodiquement (mensuellement, trimestriellement ou annuellement) les travaux réalisés (état de législation par domaines : économique, social, administratif, etc.). Ces documents seraient destinés à informer spécifiquement les groupes de pression, les firmes commerciales, les avocats, etc.. Il ne s'agirait cependant pas d'ériger un bureau de consultation juridique en tous genres mais bien d'informer le public concerné de la teneur des travaux réalisés par les assemblées (notamment des modifications et/ou innovations opérées par une nouvelle législation).

S'agissant d'informations sur l'institution même qu'est le Parlement, l'on peut envisager la diffusion de brochures précisant les spécificités du Parlement national (par opposition au Parlement européen, aux assemblées communautaires ou encore aux parlements étrangers) le rôle et le fonctionnement de l'institution (travail en assemblée, commission, procédure des commissions d'enquête, questions et réponses, etc.) à l'attention des étudiants, des étrangers et du grand public en général.

b) La création d'un bookshop et d'un service de l'audio-visuel(1)

La création d'une " librairie " interne au Parlement lui-même. Le " bookshop " présenterait une documentation propre aux débats en cours, de multiples ouvrages, publications officielles, pamphlets, monographies et autres documents relatifs à la chose politique à l'intention des étudiants et visiteurs désireux de s'informer sur le Parlement (Educational Visitors).

Le service audio-visuel pourrait réaliser divers montages et films éducatifs en fonction des différentes catégories de visiteurs (étudiants, pensionnés, visiteurs étrangers).

Il paraît évident que le service d'information devrait travailler en collaboration avec ceux du bookshop et de l'audio-visuel.

(1) Afin de faciliter la circulation à l'intérieur des locaux du Parlement, l'on pourrait diffuser un document précisant la destination des lieux (à l'usage des parlementaires nouvellement élus, des fonctionnaires et, le cas échéant, du public).

c) La publication de listes périodiques

A côté des publications actuellement existantes (bulletins des questions et réponses, compte-rendu analytique, annales et documents parlementaires, Moniteur), l'on pourrait également envisager la diffusion périodique (par semaine) de listes précisant divers aspects de la vie parlementaire.

L'on pense ici à des listes précisant où en sont les projets et propositions de Loi pendants, quels sont les projets et propositions qui sont susceptibles d'être discutés en commission publique, la date et le lieu de ces séances en commission, où en sont les pétitions, demandes de naturalisation, quel est l'agenda du jour à venir, etc..

D'autres listes pourraient être divulguées qui n'auraient pas ce caractère périodique (listes d'âge ; ancienneté ; activités des parlementaires, etc.) et qui sont établies actuellement par le service d'études.

4. Le citoyen et le Parlement

En tant qu'organe souverain exerçant la fonction normative, il appartient au Parlement de définir la politique nationale. C'est à ce titre que l'on peut imaginer que le citoyen s'adresse directement au Parlement pour demander qu'il soit mis fin à un comportement abusif de l'administration.

Tous les pouvoirs émanent de la nation. Il est normal que l'organe représentant cette dernière exerce un contrôle sur la manière dont la politique qu'elle a définie est appliquée par le pouvoir exécutif.

Il vient à propos d'examiner l'institution de l'ombudsman. La Suède a été la première à se doter de celle-ci (1809). Elle a été suivie par la Finlande et par le Danemark. Après la 2^{ème} guerre mondiale, le souci de protéger la démocratie a abouti à une révision de la Loi fondamentale danoise. Le Parlement danois décida, d'une part, d'instaurer la publicité de gouvernement et d'autre part de nommer un ombudsman.

L'expérience du Danemark, où il est apparu qu'un ombudsman pouvait jouer un rôle important, même dans un état providence moderne, a servi d'exemple à d'autres États. Les responsabilités, les compétences et procédures diffèrent toutefois d'un pays à l'autre.

Il faut, d'autre part, se garder d'une conception formaliste de ce type d'institution. Une commission parlementaire peut jouer, et joue dans certains cas, le même rôle.

L'on songe également, à ce propos, au système des pétitions en vigueur dans plusieurs États et notamment en Belgique. Il est vrai que, dans notre pays, ce système ne permet pas d'exercer un contrôle efficace sur l'action de l'administration.

Au niveau européen, les citoyens ont le droit de porter plainte auprès de la Commission et de soumettre des pétitions au Parlement européen. Les activités pour lesquelles des plaintes peuvent être formulées sont l'exercice par la Commission du pouvoir exécutif fondé sur les traités pour mener à bien les politiques communautaires, ainsi que du contrôle sur l'application des traités et du droit dérivé par les États membres. D'autre part, les plaintes peuvent également porter sur les décisions administratives arrêtées en vertu des dispositions législatives communautaires par les autorités nationales et par la Commission.

Depuis 1978, il est question d'une désignation éventuelle d'un ombudsman par le Parlement européen.

La Commission du règlement et des pétitions a été chargée de présenter au Parlement européen un rapport sur la procédure à suivre pour la nomination d'un " ombudsman " européen et sur la définition de ses attributions.

La Commission s'est toutefois prononcée (cfr. DOC.A2-41/85) pour un renforcement du droit des citoyens de présenter des pétitions au Parlement européen, les différences existant entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique communautaire ne permettant pas selon la Commission de transposer purement et simplement l'institution de l'ombudsman dans le système communautaire.

Il est permis de se demander si un tel système ne pourrait être introduit en Belgique. Diverses propositions de création d'un ombudsman n'ont jusqu'ici abouti à aucun résultat. Le système des pétitions est cependant une réalité. Il pourrait être opportun de lui donner plus d'efficacité.

Il reste que la relation "citoyen-parlement" qui résulte de l'élection est la relation clé pour comprendre pourquoi en Belgique un régime de médiation est difficilement applicable. L'élu est en effet très proche de l'électeur et représente d'abord une fraction de la population avant de représenter la nation. L'échéance électorale agit sur lui comme un stimulant dans la réalisation d'actes de médiation. Dans ces conditions, l'homme politique est par la nature un ombudsman.

CONCLUSION

Ainsi donc, la fonction symbolique de l'électeur est le moteur principal de la relation parlement/citoyen. L'élection est au départ communication privilégiée entre le citoyen électeur et le citoyen élu.

Elle est au centre de la relation du pouvoir et motive par ses échéances l'action du parlementaire à la recherche d'une base électorale. Par la même, elle caractérise doublement la notion de mandat parlementaire. Il est mandat de fait lorsque l'élu ne représente pas la nation mais ceux qui ont voté pour lui; il est peut être également l'expression de la confiance populaire en un individu chargé d'exprimer pour partie la souveraineté nationale.

Cette proximité de l'électeur et de l'élu au moment de l'élection rend nécessaire une communication permanente entre celui-ci et celui-là. La participation du Parlement à la décision politique implique par ailleurs une transparence de l'activité parlementaire et une perméabilité aux informations exprimées en termes de besoins sociaux. Ceci explique l'importance et la complexité des relations entre les médias et les hommes politiques ainsi que leur position de mutuelle indépendance.

D'autre part, l'évolution socio-économique de nos pays européens a transformé le Parlement en arène électorale et en chambre d'échos du débat véritable qui se produit au sein du gouvernement. C'est pourquoi l'information véhiculée par les médias risque d'être doublement illusoire : les événements de la vie parlementaire sont tenus pour plus qu'ils ne sont et le rôle du Parlement est surestimé comme source systématique de nouvelles.

C'est, enfin, en tant qu'organe souverain que le Parlement joue un rôle de médiation par le biais de l'ombudsman. No

tre pays connaît une représentation populaire qui rend peu utile une telle institution et qui explique pour une bonne part le déclin de l'institution parlementaire.

15 mai 1986