



CONFERÊNCIA DOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS PARLAMENTARES EUROPEIAS

LISBOA 1986

PRESENTATION DU RAPPORT ET DISCUSSION



CONFERÊNCIA DOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS PARLAMENTARES EUROPEIAS

LISBOA 1986

LE CITOYEN ET LE PARLEMENT

Présentation du rapport du Dr. Philipp JENNINGER,
Président du Bundestag de la République Fédérale d'Allemagne.

Le Dr. JENNINGER (R.F. d'Allemagne), avant de présenter son rapport, remercia M. Amaral pour son mot de bienvenue et pour son travail dans la préparation de la Conférence.

Le Dr. Jenninger déclara que la tâche qui attendait les délégués n'était pas juste de voir comment les gens de l'extérieur percevaient leur Parlement, mais d'étudier des façons de développer la confiance qu'ont les citoyens dans les institutions parlementaires. Il ajouta qu'aujourd'hui, en Allemagne, où demeure encore une participation considérable aux élections et à d'autres processus parlementaires, on notait aussi beaucoup de critiques à l'endroit du Parlement, et même une hostilité envers le caractère antagoniste du processus parlementaire. L'intervention du Président de la Chambre des Représentants de Belgique, M. Temmermann, était en accord avec ce point.

M. Jenninger poursuivit en disant que les commentaires du Président du Sénat italien, M. de Giuseppe, étaient instructifs quant aux relations entre les partis, à l'opinion publique et au Parlement. Le rôle du parti, en Allemagne, était très important et très encouragé par la Constitution. La limite de 5% établie pour la participation d'un parti au Parlement était une mesure intentionnelle pour empêcher le développement d'un système de partis fragmentaire. Sur ce point, les commentaires du Royaume-Uni sur l'importance

de la discipline de parti étaient également pertinents.

Le Dr. Jenninger mentionna que le rapport de la délégation suisse constituait aussi un exposé clair et intéressant sur la façon dont le pouvoir central en démocratie parlementaire ne doit pas mener à l'exclusion d'un rôle autonome d'autres intérêts. Selon le rapport, il serait peut-être dangereux que les citoyens participent aux élections et aux autres processus parlementaires avec de moins en moins d'enthousiasme, comparativement à d'autres formes d'expression démocratique tels que les tribunaux ou les pétitions. Jusqu'à un certain point, cela provenait de l'éloignement qui existe entre le peuple et le processus gouvernemental, dû au développement de la bureaucratie et à la nature de plus en plus technique de diverses questions débattues. Il fallait donc rapprocher du peuple les débats parlementaires et il était important, en particulier, de développer hors des lieux de l'Assemblée la conscience qu'ont les gens des activités parlementaires. A ce sujet, la question de télédiffuser des débats parlementaires était d'une importance évidente, bien que quelques difficultés aient été soulevées dans le rapport du Royaume-Uni.

Le rapport de M. Jenninger mentionna qu'il était nécessaire de voir comment le public et les membres du Parlement considèrent la compétition entre les partis, et qu'il était important que cette opposition ne semble pas se centrer sur la seule acquisition du pouvoir. Cela rendrait vile toute vie politique. Dans ce contexte, on devrait accorder une plus grande importance à la formation de l'opinion du peuple et à tenir compte de l'avis des minorités.

Passant aux commentaires du Signor Fanfani sur l'usage des référendums, M. Jenninger déclara que bien qu'en Allemagne les référendums ne soient utilisés qu'à une seule fin, on exerçait de plus en plus de pression pour élargir leur utilisation dans l'avenir. Il cita qu'un comité parlementaire avait récemment mené une enquête sur ce sujet pour déterminer si l'exercice des référendums

pourrait permettre aux Parlements de refléter plus fidèlement les désirs des citoyens. Le comité en était cependant arrivé à la conclusion qu'une telle pratique n'était pas encore souhaitable pour le moment, étant donné la preuve établie d'après l'expérience des plebiscites qui laissait croire qu'il en résulterait une perte d'importance du parti et une pratique croissante de démagogie. Il attirera plutôt l'attention sur le fait qu'il faille insister davantage sur les élections et sur la participation du citoyen au processus électoral tel que décrit par ses collègues suisses.

DISCUSSION

M. DE GIUSEPPE (Italie), Président Député du Sénat, déclara que la séparation entre la réalité du pays et sa forme légale posait toujours des problèmes et que le Dr. Jenninger avait eu raison d'insister sur la frustration bien compréhensible du citoyen. Il ajouta que le double but à poursuivre devrait être l'information et la participation du citoyen.

M. De Giuseppe souligna qu'on ne pouvait plus désormais compter sur une séparation rigoureuse entre les partis, puisqu'aucun d'entre eux ne représente maintenant un groupe de gens en particulier. Il fallait permettre au citoyen d'avoir accès plus rapidement au Parlement, ce qui était possible en Italie à travers des pétitions publiques, des objections aux projets de loi ou des référendums. Bien que toutes ces mesures soient utiles, les deux premières n'étaient cependant pas souvent utilisées, ce qui mettait plus d'accent sur l'utilisation potentiellement dangereuse des référendums.

Passant à la question des partis politiques, M. De Giuseppe prouva qu'ils constituaient non seulement un appui et un stimulant pour les députés, mais aussi un moyen d'exercer une autorité sur l'électorat. Tel que le sont les députés, les groupes poli

tiques devraient être vus par le public comme des ponts toujours ouverts et accessibles. M. De Giuseppe mentionna qu'il y avait aussi chez le citoyen un plus grand besoin d'être informé ; un bon député écoute l'électorat. Il ajouta à cet effet, que les médias avaient un rôle particulier à jouer pour aider à vaincre cette croyance trop répandue selon laquelle les députés sont distants, et que cela, en retour, dépend de l'intégrité des médias. A ce sujet, il cita comme exemple le succès remporté par la télédiffusion de la période de questions à la Chambre des Députés en Italie.

M. BUNDI (Suisse) Président du Conseil National, déclara qu'il y avait en Suisse un désenchantement considérable face au processus politique. Il n'était pas rare que moins de 50% de l'électorat aille voter, et que récemment ce pourcentage avait à une occasion baissé à seulement 20%. M. Bundi posa la question à savoir si les droits démocratiques pouvaient être convenablement maintenus s'ils n'étaient pas exercés. Cette indifférence de l'électorat porta M. Bundi à se demander si le message atteignait le citoyen et si les citoyens se sentaient à l'aise dans le processus législatif.

Une cause de cette apathie pourrait bien provenir du désenchantement qu'éprouve le citoyen par rapport à la structure fédéraliste. Bien qu'en Suisse l'Etat détienne l'autorité suprême, de grands pouvoirs sont également concédés au cantons et aux municipalités. Puisque ces niveaux inférieurs du pouvoir constituent des niveaux exécutifs, l'électeur est appelé à participer à tous les niveaux du pouvoir, en plus d'être aussi invité à utiliser son droit de pétition. M. Bundi se demanda si ce n'était peut-être pas demander au citoyen une trop grande participation.

Une autre cause de ce désenchantement, selon M. Bundi, pourrait bien résider dans le fonctionnement du système bicaméraliste qui implique un long processus législatif avant qu'une législation ne puisse être promulguée. Les compromis nécessaires qui en découlent, ajoutés à la menace qu'un référendum soit nécessaire

pour toute législation spéciale, signifie très souvent que les citoyens ne se sentent pas impliqués dans la discussion entre les deux chambres.

Une troisième cause, selon M. Bundi, était que souvent les partis politiques adoptaient des positions différentes aux niveaux local et national. Cela stupéfiait le citoyen et signifiait que les partis manquaient de crédibilité.

Quatrièmement, M. Bundi mentionna que l'existence en Suisse de plusieurs langues différentes entravait le processus d'information des citoyens. Les publications devaient être traduites en quatre langues différentes, alors que toute discussion avec les groupes minoritaires impliquait l'emploi des partis locaux.

Un des dangers les plus sérieux était aussi que plusieurs politiciens se sentaient plus touchés par les mass médias que par leur propre conscience. M. Bundi n'avança aucune conclusion ni aucun remède à cette situation, mais exposa plutôt quelques facteurs auxquels il faudrait porter attention. Il était souvent très difficile pour un électeur de comprendre le langage compliqué dans lequel sont exprimées les activités du Parlement. Cela était particulièrement vrai pour les documents provenant des organisations européennes.

M. TEMMERMANN (Belgique), Vice-Président de la Chambre des Représentants, mentionna le rapport préalablement distribué aux membres de la Conférence sur la situation en Belgique. Il désira attirer particulièrement l'attention sur un sondage qui avait été mené en 1980 sur l'opinion des jeunes et dont les résultats étaient toujours valables. L'enquête avait démontré que les jeunes partageaient, dans une proportion encore plus grande, une inquiétude générale face au chômage et aux problèmes sociaux. Le système parlementaire, cependant, n'avait pas soulevé grand enthousiasme. En effet,

une infime minorité avait exprimé des attitudes négatives envers les institutions. L'enquête révéla que plusieurs jeunes se tourneraient vers la presse ou vers des groupes de pression plutôt que vers le Parlement pour sauvegarder leurs droits individuels. Seulement un jeune belge sur quatre avait donné des renseignements sur le fonctionnement des institutions en démocratie parlementaire. Eduquer les jeunes devrait donc être une priorité pour tous les Parlements européens.

M. GERBER (Suisse), Président du Conseil des Etats, déclara qu'il aimerait ajouter quelques commentaires sur l'accession de la Suisse aux Nations Unies. Il expliqua que les Nations Unies s'étaient développées à partir de l'alliance entre les pays vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Il n'avait pas semblé opportun à la Suisse, en 1945, d'abandonner son autonomie pour se joindre à une telle institution. Avec la décolonisation de l'Afrique et le nombre croissant de pays du Tiers-Monde aux Nations Unies, il semblait maintenant possible pour la Suisse de joindre les rangs de l'ONU. Telle était, du moins, l'opinion que le Parlement avait adoptée.

Mais au cours du référendum du 6 mars 1986, la proposition fut défaite presque à trois contre un avec un nombre élevé d'électeurs. Ce résultat fut d'autant plus remarquable du fait que les mass médias avaient généralement appuyé la proposition. Le peuple suisse avait ainsi manifesté le sentiment qu'il éprouve devant sa neutralité historique ; il y avait toujours, sans aucun doute, un rôle à jouer aux Nations Unies pour un véritable pays non aligné qui puisse agir comme intermédiaire entre la majorité, et les pays qui éprouvent des difficultés face à cette dernière. Loin d'ébranler la démocratie, le résultat de ce référendum allait plutôt renforcer la confiance du peuple suisse devant sa propre capacité à maîtriser le destin de la nation.

M. KARADUMAN (Turquie), Président de la Grande Assemblée Nationale, déclara qu'il ne souhaitait pas faire une longue intervention dans ce débat et prierait plutôt les membres de la Conférence de se rapporter au rapport écrit que l'on avait distribué.

M. ALEVRAS (Grèce), Président de l'Assemblée Nationale, remercia M. Amaral pour son accueil chaleureux. Il se dit très impressionné par le progrès qu'a fait la jeune démocratie du Portugal. Il ajouta que le rapport du Dr. Jenninger était une intervention d'intérêts multiples. Bien que les exemples particuliers que comporte le rapport soient liés à la situation en Allemagne, les problèmes soulevés pouvaient facilement s'appliquer à la majorité des pays européens. M. Alevras souligna qu'en Grèce, il importait beaucoup à l'opinion publique que les députés prennent part activement aux procédures parlementaires. Les membres qui négligeaient leur devoir devraient être punis ou se voir retirer une part de leurs émoluments.

Le Parlement devrait aussi être sensible aux principaux changements qui marquent les préoccupations des citoyens. M. Alevras ajouta qu'un exemple de ce fait était le développement du mouvement écologique. Quelques parlements avaient pris des initiatives pour protéger l'environnement face au progrès industriel. En général, cependant, les Parlements ne semblaient pas suffisamment informés sur l'évolution de l'environnement et sur les menaces qui se présentaient. Il conviendrait peut-être de mettre en place des unités spéciales de recherche.

LORD HAILSHAM of St. Marylebone (Royaume-Uni), Lord Chancelier à la Chambre des Lords, remercia M. Amaral pour son allocution de bienvenue et pour son hospitalité. Il nota deux caractéristiques de la vie politique au Royaume-Uni qui affectent la façon dont les problèmes rencontrés par la plupart des démocraties parlementaires se manifestent. La première était l'absence de constitution

écrite qui signifiait que les institutions politiques n'étaient acceptées que dans la mesure où on les percevaient comme servant une fin utile. La Chambre des Lordes était acceptée comme telle, bien qu'elle ne soit pas élue, et par conséquent, non représentative. La deuxième caractéristique était la nature unitaire de l'Etat et l'absence de toute limite légale imposée au pouvoir législatif du gouvernement central.

Lord Hailsham ajouta qu'en dépit des différences entre les pays, plusieurs problèmes soulevés par le Dr. Jennings étaient rencontrés au Royaume-Uni. La question d'aptitude à discipliner les membres d'un parti constituait aussi un sujet très important ; au Royaume-Uni, ces pouvoirs étaient sévèrement limités, ce qui constituait une garantie importante pour la démocratie parlementaire. Le mécontentement du public devant l'absentéisme manifeste des députés à la Chambre était un problème connu, bien que le Dr. Jennings ait eu raison d'affirmer que ce sentiment était basé sur une idée fausse que les gens ont des fonctions d'un député.

Lord Hailsham poursuivit en disant que les consultations par plebiscite étaient connues au Royaume-Uni mais avaient lieu souvent dans les cas où il y avait accord entre parties contre l'opinion publique. Le droit à la pétition avait également une valeur résiduelle au Royaume-Uni ; cependant, la principale voie qui s'ouvrait à l'individu pour lui permettre d'exprimer ses plaintes était la Commission parlementaire pour l'Administration ou l'Ombudsman. Le droit de demander réparation contre une action du gouvernement, dans certaines circonstances, en empruntant la voie des tribunaux par la procédure de révision judiciaire, semblait encore, peut-être, de plus en plus importante.

Se référant aux observations du Dr. Jennings sur les désirs qu'ont plusieurs personnes d'arriver à une approche plus unitaire de la politique, Lord Hailsham affirma que cette opinion ralliait également plusieurs partisans en Angleterre. Cependant, les par-

tis demeuraient une part essentielle au sein d'un gouvernement parlementaire efficace, servant de véhicule à ce dernier pour choisir parmi les priorités. Le Président Carter des Etats-Unis avait eu raison de souligner le danger que représentait pour la démocratie un groupe de pression travaillant pour une seule cause. Le Parlement devait toujours s'efforcer de défendre les intérêts de la majorité silencieuse contre les demandes des solliciteurs qui représentent bruyamment des intérêts individuels.

M. MICALLEF (Malte), Président de la Chambre des Représentants, se dit heureux de la façon dont avait été formulé le titre du débat. Il ajouta être convaincu que le citoyen devait être placé au premier rang et que le rôle du parlement était de servir ce dernier. M. Micallef ajouta avoir été inspiré par le discours du Dr. Jennings et par les questions qu'il avait posées, notamment sur la façon d'augmenter la confiance et la foi envers nos parlements. M. Micallef poursuivit en demandant jusqu'à quel point le citoyen était informé sur le parlement. Il lui semblait qu'il y avait trop d'ignorance à propos des fonctions et des procédures parlementaires. Comme les parlements sont des organismes qui se modifient constamment, on s'attardait trop souvent à s'attirer l'appui du public, plutôt que d'encourager une vraie participation du citoyen à la démocratie. Les causes de ce fait reposaient, selon M. Micallef, sur les médias, sur les systèmes d'éducation, et sur les parlements eux-mêmes.

Bien que les députés portent une vive attention aux intérêts de leurs circonscriptions électorales, M. Micallef ajouta que ces derniers poursuivaient des buts essentiellement politiques. Ils considéraient les procédures parlementaires comme de la routine et généralement les laissaient dérouler en silence.

M. Micallef mentionna que les médias étaient généralement sympathiques au parlement. Cependant, il interrogea l'Assemblée

sur la valeur que comportait pour le citoyen la diffusion des débats parlementaires où ce dernier, à moins qu'on ne lui fournisse des explications claires, risquait de se retrouver l'esprit embrouillé par la complexité de la procédure. De plus, la valeur du travail d'un député ne pouvait être évaluée par la publicité qu'il y gagnait, une part très importante du travail, par exemple, étant menée en commission. Outre la télédiffusion, la seule autre source d'information pour le public reposait pratiquement sur la presse.

Parlant des écoles et des collèges, M. Micallef déclara qu'à Malte il y avait peu d'information disponible à quelque niveau que ce soit du système d'éducation. Les étudiants ne pouvaient obtenir de l'information qu'en assistant personnellement aux séances de la Chambre ; cependant, l'heure tardive à laquelle siégeait l'Assemblée décourageait les étudiants d'y assister. Ayant exposé le besoin d'instaurer une voie de communication entre le citoyen et le parlement, il attira l'attention sur ce que lui-même proposait pour améliorer la situation à Malte. Il s'agissait d'une bibliothèque destinée aux députés et au public en général et qui comporterait, nécessairement, un centre d'information parlementaire. M. Micallef souhaita qu'un tel centre soit éventuellement construit à Malte et que des agents de communication y soient rattachés afin d'expliquer la composition, les fonctions et les procédures du parlement, et de divulguer l'information à travers des publications écrites clairement. Parallèlement, M. Micallef ajouta qu'on devrait viser à établir un plus grand échange d'information entre les pays.

M. CARVAJAL (Espagne), Président du Sénat, se référa à l'expérience de la démocratie espagnole. Alors qu'en occident, en général, les partis jouaient un rôle influent, les partis en Espagne présentaient des caractéristiques particulières, ayant émergé de la légalisation de partis politiques antérieurement clandestins. Il mentionna qu'il avait été nécessaire d'établir une structure de partis, afin de combler le vide laissé par le régime franquiste. Cette structure favorisait naturellement une cohésion entre les partis et encourageait la stabilité gouvernementale. Cela ne signifiait pas

que les parlementaires ne fussent pas étroitement liés à leur mandat démocratique.

M. Carvajal ajouta que les Cortes avaient joué un rôle prépondérant dans l'établissement de la Constitution. Des majorités spéciales étaient requises pour l'adoption de la Loi organique. Aucun parti n'avait joui d'une majorité absolue au cours de la période de transition ; ainsi, les procédures démocratiques avaient été menées selon les désirs de l'ensemble de l'électorat. Le régime de Franco avait laissé le référendum en héritage, ce qui, en pratique, ne risquait pas de menacer la nouvelle Constitution. Les procédures démocratiques avaient véritablement tendance à apporter des solutions de compromis plutôt que le " à prendre ou à laisser " des plebiscites de l'époque franquiste. Une majorité élue selon la règle, n'avait plus besoin de se justifier par de tels moyens. Le parlement puisait maintenant sa force directement du peuple qui reconnaissait que la diversité des opinions présentes à travers la nation devait être conciliée sur la tribune des débats parlementaires.

M. FITZPATRICK (Irlande), Président du Dáil, se fit l'écho des remerciements déjà exprimés à M. Amaral et à l'Assemblée de la République portugaise, ainsi que des félicitations adressées au Dr. Jenninger. Il déclara que la discussion était grandement de circonstance, puisque la survie de la démocratie parlementaire était menacée. Il ajouta qu'il emprunterait les mots de Edmund Burke prononcés par Lord Hailsham afin de citer ce premier (comme illustre irlandais) lorsqu'il déclara que, pour que le mal l'emporte, il fallait que les bons ne fassent rien. M. Fitzpatrick lança un appel aux Présidents d'Assemblées présents afin qu'ils fassent tout en leur pouvoir pour assurer que le prestige de leurs parlements demeure bien haut dans l'estime du peuple.

Il expliqua que le parlement irlandais était très sensible à l'opinion publique par la nature même de son système électoral. L'utilisation d'un seul vote de liste dans les circonscriptions com

portant plusieurs représentants, signifiait qu'il y avait peu de sièges assurés dans la politique irlandaise, et que chaque politicien dépendait autant de son image personnelle que de son affiliation au parti. Les députés trouvaient que le fait de travailler comme agent de liaison sur les problèmes qu'éprouvent leurs électeurs avec le gouvernement, les aidait à mieux remplir leur fonction de législateurs. Au cours des dernières années, les groupes de pression avaient eu tendance à essayer d'éviter le parlement et à soumettre leurs cas directement au gouvernement.

M. Fitzpatrick ajouta que la Constitution irlandaise prévoyait deux sortes de référendum. Le référendum ordinaire sur les propositions, considéré d'une importance nationale, n'avait jamais été utilisé. Au cours des dernières années, dix référendums constitutionnels avaient été tenus sur des sujets tels l'âge de votation, l'adhésion à la communauté européenne, les dispositions pour l'adoption de procédures, l'interdiction de l'avortement et sur le système électoral. En tant que président soumis à l'impartialité, M. Fitzpatrick ne put évidemment pas commenter le référendum sur le divorce, présentement en cours. La proposition appuyée par M. de Valera à l'effet qu'il devrait y avoir une représentation unique par circonscription avait été défaite le jour même où le peuple lui avait accordé une majorité retentissante à l'élection présidentielle. M. Fitzpatrick déclara que les irlandais avaient un niveau de représentation élevé comparé à plusieurs nations européennes, avec un député pour chaque 21,000 habitants. Alors que les parlementaires en général subissaient une baisse dans leur statut, étant de plus en plus considérés par l'électorat comme incapables de résoudre les problèmes globaux, les trois principaux partis irlandais jouissaient d'un niveau remarquable de popularité. Puisqu'en Irlande la population considérait les deux principaux partis comme centristes ou légèrement centre-droite, il existait même au sein de l'opposition un consensus de base qui appuyait les valeurs du parti au pouvoir.

Dr. JENNINGER (République Fédérale d'Allemagne), en réponse au débat, remercia tous les participants et reprit brièvement

quelques uns des points soulevés. Il appuya fortement l'observation faite par M. Bundi selon laquelle il était d'une importance capitale que les parlements utilisent un langage qui soit facilement compréhensible pour le public. Une expérience récemment menée au Bundestag avait semblé indiquer qu'environ seulement 30% des jeunes comprennent les sujets des discussions. Le Dr. Jenninger se montra d'accord avec les commentaires de M. Alevras sur la nécessité que les parlements s'intéressent activement aux questions nucléaires et environnementales. Le point soulevé par M. Micallef sur la façon dont le public recueillait de l'information sur les procédures parlementaires à travers les médias était aussi important. Il pourrait peut-être constituer un bon sujet pour une future discussion.

En conclusion, le Dr. Jenninger réitéra le point soulevé par M. Fitzpatrick à l'effet que la démocratie parlementaires demeure le meilleur système de gouvernement actuel, en dépit de tous ses défauts, et que cela devait être rendu clair dans l'esprit de ceux, spécialement parmi les jeunes, qui pourraient grandir dans un désenchantement face aux processus parlementaires.

Le Président ajourna la séance à 12 h 20.