



**« QU'EST-CE QU'UN
BON PARLEMENTAIRE ? »
RÉFLEXIONS ET DÉBAT
SUR L'ÉVALUATION DU
TRAVAIL PARLEMENTAIRE**

ACTES DU COLLOQUE
DU 24 OCTOBRE 2014

LES CAHIERS DE L'ULB
ET DU PFWB

N° 2



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES
LE PARLEMENT

QU'EST-CE QU'UN BON PARLEMENTAIRE ?
RÉFLEXIONS ET DÉBAT SUR L'ÉVALUATION
DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

**QU'EST-CE QU'UN BON PARLEMENTAIRE ?
RÉFLEXIONS ET DÉBAT SUR L'ÉVALUATION
DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE**

COLLOQUE ORGANISÉ PAR
LE PARLEMENT DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES
ET PAR L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES.
BRUXELLES, LE 24 OCTOBRE 2014

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|------------|
| MOT DE BIENVENUE PAR JEAN-CHARLES LUPERTO, PRÉSIDENT DU PARLEMENT DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES. | 13 |
| INTRODUCTION. REGARDS SUR LE RÔLE DU PARLEMENTAIRE ET DES PARLEMENTS | 17 |
| LE PARLEMENT AUJOURD'HUI | 21 |
| LA PLACE DES PARLEMENTS DANS LE SYSTÈME POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL BELGE | 21 |
| COMMENT LES PARLEMENTAIRES PERÇOIVENT-ILS LEUR RÔLE DE REPRÉSENTANTS ? | 25 |
| LES DIFFÉRENTES FACETTES DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE | 36 |
| L'ÉLABORATION DE LA LOI | 36 |
| COMMENT LES PARLEMENTAIRES S'INFORMENT-ILS ? WHERE DO MPS GET THEIR INFORMATION FROM? | 48 |
| LES QUESTIONS PARLEMENTAIRES COMME OUTIL DE CONTRÔLE | 57 |
| RÉACTION DES REPRÉSENTANTS DES GROUPES POLITIQUES | 63 |
| DÉBAT | 75 |
| L'ÉVALUATION ET LE REGARD DES MÉDIAS | 79 |
| LES CLASSEMENTS EFFECTUÉS PAR LES MÉDIAS | 79 |
| LES BÉNÉFICES ET LES RISQUES DE L'ÉVALUATION | 83 |
| RÉACTION DES REPRÉSENTANTS DES PARTIS POLITIQUES | 87 |
| QU'EST-CE QU'UN BON PARLEMENTAIRE ? | |
| LE REGARD DES PARTIS POLITIQUES ET DES ÉLECTEURS | 95 |
| TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET SÉLECTION DES CANDIDATS | 95 |
| COMMENT LES ÉLECTEURS PERÇOIVENT-ILS LE RÔLE DES PARLEMENTAIRES ? | 99 |
| LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EST-IL RÉCOMPENSÉ DANS LES URNES ? | 105 |
| TÉMOIGNAGES DE PARLEMENTAIRES AYANT UNE LONGUE CARRIÈRE | 112 |
| DÉBAT | 119 |
| CLÔTURE DE LA JOURNÉE | 127 |

INTRODUCTION

L'évaluation du travail des élus est au cœur de nos systèmes démocratiques. En effet, les élections constituent le moyen essentiel par lequel le citoyen choisit ceux qui vont le représenter dans la gestion des affaires de l'Etat. Et ce choix doit se faire, dans l'idéal, en pleine connaissance de cause, en tenant compte de tous les éléments permettant de juger de la qualité des candidats à la fonction d'élu. L'évaluation du travail fait par le candidat lorsque celui-ci est un parlementaire sortant devrait idéalement constituer la base de la sélection. Cette question de l'évaluation du travail des parlementaires a suscité un regain d'intérêt depuis quelques années avec la parution de classements de l'activité des élus dans divers médias. Ces palmarès s'appuient essentiellement sur une évaluation quantitative du travail des députés. Y sont pris en compte le nombre de propositions de loi, de questions orales ou écrites et d'interpellations formulées par le mandataire au long de la législature écoulée. S'ajoutent parfois la prise en compte de la présence en séance plénière ou dans les diverses commissions parlementaires ainsi que les fonctions assumées au sein de l'assemblée (président d'assemblée, de commission, questeur, chef de groupe, rapporteur, etc).

Ces classements sont largement décriés par le monde politique, mais aussi par de nombreux observateurs attentifs de la vie politique. Les critères quantitatifs, aussi précis soient-ils, ne reflètent pas toutes les nuances du travail parlementaire.

Tout d'abord, les classements partent de l'idée que les parlementaires doivent tous remplir les mêmes fonctions. Or, les élus font partie d'un groupe politique au sein duquel ils se répartissent les différents tâches et dossiers. Certains sont donc plus amenés que d'autres à accomplir des activités valorisables dans les classements.

Ensuite, en se centrant que sur un volet quantitatif, de tels classements ne tiennent pas compte, par définition, de la qualité du travail fourni. Une question écrite factuelle, voire anodine, posée à un ministre doit-elle être valorisée de la même manière qu'une interpellation documentée par de nombreux contacts avec des experts, des citoyens, des représentants de la société civile et visant à mettre en exergue une incohérence dans la politique d'un gouvernement ?

Les rankings sont par ailleurs critiqués car ils induiraient un dévoiement du travail parlementaire. Les parlementaires modifieraient leur comportement dans la perspective de gagner quelques places dans le classement : inflation des questions et interpellations, ainsi que, dans une moindre mesure, les propositions de loi co-signées par de nombreux élus.

Enfin, et surtout, ces exercices d'évaluation publiés par la presse sont très loin de refléter toute la diversité de la fonction parlementaire qui ne se limite évidemment pas qu'aux aspects visibles du travail parlementaire.

En effet, le travail d'un élu ne s'arrête pas à des prises de parole dans l'hémicycle, à des interpellations, des questions ou des propositions de loi. Il est fait de nombreux contacts et de réunions avec d'autres élus de son propre groupe politique et d'autres partis, avec le gouvernement, avec les cabinets ministériels afin de coordonner les actions et de tenter d'influencer au mieux les politiques finalement adoptées et mises en œuvre.

Le travail des parlementaires se fait aussi largement en dehors des murs du parlement.

D'une part, pour qu'un élu soit le plus pertinent et le plus utile dans les débats et les décisions, il est crucial qu'il soit au mieux informé des enjeux des dossiers dans lesquels il s'investit. Et cela ne peut se faire qu'en multipliant les contacts avec les experts et avec les acteurs de terrain.

D'autre part, l'élu se doit de rester en contact avec les électeurs afin de les informer des tenants et aboutissants des politiques adoptées et des débats en cours, mais aussi pour s'enquérir de leurs demandes, de leurs besoins et leurs

impressions. Ce travail se fait un peu par le biais des médias mais d'abord, et surtout, par la présence sur le terrain, dans sa circonscription.

Enfin, une bonne part du travail des élus se fait en lien avec leur parti. C'est d'abord et avant tout au sein du parti que se coordonne l'action politique, que les tâches sont réparties aux uns et aux autres et que la ligne à défendre est définie. Par ailleurs, le parti n'est pas simplement constitué des parlementaires et des ministres. Il est aussi fait de nombreux militants avec lesquels les parlementaires se doivent de rester en contact.

On le voit, l'action d'un parlementaire comporte de nombreuses facettes. Dès lors, évaluer ce que serait un bon parlementaire se révèle extrêmement complexe. Est-ce à dire, pour autant, que toute évaluation serait impossible ? Divers éléments semblent aller à l'encontre d'une telle conclusion.

Tout d'abord, plusieurs exemples montrent que les parlementaires eux-mêmes jugent possible d'évaluer la qualité de leur travail. Dans plusieurs assemblées, comme au Parlement européen, les élus eux-mêmes désignent en fin de législature le ou la meilleur(e) d'entre eux pour l'ensemble des tâches accomplies ou dans certains domaines ou politiques publiques spécifiques (MEP awards).

Ensuite, nous pouvons tous l'observer, les carrières des élus ne connaissent pas toutes la même trajectoire. Certains ne sont pas resélectionnés par leur parti pour être candidat au scrutin suivant. D'autres, au contraire, reçoivent une meilleure place sur la liste, et vont ensuite obtenir des fonctions plus importantes (ministre, chef de groupe, etc). Ces choix se font sur la base de critères divers, mais ils reposent néanmoins sur une évaluation et donc, sur des critères quant aux attentes du parti et de sa direction sur ce qu'est 'un bon parlementaire', un 'bon élu'. Enfin, les électeurs eux-mêmes évaluent quel(s) candidat(s) ils apprécient ou non au moment de voter. A nouveau, il y a là une évaluation, et donc il doit y avoir des critères d'évaluation sous-jacents.

C'est à partir de ces constats qu'a été pensée cette journée d'étude autour de la question 'Qu'est-ce qu'un bon parlementaire'. L'ambition était de confronter différentes manières d'aborder l'évaluation du travail des parlementaires.

Les interventions réunies ici visent à développer chacune une vision, un angle d'approche différent de cette interrogation générale. Par là, elle reflète à la fois la diversité de la fonction représentative, et la grande difficulté de produire une évaluation unique et univoque du bon parlementaire.

Plusieurs intervenants, comme Jean Faniel, Hugues Dumont et Régis Dandoy concentrent leur attention sur le rôle et les missions des parlementaires au sein des assemblées, qu'il s'agisse de la production et de l'élaboration des lois ou du contrôle de l'action du gouvernement.

Stefaan Walgrave, quant à lui, s'arrête sur les relations des parlementaires avec l'extérieur, avec la société civile, les experts et les médias.

Julien Navarro, Emilie van Haute et Jean-Benoit Pilet interrogent la façon dont les électeurs perçoivent et évaluent les parlementaires et leurs actions tandis qu'Audrey Vandeleene adopte la perspective des partis au travers de la (re)sélection des candidats parmi les élus sortants.

Eline Severs, quant à elle, examine la manière dont les parlementaires se jugent eux-mêmes et jugent leurs pairs.

Enfin, Alain Eraly et Thierry Fiorelli débattent de la logique de l'évaluation elle-même, et de l'évaluation par les médias en particulier.

L'exercice ne serait pas complet sans les témoignages des parlementaires actuels et anciens qui nous donnent leurs points de vue sur ce qu'est un « bon parlementaire ».

Au final, ces différentes interventions ainsi que les débats qui ont animé la journée d'étude du 24 octobre 2014 au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles éclairent, nous l'espérons, le difficile équilibre à trouver entre l'impératif démocratique de l'évaluation du travail des élus et la complexité d'un tel exercice face à la grande diversité de l'action des représentants politiques.

Même si les réflexions n'apportent pas une réponse définitive à la question de savoir ce que serait 'un bon parlementaire', elles contribuent, nous l'espérons,

utilement au débat. Et de la sorte, elles se placent pleinement dans l'esprit du partenariat entre le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et l'ULB autour de l'étude du parlementarisme et de la vie parlementaire en Belgique : un partenariat qui se veut un lieu de dialogue ouvert entre l'espace académique, le monde politique, les institutions et la société civile.

Jean-Michel DE WAELE
Professeur – Vice-Recteur(ULB)

Philippe COURARD,
Président du Parlement

Jean-Benoit-PILET
Professeur - Directeur du Cevipol
(ULB)

Jean-Charles LUPERTO,
Président du Parlement (2004-2009)

Nathalie BRACK
Chercheuse FNRS – Cevipol (ULB)

Xavier BAESELEN,
Secrétaire général du Parlement

Présidence du Pr. Jean-Michel De Waele, vice-recteur de l'ULB.

MOT DE BIENVENUE PAR JEAN-CHARLES LUPERTO,
PRÉSIDENT DU PARLEMENT DE LA FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES.

M. Jean-Charles Luperto (PS). – Monsieur le président, monsieur le vice-recteur, je vous remercie d'avoir accepté de présider nos travaux ce matin. Mesdames et messieurs les professeurs d'université, mesdames et messieurs les députés, qu'est-ce qu'un bon parlementaire ? Ce sont ceux, peu nombreux, qui sont présents ce matin ! Je les remercie d'être là. Certains parlementaires nous rejoindront toutefois plus tard.

Mesdames et messieurs les secrétaires généraux, monsieur le médiateur, mesdames et messieurs, en vos titres et qualités, chers étudiants et collaborateurs parlementaires, chers amis, c'est un véritable plaisir pour moi et pour les membres du Bureau de vous accueillir dans notre hémicycle du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, parlement qui a notamment dans ses compétences l'Enseignement et la Recherche scientifique.

Vous occupez pour une journée un siège de parlementaire. En quoi consiste exactement cette fonction ? Quels en sont les différents aspects ? Quelles sont les différentes facettes de ce travail ? Qu'est ce qu'un bon parlementaire ? Voilà l'interrogation un rien provocatrice que nous avons souhaité afficher comme titre de ce colloque. Telles sont en effet quelques-unes des questions auxquelles nous tenterons de répondre aujourd'hui. Le parlement a souhaité organiser ce moment en collaboration avec l'Université libre de Bruxelles.

Cette réflexion, nous l'avons voulue, notamment à la suite des publications récurrentes par les médias, en particulier à la veille des élections, de classements

des meilleurs parlementaires. Nul n'est besoin de dire que ce bulletin des bons et moins bons parlementaires est souvent accueilli avec un peu de scepticisme, et parfois un soupçon de révolte dans les rangs des parlementaires. Ces derniers ont le sentiment que cette analyse purement quantitative de leur travail est un reflet sinon inexact, en tous cas incomplet de ce que recouvre la réalité du travail parlementaire.

La réflexion amorcée aujourd'hui témoigne de notre volonté de privilégier une approche au moins autant qualitative que quantitative. Plutôt que de nous insurger contre ces classements du travail parlementaire, nous avons voulu avancer dans la réflexion. Quelle grille de lecture alternative pourrions-nous proposer ? Nous voulons dégager des pistes pour une autre approche du travail parlementaire, probablement plus complexe puisque plurifactorielle, mais aussi plus juste.

Je remercie d'ores et déjà les chercheurs, les professeurs, les journalistes, les représentants des groupes politiques, les députés actuels et les anciens parlementaires ou ministres qui ont accepté de nous faire part de leur témoignage et de leur expérience. Je salue également la présence des étudiants. Qu'il me soit également permis de remercier l'ensemble des membres de l'administration du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles qui se sont investis corps et âme pour faire en sorte que cette journée de réflexion devienne réalité.

Si nous sommes aujourd'hui réunis, c'est grâce aux rencontres et aux échanges entre nos fonctionnaires et les chercheurs, professeurs et assistants de l'Université libre de Bruxelles, dans le cadre du groupe de recherche sur les parlements institué par une convention passée entre notre parlement et l'ULB, et plus particulièrement sa faculté de Sciences politiques. Je tiens à saluer le dynamisme et la volonté d'aboutir de l'ancien doyen de cette faculté, devenu entre-temps vice-recteur de l'ULB, M. Jean-Michel De Waele, ainsi que du secrétaire général de notre parlement, M. Baeselen. Avec leurs équipes, ils ont été à l'initiative des activités autour des pôles de recherche, de l'enseignement et de l'échange d'idées. Il s'agit en gros des trois axes structurant cette convention entre notre parlement et l'ULB.

Ce colloque, bien qu'il soit à nos yeux extrêmement important, n'est pourtant qu'un élément de cette convention, que l'un des projets de ce groupe de recherche

appuyé par le bureau de notre parlement. D'autres ont déjà vu le jour. Un cahier a récemment été publié. Il est le fruit d'une recherche conduite par M. Baeselen, Mme Toussaint, Mme Brack et M. Pilet et porte sur l'activité des parlements en période d'affaires courantes. Vous vous souviendrez d'une période durant laquelle la notion d'affaires courantes avait pris une acception assez large. Il nous a paru utile de réfléchir sur cette période particulière qui n'est ni codifiée ni parfaitement définie par nos textes fondamentaux. Vous pourrez consulter ce cahier sur le site internet du parlement : www.pfwb.be

D'autres projets sont en cours. Je pense à l'accueil de stagiaires par notre institution, à l'organisation de travaux pratiques dans le cadre d'un cours donné par le vice-recteur M. De Waele ou encore à une recherche de droit comparé sur les processus de vérification des pouvoirs des membres des parlements. Nous nous sommes inspirés de l'actualité. La vérification des pouvoirs au parlement wallon a suscité plusieurs questions et il nous a semblé important d'avoir une approche réflexive sur cette thématique particulière également.

Ce partenariat entre notre administration, notre parlement et le monde académique est un projet novateur et ambitieux. J'ai l'immodestie de dire qu'il s'agit d'une première en Belgique francophone. Elle puise sa source dans une expérience à laquelle nous avons eu le plaisir de participer de près lors d'un voyage parlementaire au Québec, à l'Université Laval. Cette dernière et l'Assemblée parlementaire du Québec ont en effet développé un module de recherche sur les parlements. Je veux rendre hommage à ceux qui ont initié la démarche outre-Atlantique. Nous y avons puisé l'idée d'un modèle transposable ici. C'est donc une première : des étudiants et une université vont se pencher sur le parlementarisme en général, ses codes, ses missions et ses fonctions. Cela me paraît contribuer aussi à une meilleure connaissance, à une meilleure approche et à un travail de recherche approfondi sur le fonctionnement réel des parlements.

Pour l'instant, nous sommes deux partenaires : un parlement belge, celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles, et une université francophone, l'ULB, mais la démarche est susceptible de s'ouvrir à d'autres. C'est en tout cas le vœu du bureau.

Je vous souhaite d'ores et déjà un excellent colloque et d'excellents travaux.
Monsieur le président, devant votre autorité, la mienne s'efface.

(Applaudissements)

INTRODUCTION. REGARDS SUR LE RÔLE DU PARLEMENTAIRE ET DES PARLEMENTS

M. le président. – Je suis étonné de me retrouver au perchoir devant une si nombreuse assemblée et heureux de voir tous ces projets se concrétiser. Je remercie l'ensemble du personnel du parlement. Nous avons rêvé il y a quelques mois de la signature de cette convention et de la mise au point de ce travail en commun. Ce colloque est une nouvelle concrétisation de ce travail.

À l'ULB, la question des parlements est fort importante. Le Cevipol s'en occupe beaucoup. Nous avons déjà parlé de la collaboration avec le Québec. Nous avons signé une autre convention avec le parlement brésilien, et le recteur vient de signer une convention avec le parlement andin portant sur des échanges de chercheurs, des colloques et des recherches qui s'inscrivent dans la dynamique que nous sommes en train de lancer. L'analyse comparée sera donc bien présente et je pense qu'il sera d'un grand intérêt pour ce parlement de savoir comment fonctionnent d'autres assemblées.

Je ne serai pas plus long car le temps de parole est limité. Je demande d'ailleurs aux intervenants de respecter la durée prévue pour leur intervention afin de laisser du temps pour les questions. En effet, le but d'un colloque est d'échanger des idées et de confronter des points de vue.

Je cède donc la parole à M. Jean-Benoit Pilet, président du département de sciences politiques de l'ULB et directeur du Cevipol.

M. Jean-Benoit Pilet. – Mesdames et messieurs, je suis ravi d'être devant vous. Cette journée est le fruit d'un processus qui a démarré il y a quelques mois.

Il est fait de rencontres, de discussions et de réflexions entre les services du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et les chercheurs qui, à l'Université libre de Bruxelles et singulièrement au Centre d'étude de la vie politique, se sont penchés sur le travail parlementaire, le fonctionnement des parlements et leur rôle dans nos systèmes démocratiques. L'idée de ce partenariat est d'essayer d'identifier les thèmes sur lesquels nous pensions pouvoir, par notre collaboration et le croisement de nos regards, apporter de nouveaux éléments et contribuer ainsi au débat sur la fonction parlementaire en Belgique et au-delà sur le fonctionnement du système belge.

L'évaluation du travail parlementaire a été l'un des premiers points inscrits à notre ordre du jour. À quoi reconnaît-on un bon parlementaire ? Nous nous sommes demandé si les classements quantitatifs étaient réellement pertinents. Et, dans le cas contraire, sont-ils totalement inutiles ou ont-ils malgré tout certaines vertus ?

Cette question nous semblait un bon point de départ pour cette première journée de rencontres. Le rôle du parlement est en effet au cœur de l'actualité depuis un certain temps. Quelle est la place des parlementaires face aux gouvernements et aux exécutifs dans un système de gouvernance multi-niveaux, c'est-à-dire avec une influence forte et croissante de la législation européenne qui, dans une certaine mesure, limite et contraint le travail parlementaire ?

Certains réfléchissent aussi à des modèles alternatifs ou à une articulation possible entre ceux-ci et le système démocratique belge. Ce sujet est récurrent lors des discussions sur l'actualité de notre système. Un livre contre les élections a beaucoup fait parler de lui mais il a eu le mérite de susciter le débat sur l'articulation entre notre modèle représentatif et d'autres, avec l'idée que les parlements peuvent constituer un maillon essentiel entre ces formes délibératives et les mécanismes plus classiques de représentation.

À côté de cette problématique générale, il y a la question plus particulière de l'évaluation. Certes, elle peut être faite autrement que par les classements médiatiques elle ne doit pas être évacuée pour autant. Le principe de notre système représentatif, à savoir l'élection, n'est pas simplement le choix des représentants ; c'est aussi un moment où l'électeur les évalue et où le parlementaire doit rendre

compte de son action. L'information sur le travail parlementaire est cruciale, c'est une des deux facettes fondamentales des élections. Les parlementaires essaient de nouer et de garder le contact avec les électeurs mais le travail parlementaire n'occupe plus aujourd'hui la place médiatique centrale – sauf en cas de crise – qu'il occupait il y a quelques décennies. Il faut donc réfléchir à d'autres moyens de diffuser l'action de nos élus.

Avant de céder la parole aux orateurs, je voudrais vous dire à quel point je suis ravi de cette rencontre, par sa nature et par sa contribution à nouer un dialogue entre chercheurs, parlementaires, citoyens et agents de la fonction publique. Depuis de nombreuses années, la Belgique a une tradition d'études parlementaires. Je suis heureux de constater que Lieven De Winter est parmi nous. Il est celui qui a initié cette démarche et creusé ce sillon. Depuis lors, de nombreux chercheurs se sont penchés sur différentes facettes du travail parlementaire.

Quand il s'est agi de constituer un programme pour cette journée, nous avons trouvé beaucoup de personnes qui avaient déjà mené des recherches approfondies mais qui n'avaient pas forcément pu les faire connaître au-delà du monde académique. C'est un problème structurel de ce monde académique que d'arriver à rendre utiles ses recherches et à nouer un dialogue avec ceux qui sont concernés au premier chef, les acteurs de la vie politique et les citoyens. Nous avons donc aujourd'hui une belle opportunité de faire connaître un des pans les plus actifs de la recherche en sciences politiques en Belgique, à savoir la recherche parlementaire. Je ne suis pas le seul à le penser, car lorsque nous avons esquissé le programme, toutes les personnes contactées ont dès le départ été volontaires pour participer à cette journée d'études, ce qui témoigne bien de leur intérêt pour la question mais aussi de leur volonté de nouer ce dialogue.

Je remercie donc tous les intervenants de cette journée d'avoir accepté d'être parmi nous. Je suis certain que nos débats et nos échanges seront très riches.

LE PARLEMENT AUJOURD'HUI

LA PLACE DES PARLEMENTS DANS LE SYSTÈME POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL BELGE

M. le président. – La parole est à M. Jean Faniel, du Centre de recherche et d'information socio-politiques.

M. Jean Faniel (Crisp). – J'aborderai la place – je dirais plutôt les places – que les parlements tiennent dans le système politique et institutionnel belge.

Une première place, fondamentale au sens premier du terme, est celle que le parlement occupe en tant que fondement de la légitimité démocratique. Un parlement sert notamment à se compter, à s'allier et à s'opposer.

Se compter : les élections permettent de traduire le rapport de force politique existant à un moment donné dans une société par la désignation d'un certain nombre de parlementaires.

S'allier : à partir du moment où ces parlementaires sont élus, et que le rapport de force politique de la société donnée est reflété par cette répartition, c'est sur la base de cette répartition des sièges dans l'assemblée qu'il faut rechercher une majorité. C'est particulièrement le cas dans un système proportionnel tel que nous le connaissons ici.

S'opposer : s'il y a formation d'une majorité, il y a aussi formation d'une opposition. Là aussi, le pluriel serait sans doute de rigueur. C'est à partir de là que le débat politique va pouvoir s'exercer.

Vous me direz que le débat politique s'exerce dans les médias, par le jeu de la communication. C'est vrai, mais c'est bien le débat tel qu'il s'exprime au parlement – en Belgique, dans les parlements – qui est répercuté par les élus et leurs attachés, et plus largement par la presse qui va rendre compte des échanges, qui va les prolonger et les amplifier.

Le travail du parlement va aussi permettre de politiser des sujets, de les faire arriver dans le champ politique, alors qu'ils ne sont pas encore nécessairement saisis par le monde politique.

Qui dit parlement, dit démocratie. Voilà la deuxième place qu'occupe le parlement celle de lieu de la démocratie. Sans parlement, il n'y a pas de démocratie et sans démocratie, le parlement est inutile. Lorsque l'on ferme ou brûle un parlement, c'est la dictature qui se met en marche. S'attaquer à un parlement est un geste symbolique fort. Nous l'avons ressenti voici deux jours au Canada.

La démocratie est aussi un lieu de résolution pacifique des conflits. Grâce à l'immunité parlementaire, toutes les opinions sont dicibles dans l'enceinte parlementaire, portées ainsi à la connaissance de tous et éventuellement débattues. Cela ne signifie pas qu'elles soient toutes intéressantes ou légitimes, mais qu'elles doivent pouvoir être exposées et éventuellement débattues.

Le parlement est un lieu d'échanges d'arguments lors de conflits ou d'expression d'intérêts opposés, sans recours à la violence. C'est ainsi qu'en Belgique, où nous sommes habitués à des échanges policés, corrects, argumentés, nous sommes surpris lorsque des invectives sont échangées entre élus lors d'une séance plénière.

Dans le cadre de la résolution pacifique des conflits, le parlement ne peut se cantonner à un rôle de chambre de politisation de thèmes, de réflexion ou d'échanges d'arguments, il doit prendre des décisions, ce qui implique que les élus doivent s'allier, se compter ou s'opposer.

Troisièmement, la vie en société réclame des règles, comme les lois, les décrets ou les ordonnances. La discussion de ces règles et leur adoption est l'un

des rôles fondamentaux du parlement. Il doit donc délibérer, c'est-à-dire confronter les points de vue, nourrir le débat, de manière à faire évoluer et amender des textes. Une proposition d'amendement d'un texte déposé par un représentant de la majorité ou par le gouvernement pourra amener la majorité à revoir ce texte, voire à le retirer.

La vie en société réclame des règles mais elle exige aussi l'écoute et la consultation. Ce qui implique pour le parlement de s'ouvrir à l'extérieur, d'ouvrir ses fenêtres, de réfléchir avec d'autres, comme nous le faisons aujourd'hui.

Jean-Benoit Pilet vient d'évoquer la nécessité pour le parlementaire de rester connecté avec la société, avec la nation, comme l'appelle la Constitution, même si la nation, la société peuvent sembler des concepts sans véritable corps, sans véritable chair. Un des rôles du parlement est précisément de donner une consistance à la nation, de faire remonter, émerger les revendications qui apparaissent en son sein et de revenir ainsi à cette idée de politisation des thèmes que j'évoquais tout à l'heure.

La démocratie exige aussi un système de séparation et d'équilibre des pouvoirs. La quatrième mission du parlement est le contrôle du gouvernement et éventuellement de la justice même si, dans le cadre institutionnel belge, cette dernière tâche revient au parlement fédéral et plus particulièrement à la Chambre.

Le contrôle du gouvernement s'exerce évidemment par une série de moyens. Nous aurons l'occasion, durant cette journée, d'en évoquer quelques-uns. Parmi ces moyens, il y a évidemment les interrogations, les questions parlementaires. Ces questions, dont le nombre est l'objet de classements médiatiques, sont un des principaux indicateurs de l'intensité de ce contrôle. Elles ne résument évidemment pas la totalité du travail parlementaire. Les interpellations du gouvernement sont un autre moyen de contrôle : pourquoi faites-vous ceci, pourquoi le faites-vous ainsi, pourquoi ne faites-vous pas comme cela, pourquoi ne faites-vous pas ceci ou cela?

Une des missions principales du parlement est d'adopter les budgets et donc de ce fait de contrôler ce que le gouvernement se propose de faire avec les moyens financiers mis à sa disposition. Bien entendu, ce contrôle peut aller

jusqu'à censurer un gouvernement, à le renverser éventuellement à la suite de l'adoption d'une motion de méfiance constructive contenant une proposition pour le remplacer.

Le parlement effectue donc des contrôles du gouvernement, mais il contrôle aussi, dans le cas du fédéralisme belge, ce que chacun est habilité à faire. Les parlements exercent ici un rôle particulier, parfois même « à la queue leu leu », comme nous l'avons vu en 2007, 2008 et 2009 avec l'adoption de motions de conflit d'intérêts. Je rappelle le cas de BHV où, si je ne me trompe, la première motion de conflit d'intérêts fut adoptée dans cet hémicycle-ci.

La cinquième place qu'occupent les parlements dans le système est celle d'élément stabilisateur.

À chaque renouvellement, *a fortiori* quand celui-ci est important, les parlements vont jouer un rôle de socialisation. Les nouveaux parlementaires vont découvrir le lieu, son fonctionnement, tant sous les feux de la rampe que dans les coulisses. Ils vont aussi, progressivement, être transformés à ce contact. Concrètement, cela peut façonner les attitudes : mettre un costume, une cravate, etc.

Cela peut aussi entraîner une certaine « déradicalisation ». Au 19^e siècle, les premiers parlementaires socialistes du POB qui sont entrés dans l'hémicycle ont confessé que les ors du parlement pouvaient influencer leur perception des choses et leur manière de s'exprimer. C'est sans doute vrai aussi pour l'extrême droite, qui, pour entrer dans les parlements, y rester et s'y faire entendre un minimum, est contrainte d'adopter certains codes, même si elle ne s'y plie pas toujours, et certainement pas de bonne grâce.

Enfin, les parlements ont aussi pour rôle de filtrer les revendications et aspirations. Très clairement, en Belgique, le Sénat, en 1830, a été créé pour tempérer les ardeurs éventuelles de la Chambre.

Pour conclure sur le thème de cette journée – qu'est-ce qu'un bon parlementaire ? –, pointons quelques éléments. Un parlementaire se doit de « représenter » : il ne parle pas pour lui-même, mais aussi pour les autres membres de la société. Il doit donc faire « remonter » des thèmes de société,

des préoccupations, des revendications et jouer ainsi un rôle d'interface. Il doit aussi, autre dimension de l'interface, « rendre compte ». Il doit contrôler le gouvernement – et il me semble important d'insister sur ce point – y compris s'il est parlementaire de la majorité. Il va de soi que les parlementaires de la majorité courent toujours le risque d'être taxés de n'être que des « presse-bouton ». Le parlementaire doit aussi être ouvert à la réflexion, à l'échange, sans pour autant se départir de ses convictions, des idéaux pour lesquels il a été élu.

COMMENT LES PARLEMENTAIRES PERÇOIVENT-ILS LEUR RÔLE DE REPRÉSENTANTS ?

Mme Eline Severs (UA-VUB) (en anglais). – Bonjour à tous. Cette présentation sera faite en anglais. Elle portera sur une étude de la conception qu'ont les membres du Parlement régional flamand de leur rôle de représentation.

Dans le cadre de ma recherche, je souligne qu'il importe aux chercheurs non seulement de mener une réflexion théorique sur la représentation politique, mais également d'être à l'écoute des parlementaires. Ils doivent entrer en dialogue avec les personnes, avec les praticiens. Car, si la théorie est trop éloignée de la pratique, quel en est encore l'intérêt ? Mes préoccupations par rapport à cette relation entre théorie et pratique s'expliquent en grande partie par l'évolution paradigmatique de la réflexion sur la représentation politique.

En quoi consiste cette évolution paradigmatique de la représentation ? Dans le passé, les chercheurs avaient coutume de réfléchir à la représentation politique en termes électoraux. La représentation politique était perçue comme un produit, un fait, un résultat des élections ; c'était là le point central de leur perception. Les citoyens avaient la possibilité de voter, d'émettre des préférences ; ceux qui étaient élus devenaient, de par l'essence même des élections, des représentants. En étant élus, ils devenaient des représentants du peuple. Du coup, tous les actes entrepris par ces représentants, étaient considérés comme étant des actes relevant de la représentation.

Si vous partagez cet avis, alors il ne sert à rien de poursuivre l'étude sur la conception de la représentation. Certains d'entre vous êtes des élus, mais tout ce que vous faites ne relève évidemment pas de la représentation. Parfois, vous ne faites que parler, parfois vous faites d'autres choses. Prenons un exemple: tôt ce matin, vous vous êtes brossé les dents, vous êtes un parlementaire, vous êtes une personne, mais en vous brossant les dents vous n'avez pas agi en tant que mon représentant. Que signifie: représenter des citoyens? Vous commencez à agir en tant que représentant, non pas quand vous vous brossez les dents, mais quand vous formulez une demande au nom du peuple belge, une demande dans l'intérêt des citoyens belges.

A la suite de cette évolution paradigmatique, nous ne percevons pas, aujourd'hui, la représentation comme le résultat ou le produit des élections, mais comme un acte ou une « prétention de représentation ». J'essaie de vous montrer que, dans les études actuelles, la représentation est perçue comme une relation. Cette notion est pleine de bon sens : il s'agit d'une relation entre un demandeur et un offreur, notamment un représentant ou un parlementaire. Vous exprimez des visions de la société, et plus particulièrement vos visions de la société. C'est là une offre. Vous invitez un public, à savoir les personnes représentées que sont les citoyens belges, à s'identifier avec vos demandes, à prendre parti pour vous, à être d'accord avec vous. Dans la théorie, la représentation est perçue aujourd'hui comme une relation qui implique une foule d'activités. Ce constat a d'importantes implications normatives, car, pour être un bon représentant, il ne suffit pas d'être élu. Pour être un bon représentant, il faut tirer profit de cette relation.

Si on perçoit ce concept de représentation comme une « prétention de représentation » cela implique qu'on donne un sens au monde politique. Nous avons une multitude de partis politiques différents, de visions différentes, de parlementaires qui ne voient pas nécessairement de solutions aux problèmes sociétaux. Pourquoi ? Parce que le monde politique n'est ni transparent ni objectif. Il faut qu'on lui attribue un sens ; le monde politique doit être interprété comme un sens qui lui est attribué. Cela implique une créativité partagée : si vous prétendez représenter les citoyens belges, cette prétention n'aura pas de sens, ne sera pas acceptée par les citoyens, tant qu'il n'y a pas de créativité partagée dans votre relation avec eux.

Cette créativité partagée implique qu'il n'existe ni norme objective, ni éléments d'intérêts qui nous permettent, à nous chercheurs, d'évaluer vos activités et de dire : « Ce représentant-ci a fait du bon boulot, celui-là a fait du mauvais boulot ». Au lieu de cela, dans la théorie, la bonne représentation est comprise comme une représentation qui implique un partage du pouvoir. Cela ne signifie pas que vous avez tout le pouvoir pour dire et définir ce qui est dans l'intérêt des citoyens belges. Cela veut dire que vous partagez le pouvoir avec les citoyens eux-mêmes.

En vertu de cette évolution paradigmatique, du résultat des élections vers l'activité de représentation, certaines conceptions traditionnelles de ce que signifie ou pourrait signifier l'activité de représentation paraissent donc trop simplistes. Citons l'exemple de la controverse entre Nation et circonscription et la controverse sur l'indépendance du mandat. Il n'est pas vraiment utile de savoir si un bon représentant représente l'intérêt général ou bien une seule circonscription. Car, dans l'acte créatif d'attribuer un sens à la réalité, certaines délimitations ne sont plus maintenues.

Si je mets en évidence le fait de la « prétention » et que vous, de votre côté, mettez en avant certaines visions sociétales, vous restez indépendants. L'indépendance est dès lors toujours impliquée dans la représentation. Mais en même temps, il existe certaines limites. Dans la théorie actuelle, on a reconnu la complexité et le désordre de la représentation politique.

En raison de cette complexité, j'estime qu'il est important d'entrer en contact avec les parlementaires et de leur demander : « Comment est-ce que vous imaginez représenter les citoyens? » C'est ce que j'ai fait dans mon enquête auprès de 70 députés du Parlement flamand. Sur base des réponses, je vais vous présenter une série de conclusions.

Que m'ont dit les 70 parlementaires qui sont issus de différents partis politiques ? Ils considèrent la représentation politique comme un acte créatif. Il ne suffit pas de se faire élire ; il faut également atteindre un public, composé de citoyens, et le convaincre que vous êtes son représentant et que vous agissez pour son bien. Dès lors, d'après les parlementaires, la représentation signifie « créer, se forger un public ». Les parlementaires sont conscients du fait qu'il n'existe pas de définition objective des électeurs.

La Nation, qu'est-ce que ce ? Les citoyens, qui sont-ils ? Les représentants ont conscience du fait qu'ils doivent présenter une vision et qu'ils doivent amener les citoyens à s'identifier avec cette vision. C'est au cours de ce moment créatif, de cet échange, que le visage et les valeurs des citoyens apparaissent clairement.

Le second point est que cette créativité, cet acte de se créer un public, de représenter le sens attribué au monde politique, ne sont révélateurs d'aucune dichotomie précise. Cet acte créatif est par nature un acte complexe qui implique une certaine indépendance, mais il n'empêche pas que tous les propos tenus par les représentants font sens. Il existe cependant des limites au-delà desquelles les revendications des représentants perdent leur crédibilité. Par exemple, aujourd'hui, il n'est plus opportun d'affirmer que l'inégalité des sexes profite à la société, que les femmes préfèrent rester à la maison, qu'elles sont trop fragiles pour participer à la politique. Du moins, je l'espère.

Les interviews nous révèlent également que les députés visent le bien général, les citoyens, donc en sorte une abstraction. Mais il ne s'agit pas tellement d'un engagement normatif qu'ils considèreraient importants, mais plutôt d'une nécessité. Les députés peuvent difficilement faire autrement, car ils ne savent pas avec certitude ce qui représente leur base électorale. Qui sont leurs électeurs ? Ils l'ignorent.

La pratique concorde avec bon nombre de nos vues théoriques. Notons cependant l'existence de préoccupations sur la qualité de la représentation, qui est l'essence du partage démocratique du pouvoir avec les citoyens.

Je vais illustrer ces conclusions à partir d'une série de propos et de déclarations.

Les députés s'engagent envers la Nation. Il ne s'agit pas d'un engagement normatif, qui s'expliquerait par l'importance que les députés y accordent ; cet engagement s'explique par le fait que les députés ne savent pas faire autrement. En raison du secret du vote, les parlementaires ignorent qui sont leurs électeurs. Ils en ont une vague idée, mais ils ne peuvent jamais être certains à cent pour cent. Un député a dit : « Mais qui sont mes électeurs ? Je sais que ma mère vote pour moi. J'en suis sûr. Mais qui sont mes autres électeurs ? Il y a ma mère, il y a donc quelqu'un qui vit dans la ville flamande de X et qui apprécie que je parle

d'un ton ferme, que je montre mon talent, que je suis courageux ». Un autre député a dit : « Je ne connais pas vraiment ces 30.000 personnes qui ont voté pour moi. J'ai une vague idée à leur sujet, j'en connais certains, peut-être 100 ou 200 d'entre eux, mais pas tout le monde. Je ne connais pas tous ceux qui ont voté pour moi ».

La conclusion naturelle qu'ils en tirent est qu'il vaut « mieux prévenir que guérir » : « Je ne sais pas avec certitude qui a voté pour moi et à qui je dois rendre des comptes. Le plus facile c'est d'essayer de représenter un bien général ».

Un député a affirmé : « Vous ne savez pas qui est votre électeur. Cela peut être tout le monde, et, en fait, c'est tout le monde ». L'invisibilité de l'électeur, des citoyens, garantit que les députés s'engagent à viser un bien général, qui est en fait une abstraction. Ils savent qu'ils génèrent la création d'un sens de la généralité, qu'ils sont à la source du rassemblement de citoyens et de la création de ces citoyens.

Un autre député, réagissant dans l'embarras, déclare ne plus représenter les citoyens, les individus ou les groupes d'individus ; il affirme représenter davantage des idées. Il ressent une certaine forme de tension ce faisant. Il déclare que « Cette représentation comporte deux aspects : représenter les individus et représenter les intérêts. Nous représentons d'abord une idée – c'est là le premier aspect à mes yeux – et ensuite nous représentons tous ceux qui soutiennent cette idée. » Il s'agit d'un acte très créatif. Vous avancez la vision et la perception que vous avez des problèmes sociétaux, vous suggérez des solutions, et ensuite vous représentez ceux qui soutiennent également cette idée. C'est ainsi que les individus, la société, les problèmes sont créés au cours du processus de représentation. C'est là le moment créatif. Mais les députés ont conscience des limites au message qu'ils peuvent porter en toute crédibilité et du fait qu'ils doivent initier une relation avec les personnes. Vous avez beau faire du bon travail au Parlement, mais s'il n'y a personne pour s'en rendre compte, vous ne faites pas de représentation réelle. Vous devez avoir un public, vous devez communiquer avec lui.

Un parlementaire a expliqué : « Le rôle est comparable à celui de rendre la justice. Il n'est pas seulement important de viser la vraie justice, mais il faut également montrer aux personnes que justice est faite ». Les citoyens doivent se

rendre compte que vous les représentez. Il vous faut donc arriver à les atteindre : vous devez avoir un site web, un blog, etc.

Les députés – et je me réfère toujours aux députés flamands – ont conscience de la difficulté d’atteindre les citoyens, de leur faire comprendre les positions qu’ils défendent et de leur montrer qu’ils agissent pour leur bien. La tâche est en effet ardue. Les députés mettent en évidence que la relation est indirecte, qu’ils ne peuvent frapper à la porte de chaque citoyen afin de lui dire : « Dites, c’est moi qui vous représente ». La relation est plus indirecte et transite par les médias. Les députés dépendent des médias pour atteindre les citoyens et pour communiquer avec eux, mais aussi pour leur vendre leurs idées.

En Flandre, la télévision publique flamande de la VRT diffuse une émission – *Villa Politica* – qui est produite, tant au Parlement flamand qu’au Parlement fédéral. Les parlementaires ont expliqué comment la présence des médias au Parlement a changé la manière dont ils agissent. Un député a dit : « Quand ‘*Villa Politica*’ diffuse son émission, j’essaie d’être présent, parce que j’ai conscience de l’importance qu’accordent les gens de ma région à ma présence ; je sais que ma présence affecte leur perception de ma personne. Les gens se demandent ‘qui sont ces fainéants ?’ Combien de fois n’ai-je pas entendu des personnes me dire : ‘Nous vous avons vu à la télévision, car nous connaissons votre place et nous savons où vous êtes assis dans la salle’. Les personnes vérifient : ‘Est-il absent ou présent ? Travaille-t-il ?’. Même si j’ai d’autres affaires importantes à régler, je m’installe durant une demi-heure au moins dans l’hémicycle, afin que les personnes à la maison voient que je suis à mon poste de travail ». Ces propos ont quelque chose de drôle. Ils relèvent quasi de la caricature. Mais ils reflètent réellement comment les députés conçoivent la représentation. Les personnes doivent voir les députés au travail, sinon aucune relation ne peut s’établir entre eux.

Ce qu’il faut retenir de ces propos, c’est l’acte créatif qui met le député sur le devant de la scène. Cet acte est à l’origine du processus de représentation dans votre chef, dans votre « prétention de représentation ». C’est ce qui m’amène à m’interroger, en ma qualité de chercheuse, sur la relation de pouvoir. Même les députés mettent en évidence le rôle qu’ils jouent dans le processus de représentation. A quel point sont-ils disposés à partager le pouvoir avec les personnes ?

A partir des interviews, j'ai eu l'impression que le système électoral crée, par définition, une division du pouvoir, difficilement conciliable avec la notion de partage du pouvoir. Si nous concevons la représentation comme un acte représentatif, nous devons aussi attribuer un sens à cette réalité politique complexe et non transparente. Si un tel acte créatif existe vraiment, alors il devrait y avoir une sorte de partage créatif du pouvoir. Mais nous constatons que, de par leur nature, les élections génèrent une division du pouvoir. Les députés mettent l'accent sur la division que génèrent les élections entre eux et les citoyens. Ils soulignent que les citoyens devraient leur accorder leur confiance. Cette relation est une relation de division : en vertu de celle-ci, les citoyens ont le pouvoir au moment des élections, mais doivent faire un pas en arrière et faire confiance à leurs députés. Cette relation de division est clairement ressortie des interviews.

Un député a précisé : « Les missions et les pouvoirs que j'ai, m'ont été confiés. Ils ne m'appartiennent pas, mais ils me sont accordés temporairement ». Il y a là une bonne dose de revendications du type « Ce sont là mes pouvoirs », « Grâce aux élections, je possède un mandat normatif, je détiens certains droits, et je suis habilité à parler au nom des citoyens ». Ce mandat normatif donne une série de droits aux députés. Ils se sentent mieux équipés, mandatés et autorisés à représenter le peuple et à prétendre savoir ce qui est dans son intérêt.

La question est délicate. Elle est compréhensible, car les députés ont un mandat de représentant. Cependant ce mandat est souvent employé pour repousser les citoyens. Un député a expliqué : « Les citoyens sont au courant : 'Je vote pour cette personne. J'exprime la confiance que j'ai en cette personne. Et si cette personne ou son parti ne travaille pas efficacement, alors je leur retire mon vote lors des prochaines élections'. » Le député fait référence aux règles du jeu. Les citoyens savent qu'ils doivent déléguer leurs pouvoirs. Cette délégation crée, à nouveau, une division du pouvoir. C'est comme si les citoyens ne détenaient plus aucun pouvoir dans le processus même de représentation, c'est-à-dire le processus qui a lieu entre les différents moments d'élection.

Quelle place est accordée aux citoyens à cet égard ? Les députés ont tendance à souligner leur propre rôle créatif. Quand ils sont confrontés à des questions telles que « Comment savoir ce qui est réellement dans l'intérêt

des personnes », ils soulignent leur propre autorité, leur droit, leur mandat de proposer des interprétations, de formuler des revendications au nom du peuple. Un député a fait référence à ce manque de connaissance objective, afin de délégitimer les revendications des citoyens et de délégitimer les critiques de la part de la société.

Les députés se rendent bien compte du fait qu'ils ne détiennent pas la vérité objective. Ils représentent une vision sociétale. Mais les citoyens ne représentent qu'une vision partielle, et souvent une vision sélective, associée à leurs expériences individuelles. Les députés sont très méfiants par rapport à ces expériences individuelles. D'après un député, « Ce n'est pas parce qu'on est d'accord avec ce que dit le grand public, qu'on peut parler d'une bonne représentation. Le public n'existe pas, il n'existe pas de peuple objectif. Le public est un agrégat d'individus distincts, ce qui fait que l'affirmation générale 'Oui, mais le public veut que' est incorrecte. » Le député se défend clairement contre les critiques selon lesquelles il ne fait pas de la bonne représentation, puisqu'il n'écoute pas les demandes de la société.

Les députés sont très conscients de cette absence de connaissance objective. Personne ne peut prétendre à représenter l'ensemble du peuple, il est seulement possible de représenter une vision du peuple. Ce constat fournit aux députés un prétexte pour ne pas toujours répondre à des revendications sociétales ou citoyennes.

Les parlementaires se sentent également très concernés par la majorité silencieuse. Ils savent bien que les citoyens qui élèvent la voix en société sont également les citoyens les plus puissants, ceux qui sont capables de formuler leur message. Les députés ont conscience de ce fait. Qu'en est-il dès lors de la majorité silencieuse ?

Ils soulignent également le risque d'abus, en ce sens que les actions médiatiques créent des problèmes là où il n'y en a pas. A ce niveau, il s'agit d'un rapport de pouvoir : le peuple n'est pas capable d'enlever le pouvoir aux individus ou aux citoyens marginalisés. Ce motif est très souvent utilisé pour attribuer plus de pouvoir aux députés. Ces derniers sont très méfiants à l'égard des revendications citoyennes, et ils doutent de leur légitimité démocratique.

Les députés sont très conscients de l'existence de ces idées, et ils y sont très sensibles : quelle est la valeur et la légitimité démocratique des demandes citoyennes ?

En raison de cette méfiance, ils estiment qu'il n'est obligatoire de formuler une réponse ou de tenir un débat sur les demandes sociétales. Je n'entends pas, par-là, qu'ils ignorent à chaque fois les demandes citoyennes, mais plutôt qu'ils n'en font pas une obligation. Leur indépendance leur importe plus. Nous nous apercevons ainsi de la manière dont ils légitiment leur indépendance, car ils se réfèrent au système électoral. Ils ont reçu l'autorisation de représenter des personnes. Dès lors, ils mettent l'accent sur l'égalité formelle. Lors des élections, chaque citoyen exprime un vote. L'égalité formelle, exprimée au travers de ce vote, garantit que le processus électoral peut être qualifié de démocratique. Mais elle détourne l'attention du concept d'égalité matérielle, c.-à-d. la possibilité qu'a tout citoyen de ce pays d'avoir son mot à dire et d'être entendu.

J'en déduis une certaine préoccupation pour la « démocratie d'audience », concept créé par Bernard Manin. Il en découle un risque pour que les citoyens ne soient plus au centre des élections, mais qu'ils soient mis en marge.

A partir des interviews des députés flamands, j'ai pu comprendre qu'il ne reste qu'un petit espace, structurel, pour les citoyens entre les moments électoraux. Ils risquent en effet de se voir reléguer aux moments électoraux et de devenir une audience dont le rôle se cantonne à exprimer une préférence : « Oui, j'aime bien ce parti-ci. Non, je déteste ce parti-là ». Qu'en est-il de la substance ? Comment peuvent-ils transmettre de la substance et formuler des demandes qui seront prises en considération pour les députés ?

Le risque est réel, spécialement pour les groupes faibles et vulnérables, car les députés sont – comme je l'ai dit – très méfiants à l'égard de la valeur des demandes citoyennes. « Quel est donc ce citoyen dont je devrais prendre la demande en considération ? Qui suis-je censé écouter ? ». C'est le message que m'ont fait passer les députés.

Ils essaient d'appréhender la question de deux manières, dans les limites de la légitimation démocratique. D'abord, par le soutien, numérique, d'une demande

citoyenne. « Si une demande est soutenue par plus d'un citoyen, c'est qu'elle relève probablement d'une vraie réalité », a affirmé un député. Ensuite, par l'impartialité qui est la seconde condition pour créer une sorte de généralité démocratique équitable. Ils mettent en évidence la connaissance et l'expertise scientifiques qui sont considérées comme étant objectives. En tant que scientifique, je pourrais évoquer la question de l'objectivité de la recherche en long et en large.

Ils mettent également en avant la nécessité d'aller au-delà des expériences personnelles des citoyens. Ils sont d'une extrême prudence à l'égard des témoignages personnels. Que signifient-ils ? Comment expriment-ils la vision d'une frange plus large de la société ? Ces expériences personnelles restreignent l'attention qu'accorde le député à la perspective de groupe. Un parlementaire a expliqué : « Le Parlement devrait couvrir toutes les franges de la société. Mais il ne doit pas pour autant être le miroir de ces franges, en termes de composition. Par exemple, il n'est pas intéressant de voir un ouvrier du bâtiment siéger au Parlement. Il est plus pertinent de voir siéger le fils de cet ouvrier car il a fait des études de Droit. Ce fils est donc plus apte à trouver sa place au Parlement que l'ouvrier du bâtiment. »

Cette affirmation se réfère en fait à la manière dont vous devez vous comporter au Parlement. Elle montre qu'il est plus difficile pour un ouvrier de formuler des demandes crédibles et d'être pris en considération.

En soulignant le fait qu'il est plus pertinent de voir le fils d'un ouvrier siéger au Parlement, plutôt que l'ouvrier lui-même, le député minimise la valeur particulière que peut avoir une perspective individuelle. On peut douter du fait que le fils d'un ouvrier du bâtiment soit toujours en phase avec les défis, avec les spécificités de la vie d'un ouvrier.

En conclusion, le contenu des interviews des députés correspond en grande partie avec ce que dit la littérature : la représentation n'est pas seulement le résultat d'élections ; elle est bien plus. Elle a trait à la créativité, à la manière dont le député parvient à atteindre les citoyens. Vous les atteignez, en prétendant savoir ce qui est dans l'intérêt des personnes. Une audience se forme – composée de ces personnes – et elle réagit, soit en rejetant soit en acceptant cette prétention.

Je souhaite mettre en évidence les défis qui se posent à la représentation démocratique. Je suis incapable de vous donner une check-list qui permette de dire ce qu'est un bon représentant. Je peux cependant vous énoncer une série de défis, en termes de partage de pouvoir. Les députés mettent l'accent sur leur indépendance entre les différents moments électoraux. Mais comment entrent-ils en contact avec les citoyens en ces moments précis ? Les élections rendent visibles ces moments dits « figuratifs » de création d'un public. A ce titre, les accords gouvernementaux comportent une certaine vision de ce qu'est le peuple, de ce qu'est la société. Cette visibilité, cette perception tranchée de ce qu'est le peuple, génère la controverse, suscite la mobilisation, débouche sur une réaction du peuple. En ce sens, on peut saluer le fait que cette visibilité génère une sorte de contre-démocratie. Mais les élections, par la division qu'elles créent entre les personnes, entre les représentants et le reste du monde, génèrent également une division du pouvoir. Ma conclusion, ou plutôt ma recommandation à ce Parlement, est qu'il doit constamment être attentif à sa perméabilité : comment est-ce que les citoyens peuvent vous atteindre ? À quels moments les prenez-vous en compte sérieusement ?

Nous sommes particulièrement attachés à l'égalité. Dans la littérature, l'accent est mis sur la notion de division de pouvoir entre un parlement et les citoyens. D'après les interviews, l'accent doit également être mis sur l'égalité entre les personnes. Comment évaluez ou jugez-vous les demandes des citoyens ? Si votre jugement se fonde sur l'impartialité, il risque de perdre de vue une série de témoignages et de points de vue de groupes marginalisés. Ces groupes n'emploient pas le même vocabulaire que vous, alors que votre impartialité se base justement sur l'utilisation de celui-ci. Je voudrais vraiment inviter les membres de ce Parlement à se demander en permanence quel point de vue importe et quelle place accorder aux minorités et aux groupes traditionnellement marginalisés.

Je vous remercie de votre attention.

LES DIFFÉRENTES FACETTES DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

L'ÉLABORATION DE LA LOI

M. le président. – La parole est à M. Hugues Dumont.

M. Hugues Dumont (USLB). – Pour ma contribution définitive, j'intitulerais plutôt mon exposé, « Prendre au sérieux la fonction législative des parlementaires ». La tâche qui m'a été confiée – et pour laquelle je remercie les organisateurs de ce colloque – est redoutable. Un constitutionnaliste a-t-il quoi que ce soit à apprendre à des parlementaires sur leur fonction législative?

Un nouveau parlementaire fraîchement élu pourrait peut-être trouver quelque intérêt à un exposé sur le droit d'initiative législative, le droit d'amendement ou sur les rapports du législateur avec le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle, mais vous ne m'avez probablement pas invité pour un tel recyclage, à supposer qu'il fût utile. Du reste, mon hypothétique député fraîchement élu devrait plutôt être éclairé par un bon commentaire du règlement de son assemblée. Qui connaît mieux le règlement qu'un greffier expérimenté, un fonctionnaire zélé du parlement ou un député blanchi sous le harnais ? Je n'ai pas l'intention de concurrencer ces vrais spécialistes.

Je voudrais cependant signaler à mes collègues publicistes francophones qu'ils sont en retard par rapport à leurs collègues néerlandophones qui travaillent davantage sur le droit parlementaire. Nous devons rattraper ce retard.

Je n'ai pas l'intention de faire un cours de recyclage. Je conçois mon intervention autrement. Préparée avec mon collègue Mathias El Berhoumi, qui

ne peut être des nôtres ce matin, elle prendra plutôt la forme d'une invitation au dialogue avec les parlementaires qui voudront bien s'y prêter.

J'aimerais amorcer ce dialogue par une citation cinglante de feu François Perin qui fut longtemps constitutionnaliste à l'ULg mais aussi parlementaire. En 1981, M. Perin écrivait que la fonction législative des parlementaires est devenue à ce point formelle et insignifiante dans la réalité du processus de production des lois qu'il vaudrait mieux la jeter dans le bois mort des fictions inutiles. Il plaidait pour un recentrage de la fonction de nos élus sur celle du contrôle des exécutifs, moyennant une série d'innovations permettant à ce contrôle d'être effectif et efficace.

Les motifs du désespoir de François Perin sont bien connus. Pour bénéficier de la confiance au début de son règne, le gouvernement s'est engagé à soutenir une batterie de projets de loi. Les parlementaires de la majorité qui ont voté en faveur de cette confiance sont pieds et poings liés à la discipline partisane qui les somme de soutenir ces projets.

Seuls les gouvernements disposent, par l'intermédiaire des cabinets ministériels, des services de l'administration et des marchés publics de consultance, c'est-à-dire de la masse critique d'experts si souvent requis pour légiférer de manière pertinente.

Quant aux députés de l'opposition, leur devoir étant de s'opposer, leur partition n'est pas moins insignifiante, leurs conclusions étant généralement écrites à l'avance.

Excès de pessimisme, me direz-vous. Avant de voir comment remonter la pente, allons jusqu'au bout de ce qui semble la justifier en faisant deux constats. Le premier est celui de la prédominance quantitative des lois d'origine gouvernementale sur les lois d'origine parlementaire. C'est bien connu mais je voudrais inviter mes collègues politologues – puisqu'ils sont les maîtres d'œuvre de ce colloque avec le Parlement de la Communauté française – à avancer des pourcentages précis, en tenant compte des fausses propositions de loi, en réalité rédigées par les cabinets ministériels, et des propositions de loi qui traduisent un accord politique élargi à un ou plusieurs partis extérieurs à la coalition

gouvernementale, comme ce fut tout récemment le cas de la sixième réforme de l'État.

J'en viens au second constat. Il est révélateur que dans l'organisation des travaux des commissions, les règlements des assemblées parlementaires belges instituent une priorité en faveur des projets de loi et de décret au détriment des propositions parlementaires. L'article 23 § 7 du règlement du Parlement de la Communauté française prévoit cependant qu'une fois tous les deux mois, les propositions bénéficient d'un examen prioritaire. On trouve des tempéraments équivalents à la règle de la priorité gouvernementale dans les règlements des autres assemblées, à l'exception, sauf erreur de ma part, de celui du Parlement wallon. Là aussi, un petit exercice de statistiques serait le bienvenu, chers politologues. J'aimerais beaucoup savoir, chiffres à l'appui – même si je devine la réponse – si ces dispositions de sauvegarde des prérogatives parlementaires sont respectées dans la pratique et s'il arrive qu'elles conduisent, plus ou moins souvent ou plus ou moins rarement, à l'adoption d'une proposition.

Malgré ces constats qui apportent de l'eau au moulin de feu François Perin, je ne peux suivre le remède de cheval qu'il avait prescrit. On peut sans doute renforcer les instruments de contrôle dont disposent les parlementaires à l'égard de l'exécutif mais, de là à renoncer à leur responsabilité de législateur, il y a un pas que je ne voudrais pas franchir. Car, au fond, si on devait suivre François Perin, cela signifierait que le régime – qui demeure aujourd'hui exceptionnel – des arrêtés pris en vertu de lois de pouvoirs spéciaux deviendrait le régime de droit commun. Or celui qui a expérimenté quelque peu la procédure d'adoption de ces arrêtés – je l'ai un peu vécu dans une vie antérieure – sait combien elle incite à regretter la bonne vieille procédure parlementaire. En période de pouvoirs spéciaux, le gouvernement peut légiférer à toute vitesse, dans le secret et donc à l'abri des débats parlementaires qui permettent généralement à la société civile de disposer au moins de l'information et du temps nécessaires pour réagir aux projets gouvernementaux.

Nous devons donc remonter la pente du pessimisme et voler au secours du bon parlementaire, celui-là même qui, sans naïveté, entend avoir au moins de temps en temps quelque influence réelle dans le processus d'élaboration des lois. Pour m'acquitter de cette tâche, je voudrais distinguer deux catégories de

réflexions. Pour la première, je vais rapidement faire l'inventaire de ce que l'on trouve dans la boîte à outils du bon parlementaire. Ces outils sont bien connus mais ils méritent parfois d'être rappelés, ce que je vais faire en émaillant mon propos de quatre petites suggestions. Dans un second temps, je me risquerai à soumettre trois propositions plus novatrices.

Dans la boîte à outils du bon parlementaire, je distingue les outils au service du droit d'initiative de ceux au service du droit d'amendement. Je rappelle tout d'abord l'existence de trois outils au service du droit d'initiative. Le premier consiste en la mobilisation de toutes les ressources de l'expertise disponible, non seulement celles que le parlementaire a l'habitude de mobiliser dans son groupe politique, mais aussi les ressources du service d'études du parlement, parfois sous-utilisé, et celles qu'offre la section de législation du Conseil d'État.

Les textes d'initiative parlementaire posent un double problème. Contrairement aux avant-projets du gouvernement, les propositions de loi et les propositions de décret ne sont pas automatiquement soumises à la section de législation du Conseil d'État. Par ailleurs, quand les présidents d'assemblée saisissent la section de législation du Conseil d'État, ils perdent souvent de vue la possibilité de désigner un député chargé d'éclairer le Conseil d'État sur le texte soumis à son examen. Le dialogue entre l'auditeur rapporteur de la section de législation du Conseil d'État et le délégué du parlement est pourtant essentiel. Je suggère donc que, pour chaque proposition de décret qui a fait l'objet d'une prise en considération, le président du parlement consulte son service juridique pour savoir s'il serait opportun de saisir la section de législation du Conseil d'État. S'il décidait de la saisir, il pourrait désigner un délégué pour répondre aux questions de l'auditeur rapporteur.

Le deuxième outil renvoie à la disposition des règlements sauvegardant les prérogatives parlementaires qui atténue la priorité réservée par les règlements des assemblées aux projets de loi. Les parlementaires pourraient exiger, sinon l'extension, au moins l'application effective de cette disposition de sauvegarde, sauf si vous me dites au cours du débat que les dispositions de sauvegarde sont régulièrement appliquées et produisent des lois en bonne et due forme. Chaque parlement est maître de son règlement d'assemblée. Je sais que c'est un peu une fiction puisque chaque parlement est très largement placé sous la direction

d'une majorité, majorité qui se retrouve au gouvernement, mais si les parlements voulaient vraiment accorder un peu plus de place à l'examen des propositions de loi et des propositions de décret, ils en auraient la totale liberté.

Le troisième outil au service du droit d'initiative parlementaire qui peut avoir quelque influence dans le processus réel de production des lois consiste dans les idées consensuelles susceptibles d'aboutir par delà les clivages. Le bon parlementaire qui veut vraiment jouer son rôle dans l'élaboration des lois et des décrets a tout intérêt à traquer les sujets qui permettent de surmonter les clivages politiques, que ce soit entre les partis de la coalition majoritaire ou entre la coalition majoritaire et l'opposition. Ces partis pourraient déposer des propositions de loi ou des propositions de décret communes, voire des résolutions communes, qui ont des chances de recueillir l'unanimité. Parmi les textes importants du droit de la Communauté française, j'ai relevé que le décret du 31 mars 1994 organisant la neutralité de l'enseignement de la Communauté française était le fruit d'une initiative de parlementaires issus du Parti socialiste, du FDF, d'Ecolo, du PSC et du PRL.

Durant la dernière législature, on relèvera parmi d'autres, le décret du 20 mars 2014 portant diverses mesures en faveur de l'éthique dans le sport issu d'une proposition déposée par l'ensemble des groupes politiques du parlement de la Communauté française.

Les parlementaires peuvent aussi choisir de déposer une proposition de résolution. Certaines sont générales, d'autres s'apparentent à du « droit proposé » au sens où le parlement indique au gouvernement des éléments précis qu'il désire voir inscrits dans un futur projet de loi. Une excellente illustration en est le décret du 24 janvier 2013 portant création de la fonction de logisticiens de recherche au sein des universités en Communauté française, qui transcrit dans le droit positif une résolution adoptée à l'unanimité par le parlement le 19 juillet 2011. Cette résolution était une initiative de plusieurs députés de l'Olivier.

Demander au gouvernement une action qui relève des prérogatives du parlement peut paraître incongru. Néanmoins, pour des questions statutaires, comme la création de la fonction de logisticiens de recherche, qui suppose une négociation syndicale, il n'est pas illogique que ce soit le gouvernement qui

rédige le texte. La technique de ces résolutions est donc intéressante. Mais que se passe-t-il si elles demeurent sans suite ? Certaines assemblées disposent de mécanismes pour le suivi des résolutions adoptées par le parlement. L'article 155 du règlement de la Chambre prescrit que la liste des mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux résolutions adoptées par cette assemblée est soumise tous les six mois à la Conférence des présidents. *A contrario*, on liste les résolutions demeurées sans suite. Le règlement du parlement de la Communauté française ne contient pas ce genre de disposition qui permettrait pourtant de garantir l'effectivité des résolutions. Je vous soumetts donc cette deuxième suggestion.

Après les outils au service du droit d'initiative parlementaire, je voudrais aborder à présent les outils au service du droit d'amender. Tout d'abord, les avis de la section de législation du Conseil d'État. Mathias El Berhoumi et moi-même aimerions encourager les parlementaires à relayer les avis de cette instance, particulièrement ceux auxquels le gouvernement ne répond pas, ou pas de manière convaincante. Nous n'ignorons pas les risques politiques que prend le député qui assume ce rôle. Avec un brin de cynisme, on pourrait rétorquer que demander au gouvernement de faire au moins semblant de répondre à une objection du Conseil d'État n'est pas une opération casse-cou ! De plus, si la réponse est pertinente, l'audacieux député aura renforcé les chances du projet de résister aux critiques de constitutionnalité qui pourraient être déférées à la Cour constitutionnelle et il faut donc le remercier. Voilà un premier outil du bon parlementaire qui veut avoir quelque influence sur le processus de production des lois.

Les discussions en commission sont un deuxième outil. On n'insistera jamais assez sur leur rôle crucial dans l'interprétation des règles de droit. J'ai parfois l'impression que ces rapports de commission sont rédigés comme s'il n'y avait pas de lecteurs appelés à appliquer la loi ou le décret. Ces lecteurs sont pourtant nombreux et ne sont pas seulement les magistrats mais aussi les avocats et les fonctionnaires.

Certains développements et commentaires d'articles de proposition de loi s'avèrent déficitaires puisqu'ils n'indiquent pas ou mal le contexte justifiant le dépôt de la proposition, les objectifs poursuivis et la portée des dispositions.

S'agissant des projets de loi, les marges de manœuvre des parlementaires sont évidemment différentes. Ils ne peuvent apporter la moindre modification à l'exposé des motifs ni aux commentaires des articles. Leur contribution aux travaux préparatoires se fera par le biais de leurs interventions en commission et en séance plénière. Le bon parlementaire doit intervenir pour conduire l'auteur du texte à clarifier la portée qu'il entend lui donner. Ce dernier ne devrait pas esquiver la question. J'ai malheureusement beaucoup de mauvais exemples dans mes tiroirs.

Troisième suggestion donc : ne faudrait-il pas prévoir des mécanismes mettant en lumière les questions restées sans réponse durant le processus d'élaboration de la loi, à l'instar de ce qui est prévu pour les questions écrites ? Les rapports de commission sont les principaux supports mobilisés pour saisir l'esprit de la loi tel qu'il découle des discussions parlementaires.

L'article 26, § 5, du règlement du parlement de la Communauté française dispose que « le rapport contient, outre l'analyse des délibérations de la commission, des conclusions motivées proposant soit l'adoption soit le rejet du texte ». Une disposition similaire existe dans les autres règlements d'assemblées. À propos des règlements des chambres fédérales, Marc Van der Hulst, greffier adjoint de la Chambre et chercheur associé dans mon université, livre ce commentaire : « Le juriste candide qui se mettrait à la recherche des dites conclusions motivées risquerait d'en être pour ses frais. Depuis que les rapports sont nominatifs, on considère tacitement que la motivation des conclusions se trouve précisément dans les exposés des orateurs. » Il ajoute : « Il est tellement plus rapide de reproduire toutes les interventions à la *queue leu leu*, chronologiquement, mais aussi le souhait – obsessionnel, c'est moi qui ajoute – des orateurs de voir intégralement leurs propos restitués empêche parfois – presque toujours, me permettrais-je de dire – de faire la synthèse des discussions, avec toutes les conséquences qui peuvent en résulter pour l'interprétation de la loi. » On a affaire à des rapports illisibles, qui vous tombent des mains. C'est insupportable pour le juriste. Le propos est parfaitement transposable, excusez-moi, aux rapports des commissions du parlement de la Communauté française. Leur rédaction est souvent décevante. Les parlementaires, avec le concours des services du parlement, devraient réinvestir cette fonction et, en vue de donner du poids aux rapports, privilégier la synthèse au *verbatim*.

La seconde lecture est le troisième outil au service d'un droit d'amendement un tant soit peu effectif. Les alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelle prévoient l'hypothèse d'une seconde lecture par le parlement d'une entité fédérée. Chaque membre du gouvernement peut demander une seconde lecture, mais un parlementaire peut également le faire, à la double condition qu'un amendement au texte ait été adopté et qu'il respecte la procédure fixée dans le règlement de l'assemblée. Je réserve pour le débat une critique de l'article 62 du règlement du parlement de la Communauté française qui ne me paraît pas tout à fait conciliable avec l'article 38 de loi spéciale du 8 août 1980.

Cette deuxième lecture est censée servir à améliorer la qualité de la norme. Force est de constater que cette procédure ne rencontre pas un grand succès, du moins au Parlement de la Fédération Wallonie Bruxelles où il n'y est presque jamais recouru. Au sein du Parlement flamand, en revanche, les secondes lectures ne sont pas rares. La pratique du Parlement flamand démontre que cette technique peut donner lieu à des discussions de fond, à des éclaircissements interprétatifs ou au soutien par le gouvernement et la majorité parlementaire d'amendements déposés en première lecture même par l'opposition.

D'où ma quatrième suggestion : les bons parlementaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles ne pourraient-ils pas revoir l'article 62 de leur règlement et lui redonner vie, sans tomber bien sûr dans le piège des manœuvres dilatoires qu'il serait irréaliste de ne pas redouter ?

Après cette première partie de mon exposé pendant laquelle j'ai revisité le contenu de la boîte à outils du bon parlementaire, je consacre à l'exposé de trois propositions un peu plus novatrices – ce qui précède étant presque banal.

Ma première proposition est livrée dans la parfaite conscience des objections qu'elle peut susciter. Elle concerne l'obligation qui serait faite au législateur – à tous les législateurs, il faudrait donc l'inscrire dans la Constitution – d'énoncer dans les dispositifs légaux eux-mêmes les objectifs que la loi poursuit.

Mes deux dernières propositions concernent l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative, une thématique cruciale à l'ère de la

gouvernance multi-niveaux dont les deux orateurs précédents viennent de parler. Cette articulation me semble faire problème dans deux situations différentes. D'une part, quand la loi institue et prescrit des procédures de démocratie participative et, d'autre part, quand la loi est elle-même issue d'une de ces procédures. Il me semble que le bon parlementaire peut tirer son épingle du jeu dans les deux situations.

Je développe brièvement ces trois propositions.

La première avance l'idée qu'il serait bon d'énoncer systématiquement les objectifs de la loi dans son dispositif. Il existe une pratique qui consiste, mais seulement dans les textes jugés les plus fondamentaux, à indiquer dans le dispositif même les objectifs visés par la loi. Pour prendre des exemples dans le droit de la Fédération Wallonie Bruxelles, citons l'article 6 du décret « missions » du 24 juillet 1997, les articles 3 et 4 du décret sur le paysage de l'enseignement supérieur du 7 novembre 2013 ou les articles 2 et suivants du décret du 21 novembre 2013 relatif aux centres culturels.

Il nous semble, à Mathias El Behroumi et à moi-même, que cette pratique doit être généralisée ; en tout cas, l'idée mérite débat. Je reprends ici les propos convaincants de Xavier Delgrange et Luc Detroux : « Avant de contraindre, la loi doit convaincre, persuader et donc s'expliquer. L'objectif poursuivi par le législateur est un élément déterminant de la compréhension de la loi, d'abord, de l'appréciation de sa validité, ensuite. »

Je précise, pour ceux qui ne sont pas juristes, qu'on trouve très régulièrement dans une loi ou dans un décret des mesures qui restreignent le bénéfice de certains droits fondamentaux. Toute restriction, aussi minime soit-elle, apportée à un droit fondamental, suppose un examen de constitutionnalité qui passe par l'examen des objectifs de la loi. On admet la restriction si elle est appropriée, adéquate, proportionnée par rapport aux objectifs. Nous avons donc absolument besoin de savoir quels sont ces objectifs. On les cherche dans les travaux préparatoires, mais il est parfois malaisé de les y trouver, même en lisant et en relisant ces travaux, surtout lorsque plusieurs objectifs sont poursuivis parallèlement ou lorsque des objectifs contradictoires animent les différentes factions de la majorité parlementaire.

Par ailleurs, les parlementaires n'ont pas la main sur l'exposé des motifs et sur le commentaire des articles des projets de loi ; ils ne peuvent pas amender ces textes alors que chaque disposition doit faire l'objet d'un vote. Dès lors, inscrire les objectifs de la loi ou du décret dans le dispositif lui-même, dans les articles, permettrait à tous les parlementaires de se positionner.

On nous objectera que nous demandons l'impossible à des coalitions majoritaires de partis qui ne peuvent souvent s'entendre que sur un dispositif déterminé mais pas sur les objectifs sous-jacents.

Nous souhaitons seulement ouvrir un débat sur cette première proposition.

En ce qui concerne l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative, je note que lorsqu'un projet de loi ou de décret prescrit des procédures de démocratie participative, les parlementaires semblent idéalement placés, vu cette légitimité démocratique dont nous parlions tout à l'heure, pour faire preuve d'une vigilance toute particulière à propos de la sélection des bénéficiaires des droits à la participation que ces lois instituent souvent ainsi qu'au sujet des procédures à suivre par les organes de consultation ou de concertation. C'est ma deuxième proposition.

Dans les projets de loi, les règles applicables à la composition et au mode de désignation des membres de ces organes, qui jouissent fréquemment d'un pouvoir considérable, sont souvent très vagues. Ces règles laissent alors au pouvoir exécutif un large pouvoir discrétionnaire qui n'est pas toujours très éloigné d'un pouvoir arbitraire, inconciliable avec le principe de nos discriminations.

Les parlementaires devraient réagir et exiger l'insertion dans la loi elle-même de critères de représentativité et de transparence.

Je pourrais citer comme un mauvais exemple le décret du 30 avril 2009 portant sur les associations de parents d'élèves en Communauté française.

Il appartiendrait aussi aux parlementaires de prêter une attention toute particulière aux procédures à suivre par ces organes de participation. Des règles

précises doivent régir le quorum de présences, les majorités, la publicité des décisions et leur motivation. Ces règles sont souvent déficitaires.

Enfin, quand le projet de loi ou de décret est lui-même issu de procédures de démocratie participative, il me semblerait intéressant de réclamer la communication de tous les avis qui ont été adressés au gouvernement. Pourquoi ne sont-ils pas systématiquement communiqués aux parlementaires ? Je suggère également à nos parlementaires à ne pas hésiter à auditionner eux-mêmes certains des auteurs de ces avis, quand bien même ils auraient déjà été sollicités par le gouvernement. Je reprends les deux branches de cette troisième et dernière proposition.

Tout d'abord, une publicité des avis des différents organes et acteurs consultés par le gouvernement à l'occasion de l'élaboration des projets de loi ou de décret ne serait-elle pas de nature à donner un souffle nouveau à l'élaboration d'amendements d'initiative parlementaire ?

L'article 56 du règlement du Parlement de la Communauté française qui indique les différents documents qui doivent accompagner le dépôt d'un projet de décret ne mentionne pas les procès-verbaux des consultations, concertations et négociations que le gouvernement est tenu de mener dans la plupart des domaines dans lesquels intervient la Communauté française, alors que d'autres assemblées adoptent cette pratique.

Ne peut-on pas penser que le positionnement des organisations syndicales, des pouvoirs organisateurs, des organes rassemblant les acteurs d'un secteur particulier ou tout autre avis pourrait utilement nourrir des amendements d'initiative parlementaire, tout en obligeant le gouvernement à mieux justifier les raisons pour lesquelles il s'écarte le cas échéant des avis ainsi exprimés ?

Dans cette perspective, les parlementaires pourraient mieux jouer le rôle de courroie de transmission des demandes de la société civile dont Éline Severs et Jean Faniel nous ont parlé ce matin.

J'introduis enfin la deuxième tranche de ma dernière proposition par une question : un parlementaire peut-il amender un texte rédigé par un organe participatif

composé de représentants du secteur concerné? Pour comprendre la portée du problème, une illustration issue de l'histoire législative de la Communauté française n'est pas inutile. Le législateur décrétoal a souhaité qu'à l'élaboration des référentiels de compétences dans l'enseignement obligatoire soient associés des acteurs du monde éducatif. Les socles de compétences et autres objectifs à atteindre par tous les élèves sont construits par des groupes de travail composés de membres de l'inspection et de l'administration, et de représentants des conseils généraux de l'enseignement. Pour protéger les attributions des députés, la procédure d'adoption de ces référentiels s'achève par une confirmation du parlement.

Quelles sont les marges de manœuvre du législateur décrétoal lorsqu'il est invité à adopter cette loi de confirmation ? C'est l'exigence de légalité dans l'enseignement déduite de l'article 24, §5 de la Constitution qui impose que le parlement ait la possibilité de modifier les référentiels pédagogiques qui lui sont proposés par ces groupes d'experts.

Le pouvoir du dernier mot que ces mécanismes décrétoaux réservent aux parlements est souvent purement théorique. Concédaat que « il est incontestable que le travail peut encore être perfectionné » et que « le parlement a très légitimement le droit d'amender les socles », un membre de la commission de l'Éducation jugeait ainsi inconcevable que les députés puissent « transformer sensiblement un important travail réalisé par des praticiens et experts de chacune des disciplines ». On peut donc craindre que l'insertion de mécanismes participatifs, par ailleurs souhaitable, aboutisse à freiner encore l'exercice par les parlementaires de leur droit d'amendement. Il y a là un chantier à ouvrir pour mieux articuler cette association d'un certain nombre d'acteurs à la conduite des politiques publiques avec le respect du pouvoir du parlement qui ne saurait se limiter à accorder un blanc-seing. Il nous semble que les commissions parlementaires ne devraient pas hésiter à auditionner les acteurs de la société civile qu'elles veulent entendre – plus exactement les différentes catégories d'acteurs, parce qu'un expert n'est pas comparable à un groupement qui défend certains principes ou intérêts – même si certains d'entre eux ont déjà été associés par le gouvernement à l'élaboration du projet. Des procédures de dialogue entre les organes de participation et les parlementaires ne devraient-elles pas être inventées et insérées dans le règlement de l'assemblée ?

En définitive, la démocratie représentative et la démocratie participative sont appelées à se compléter. Ce serait une erreur grave de croire que le développement de la seconde justifierait que l'on se désintéresse de la très vieille crise qui affecte la première.

J'ai ainsi avancé très modestement quatre petites suggestions dans la première partie de mon exposé et trois propositions un peu plus lourdes dans la seconde. Il vous appartient de me dire si elles sont de nature à remonter la pente du pessimisme de François Perin ou si elles sont condamnées à être, pour l'essentiel, des vœux pieux.

COMMENT LES PARLEMENTAIRES S'INFORMENT-ILS ? WHERE DO MPS GET THEIR INFORMATION FROM?

M. le président. – La parole est à M. Stefaan Walgrave.

M. Stefaan Walgrave (UA) (en anglais) – Comment les parlementaires s'informent-ils ? D'où reçoivent-ils l'information ? L'information joue un rôle important pour les acteurs politiques. Il est important d'être bien informé lorsqu'il s'agit d'élaborer des lois, de poser des questions. Le matériel qui, à chaque fois, sert de base est l'information.

Afin de résoudre les problèmes – c'est ce pourquoi nous avons élu des politiques –, de diriger la société, les politiques doivent connaître la société, ils doivent apprendre et être capables de lire la société. Comment lisent-ils la société? Est-ce par le biais de groupes d'intérêts ? Est-ce par l'intermédiaire de contacts informels avec les électeurs? Est-ce au travers des médias? Les médias jouent un rôle plutôt important.

Les parlementaires ont besoin de quatre types d'informations. Tout d'abord, des informations sur les problèmes et préoccupations des citoyens. Quelles sont les attentes que les citoyens fixent à l'égard des politiques? A ces attentes

s'ajoutent des problèmes objectifs. Il existe des solutions à ces problèmes : des solutions techniques, des solutions idéologiques et, bien sûr, des solutions mixtes.

Ensuite, les politiques doivent connaître l'opinion publique, les problèmes qui préoccupent les citoyens et les solutions qui ont la cote.

Ils ont également besoin d'informations sur les autres politiques. Ils doivent savoir ce que leurs alliés, leurs collègues, les membres d'autres partis font. Ils doivent s'informer des stratégies et des préférences de leurs concurrents et de leurs alliés.

L'information est une ressource capitale pour les politiques. Il s'agit peut-être de « la » ressource. C'est en tous les cas ce qui a été largement confirmé par les membres du Parlement flamand que nous avons interviewés.

D'où provient l'information ?

Il s'agit d'une question démocratique importante, car l'origine de l'information influe sur la réaction, je dirais même la congruence et le lien entre ce qui se passe dans la société et ce que les politiques font. Si l'information ne provient que d'une petite tranche de la société, les actes de représentation des députés ne seraient pas en phase avec ce que veut la majeure partie de la société.

Comment est-ce que les élites traitent l'information ? Quels sont les éléments qui attirent leur attention? L'idée de base est qu'il y a un excès d'informations. Les parlementaires sont submergés par toute sorte de signaux, provenant de toute part de la société. Ils tentent de se rendre maître de ces flux d'informations, de garder la tête hors de l'eau de ces vagues d'informations qui les inondent chaque jour.

Comment les parlementaires trient l'information et sélectionnent les éléments d'information qu'ils jugent importants ?

Je vais vous montrer une série de slides basés sur une enquête et des interviews avec 81 députés fédéraux néerlandophones, avec 60 collaborateurs de ces députés

fédéraux – qui ont été interrogés séparément – et avec 93 députés régionaux. Je compte vous montrer, un échantillon parlant de données qui en résulte.

Dans un premier temps, nous posons la question suivante aux députés fédéraux : « Quelles sont les sources d'inspiration pour vos initiatives parlementaires ? D'où en est venue l'idée ? » Il est probable que leurs réponses diffèrent de celles que donneraient les membres d'une assemblée francophone. En posant la question aux députés eux-mêmes, nous nous rendons compte que les médias sont considérés comme la principale source d'information, car ils attirent leur attention sur un problème et ils les incitent à prendre une initiative parlementaire à ce sujet. Cette initiative parlementaire peut prendre la forme d'une proposition de loi, mais aussi celle d'une question ou d'une proposition de résolution.

Nous constatons donc le rôle important joué par les médias, mais aussi par les groupes d'intérêts tout comme par l'expérience propre. Qu'entendent-ils par expérience propre ? Je l'ignore. Si un député prend une initiative sur la pauvreté, est-ce que cela veut dire qu'il a vécu dans la pauvreté ? Ou alors a-t-il parlé à des personnes pauvres ? Ou a-t-il trouvé son inspiration auprès de groupes d'intérêts qui travaillent au profit de personnes pauvres ? Les rencontres avec les citoyens représentent 18 %, et le parti 16 %.

Ce constat ne concerne pas seulement les initiatives parlementaires. Quand on interroge les députés flamands sur leur activité au sein du parti, ceux-ci se réfèrent également aux médias. Cette réponse a de quoi étonner : on pourrait s'attendre à ce que les médias ne jouent pas un rôle aussi déterminant en interne.

Nous avons également posé les questions suivantes : « Quels sont les éléments d'informations que vous jugez utiles pour votre action politique ? Quel type d'informations peut vous inciter à prendre une initiative ? » La réponse la plus fréquente a été : « l'information qui relève de ma spécialité ». Les députés prennent l'information qui a trait à la commission dont ils sont membres. Cette réponse est logique. Une autre réponse a été : « l'information qui relève de la spécialité de mon parti ». A en croire cette réponse, les députés Ecolo attacheraient plus d'attention à l'information qui porte

sur les questions environnementales. Cette réponse paraît tout à fait logique aussi.

Encore une autre réponse était : « l'information qui peut générer une attention positive pour mon parti ». Si un événement a lieu et si l'information à ce sujet permet de placer les députés sur un *piédestal*, ils surfent sur cette vague, car ils savent que le parti en tire profit.

Une autre question que nous leur avons posée, porte sur « l'information qui génère une attention négative sur un autre parti ». En guise de réponse, les députés n'admettent pas qu'ils exploitent ce type d'informations. D'après moi, ils ne jettent pas l'information au rebut, mais ils affirment qu'elle n'a pas vraiment d'importance.

La principale réponse donnée par les députés est : « l'information qui me permet d'atteindre mes objectifs politiques ».

Ces quatre types d'informations sont très proches et liés aux objectifs d'un politique. Nous pouvons parler d'un certain degré de « désirabilité sociale », car ils correspondent en effet à ce que nous attendons de la part des députés : de poursuivre des objectifs politiques. C'est d'ailleurs la réponse qu'ils ont donnée lorsque nous les avons interrogés sur leur préférence en termes de type d'informations.

Nous avons également interrogé les collaborateurs sur l'information qui a la cote chez les politiques pour qui ils travaillent. Les collaborateurs font office de tampon ; ils agissent en tant que filtre. Alors qu'ils gardent une série d'informations, ils en transmettent d'autres à leurs députés. D'autres informations ne quittent jamais le bureau du collaborateur. Ce slide montre les notations données, de 0 à 10. Aucun élément n'a obtenu la note de 10.

D'après les collaborateurs, la caractéristique qui prime par rapport à l'information, c'est la fiabilité. Leur patron leur dit qu'il a besoin d'information fiable. L'information doit être avérée vraie – c'est là, à mes yeux, la définition même de l'information. L'information doit relever de l'actualité, du moment présent. Les députés sont obsédés par les sujets d'actualités et les dossiers qui

ont cours actuellement. C'est ce type d'informations qu'ils réclament de la part de leurs collaborateurs. Les députés font davantage preuve de réactivité que de pro-activité. Ils essaient de fixer l'ordre du jour, tout en surfant sur la vague de l'actualité.

Le fait que l'information doive à la fois être concise et détaillée, est contradictoire. Il y a une contradiction sur ce point.

L'information recherchée ne doit pas nécessairement être compatible avec l'idéologie. C'est ce qu'affirment en tous les cas les députés. Quand on leur demande pourquoi, ils répondent : « Il est intéressant et stimulant d'avoir de l'information qui ne correspond pas à mes ambitions. Cette information me prépare à la bataille, car elle me permet de trouver des arguments afin de combattre l'information négative. Il est intéressant de savoir ce qui se passe dans la société, même si cette information ne correspond pas à mes préférences et si elle ne me convient pas. »

Ensuite, nous avons mené un sondage au Parlement flamand. En mai 2013, lors d'une séance plénière, nous avons interrogé les députés flamands à la sortie du Parlement. Nous leur avons demandé de se souvenir et de nous dire ce qu'ils ont fait de l'information provenant des médias. La semaine avant cette même séance plénière, nous avons analysé le contenu de tous les médias flamands et nous en avons retiré 150 sujets qui avaient fait l'actualité. A l'issue donc de la séance, nous avons montré les titres des sujets sur un iPad aux députés. Nous leur avons ensuite posé trois questions : « 1. Est-ce que vous vous souvenez de ce sujet ? 2. Avez-vous parlé de ce sujet avec vos collègues ? 3. Avez-vous l'intention d'entreprendre une action, en réaction à ce sujet ? »

Nous ne nous étions pas réellement intéressés aux médias. Nous avons juste estimé qu'ils constituaient un excellent cas d'étude qui nous permettrait d'analyser l'univers de l'information tout au long d'une semaine. A partir d'un sujet, nous avons cherché les éléments d'informations qui avaient marqué les esprits : quels sont les éléments qui ont été retenus par les députés ? quel en est le souvenir qu'ils en ont gardé quelques jours plus tard ? qu'est-ce qui a fait l'objet d'une discussion avec des collègues ? et qu'est-ce qui a mérité une action ?

Nous avons eu un taux de réponse de 75 %. D'un point de vue théorique, nous estimons qu'il existe trois phases d'attention :

1. « Est-ce que vous avez lu ou entendu l'information à propos de ce sujet au cours de la semaine dernière ? » C'est le souvenir : s'en souviennent-ils, oui ou non ?
2. « Est-ce que vous en avez parlé avec les collègues ? » Nous appelons cette variable, la « conversation ». La démarche va plus loin. Il ne s'agit pas seulement de savoir s'ils se souviennent de l'information, mais aussi si l'information avait assez d'intérêt que pour faire l'objet d'une discussion autour d'un café.
3. « Avez-vous eu l'intention d'entreprendre une action à propos du sujet ? » C'est la forme ultime de l'attention. Elle est poussée plus loin encore, puisque le député envisage d'entreprendre une action déterminée.

Et voilà notre premier questionnement.

Quels sont les sujets de l'actualité qui ont débouché sur des questions au Parlement flamand ? D'après notre théorie, les députés se rappellent des mêmes choses que l'homme de la rue. Est-ce que le souvenir qu'ils ont de l'information est fonction du nombre de fois qu'ils l'ont reçue ? Ou est-il lié à la facilité d'accès à cette information – le fait qu'elle soit dans tous les journaux et qu'elle fasse les gros titres ?

En second lieu, nous nous sommes demandés s'ils parlent de l'information parce que le jeu partisan, la concurrence entre partis, s'y applique ? Lors de la pause café, ils parlent avec leurs collègues de choses qui ont une pertinence politique en termes de lutte entre partis. C'est ce que nous qualifions d' « application partisane » de l'information.

A côté de celle-ci, il existe l' « application institutionnelle ». Dans quelle mesure ont-ils la possibilité, institutionnellement parlant, de poser une question sur cette information ? Au Parlement flamand, ils n'ont pas la possibilité de poser, par exemple, une question sur Britney Spears. Enfin, ils le pourraient, mais il

n'y a pas de « ministère compétent pour les affaires liées à Britney Spears ». Cette information n'a donc aucune application institutionnelle ! Ce n'est pas pour autant que les députés flamands ne parlent pas entre eux de Britney Spears. Mais jamais ils ne vont pas avoir l'intention d'entreprendre une action particulière sur base de ce genre d'histoire. C'est là le cadre théorique.

Pour rappel, la couverture dans les médias et l'importance du sujet sont des facteurs cruciaux. Est-ce que le sujet est important ? Pour qu'il entre dans la conversation, il doit relever de l'actualité politique. Les politiques l'apprécient d'autant plus si des politiques sont impliqués. Leurs conversations portent sur des sujets qui concernent des politiques. Donc, au moment de la pause-café, ils parlent, en fait, d'eux-mêmes.

L'identification avec la thématique est également très importante. Si un parti s'identifie avec une thématique – par exemple, Ecolo et l'environnement –, un sujet qui traite d'environnement va davantage faire l'objet de discussions entre politiques Ecolo que de politiques du MR.

Et enfin, il y a l'intention d'agir. Si un événement a lieu en Flandre, et non en Wallonie ou à Bruxelles, il y a de fortes chances que les députés du Parlement flamand aient l'intention d'agir – c'est logique –, et ce d'autant plus si l'événement relève de leur domaine de spécialité. Si le sujet a trait à une matière dans laquelle ils sont spécialisés – par exemple un problème dans une ville – et s'ils siègent dans la Commission de la Politique des Villes, ils auront davantage l'intention d'agir. Tout cela est parfaitement logique.

A mes yeux, c'est la variable politique qui pose le plus problème. Dans une certaine mesure, les députés ferment les yeux sur ce qui se passe dans la société, tant ils sont obsédés par ce qui se passe dans le rayon politique lui-même. On pourrait en déduire certaines implications normatives.

Pour établir une comparaison entre les citoyens et les politiques, nous avons mené la même enquête auprès des citoyens. Nous avons remarqué que, contrairement aux parlementaires, les citoyens flamands sont moins attentifs à la donne régionale. Sur le slide, on peut voir que le souvenir, en terme de pourcentage, d'un sujet qui relève du niveau régional est plus important pour les

politiques. Les citoyens ne se préoccupent pas davantage d'actualités politiques ; celles-ci leur importent peu. Qu'une nouvelle soit d'ordre politique ou non, ils en ont le même souvenir. Il n'en est pas de même pour les politiques.

Un dernier point : les politiques qui parviennent mieux à appréhender et à traiter l'information, ont plus de succès en termes électoraux. D'un point de vue électoral, un bon politique est une personne capable de gérer de grandes quantités d'informations, avec rapidité et efficacité.

Les politiques font face à un problème lié à la surcharge informationnelle. Ils ne savent pas quel type d'informations vaut la peine d'être approfondi. Beaucoup de politiques couvrent un large éventail de thèmes, beaucoup d'entre eux sont en fait des généralistes. Ils subissent la pression de devoir intervenir rapidement : ils ne doivent surtout pas attendre trop longtemps, au risque de voir la vague s'aplanir. Ce constat montre que les politiques ont tout intérêt à assimiler l'information efficacement. D'abord, parce que cela représente un gain de temps : si vous avez besoin de moins de temps pour tirer l'essentiel d'une information, vous avez plus de temps pour vous consacrer à d'autres choses, pour poursuivre d'autres objectifs politiques ; si vous traitez mieux l'information, vous en reconnaissez plus rapidement l'essence. Le traitement rapide de l'information est un avantage considérable. Nous venons de le montrer sur la base des interviews avec les députés fédéraux néerlandophones.

La variable est : « Dans quelle mesure vous sentez-vous submergés par l'information que vous recevez tous les jours ? »

Nous évoquons ce fait comme une mesure de la capacité qu'a le député de traiter l'information. Il s'agit d'une mesure indirecte et subjective, car d'après nous elle permet de prendre la pleine mesure de sa capacité réelle.

Ensuite, nous calculons la proportion de voix préférentielles dans le total de voix accordées à un parti, dans une circonscription électorale. Il s'agit du pourcentage de voix, dans une circonscription électorale flamande pour un parti. Et nous évaluons ce pourcentage en termes de succès électoral. Pour ce faire, nous tenons également compte de la taille du parti. Car les politiques d'un grand parti obtiennent plus de voix, non pas en raison de

leur personne, mais plutôt en raison de la taille du parti. C'est en fonction de ces éléments que nous considérons le pourcentage des voix obtenues dans la circonscription électorale dans laquelle ils se présentent comme un indicateur du succès électoral.

Ce même sondage a été effectué auprès des députés néerlandophones du Parlement national belge (y compris les ministres et les présidents de parti).

Ce diagramme montre à quel point prévaut l'impression d'être submergé par l'information quotidienne. Pour la plupart des députés, cette impression s'élève à un niveau huit sur une échelle de zéro à dix. La plupart des députés flamands considèrent qu'ils font face à une surabondance en informations.

Cet autre diagramme met en lien le traitement de l'information avec le succès électoral.

Le succès électoral est fortement dépendant du traitement des médias. Le succès dépend de la présence dans les médias ; le succès est également fonction de la position que vous occupez sur la liste. Même si vous avez la maîtrise sur l'accès aux médias et sur la position sur la liste – deux facteurs qui ont une forte incidence sur votre succès électoral –, le traitement que vous faites de l'information garde toute son importance, même si vous comptez de nombreuses années de présence au Parlement à votre actif.

Pour être honnêtes, nous ne nous sommes pas attendus à ces résultats. Nous avons examiné nos données, et nous avons constaté l'existence d'une forte corrélation entre la surabondance en informations et le succès électoral. Nous n'avons pas cherché à démontrer cette corrélation ; ce lien est apparu de lui-même, encore et encore. Les politiques qui affirment ne pas être submergés d'informations, sont ceux qui ont du succès au niveau électoral. Ni la maîtrise sur la position sur la liste électorale, ni le niveau de scolarité, ni aucune autre variable, n'y changent quelque chose.

En guise de conclusion : l'information est importante pour les politiques. L'information est surabondante. Les sources d'informations sont nombreuses, mais les médias semblent jouer un rôle prééminent. Ce constat pourrait relever

de l'exagération. Je m'intéresse tant aux médias qu'aux politiques, mais je ne me suis pas attendu à ce que les médias jouent un rôle aussi important dans le menu d'information des politiques.

L'attention accordée à l'information est complexe. Il existe différents niveaux d'attention, et différents facteurs – partisans, institutionnels – jouent un rôle au sein de ces niveaux.

Les politiques sont différents des citoyens, dans leur centre d'intérêts et leurs points d'attention. Si on confronte les citoyens avec les mêmes sujets qui ont fait la une de l'actualité au cours de la semaine écoulée, on constate des différences notables entre les politiques et les citoyens. Les politiques ne sont pas les citoyens. Bien sûr, ils sont des citoyens, mais ils ont une approche différente par rapport à l'information qui les entoure. Le contraire aurait été surprenant. Les politiques qui sont submergés par l'information, ont moins de succès lors des élections. Et nous avons beau retourner la question de tous les côtés, c'est toujours le même constat qui ressort de notre analyse.

LES QUESTIONS PARLEMENTAIRES COMME OUTIL DE CONTRÔLE

M. le président. – La parole est à M. Régis Dandoy.

M. Régis Dandoy (ULB). – Cet après-midi, nous discuterons entre autres des bulletins des parlementaires.

Qu'est-ce qu'un bon parlementaire ? Y a-t-il des évaluations quantitatives ? Est-ce quelqu'un qui introduit beaucoup de propositions de loi, qui interpelle, qui pose beaucoup de questions écrites ou orales, etc. ? Pour ou contre, je vous laisserai en débattre.

Je vais vous présenter en quelques minutes l'état des lieux de l'analyse des

questions parlementaires en science politique. Une des missions du parlementaire est le contrôle de l'exécutif.

On a parlé tout à l'heure de processus législatif, de détermination et de rédaction des lois. Ici, on parlera davantage des relations entre le législatif et l'exécutif. Il est important pour le parlementaire, mais aussi pour la démocratie et pour les débats, de savoir comment on procède au contrôle du gouvernement par l'assemblée parlementaire.

Comment faire de ces questions parlementaires une action efficace de contrôle ? Comment use-t-on des questions et des interpellations dans le monde ? Pourquoi est-il important de poser des questions parlementaires ? Qui sont les députés ou les groupes parlementaires qui posent le plus ou le moins de questions ? Quels sont les sujets généralement abordés ?

J'éviterai de vous assommer de chiffres et d'analyses ; je vous présenterai plutôt un résumé des questions parlementaires le plus souvent posées non seulement en Belgique mais également dans d'autres pays.

Comment définir les modes de contrôle du gouvernement par le parlement ? Il existe deux grandes tendances : d'une part, les contrôles *ex-ante*, à savoir ceux qui se pratiquent avant que le gouvernement ne prenne des décisions ou des arrêtés – on a vu la semaine dernière que le parlement fédéral a exercé un contrôle sur un projet du gouvernement – et, d'autre part, les contrôles *ex-post*, à savoir ceux qui se pratiquent après que le gouvernement a pris des décisions. Le parlement peut procéder à son évaluation au moyen de différents instruments pouvant varier d'un pays à l'autre.

Je me concentrerai plutôt sur les questions orales, les questions écrites et les interpellations qui sont les plus traditionnelles tant au parlement fédéral que dans les parlements régionaux et communautaires. Les choix opérés par la Belgique ou par les régions et communautés sur la forme prise par les questions parlementaires ont une conséquence directe sur leur nombre, leur qualité, leur ambition et leurs objectifs. Il y a une diversité de types de questions parlementaires que l'on peut retrouver dans les parlements à travers le monde. Le fait que la question parlementaire soit

écrite ou orale a un impact considérable notamment sur sa longueur et sa précision.

La question est-elle adressée au gouvernement dans son ensemble, à un ministre en particulier ou à plusieurs ? Est-elle posée en séance plénière ou en commission ? Ceci peut être important car la réponse du ministre est parfois plus détaillée en commission.

La temporalité est aussi importante. La question doit-elle être déposée à l'avance ? Une date précise de dépôt des questions est-elle fixée ? En effet, la réponse du ministre est différente s'il a le temps de la préparer.

Dans quels délais le ministre doit-il répondre aux questions ? Dans certains pays, le délai est de quelques jours alors que dans d'autres, il est de plusieurs mois. Le calendrier a un impact sur la longueur et sur la précision de la réponse.

La question doit-elle être approuvée par le chef de groupe ? S'inscrit-elle dans une stratégie individuelle du parlementaire ou dans celle du parti ?

D'autres députés peuvent-ils se joindre à la question et intervenir dans le débat ?

La question est-elle suivie d'une motion de méfiance envers le gouvernement ou le parlementaire ?

Quels sujets peuvent-ils être abordés ? Dans certains pays, certains sujets sont interdits. Dans d'autres, certains dossiers personnels ne peuvent être évoqués. Dans certains États, les questions ne portent que sur des demandes de clarification à des fins statistiques.

La diversité des types de questions parlementaires est donc importante. Un parlement ne peut pas tout faire. Ses choix ont un impact sur la qualité des questions, leur longueur et leur nombre.

Par exemple, à la Chambre des Représentants, le nombre de questions écrites et de questions orales posées en commission est astronomique. En

moyenne, plus de dix mille questions écrites sont posées par législature de quatre ans, ce qui correspond à plus d'une dizaine de questions écrites par jour ouvrable ! Au parlement fédéral, on observe une tendance à l'accroissement du nombre de questions écrites alors que le nombre d'interpellations diminue. Le travail parlementaire se focalise peut-être donc sur d'autres voies de contrôle du gouvernement. Au demeurant, et c'est peut-être une conséquence de ces fameux bulletins des parlementaires publiés par les médias en fin de législature, on observe un accroissement général du nombre de questions écrites et orales.

Des analyses statistiques de ces chiffres nous permettraient de connaître les contenus de ces questions ou les personnes qui en posent le plus. Un premier constat paraît évident. Les parlementaires et leur équipe passent énormément de temps à rédiger ces questions, les ministres et leur cabinet passent énormément de temps à y répondre !

Pourquoi ces questions parlementaires sont-elles importantes ? Je vous livre un résumé de ce que nous pouvons trouver dans la littérature scientifique relative aux assemblées dans d'autres pays.

Tout d'abord, le parlementaire peut demander au ministre une clarification ou une confirmation au sujet d'une loi, d'une décision, d'un arrêté ministériel ou de déclarations dudit ministre dans les médias. Grâce à une question, un parlementaire peut aussi pousser le ministre à agir, à aller dans une direction donnée. Il peut également vouloir rendre publics certaines mauvaises applications de la loi ou certains abus éventuellement commis par le ministre. Les débats parlementaires sont en effet publics et couverts par les médias. Le parlementaire peut en outre chercher à tester le ministre ou à le forcer à s'exprimer sur des sujets sensibles. Il tente alors de créer un piège de manière à ce que le ministre y tombe et qu'un débat ait lieu. Tous les objectifs que je viens de citer sont liés au travail du ministre.

Le député peut aussi vouloir accomplir un meilleur travail. Les questions écrites lui permettent ainsi d'obtenir des informations – notamment statistiques – qu'il n'arrive pas à trouver auprès de l'administration. Mieux informé, le parlementaire pourra ainsi prendre de meilleures décisions. Il peut aussi profiter de ces questions et interpellations pour suggérer des améliorations de la loi. Il ne s'agit donc pas

uniquement d'un travail négatif de critique du gouvernement, il peut s'agir aussi d'un travail positif de suggestion de nouvelles législations. De cette manière, le parlementaire peut également mettre à l'agenda certains sujets soit peu abordés par le ministre ou le gouvernement soit très importants pour le parti ou le groupe parlementaire de l'intéressé. Il peut mettre l'accent sur de nouveaux thèmes, par exemple en se basant sur ce qui se dit dans les médias, et demander l'avis du ministre à ce sujet.

Il existe par ailleurs des stratégies plus égoïstes qui ne sont pas directement liées au contrôle du gouvernement ou au travail parlementaire. Le député peut ainsi vouloir faire parler de lui dans les médias parce qu'il a une bonne interpellation bien choquante et bien juteuse. Il peut aussi poser des questions polémiques concernant sa commune ou sa circonscription. Il le fait alors dans une perspective de carrière ou de réélection.

Nous pourrions peut-être nous demander cet après-midi si les parlementaires qui posent le plus de questions et déposent le plus de propositions de loi sont ceux qui deviennent ministres ou chefs de groupe.

Le parlementaire peut également penser à sa réputation en se spécialisant lorsqu'il pose des questions dans certains sujets.

Enfin, il y a le dépôt de questions adressées à leur propre ministre par les parlementaires de la majorité. En effet une bonne partie des questions et interpellations en commission et en séance plénière sont introduites par des députés de la majorité. Il s'agit, outre le retentissement favorable à la réputation et à la carrière de ces députés, de mettre en exergue l'action d'un ministre appartenant à leur parti. En fait, la question posée vise surtout à jeter des fleurs au ministre.

Certains parlementaires recourent beaucoup plus que d'autres aux questions et aux interpellations. Il y a plusieurs explications à cela.

Tout d'abord, il faut mentionner ce qu'on appelle le phénomène de lune de miel. Dans les semaines et les mois qui suivent l'installation d'un nouveau gouvernement, les protagonistes s'observent et apprennent à se connaître. Les parlementaires constituent leur équipe et attendent un peu avant de tirer à boulets

rouges sur le gouvernement. Ce qui s'est récemment produit au parlement fédéral est plutôt l'exception car, généralement, l'effet de lune de miel est important.

Le cycle électoral n'a aucun impact sur le recours aux questions et interpellations. Les parlementaires ne délaissent pas le parlement pour mener campagne dans leur circonscription à l'approche des élections et ils n'essaient pas de faire davantage parler d'eux en posant plus de questions. Au parlement fédéral, les députés flamands posent plus de questions que les députés francophones.

Il faut aussi mentionner les stratégies de groupe. Il est en effet plus intéressant de poser des questions pour les députés de l'opposition que pour les députés de la majorité. Les groupes parlementaires étoffés posent plus de questions que les petits groupes. Certains députés se spécialisent dans certaines matières, en posant des questions semaine après semaine pour harceler le ministre. Cette stratégie augmente le nombre de questions posées par le groupe. La discipline de parti est très importante. Les partis les plus disciplinés, les partis dont les chefs de groupe excellent dans la gestion de leurs ouailles, posent davantage de questions parlementaires.

Il convient évidemment de tenir compte des variables individuelles. Certains députés sont entourés d'équipes plus étoffées que d'autres, ils sont plus ou moins bien informés selon le parti auquel ils appartiennent et les relais dont ils disposent au sein de l'administration. Les ressources dont ils disposent ont bien sûr une influence sur leur travail.

L'impact dépend aussi du statut du parlementaire : simple député, président de commission ou chef de groupe. Le temps dont dispose le parlementaire ou son équipe pour rédiger les questions parlementaires entre également en ligne de compte. L'expérience, l'ambition et la perspective de réélection sont aussi des éléments qui expliquent pourquoi certains députés posent plus de questions que d'autres.

J'aborderai à présent les sujets des questions parlementaires. Stefaan Walgrave a analysé leur contenu au parlement fédéral. Les questions portaient principalement sur les enjeux de l'action gouvernementale. À la lecture de

la presse ou du compte-rendu du Conseil des ministres, un parlementaire questionnera sur une ou plusieurs de leurs décisions. Le programme et les enjeux du parti influent sur le contenu des questions. Celles-ci sont également posées en réaction à ce qui paraît dans les médias. Les médias facilitent la tâche du parlementaire car ils dénichent l'information et l'analysent. Les parlementaires utilisent donc l'information devenue publique. Les questions parlementaires sont donc également une réaction à l'action gouvernementale.

Les questions parlementaires visent aussi à défendre le programme du parti ou les intérêts de la circonscription ou de la commune où a été élu le parlementaire. Dans les compétences de l'assemblée où il siège, comme l'enseignement ou les infrastructures sportives pour la Communauté française, le parlementaire défendra des intérêts locaux. On remarque que les élus venant des communes éloignées des grands centres urbains déposent des questions plus locales.

Les questions parlementaires sont un sujet d'analyse récent. Les politologues se sont rendu compte, il y a environ dix ans, qu'il n'y avait pas que la production législative, les débats ou les votes. Le travail de contrôle du gouvernement est aussi une mission parlementaire. Cet aspect de la discipline est en plein développement. De plus en plus d'ouvrages et d'articles scientifiques comparent les comportements des parlements et des parlementaires, notamment à travers leurs questions.

Si nous avons l'occasion de nous revoir dans dix ans, je serai en mesure de vous fournir beaucoup plus d'informations puisque la littérature scientifique sur ce sujet est en plein essor.

RÉACTION DES REPRÉSENTANTS DES GROUPES POLITIQUES

M. le président. – Avant de passer au débat, je vais céder la parole à quelques personnes qui ont une expérience de parlementaire afin qu'elles nous donnent leur point de vue sur ce qu'est un « bon parlementaire ».

Je donne la parole à Mme Christiane Vienne, présidente du groupe PS au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Je vous remercie d'avance pour ces témoignages qui reflètent ce que nous voulons faire, à savoir ne pas seulement donner la parole aux chercheurs, mais instaurer un véritable échange d'expériences.

Mme Christiane Vienne (PS). – Je remercie les orateurs précédents pour l'intérêt de leurs propos, même si l'image qui nous est renvoyée est un peu déformée. C'est la nature de l'exercice : on ne se voit pas nécessairement comme les autres nous voient.

Un parlementaire se situe au cœur d'une triple loyauté qui est essentielle dans la manière dont il va exercer sa fonction. Il doit tout d'abord être loyal à ses électeurs, à ce pour quoi ils l'ont choisi, à ce qu'il représente à leurs yeux. Il doit ensuite être loyal à son parti. Ce point n'a pas été beaucoup abordé, mais un parlementaire s'inscrit dans une démarche collective et représente aussi les idées de son parti. Il doit enfin être loyal à l'assemblée où il siège. Un bon parlementaire est donc celui qui parvient à maintenir un juste équilibre entre ces trois loyautés.

En tant que cheffe de groupe, je suis très attentive à ce que chaque parlementaire ait pleine conscience du privilège qui est le sien d'exercer cette fonction. C'est en effet un bonheur, un privilège, une chance de représenter ses concitoyens. Cette fonction nous donne aussi la chance de s'inscrire dans des cercles de connaissances, de rencontrer, comme aujourd'hui, le monde universitaire, d'avoir une ouverture sur des mondes extrêmement différents.

Qui sont les parlementaires ? Ce sont des enseignants, parfois des avocats – heureusement pas que des avocats ! –, des médecins, des commerçants, des gens qui, en dehors de la politique, exercent toutes sortes de métiers.

Ils ont en commun d'avoir été élus par leurs concitoyens pour les représenter au parlement. La question, régulièrement posée, de savoir si les parlementaires représentent encore chaque catégorie de la population, s'adresse davantage aux appareils politiques qu'aux parlementaires. L'éventail sociologique global de notre population est-il bien représenté par les parlementaires ?

Je rappelle que ceux-ci sont choisis et élus. C'est une première réflexion globale.

Ensuite, l'on affirme souvent, parfois même mes électeurs me le disent : « finalement vous n'êtes que des presse-bouton ». Est presse-bouton qui a envie de l'être. La loi n'interdit pas d'être un presse-bouton, elle n'y oblige pas non plus. Je ne me suis jamais sentie presse-bouton. En tant que parlementaire et membre d'un parti, que ce soit au parlement fédéral où je siégeais auparavant ou dans ce parlement, pas un seul texte n'est passé sans que je ne l'aie discuté au parti ou en assemblée.

Un parlementaire doit être modeste – même si ce n'est peut-être pas sa caractéristique première. Il doit pouvoir accepter que, dans la discussion interne au sein de sa famille politique, voire dans la discussion publique au sein du parlement, il n'ait pas raison tout le temps. La démocratie, c'est un système simple : il suffit de savoir additionner. On ne doit même pas savoir soustraire. Ce qu'il faut rallier c'est une majorité.

Il m'est arrivé de défendre un point de vue totalement minoritaire au sein de mon parti où, après discussion et échanges, la position adoptée a été très différente de celle que je défendais; mais je l'ai votée, cela s'appelle la loyauté. Par contre je n'ai jamais voté un texte sur lequel je n'avais pas eu l'occasion de m'exprimer auparavant. Certains choisissent de ne pas le faire et c'est leur droit. Chacun exerce son métier comme il l'entend. Je tenais dire cela parce que l'idée que l'on est simplement des objets politiques me gêne. Ce n'est pas vrai.

Quels sont les indicateurs de performance d'un parlementaire ? J'aurai sans doute cette fois un très mauvais bulletin, car je n'ai pas l'intention de poser beaucoup de questions au cours de cette législature. J'estime qu'en tant que cheffe de groupe, je dois encourager et soutenir mes parlementaires à s'impliquer dans les matières qui les intéressent, les mettre en vedette et faire en sorte qu'à la fin de la législature ils soient satisfaits du travail qu'ils auront accompli. Je ne suis pas là pour dire « moi, moi, moi ».

Je pense que cette modestie est ce qui fait un bon politicien ; il faut pouvoir placer à un moment donné l'intérêt général avant son propre intérêt. Alors lire les bulletins des parlementaires dans la presse est parfois assez amusant pour

nous qui sommes de l'autre côté du miroir. Des collègues qui ont posé un nombre invraisemblable de questions sans intérêt ont des bulletins magnifiques, et d'autres qui font un travail de fond sur l'une ou l'autre matière sont qualifiés de mauvais parlementaires. Vous aurez remarqué qu'heureusement nos électeurs sont attentifs et que cela n'a pas d'impact sur les résultats électoraux. Je n'ai jamais vu un parlementaire avec un bulletin médiocre voire très mauvais subir pour cette raison un échec électoral.

Cela permet de relativiser.

Je voudrais aborder ici la question de l'indépendance du parlementaire.

Un parlementaire a le droit le plus strict de ne pas soutenir un projet que sa conscience ou ses convictions n'approuvent pas. Je ne connais aucun parti politique qui ait sanctionné un parlementaire qui se soit abstenu ou ait voté contre un texte qui allait à l'encontre de ses convictions.

J'en resterai là car je reçois une délégation étrangère, activité qui fait aussi partie du métier de parlementaire.

M. le président. – Je donne la parole à M. Miller, député fédéral et ancien député au Parlement de la Communauté française.

M. Richard Miller (MR). – C'est avec plaisir que je reviens à cette tribune où j'ai si souvent débattu avec mes collègues parlementaires, dont certains sont présents, afin de présenter les raisons pour lesquelles le parlementarisme est important, et souligner les qualités de notre système démocratique dans le cadre complexe de notre régime fédéral..

Je voudrais d'abord me présenter aux étudiants ici présents et évoquer le parcours qui me permet de m'exprimer aujourd'hui devant eux.

Ma carrière politique s'est déroulée en dents de scie. Ce ne fut pas un long fleuve tranquille, et j'ai siégé dans nombre d'assemblées.

J'ai siégé au parlement wallon, à la Fédération Wallonie-Bruxelles et j'ai été

sénateur de Communauté – une particularité du système précédent qui m’obligeait à siéger dans trois assemblées en même temps, en commission, et en séance plénière.

J’ai eu l’honneur de présider l’assemblée qui nous accueille, ainsi que le parlement wallon. J’ai été échevin, conseiller communal, collaborateur à la présidence de mon parti et aujourd’hui, je siége à la Chambre des représentants. J’ai donc une longue expérience de parlementaire, qui plus est une expérience multiple.

Cette énumération est aussi un privilège de l’âge car, doucement, les années passent et je vieillis !

Le parlementaire doit faire preuve de quatre grandes qualités. La première est la passion de la politique, la volonté de vouloir participer à la bonne organisation et au bon fonctionnement de notre société. Si un parlementaire ne brûle pas de cette passion, il ne peut pas tenir. Toutefois la passion seule ne garantit pas le succès.

La deuxième qualité est la capacité de travail. Les parlementaires travaillent sur tous les fronts, sans arrêt. Un parlementaire doit convaincre son électorat, préparer les dossiers, être capable de prendre la parole en séance publique, avoir du répondant en commission, etc. Il doit aussi assister aux repas boudin-frites du vendredi ou du samedi soir dans les sections locales afin de garder le contact avec les militants, avec les gens. Or c’est aussi ce contact qui permet au parlementaire de savoir quelle politique il doit défendre. Il ne s’agit pas seulement d’aller chercher des voix, mais aussi de s’assurer une force de frappe, y compris à l’intérieur de son propre parti afin de pouvoir convaincre. On en revient ainsi à la passion première. Il faut donc avoir la capacité de fournir sans relâche un travail multiforme.

La troisième qualité est la ténacité. Il faut être porteur d’idées, porteur d’un projet de société que l’on partage avec les autres membres de son parti et les autres parlementaires et avoir la ténacité de faire aboutir le projet malgré toutes les difficultés. Permettez-moi de citer un exemple. En 2004, j’ai déposé dans cette assemblée une proposition de décret. Nous sommes en 2014 et ce texte

n'a jamais été voté. À chaque fois que je suis revenu sur les présents bancs, j'ai à nouveau déposé la proposition. Peut-être y aura-t-il un jour une avancée mais ce sera alors sans moi, puisque je n'en suis plus membre. Tous les parlementaires sont confrontés à ce genre de situation.

La quatrième qualité du parlementaire est le respect des autres, le respect des gens, le respect des idées et des objectifs des autres partis, le respect du débat et des personnes avec lesquelles on débat. Dans toute ma carrière, je m'en suis pris une seule fois de façon *ad hominem* à un député d'un autre parti. Cela fait des années, et je le regrette encore. Une telle attitude ne convient pas au travail parlementaire. Dans le respect des idées et des objectifs des autres, il faut néanmoins conserver la force de défendre ses propres convictions.

Voilà donc, je crois, les quatre qualités d'un bon parlementaire : la passion, le travail, la ténacité, le respect.

Je voudrais maintenant partager avec vous quelques réflexions qui me sont dictées par l'expérience. J'espère ainsi contribuer à alimenter le travail des chercheurs et des étudiants présents.

Je commencerai par une question qui m'interpelle : jusqu'où va le droit à l'information du parlementaire ? Cela pose parfois problème dans certains comités ou commissions parlementaires. Ainsi, il existe au parlement wallon une commission qui se réunit à huis clos au sujet des exportations d'armes. De quel droit faire la différence entre un parlementaire membre de cette commission et qui a le droit de savoir ce qu'il en est des exportations d'armes et les autres qui ne peuvent pas siéger dans ladite commission ? Je ne porte pas de jugement. Il s'agit de l'application du règlement que j'ai moi-même respecté pendant des années. Néanmoins, cela suscite une interrogation qui a également été soulevée récemment à la Chambre pour le Comité R, qui contrôle les services du renseignement. Comment peut-on faire une différence entre les parlementaires ?

On dit souvent que les parlementaires sont des « presse-bouton ». Mais ils ont l'obligation de voter ! Le problème réside dans le fait qu'ils sont appelés à se prononcer sur des matières de plus en plus complexes, comme l'énergie atomique,

la mondialisation de la finance, les problèmes bioéthiques, etc. On demande à un parlementaire de tout connaître, puis de voter en âme et conscience. Je trouve que l'information scientifique, objective, prospective des parlementaires, moi-même compris, est insuffisante.

M. Jean Faniel a parlé tout à l'heure de la qualité, peut-être la moins mesurable : la capacité d'un parlementaire à ne pas voter le doigt sur la couture du pantalon. C'est exact, mais je veux éviter que l'on considère comme une tare le fait qu'un parlementaire qui a, lui aussi, des contraintes et des obligations en arrive à émettre un vote qui ne lui plaît peut-être pas à cent pour cent. Cela peut aussi être une qualité pour le parti, pour le projet de société, etc.

Par ailleurs, j'ai été quelque peu heurté par ce qu'a dit Mme Severs concernant ce fils d'ouvrier de la construction. Un parlementaire se doit précisément de défendre les intérêts de toute la population, même si son père n'était pas ouvrier de la construction.

Enfin, je me demande dans quelle mesure le parlementarisme n'est pas davantage limité dans une société de plus en plus politisée. La société belge est politisée. Ce sont les partis politiques qui désignent les représentants dans certains conseils d'administration ou à la tête de certains organismes publics. Quand une décision doit être prise au parlement à propos de l'un ou l'autre de ces organismes, comment le parlementaire qui ne siège pas dans leur conseil d'administration peut-il faire entendre sa voix lorsque ceux qui y siègent, mieux informés, disent aux partis qui les ont désignés quelle est l'attitude qu'il conviendrait d'adopter ?

Cela me permet de revenir sur ce qu'a dit Mme Vienne. Je ne pense pas que ce soient les partis politiques qui vident le parlementarisme de sa fonction parce que les parlementaires siègent à l'intérieur des partis. Ils peuvent se faire entendre et défendre leurs idées et puis se rallier à une décision commune. Par contre, je crains beaucoup plus le poids politique des organismes annexes, des parastataux de toute nature, qui disposent d'informations dont les parlementaires n'ont pas toujours connaissance.

(Applaudissements).

M. le président. – Le groupe cdH a décidé de diviser son temps de parole en deux.

La parole est à Mme Vandorpe.

Mme Mathilde Vandorpe (cdH). – J’occupe la tribune pour la première fois aujourd’hui. Je suis une nouvelle députée et j’ai répondu à l’invitation de ce jour. Éluë en mai dernier, après l’adrénaline de la campagne, la défense de mes idées dans les débats, l’annonce positive des résultats et l’émotion de la prestation de serment, je me suis retrouvée seule face à moi-même, à me demander comment j’allais exercer ce nouveau travail. Bref, je me suis demandée comment être une bonne parlementaire.

Je n’étais pas novice. Je me suis engagée en politique à l’âge de 22 ans. J’ai été échevine à Mouscron pendant huit ans, en contact constant avec la population. Je me demandais comment relever ce nouveau défi. J’ai, comme vous, dressé la liste des éléments qui me semblaient importants. Je me réjouis de constater aujourd’hui que je ne m’étais pas trompée.

Pour moi, l’engagement, c’est un terme fort. Quand on entre en politique, on dit qu’on s’engage pour évoquer l’implication, la volonté, la défense d’un projet ou d’une cause. On ne s’engage pas pour un an ou pour un mois, le temps d’une campagne ou d’un mandat. On s’engage aussi longtemps qu’on assume ses convictions.

Les convictions et les valeurs constituent le premier point important. Le parlementaire agit par conviction, sur la base de ses valeurs. Il exprime un message fort, cohérent, auquel il peut être identifié. Je ne pense pas qu’on puisse mener une action politique crédible sans y croire ou sans avoir la volonté de changer les choses.

Le deuxième point important pour moi, c’est l’écoute et l’interaction. Comme échevine, j’ai été au contact direct de la population. Les gens me disaient : « Tu vas devenir députée, on ne te verra plus. Tu ne pourras plus nous défendre. » Même sans être présents au quotidien, nous sommes là pour défendre les citoyens. Et, pour les défendre, nous devons être à leur

écoute. Nous sommes la caisse de résonance de la population. Nous portons leur voix, nous répercutons les interrogations et les propositions du terrain. Nous ne pouvons pas tout connaître dans tous les secteurs. Nous nous nourrissons du travail et des constats de chacun. Nous pouvons les répercuter et les défendre en ce parlement. L'interaction avec les citoyens est centrale.

Nous devons aussi être à l'écoute des autres parlementaires et de ceux qui ne partagent pas nos convictions. Le parlement est le lieu par excellence de débats et de discussions, dans le respect et la tolérance. Les idées et les convictions qui ne respectent pas les libertés fondamentales doivent d'abord être écoutées, avant de pouvoir être combattues avec force et fermeté. L'intérêt général, et non pas l'intérêt personnel, est au centre de notre mission.

Le troisième point concerne l'initiative. Dans un parlement, les initiatives prennent la forme de propositions de décret, de propositions de résolution, de questions et d'interpellations, toujours alimentées par le contact permanent avec les citoyens. C'est aussi à travers ces initiatives qu'on juge l'action du gouvernement, qu'on reconnaît les avancées, qu'on suggère de nouvelles évolutions et qu'on en remet d'autres en question.

Conviction, écoute, interaction et initiative : voici les règles sur lesquelles je me base dans mon travail quotidien et la ligne que je compte garder au minimum pour les cinq années à venir dans ce magnifique métier qu'est celui de parlementaire.

M. le président. – La parole est à Mme de Groote, députée régionale bruxelloise du cdH et présidente du Parlement des francophones bruxellois.

Mme Julie de Groote (cdH). – J'ai envie de réagir à ce que j'ai entendu ce matin en parlant du blues du parlementaire. Vous vous êtes bien tous gardés de distribuer de bons ou de mauvais points mais je vous demanderai de vous mettre à notre place. Nous souffrons d'un blues identitaire.

Nous nous interrogeons en effet sur ce que nous sommes et sur ceux que nous représentons. Nous connaissons tous la théorie de Montesquieu et les trois

pouvoirs ; nous sommes la première branche, celle du pouvoir législatif. Tout cela est toutefois complètement dépassé par la réalité. Je préside une petite et modeste assemblée : le Parlement francophone bruxellois. J'y ai en face de moi des parlementaires moins disciplinés qu'ici et une armée d'ordinateurs ouverts. Tout le monde est connecté à l'internet. Sommes-nous bien le premier représentant du peuple ? Nous nous posons nous-mêmes des questions en constatant que ce sont des blogueurs et non des parlementaires qui ont lancé les révolutions du début de ce siècle.

Ce constat amène deux choses. En premier, nous devons revaloriser notre fonction de contrôle. Nous ne sommes pas suffisamment outillés pour exercer le contrôle. À la différence des assemblées des pays anglo-saxons où les personnes s'interpellent directement, ici les interpellations attendent trois semaines avant d'obtenir une réponse. Entre-temps un membre du cabinet a rédigé le texte de la réponse que vient lire le ministre. Souvent le parlementaire en reçoit une copie avant la séance.

Ce n'est pas toujours facile d'avoir un véritable contrôle « rythmé » du gouvernement. Comment pourrions-nous y remédier ? Avec d'autres délais et une autre méthode ?

J'ai bien entendu les propositions concrètes de M. Dumont, notamment au sujet de propositions de résolution précises et de la synthèse des rapports de commission. Il faudrait encore que les parlementaires rédigent eux-mêmes ces rapports. Or ils se reposent à cet effet sur les services du parlement. En tant que présidente du Parlement francophone bruxellois, je vais lancer des « jeudis de l'hémicycle ».

En second, je parlerai d'une triple tyrannie. La première est celle des médias. Que peut bien signifier le nombre de questions posées ? Poser à chaque ministre une question pour connaître le nombre de bouteilles de vin, de champagne ou de liqueur qu'il a utilisées au cours de l'année écoulée n'a aucun sens. Se prononcer sur l'intérêt des questions entraînerait cependant une remise en cause du travail parlementaire. Quand nous pensons aux médias, nous pensons évidemment à Facebook. J'ai demandé à Graziella Trotta de me prendre en photo car je dois évidemment mettre un petit mot sur Facebook. Sans cela, la matinée serait perdue...

La question de savoir où nous devons être est importante. Ce matin, à six heures, j'étais dans une boulangerie pour l'opération « Vis ma vie ». Les médias, que nous avons invités, n'étaient pas présents, c'était trop tôt ! Je me suis ensuite dirigée vers le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour ce colloque. Donc, à 14 heures, quand les médias braqueront leurs projecteurs sur l'opération « Vis ma vie », je brillerai par mon absence.

Heureusement, j'ai à l'ordre du jour une question d'actualité sur le sauvetage du campus de la Plaine, à Ixelles, qui devrait me valoir les feux de la rampe. Au fond, je devrais peut être me contenter de siéger en commission, de faire mon travail parlementaire sans me soucier du public et des médias. Le blues du parlementaire est identitaire.

M. le président. – La parole est à Mme Trachte, députée Ecolo au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Mme Barbara Trachte (ECOLO). – La première idée qui m'est venue en réfléchissant au thème de ce colloque est qu'un parlementaire est une personne élue pour défendre un projet de société qu'elle a présenté de la manière la plus sincère possible aux électeurs.

La défense de ce projet de société est encadrée par la Constitution, les lois et les règlements des assemblées parlementaires. Au sein des assemblées, le rôle traditionnel des parlementaires est très différent selon qu'ils siègent dans la majorité ou dans l'opposition. M. François Perin avait malheureusement raison : les gouvernements sont les pivots de l'activité politique et de l'activité parlementaire.

Pour les membres de la majorité, le moment crucial se situe au lendemain des élections, à la faveur des négociations menant aux accords de gouvernement. Ce moment leur échappe en grande partie puisque les négociations se déroulent le plus souvent à huis-clos. Par contre, l'exécution des accords de majorité relève du travail parlementaire traditionnel, qu'il s'agisse du vote des projets ou des propositions – parfois, ce sont des propositions qui font avancer les accords de majorité –, qu'il s'agisse de questions et d'interpellations ou encore du vote du budget.

Pour les membres de l'opposition, les modes d'action parlementaire traditionnels au sein des assemblées sont moins pertinents. La chance de faire aboutir une proposition est bien moindre pour un membre de l'opposition que pour un membre de la majorité. Quant à la possibilité d'amender les budgets, elle est pratiquement inexistante. Finalement, les questions et interpellations sont peut-être le seul moyen d'infléchir quelque peu la politique du gouvernement.

Une particularité du règlement de notre assemblée est la possibilité pour un député, avec le soutien des services, de rédiger un rapport sur un sujet défini. Ce mode de travail parlementaire est très intéressant. Cela permet d'approfondir une question, de lancer un débat stimulant et de faire avancer des idées dans le parlement. Je fais ici un clin d'œil à Richard Miller. Un premier rapport sur les cours philosophiques avait été rédigé par une députée Ecolo durant la législature 1999-2004. Au cours de la législature passée, Richard Miller, excellent parlementaire, a utilisé toutes les ficelles du règlement de cette assemblée pour remettre ce sujet au cœur des débats de la commission. Il y a fort bien réussi puisque nous avons procédé à plusieurs auditions sur le sujet. Ce travail fort intéressant se concrétisera peut-être sous cette législature.

Au-delà du travail du parlementaire dans les assemblées, je soulignerai le rôle moins réglementé et moins connu joué au-dehors. Un parlementaire est élu pour faire avancer ses idées. Grâce à son statut et à sa notoriété, il essaie de les développer ou de diffuser des idées nouvelles dans l'espace public. C'est un rôle prospectif qui peut être joué en rencontrant des représentants de la société civile, en mettant des personnes en contact, en organisant des colloques ou en participant à des débats.

Je donnerai un exemple : le mouvement *open data* vise à donner accès aux citoyens aux données des pouvoirs publics et à se les réapproprier. Un moyen de faire avancer ces idées est d'organiser un colloque ou d'en parler maintenant. Un bon parlementaire utilise les méthodes réglementées et traditionnelles au sein des assemblées mais c'est aussi quelqu'un qui fait vivre et défend ses idées en dehors du parlement. Les deux rôles sont aussi importants.

DÉBAT

M. le président. – Le temps des questions et du débat est venu. M. Xavier Baeselen se chargera de l'animer. Je dois vous quitter pour aller assumer ma fonction de vice-recteur, je vous prie de m'en excuser. Comme vous le savez, la Communauté française a un certain nombre de demandes envers les universités. J'aurais préféré rester parmi vous pour alimenter ma réflexion mais je dois obéir à ce qui a été voté par ce parlement.

M. Xavier Baeselen. – Je remercie M. le vice-recteur d'avoir présidé cette matinée.

M. Jean-Charles Luperto, président du Parlement. – Je remercie sincèrement M. De Waele, au nom du parlement que j'ai le plaisir de présider. Je voudrais encore souligner le rôle déterminant qui a été le sien dans l'aboutissement de la convention avec notre parlement. Nous lui en sommes reconnaissants.

M. Xavier Baeselen. – Je signale que nous interrompons nos travaux d'ici dix minutes et qu'un moment pour les questions est également prévu cet après-midi.

Je donne la parole à Mme Caroline Persoons, députée dans notre parlement.

Mme Caroline Persoons (FDF). – Je remercie à la fois le Bureau, pour avoir organisé ce colloque, et les divers intervenants.

On a vu que la loi nous permet d'exercer notre fonction de contrôle du gouvernement et de proposition. Nous avons passé en revue les outils à notre disposition. Tout cela demande une bonne organisation et du temps. Ce n'est pas toujours aisé. Un exemple, comme vous le savez, une séance plénière est convoquée aujourd'hui au Parlement de la Région bruxelloise.

Cette fonction requiert également une certaine égalité de traitement. Ce n'est pas toujours le cas. En effet, une notion n'apparaît pas souvent dans les médias,

celle de « groupe reconnu ». J'ai la chance d'appartenir, au Parlement de la Région bruxelloise, à un groupe reconnu, c'est-à-dire doté de moyens qui aident le parlementaire dans sa tâche. Par contre, mon groupe n'est pas reconnu dans cette assemblée. Ici au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les élus FDF ne forment pas un groupe reconnu et nous ne disposons d'aucune aide. Nous sommes donc tous élus députés, mais nous ne disposons pas tous des mêmes moyens. Je me demande dès lors – mais cela pourrait faire l'objet d'un autre colloque – ce qu'est un « bon parlement ». Comment le parlement peut-il aider ses parlementaires à exercer correctement leurs responsabilités vis-à-vis de leurs électeurs, de leur parti et des médias ?

Notre système institutionnel nous impose parfois d'être dans trois lieux en même temps. Cela nous empêche d'accomplir correctement notre travail malgré la passion.

M. Xavier Baeselen. – Pour les étudiants qui assistent à ce colloque, je rappelle que chaque assemblée fixe le nombre de parlementaires requis pour qu'un groupe politique soit reconnu. En fonction de cette reconnaissance, un groupe jouit de certains droits d'exercice parlementaire mais aussi d'avantages matériels.

Mme Olga Zrihen (PS). – On parle d'égalité des droits mais il y a aussi une égalité de travail. Il faut également prendre en compte les territoires sur lesquels nous devons intervenir. Le parlementaire francophone – je regrette que l'analyse présentée ne concernait que les parlementaires flamands – est confronté à des déplacements assez complexes entre assemblées. Pour avoir été au Parlement européen ainsi qu'au Sénat, en tant que sénatrice cooptée, et avoir eu l'extrême plaisir d'être sénatrice de Communauté au cours de la législature précédente, je trouve très important aujourd'hui de considérer la fonction du nouveau sénateur. Le rôle de sénateur des entités fédérées, tel qu'on l'appelle aujourd'hui, sera tout à fait particulier : il devra travailler sans plus entretenir de relation directe avec le gouvernement, qui n'aura plus du tout les mêmes obligations à son égard.

Les assemblées ne seront donc pas sur un pied d'égalité. Certaines seront régionales, d'autres communautaires. L'assemblée fédérale, à savoir le Sénat, sera une assemblée que certains voudraient voir amputée de beaucoup de

possibilités et de moyens. Or le Sénat constitue, pour la première fois dans notre État, un espace de rencontre entre les entités fédérées, espace qui n'existait pas alors qu'il l'est en Allemagne et ailleurs. Un regard particulièrement attentif sur le travail du bon parlementaire dans ce nouveau système est intéressant.

Nous devrions aussi nous pencher sur le travail de nos amis germanophones et sur les listes tout à fait particulières de Verviers où certains, parce qu'ils figurent sur la liste, ne peuvent pas être présents dans toutes les autres assemblées. Autrement dit, la multiplicité de nos fonctions nous amène souvent à avoir des comportements singuliers.

M. Xavier Baeselen. – Voilà des remarques qui sont autant de sujets pour de futures recherches, notamment le rôle du nouveau Sénat dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Nous allons laisser le temps au Sénat de s'installer et de fonctionner avant d'en faire un objet de recherche.

La parole est à Marc Bertrand, médiateur commun à la Fédération Wallonie Bruxelles et à la Wallonie.

M. Marc Bertrand, médiateur. – Il a beaucoup été question, ce matin, du rôle de législateur du parlementaire face à un gouvernement dont les projets assez techniques rendent le débat relativement compliqué. Peut-être n'avons-nous pas beaucoup parlé de l'autre rôle du député, celui du contrôle de la politique du gouvernement. Il m'intéresserait de savoir si, outre les outils classiques évoqués – les questions et interpellations –, il existe d'autres méthodes de contrôle de l'action gouvernementale qui utiliseraient la voie de l'administration. Il y a là peut-être aussi une revalorisation réelle et concrète du rôle de parlementaire et même, au-delà du jeu classique majorité contre opposition, au-delà du *check and balance* entre l'exécutif et le législatif dans son ensemble.

Ce ne sera sans doute pas pour aujourd'hui, mais il serait intéressant de voir ce qui se fait dans d'autres pays, dans d'autres assemblées et dans d'autres régimes politiques.

M. Xavier Baeselen. – Cela rejoint la question posée tout à l'heure sur l'information dont dispose le parlementaire. Il y a effectivement les médias mais

aussi des moyens d'information propres au parlementaire. Les parlementaires fédéraux, par exemple, peuvent visiter les prisons ou se charger d'autres missions.

Il serait intéressant de dénombrer les outils d'information qui permettent aux parlementaires de trouver l'inspiration pour leurs actions ultérieures de contrôles ou pour des initiatives législatives.

La séance est levée à 12 h 50.

L'ÉVALUATION ET LE REGARD DES MÉDIAS

LES CLASSEMENTS EFFECTUÉS PAR LES MÉDIAS

Mme la présidente. – La parole est à M. Thierry Fiorilli.

M. Thierry Fiorilli. – Mesdames, messieurs, je suis rédacteur en chef-adjoint du magazine *Le Vif/L'Express*. Si je m'adresse à vous aujourd'hui, c'est notamment parce que nous avons, au cours des deux dernières années, réalisé par deux fois un classement de certains parlementaires. Le premier a été réalisé en novembre 2012, après avoir analysé l'activité de trente-cinq députés stars ou vedettes francophones, qu'ils siègent à la Chambre des représentants, au Parlement wallon ou bruxellois, ou encore à celui de la Communauté française. Le deuxième, réalisé en juin 2013, concernait les 233 députés et sénateurs francophones, là aussi tant fédéraux que régionaux ou communautaires. Les deux classements avaient fait l'objet d'une couverture, d'un dossier de six pages pour le premier et de onze pages, tableaux compris, pour le second.

Les ventes de ces deux numéros n'avaient pas été extraordinaires. Nous ne savions pas forcément au départ que ces dossiers feraient la couverture. Clairement, ils n'ont pas représenté d'énormes succès commerciaux par rapport à ce que nous appelons les « marronniers » ou les « jackpots » comme l'immobilier, l'histoire ou le communautaire pur, au sens premier du terme. Notre intention n'était pas d'ailleurs pas de faire exploser les ventes. Néanmoins, nous avons estimé que ce genre d'exercice méritait une couverture, ce que nous avons complètement assumé. Pour notre magazine, les ventes représentent vingt pour cent de nos lecteurs. Nous pouvons donc partir du principe que quatre-vingts

pour cent de lecteurs, qui sont des abonnés, n'ont pas pu donner un avis sur l'intérêt suscité par ce genre de classement.

La même méthode a été utilisée pour les deux classements. Le premier avait été titré « Nos ténors » en couverture et, à l'intérieur du magazine « Vos députés stars méritent-ils leur salaire? » En sous-titre, nous avons mentionné « Ceux qui travaillent, les abonnés absents, notre classement des trente-cinq députés poids lourds ». Je vous fais grâce des formules utilisées. Journalistiquement, je les assume, même si les termes d'une titraille sont parfois réducteurs étant donné qu'il faut aller *to the point*. Je suis désolé pour ceux qui ne se retrouvent pas dans le classement des trente-cinq poids lourds.

Nous avons examiné tous les comptes rendus des séances plénières et des commissions des différentes assemblées dans lesquelles siégeaient les trente-cinq ténors. Je répète qu'il s'agissait de la Chambre, des parlements wallon et bruxellois et de celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Pour nous, c'était une façon de mesurer leur force par le nombre de propositions de loi, de résolutions, de décrets ou d'ordonnances déposés, de mesurer la défense des idées de ces élus par le nombre d'amendements défendus et de mesurer leur travail de contrôle ou d'évaluation par le nombre de questions, qu'elles soient écrites ou orales, et d'interpellations.

Outre cet examen, nous avons comptabilisé sur une année leur présence en séance plénière et, autant que faire se pouvait, en commission. J'ajoute que nous avons interrogé les 35 députés sélectionnés. De ce fait, nous avons déjà entendu non pas des mises en garde, mais des précautions ou des nuances.

Je peux vous dire en quelques mots ce qui figurait dans l'introduction : « sur le sujet, les 35 députés sélectionnés s'accordent sur un point : chiffrer les questions orales et écrites posées par un élu n'est pas fiable. Ces deux critères, qui ne révèlent ni la quantité ni la qualité de l'activité parlementaire, auraient même incité des élus à modifier leur comportement. » Un des élus que nous avons contacté disait : « Il y a désormais une course où certains tentent de devenir champion du monde dans le nombre de questions parlementaires. J'en vois courir d'une commission à l'autre pour les poser ! » Un autre nous disait : « Des questions

orales, je vous en fais quarante en trente minutes, d'autant qu'une question n'égale pas une autre. C'est l'ensemble de la production réelle qu'il faut analyser. » C'est cette dernière méthode, écrivions-nous, que nous avons adoptée pour donner une idée de l'activité de nos trente-cinq élus. Je ne sais pas si on peut estimer que cette étude était valable et inattaquable. Elle a simplement été réalisée avec tous les critères que nous pouvions intégrer pour aboutir à un classement. On indiquait clairement que les trente-cinq députés n'étaient pas classés du meilleur au moins bon mais par ordre alphabétique parce qu'il convenait, pour chacun de ces élus, de prendre en compte plusieurs critères et non un seul. Cette méthode n'autorisait donc pas un palmarès en tant que tel.

Les différents critères se justifiaient du fait que, sur ces trente-cinq ténors, trois étaient présidents de partis, dix-sept bourgmestres, quatre échevins et un président de CPAS. N'étant pas tout à fait stupides, nous avons bien compris que l'exercice de plusieurs fonctions pouvait peser sur la présence, l'assiduité ou la force de proposition des uns et des autres.

Toujours en interrogeant certains de ces acteurs, nous avons relevé que, pour beaucoup d'élus, l'interpellation est un outil. Quelqu'un nous disait même : « C'est à mes yeux le critère le plus significatif pour évaluer un député. À ce point de vue les statistiques accordent une prime à l'opposition qui intervient davantage que la majorité. »

Venons-en au deuxième classement, appelé « Palmarès 2013 de vos 233 députés et sénateurs ». Pour la petite histoire, nous avons préféré ne pas réitérer ce classement juste avant le scrutin de mai 2014.

Nous avons comptabilisé le nombre de propositions de loi, de résolutions, de décrets et d'ordonnances, le nombre d'amendements, de questions écrites, de questions orales et d'interpellations, ainsi que le nombre de rapports écrits et d'interventions dans les débats entre septembre 2012 et juin 2013.

Nous avons ensuite établi des classements, assemblée par assemblée, toujours par ordre alphabétique, avec entre parenthèses le groupe auquel les élus francophones appartiennent ou appartenaient. Nous avons bien précisé le nombre de semaines d'activités parlementaires équivalant à cette période – à

savoir 33 – et expliqué que certains, pour des raisons parfois médicales, n'avaient pas pu être toujours présents.

Nous avons rajouté de petites cases bleues dans les tableaux à côté du nom de l'un ou l'autre député qui précisaient qu'il figurait en tête du classement pour sa force de proposition, à savoir le nombre de propositions qui sont devenues des lois.

Nous pouvons bien sûr nous demander si l'efficacité du travail parlementaire doit être mesurée au fait qu'une proposition devienne une loi.

Si cette méthode n'a pas, en tant que telle, été validée par le Crisp – Jean Faniel en a commenté les résultats – aucun politologue n'a remis en cause notre classement. Certes, il s'agit d'un outil imparfait. Néanmoins, vu le travail abattu et les critères envisagés, c'était jusqu'alors le moins mauvais outil de mesure de la qualité du travail parlementaire. C'est aussi à la presse qu'il revenait de le faire.

Dans un match de football, les statistiques sur le nombre de kilomètres parcourus, d'*assists*, de tirs au but, de fautes, de passes réussies ou manquées, n'indiquent pas si un joueur est bon ou mauvais, mais illustrent son efficacité et son investissement dans une rencontre. Calculées sur l'ensemble d'une saison, elles peuvent établir presque un classement de compétences.

Je pense qu'on peut le faire quand on est journaliste parlementaire. Ce travail ne remplace pas les élections. Ces dernières ont un autre rôle. Nous n'avons jamais voulu donner aux électeurs un outil qui leur permette d'orienter leurs votes. Nous savons du reste que le choix des électeurs est complexe.

Nous devons néanmoins continuellement donner un état des lieux de l'activité des élus, si possible en dehors des périodes électorales. Nous devons informer le public sur leur présence, leur assiduité, leur investissement, la façon dont ils se battent pour ou contre des idées, des projets ou des propos. Nous ne pourrions jamais quantifier le travail en coulisses et sur le terrain. Nous n'avons pas non plus cette prétention.

J'assume les bilans publiés. Nous ne dresserons pas un état des lieux cette année mais je pense que cet exercice sera encore fait. La législature est nouvelle. Je n'ai pas le pouvoir de décider de ce que nous ferons ou non l'année prochaine, mais je pense que nous remplirons encore cette mission. La méthode sera peut-être affinée.

Cet exercice journalistique est légitime et acceptable quand il est bien fait. Ce travail est, d'après moi, plus intéressant que nombre d'interviews d'élus qui veulent communiquer dans les journaux sur ce qu'ils font.

LES BÉNÉFICES ET LES RISQUES DE L'ÉVALUATION

M. Alain Eraly (ULB). – Il m'a été demandé d'évoquer la difficile question de l'évaluation, en particulier ses conditions de réussite et ses risques d'échec. J'essayerai aujourd'hui de répondre à la question suivante : « À quelles conditions un système d'évaluation serait-il accepté par les parlementaires, vécu comme juste et motivant, c'est à dire incitant les parlementaires à devenir de meilleurs parlementaires quel que soit le sens associé au mot meilleur ? » Mon raisonnement sera prospectif.

Je n'ai pas de projet à défendre mais simplement des éléments de réflexion à présenter. Si, à l'arrivée, la question apparaît plus compliquée qu'au départ, c'est que j'aurai réussi à être clair.

Une littérature abondante est consacrée à l'évaluation. Elle porte sur plusieurs champs : l'enseignement – que je laisserai ici de côté –, la psychologie du travail, les sciences de gestion et la justice organisationnelle qui distingue classiquement une justice distributive et une justice procédurale. Je vous rassure, je ne vais pas me lancer dans un long exposé. Je répondrai directement à la question suivante : si nous devons appliquer aux parlementaires les conclusions de l'ensemble de ces recherches, que devrions-nous en tirer ?

Un système d'évaluation sera accepté, vécu comme juste et motivant si et seulement si ses finalités sont reconnues, c'est-à-dire si les parlementaires mais aussi, puisqu'on est en démocratie, les médias et l'opinion publique comprennent sa raison d'être fondamentale. Dans trop d'institutions, y compris à l'université, on fait de l'évaluation pour l'évaluation. À la question : « À quoi bon ce système d'évaluation ? », on s'entend répondre : « Il faut bien évaluer ! » Je ne suis pas d'accord. Il faut aller plus loin et clarifier le genre de problème auquel on cherche à remédier par un système d'évaluation et, plus encore puisque nous sommes ici à un niveau politique, les finalités démocratiques qu'il poursuit. Il ne doit pas s'agir de « managérialiser » la démocratie. Il y en a déjà partout, du management public ! Le simple fait de dire que cela ne fait pas de tort et que le public a le droit de savoir ne suffit pas pour justifier l'évaluation des parlementaires. Il faut d'autres arguments.

Le système réussira si ses finalités sont reconnues, c'est-à-dire si les parlementaires, les médias et l'opinion publique partagent ne fût-ce qu'intuitivement une conception de ce qu'est un bon ou un mauvais parlementaire. Puisqu'on peut discuter pendant des heures pour les définir, on peut peut-être descendre d'un niveau et établir au minimum les comportements tenus pour répréhensibles qu'une évaluation permettrait de réduire.

Un système sera motivant, accepté et vécu comme juste s'il est considéré par les parlementaires comme pertinent, c'est-à-dire s'il porte sur des critères acceptés et reconnus par ces mêmes parlementaires – sinon par tous, du moins par une majorité d'entre eux. Les critères doivent faire sens pour les parlementaires, ils ne doivent pas uniquement être objectifs et quantifiables. Nous connaissons tous les effets pervers des systèmes d'évaluation qui, pour apparaître objectifs, scientifiques, systématiques, neutres et non manipulables, glissent vers les seuls critères quantifiables et objectifs, au détriment d'une partie de l'activité. Les scientifiques eux-mêmes souffrent de cette dérive.

Le système sera pertinent s'il couvre l'ensemble des activités parlementaires. S'il ne porte que sur une partie, aussi importante soit elle, et s'il est efficace, il conduira inéluctablement à détourner les parlementaires, comme il détourne les salariés, des parties non évaluées de leur travail, ce qui est lourd d'effets pervers.

Le système d'évaluation sera effectif si les parlementaires exercent un contrôle effectif sur les résultats, c'est-à-dire s'ils ont prise sur les critères, s'ils peuvent entrevoir des mécanismes leur permettant de les améliorer. Ils doivent percevoir clairement les variables qui entrent dans l'évaluation de leurs performances et ce qu'ils doivent modifier pour les améliorer, quelle que soit la manière de les définir. Ils doivent pouvoir se fixer des objectifs. Le système doit donc être clair et nul ne doit se sentir impuissant.

Le système sera motivant s'il y a des sanctions, positives et négatives. S'il n'y en a aucune, les parlementaires glisseront progressivement vers une forme d'indifférence. La première sanction positive serait que les parlementaires y voient un vecteur de reconnaissance et de revalorisation de leur travail, souvent vécu comme un travail de l'ombre, les projecteurs se tournant plus volontiers vers le gouvernement.

Les parlementaires doivent avoir le sentiment que l'évaluation ne reste pas lettre morte. Elle doit être susceptible d'influencer concrètement leur image auprès de l'assemblée, de leur formation politique ou dans les médias, par exemple. Elle pourrait éventuellement déboucher sur des sanctions pécuniaires, notamment en cas d'absentéisme.

En somme, le système doit satisfaire aux principes de la justice distributive, c'est-à-dire que la recherche de la justice tienne compte des efforts ou du manque d'efforts des participants. Les mêmes contributions doivent conduire aux mêmes résultats. Les mêmes règles doivent valoir pour tous.

Il convient aussi de tenir compte du contexte dans lequel le travail parlementaire s'effectue, en évitant tout formalisme mécanique. Un parlementaire qui est malade pendant trois mois ne doit pas nécessairement être pénalisé. Les circonstances atténuantes doivent être prises en considération. Dans les évaluations, le formalisme bête et mécanique produit toujours des dérives. Les privilèges indus doivent être proscrits. L'attribution des fonctions de président de commission ou de chef de groupe doit être basée sur l'équité.

Le système doit être administré par un organe légitime, garant de l'absence de manipulation des critères, de leur cohérence et de leur stabilité dans le temps

pour que les règles du jeu ne changent pas en cours de route. Il en va d'une assemblée parlementaire comme de toute autre institution : le contrôle et la sanction ne peuvent être simplement renvoyés aux médias et aux électeurs.

Il me semble que l'institution doit assumer une partie de l'administration d'un tel système, y compris les sanctions à l'encontre, par exemple, de l'absentéisme.

Le système doit aussi satisfaire aux principes de la justice procédurale. Celle-ci se distingue de la justice distributive car elle assure l'intégrité des règles et oblige à rendre compte de leur application.

Un étudiant qui estime ne pas avoir reçu une note juste par rapport à l'effort fourni. C'est la justice distributive. Les études montrent que ce sentiment d'injustice diminue si, lors de la visite des copies, on lui explique respectueusement la procédure de cotation, et ce même s'il n'est toujours pas satisfait de sa note. C'est la justice procédurale. Elle est très importante. Cette justice des procédures inclut l'impartialité – les intérêts, préférences et préjugés de l'organe décisionnel ne peuvent peser sur la décision –, l'absence de conflit d'intérêts, la motivation des décisions, le droit des plaignants à être entendus pour faire valoir leur point de vue et la correction éventuelle des décisions inappropriées. Dans le cas contraire, ce serait comme si, dans mon exemple, le professeur reconnaissait qu'il s'est trompé dans sa cotation mais refuserait de la modifier.

Le risque des procédures d'évaluation est un formalisme inadapté, comme c'est le cas dans beaucoup d'administrations et d'entreprises. Elles deviennent alors un exercice rébarbatif et dénué de toute réalité. Cela peut même entraîner un sentiment d'arbitraire et une série d'effets pervers. Dans le cas du travail parlementaire, l'absentéisme pourrait devenir le « présentéisme ». S'ils y sont obligés, les parlementaires sont tous présents mais font autre chose que leur travail. Cela peut aussi entraîner une inflation du nombre de questions parlementaires ou encore une mise en concurrence absurde avec des « champions » de questions parlementaires ! Cette tentation médiatique a peu d'intérêt pour l'institution parlementaire elle-même. Il faut être attentif à cette dérive. Cela aboutirait à une délégitimisation du système, à une résignation devant des procédures face auxquelles on ne fait pas le poids, à une forme d'indifférence ou de cynisme.

Ce système d'évaluation comporte selon moi trois grands risques.

Le premier est qu'en quelques années, une fois passé l'enthousiasme des débuts, il se réduise à une simple formalité bureaucratique sans plus d'effets, ce qui arrive souvent dans les administrations et les entreprises. Le deuxième risque, non négligeable s'agissant du politique, serait de voir cette évaluation prise dans des rapports de force et des formes d'instrumentalisation politique. Dans ce cas, elle perdrait sa légitimité. Le troisième risque majeur serait qu'en raison de l'incompréhension du public, du sensationnalisme de certains médias et des stratégies presque inévitables de dévalorisation mutuelle dans un milieu ultra-compétitif et concurrentiel, on en arrive à délégitimer l'institution parlementaire au lieu de la valoriser. L'enfer est pavé de bonnes intentions. Que ce soit dans une entreprise ou une administration, quand un système est mis en place, il est politiquement difficile de l'abolir. C'est un message public difficile à assumer. La plupart des institutions enlisées dans un système dysfonctionnel choisissent parfois de le laisser gentiment pourrir.

Mme la présidente. – Je remercie MM. Fiorilli et Eraly d'avoir respecté scrupuleusement leur temps de parole.

La parole est à M. Luperto, président du parlement.

RÉACTION DES REPRÉSENTANTS DES PARTIS POLITIQUES

M. Jean-Charles Luperto (PS). – Je remercie tout d'abord les deux intervenants. Je suis particulièrement heureux que M. Fiorilli soit parmi nous. Il est très intéressant qu'un journaliste nous donne ses impressions sur notre travail. Notre colloque a le mérite de permettre une confrontation des points de vue et de lancer une réflexion.

Les journalistes seraient sans doute fâchés que l'on juge de leur qualité au nombre de pages rédigées pour leur quotidien ou leur hebdomadaire. Pour être un

peu provocateur, comme j'ai eu le temps d'en discuter longuement avec M. Fiorilli en préparant ce colloque, c'est un peu ce que ressentent les parlementaires face au volet purement quantitatif de l'évaluation, même si celui-ci est nuancé. M. Eraly parlait des bonus « naturels », liés à certaines fonctions, comme celle de chef de groupe, qui implique qu'il ou elle s'exprime quasi systématiquement en assemblée, ce qui a un impact sur la production. Il y a aussi, à l'inverse, des malus.

Je n'entends pas ici parler uniquement de la fonction de président d'assemblée mais elle, aussi, induit une certaine réserve. Parfois, bien que vous restiez un homme politique, cette fonction vous conduit à une certaine retenue même quand vous êtes dans une autre assemblée, au parlement wallon par exemple. Vous n'oubliez jamais complètement que vous êtes président d'assemblée et que vous êtes globalement tenu à être au-dessus de la mêlée. Ce sont des éléments qu'il faut aussi pouvoir intégrer.

Il est en tout cas intéressant que ce travail puisse se faire aujourd'hui. Je tiens vraiment à redire tout notre intérêt à ce que cette gentille confrontation ait lieu sur le plan des idées, parce qu'elle permet à tout le moins de tenter d'améliorer le modèle.

Tout parlementaire est ouvert à l'idée de l'évaluation. Comme l'a dit M. Eraly, elle peut exister et être bien ressentie quand les fondements et les finalités en sont perçus au-delà des modalités. C'est un élément essentiel. L'initiative de ce jour a sans doute pour vocation de faire avancer le débat sur cet aspect.

Mme la présidente. – La parole est à Mme Trachte.

Mme Barbara Trachte (ECOLO). – Il est impossible de dire que ce genre de classement ou d'évaluation médiatique des parlementaires ne nous touche pas, même si nous pouvons tous témoigner du fait que le travail réalisé en dehors des parlements ou non quantifiable est très important. En amont, si cela nous touche, cela influence notre comportement, même de manière marginale.

La clarté de la méthodologie me semble importante et je rejoins en cela M. Eraly. L'article du *Vif* en question comportait une très longue explication sur la méthodologie. Dès le moment où on la comprend, on peut s'expliquer. Certaines circonstances ou positions sont particulières, comme celles de président d'assemblée ou

de chef de groupe. Un chef de groupe, par exemple, ne pose pas beaucoup de questions, donc ses statistiques de questions seront forcément plus faibles. Dans certaines commissions, on dépose et on discute davantage de textes que dans d'autres. Par exemple, à la commission des Infrastructures au Parlement régional, peu de textes sont déposés. Cela influence les statistiques. Une méthode claire et clairement exprimée permet à chacun de se positionner et d'expliquer pourquoi, dans tel ou tel classement, son propre résultat ou bulletin n'était pas très bon.

Comme je l'avais annoncé ce matin, je reviens sur la question de l'*open data*. Rendre à l'avenir les données des parlements publiques et utilisables par les citoyens est intéressant pour améliorer l'image que ces derniers ont du travail parlementaire. C'est d'autant plus évident qu'un parlement est public par essence. On l'a vu dans de nombreux domaines, par exemple en matière de mobilité, et je pense que cela peut se faire aussi en matière parlementaire : des applications ou des sites internet mis en œuvre par des citoyens permettent des utilisations beaucoup plus simples, plus aisées et parfois plus claires pour les citoyens du travail que l'on accomplit. Je crois qu'on peut le reconnaître et que l'on n'a rien à y perdre puisque l'utilisation des données publiques par les citoyens n'appauvrit pas celles-ci. On a vraiment tout intérêt à ce qu'elles soient ouvertes ; cela permet plus de transparence et une meilleure information des citoyens puisqu'ils se réapproprient les données.

Le procédé n'est pas complètement neuf ou innovant puisqu'il existe déjà au niveau européen avec des sites comme « VoteWatch » ainsi qu'en France avec les sites « NosDéputés.fr » ou « NosSénateurs.fr ». Ce sont des exemples intéressants et je saisis donc l'occasion d'inciter notre parlement à s'engager dans cette voie. Je pense que cela ne demande pas un grand investissement. Il importe que les données soient dans des formats utilisables par les citoyens. Nous avons tout à gagner à ce que les citoyens puissent aussi s'approprier les données et évaluer eux-mêmes notre travail parlementaire.

Mme la présidente. – La parole est à M. Hasquin.

M. Hervé Hasquin (MR). – C'est avec plaisir que je retrouve cet hémicycle, que j'ai inauguré en son temps. Je vais réagir à chaud aux propos que j'ai entendus et à ceux que je devine dans l'intervention de M. Fiorilli.

M. Eraly nous a fait part de la difficulté d'établir des évaluations et a souligné leur caractère relatif. Il appert que les évaluations présentent uniquement un caractère statistique et quantitatif. L'aspect qualitatif n'est pratiquement jamais pris en considération.

J'ai siégé à la Chambre des représentants, au Sénat, dans cette enceinte, au Parlement bruxellois et je constate un grand parallélisme dans les pratiques de ces institutions. En effet, tous les parlementaires ne se trouvent pas sur un pied d'égalité. Certains bénéficient de l'aide d'un attaché, tandis que d'autres n'en reçoivent pas car les personnes disponibles sont mises au service du parti. Cela se fait dans tous les parlements et dans tous les partis politiques. Certains parlementaires peuvent donc travailler plus facilement que d'autres, qui sont tributaires des discours qu'on leur prépare et qu'ils doivent lire correctement ! Je caricature à peine... C'est un aspect de la vie parlementaire.

Il est aussi préférable d'être un parlementaire de l'opposition. En effet, celui-ci peut se défouler plus aisément, en évitant de tomber dans l'hystérie.

Le problème du parlementaire est de se faire élire. Comme l'a dit Mme Trachte, les statistiques, même bancales, présentées sans nuances, peuvent abîmer un personnage politique et le blesser.

Quelle est la réalité ? Les journalistes ne s'intéressent pas au parlementaire de « fond », celui qui participe régulièrement aux commissions et au travail parlementaire. Ils préfèrent celui qui lâche une « une bonne connerie », reprise par la radio, la télévision, la presse, et qui fera parler de lui. Ce parlementaire existe. Il a dit quelque chose !

En outre, parmi les parlementaires, on trouve aussi ceux qui battent des records de questions écrites et émergent ainsi dans les statistiques !

Je profite de la présence de journalistes ici pour leur dire ceci : quand parfois on s'en prend à des ministres qui ne répondent pas ou répondent avec grand retard à des questions écrites, il faut savoir qu'ils en reçoivent des centaines, voire des milliers ! Formuler des réponses devient rapidement une tâche insurmontable. Si l'on veut accélérer les choses, il faut accepter qu'un ministre bénéficie de cinq,

six ou sept personnes à temps plein pour répondre aux questions posées.

Je pense qu'à l'extérieur de nos enceintes, nous ne sommes pas suffisamment conscients de cette triste réalité. Un ministre doit mobiliser une énergie et un nombre considérable de personnes pour pouvoir répondre. Si vous ne répondez pas, il suffit qu'un parlementaire se plaigne auprès d'un journaliste que cela fait un mois ou six semaines qu'il attend une réponse. Dans nonante pour cent des cas, ce parlementaire aura droit à un écho, il existera donc !

C'est de cette manière que cela se passe dans la réalité. Donc, l'exercice auquel vous vous livrez et auquel je participe un peu indirectement, bien que je sois un archéo-parlementaire depuis quelques années déjà, est sain parce qu'il peut permettre aux spécialistes de sciences politiques, et il y en a quelques-uns dans cet hémicycle, ainsi qu'aux journalistes, de voir le fossé qui peut se creuser entre la théorie, l'écume que l'on constate au travers d'un certain nombre d'échos rares et puis la réalité du travail parlementaire.

Celui que j'appellerai le travailleur parlementaire, qui participe à toutes les commissions et qui essaie d'être toujours présent en séance plénière, court le risque de ne pas exister sur le terrain. Le parlementaire de terrain, qu'on le veuille ou non, aura toujours un avantage par rapport à l'autre car il sera évalué par son électorat en fonction de ses présences et non de ce qu'il aura fait au parlement.

Il sera parfois évalué selon le nombre de fois que son nom sera apparu à la télévision, mentionné à la radio ou dans les journaux. Donc, être parlementaire est extrêmement difficile et parfois frustrant.

Mme la présidente. – La parole est à Mme Bertieaux, députée.

Mme Françoise Bertieaux (MR). – Je souhaite apporter quelques nuances. En ce moment, je ne suis pas une bonne parlementaire en effet le Parlement de la Région de Bruxelles siège en séance plénière à cette heure-ci, et c'est mon parlement de base.

Donc depuis ce matin, je me demande si mon rôle premier est de participer à ce colloque ou à la séance plénière de mon parlement. Si j'avais décidé de participer

à la réunion du parlement, je ne serais pas non plus une bonne parlementaire parce que je n'aurais pas assisté à ce colloque prévu depuis longtemps et organisé consciencieusement par un parlement où je siège régulièrement. Voilà qui montre la difficulté d'évaluer qualitativement un bon comportement de parlementaire.

Le président du parlement ainsi que M. Eraly ont déclaré que le fait d'occuper une fonction ayant une visibilité, comme celle de chef de groupe ou de président de commission module le comportement que l'on est tenu d'avoir dans un parlement. Ce type de fonction incite à un comportement de réserve ou, au contraire, de visibilité que les autres parlementaires ne peuvent avoir.

Les rôles étant très différents, il est difficile d'affirmer que l'un est mieux que l'autre. Je pense toutefois que le rôle rempli par chaque parlementaire dans son groupe peut aussi moduler son comportement. Certains parlementaires sont davantage des gens de terrain, des gens de contact, des gens qui entretiennent des réseaux mais aussi, et pour nous, dans l'opposition, c'est précieux, des gens qui nous ramènent les informations qui serviront de base à notre travail parlementaire. Sans doute n'ont-ils pas beaucoup de visibilité parlementaire parce qu'ils travaillent sur le terrain. Comment évaluer cet aspect du travail ?

Dans l'opposition, nous avons toujours en réserve deux ou trois parlementaires que nous faisons monter au bon moment et auxquels nous donnons une visibilité qui a quelque chose d'artificiel puisqu'elle est stratégique et non de fond.

Cela été dit, les parlementaires qui siègent depuis quelques législatures ont souvent été blessés par les bulletins extrêmement quantitatifs qui nous étaient donnés par la presse car ils n'étaient basés que sur le nombre d'interventions ou de dépôts de questions.

Qui dit nombre ne veut pas dire quantité de travail ! Une seule interpellation parlementaire peut prendre dix fois plus de temps que cinquante questions où l'on interrogera successivement chaque ministre sur le nombre de voitures ou d'imprimantes dont il dispose dans son cabinet. Quantitativement cela fait très vite du chiffre mais cela ne représente absolument rien en travail de fond.

Enfin, certains parlementaires, plus doués que d'autres pour s'attirer l'intérêt

des médias, tronquent parfois totalement l'évaluation du fond de leur travail. Inversement, il y a, dans tous les parlements, des coureurs de fond, des travailleurs acharnés qui n'ont aucune capacité à se faire remarquer des médias et dont on oublie parfois de souligner tout l'apport dans le véritable travail législatif.

Mme la présidente. – La parole est à M. Lieven De Winter.

M. Lieven De Winter (UCL). – Je connais un peu le monde parlementaire puisque ma thèse de doctorat était consacrée aux parlementaires belges. Au début des années 1980, j'ai interrogé 170 députés de la Chambre et étudié leur activité parlementaire.

En ce qui me concerne, j'estime qu'il est tout à fait possible d'évaluer le travail parlementaire et d'établir une classification entre les bons et les mauvais parlementaires.

Tous les indicateurs repris dans la presse sont basés sur les activités parlementaires exercées au parlement. Ils ne tiennent pas compte du travail réalisé sur le terrain comme bourgmestre, responsable de CPAS, président de parti ou autre fonction. C'est réducteur, je suis d'accord avec vous.

À l'étranger, il est souvent conseillé de ne pas s'attarder uniquement sur les chiffres. Les chiffres ne sont intéressants que si on les regarde de manière globale. Le déclin des parlements était déjà évoqué dans les années soixante. Les chiffres relatifs aux activités parlementaires de la Chambre montrent une augmentation radicale du nombre de réunions de commissions. C'est là que se fait le véritable travail parlementaire.

Le nombre de réunions plénières est stable. Les sessions de questions orales sont un élément de contrôle important.

Tous ces indicateurs montrent une augmentation globale de l'activité des parlementaires. Il y a certes des parlementaires qui trichent. Ainsi, dans les années septante, un parlementaire libéral flamand détenait le record de participation aux débats parlementaires : chaque jeudi, jour de vote, au moment des questions, il passait à la tribune pour dire « vous avez raison » ou « vous avez tort » ! De même,

si l'on a de bons assistants, on peut formuler mille questions parlementaires par législature sans rien faire soi-même.

Les chefs de groupes et les secrétaires politiques des groupes sont les plus à même de savoir qui sont les « bons parlementaires ». Mme Maggie De Block a ainsi la réputation, tous groupes confondus, d'être une très bonne parlementaire qui connaît bien ses dossiers et influence les commissions.

Aux États-Unis, point de départ de la quantification de l'activité parlementaire, on interroge la réputation des parlementaires parmi leurs pairs. Car l'analyse quantitative ne dit pas tout. C'est la réputation qui importe, et pas seulement auprès des journalistes. Dans l'émission flamande *Villa Politica*, ce sont ceux qui sautent sur la table qui se font le plus remarquer des médias. Depuis, ils sautent tous sur les tables et cela induit une image fautive du travail parlementaire.

Notre recherche doit être davantage qualitative. Les scientifiques que nous sommes n'ont pas une vue précise de ce que font les parlementaires en dehors du parlement, lieu essentiel du travail parlementaire. Il est difficile de suivre un parlementaire tous les jours pour savoir ce qu'il fait dans sa circonscription. Il faut pourtant prendre en considération le travail sur le terrain.

J'insiste sur la nécessité de comparer les parlements. Le parlement wallon ou le parlement de la Fédération ne se réunissent que deux semaines sur quatre, alors que la Chambre se réunit chaque semaine. Le parlement de la Communauté germanophone se réunit de 16 à 22 heures, trois jours par semaine. Les députés sont des parlementaires à temps partiel parce que leur parlement n'a pas besoin de se réunir cinq jours par semaine et douze heures par jour.

Il est aussi important de comparer le rôle des parlementaires belges à celui des élus d'autres systèmes parlementaires similaires au nôtre. Notre système est très complexe puisque les coalitions peuvent réunir jusqu'à quatre ou six partis. Lorsqu'un parlementaire de la majorité veut introduire un amendement ou une proposition de loi, il doit avoir l'accord des autres chefs de groupe. À la Chambre, les secrétaires politiques des groupes parlementaires tiennent des réunions de concertation presque tous les jours. Cette contrainte énorme ne se retrouve pas dans les systèmes bipartisans.

QU'EST-CE QU'UN BON PARLEMENTAIRE ?
LE REGARD DES PARTIS POLITIQUES ET DES ÉLECTEURS

TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET SÉLECTION DES CANDIDATS

Mme la présidente. – La parole est à Mme Vandeleene.

Mme Audrey Vandeleene (UCL). – Un bon parlementaire a un jour dû être un bon candidat. Si l'on fait exception de la petite minorité des cooptés, tous les députés ont en effet un jour figuré sur une liste. Je tenterai aujourd'hui de lier la question du travail parlementaire à celle de la sélection électorale. Le fait d'être parlementaire influence la probabilité de figurer à nouveau sur une liste de candidats. Quel est le point de vue des candidats sur leur sélection ? Quel est celui des sélectionneurs ?

Je commencerai par répondre à la première question. Le fait d'être parlementaire influence bien entendu celui d'être candidat. Ainsi, 85,88 % des parlementaires sortants ont à nouveau été candidats. C'est évidemment énorme. Je m'intéresserai davantage aux 14,12 % qui ne figuraient pas sur une liste électorale le 25 mai 2014. Il existe des différences entre les assemblées. Le Parlement wallon est celui qui comptait, avant les élections, le plus de futurs candidats. *A contrario*, un cinquième des membres du Sénat – pour lequel j'ai uniquement tenu compte des élus directs et des cooptés – et du Parlement européen n'ont plus été sélectionnés par un parti. Le pourcentage est de 11,7 % pour le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Qui sont ces parlementaires non sélectionnés ? Un tiers d'entre eux n'avaient pas été élus au sens strict du terme. Ils ont siégé à la suite du désistement d'un élu devenu ministre ou ayant changé d'assemblée.

Dans les 14 pour cent, il faut distinguer deux groupes : les personnes qui ont terminé la législature en tant qu'indépendants, et dont le parti n'a même pas envisagé de retenir la candidature, et celles qui, en raison de la décision de leur parti de les placer dans une position qui ne les satisfaisait pas, ont décidé de le quitter. Ces deux groupes représentent 18% des 14% ayant quitté leur parti le jour du scrutin.

La répartition des parlementaires sortants ou non candidats est relativement inégale selon les partis, en particulier lorsque l'on croise la variable « parlementaires sortants non candidats » avec les parlementaires qui avaient quitté leur formation. Les partis comportant davantage de parlementaires sortants non candidats sont aussi ceux qui comptent le plus de parlementaires qui ont fait défection avant ou après la sélection. Je pense au Vlaams Belang, qui compte 60 pour cent de parlementaires qui, non repris, ont quitté le parti, et dans une moindre mesure à la LDD, à ECOLO, au PS et au cdH qui, à l'exception du cdH, comportent le plus de parlementaires non repris.

J'en viens au point de vue des candidats. Nous avons lancé une grande enquête auprès de l'ensemble des candidats aux élections européennes, fédérales et régionales. Elle est coordonnée par l'UCL mais elle relève d'un PAI, un large groupe d'universités belges. Ce travail n'est pas terminé et j'invite donc les parlementaires présents à prendre leur courage à deux mains pour répondre à notre questionnaire de façon à ce que nous prenions connaissance de leur opinion. Nous sommes vraiment intéressés par ce qu'ils pensent de leur expérience de candidats et leur travail de parlementaires.

Les résultats préliminaires à la question « Dans quelle mesure estimez-vous que les éléments suivants ont joué un rôle positif pour que vous vous retrouviez à cette place sur cette liste ? » indiquent que le fait d'attirer des voix vient avant l'origine géographique, le genre, l'expertise et la notoriété. Il y a bien sûr une part de subjectivité dans les réponses.

Le sujet du colloque étant de savoir ce qu'est un bon parlementaire, je n'ai retenu que les statistiques relatives aux candidats qui étaient des parlementaires sortants. Septante et un pour cent d'entre eux ont mentionné leur bilan au parlement comme l'un des cinq critères primordiaux qui ont amené leur parti à

retenir leur candidature. Ce pourcentage est plutôt rassurant pour les citoyens et les politologues. Le fait d'être un parlementaire sortant a été cité dans cinquante-cinq pour cent des cas contre quarante pour l'expérience politique.

J'entre à présent davantage dans le détail. La répartition entre les différentes assemblées est relativement égale. Quelque 70 pour cent des candidats ont mentionné leur bilan au parlement comme un des cinq motifs de leur élection. Ce sont les candidats de la Région wallonne qui ont le moins cité ce critère, à peine plus de 50 pour cent.

Lors de notre enquête, nous demandions d'ordonner les cinq critères sélectionnés. Quand le bilan parlementaire en fait partie, près de la moitié de ces personnes le place au premier rang. C'est donc un élément essentiel. Être un parlementaire sortant est le deuxième motif cité. L'expérience politique est répartie linéairement. C'est le « top cinq » des critères de sélection des candidats.

J'ai interrogé longuement les sélecteurs de tous les partis belges. Ce sont les personnes qui sélectionnent les candidats pour les listes électorales. L'argument récurrent est la constitution de la liste la plus forte possible. Les candidats doivent attirer des voix pour remporter le plus de sièges dans l'assemblée. Il faut aussi veiller à un équilibre sociodémographique, socioculturel et géographique.

La « re-sélection » apparaît comme une évidence. On constitue les listes d'abord avec les candidats sortants. Il ne faudrait pas « gaspiller » des candidats. Julien Navarro abordera cet argument et s'interrogera sur l'idée que les anciens candidats attireraient nécessairement plus de voix que les nouveaux. En raison de son expérience, un parlementaire sortant serait en théorie meilleur qu'un parlementaire fraîchement issu des élections.

Les parlementaires sont à la fois des figures de proue dans leur parti et des sélecteurs. Dans bien des partis, la ou les têtes de liste font en effet partie des sélecteurs principaux ou sont à tout le moins consultés régulièrement pour constituer la liste et sélectionner leurs colistiers.

À la question de savoir quel est l'impact du travail parlementaire sur l'activité

de sélection, les réponses obtenues sont davantage de type « macro ». La question n'est en effet plus tant ici « qu'est-ce qu'un bon parlementaire ? » mais bien « qu'est-ce qu'un bon groupe parlementaire ? ». Au moment de constituer leur liste, les sélecteurs pensent en termes de groupe davantage qu'en termes de personnes. Un bon groupe parlementaire doit être capable de traiter tous les thèmes abordés par une assemblée. En cette enceinte, par exemple, il est question de culture, d'enseignement, de sport.

Il faut cependant éviter de choisir toujours les mêmes personnes qui se seraient spécialisées dans ces thèmes et trouver le bon équilibre entre le renouvellement et l'expérience. Il s'agit ici de l'exemple spécifique des « candidats d'ouverture » ou des « lapins blancs », de ces candidats « people » qui sortent des réservoirs traditionnels de personnel politique. Ils jouissent d'une certaine force électorale de par leur notoriété hors du monde politique. Vont-ils cependant être de bons parlementaires ? Cette interrogation est revenue plusieurs fois lors de mes entretiens avec les sélecteurs.

Il est intéressant de constater que certains partis avaient introduit un quota de renouvellement. Dans l'un d'entre eux, sans le citer, il fallait de nouveaux visages aux deux premières places et sur chaque liste. Ce parti était certainement dans une phase descendante. Le fait d'avoir été ou non un bon parlementaire avait dans cet exemple moins d'impact.

Un groupe qui peut compter sur des dizaines de parlementaires sera différent d'un groupe constitué de deux ou trois parlementaires. Plus un parti comptera de parlementaires, plus facile sera le processus de sélection. Il ne devra pas choisir des « généralistes » qui devront gérer l'ensemble des thèmes mais pourra opter pour des « spécialistes ».

Évidemment, les compétences sont différentes selon que le parti est de la majorité ou de l'opposition. De nouveau, c'est un pari, même si le groupe politique en a une idée avant les élections.

Voilà ce qui est ressorti de mes contacts avec les sélecteurs des partis.

Pour conclure, un parlementaire a de grandes chances de figurer sur les listes

électorales. Certains parlementaires quittent leur parti parfois à la suite de leur non-sélection.

Qu'est-ce qu'un bon candidat ? Il doit tout d'abord amener des voix. C'est évidemment le premier critère mis en avant tant par les candidats que par les sélecteurs. Une question se pose dès lors : un parlementaire est-il à même d'amener davantage de voix qu'un non-parlementaire ? Nous en débattons plus tard.

Cela étant, le bilan de l'activité parlementaire compte quand même dans les critères de sélection. Je rappelle que 70 pour cent des parlementaires citent le bilan de cette activité parlementaire dans les premiers critères de sélection, ce qui m'enthousiasme. Mais il ne faut pas oublier que le travail parlementaire est un travail de groupe.

COMMENT LES ÉLECTEURS PERÇOIVENT-ILS LE RÔLE DES PARLEMENTAIRES ?

M. Jean-Benoit Pilet (ULB). – Émilie Van Haute étant absente pour des raisons personnelles, elle m'a demandé de faire la présentation de notre travail. Nous avons en effet mené ensemble cette recherche. Nous estimons qu'avoir le point de vue des électeurs sur ce qu'ils attendent de leurs représentants est très important dans ce débat.

Même si un consensus général existe pour affirmer qu'il est crucial en démocratie de définir ce qu'est un bon représentant et ce que peuvent être ses rôles, cette question est bien souvent traitée par les élus eux-mêmes.

Le regard que les représentants portent sur leurs rôles, sur ce qu'ils doivent faire en tant que députés, au parlement ou en dehors est évoqué dans les partis. Mais la question de ce qu'en pensent les électeurs, de leurs attentes, est très peu abordée. Nous savons que lorsque les électeurs vont être amenés à évaluer les

candidats, et en particulier ceux qui ont déjà exercé un mandat dans l'assemblée sortante, ils vont implicitement ou explicitement se référer à leur vision de la représentation. Nous avons donc voulu connaître ce que pensaient les électeurs du rôle des représentants et leurs attentes.

Nous sommes partis des trois modèles classiques en théorie de sciences politiques qui portent sur le rôle du représentant, sur le modèle du jugement ainsi que sur la délégation et le parti.

Ces trois modèles correspondent à ce que Mme Vienne nous a dit ce matin sur les trois loyautés auxquelles est confronté le parlementaire. La première possibilité est qu'il peut décider d'agir et de voter en fonction de ses convictions. Dans le deuxième modèle, le représentant est un délégué de son électorat et son action doit être guidée par sa volonté de faire ce que son électorat attend de lui. Enfin, l'élu, membre d'un parti, exécute ce que son parti lui demande.

Ces modèles sont théoriques mais la réalité est bien plus complexe. Cependant, nous avons voulu aller jusqu'au bout de la logique et observer le résultat quand ces trois modèles entrent en contradiction.

Quel est le point de vue de l'électeur sur l'action du parlementaire ?

Nous avons posé des questions aux parlementaires en mettant en confrontation les situations où l'intérêt du parti et les demandes de ses électeurs étaient contradictoires. « Que faites-vous si vous êtes face à une proposition ou un projet de loi pour lequel votre parti souhaite que vous votiez pour mais que l'électorat souhaite que vous votiez contre ? » est une des questions qui a été posée.

Face à ce dilemme, quelle sera l'attitude du parlementaire et quel sera le point de vue des électeurs sur ce que devrait être l'attitude du parlementaire ?

Nous avons analysé les préférences du citoyen face à ces trois modèles de représentation. Comment expliquer les différences entre les citoyens puisque des groupes ont des attentes différentes ?

Nous avons également essayé de relier ces préférences à des conceptions

générales de la démocratie et à des comportements face au vote pour un parti plutôt qu'un autre.

Cette étude a été menée dans le cadre d'un pôle d'attraction interuniversitaire (PAI), le « Partirep » qui existe depuis sept ans et qui est financé par la Politique scientifique fédérale. Cette administration va malheureusement disparaître suite à la sixième réforme de l'État et à la décision de ne pas pourvoir à un financement de substitution pour ces collaborations entre les universités francophones et flamandes, pourtant à haute valeur ajoutée.

Dans ce cadre, je voudrais signaler que la journée d'aujourd'hui et les résultats de l'enquête Partirep en sont une illustration car le travail de Stéphane Walgrave, Elïne Severs, Audrey Vandeleene et de moi-même est le fruit de ce financement de la Politique scientifique fédérale.

Les questions utilisées visaient à placer les électeurs face à un dilemme dans lequel le parlementaire se retrouve potentiellement face à une contradiction entre la volonté de son parti et celle de son électorat, la volonté de son parti et son propre jugement, la volonté de son électorat et son propre jugement.

Nous avons tenté de découvrir ce qui doit primer selon le point de vue des électeurs. Le parlementaire doit-il donner la priorité à ses opinions personnelles et ses idéaux ? Doit-il donner la priorité à la loyauté à l'égard de la politique de son parti ou donner la priorité aux demandes de l'électeur rapportées par des sondages d'opinion ou des mouvements sociaux ?

Généralement, on constate qu'il n'y a pas de préférence homogène mais des différences significatives au sein de la population, notamment entre la Flandre et la Wallonie et que malgré ces différences, il y a quand même des préférences consistantes. Les gens classent les trois modèles de façon logique. Il y a une transitivité dans les préférences, pour utiliser le terme technique. Donc on ne peut pas simplement dire que les électeurs n'ont pas d'idée. Au contraire, ils ont une idée bien précise de ce qu'ils attendent de leurs parlementaires.

J'en arrive aux trois dilemmes. Premier dilemme : comment, selon vous, un parlementaire doit-il voter quand son parti a une opinion sur un vote particulier

au parlement et que lui en a une autre ? Doit-il voter selon sa propre opinion ou selon la position de son parti ? Deuxième dilemme : comment, selon vous, un parlementaire doit-il voter quand son opinion sur une question ne correspond pas à l'opinion des électeurs qui ont voté pour lui ? Selon sa propre opinion ou selon celle des électeurs ? Troisième dilemme : comment, selon vous, un parlementaire doit-il voter quand les électeurs qui ont voté pour lui ont une opinion et que son parti a une autre opinion ?

Il ressort des réponses que le modèle principal est celui où il faut voter conformément aux opinions de ses électeurs. Quand les opinions des électeurs sont en contradiction avec la propre opinion du parlementaire, la demande de près de 70 pour cent des répondants est de voter selon les opinions des électeurs et non selon les propres convictions du parlementaire. Quand il s'agit d'une confrontation entre l'opinion du parti et celle des électeurs, la demande est aussi de voter en priorité en fonction de l'opinion des électeurs. Pour le premier dilemme, opposition entre l'opinion du parlementaire et du parti, les résultats sont contrastés entre la Flandre et la Wallonie. En Wallonie, deux tiers des répondants pensent que le parlementaire doit voter selon sa propre opinion, qu'il doit suivre son jugement. En Flandre, par contre, une légère majorité pense que dans ce dilemme, le parlementaire doit suivre la position de son parti.

On constate donc une logique générale : c'est le modèle de délégation, en vertu duquel le parlementaire est là pour faire ce que les électeurs demandent qu'il fasse, qui domine. Entre le modèle partisan et le modèle du jugement, on constate une différence entre la Flandre et la Wallonie.

Un même répondant confronté à ces trois dilemmes va-t-il placer systématiquement en premier le parti, le jugement personnel du parlementaire ou l'électorat et ses volontés ? On constate à nouveau que le modèle de représentation basé sur l'opinion des électeurs ressort en premier. La moitié des électeurs place systématiquement ce modèle de représentation en première position. Ensuite, on a une différence. En Wallonie, c'est le modèle du jugement qui vient en deuxième position tandis qu'en Flandre, c'est le modèle de représentation basé sur le parti qui vient en deuxième position.

Un constat général : la majorité des électeurs attendent de leurs représentants

qu'ils fassent ce que les électeurs veulent et non pas ce que demandent le parti ou la conscience et les idéaux du parlementaire. En outre, il y a une différence entre la Flandre et la Wallonie.

Après ces premiers résultats, si l'on creuse un peu et que l'on s'intéresse davantage au niveau individuel en tenant compte des caractéristiques des électeurs, on s'aperçoit que les choses sont plus subtiles.

Le modèle de délégation, qui suppose qu'avant toute chose le parlementaire doit voter en suivant l'opinion de l'électorat, est particulièrement soutenu par ceux que l'on appelle dans le jargon de la science politique les électeurs ayant de moindres ressources, c'est-à-dire les électeurs qui ont un capital scolaire, un niveau de diplôme moins élevé, qui ont des professions situées plus bas sur l'échelle socioéconomique, donc finalement des électeurs qui sont moins favorisés dans notre société. Ces électeurs-là ont tendance à insister plus que les autres sur l'idée qu'il faut suivre ce que demandent les électeurs.

À l'inverse, les électeurs qui ont une meilleure connaissance du système politique et qui ont l'impression qu'ils peuvent influencer sur la prise de décision estiment finalement que le parlementaire doit suivre ses propres idées. Ils pensent donc qu'ils auront les moyens d'agir quand ils ne seront pas d'accord avec ces idées.

Il y a enfin les électeurs qui pensent que la loyauté partisane doit primer. Ce modèle est surtout soutenu par les électeurs qui font le plus confiance aux institutions, qui sont les plus satisfaits de la manière dont les institutions de la démocratie représentative fonctionnent et qui s'identifient plus fortement à un parti politique. Ces électeurs auront tendance à soutenir le modèle de représentation partisane. Voilà en ce qui concerne les électeurs.

Nous nous sommes ensuite posé la question suivante : quelles sont les conséquences de ces modèles sur la vision générale de notre système politique et les comportements des électeurs dans ce système politique ? Il convient tout d'abord de consulter les modèles de démocratie privilégiés par les électeurs. L'enquête Partirep contenait une série de questions sur des propositions de réforme du système démocratique.

Premier élément, les électeurs qui privilégient le modèle de délégation, à savoir l'idée que le parlementaire doit agir en fonction des demandes de son électorat, insistent plus fortement que les autres sur le fait qu'il faut une alternance régulière au pouvoir. Les parlementaires doivent suivre l'électorat, mais les électeurs supposent que l'électorat va changer et, avec lui, les institutions. On retrouve cette idée d'une action politique qui doit être le miroir de l'opinion publique et des mouvements dans l'opinion publique.

Deuxième élément de distinction, les électeurs qui privilégient l'idée que la loyauté partisane doit primer sont plus réticents à l'idée d'introduire des doses de démocratie directe en complément de la démocratie représentative. Ce qui n'est pas très surprenant par rapport à ce que j'ai dit sur la confiance dans les institutions.

Dernier élément, ceux qui privilégient l'idée du parlementaire indépendant qui doit agir selon ses propres convictions. Ces électeurs ont plus de scepticisme sur le poids que les partis doivent jouer dans le jeu électoral et sont demandeurs d'une réduction du poids des partis, notamment dans la confection des listes électorales et dans le rôle des votes en case de tête. Ils veulent que les parlementaires aient un contact plus direct avec l'électeur via le système électoral.

Cela a-t-il une influence sur les comportements politiques ? Premier comportement politique : la propension à aller voter si le vote n'était plus obligatoire. On constate ce qui est peut-être un paradoxe : les électeurs qui soutiennent le modèle de loyauté partisane ou d'indépendance des parlementaires continueraient à voter si le vote n'était plus obligatoire. À l'inverse, ceux qui estiment que les parlementaires doivent suivre le jugement de leurs électeurs, sont aussi ceux qui seraient le plus disposé de s'abstenir.

Ils veulent une représentation plus articulée autour de l'élection mais iraient moins souvent voter si on leur laissait le choix. Ce paradoxe tient peut-être au fait que ceux qui ne se sentent pas entendus dans le système actuel se disent que leur vote n'aura aucun effet.

Enfin y a-t-il des différences en termes de préférence partisane ? Le modèle de la loyauté partisane est davantage présent chez les électeurs des partis

« traditionnels ». Les électeurs du PS, du MR et du cdH sont plus nombreux à exprimer leur préférence pour le modèle de loyauté partisane. À l'inverse, ceux qui n'aiment pas ce modèle et privilégient l'idée que les parlementaires devraient suivre leur électorat, et non leur parti ou leur propre jugement, sont plus nombreux à déclarer ne pas avoir voté ou avoir voté blanc aux élections de 2009.

En conclusion, les préférences en termes de représentation sont claires. Elles sont en outre structurées par différents facteurs : le profil sociodémographique et les attitudes des citoyens par rapport à la politique – la confiance dans la politique, la connaissance du système politique et le sentiment d'être compétent pour agir sur la politique. Enfin, ces préférences sont liées à des conceptions de la démocratie, mais aussi à des comportements politiques différenciés, et en particulier à une volonté de s'investir ou de ne pas s'investir dans le système politique actuel.

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EST-IL RÉCOMPENSÉ DANS LES URNES ?

Mme la présidente. – La parole est à M. Julien Navarro, de l'Ecole européenne de sciences politiques et sociales de l'Université catholique de Lille.

M. Julien Navarro (UCLille, ESPOL). – En tant que seul intervenant non belge, j'incarne la petite touche d'exotisme de cette journée ! Je vais tenter d'être à la hauteur.

Ma communication fait partie d'un travail que je mène en collaboration avec Abel François, de l'Université de Strasbourg. Lorsqu'on m'a demandé d'intervenir, j'ai accepté tout de suite car je trouvais très intéressante et pertinente cette problématique sur laquelle je travaille par ailleurs à partir du cas français. Je ne suis pas certain que mon exposé soit totalement transposable au cas belge mais j'espère qu'il suscitera des réflexions.

Je commencerai par une citation importante de l'ouvrage le plus cité dans la science politique francophone. On y retrouve différentes idées autour de ce qu'est le principe du gouvernement représentatif, et notamment des réflexions extrêmement stimulantes autour de la question de l'élection, présentée comme un phénomène ayant des caractéristiques aristocratiques et susceptible d'être répété.

Vous êtes élus pour un temps donné et êtes susceptibles de vous représenter. Bernard Manin écrit : « Le dispositif central qui confère aux électeurs une influence sur le contenu des décisions prises par les représentants est en réalité le caractère répété des élections. La répétition de l'élection est même en fait un des facteurs décisifs qui pousse les gouvernements à tenir compte de l'opinion publique dans leurs décisions. Les représentants ont sans doute de multiples raisons de porter attention à la voix que le peuple fait entendre en dehors d'eux mais, parmi ces motifs, l'un des plus puissants est que les mouvements de l'opinion peuvent présager le résultat des élections à venir. »

La répétition des élections est anticipée par les élus qui ajustent leur comportement à cette sanction ou récompense possible. Dans cette réflexion, deux postulats sont importants.

Premièrement, pour que ce mécanisme de sanction rétrospective puisse opérer, il faut que les parlementaires aient envie d'être réélus. Ce n'est pas forcément une évidence. On postule en général que les parlementaires visent une réélection, sauf lorsqu'ils aspirent à prendre leur retraite. Les parlementaires seraient donc généralement *single minded seekers of reelection*.

Deuxièmement, ce mécanisme fonctionne si les parlementaires croient en l'effectivité de la sanction ou récompense rétrospective. En Belgique, 70 pour cent des parlementaires interrogés considèrent que leur travail parlementaire a un effet sur la suite de leur carrière.

Je n'interroge pas ces deux postulats. Je veux plutôt savoir si les parlementaires ont raison ou non de penser que leur travail est récompensé ou sanctionné dans les urnes. Quels aspects de leur travail sont valorisés ?

À partir des travaux existants, nous avons décidé de formuler des hypothèses plus précises. Les électeurs ne se décident pas seulement par rapport à un parti, à une grande orientation représentée par une liste ou une étiquette partisane. Les électeurs tiennent compte des qualités et des caractéristiques personnelles des candidats. Ce postulat nourrit l'idée selon laquelle il pourrait y avoir un lien entre le travail effectué à titre personnel par le député et son succès électoral.

Dans la littérature, un grand nombre de travaux s'attachent à analyser les effets que les règles électorales produisent sur le rapport à la circonscription et sur la manière dont les députés se projettent dans leur rôle en relation avec cette incitation électorale.

Dans un système proportionnel avec des listes bloquées, l'incitation à agir sur un plan personnel est plus faible que dans un système où il y a une personnalisation du vote, soit sous la forme d'un scrutin nominal, soit par un vote de préférence.

Le point suivant concerne les différentes dimensions du travail parlementaire. Il a déjà été abordé ce matin et cet après-midi. On a cherché à établir une relation entre le travail parlementaire et la réélection. Je me pencherai d'abord sur l'incarnation du rôle de député et notamment sur la manière, pour lui, de se comporter dans sa circonscription ou de défendre les intérêts propres de celle-ci. Cela se traduit plus particulièrement par une attitude de loyauté partisane ou par une défection pour défendre les intérêts de sa circonscription lorsqu'il y a une contradiction entre ces derniers et la position plus globale du parti. Des travaux montrent la relation entre ces différentes facettes du travail parlementaire et la re-sélection ou réélection des députés.

J'en viens aux travaux qui touchent à la perception de l'intégrité ou de la compétence des élus. Ceux qui ont eu maille à partir avec la Justice sont-ils sanctionnés dans les urnes ? Selon plusieurs travaux, la réponse à cette question est positive.

Enfin, j'aborderai la productivité parlementaire. Cet élément joue-t-il dans la réélection des députés ? Très peu de travaux ont été consacrés à cette question. Le premier, signé par Norton et Wood, est un peu ancien. Un article de Shaun

Bowler, consacré au Royaume-Uni, montre une relation entre, d'une part, les initiatives législatives à la Chambre des Communes et, d'autre part, la couverture médiatique et les résultats électoraux des députés. J'ai moi-même travaillé sur le cas du Parlement européen. Enfin, une étude consacrée à la Belgique porte sur le lien entre les initiatives législatives à la Chambre des représentants et les votes de préférence obtenus par les députés. On a constaté une relation positive et, ce qui compte vraiment, c'est le nombre de propositions législatives déposées dans la dernière année du mandat. Donc, si vous voulez accroître le nombre de vos votes personnels, vous pouvez dormir pendant les trois premières années; c'est sur la fin qu'il faut se réveiller et s'activer. J'ironise un peu mais ce résultat est intéressant.

J'ai entendu des réticences exprimées de manière plus ou moins feutrée à l'égard de cette manière quantitative d'évaluer le travail parlementaire mais cet aspect reste important. On peut critiquer les classements établis et leur trouver un aspect trop quantitatif mais, en même temps, ils mesurent quand même des tâches qui incombent aux parlementaires.

Par ailleurs, nous pouvons formuler l'hypothèse que l'aspect qualitatif joue aussi un rôle grâce à la couverture des médias. Il convient donc de prendre cette dimension en considération, en gardant à l'esprit que des dérives sont possibles.

Pourquoi étudier la relation entre la productivité parlementaire et le résultat des députés sortants ? Nous pouvons avancer l'hypothèse que les électeurs se déterminent avant tout sur des considérations partisanses mais une série de travaux font état d'une personnalisation accrue de la politique, d'une prise en compte plus importante des caractéristiques personnelles des élus. Cette nouvelle donne justifie le fait de se pencher sur la relation entre l'activité des élus et leur réélection.

Nous pourrions penser que les électeurs n'ont ni le temps ni la motivation nécessaires pour suivre le travail de leurs élus, pour autant qu'ils les connaissent. Néanmoins, certains sortent du lot, soit parce qu'ils sont blâmés en raison d'une contribution insignifiante aux travaux parlementaires, soit parce qu'ils se font remarquer par un investissement considérable. Nous pourrions donc estimer que le travail parlementaire sérieux est récompensé dans les urnes. À cet égard,

il serait intéressant de voir quels aspects de ce travail sont le mieux récompensés.

Il y a une réelle difficulté à lier le travail parlementaire aux résultats électoraux. Nous pourrions suggérer que tout cela est extrêmement hypothétique, improbable. Voici quatre ans, lorsque j'ai présenté un projet de recherche se fondant sur cette hypothèse, Lieven De Winter m'a dit qu'il n'y croyait pas, que les électeurs ne savent pas ce qui se passe. L'avenir nous dira s'il avait raison.

Mon hypothèse est que si la relation n'est pas directe, des mécanismes tiers ou intermédiaires interviennent. D'une certaine manière, les comportements parlementaires anticipent les résultats électoraux. Nous ne sommes pas dans une causalité entre le fait de s'être bien investi dans le travail parlementaire et celui d'avoir été retenu par son parti et réélu. Si un élu n'est pas satisfait de sa fonction parlementaire et des possibilités qu'elle lui donne, il peut renoncer à s'investir et passer à autre chose. Cela renvoie à la problématique de la motivation à être réélu.

Je prends ceci comme un postulat. Les cas divergent. J'ai pu l'observer au Parlement européen sur un plan empirique. Certains députés se projettent vers un autre niveau de pouvoir et d'autres, arrivés à un certain âge au terme de plusieurs mandats, investissent leur rôle d'une tout autre manière.

Les partis et les groupes d'intérêt influencent le comportement parlementaire. Nous avons déjà parlé de la constitution des listes électorales qui favorisent les candidats sortants. En France, les partis soutiennent fortement, y compris financièrement, la campagne électorale des candidats. Dans le système politique américain, des travaux ont montré que des groupes d'intérêt financent des candidats en fonction de leurs positions et de leur investissement dans le travail parlementaire lors de la précédente législature.

Enfin, vient le rôle des médias. J'ai mis comme illustration une diffusion en direct de la chaîne France 3 des travaux de l'Assemblée nationale. Nous nous interrogeons tout à l'heure sur l'importance de la couverture médiatique pour les élus. En France, quand un député pose une question à l'Assemblée nationale, d'autres se rapprochent pour être dans l'angle de la caméra. Ceci prouve qu'ils pensent qu'être vus à la télévision est utile.

Le système politique français est très différent du belge. L'hypothèse d'une récompense par les urnes a peu de chance de fonctionner puisque le parlement n'est pas très puissant et que les députés sont très ancrés localement. Lors des élections de 2007, sur 554 députés sortants, 80 pour cent – donc 455 candidats – se sont représentés aux élections et environ 80 pour cent de ceux-ci – 379 – ont été réélus. La réélection à l'Assemblée nationale passe donc par deux étapes, même si c'est un peu plus compliqué en réalité. Il faut d'abord être candidat et ensuite être réélu. Les parlementaires se projettent donc dans l'issue électorale qui doit passer par une élection aux deux tours.

Nous avons retenu les indicateurs les plus simples – parfois les plus discutables – de l'activité parlementaire. Ils correspondent à des fonctions importantes du parlement comme le contrôle du gouvernement par les questions et le travail législatif via les propositions de loi ou les rapports d'information et législatifs.

Je vous décrirai d'abord l'analyse et puis, je présenterai une analyse multivariée permettant de croiser des facteurs. Pour chaque indicateur, il y a quatre colonnes avec les nombres moyens : les députés non-candidats à la réélection, les candidats à la réélection, les candidats réélus et les candidats qui ne l'ont pas été.

Quel que soit l'indicateur, les députés qui ont été réélus ont eu un niveau d'activité supérieur à ceux qui ne l'ont pas été. On retrouve donc cet écart et la relation hypothétique que je formulais précédemment.

Qu'en est-il maintenant lorsque l'on contrôle d'autres facteurs explicatifs du vote ? À l'évidence, le fait de poser plus ou moins de questions n'explique pas totalement les chances d'être réélu.

Quand nous nous intéressons d'abord aux chances d'être sélectionné à nouveau, nous constatons que le facteur de l'âge compte. Les députés les plus âgés ne se représentent pas dans les mêmes proportions que les députés plus jeunes. Dans le même ordre d'idée, ceux qui l'ont été à l'occasion d'une élection partielle ou en tant que suppléant ont moins de chance d'être resélectionnés. Tout cela est parfaitement prévisible.

Quand on essaie d'expliquer l'élection elle-même, les choses deviennent intéressantes et surprenantes. Les différents types d'activités observées produisent des effets très faibles – voire nuls –, en tout cas non significatifs sur un plan statistique, à l'exception du nombre de questions posées. Au Parlement français, seul le fait de poser davantage de questions va jouer positivement sur les chances de réélection. Statistiquement, faire des propositions de loi ou rédiger des rapports législatifs n'a aucun effet positif.

La commission à laquelle un député appartient n'est pas non plus un facteur explicatif, sauf dans le cas de la commission de la Culture pour laquelle l'effet est négatif.

Fait surprenant, et qui va à l'encontre de ce qui a été dit cet après-midi, exercer les fonctions de président ou de vice-président d'une commission parlementaire en France a un effet négatif sur les chances d'être réélu. J'ai beaucoup de mal à expliquer ce résultat.

Nous n'enregistrons pas d'effets significatifs pour les autres fonctions.

Nous avons également introduit d'autres variables de contrôle qui tiennent à la nature de la compétition électorale dans la circonscription ou aux caractéristiques du candidat. Je pourrais si vous le voulez y revenir pendant le débat.

J'en viens aux conclusions. À l'exception des questions, le travail parlementaire a un effet limité sur les chances de réélection. Cela témoigne probablement du fait que, dans le système français, la présence locale prime sur le reste. On notera également l'effet très étonnant des fonctions hiérarchiques qui est non essentiel, voire négatif.

Je n'ai malheureusement pas le temps de développer toutes les conséquences à tirer de cette analyse.

Pour fonctionner de manière démocratique, un parlement a besoin de députés qui s'investissent. On peut s'inquiéter de l'absence de relation entre l'activité parlementaire et les chances de réélection. En même temps, cela rassurera ceux qui sont inquiets du développement systématique de mesures quantitatives. On

constate que cet effet est pratiquement nul en France et qu'il n'y a donc pas de risque de dérive.

TÉMOIGNAGES DE PARLEMENTAIRES AYANT UNE LONGUE CARRIÈRE

Mme la présidente. – Je souhaiterais que nous entendions des parlementaires ayant une grande expérience.

Je passe donc la parole à M. Walry.

M. Léon Walry (PS). – Je voudrais simplement faire quelques remarques. Les chercheurs et les intervenants ont été remarquables mais ils n'ont pas insisté sur le type de scrutin que nous avons en Belgique. Selon que l'on se trouve en Belgique ou en France, le scrutin est proportionnel ou majoritaire et cela change énormément de choses. L'exigence absolue de consensus fait partie intégrante d'un régime proportionnel comme le nôtre. Sans cela, le gouvernement ne peut tenir que peu de temps.

Nous n'avons pas non plus parlé des lobbys extrêmement puissants qui sont très actifs aux États-Unis ou auprès du Parlement européen. Heureusement, jusqu'à présent, le Parlement de la Communauté française est préservé. La délocalisation de la décision et de la souveraineté politique ne soutient plus l'intérêt général mais les intérêts particuliers, ce qui constitue une grande nuisance pour la démocratie.

En ce qui concerne l'appréciation relative de l'activité d'un parlementaire, je voudrais dire que pour un ministre, un bon parlementaire est un parlementaire muet ou encenseur. Pour ses électeurs, un bon parlementaire est celui qui défend les intérêts de proximité et de sa région.

Si on rejoint un parti, c'est parce qu'on adhère à ses valeurs. Le jour où l'on ne partage plus ses valeurs, on le quitte, tout simplement. Les parlementaires

qui représentent un parti ont le devoir de défendre l'ensemble des valeurs de ce dernier et ne doivent pas se transformer en électrons libres.

Je voudrais vous citer l'exemple du décumul des fonctions. Si on ne nous avait pas dit qu'il existait un accord avec ECOLO, pas un élu socialiste n'aurait voté ce texte. Nous l'avons fait par loyauté, et j'insiste sur l'importance de ce mot.

Permettez-moi une incise. Mme Corbisier, qui prendra la parole dans quelques instants, m'a émerveillé lorsque j'étais encore très jeune parlementaire. Lors du vote de la loi sur la dépénalisation de l'avortement, elle s'était abstenue alors que son parti était contre la libéralisation de l'avortement. Elle fut la seule, avec Philippe Maystadt. Ce fut pour moi un choc. Je me suis dit que cette femme était remarquable, ce qui fut confirmé de nombreuses fois par la suite.

Je pense qu'il faut savoir mettre de côté ses convictions personnelles parce qu'on partage des valeurs qui sont plus importantes que des opinions sur l'un ou l'autre thème. Comme chef de groupe, j'ai toujours défendu cette idée. Sans cela, nous n'aurions plus eu de groupe. Or la force d'un groupe dépend de la qualité de l'encadrement, si toutefois l'équipe est de qualité. Si Eden Hazard n'avait pas les capacités que nous lui connaissons, il ne pourrait devenir le génie du football que l'on nous prédit.

Un mot encore à propos du syndrome du Soir. En 2003, le journal Le Soir avait coté les parlementaires, en leur octroyant des étoiles, comme dans le Guide Michelin. La sérénité et la qualité des débats en ont souffert. On a constaté une recrudescence de questions et d'interventions pour faire du chiffre. Cela a asphyxié les débats. Progressivement, la presse a déserté les parlements parce que les discussions y étaient longues et ennuyeuses.

Un bon parlementaire est celui qui n'a pas l'impression de travailler, qui prend du plaisir tout au long de la journée, qui s'émerveille et est animé en permanence d'une grande joie parce qu'il fait un beau métier.

Mme Corbisier-Hagon (cdH). – J'ai l'habitude de comparer les diverses activités d'un parlementaire aux facettes des yeux d'une mouche tant elles sont nombreuses. Qui serais-je donc pour juger du bon ou mauvais parlementaire.

Les profils des bons parlementaires sont multiples. Si ce n'est en se basant sur l'efficacité de leur action vis-à-vis du parti, du parlement ou de la société, je ne vois pas comment l'on pourrait dire que l'on est un bon ou un mauvais parlementaire. En outre, comment mesurer l'efficacité ? C'est une question à laquelle je ne peux répondre. Comme cela a été dit cet après-midi, je pense que les meilleurs juges d'une action parlementaire sont leurs pairs. Si on voulait les évaluer en fonction de toutes leurs activités, on en arriverait à une évaluation tellement complexe qu'elle ne serait pas accessible au grand public.

En réfléchissant à ce que j'allais dire, comme ancienne parlementaire, je me suis dit que j'allais pointer quelques éléments de changements.

Première évolution, lors de mon passage d'une assemblée fédérale aux parlements régionaux et communautaire, j'ai été très marquée par le côté suzerain ou potentat des gouvernements des régions et des communautés. Il était beaucoup plus facile, même pour quelqu'un de la majorité, de discuter d'un amendement avec un membre du gouvernement fédéral qu'avec les membres des gouvernements régionaux et communautaires. Sans doute cela s'explique-t-il historiquement mais, pour la démocratie, le fonctionnement au niveau fédéral est meilleur. Il y a bien sûr une déclaration de politique générale et un gouvernement, mais un gouvernement n'a pas forcément toujours raison.

La deuxième évolution est celle des moyens en personnel. J'ai vécu à une époque où huit parlementaires se partageaient un assistant. Ensuite on est passé à un pour quatre députés, puis à un pour deux et, enfin, à un pour un.

Si cette évolution est positive pour démultiplier l'action d'un parlementaire, elle ne l'est pas nécessairement quand elle lui permet de poser des questions sur tout et sur rien – uniquement pour être classé –, et elle ne l'est pas davantage s'il s'agit de lui permettre d'annoncer son texte. La multiplication du nombre d'assistants ne lui permet pas de discuter en commission ni de réagir en séance publique, parce qu'il n'a pas pris la peine d'étudier son dossier.

L'évolution est certes positive mais il faut réfléchir à en limiter les aspects négatifs.

On assiste en outre à une personnalisation croissante de la politique, due à la transformation de la société et de la presse, personnalisation renforcée par le développement des moyens de communication.

Il est aujourd'hui beaucoup plus facile d'informer ses électeurs qu'auparavant – je rédige un *tweet*, un message sur Facebook, etc. De mon banc, je peux informer le public sur ce que je fais. La rapidité, néanmoins, a aussi un aspect négatif. M. Walry a rappelé tout à l'heure mon vote sur la dépénalisation partielle de l'avortement où je m'étais différenciée de mon groupe. Mais je l'ai fait à d'autres occasions, notamment contre la présence de publicité pour le tabac sur le circuit de Francorchamps. Je ne suis pas sûre que si, à l'époque, la pression des lobbys avait été aussi forte qu'aujourd'hui, j'aurais eu le courage de me différencier de mon groupe. C'est un point sur lequel il faut aussi réfléchir. Un parlementaire doit avoir des convictions, partagées ou non par son groupe – et il peut s'en expliquer mais il ne doit pas être à la botte de lobbys qui peuvent avoir de multiples raisons d'exister.

Enfin, l'immédiateté a compliqué la fonction de parlementaire. Cela peut avoir un effet positif sur l'information, comme je l'ai dit, mais cela peut aussi s'avérer négatif. Travailler toujours plus vite ne stimule pas la réflexion ; cela peut empêcher le dépôt d'un amendement ou la tenue d'une audition, parce qu'il faut un vote rapide, ou tout simplement de consulter les avis demandés et reçus par le gouvernement.

Nous avons envisagé une nouvelle pratique mais elle a été abandonnée. Ainsi, l'établissement d'un dépôt de mémoires nous aurait permis de prendre connaissance des avis donnés lors de l'élaboration d'un projet de décret. Cette méthode permettait de travailler rapidement et d'entendre tout le monde sans imposer la présence de représentants des associations au parlement.

La montée de la démocratie participative, à côté de la démocratie représentative, est le second élément. Toute forme de démocratie a ses limites. Comment délimiter la démocratie participative ? Se limite-t-elle aux associations structurées, de plus en plus critiquées ? Comment entrer dans le système d'une démocratie participative ?

J'ai connu, pendant ces vingt années au parlement, des révisions des règlements d'assemblée. Certaines modifications sont très positives : la possibilité de faire des rapports sur certains sujets permet aux parlementaires d'anticiper et de travailler, pour une fois, de façon un peu plus lente. Je pense que cette possibilité est peu utilisée pour le moment.

Par contre certaines révisions circonstanciées sont négatives, comme Mme Persoons l'a rappelé. Pour éviter la création de groupes parlementaires par l'extrême droite, on a modifié le nombre de personnes requis pour former un groupe au parlement. Il en résulte que des groupes tout à fait démocratiques n'ont plus pour le moment les mêmes possibilités administratives que des groupes plus grands.

Le regard porté sur les parlementaires est aussi un élément important. Les citoyens considèrent toujours leur parlementaire de proximité comme très bon et les autres comme nuls. Il faut dire que la politique n'a plus bonne presse. Cette tendance à protéger ceux qu'on connaît et à rejeter les autres est assez marquée.

La fonction de parlementaire est à la fois source d'enthousiasme, comme l'ont dit certains d'entre vous, et de blues profond, pour reprendre une expression de ce matin. Selon leur caractère et leurs spécificités, les parlementaires agissent différemment.

Aucune évaluation, aucun jugement et aucune évolution, si ce n'est le charisme et la notoriété des parlementaires, ne pourra changer leur perception par la population. Pour une démocratie plus vivante, je vous invite à y réfléchir !

Mme la présidente. – La parole est à M. Daras.

M. José Daras (Ecolo). – J'ai été un parlementaire de l'opposition pendant vingt ans. Cela fait partie de mon expérience. Je n'ai jamais été un parlementaire de la majorité mais j'ai été ministre et je connais la difficulté des députés de la majorité et celle des ministres avec ces derniers.

On attend d'un parlementaire qu'il soit honnête, travailleur, loyal et compétent.

C'est évident, du moins en théorie. M. Pilet a parlé de la loyauté. À qui un parlementaire doit-il réserver sa loyauté ? Entre nous, je n'ai jamais su comment je pouvais être loyal envers mes électeurs. J'ai rencontré des personnes qui m'ont annoncé qu'elles avaient voté pour moi. J'avais tendance à ne pas les croire. J'ai toujours été élu grâce aux voix de mon parti et non grâce à mes voix de préférence. Comment dès lors être fidèle à ce que pensent mes électeurs ? Supposons qu'ils fussent d'accord avec mon parti puisqu'ils ont voté pour celui-ci et pour moi. Nous pouvons ainsi résoudre un peu le dilemme.

La première qualité d'un bon parlementaire est l'ouverture d'esprit. Nous n'avons pas besoin de spécialistes. Quand on veut un spécialiste de la fiscalité, de l'énergie ou de la santé, on l'engage comme conseiller, comme collaborateur dans le parti ou dans un groupe parlementaire. Le parlementaire doit pouvoir passer d'un sujet à l'autre. Entre 1980 et 1999, j'ai toujours siégé dans trois assemblées. Je passais donc de l'enseignement à l'environnement puis à la commission de l'Intérieur... avec un égal talent. L'ouverture d'esprit, c'est ne pas penser qu'on va changer les choses très vite. Ceux qui croyaient qu'on les attendait comme des messies au parlement ont en général arrêté après un an en constatant que ce n'était pas pour eux. Le travail au parlement, c'est une course de fond. Les candidats doivent en être conscients. Un ancien de mai 1968 parlait de longue marche dans les institutions. De mon point de vue, nous ne sommes pas là pour rendre service à une circonscription. Les parlementaires sont donc priés d'être géographiquement tout-terrain.

Un bon parlementaire doit aussi être pugnace et résilient. Les déceptions, les difficultés, les désenchantements guettent en effet le parlementaire qui s'attache vraiment à son travail. Les lenteurs, contrariétés et échecs sont monnaie courante. Le parlementaire doit donc être résilient, résister, remettre l'ouvrage sur le métier. À mon avis, cette qualité est essentielle.

Les parlementaires savent qu'ils n'obtiendront pas tout ce qu'ils veulent, surtout s'ils font partie de la majorité. Par contre, ils ne savent pas toujours assez qu'ils devront accepter des choses dont ils ne voulaient pas. J'ai bien entendu mon vieil ami Léon Walry. Je puis vous dire qu'à Ecolo, quand nos partenaires ont voulu que nous votions le traité d'austérité budgétaire, nous avons été confrontés à un vrai problème de conscience. Nous avons tout fait pour enrober le texte de

garde-fous, en estimant que c'était ce que nous pouvions faire de mieux, mais cela a été vraiment très éprouvant. Certains parlementaires ont d'ailleurs voté différemment, ce qu'une majorité cherche toujours à éviter.

Quand ce cas de figure se présente, les chefs de groupe font acte d'autorité en signalant qu'ils ne veulent pas de votes différents. Ils acceptent tout au plus qu'un élu quitte la séance pour une pose technique au moment des votes dans les cas extrêmes mais cela reste l'exception. C'est aussi une question de loyauté vis-à-vis des personnes avec lesquels un accord a été conclu. Heureusement, les vrais cas de conscience qui font appel à la désobéissance au sens de Thoreau sont rares. La plupart du temps, c'est moins grave.

Les parlementaires travaillent au parlement, ils travaillent dans leur parti en passant de longues heures à rédiger des notes et ils travaillent sur le terrain. Ils sont priés d'aller à la rencontre des citoyens, là où ils se trouvent. Je ne pense pas aux élus qui cumulent avec une fonction mayorale, je ne pense pas aux permanences sociales. Si le travail au parlement est quantifiable, le travail au sein du parti, qu'il convient de ne pas négliger si l'on veut être réélu, et le travail sur le terrain ne le sont pas.

Je serai nuancé. Le recensement réalisé par certains journaux du nombre de questions écrites – qui devraient être écartées selon beaucoup de ces statistiques –, de questions orales, d'interpellations, d'amendements déposés, de propositions signées ou d'interventions dans un débat présente un intérêt. Il montre aux citoyens ce qu'est le travail parlementaire et à quel type de tâches se consacrent les députés pour qui ils ont voté. Mais c'est insuffisant car cela ne témoigne ni de leur qualité, ni du reste du travail effectué sur le terrain et au sein du parti. Toutefois, par ce recensement, les journalistes ne cèdent ni à l'attrait médiatique ni aux effets d'annonces, ni à ce qui les attire en général : le spectaculaire, le populaire ou le divergent.

Peut-être faudrait-il améliorer ces études ou mieux les encadrer mais, de mon expérience, je trouve qu'elles correspondent assez bien au travail réalisé. Les parlementaires bien classés sont pour la plupart ceux qui font un travail de qualité. Certes, il y a des critiques à faire mais je ne jetterais pas le bébé avec l'eau du bain. Pour une fois que les médias se penchent réellement sur le travail

parlementaire, mieux vaut améliorer ou encadrer cette recherche plutôt que de la rejeter en bloc.

En écoutant M. Navarro, je me demandais si on avait fait une étude en France sur l'influence du « Petit journal » présenté par Yann Barthes sur Canal Plus. Même s'il doit être affreux d'être la cible perpétuelle de ce média, la popularité de certains parlementaires visés en est peut-être renforcée. Ce serait intéressant de le savoir.

Les sanctions existent mais pas au parlement. Certes, un système de jetons de présence pour les commissions pourrait éventuellement être imaginé. C'est le parti qui sanctionne un député qui pose problème ou qui ne travaille pas comme on le souhaite, ce n'est pas l'électeur ! On a peu parlé du rôle des partis car ils sont devenus impopulaires. Il faudrait pourtant rappeler leur grande utilité en démocratie.

Il n'y a pas de modèle du bon parlementaire. Il y a des parlementaires différents par leur tempérament et par leur mode de travail. Et ils forment, quand tout se passe bien, un bon groupe parlementaire. S'ils avaient tous le même profil, ce serait terriblement ennuyeux !

DÉBAT

M. Xavier Baeselen. – Avant que le président ne tire les conclusions de cette journée, je voudrais donner la parole à la salle et vous remercier d'ores et déjà toutes et tous pour votre attention. Ces débats ont été intéressants dans la mesure où s'y sont mêlés théorie, pratique et témoignages et qu'ils ont réuni des étudiants, des collaborateurs de groupe, des secrétaires de groupes, des parlementaires, des ministres et des citoyens. C'est ce qui en a sans doute fait toute la richesse.

Je donne à présent la parole à la salle.

M. Marc Blairon. – Je suis un simple citoyen. Mes questions portent sur l'indépendance du parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le fait que la majorité de l'exécutif soit automatiquement reportée sur la majorité au parlement crée un conflit d'intérêt ou mène en tout cas à être juge et partie.

Entre deux élections, de quels moyens de pression disposent les citoyens sur le parlement ?

J'avais une remarque à faire sur l'évaluation. Il faut d'abord savoir à qui elle s'adresse. Est-elle différente selon qu'elle s'adresse uniquement aux parlementaires ou selon qu'elle s'adresse également aux citoyens, c'est-à-dire au grand public ? Les médias sont un vecteur d'information vis-à-vis du public. Ils ont également un rôle pédagogique d'explication. Tout le monde n'est pas aussi intelligent et compétent que vous. Il faut donc aussi s'adresser au public qui vous élit.

Dernière chose, il faut mieux informer le public et prévoir une éducation dans l'enseignement dès le niveau primaire pour que chaque citoyen majeur puisse exercer son pouvoir démocratique en pleine connaissance de cause. Je vous remercie.

M. Xavier Baeselen. – Nous n'allons pas commenter vos remarques mais essayer de répondre à vos questions. Monsieur Dumont, quelle est en théorie l'indépendance du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif ?

M. Hugues Dumont. – Cette question concerne l'évolution des régimes parlementaires. Au 19^e siècle, on parle d'un régime dualiste, avec deux grands centres d'impulsion : un exécutif et un législatif différenciés. Le Roi et les ministres ne sont pas exactement à l'image de la majorité du parlement. Avec la montée en puissance des partis politiques, on voit émerger un régime parlementaire moniste. La majorité qui se dégage au parlement et soutient le gouvernement est devenue l'unique centre d'impulsion et elle détient tous les postes ministériels.

Je comprends votre malaise mais cette évolution n'est pas malheureuse car elle va de pair avec la montée en puissance des partis politiques. Comme cela a déjà été soulevé, les partis politiques exercent une fonction foncièrement saine pour la démocratie. Si vous lisez la jurisprudence de la Cour européenne des droits

de l'homme, vous constaterez qu'il n'y a pas de démocratie sans pluripartisme. Lorsque les partis se coalisent pour former une majorité, il est inévitable que cette majorité domine le parlement et le gouvernement. Contrôleurs et contrôlés se ressemblent, mais pas comme deux gouttes d'eau. Il y a encore un sens à poursuivre le dialogue entre l'exécutif et le législatif, et à donner au législatif les moyens de contrôler l'exécutif. Ce système suppose une relative indépendance d'esprit du parlementaire.

La situation est plus aisée pour le parlementaire de l'opposition qui se trouve dans une position de dualisme avec la majorité. Le dualisme ne se situe plus entre le législatif et l'exécutif, mais entre une majorité qui soutient le gouvernement et une opposition qui peut critiquer et proposer des alternatives pour le futur. Le jeu du régime parlementaire réside dans ce travail de dialogue entre la majorité et l'opposition.

M. Xavier Baeselen. – M. Jean-Benoit Pilet veut-il intervenir sur la deuxième question ? Les élections ont eu lieu, les parlementaires sont élus et ensuite réélus quatre ans plus tard. Entre ces deux moments quels sont les moyens d'action de la démocratie participative dans un régime parlementaire ?

M. Jean-Benoit Pilet. – C'est une vaste question. On pourrait dire simplement que les moyens d'action des électeurs entre les élections sont formellement faibles. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de place pour l'action citoyenne organisée. Nous connaissons en Belgique, aux Pays-Bas, au Luxembourg, un système caractérisé par une place importante accordée à la concertation sociale mais aussi à la participation de groupes représentant la société civile et cela, dans une proportion plus importante qu'ailleurs. Ce phénomène est très positif et a permis certaines avancées politiques et sociales en dehors du jeu électoral.

Cependant, comme l'a fait Mme Corbisier, on peut entamer une réflexion sur ce mécanisme. La démocratie participative est principalement entendue comme la participation au monde associatif et aux groupements organisés. On ne s'est que tardivement posé la question de la redéfinition de cette participation, à partir du moment où les citoyens ne se reconnaissent plus autant qu'avant dans les groupements organisés comme les syndicats, les organisations professionnelles ou les mouvements sociaux institutionnalisés.

La démocratie participative ne représente pas uniquement la démocratie formée par les organismes sociaux. Il existe des formes de participation citoyenne à penser qui ne sont pas intégrées dans ces mouvements. Il y a là sûrement un retard à combler.

M. Arbai Fayçal. – Je m’exprime en tant qu’administrateur du Parlement de la Jeunesse Wallonie-Bruxelles. Ce parlement est constitué d’une centaine de jeunes qui viennent dans cet hémicycle, durant les vacances de carnaval, afin d’y simuler une expérience parlementaire. Je comprends les parlementaires lorsqu’ils parlent des difficultés de leur travail et de la nécessité d’être présents sur tous les fronts. Nos journées commencent à huit heures et se terminent vers minuit ou une heure du matin, parce que nous voulons bien faire. Pour rentrer plus tôt et dormir davantage, il faudrait faire moins. La charge de travail des parlementaires est très lourde. Lorsqu’on veut s’inventir à cent pour cent dans le parlement, on l’est forcément à zéro pour cent à l’extérieur. Au terme de notre semaine de simulation, nous découvrons un monde qui a changé et nous nous rendons compte que nous étions totalement déconnectés du monde extérieur, que nous n’étions pas au courant des derniers événements. J’invite tous les jeunes qui le souhaitent, à postuler. Nous sommes en pleine campagne de recrutement.

Je précise que je ne suis pas juriste et sans doute M. Dumont corrigera-t-il mes propos. Cependant, je tiens à dire que j’ai l’impression qu’en Belgique, on est davantage dans un modèle de collaboration des pouvoirs, à cause ou grâce à la présence du Roi. Le modèle belge ne ressemble pas du tout au modèle français qui repose sur une séparation stricte des pouvoirs.

Mme Corbisier a dit que l’image de la politique est plutôt monotone. Le fait d’avoir des parlementaires dont on a l’impression qu’ils sont des presse-bouton n’influence-t-il pas l’image que l’on se fait de la vie parlementaire ? Aux États-Unis, par exemple, le parlement est capable de bloquer un gouvernement, de s’opposer à l’augmentation du plafonnement de la dette par exemple. Je pense qu’en Belgique, par loyauté, les parlementaires n’agiraient pas ainsi. Même s’ils ne sont pas totalement d’accord avec tous les éléments du budget, ils le votent par loyauté.

M. Xavier Baeselen. – Vous parlez de l’indépendance du parlementaire, en renvoyant notamment au cas des États-Unis où l’on peut avoir soit à la Chambre,

soit au Sénat, soit dans les deux, une majorité différente de celle du président. C'est évidemment plus facile dans ce cas de bloquer un projet présidentiel.

Sans vouloir faire un colloque sur les pouvoirs constitutionnels du Roi, je donnerai néanmoins brièvement la parole à M. Dumont pour vous apporter quelques éclaircissements.

M. Hugues Dumont. – Le Roi n'a qu'un pouvoir d'influence extrêmement limité et, le cas échéant, utile uniquement en période de crise. Laissons donc le Roi de côté.

Ce qui est caractéristique dans un régime parlementaire, c'est que la séparation des pouvoirs est souple, précisément, par opposition au régime présidentiel. Dans le régime présidentiel américain, la séparation des pouvoirs est, au départ, assez rigide. Le président, qui est élu au suffrage universel, a sa légitimité propre et le Congrès a également sa légitimité propre, avec l'impossibilité de se révoquer mutuellement. Le président ne peut pas dissoudre le Congrès et le Congrès ne peut pas révoquer le président sauf procédure pénale de l'*impeachment*.

C'est tout autre chose dans un régime parlementaire. Dans un régime parlementaire, la séparation des pouvoirs est souple par définition puisqu'il y a un pouvoir exécutif qui est associé à la fonction législative. Le gouvernement est une des branches du pouvoir législatif. Il y a cette relation « si tu me renverses, je te dissous ». Elle est largement théorique parce que le gouvernement, en général, impluse par l'effet d'une dissension interne et présente sa démission avant d'être obligé de démissionner. Sur le plan théorique, dans un régime parlementaire, les ministres sont responsables et donc, à la suite d'une motion de méfiance en principe constructive, le parlement peut provoquer la chute du gouvernement. Le gouvernement dispose d'un moyen de riposte, il peut provoquer la dissolution du parlement et provoquer des élections.

C'est l'âme du régime parlementaire. C'est l'incarnation d'une séparation des pouvoirs souple.

M. Patrick Installé. – Je vais peut-être faire entendre une voix un peu dissonante.

Je fais partie des personnes qui gèrent le site nosélus.be. Vous avez remarqué qu'on parlait souvent des questions parlementaires. Il y a une bonne raison technique à cela. Les documents des questions parlementaires sont de meilleure qualité que les autres documents produits par les assemblées. Les informations publiées par un parlement sont difficiles à récolter et à traiter. On n'a pas la collaboration des assemblées. Quelques personnes ont essayé indépendamment l'une de l'autre et toutes ont abouti à la même conclusion. Il y a également un phénomène d'autosatisfaction des parlements.

Le citoyen n'arrive pas à suivre le travail parlementaire parce qu'il navigue dans le brouillard. Il est impossible d'extraire quoi que ce soit des documents. Si quelqu'un sait le faire, cela m'intéresse.

M. Xavier Baeselen. – Dans la plupart des parlements qui sont représentés ici, tous les documents sont accessibles sur l'internet. Leurs séances sont retransmises en direct sur leur site et les commissions et les séances plénières sont ouvertes au public de manière très générale. Si brouillard il y a, il n'est pas très épais.

M. Patrick Installé. – Vous ne pouvez pas traiter automatiquement les données qui sont proposées. Si vous recherchez un mot dans les documents PDF-image, vous ne le trouverez pas. Vous serez obligé de passer par de la reconnaissance optique de caractères pour retrouver le texte tel qu'il est présenté. Le format PDF-image est un format de présentation de page qui n'est pas susceptible d'être traité par un traitement de texte.

M. Xavier Baeselen. – C'est donc une remarque technique.

M. Patrick Installé. – Une remarque technique dont tout le reste dépend puisqu'il est impossible d'avoir la matière brute pour travailler.

M. Jean-Charles Luperto. – Vos propos dépassent le cadre purement technique. La volonté du Bureau de ce parlement a été de rendre l'institution la plus transparente possible et l'accès en ligne aux documents parlementaires le plus libre possible.

Toutes les séances peuvent être suivies depuis son canapé, les rédactions peuvent récupérer les images et les parlementaires peuvent les répercuter sur les réseaux sociaux. Un travail important a été accompli mais votre avis nous permet de nous rendre compte que tout n'est peut-être pas été pensé jusqu'au dernier détail.

M. Bruno Vanleemputten. – J'ai tenté une petite expérience en direct : je viens d'aller sur le site de mon parlement, j'ai téléchargé un rapport, tapé le nom d'un parlementaire et l'ai retrouvé dans un texte au format PDF. Je crois que c'est le cas dans beaucoup de parlements.

M. Patrick Installé. – En fait, j'ai cherché le terme « parlementaires », choisi le premier document dans lequel figurait le mot « comité », je l'avais sous les yeux dans la première page, j'ai demandé à le rechercher et il était introuvable ! pour des raisons d'ordre typographique. Ceci rend les choses difficilement exploitables.

M. Xavier Baeselen. – L'information est donc disponible mais n'est pas nécessairement toujours exploitable.

CLÔTURE DE LA JOURNÉE

M. Jean-Charles Luperto, président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. – Il me revient l'honneur et la responsabilité de conclure cette journée de travail et de réflexion. Je remercie toutes les plumes et tous les cerveaux qui ont alimenté ma réflexion et aidé à rédiger la conclusion de cette journée. Les fruits de ce travail alimenteront les travaux de notre assemblée, et d'autres je l'espère, dans une perspective d'amélioration constante.

Je tiens à remercier chaleureusement tous ceux et celles qui auront rendu ce débat possible. Je remercie l'ULB et notre institution qui se sont associées pour organiser ce colloque. Je remercie aussi l'ensemble des chercheurs, des intervenants pour leur présence et pour la qualité des échanges sur un sujet qui peut apparaître sensible, provocateur, complexe, mais qui est toujours très actuel dans une société de l'audit et de l'évaluation permanente.

Je remercie les parlementaires qui, ont accepté que ce débat se déroule avec eux, chez eux. Ils y ont d'ailleurs pris part sans tabou et faisant fi de leurs réticences éventuelles. C'est bien une introspection qui leur était proposée.

Mes remerciements s'adressent également aux étudiants et aux citoyens qui ont suivi cette journée. Nous sommes tous des citoyens. Quoique certains d'entre nous exercent moins de fonctions que nous, il est important qu'ils se soient joints à nous aujourd'hui.

Cette journée a été riche d'enseignements. Permettez-moi d'en esquisser brièvement les contours.

Nous devons à M. Faniel d'avoir, à l'entame des travaux, réaffirmé l'importance de l'institution parlementaire aujourd'hui en resituant non pas la place mais bien les places des parlements dans le système politique et institutionnel de notre pays. Il n'est en effet ni inutile ni anodin de rappeler que le parlement est tout à la fois un fondement de légitimité démocratique, un acteur du règlement pacifique des conflits, un lieu d'édiction des règles de la vie en société, l'endroit où évoluent ces règles et évidemment un lieu de contrôle du gouvernement, ce qui en fait aussi un élément stabilisateur de l'exercice de la démocratie. Ainsi, par rapport à ces différentes fonctions, M. Faniel redéfinit le rôle de parlementaire comme élément de contrôle et de représentation.

La notion de représentation a été au cœur de l'intervention de Mme Severs qui nous a présenté la manière dont les parlementaires perçoivent leur rôle de représentant. Elle a insisté sur le fait que la représentation de la population n'est pas le fruit d'un résultat électoral mais qu'elle découle d'un acte créatif. « Le parlementaire doit initier une communication avec et vers les citoyens pour les convaincre qu'il les défend et qu'il agit pour eux. »

En abordant la deuxième séance consacrée aux différentes facettes du travail parlementaire, le professeur Dumont, en évoquant les propos de M. Perin, nous invite à la réflexion et partage avec nous plusieurs éléments. Il rappelle quelques outils au service du droit d'initiative parmi lesquels figurent la mobilisation de toutes les ressources disponibles ou l'application des dispositions de sauvegarde du règlement et du droit d'amendement. En outre, il aura suggéré quelques idées novatrices telles que l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative ou la nécessité de mieux définir les objectifs poursuivis par la loi ou le décret.

En questionnant les sources d'information des parlementaires, M. Walgrave nous a livré les résultats d'un sondage auprès de parlementaires néerlandophones. Il a mis en évidence les éléments d'information que les parlementaires jugent utiles. Il a démontré par ce biais leur obsession du *buzz*. Il a également relevé qu'un bon parlementaire est quelqu'un qui sait traiter des masses d'information et qui les exploite rapidement.

Après avoir entendu M. Dandoy qui nous a entretenus de manière approfondie

des questions parlementaires en tant qu'outils de contrôle, les représentants des partis ont été invités à présenter leur vision de ce qu'est un bon parlementaire.

J'ai noté avec plaisir la haute estime qu'a chacun d'entre nous pour la fonction de parlementaire. Ainsi, Mme Vienne place le parlementaire à l'équilibre d'une triple loyauté : envers ses électeurs, envers son parti, envers son assemblée. S'il en était besoin, M. Miller a souligné et rappelé qu'un bon parlementaire est avant tout quelqu'un de passionné. Ce n'est pas propre à la fonction mais il est parfois utile de le dire. Travail, ténacité et respect des autres et de leurs idées complètent le quatuor des qualités qu'il estime nécessaires pour faire un bon parlementaire. Mme Vandorpe y a ajouté l'importance de l'engagement politique, bien réel chez chacun d'entre nous. Tout n'est toutefois pas rose dans la vie d'un parlementaire. Mme de Groote a ainsi évoqué le blues identitaire dans le chef des parlementaires soumis à la tyrannie des médias. Quant à Mme Trachte, elle a souligné le rôle d'amplificateur du parlementaire en dehors de l'enceinte de l'assemblée.

À la reprise des travaux, sous la présidence de Mme Brack que je remercie en notre nom à tous, M. Fiorilli a d'abord exposé la méthode utilisée pour établir les deux palmarès publiés dans *Le Vif/L'Express* en 2012 et en 2013. Il a rappelé que ces études visaient à mesurer la force de proposition des parlementaires francophones, la défense de leurs idées ainsi que le travail de contrôle sur l'exécutif. Il en a conclu que, malgré la complexité et la difficulté d'un tel exercice, il est habilité en sa qualité de journaliste à élaborer une telle mesure qui est destinée à refléter la qualité, ou faut-il dire la quantité, du travail des élus. Ces classements viseraient à donner au public une image objective du travail parlementaire tout en précisant qu'il ne s'agit nullement d'un outil destiné à peser sur l'électeur. Les études menées en France semblent confirmer sa conclusion.

M. Eraly, quant à lui, nous a invités à réfléchir à un système d'évaluation juste et pertinent dont il présente quelques éléments de prospective. Il précise qu'il importe avant tout d'avoir un accord des parlementaires eux-mêmes sur la notion de bon parlementaire. Il nous appartient à nous de reconnaître la pertinence des critères d'évaluation. Ceux-ci seront reconnus si et seulement s'ils sont objectifs et quantifiables, et couvrent l'ensemble des activités des parlementaires d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif, si les parlementaires identifient clairement les variables qui entrent en ligne de compte dans l'évaluation de leurs performances

et s'ils s'aperçoivent également de ce qu'il faut modifier dans leur propre conduite pour tendre vers l'amélioration. M. Eraly a encore insisté sur les risques de l'évaluation, à savoir un formalisme inadapté qui ne serait pas conforme à la réalité de l'activité parlementaire ou constituerait une mise en concurrence absurde dans un environnement extrêmement compétitif. Il a d'ailleurs conclu en mettant en garde contre une instrumentalisation de l'évaluation à des fins politiques. C'est une des craintes de tout parlementaire lorsqu'il lit ces différents palmarès.

Mme Vandeleene nous a parlé de son enquête sur le rapport entre le travail des parlementaires et la sélection des candidats aux élections. Elle a constaté que 85,88 pour cent des parlementaires sortants étaient des candidats. La reconduction paraît donc être une évidence.

Selon les intéressés, les critères qui ont joué en leur faveur sont leur capacité d'attirer des voix et leur origine géographique. Toutefois, pour 71 pour cent des parlementaires ayant répondu au questionnaire, leur bilan a également pesé dans la balance. Nous pouvons nous en réjouir. Elle nous a expliqué que les sélectionneurs veillent à un subtil dosage entre l'expérience et le renouvellement. Considérant qu'il est utile de disposer de talents susceptibles de couvrir l'ensemble des matières, ils essaient de construire d'avance un futur groupe parlementaire.

M. Pilet nous a présenté une analyse de la réaction des électeurs quand les trois modèles de bon représentant, fidèle à ses convictions, fidèle à ses électeurs et fidèle à son parti, entrent en conflit. Selon l'électeur, comment le parlementaire doit-il réagir quand il est pris dans un tel conflit ? L'électeur veut avant tout, comme nous pouvions nous y attendre, que son représentant lui soit fidèle. Paradoxalement, ce sont les électeurs qui font le plus confiance au parti et au jugement des parlementaires qui iraient aux urnes si le vote n'était pas obligatoire. Nous retiendrons aussi de cette analyse que les citoyens ont des préférences claires en termes de représentation politique ce qui, une fois encore, est rassurant.

M. Navarro, à l'exotisme tout relatif, a constaté que les députés les plus actifs étaient réélus. Il n'y aurait toutefois pas de relation directe entre le travail parlementaire et la récompense des urnes. Un autre constat, un peu curieux pour nous, Belges, est que l'exercice de fonctions dites « spéciales » ou le fait d'avoir déposé de nombreuses propositions de loi, de décret ou d'être l'auteur de

nombreux rapports n'augmente pas significativement les chances d'être réélu. Par contre, le fait de poser de nombreuses questions parlementaires semble bel et bien avoir cet effet. La présence sur le terrain local joue aussi un rôle important. En conclusion, M. Navarro a constaté que les mesures purement quantitatives ont un impact très limité. Voilà qui devrait rassurer les membres de notre assemblée.

M. Daras, Mme Corbisier et M. Walry ont accepté de re-fouler le sol d'une assemblée qu'ils aiment et où ils ont vécu des passes d'armes importantes. Je les remercie pour leur participation. Il me revient aussi de remercier l'ensemble des participants.

Monsieur le secrétaire général, je tiens publiquement à vous adresser un cordial merci ainsi qu'à l'ensemble de votre administration, sachant combien vous vous êtes mobilisés pour que le colloque et, plus largement, la convention voient le jour.

J'ai rappelé tout à l'heure qu'elle avait pris sa source à la faveur d'un déplacement parlementaire, fait qui démontre que ces déplacements peuvent avoir des répercussions intéressantes pour nos assemblées. Vous aurez été, monsieur le greffier, avec d'autres acteurs, l'un des maîtres d'œuvre du succès de la convention et de ce premier colloque qui est un élément du maillon que nous entendons développer pour mettre en lumière les aspects méconnus, moins connus, mal connus ou faussement connus de notre réalité.

Le fait qu'un journaliste comme M. Fiorelli ait accepté de se remettre en question, de donner son point de vue et de participer au débat me permet de penser que nous avons déjà amorcé un dialogue allant au-delà de la simple indignation qui suit généralement la publication de ces palmarès. La plupart du temps, cet épisode donne lieu à quelques communiqués de presse pour démentir tel ou tel point, sans aborder de nouvelles grilles de lecture. Ce dialogue, nous l'avons bel et bien entamé aujourd'hui.

Je vous remercie donc d'avoir participé à cette démarche. Je vous souhaite à toutes et à tous un agréable congé de Toussaint.

(Applaudissements)

Les présentations powerpoint des intervenants sont consultables
en ligne : https://www.pfwb.be/divers/coll_ulb/
login : collulb
password : parl2015

Éditeur responsable : Xavier Baeselen, secrétaire général,
Rue de la Loi 6 - 1000 Bruxelles
Dépôt légal : D/2015/10.353/1
N° IBSN 978-2-9601461-2-7
Photo de couverture : © Geoffroy Libert
Publication : mai 2015



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

LE PARLEMENT

