

L'absentéisme parlementaire

Diagnostic et remèdes

par Françoise DRION,

Chargée de recherches au Centre Interuniversitaire de Droit public.

★

Définition de l'absentéisme.

« Il y a un mal qu'il faut extirper d'urgence parce qu'il entrave le bon déroulement et la célérité du travail parlementaire, et surtout parce qu'il a des répercussions fâcheuses sur l'examen des budgets. Il s'agit de l'absentéisme. Ce phénomène est un mal traditionnel, ce qui ne peut l'excuser pour autant.

La situation actuelle doit être redressée, et il importe que la Chambre et surtout les groupes politiques prennent les mesures adéquates » (1).

Ces paroles, exprimées par le Président de la Chambre M. Dequae, lors de son allocution d'ouverture le 14 octobre 1975, sont toujours d'actualité, car les chiffres officiels traduisaient, pour la Chambre, un absentéisme de 29,6 % lors de la session 1974-1975, et de 45 % lors de la session 1977-1978.

Avant de tenter de cerner les raisons d'un tel absentéisme, tâchons de circonscrire la notion d'absentéisme.

Vers 1945, d'une manière générale, on considère l'absentéisme comme le « manque d'assiduité à un travail exigeant la présence en un lieu, le comportement de celui qui est souvent absent » (2).

Dans une optique strictement politique on le définit « comme le comportement des représentants de la Nation consistant à ne pas assister aux séances et aux travaux de leur Assemblée sans motif légitime » (3).

(1) Chambre, *Ann. Parl.*, 14 octobre 1975, p. 10. Chambre, *C.R.A.*, 14 octobre 1975, p. 5.

(2) *Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française.* Paris, 1968, p. 7.

(3) Ch. DEBASCH et Y. DAUDET, *Lexique des termes politiques*, Paris, Dalloz, 1978, 2^e édit.

L'absentéisme apparaît donc comme l'absence injustifiée.

Il est un certain nombre de situations dans lesquelles l'absence du parlementaire de l'hémicycle ne peut être taxée d'absentéisme.

En effet, diverses activités, qui pour l'observateur peu informé sont étrangères à l'exercice de la fonction parlementaire parce qu'elles écartent l'homme politique des travaux accomplis dans l'enceinte du Parlement — l'on songe aux nombreuses démarches effectuées par l'élu au profit de ses électeurs, il s'agit de la fonction d'ombudsman, d'assistant social, tribunitienne — sont cependant conformes au rôle que le parlementaire s'est assigné ou que son groupe ou son parti lui ont confié.

Or, les mass médias et principalement la presse écrite dénoncent régulièrement et avec insistance l'absentéisme de nos mandataires politiques, ceci au seul vu de la participation aux séances publiques de nos assemblées.

Elles contribuent de ce fait à entretenir l'idée parfois non justifiée que le parlementaire qui n'est pas à son banc n'accomplit pas les obligations liées à sa fonction.

Néanmoins, « l'absentéisme a pris des proportions alarmantes » (4), que l'on reconnaisse que c'est un phénomène « endémique » (5) et général ne peut conduire ni à le justifier, ni à l'ignorer.

Aussi, nous ne souscrivons pas à l'avis de ceux qui estiment qu'il n'est condamnable que s'il compromet la bonne marche des travaux parlementaires — lorsqu'il faut postposer des votes, reporter des réunions —.

L'absentéisme touche à la déontologie professionnelle du parlementaire, dont la présence dans les lieux de travail qui le concernent, constitue une des charges afférentes à son mandat.

Peut-on évaluer l'absentéisme, quelles en sont les causes, il y a-t-il des moyens susceptibles de l'atténuer, ce sont autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre dans le présent article.

A. Mesure de l'absentéisme.

Tel que leurs règlements actuels le prévoient (6), les assemblées législatives disposent de listes de présence de leurs membres.

(4) WIGNY, P., « Comprendre la Belgique », Verviers, Ed. Marabout, 1969, p. 124.

(5) VERMEYLEN, P., « Le Parlement », *Res Publica*, 1961, p. 8.

(6) Chambre, règlement : art. 25 al. 1. « A l'heure fixée pour la séance, le président prend connaissance de la liste de présence établie par les services du greffe : il a la faculté soit d'ouvrir immédiatement la séance, soit de faire procéder à l'appel nominal. »

Art. 18 al. 1. « A l'heure fixée pour la réunion de la commission, le président prend connaissance de la liste de présence : il a la faculté soit d'ouvrir immédiatement la séance, soit de la retarder, soit de l'ajourner. »

Sénat, règlement : art. 17 bis al. 1. « En entrant en séance, les sénateurs signent la liste de présence. »

A la Chambre, ce sont les huissiers qui se trouvent dans le bâtiment à proximité de l'hémicycle qui détiennent ces listes. Lorsqu'ils aperçoivent un député, ils cochent son nom sur leur liste.

Les secrétaires administratifs des commissions possèdent les listes des membres de leurs commissions, ils les tiennent généralement à jour pendant la réunion.

Au Sénat, les membres signent personnellement les listes de présence déposées au vestiaire de leur assemblée et à l'entrée des salles de commissions.

C'est à partir de ces listes que nous avons calculé les taux d'absentéisme qu'ont connus les Chambres lors de la législature 1974-1978.

TABLEAU I
Moyennes d'absences

	Chambre		Sénat	
	Séance publique %	Commission permanente %	Séance publique %	Commission permanente %
1974-1975	29,6	18	12,9	28,3
1975-1976	38	26,9	14,8	24,1
1976-1977	41	30,5	17,6	26,7
Ext. 1977	14	28,8	13,2	28,6
1977-1978	45	33,4	22,9	26,2
Moyenne	33,5	27,5	16,0	26,7

1. L'ABSENTÉISME EN SÉANCE PUBLIQUE.

L'anathème lancé par la presse écrite (7) à l'égard de l'absentéisme impressionnant pratiqué par les parlementaires, les regrets exprimés par certains hommes politiques (8) devant des assemblées délaissées par leurs

(7) *La Libre Belgique* du 10 mai 1978 : « Une poignée de députés examinent le budget de l'Education nationale... » « Il n'y a jamais eu plus d'une dizaine de députés en séance. »

Het Laatste Nieuws du 27 juillet 1978, p. 4 : « Absentéisme als instelling. »

Le Soir, 21 et 22 juillet 1978 : « Trois budgets régionaux : les députés ailleurs. » « Devant cinq députés, dix en fin de matinée, a commencé la discussion du budget des Affaires régionales flamandes pour 1978. »

(8) Chambre, *Ann. Parl.*, 19 juillet 1978, p. 3000. Projet de loi concernant le budget des affaires régionales flamandes pour l'année budgétaire 1978. Projet de loi ajustant le budget des affaires régionales flamandes de l'année budgétaire 1977. N. MAES : « Wij kunnen inderdaad constateren hoe weinig belangstelling er is voor een begroting als deze, die in andere commissies zoveel passies opriep. »

Chambre, *Ann. Parl.*, 1^{er} février 1978, p. 950. Interpellation de M. Schrans à M. le Premier Ministre « sur le désappointement qu'un membre de la Chambre,

membres, nos constatations personnelles (9) témoignent que les pourcentages d'absentéisme calculés à partir des listes de présence sous-évaluent très fortement la réalité. En effet, ces pourcentages indiquent qu'en moyenne, chaque jour de séance, les huissiers ont relevé la présence d'un certain nombre de députés, et qu'un certain nombre de sénateurs ont signé les listes ad hoc, mais ils ne tiennent pas compte de la durée effective dans les assemblées.

Si les parlementaires ne sont pas entrés dans l'hémicycle, ou si leur présence dans la salle n'a été qu'éphémère, ils sont comptabilisés parmi les membres présents de la journée.

Les statistiques doivent donc être considérées avec grande prudence. Des pointages effectués régulièrement dans les deux assemblées montrent qu'excepté au moment des votes ou lors des communications gouvernementales ou de quelques grands débats politiques et de certaines discussions à caractère passionnel, 10 à 15 % constituent, selon nos constatations, des moyennes de présence plus proches de la réalité.

Une comparaison des taux d'absentéisme de nos deux assemblées législatives montre que ceux-ci sont plus élevés à la Chambre qu'au Sénat.

TABLEAU II
Fréquence des séances publiques

Sessions	Chambre Séances publiques		Sénat Séances publiques	
	Nombre	Durée (heures)	Nombre	Durée (heures)
Ext. 1974	43	190 20'	33	150
1974-1975	97	354 55'	42	128
1975-1976	124	504 25'	86	331
1976-1977	61	220 20'	42	161 10'
Ext. 1977	11	38 15'	13	40 20'
1977-1978	108	413 40'	83	300 40'
1978-1979	11	29 05'	8	25 45'

nouvellement élu éprouve devant le fonctionnement de l'institution parlementaire et sur les responsabilités du Gouvernement à cet égard ». L. Tindemans, Premier Ministre, déplore que si peu de parlementaires soient présents pour écouter une interpellation relative au travail du Parlement.

Chambre, *Ann. Parl.*, 6 juin 1979, p. 588. Examen du projet de loi modifiant la loi du 1^{er} août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution. J. VERROKEN : « Ik tel onder de aanwezigen : een enkele francofone socialist en geen enkele Vlaamse ; een paar personen van het FDF, twee Vlaamse liberalen, het lid van het Vlaamse blok, twee van de CVP, twee van de PSC ».

(9) Chambre, séance du 22 mai 1979. Examen du budget de la Justice. A 15 h 30, 27 députés et un ministre constituent l'assemblée. Chambre, séance du 30 octobre 1979. L'assemblée entend une série d'interpellations au ministre de l'Éducation nationale, 28 députés sont à leur banc.

L'on pourrait y trouver une explication dans les facteurs suivants : 1° il est entré dans les usages de la Chambre de fixer les votes au jeudi alors qu'au Sénat ils sont répartis sur les trois jours de la semaine consacrés aux activités du Parlement ; 2°, les réunions publiques du Sénat sont moins nombreuses et moins longues que celles de la Chambre ; 3° les cumuls des fonctions politiques sont plus pratiqués chez les députés que chez les sénateurs, nous le vérifierons postérieurement.

2. L'ABSENTÉISME EN COMMISSION.

Dans une allocution qu'il prononça en septembre 1979, le Président de la Chambre, M. Nothomb donna une image flatteuse mais théorique du rôle exercé par le Parlement. Peut-on vraiment encore soutenir « que le Parlement continue à jouer un rôle central dans la conduite du pays » ? (10)

Contrairement à son prédécesseur, M. Leburton, pour qui l'absentéisme était un véritable monstre du Loch Ness, M. Nothomb tient à démystifier ce phénomène.

Certes, il admet qu'il y a de l'absentéisme en séance publique, mais il lui donne une justification « on ne discute pas bien les lois à deux cents », et « le vrai travail de réexamen des projets de loi s'est fait avant les séances publiques, dans les commissions qui vaquent dans l'ombre, presque inaperçues » (11).

Ce que M. Nothomb omit d'ajouter, c'est que l'absentéisme règne d'une manière tellement élevée en commission (12) que « les commissions permanentes éprouvent des difficultés à tenir leurs réunions » (13).

Au fil des années, depuis la révision réglementaire de 1935, les députés ont périodiquement changé leur règlement, pour essayer de répondre à cette situation préoccupante.

On est passé alternativement par des systèmes « où la présence de la majorité des membres était requise (seulement) pour la validité des votes (14), à des formules où « la présence de la majorité des membres était requise pour ouvrir la séance » (15).

Ni l'une, ni l'autre de ces dispositions n'eurent pour effet de réduire l'absentéisme, bien au contraire !

(10) NOTHOMB, Ch.-F. « Le Parlement reste le siège de la démocratie et l'assise du pouvoir ». Allocution prononcée au « Cercle Gaulois » le 20 septembre 1979.

(11) NOTHOMB, Ch.-F., *op. cit.* p. 6.

(12) Voir à ce sujet le tableau en annexe.

(13) Chambre, doc. 525 (1972-1973), n° 1, p. 1.

(14) Chambre, règl. 5 décembre 1935, art. 79. Chambre, règl. 8 février 1962, art. 18.

(15) Chambre, règl. 21 décembre 1967, art. 18.

Aussi, en 1977 (16) l'on dut revenir à la procédure initiale, car l'application des « règles rigoureuses » aux termes desquelles le quorum devait être réuni au moment de l'ouverture de la séance, avait pour conséquence de paralyser complètement les travaux des commissions, et de pénaliser les membres respectueux du règlement.

En octobre 1979, les problèmes posés par l'absentéisme en commission vinrent à l'ordre du jour des travaux de la commission du règlement de la Chambre qui constata « que le travail législatif en commission est compromis par un absentéisme qui n'est pas justifié dans la mesure où les membres choisissent librement les commissions aux travaux desquelles ils souhaitent collaborer, d'autant plus qu'ils le font en connaissance de cause et qu'ils mesurent la portée des tâches qui les attendent et auxquelles ils sont normalement préparés » (17).

La commission proposa à la Chambre de procéder à un regroupement des commissions permanentes qui « serait de nature à faciliter une présence plus assidue des membres aux réunions des commissions » (18).

Toujours dans l'espoir de diminuer l'absentéisme en commission, elle suggéra la désignation d'un nombre de membres suppléants égal au nombre de membres effectifs, augmenté d'une unité par groupe politique.

Il est intéressant de noter qu'au même moment, la commission du règlement du Sénat supprima de son règlement les dispositions relatives à la désignation des suppléants, estimant « que certains membres font un usage beaucoup trop fréquent du droit qui leur est offert de se faire remplacer en commission par un suppléant de leur groupe, et que ce système a des conséquences néfastes sur la continuité du travail en commission et est, de plus inéquitable à l'égard des collègues de bonne volonté qui voient ainsi leur tâche anormalement alourdie » (19).

L'évolution historique du règlement de la Chambre, traduit l'embarras causé par cet absentéisme.

À diverses époques s'est manifestée une volonté de sanctionner les membres défaillants, mais les mesures se sont révélées inefficaces (cette situation se rencontre également dans d'autres pays) ; soit parce qu'elles sont trop peu contraignantes, comme c'est le cas pour la mesure consistant à publier le nom des membres absents au compte rendu analytique ; soit parce qu'elles apparaissent trop sévères, comme ce fut le cas de la disposition qui visait à « exclure de la commission un membre réguliè-

(16) Chambre, modification réglementaire du 23 juin 1977.

(17) Chambre, doc. 283 (Ext. 1979), n° 1, p. 2.

(18) Chambre, doc. 283 (Ext. 1979), n° 1, p. 3. Pour plus de précisions sur le regroupement des commissions, voyez p. 14 et 15.

(19) Sénat, doc. 296 (1979-1980), n° 1, p. 4.

rement absent sans motif valable » (20) et que personne ne prit la responsabilité d'appliquer.

Devant la difficulté de faire face à l'absentéisme, on a conclu qu'il appartient aux groupes politiques « de veiller à l'assiduité de leurs membres, car ils sont mieux à même d'apprécier les motifs d'excuse qui seraient invoqués » (20).

B. Les causes de l'absentéisme.

Deux sortes de causes sont à l'origine de la désaffection des hommes politiques à l'égard des activités qui se déroulent au Parlement.

1. LES CAUSES PROFONDES.

1. Les causes profondes sont inhérentes à l'évolution prise par notre régime politique, elles sont essentiellement fonction du rôle qu'exerce aujourd'hui le parlementaire.

Les rapports de force entre les pouvoirs traditionnels se sont modifiés, et l'apparition sur la scène politique des partis, des groupes de pression et des puissances de fait a fondamentalement altéré le schéma imaginé par nos constituants de 1830.

« Le régime apparaît de plus en plus comme un régime d'unité de pouvoir dans lequel l'animateur, le meneur de jeux est le gouvernement, non le Parlement, ce dernier étant subordonné à l'exécutif par l'effet d'une majorité cohérente et disciplinée dont le rôle essentiel est de donner naissance au gouvernement puis de le soutenir et de protéger son action » (21).

D'autre part, et c'est un autre trait de l'évolution du régime, alors que le constituant avait fondé toute l'organisation de la société sur l'individu, aujourd'hui un glissement s'est opéré, et les responsabilités politiques ne sont plus assumées personnellement (22).

Dans ce système où les partis sont tout puissants, où la doctrine de la séparation des pouvoirs n'a plus qu'une signification purement fonctionnelle, formelle, le parlementaire a-t-il encore les moyens d'exercer les tâches que la constitution lui reconnaît ?

(20) Chambre, règl. art. 18 al. 6 (en vigueur du 21 décembre 1967 au 23 juin 1977).

(21) CHANDERNAGOR, A., « Le système parlementaire français, théorie et réalité », 1979, *Revue des parlementaires de langue française*, p. 27.

(22) WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Namur, 1971.

L'initiative législative, cela a été démontré maintes fois, est devenue dans 75 % des cas le privilège du gouvernement qui travaille en étroite collaboration avec les partis et les groupes d'intérêt concernés par la législation projetée.

« L'amendement d'initiative parlementaire est souvent voué à l'échec non parce qu'il est mauvais, mais parce qu'il risque de troubler le compromis péniblement obtenu au préalable en dehors du Parlement par le ministre et les milieux visés par le projet » (23).

Que le gouvernement s'oppose à l'adoption d'amendements qui remettraient en cause son programme fondamental, qu'il rejette systématiquement les amendements de quelque importance déposés par l'opposition est conforme à la logique de notre système politique.

Mais il est choquant, qu'au nom de la solidarité gouvernementale, il demande à sa majorité le rejet de tout amendement significatif, l'obligeant à accepter en bloc des textes qu'elle désapprouve sous certains de leurs aspects.

On assiste dès lors à des situations où certains hommes politiques, par soumission aux injonctions de leur parti, renoncent à toute indépendance, et « font à la tribune des discours d'opposition pour verser ensuite dans l'urne des votes de la majorité » (24).

L'analyse des événements politiques de ces récentes années confirme ces considérations inquiétantes.

A la fin du mois de juillet 1978, le Sénat s'est vu chargé, après la Chambre, d'examiner le volumineux projet de loi des réformes économiques et budgétaires.

De nombreux porte-paroles de la majorité et de l'opposition se sont succédés à la tribune, considérant que le projet de loi était un défi à la démocratie parlementaire (25), — l'octroi de pleins pouvoirs au pouvoir exécutif ne pouvant s'effectuer que dans des circonstances exceptionnelles —, et, déplorant la méthode de travail imposée au Parlement, celui-ci étant astreint à « approuver dans la précipitation » « des projets de loi fourre-tout, légistiquement déplorables » sans « colonne vertébrale », où l'important est mêlé au dérisoire (26).

Des orateurs critiquèrent « le caractère improvisé de certaines mesures » (27), d'autres dénoncèrent « des situations aberrantes » (28) expri-

(23) DE STAERCKE, J., « Découverte du Parlement », *La Revue Nouvelle*, 20^e année, tome XXXIX, no 2, p. 246.

(24) GREGOIRE, M., « Un viol revendiqué », *Le Soir*, 18 août 1978.

(25) Sénat, *Ann. Parl.*, 26 juillet 1978, p. 2131.

(26) Sénat, *Ann. Parl.*, 26 juillet 1978, p. 2127.

(27) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2220 (M. André, PSC).

(28) Sénat, *Ann. Parl.*, 26 juillet 1978, p. 2130 (M. Delpérée, FDF).

mant leur « mécontentement », leur « insatisfaction » (29) à propos de certaines dispositions du projet, « qui portent atteinte à l'Etat de droit et au respect des règles de droit » (30).

En dépit de toutes les objections qu'elle formula, la majorité assura néanmoins le gouvernement d'un appui inconditionnel.

Cette situation paradoxale fut mise en évidence par l'opposition libérale qui accusa la majorité de jouer un jeu macabre consistant à dire « non » pendant trois jours et ensuite à voter « oui » (31).

L'octroi au gouvernement de pouvoirs spéciaux ne justifie pas l'abandon par le Parlement d'une de ses prérogatives constitutionnelles : le droit d'amendement.

Politiquement le gouvernement peut déclarer qu'il n'acceptera pas d'amendements, juridiquement il ne peut soutenir que les amendements sont irrecevables (32).

Cette déclaration prononcée en début de débat par un sénateur de la majorité n'eut guère d'influence.

Tout amendement fut systématiquement repoussé ; ce qui fit dire à un sénateur de l'opposition que la consultation n'avait plus qu'un sens formel (33).

Rappelant que le pacte gouvernemental et la déclaration de 1977 n'annonçaient nullement le projet, profondément concainvu de l'erreur du gouvernement, un membre de la majorité, le sénateur de Stexhe déposa un amendement au projet, estimant en conscience, qu'il ne pouvait voter des dispositions anticonstitutionnelles.

Bien qu'approuvé sur le fond par d'autres sénateurs de la majorité, M. Pierson, chef de groupe du PS et M. Lagasse, chef de groupe du FDF, son groupe et lui-même furent vivement critiqués par le sénateur Lagasse : « s'insurgeant contre le procédé par lequel un groupe de la majorité laisse un de ses membres, et non le moindre, déposer un amendement qui contredit le projet du gouvernement sur un point que celui-ci estime essentiel » (34).

L'auteur de l'amendement répondit qu'il « avait agi en son nom personnel, en être indépendant qui avait le sentiment profond que des erreurs étaient commises, fût-ce par le gouvernement » (35).

(29) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2190 (Mme Pétry, PS).

(30) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2206 (Chevalier de Stexhe, PSC).

(31) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2182 (Mme Michielsen, PVV).

(32) Sénat, *Ann. Parl.*, 26 juillet 1978, p. 2128 (M. Van der Elst, VU).

(33) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2182 (Mme Michielsen, PVV).

(34) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2212.

(35) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2212.

« Qu'en conclure, sinon qu'en cas de désaccord entre le gouvernement et le Parlement sur un objet qui est de la fonction propre de ce dernier, celle de légiférer, c'est dans le sentiment commun au Parlement de s'incliner » (36).

Théoriquement, le Pouvoir législatif détient la *fonction de contrôle* à l'égard du Pouvoir exécutif.

La réalité nous force à constater que des impératifs politiques dus à l'évolution de notre démocratie parlementaire, ou techniques — la complexité de la législation — ont « anémié le droit de critique du Parlement » (37).

Si un contrôle indirect du gouvernement est exercé au sein des groupes et des partis de la majorité ; au Parlement, dans les commissions et en séance publique, la fonction de contrôle est dominée par la fonction d'investiture du gouvernement. Toutefois, au sein des commissions, protégés par l'anonymat qu'assure le huis-clos des réunions, il semble que les parlementaires soient en mesure d'effectuer un certain contrôle sur des matières qui ne traduisent pas d'une façon tranchée la position de leur parti. Mais en séance publique, lorsqu'ils interviennent lors de la discussion des budgets, lorsqu'ils interpellent ou « questionnent » les ministres, les parlementaires de la majorité espèrent davantage entamer un débat, diffuser leurs opinions, entretenir leur notoriété que surveiller ou critiquer la gestion gouvernementale.

Quant à la mission de contrôle exercée par l'opposition, son caractère systématique et polémique entache sa crédibilité.

Dépossédé de l'exercice de ses fonctions constitutionnelles essentielles, le Parlement se voit aussi, par des pratiques de plus en plus courantes, privé de la place prioritaire qu'il occupait dans l'Etat.

Le 1^{er} février 1978, dans l'interpellation qu'il adressa au Premier Ministre M. Tindemans, sur « le désappointement qu'un membre de la Chambre nouvellement élu, éprouve devant le fonctionnement de l'institution parlementaire et sur les responsabilités du gouvernement à cet égard », le député libéral Guy Schrans démontra brillamment que les décisions politiques importantes sont désormais prises en dehors du Parlement, et que celui-ci ne bénéficie plus d'aucune primeur d'information, la démocratie parlementaire étant réduite à un rituel sclérosé (38).

(36) HANIN, Ch., « Un Parlement capable de dire non », *La Libre Belgique*, 30 octobre 1975.

(37) GANSHOF van der MEERSCH, W., *Réflexions sur le régime parlementaire belge* dans « Aspects du régime parlementaire belge ». Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles. Ed. Librairie encyclopédique, 1966, p. 16.

(38) Chambre, *Ann. Parl.*, 1^{er} février 1978, p. 948.

L'observation de faits politiques récents confirme par de nombreux exemples cette méconnaissance des prérogatives fondamentales du Parlement.

En juin 1978, lors de la préparation du projet de loi anticrise, le secrétaire général de la FGTB, informé par un ministre du contenu des documents de travail élaborés par le Comité de Politique Générale, dévoila la teneur de ceux-ci à la presse avant même que le Parlement et les ministres n'ayant participé à ce comité ministériel restreint aient été mis au courant des mesures envisagées.

En mai 1979, l'on assista à un nouveau court-circuitage du Parlement, lorsque le gouvernement communiqua à la presse de larges extraits du « Livre blanc » sur l'Energie alors qu'aucun parlementaire n'avait été en mesure de prendre connaissance des documents, et lorsque vingt-quatre heures avant la séance de la Chambre au cours de laquelle devaient être développées deux interpellations relatives à la politique énergétique, déposées sur le bureau de la Chambre quinze jours auparavant, le Ministre des Affaires Economiques fit une déclaration radio-télévisée, que l'on pouvait interpréter comme une réponse aux interpellants (39).

Vidé de sa substance, le débat n'offrait plus d'intérêt ; aussi, quand peu avant 18 heures, le Ministre répondit aux interpellants, quatre personnes (le ministre et trois parlementaires) constituaient l'assemblée.

Conscient du peu d'enjeu du travail parlementaire, sachant que son intervention en séance publique n'aura qu'un faible impact politique, un bénéfice électoral restreint, l'homme politique préfère s'adresser à l'opinion publique par les moyens de communication sociale qui s'offrent à lui, « ceux-ci surclassent l'information en provenance directe des Assemblées, à raison de la séduction qu'ils exercent en n'exigeant aucun effort de la part de leur destinataire » (40).

D'autres facteurs, liés à l'évolution de la vie économique et sociale et à l'intervention croissante de l'Etat, et qui ont entraîné une transformation profonde du rôle du parlementaire sont des causes supplémentaires d'absentéisme.

Le parlementaire éprouve de plus en plus de difficultés à concilier le travail au Parlement avec les charges et les obligations qui résultent de la « démocratie directe ».

« Le maintien du contact entre le citoyen et le pouvoir — dont les lois et les règlements sont compliqués —, la représentation de la sous-région, la participation à la définition de la position du parti » (41) sont des

(39) Chambre, *Ann. Parl.*, 10 mai 1979.

(40) BURDEAU, G., *Traité de Science politique*, 2^e éd. Tome IX : « Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante », p. 170.

(41) *La Libre Belgique*, 28 mars 1979 : « Les parlementaires en chômage ».

tâches qui s'imposent à la plupart des parlementaires et qui s'ajoutent au travail parlementaire au sens strict.

Mais les hommes politiques ne répondent pas d'une manière identique aux exigences posées par l'exercice du mandat parlementaire. Aussi, il s'est opéré une sorte de subdivision fonctionnelle des parlementaires, qui correspond aux nécessités du parlementarisme contemporain, et dont les partis s'efforcent de respecter l'équilibre.

En outre, des parlementaires que l'on voit rarement au Parlement « parce qu'ils ne s'y sentent pas à leur place », sont populaires dans leur arrondissement, et procurent à chaque élection un apport substantiel de voix pour leur parti.

On peut encore imputer l'absentéisme à la qualité médiocre et au manque d'intérêt présentés par trop de débats publics. Que de temps perdu à guerroyer sur des points de détail, que de séances ennuyeuses où l'on assiste à de longs monologues sans vie, d'intérêt limité ou local, suivis d'autres monologues traitant du même objet, auxquels l'orateur ne retranche pas une virgule, puisqu'il n'était pas présent au cours du discours de son prédécesseur à la tribune, ou parce qu'il n'ose pas se détacher d'un texte dont il n'est pas l'auteur.

2. LES CAUSES MATÉRIELLES.

Les causes matérielles tiennent à l'organisation du travail parlementaire, telles que le mauvais agencement institutionnel, le cumul des activités.

Organisation du travail parlementaire.

A la Chambre comme au Sénat, les membres se plaignent de la mauvaise organisation des travaux, et de la simultanéité de réunions d'organes différents (groupes politiques, commissions des assemblées législatives, sections permanentes, séances publiques, commissions des Conseils Culturels, commissions des Assemblées européennes)...

Au Sénat, ces objections furent prises en considération, deux dispositions visant à éviter la concomitance des réunions furent introduites dans le règlement, lors de la modification de juillet 1974.

Selon certains sénateurs il n'en est pas suffisamment tenu compte, pour preuve : l'incident suivant.

Lors de l'examen du budget des Voies et Moyens en séance publique (42) le sénateur Vanderpoorten demanda la suspension des réunions de com-

(42) Sénat, *Ann. Parl.*, 13 juin 1976.

missions (réformes institutionnelles, finances, communications) qui se tenaient en même temps, car il souhaitait assister à l'échange de vues entre le Parlement et le Gouvernement qu'offrait la discussion du budget, mais il désirait tout autant intervenir en commission.

L'ordre des travaux ayant été fixé depuis une semaine, certains suggèrent de s'y tenir.

Le sénateur libéral maintint sa proposition et demanda un vote nominatif.

Celui-ci fit apparaître que l'assemblée n'était pas en nombre, quatre-vingt-un sénateurs ayant pris part au vote.

Le chef du groupe PSC déclara alors qu'il souhaitait qu'on respectât une tradition du Sénat, qui consistait, lorsqu'un vote par surprise était organisé, à reporter, dans l'heure, la séance en cours.

Bien qu'il fit remarquer que le débat sur le budget des Voies et Moyens était important et qu'il était du devoir de tous les sénateurs d'y assister, le sénateur Vanderpoorten consentit à la suspension de séance, de telle sorte que les commissions purent terminer leurs travaux ; suggestion qui fut acceptée par le Président.

Les problèmes posés par la simultanéité de réunions retenait l'attention des députés depuis des années.

Le 17 octobre 1979, la Chambre adopta des modifications à son règlement ayant trait principalement au fonctionnement des commissions et à la revalorisation de leurs travaux.

Le regroupement des commissions permanentes dont le principe était admis depuis 1973, fut effectué, leur nombre étant réduit de 19 à 10. Cette réforme apparaissait à certains comme une nécessité si l'on voulait « éviter la dispersion, les chevauchements et la mauvaise coordination des travaux » (43).

D'autres estimèrent que « le regroupement n'abordait pas la cause principale du mauvais fonctionnement de la Chambre, qu'une solution organisant des sessions plus denses et plus actives au cours desquelles sur un mois de travail parlementaire, une ou deux semaines soient réservées exclusivement aux séances publiques et une ou deux semaines exclusivement aux commissions serait plus appropriée » (44).

Les avantages de cette réforme sont indéniables, les parlementaires feront partie de moins de commissions, ils pourront consacrer plus de temps à leurs travaux, et pourront organiser plus efficacement le temps qu'ils réservent à leurs activités strictement parlementaires. Elle constitue une étape dans la voie de la rationalisation du travail parlementaire, qui devra être accompagnée, sous peine de voir ses effets réduits, de mesures

(43) Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, M. GONDRIY, rapporteur, p. 21.

(44) Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, M. GENDEBIEN, p. 11.

définissant le rôle de la séance publique dans un système démocratique moderne.

D'autre part, la vigilance et l'autorité dont doivent faire preuve la Commission du Travail Parlementaire, au Sénat, et la Conférence des Présidents, à la Chambre, dans une de leurs missions qui consiste à fixer l'ordre des travaux de l'Assemblée, doit permettre d'éviter des situations encore observées aujourd'hui, où des commissions importantes comme la commission de la Justice de la Chambre tient traditionnellement ses réunions pendant les séances publiques de cette assemblée.

Si la simultanéité de diverses réunions justifie l'absence du parlementaire à l'une d'elles, elle ne peut servir d'alibi pour camoufler l'absentéisme !

Cumul du mandat parlementaire et d'une activité professionnelle.

Il est généralement admis, et nous nous rallions à cette opinion, que le professionnalisme politique nuit à la fonction parlementaire. « La liberté des parlementaires doit rester telle qu'ils ne deviennent pas tous des professionnels de la politique, mais que certains d'entre eux restent mêlés à une vie professionnelle qui les maintienne au niveau des autres citoyens » (45).

D'autre part, l'absence d'une profession exercée conjointement accentue la dépendance du parlementaire à l'égard du parti, et l'on peut craindre que la crainte de ne pas être réélu, s'il n'occupait pas une place de combat sur les listes électorales, ne l'incite à accepter cet assujettissement partisan.

Si l'exercice des professions salariées est inconciliable avec l'exercice d'un mandat parlementaire, les carrières indépendantes et les activités au sein d'organisations sociales s'accommodent de ces cumuls, puisqu'elles permettent en général à leur titulaire de se rendre maître de leur temps.

Ne peut-on dès lors considérer, que les cumuls créant les « carrières mixtes » sont la cause d'un certain absentéisme — qui résulte d'un choix opéré entre des activités concurrentes —, mais qu'ils doivent néanmoins être envisagés dans une optique favorable.

Cumuls des fonctions politiques.

Cumul de la fonction parlementaire et du mandat communal.

En janvier 1969, le CRISP a consacré un « Courrier hebdomadaire » (46) à l'absentéisme politique.

L'auteur estime que « les mandataires communaux sont dans l'ensemble moins souvent absents que leurs collègues ».

(45) VERMEYLEN, P., « Le Parlement », *Res Publica*, 1961, p. 8.

(46) Centre de recherches et d'information socio-politiques. Courrier hebdomadaire 429, 31 janvier 1969, p. 13.

Une comparaison des pourcentages d'absentéisme pratiqué par les députés titulaires d'un mandat de bourgmestre et par ceux qui ne détiennent pas de mandat communal, permet d'infirmar cette assertion (47).

Si l'on considère la session 1977-1978 (48) au cours de laquelle eurent lieu 144 séances publiques, l'absentéisme de la Chambre dans son ensemble s'élevait à 45 %.

Pour les seuls bourgmestres, ce chiffre montait à 54 %.

Lorsqu'à la lumière des statistiques traduisant les cumuls entre la fonction parlementaire et les mandats de bourgmestres ou d'échevins (49), l'on apprend que pour la session envisagée, 35 % de députés pratiquaient ces cumuls, il nous semble, tel que l'affirment certains (50) qu'une des causes de l'absentéisme parlementaire est le cumul des fonctions parlementaires et locales.

L'importance des traitements des mandats de bourgmestres ou d'échevins (51), la stabilité de ces fonctions, l'infrastructure mise à la disposition des édiles communaux, les contacts qu'ils entretiennent avec leurs électeurs, et, l'information de première main que leur procurent ces relations, les réalisations qui s'offrent aux détenteurs de ces mandats sont autant de facteurs alléchants qui encouragent les parlementaires à pratiquer les cumuls politiques.

Si nous nous rallions, dans une certaine mesure, à l'avis du député G. Verhaegen selon qui le problème des incompatibilités est un problème de déontologie personnelle (52), nous croyons cependant que le cumul

(47) Nous n'avons pu avoir accès aux chiffres individuels d'absentéisme du Sénat ; nous ne tirerons pas de conclusion pour cette assemblée.

(48) Seule session de la législature envisagée qui présente un nombre significatif de séances publiques.

(49) Voyez le tableau 2.

(50) Sénat, *Ann. Parl.*, 18 juillet 1974, p. 1084. Sen. JORISSEN : « Een andere oorzaak (van het absentéisme) is de overdreven cumul. Men heeft zoveel andere zaakjes op te knappen dat men geen tijd meer heeft voor het Parlement ».

Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, p. 27. De heer PEETERS : « Een van de oorzaken van het absentéisme kan worden gezocht in de cumulatatie van mandaten ».

(51) Les barèmes de traitements de bourgmestres et d'échevins sont fixés par un arrêté royal de septembre 1976 pris en exécution de la loi communale du 30 mars 1976. A titre d'exemple, à Forest, commune faisant partie d'une des cinq grandes agglomérations du pays, comptant 51.434 habitants (tranche de 50.001 à 80.000 habitants) au 1^{er} janvier 1979, le traitement annuel du bourgmestre s'élève à : 463.135 (traitement de base) + 10 % de 463.135 (majoration due à ce que la commune se trouve dans une des cinq agglomérations) + 190 % de 463.135 (indexation) = 1.389.404 F.

A Bruges, commune chef-lieu de province de 118.524 habitants (tranche de 80.000 à 130.000 habitants), un échevin, dont le traitement annuel est fixé à 75 % du traitement du bourgmestre perçoit : 456.489 (traitement de base) + 30 % de 456.489 (majoration due à la catégorie dans laquelle se trouve la commune) + 190 % de 456.489 (indexation) = 1.473.390 F.

(52) VERHAEGEN, G., *Modernisering van het Parlement* (werknota over), s.l., s.d., p. 26.

politique est difficilement compatible avec le rôle à part entière qui s'impose au parlementaire d'un Etat moderne.

De plus, on peut craindre que le parlementaire, bourgmestre ou échevin d'une commune importante soit tenté d'orienter et même de limiter son action parlementaire à des préoccupations locales plus rentables électoralement, ceci au détriment de l'intérêt général et national.

D'autre part, l'on doit admettre avec l'actuel Président du Sénat, M. Vandekerckhove, qu'un cumul excessif nuit à la répartition et à la distribution des fonctions politiques.

Conscients des difficultés qu'ils auraient à surmonter en s'acquittant simultanément de mandats multiples, certains hommes politiques prennent la décision de renoncer à l'un d'eux (53).

Cumul de la fonction parlementaire et du mandat européen.

L'élection de mandataires au Parlement Européen a fourni récemment des exemples de démission pour raison analogue.

C'est ainsi que MM. Vandewiele, sénateur CVP ; Coppieters, sénateur VU, et Herman, député PSC, ont renoncé à leur mandat national au profit de leur siège au Parlement Européen.

Si l'on peut espérer que forts de leur légitimité nouvelle, les parlementaires européens s'organisent et se battent pour exercer effectivement leur pouvoir, l'on devrait attendre des instances des partis nationaux que tous institutionnalisent l'incompatibilité entre les mandats national et européen.

Au plan national, certains partis (54) ont pris des mesures fixant l'interdiction de cumuls entre les fonctions parlementaires et communales dans des communes de plus de 30.000 habitants. L'on peut regretter que ces incompatibilités ne soient pas toujours respectées (55).

(53) Que l'on se souvienne de la lettre que M. Lucien Cooremans, parlementaire et bourgmestre de Bruxelles, envoyait au Président de la Chambre, lui notifiant sa démission de député.

« En qualité de bourgmestre, en dehors de devoirs administratifs absorbants, je suis tenu à des obligations de plus en plus fréquentes d'accueil ou de représentation souvent à l'improviste et qui coïncident fréquemment avec les séances parlementaires. Fréquemment aussi, les commissions auxquelles j'appartiens se réunissent aux mêmes heures, le mardi matin, que le collège échevinal que je préside. D'autre part, les nombreuses séances et les votes multiples qu'entraînera inévitablement l'activité parlementaire au cours des prochaines séances exigeront une présence constante déjà difficile à assurer en période normale ». *La Libre Belgique*, 30 novembre 1960.

(54) C'est le cas pour le PVV (art. XXIII des statuts), CVP (art. 45 al. 3 des statuts), VU (art. 17).

(55) Le député A. Claes (PVV) est échevin de Bruges (118.524 hab.). Le député L. Degrève (PVV) est échevin de Hal (32.133 hab.). Le député G. Sprockeels (PVV) est échevin de Louvain (86.468 hab.). Le député P. Leys (VU) est échevin de Bruges (118.524 hab.).

Une généralisation d'une telle mesure serait favorable à l'institution parlementaire, car les chevauchements des réunions, l'ampleur des tâches, la confusion et parfois même la contradiction des rôles qu'entraînent les cumuls se font à ses dépens.

C. Les remèdes à l'absentéisme.

Quelques parlementaires acceptent avec résignation la maladie qui a atteint l'institution parlementaire, dont l'absentéisme constitue une des manifestations apparentes.

L'on ne peut que regretter et combattre cet immobilisme.

Le Parlement joue dans la vie publique le rôle irremplaçable de gardien de la démocratie, mais ses méthodes de travail doivent être adaptées à l'évolution du contexte politique, économique et social en mutation, qui l'entoure.

Une revalorisation des mécanismes parlementaires ne nécessite pas forcément une remise en cause institutionnelle.

Un recours correct et suivi aux institutions et aux procédures existantes, peut dans certains cas, répondre à ces préoccupations. Nous ne ferons donc pas allusion ici aux remèdes qui feraient appel à des institutions extérieures au Parlement.

Les sections permanentes instituées au sein des assemblées, dont l'utilisation a été suspendue après deux sessions de fonctionnement, mais que le Sénat vient de réhabiliter, répondent aux exigences du travail parlementaire actuel.

Les motivations des promoteurs de la réforme, qui en 1974, introduit le système des sections dans notre procédure parlementaire étaient multiples.

La démonstration que le travail législatif le plus important s'effectuait en commission n'était plus à faire, mais il fallait trouver le moyen de multiplier leurs réunions, alors que les exigences du travail parlementaire moderne et la réforme de l'Etat en cours, réduisaient le temps que le parlementaire pouvait leur consacrer.

Par contre, il importait de diminuer de manière substantielle le nombre de séances publiques, régulièrement désertées par les 4/5 de leurs membres, et dont l'indifférence à l'égard de débats pour lesquels ils ne se sentaient pas concernés, parce qu'incompétents en la matière, était une des preuves évidentes de leur inutilité.

La création de ces « chambres spécialisées », dont les réunions seraient publiques devait répondre à ces aspirations.

Ces organes allaient décharger la séance publique de l'examen d'une série de matières telles que la discussion des budgets, l'examen des projets

et des propositions de lois, des questions et des interpellations à caractère technique.

Le rôle de sections de la Chambre serait limité à la discussion des matières qui leur seraient renvoyées, alors que le Sénat prévoyait que certains votes auraient lieu en section, il en serait ainsi pour le vote sur les articles et les amendements, le vote sur l'ensemble de la loi restait du ressort de l'assemblée plénière.

Dorénavant, la séance publique ne serait plus convoquée que pour les matières présentant un intérêt politique majeur débordant la spécialisation des sections.

Le temps épargné sur les débats pléniers allait permettre une accélération du travail législatif, les commissions dont la compétence n'était pas couverte par une section en réunion allaient pouvoir poursuivre leurs travaux.

Rien n'empêchait en outre à une ou deux sections de se réunir en même temps.

Des travaux préparatoires à la modification réglementaire et des débats publics ayant précédé l'adoption de la réforme, il apparaissait que la création des sections « pouvait éliminer la cause principale de l'absentéisme » (59). « nul n'était plus astreint à suivre des débats pour lesquels il ne se sent aucune affinité » (57).

Deux numéros de cette revue ont été consacrés à l'historique et à l'organisation des sections (58).

Commentant leurs activités pendant les deux sessions de leur fonctionnement, l'auteur conclut que leur expérience fut négative. Certes, ajoute-t-il, « elle (la section) n'a pas été appliquée dans toute son intégralité » (59).

C'est aussi l'impression que nous ont laissé certaines conversations que nous avons eues avec des parlementaires et avec certains responsables des greffes des assemblées, pour qui une reprise des travaux des sections n'était pas à exclure.

Il semble que des obstacles d'ordre matériel, aménagement intérieur des salles de sections, localisation de celles-ci dans les bâtiments — qui nous paraissaient secondaires et surmontables — aient pesé dans la décision d'abandonner ces organes.

D'autre part, on peut regretter que les hommes politiques comme la presse n'aient consenti au changement d'habitudes et de mentalité qu'exi-

(56) Sénat, *Doc. 342* (Ext. 1974), n° 1, p. 5.

(57) Sénat, *Ann. Parl.*, 18 juillet 1974, p. 1086.

(58) COURTOY, Cl., « Les sections des Chambres législatives », *Res Publica*, vol. XVIII, 1976, n° 2. COURTOY, Cl., « L'expérience des sections », *Res Publica*, vol. XIX, 1977, n° 4.

(59) COURTOY, Cl., « L'expérience des sections », *op. cit.* p. 658.

geait la réforme, principalement dans la période de rodage des institutions. Il semble qu'on ait considéré, à tort, que les débats en sections étaient subalternes aux débats en séance publique plénière. Il convenait que la presse leur donne le même écho que les discussions en séance plénière, afin que les parlementaires ne répugnent — par crainte qu'elles ne passent inaperçues — à ce que la Conférence des Présidents ou la Commission du Travail Parlementaire ne renvoient leurs interventions en sections (60).

Les modifications récentes des règlements de nos deux assemblées ont des répercussions sur le travail en sections.

Au Sénat, les dispositions concernant la composition et la compétence des sections restent inchangées, mais les votes en sections sont supprimés « n'ayant pas répondu aux prévisions » (61).

De plus, afin d'éviter la duplication entre les travaux des sections et de l'assemblée, il est décidé qu'aucun amendement ne sera plus recevable en assemblée, et qu'aucune discussion portant sur des matières débattues en sections n'y sera permise ; les sénateurs pourront prendre la parole en assemblée, pour deux minutes au maximum, pour justifier leur vote.

D'autre part, afin d'éviter les problèmes de locaux et de personnel, il a été convenu au sein de la commission du règlement, de ne plus faire siéger deux sections simultanément.

Le Sénat a donc reconnu la nécessité de faire fonctionner à nouveau les sections, considérant que ces organes « répondent à un besoin lorsqu'il importe de permettre aux commissions de disposer du temps nécessaire » (62).

L'on peut souhaiter que ces quelques aménagements apportés à la procédure proposée en 1974, conféreront aux sections les moyens de remplir le rôle qui leur est reconnu.

Il est notre sentiment que le cadre des sections convient mieux que la séance publique à des débats approfondis que la diversité et la difficulté des matières impose au parlementaire d'aujourd'hui.

A la Chambre, bien que le problème de « l'efficacité » et de « l'utilité » des sections ait été remis en cause par la commission du règlement, aucune disposition se rapportant explicitement à ces assemblées n'a été adoptée (63).

Certaines thérapeutiques aux maux dont souffre leur institution ont été suggérées par les commissions de revision des règlements des assemblées.

(60) Les règlements des assemblées prévoient que les réunions des sections permanentes font l'objet d'un compte rendu analytique et d'un compte rendu *in extenso* dans les mêmes conditions que les débats pléniers.

(61) Sénat, Doc. n° 296 (1979-1980), p. 4.

(62) Sénat, Doc. 296 (1979-1980), n° 1, p. 4.

(63) Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, p. 21 (intervention du député Gondry).

Pour ce qui est du travail en commission, qui reste au centre des préoccupations, le regroupement des commissions permanentes effectué à la Chambre apparaît comme un des remèdes principaux à l'absentéisme.

En outre, la nouvelle procédure de demande d'explication, admise comme un usage qui n'exige pas de modification réglementaire, offre aux commissaires de la Chambre, l'opportunité d'entamer un dialogue avec le ministre.

On peut se réjouir de cette innovation qui constitue une amélioration importante du travail en commission. Il est encore trop tôt pour tester cette procédure, mais l'on peut escompter qu'elle aura des répercussions positives sur le déroulement du débat public, qui serait désencombré d'une série de questions et d'interpellations qui auraient reçu une réponse en commission.

En ce qui concerne la séance publique, des mesures visant à limiter le temps de parole imparti à chaque groupe politique, et à réglementer rigoureusement les procédures de l'interpellation et des questions « orales » et « urgentes » ont été admises à la quasi-unanimité des deux commissions du règlement.

Si ces limitations sont ressenties comme une nécessité par les parlementaires concernés et si toute tentative d'y déroger est sanctionnée, — l'intervention qui ne satisferait pas aux critères prescrits, étant rayée de l'ordre du jour de la séance publique —, quel qu'en soit son auteur ; il en résulterait un regain d'intérêt pour les autres interventions dont l'importance, la cohérence et l'actualité seraient reconnues.

Un moyen pourrait selon nous, réduire d'une manière substantielle le nombre des séances publiques, ce serait de leur substituer dans certains cas, une procédure écrite.

Quel inconvénient y aurait-il à ce que toute une série de discours dont le but est de proclamer une opinion, de justifier une critique, de montrer que tout comme le représentant d'un parti adverse on est aussi préoccupé de tel ou tel problème, d'expliquer une critique, de justifier un vote, soient consignés par écrit, et déposés sur le bureau des assemblées afin d'être transmis à tous les membres.

Dans la mesure où ces textes seraient assortis d'une publicité analogue à la procédure orale, puisqu'ils seraient repris intégralement aux annales parlementaires et synthétisés au compte rendu analytique, puisque comme aujourd'hui, leur auteur pourrait les transmettre à la presse, sous forme de résumé à reproduire dans ses colonnes, pourquoi auraient-ils moins de retentissement que lorsqu'ils sont énoncés dans une salle déserte.

Nous sommes convaincus, que si l'on veut redonner prestige et intérêt à la séance publique, il convient d'alléger son ordre du jour, en ne la convoquant que pour des débats qui « correspondent essentiellement à l'exercice de la souveraineté populaire ». C'est à ce moment-là « que le peuple nous

regarde et nous écoute, que nous l'intéressons, et que nous nous intéressons nous-mêmes, ce que nous manifestons par notre présence en séance » (64).

Conclusion.

En juin 1978, lors de l'examen en séance publique du budget des dotations (65) le député Verroken raconta l'expérience qu'il avait vécue à la Chambre à l'occasion de la discussion concernant l'achat par la Belgique des avions YF16.

Il occupait temporairement, en tant que vice-président de l'assemblée, le fauteuil de la présidence, lorsqu'il eut à lire, à la fin du débat, une longue motion déposée en conclusion d'une série d'interpellations. Quelle ne fut sa surprise lorsque, levant la tête en cours de lecture, il constata que l'hémicycle était absolument vide.

Plus un interpellant, plus un ministre, et plus un seul journaliste à la tribune de la presse.

Quels que soient les mobiles de son comportement : surcharge de travail, activités simultanées, découragement devant des matières trop spécialisées ou trop techniques, indifférence à l'égard de questions au sujet desquelles il s'estime suffisamment informé, sentiment d'inutilité d'assister à des débats sans conséquence, cette scène dépeinte avec humour par son unique protagoniste, illustre, bien que d'une manière extrême et heureusement exceptionnelle, jusqu'où peut aller le désintérêt du parlementaire pour les activités qui ressortissent à la séance publique.

Nous ne nous rallions pas à une attitude passive ou résignée qui consisterait à justifier ou à excuser l'absentéisme en séance publique, car il nous semble, que dans la mesure où les séances ont lieu, et qu'un nombreux personnel est mobilisé à cette occasion, il est choquant de constater qu'à peine 10 % de parlementaires sont présents dans la salle.

Limiter strictement le nombre de séances publiques, les réserver aux grands débats politiques qui revêtent une signification pour le parlementaire, aux interventions majeures et urgentes qui ne peuvent pas faire l'objet de la procédure écrite, et, bien sûr, aux votes, n'apparaîtrait pas comme une mesure visant à limiter les droits du Parlement. Bien au contraire, elle serait la preuve de ce que les milieux concernés ont su adapter les mœurs et les habitudes parlementaires à l'évolution du régime.

(64) FAURE, E. Allocution prononcée à l'Assemblée nationale lors de la séance de clôture de la session de printemps du 30 juin 1975 dans *Cahiers français* : « Les Parlements d'aujourd'hui », janvier-février 1976.

(65) Chambre, *Ann. Parl.*, 7 juin 1978, p. 2263.

La relation systématique et intégrale par les moyens de communication sociale et spécialement la télévision de ces activités pourrait inciter le parlementaire à fréquenter davantage la séance publique, tout en sensibilisant l'opinion à certains aspects des tâches parlementaires qu'elle méconnaît généralement.

En commission, l'absentéisme n'est pas admissible.

Les commissions constituent les organes moteurs de l'institution, au sein desquels a lieu le véritable débat parlementaire ; les parlementaires doivent accorder la priorité à leurs travaux.

Il appartient aux présidents de commissions et aux chefs de groupes de le rappeler aux membres défaillants.

On peut espérer, mais il est encore prématuré de vouloir le vérifier, que le regroupement des commissions effectué à la Chambre lors de la dernière rentrée parlementaire, facilitera leur tâche.

Summary : Parliamentary absenteeism : diagnosis and remedies.

Various causes are responsible for the important absenteeism which prevails in the public sessions and committees of the legislative assemblies : the various activities to be accomplished by Representatives and Senators outside Parliament (particularly obligations in their district and within the party) are more and more numerous and time-consuming. However, they cannot afford to neglect these since they favour the contacts indispensable for re-election.

Additionally, absenteeism can be explained by the M.P.s' lack of interest for debates which they consider insignificant, either because these are too specialized, or because they concern matters largely aired by the media before being submitted to Parliament, or because they cover political choices already made.

Within the parliamentary institution there are means to reduce this absenteeism. It would be appropriate to reduce drastically the number of public sessions of the Assemblies and to multiply the written proceedings. It is important to make use of the existing procedures such as permanent sections, as these are better adapted than the large assemblies to the requirements of contemporary parliamentarism. Finally, it is necessary that group leaders and commission presidents should be more vigilant to absenteeism in the commissions, because it impedes correct and functional parliamentary work and can in no manner be justified.

