

La rénovation du Parlement

par Charles-Ferdinand NOTHOMB

Président de la Chambre des Représentants

Le régime parlementaire représentatif fait aujourd'hui l'objet d'un consensus en Europe. Les derniers progrès démocratiques, en Espagne et au Portugal, ont été en ce sens. En Belgique, par ailleurs, les nouvelles institutions créées depuis vingt ans ont reproduit le système représentatif parlementaire à d'autres niveaux.

Dans ce système l'acte démocratique principal reste l'élection du Parlement qui, à son tour, est chargé d'investir le Gouvernement, de voter les budgets, de discuter et d'adopter les lois et de contrôler le Gouvernement.

Mais à côté de cette pérennité du consensus sur le régime parlementaire, il y a des éléments nouveaux et perturbants tels que :

- a) l'omniprésence de la télévision et donc de l'image directe simplifiée comme média principal de la vie publique pour les citoyens
- b) l'accumulation après trente ans d'interventions abondantes de la puissance publique : législation, réglementation, administration et dépenses publiques
- c) une augmentation parallèle du personnel politique (cabinets ministériels, collaborateurs des parlementaires), para-politiques (personnel des groupes de pression, fonctions juridictionnelles) et de leurs actions (ce monde gonflé vit davantage sur lui-même en interaction et s'éloigne du public) (1 million d'interventions individuelles des parlementaires par an)¹
- d) et en même temps, la création de nouveaux organes parlementaires au niveau européen et au niveau régional qui divisent le travail mais accroissent la complexité.

Rénover le Parlement c'est, dans ce contexte, restaurer les fonctions essentielles de l'institution : le pouvoir budgétaire, l'action législative et le contrôle du Gouvernement.

I. Le pouvoir budgétaire

Jusqu'à 1989, la Chambre votait annuellement des crédits pour 2.000 milliards et consacrait pour cela 31H20 au budget des voies et moyens et de la dette publique (séance plénière), 6H15 aux crédits provisoires et au feuilleton d'ajustement dont environ la moitié en séance publique de commission (commission du budget) et 112H35 aux discussions de contrôle budgétaire (budget des départements et

(1) Selon une estimation de Lieven De Winter, assistant UCL.

ce compris le budget des dotations et celui des dotations aux Communautés et Régions), dont environ 40H00 en séance publique de commission².

Suite à l'adoption de la loi sur le financement des Communautés et Régions, ces dernières entités recevront des moyens financiers d'environ 670 milliards de FB. Toutefois, en vertu de l'article 53 de la loi sur le financement des Communautés et Régions, le budget des voies et moyens, voté au niveau de l'Etat central, détermine les montants des impôts régionaux et "communautaires" conformément aux articles 3, 36, 12 et 34 et 5 § 3 de la dite loi.

Si donc la Chambre n'aura plus à l'avenir à contrôler les dépenses que pour environ 1.350 milliards elle n'en reste pas moins, en tant qu'entité du Parlement national, compétente pour la répartition de l'ensemble des recettes de l'Etat. L'on voit que le Parlement national exerce à ce niveau une compétence particulière qui est d'être redevable de l'ensemble de l'organisation institutionnelle.

A cet égard l'on notera que l'année 1989 est une année particulière puisque le budget des voies et moyens a été voté à temps mais avant la nouvelle loi sur le financement des Communautés et Régions et que le Gouvernement doit introduire une loi modifiant le budget des voies et moyens conformément à l'article 53 précité. Voilà pour le budget des recettes.

En ce qui concerne les budgets de dépenses, il faut bien avouer que la situation est loin d'être satisfaisante puisque leur discussion a lieu la plupart du temps alors que les dépenses sont déjà entamées, c'est-à-dire pour le 31 mars les meilleures années, le 30 juin les années suivantes, le 31 décembre les mauvaises années et même à posteriori les très mauvaises années. Il faut en outre reconnaître que le dérapage budgétaire des dix dernières années n'est pas à mettre seulement au passif du Gouvernement mais est aussi l'effet d'une faiblesse du système parlementaire.

Un projet de réforme de la méthode de discussion des budgets a été préparé par un groupe de travail mixte (Gouvernement/Parlement) sous mon prédécesseur. Il prévoyait notamment un budget général des dépenses dont la ventilation précise serait concrétisée par des arrêtés royaux fixant le budget de chaque département.

Sur base d'un texte qui reprenait les conclusions de ce groupe de travail, un groupe de travail, puis la sous-commission du budget de la Chambre, constituée à cette fin a examiné trois propositions de loi (n° 656/1 à 5, n° 670, n° 681) de MM. Defosset et consorts, Vandenbroucke, Daems et Verhofstadt, autant d'applications différentes du principe du budget global, et rédigé un texte commun avec l'assistance de fonctionnaires de la Cour des Comptes et de membres du cabinet du Ministre du Budget.

Ce texte commun a été discuté en Commission du budget le mercredi 22 février 89 et adopté par la Commission. L'adoption par la Chambre de pareille réforme constitue à mes yeux une étape essentielle de la rénovation du pouvoir budgétaire du Parlement.

(2) Il est à noter qu'il s'agit d'une estimation basée sur l'année 1985 étant entendu que la révision du règlement de la Chambre organisant d'une manière nouvelle les travaux en commission date du 25 avril 1985.

D'autres modifications que celle du budget global sont également apportées à la procédure budgétaire classique notamment pour ce qui concerne les fonds.

Cette réforme doit être maintenant mise en œuvre et appliquée et surtout sur la base du nouveau texte, du nouveau consensus, et de l'expérience désastreuse des dix dernières années, il faut faire reprendre par les parlementaires leur rôle de gardiens de l'orthodoxie budgétaire.

II. L'action législative

Dans un autre ordre d'idées, il convient de réfléchir sur l'action législative en général et en particulier sur l'abondance législative et réglementaire ainsi que sur les différents remèdes qui permettraient d'atténuer la complexité, de corriger les mauvaises rédactions et de simplifier voire supprimer les textes superflus. L'on pense ici aux lois-cadres, à la coordination législative, aux travaux de divers commissaires royaux à la réforme, à la législation déléguée...

Je ne souhaite pas examiner ici chacune de ces techniques, mais je voudrais insister d'une part sur ce que les droits des citoyens trouvent leur garantie dans le respect du pouvoir législatif, ce qui entraîne dans le système belge une certaine complexité ; et d'autre part, que la possibilité d'une discussion rapide des projets et propositions de lois grâce à une bonne organisation des travaux est une nécessité pour le Parlement. C'est une nécessité pour contrer l'argument de la lenteur évoqué par le Gouvernement en vue de recourir à des pouvoirs spéciaux. C'est une nécessité pour contrer la tentation des juridictions se trouvant devant un vide législatif de *faire* le droit plutôt que *dire* le droit.

Donc, il me paraît important que le législateur se prononce sur la question de l'avortement, comme il était important qu'il se prononce sur les difficiles controverses du régime linguistique des mandataires des communes à statut spécial.

III. Le contrôle du Gouvernement

Le contrôle de l'Exécutif s'effectue via les votes de confiance à l'issue des discussions budgétaires, des communications et déclarations gouvernementales, et via les interpellations, questions, commissions d'enquête et le travail parlementaire au jour le jour.

Des réformes réalisées par mon prédécesseur ont rationalisé ce contrôle. Tout d'abord, c'est davantage en commission que le travail technique s'effectue et chaque commission entend son ministre. C'est devant ces organes spécialisés que les interpellations à objet particulier sont développées (en séance publique dans ces cas). Le renforcement des commissions doit rester l'axe principal du renforcement du contrôle parlementaire.

Seules les interpellations à caractère très général doivent avoir lieu en séance plénière de la Chambre. Il en va de même des questions orales d'actualité et d'intérêt général (limitées à 1 heure le jeudi après-midi). Il y a aussi de nouvelles formules, qui permettent d'anticiper l'action du Gouvernement. Par exemple, le Comité d'Avis chargé de questions européennes de la Chambre (article 100 du Règlement) a fait des rapports d'initiative amenant le Gouvernement à réagir.

Ensuite, la nécessité d'anticiper les évolutions socio-économiques ou institutionnelles peut être réalisée par le biais d'auditions et de colloques. Ainsi l'on a entendu ce 21 février 1989, MM. Lauvaux et Senelle, en commission de révision de la Constitution sur le problème de la séparation des pouvoirs.

Le Parlement dispose d'ailleurs désormais d'une infrastructure qui lui permet aujourd'hui d'être le lieu de réflexions préalables à l'adoption des lois. La Conférence des Présidents vient d'autoriser le centre interuniversitaire de droit public d'organiser des colloques dans la maison des Parlementaires. Je pense qu'un colloque comme celui du Politologisch Instituut eût très bien pu être organisé dans le même lieu.

Trois aspects particuliers du contrôle de l'Exécutif méritent un bref examen.

D'abord le rôle des *commissions* d'enquête. Il s'agit d'un procédé de contrôle particulier qu'il y a lieu d'utiliser de manière prudente afin de ne pas en éteindre l'impact. Il suffit de rappeler à cet égard que depuis 1830, 9 commissions d'enquête ont été instituées à la Chambre (3 au Sénat) dont 4 depuis 1985. Ces commissions doivent travailler vite, aboutir à des conclusions pratiques et ne pas sortir du cadre de leur mission, c'est-à-dire tout d'abord de la mission du Parlement, afin de préparer son action législative et mieux assurer son droit de contrôle.

Mais il existe aussi une commission des pétitions dont on pourrait songer à revitaliser l'action (ombudsman ou "révélateur" des aspirations des citoyens adressées à leurs représentants élus) (voir articles 95 et 96 du règlement).

Par ailleurs, il existe une commission ad hoc chargée de l'examen des cahiers de la Cour des Comptes qui doit être revalorisée et dont la compétence doit être élargie. Cette commission ad hoc a été récemment reconstituée et s'est réunie fin février 1989 afin d'étudier un texte de loi pour empêcher l'abus d'opérations de trésorerie par le Gouvernement en-dehors des autorisations budgétaires. Les comptes eux-mêmes sont jusqu'ici soumis au Parlement avec plusieurs années de retard. Leur contrôle et leur approbation n'a d'ailleurs presque plus de sens après ce délai et est devenu une pure formalité. Avec la réforme budgétaire préparée, les comptes pourront être soumis au Parlement dans l'année qui suit l'exercice et dès à présent on pourra sur un terminal computer reliant la Chambre à la Cour des Comptes, contrôler en cours d'exercice l'évolution des comptes.

La rénovation du Parlement passe également par de meilleures relations entre le Parlement et les citoyens. Il y a deux problèmes à traiter : l'éloignement des médias et la complexité issue de la multiplication des Assemblées.

J'ai fait sur le premier de ces points différentes suggestions qui sont pour partie encore examinées par un groupe de travail sur l'audiovisuel.

Pour ce qui est de la multiplication des Assemblées, le premier point d'actualité tourne autour de la réforme du Sénat qui peut être l'articulation entre les Conseils et la Chambre. Le second point concerne les relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, mais cela est un autre sujet fascinant de discussion.

Si le système parlementaire qui a la légitimité veut reconquérir son influence concrète dans ce monde où tout va vite et est si complexe et si branché sur les médias, il doit prendre davantage l'habitude d'anticiper, que ce soit dans sa dis-

cussion avec l'Exécutif avant que les processus administratifs et de concertation aient pré-figé ce que seront les décisions et les textes, ou dans le processus législatif, où les concepts fondamentaux nouveaux doivent être pris en charge longtemps avant que ne devienne possible la concrétisation dans un texte juridique précis à discuter.

Summary: The renovation of Parliament

Although there is a consensus about the representative parliamentary system throughout Europe, it is in a state of crisis.

To renovate Parliament means to restore the essential functions of that institution: budgetary power, legislative action and control of the government.

In the field of budget a reform to institute a general budget on expenditure and to impose stricter rules on the funds as well as a very tight budgetary schedule for the government, beside the budget on revenues, was passed by the House at the end of March 1989.

In the legislative sphere new approaches should be considered so as to enable Parliament to reduce the complexity of the legislation, to correct badly written texts and to get rid altogether of superfluous texts.

The citizens' rights can only be fully safeguarded by a well functioning legislative assembly.

A rationalisation of the control on governmental action is necessary in the field of parliamentary commissions and particularly the commissions of enquiry, petitions and the scrutiny of State expenditure.

To conclude it should be noted that the renovation of Parliament must go hand in hand with better relations with the common citizen.