

La Légitimité Parlementaire Aujourd'hui

Francis Delpérée*

C'était il y a un demi-siècle. Je suivais les cours de l'Université de Paris — qui n'était pas encore démembrée —. Claude-Albert Colliard enseignait le droit administratif européen. J'ai découvert, au même moment, le « précis » qu'il avait consacré aux *Libertés publiques*.

Une génération plus tard, j'ai retrouvé son fils au même endroit, aux abords du Panthéon. Il se trouvait à la tête d'un fleuron de l'Université qui s'était démultipliée après mai '68 — j'ai nommé « Paris I » —, puis à la présidence du PRES, c'est-à-dire du Pôle de recherche et d'enseignement supérieur, « Hautes Études – Sorbonne – Arts et Métiers ».

A plus d'une reprise, j'ai croisé Jean-Claude Colliard dans des réunions ou colloques. Nous y débattions à l'envi des mérites ou des insuffisances de la justice constitutionnelle. Le regard tout à la fois proche et distancié que ce sage portait sur le Conseil constitutionnel et sur les institutions analogues était irremplaçable.

Je n'ignorais pas non plus le rôle politique — dans le meilleur sens du terme — que cet éminent juriste avait assumé à l'Élysée lorsqu'il y dirigeait le cabinet du président Mitterrand.

* Membre de la Chambre des représentants (Belgique); professeur émérite de l'Université catholique de Louvain.

C'est au carrefour du droit et de la politique — ces disciplines entremêlées que Jean-Claude Colliard a pratiquées avec une égale distinction — que je me suis permis de rédiger une étude en sa mémoire.

Elle lui rappellera peut-être, là où il est, les conversations animées que nous avons poursuivies à Paris ou dans le sud de la France, notamment à Aix-en-Provence ou à La Ciotat. En toute amitié, cela va sans dire, et dans le respect mutuel de nos idées et de nos convictions.

Il est des questions qui traversent de manière récurrente le débat constitutionnel. Qu'est-ce que le Parlement? Que fait-il, au juste? A quoi sert-il, en définitive? Comment sélectionner ses membres? Comment justifier le statut privilégié qui leur revient? Quelle est la portée effective de leur travail, de leurs initiatives ou de leurs débats? Sans oublier la question du bicamérisme.

Ces interrogations prennent plus de relief encore dans la société d'aujourd'hui. Le citoyen, non autrement identifié, guette, en effet, ceux qui, à un titre ou à un autre, sont censés diriger le pays. Malheur à eux s'ils n'apportent pas une réponse rapide aux problèmes de l'heure, s'ils n'assurent pas la réalisation immédiate de projets concrets sur le terrain économique, social et culturel, s'ils ne contribuent pas au règlement des différends nationaux et internationaux.

Le même citoyen montre sa lassitude, pour ne pas dire plus, face aux propos de tribune.

La question peut être plus directe encore. Elle vise alors une catégorie particulière du personnel politique. Les élus. Ils aiment se prévaloir, sinon se gargariser, de la légitimité qui leur revient. Mais quelle est donc cette qualité dont les parlementaires nationaux — mais aussi les parlementaires européens et, dans les Etats fédéraux, les parlementaires régionaux — bénéficieraient dès leur entrée en fonction? D'où tirent-ils ou comment acquièrent-ils le titre dont ils s'enorgueillissent si volontiers?

Plus fondamentalement encore, la légitimité parlementaire a-t-elle encore un sens? Ne s'agit-il pas d'une relique qui a perdu le plus clair de son utilité? La Grande charte de 1215 est passée de saison... Ou, au contraire, s'agirait-il d'une idée moderne, tout à la fois fondatrice et mobilisatrice? Conserverait-elle son utilité au coeur de l'Etat moderne et de ses assemblées?

A cette question, il sera peut-être permis de procurer une double réponse. La première est théorique, la seconde plus pratique.

D'un point de vue théorique, l'on est enclin à considérer que, contrairement à une idée reçue, la légitimité parlementaire ne procède pas d'une seule source, à savoir l'élection. Ce qui incite à poser une nouvelle fois la question des « contours de la légitimité » (I). L'on retient ici deux traits. La légitimité est plurielle. Elle est aussi relationnelle.

D'un point de vue pratique, l'on estime que, dans l'exercice de sa fonction, un parlementaire doit combiner les diverses facettes de la légitimité politique. Ce qui incite à vérifier les « pratiques de la légitimité » (II). Les réalités sont-elles à la mesure des attentes? Si ce n'est pas le cas, pourquoi ne pas émettre des suggestions dans deux domaines. Celui de l'élection et celui du travail des parlementaires. Elles devraient valoir quels que soient les niveaux de pouvoir où ceux-ci officient.

I. — Les contours de la légitimité

Quels traits caractérisent, aujourd'hui, la légitimité parlementaire? L'on s'autorise à avancer une double réponse. Il y a celle que j'ai lue, pendant quarante ans, dans les livres. Les miens ou ceux de mes collègues. Il y a aussi celle que j'ai pu découvrir, depuis dix ans, sur le terrain de l'action politique — au Sénat, puis à la Chambre des représentants du Royaume de Belgique —. Ces réponses ne sont pas identiques, loin de là. Pour rester cohérentes, elles gagneraient à s'inscrire dans un schéma de complémentarité. Celui-ci reste à dessiner, fût-ce à gros traits.

A. — La légitimité plurielle

La question de la légitimité n'est pas nouvelle. « Qui t'a fait roi? », demandait Adalbert de Périgord à Hugues Capet. « Qui t'a fait député? », pourrait-on dire aujourd'hui, comme en écho.

1. — A vrai dire, la réponse paraît couler de source. La légitimité se définit, dit-on communément, à priori. Elle procède en ligne directe, et même exclusive, de l'élection. Celle-ci doit se dérouler dans les formes

que la Constitution et les lois ont déterminées. Elle doit, de surcroît, respecter les principes généraux que des instruments européens et internationaux ont édictés en la matière.

Le parlementaire a été sélectionné à l'occasion d'une « élection libre au scrutin secret », comme le veut le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour éviter toute discussion, des autorités de contrôle ont vérifié la sincérité du scrutin et la régularité du processus électoral.

Que demander de plus? Qui contestera la validité du mandat qui a été attribué dans ces conditions? Qui empêchera l'élu de parler, d'interpeller, de discuter, de délibérer et de voter dans l'assemblée dont il est l'un des membres?

Le raisonnement est on ne peut plus simple. Le parlementaire agit de manière légitime puisqu'il a été choisi de cette manière. Une fois élu, il emporte, avec lui, comme dans un sac à dos, la légitimité que les électeurs lui ont conférée. Il agit en conséquence de cause.

2. — C'est ici que surgit une interrogation — sera-t-il permis de la qualifier détient légitime —. La référence électorale suffit-elle à circonscrire la légitimité parlementaire? N'y a-t-il pas lieu de se montrer plus exigeant? Ne convient-il pas de procéder à des vérifications, non plus à priori mais à posteriori?

Ou, plus exactement, ne faut-il pas compléter l'analyse initiale? Ne faut-il pas se demander si le parlementaire qui, par hypothèse, a été choisi dans des conditions régulières remplit, de manière adéquate et sur le terrain de l'action quotidienne, la fonction éminente qui lui a été attribuée?

Légitimité présumée, légitimité assumée. Les deux gagnent à faire la paire.

Dans l'Etat moderne et dans l'Europe moderne, la question n'est peut-être plus tant de savoir ce qu' « est » le parlementaire — un élu, cela va de soi —. Elle est plutôt de savoir ce qu'il « fait » — en tant qu'élu —.

Dit en d'autres termes, la légitimité dépend sans conteste d'une élection originelle mais elle est aussi tributaire de la validité des paroles prononcées, des actes accomplis et des votes émis en cours de mandat.

Il va sans dire que les vérifications à posteriori s'avèrent plus complexes, plus délicates et surtout plus subjectives que les contrôles

à priori. Quelle est la qualité du travail accompli? Quelle est son utilité? Apporte-t-il une réponse satisfaisante aux grands et aux petits problèmes de notre temps? Prend-il en compte le passé? Commande-t-il adéquatement le présent? Prépare-t-il à suffisance l'avenir?

L'on devine que ce n'est pas qu'une question de quantité. Il ne suffit pas de comptabiliser les présences, les questions, les interventions, les rapports... Il faut porter une appréciation sur le fond.

Chaque parlementaire accomplira cet exercice pour lui-même — c'est une question de déontologie —. Ses amis ou la formation politique dont il relève ne manqueront pas de procéder à ces analyses périodiques — c'est une question de discipline de parti —. S'il en a les moyens, chaque citoyen profitera encore des échéances électorales pour émettre un jugement sur l'œuvre accomplie et sur celui qui en a été l'un des protagonistes — c'est une question de discernement et de lucidité —.

L'exercice d'évaluation n'a pas pour objet premier de faire « tomber des têtes ». Mais il peut avoir pour effet de placer chacun, y compris chaque parlementaire, devant ses responsabilités. Il peut rappeler cette vérité d'évidence. Dans une société démocratique, nul n'échappe à contrôle. Même pas ceux dont l'une des missions essentielles revient à assurer le contrôle politique des agissements des autres autorités publiques.

B. — La légitimité relationnelle

La légitimité n'est pas une qualité individuelle que le parlementaire détiendrait de plein droit et qu'il utiliserait à son seul profit. Elle amorce une relation durable, celle que l'élu se doit de nouer avec l'électeur—citoyen. Elle s'inscrit aussi dans un contexte institutionnel, celui de l'assemblée parlementaire.

1. — Le peuple souverain — ou, à tout le moins, une partie de celui-ci — a conféré, en un moment précis, la légitimité à une personnalité politique. C'est l'œuvre d'un premier scrutin. Le même peuple souverain confirmera ou, au contraire, retirera la confiance à l'élu lors d'un scrutin ultérieur.

Ces gestes électoraux sont significatifs. Pour l'électeur, pour le candidat, à fortiori pour l'élu. Ils présentent un inconvénient. Ils

donnent à penser que la démocratie est celle de l'instant, qu'elle se caractérise par le dépôt, au jour de l'élection, d'un bulletin de vote dans l'urne prévue à cet effet, qu'elle se cristallise et, en même temps, se résume dans cette opération.

Le parlementaire choisi dans ces conditions pourrait se contenter de dire: « Je suis votre élu. Je suis légitime. Faites-moi confiance. Rendez-vous dans cinq ans ».

Cette réaction n'est plus de mise. Dans l'Etat moderne, le citoyen vote à intervalles réguliers. Il entend aussi se manifester entre-temps. Et, si nécessaire, à temps et à contretemps. Il exprime le souhait de participer, jour après jour, à la vie politique et administrative de son pays, peut-être aussi à celle de l'Union européenne. Et cela, même si, à l'heure dite, il témoigne de moins d'enthousiasme et d'assiduité.

Le citoyen répète, en tout cas, son credo. Le jour de l'élection, il n'a pas donné un blanc-seing. Il n'a ni délégué, ni abandonné les prérogatives citoyennes. Il n'hésite pas à affirmer le droit qui est le sien de contrôler l'usage qui est fait du mandat qu'il a accordé. Et d'en tirer, si nécessaire, les leçons.

Dans ces conditions, la légitimité est amenée à s'inscrire dans la durée. Elle doit se concrétiser dans la relation constante que le parlementaire peut et doit établir avec le citoyen. Et ceci par les procédés — anciens et nouveaux — qui sont ceux de la participation démocratique.

2.— La légitimité parlementaire n'est pas qu'individuelle. Elle est institutionnelle.

L'élu dispose sans doute d'un titre pour agir de manière valable. Mais il n'est jamais qu'un maillon de la chaîne. Il ne saurait perdre de vue qu'il remplit l'essentiel de ses fonctions dans une assemblée où il siège en compagnie — à côté ou en face — d'autres élus, eux aussi tous légitimes. Qu'ils fassent partie de la majorité ou de l'opposition.

Le Parlement n'est pas qu'une addition de parlementaires légitimes. Il est une institution qui revendique elle-même une légitimité au sein de l'appareil de l'Etat. La composition et les attributions que la Constitution détermine contribuent à lui assurer cette position privilégiée et cette responsabilité particulière.

Il va sans dire que le Parlement gagne, lui aussi, à être jugé sur sa compétence, c'est-à-dire sur la qualité et l'efficacité du travail qu'il

accomplir. L'action qu'il réalise a-t-elle une valeur intrinsèque? Mieux: apporte-t-elle une plus-value dans le processus de décision politique?

Le Parlement sera notamment apprécié sur la manière dont il conçoit les relations qu'il entretient, si possible de façon harmonieuse, avec les autres pouvoirs publics, en particulier avec les équipes gouvernementales qu'il a charge de contrôler.

Légitimités individuelle et institutionnelle sont liées. La perte de légitimité des parlementaires affecte celle du Parlement qui les réunit; le régime parlementaire se trouve décrié dans son ensemble. La perte de légitimité du Parlement rejaillit sur chacun de ses membres.

II. — Les pratiques de la légitimité

Le message démocratique est parfois brouillé. Le discours légitimiste, parasité. A qui la faute? Il faut sans doute incriminer les règles et les méthodes. Loin d'instaurer la transparence dans le fonctionnement d'une société politique, elles contribuent à édifier des écrans entre les préoccupations du citoyen et l'action de ses représentants.

Si l'on veut combattre ces pratiques et porter remède à ces dérives, il y a lieu d'explorer deux pistes. L'une est électorale, l'autre fonctionnelle. Mais comment ne pas ajouter que le comportement des hommes et des femmes qui se réclament de la légitimité parlementaire exerce une influence déterminante sur la manière dont l'opinion publique « juge », si l'on peut dire, les comportements des élus.

A. — La légitimité électorale

Il arrive que les dispositions électorales brouillent inutilement les pistes. Elles sont à ce point complexe qu'elles jettent un doute sur la volonté des parlementaires de respecter le suffrage populaire qui a, pourtant, contribué à leur confier de hautes responsabilités politiques. Ou, au contraire, elles se révèlent à ce point lacunaire qu'elles autorisent des pratiques que le corps électoral éprouve quelque difficulté à comprendre, moins encore à cautionner.

1.— Un exemple illustre le raisonnement.

Voici un citoyen-électeur. Il participe aux élections législatives dans son pays — en pratique, dans sa circonscription —. Il choisit de voter pour un candidat déterminé. Il contribue à le faire élire. Il ne sera pas surpris si, au lendemain du scrutin, l'élu se trouve inscrit dans le groupe politique dont il avait annoncé d'emblée la couleur. Mis à part le cas rare du transfuge, c'est la situation normale.

Le même électeur participe, peut-être le même jour, aux élections européennes. Il fait preuve de cohérence et de constance. Il vote pour un candidat du même parti. Il contribue, dans le même mouvement, à le faire élire au Parlement européen. Mais, ici, surprise. Au lendemain du scrutin, l'élu change d'habit. Il s'inscrit dans un groupe qui porte un autre nom.

Ce comportement ne simplifie pas une compréhension des réalités institutionnelles et politiques de l'Union européenne. Sans compter les apparentements fantaisistes ou les groupements contre-nature qui sont conclus après les élections et qui visent uniquement à faire nombre et à obtenir un ensemble d'avantages matériels et financiers.

2. — Faut-il accepter ces comportements nomades? Le jeu politique serait plus clair et la légitimité des élus européens serait mieux assurée si, lors du dépôt des candidatures, les listes affichaient de manière claire leurs intentions et désignaient *in tempore non suspecto* les groupes que leurs élus s'apprêtent à rejoindre. Si, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, elles devaient changer d'avis après le scrutin, les élus se trouveraient automatiquement rangés parmi les non-inscrits.

L'on peut aussi se demander de quelle légitimité « européenne » peuvent bénéficier des parlementaires dits européens alors que chacun d'eux aura été choisi à l'occasion d'un scrutin qui s'est développé au cœur de l'un des Etats, voire dans un collège constitué en son sein. L'élection directe d'une partie des membres du Parlement européen dans une circonscription dont le territoire couvrirait celui des Vingt-huit permettrait d'assurer plus de transparence à ce type de scrutin. Elle éclairerait mieux les citoyens de l'Union sur les enjeux et les embûches du travail parlementaire à ce niveau.

B. – La légitimité fonctionnelle

L'élection confère une fonction déterminée. Dans l'Etat, dans l'Union européenne, dans une région — quelle que soit l'appellation que celle-ci reçoive —. Contrairement à une idée répandue, les tâches exercées ne sont pas nécessairement les mêmes. Une appellation identique peut cacher des réalités fortes différentes. L'on ne saurait s'en étonner. Un système institutionnel n'est pas transposable, ici ou là, *ne varietur*. Il n'y a pas lieu de se laisser prendre au piège d'analogies trompeuses.

1. — Le parlementaire vient d'être élu. Peut-être pour la première fois. Il est toute feu toute flamme. Il est motivé. Il veut s'investir dans sa nouvelle fonction. Plutôt que d'en analyser avec les soins les contours, il se lance dans des initiatives qui sont autant de guerres de conquête. Son premier souci est d'accroître le volume de ses responsabilités et, pourquoi pas, celui des institutions qu'il fréquente.

Au besoin, il suggérera des adaptations de la Constitution ou des traités. Le plus souvent, il anticipera sur ses mouvements et il interviendra en marge des textes établis. Ces façons de faire ne servent pas la crédibilité des élus.

Légitimité et loyauté devraient aller de concert. La connaissance du droit et des institutions, celle des possibilités et des limites de l'action parlementaire dans un cadre donné devraient pourtant se situer au premier plan des préoccupations des élus.

Autrement dit, la légitimité s'exerce dans les limites du mandat qui a été attribué et dans le cadre de l'institution d'accueil. Le reste relève de la « piraterie » politique. Elle peut s'avérer payante à court terme mais déconsidère le Parlement à plus longue échéance.

2. — Le parlementaire exerce de manière légitime la fonction qui lui revient s'il accorde ses interventions — orales et écrites — à ses connaissances et à ses convictions. Il agira alors en connaissance de cause. Il défendra à bon droit ses idées et ses préoccupations. Si ce n'est pas le cas, il ne fera que du bruit, il s'agitiera, il occupera son temps et, malheureusement, celui de ses collègues.

La légitimité ne permet pas l'arrogance. Elle rend modeste. Elle n'est pas synonyme d'infaillibilité. L'élu a le droit de parler. Il a aussi le droit de se tromper. Un parlementaire, porteur de la légitimité que

lui confère l'élection, n'a pas nécessairement raison. A d'autres élus, et pourquoi pas aux électeurs, de le lui montrer.

*

La question de la légitimité parlementaire renvoie aux bases mêmes de la construction d'une société politique.

D'où vient le pouvoir? Qui peut l'exercer ? Pendant combien de temps? Qui peut vérifier si l'exercice du pouvoir répond aux exigences de la légalité mais aussi aux valeurs qui peuvent animer nos sociétés politiques?

Ce ne sont pas là des questions philosophiques. Mais politiques. Elles doivent se trouver, chaque jour, au cœur de la réflexion et de l'action.

Pour un parlementaire et pour un Parlement, ne pas se poser ces questions, c'est le moyen le plus sûr de perdre sa légitimité.