

Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer ?

(Avec une application au cas belge et à la proposition du groupe Pavia)

Dominique Leydet
Département de philosophie
Université du Québec à Montréal
leydet.dominique@uqam.ca

Communication donnée dans le cadre de l'atelier : « Autour de Philippe Van Parijs »
Faculté de philosophie, Université Laval (Québec, Canada), 14 juin 2008

Un certain idéal de la délibération a marqué le parlementarisme de Burke à Guizot, en passant par Sieyès. Il peut se résumer en quelques mots : les représentants du peuple, dûment élus, débattent ensemble de ce que requiert l'intérêt supérieur de la nation sur une question d'intérêt public pour finalement voter la proposition qui aura su rallier le soutien de la majorité des élus, par la force du meilleur argument. Cet idéal de la délibération parlementaire est encore actif aujourd'hui et sert de repoussoir à la réalité plus prosaïque de nos Parlements contemporains. Pour ceux qui adhèrent à cet idéal, et au modèle de la délibération qui lui est sous-jacent, deux choses sont claires : 1) Les parlementaires devraient ensemble délibérer ; 2) mais ils ne le peuvent pas. Ces deux propositions alimentent ce qu'il est convenu d'appeler, depuis le début du XXe siècle, la crise du parlementarisme. Cette crise n'a plus aujourd'hui son acuité d'origine, les critiques acerbes et radicales ayant laissé place à un mélange d'indifférence, de découragement, de cynisme, voire même de mépris qui mérite toutefois d'être interrogé.

Dans cette présentation, j'aimerais montrer, d'abord, que ce jugement repose sur une conception inadéquate du rôle de l'assemblée représentative dans les démocraties contemporaines et, en conséquence, sur un modèle également inadéquat de ce que peut et doit être la délibération dans de telles enceintes. Disons le rapidement : ce jugement suppose que l'on conçoive l'assemblée représentative comme étant le centre nerveux du système politique, le lieu où les députés élaborent en commun les lois et décident ensemble des grandes orientations de l'État. C'est, en gros, la conception de l'assemblée, législative au sens éminent du terme, qui nous vient de Sieyès et de la Révolution française et qui n'a eu d'existence concrète que sous la IIIe République (Rousselier 1997). Mais cette conception ne correspond pas à la situation de l'assemblée représentative dans les démocraties contemporaines, par conséquent à ce que peut et doit être son rôle dans ces démocraties.

Pour esquisser cette situation et ce rôle spécifiques, je m'appuierai sur certains travaux de Philippe Van Parijs, au carrefour entre ses activités de chercheur et son rôle d'intellectuel public, engagé dans la vie politique de son pays, notamment par sa participation au groupe Pavia, militant pour la création d'une circonscription fédérale en Belgique. Ces textes montrent que si, à l'évidence, l'assemblée représentative n'est pas, si elle l'a jamais été, le centre nerveux du système politique, elle est appelée à jouer, malgré cela, un rôle crucial, soit celui d'intermédiaire dans le dialogue, essentiel en démocratie, entre les autorités politiques et la population. Ce rôle d'intermédiaire, j'aimerais le décliner en quatre fonctions qu'illustrent de façon éloquente les analyses de Philippe Van Parijs et du groupe Pavia à propos de la situation belge : 1) La représentation (symbolique) du demos dans sa diversité et son unité; 2) La structuration du débat public; 3) L'information du public ; 4) La justification publique de la décision. Ces travaux mettent en évidence l'impact du système électoral dans la capacité de l'assemblée à jouer ce rôle d'intermédiaire dans un sens spécifique, soit la promotion d'une formation raisonnée de l'opinion et de la volonté publiques. Ils touchent ainsi du doigt ce qui reste une des faiblesses des théories délibératives de la démocratie, soit de ne pas se préoccuper suffisamment de ces questions de design institutionnel, notamment en ce qui concerne l'interface entre le système électoral et les fonctions délibératives de l'assemblée.

Accepter ce diagnostic, accepter cette conception du rôle de l'assemblée représentative comme intermédiaire, c'est aussi s'engager à concevoir un modèle de délibération approprié à cette situation et à ce rôle, ce que j'appellerai le modèle des plaideurs et dont je ferai, au terme de cet exposé, une brève présentation. Ainsi, nous pourrions conclure que, dans la mesure où nous concevons de façon adéquate la place de l'assemblée représentative dans nos démocraties, et le type de délibération qui lui est associé, les parlementaires, en effet, doivent 'ensemble délibérer', notamment parce que, si certaines conditions institutionnelles sont satisfaites, ils le peuvent effectivement.

1. L'assemblée représentative en question

Pourquoi affirmer que la conception de l'assemblée représentative comme proprement législative est inadéquate ? J'utilise cette expression parce qu'il ne s'agit pas de prétendre qu'elle serait incohérente sur un plan conceptuel ou détestable sur un plan normatif. Il ne s'agit pas non plus de dire tout simplement qu'elle serait idéale en théorie, mais irréalisable dans la pratique. Il s'agit plutôt de montrer qu'elle est inadéquate, inappropriée étant donné

certaines données structurelles des régimes démocratiques contemporains, données que nous ne pouvons, ni ne voulons, changer.

La conception idéale de l'assemblée représentative selon laquelle les représentants du peuple délibèrent ensemble de ce que requiert le bien commun et déterminent sur cette base, par législation, les grandes orientations de l'action étatique, suppose une triple autonomie de l'assemblée, à la fois vis-à-vis des autres pouvoirs, notamment de l'exécutif, vis-à-vis des électeurs et vis-à-vis des intérêts organisés. Si l'on considère d'abord l'autonomie de l'assemblée face au pouvoir exécutif, l'idée sous-jacente est que l'assemblée ne saurait lui être subordonnée dans la mesure où, réunissant les élus de la nation, elle représente celle-ci et, en tant que telle, doit être souveraine. Cette conviction s'explique d'un point de vue historique par la position traditionnelle de l'assemblée représentant la voix du peuple, des communes, devant le Prince. Elle va de pair avec la difficulté de penser la place de l'exécutif dans un contexte républicain sans éveiller le spectre du retour à un pouvoir de type monarchique.

Dans cette conception idéale, l'autonomie de l'assemblée s'affirme également face aux électeurs. Bien sûr, l'assemblée est le résultat d'élections, mais ces élections ont été comprises classiquement comme une procédure d'autorisation qui laisse aux députés une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir, effectivement, ensemble délibérer. Que ce soit en Belgique, en France ou dans l'Allemagne de Weimar, l'élu est réputé représenter la nation tout entière plutôt que telle ou telle circonscription particulière. L'idée est ici d'interdire au député d'être le représentant d'intérêts particuliers auxquels il serait inféodé et de concevoir l'assemblée comme le lieu où des individus, choisis par l'électorat en vertu de leurs qualités de jugement, d'intégrité, d'intelligence et leurs convictions, déterminent ensemble ce que requiert l'intérêt général. A fortiori, les députés ne peuvent être vus comme de simples porte-voix d'intérêts organisés ou, moins grossièrement, comme étant vulnérables aux pressions de ces derniers.

Ce présupposé d'une triple autonomie de l'assemblée est contredit par des données structurelles fortes – peu susceptibles d'être modifiées- des systèmes démocratiques contemporains. J'en nommerai trois. Premièrement, le pouvoir exécutif, dans la plupart de ces systèmes, joue le rôle déterminant dans le choix et l'impulsion des grandes politiques publiques, des grandes orientations de l'État. Ce rôle est allé en s'accroissant avec le développement de l'intervention étatique dans une économie et une société de plus en plus complexes, faisant jouer une contrainte d'efficacité au détriment du pouvoir de l'assemblée. Comme Mill le signalait déjà en son temps : « numerous representative bodies ought not to administer ... No body of men, unless organized and under command, is fit for action, in the

proper sense » (Mill 1991, 272).¹ Ajoutons à cela que dans les systèmes parlementaires, où le gouvernement doit avoir la confiance de la Chambre, l'exécutif, pour fonctionner efficacement, doit pouvoir compter sur une majorité de députés qui soutiennent son action. Cela ne veut pas dire que l'assemblée soit nécessairement inféodée à l'exécutif, mais cela veut dire qu'il y a une recherche constante d'une majorité afin de faciliter l'action du gouvernement. Dans tous les cas de figure, cela veut dire que l'on recherche le moins de surprise possible en séance publique. Ainsi, lorsqu'il y a gouvernement minoritaire ou de coalition, le gouvernement aura tendance à vouloir négocier en amont le soutien des groupes parlementaires dont il a besoin pour faire adopter sa politique, si bien que les discussions et les votes en séance publique ne font le plus souvent qu'officialiser le résultat de tractations faites en coulisses.

Deuxièmement, la complexité croissante des sociétés, mais aussi l'extension de l'instruction publique, le développement du monde associatif ont mis à mal la conception 'absolutiste' de la représentation comme volonté générale incarnée : les citoyens, mieux éduqués, moins déferents devant l'autorité, regroupés dans des associations diverses, n'acceptent pas d'être tenus à l'écart des grandes décisions et veulent être entendus de leurs représentants – et pas seulement une fois aux quatre ans. L'émergence de formes alternatives de représentation (pensons, par exemple, aux institutions néo-corporatistes qui se sont développées dans plusieurs pays européens dans l'après-guerre ou aux mécanismes plus actuels de consultation de la 'société civile') vient également concurrencer la prétention de l'assemblée à représenter les citoyens.

Troisièmement, dans la plupart des États démocratiques, le suffrage universel a entraîné le développement de partis politiques capables de mener de véritables campagnes électorales, de mobiliser les électeurs en articulant des intérêts spécifiques. Dans les systèmes parlementaires, ce rôle essentiel des partis politiques est allé de pair avec le développement de la discipline de parti².

¹ On se souviendra que si Mill refusait au Parlement la fonction de rédiger la loi comme celle d'administrer, il considérait comme essentielle sa capacité à contrôler l'action du gouvernement. Ici encore, on ne peut que le suivre. Mais il faut également reconnaître que l'extension du champ d'action de l'exécutif et de l'administration a eu pour effet, entre autres choses, une disproportion croissante des moyens dont disposent respectivement l'exécutif et l'assemblée, rendant trop souvent un contrôle réel et étendu de l'exécutif par le législatif difficilement réalisable. C'est là certainement un défi crucial pour la réflexion et la pratique démocratiques contemporaines.

² Il est vrai qu'au cours des trente dernières années, les partis politiques ont vu décroître leur capacité à mobiliser et 'fidéliser' les électeurs. C'est ce que montrent les nombreuses études

Ces développements ont donc mis à mal le présupposé de l'autonomie de l'assemblée. Celle-ci se découvre dépendante à la fois de l'exécutif, de l'électorat et des intérêts et pouvoirs sociaux. Ces multiples dépendances rendent inapplicable l'idéal de l'assemblée « souveraine » que nous avons reçu de la conception classique du parlementarisme.

Cela implique que le modèle de la délibération associé à cette conception est également inapplicable. Ce modèle de la délibération, que j'appellerai 'conversationnel', on le retrouve tant chez les auteurs classiques du parlementarisme (les Sieyès, Guizot, Burke et al.) que chez les théoriciens contemporains se réclamant de la démocratie délibérative (Habermas 1996, Cohen 1989, etc.). En quoi consiste-t-il ? Dans l'idée que la délibération est une forme de discussion dans laquelle les participants échangent des arguments afin de s'entendre sur ce que requiert le bien commun sur une question déterminée. Cette discussion prend donc la forme d'une recherche coopérative du bien commun, recherche qui suppose l'égalité des participants ainsi qu'une attitude d'ouverture permettant au meilleur argument de l'emporter.

On mesure aisément la distance qui sépare cet idéal de la réalité des séances publiques de nos Parlements contemporains. Comme Max Weber lui-même le signalait : « Les discours d'un député ne sont plus aujourd'hui des professions de foi personnelles, encore bien moins des tentatives pour convaincre un adversaire de changer d'avis. Mais ce sont des déclarations officielles d'un parti, faites 'par la fenêtre' (zum Fenster hinaus) en direction du pays » (Weber 2004, 349). La division de la Chambre en partis et la discipline que ceux-ci exercent sur 'leurs' représentants font, qu'en effet, les discussions parlementaires ne sont pas de véritables exercices de délibération commune, permettant aux députés d'en venir à un accord sur une question spécifique, mais plutôt la mise en scène publique des positions de leurs partis respectifs. Le résultat de cette mise en scène est le plus souvent connu d'avance et résulte de calculs stratégiques et du rapport de force existant entre les partis. Les notions d'ouverture, de discussion libre, de recherche coopérative du bien commun, de la force du meilleur argument, sonnent, dans ce contexte, comme autant de mauvaises blagues.

On a souvent tendance à mettre l'essentiel du blâme pour cette dérive sur le dos de la discipline de parti, mais il faut voir que dans le contexte américain, là où cette discipline est beaucoup plus faible, on déplore également la disparition progressive de toute véritable délibération de l'enceinte du Congrès. Les raisons avancées dans ce contexte réfèrent plutôt au degré de complexité et à la masse de travail que suppose l'activité contemporaine du

portant sur la volatilité croissante des électors dans les démocraties occidentales. Cela dit, Manin (2007) insiste avec raison sur l'importance centrale persistante des partis politiques s'agissant de mener les luttes électorales, mais aussi pour la vie parlementaire.

législateur, lesquels font en sorte que les problèmes ne sont pas ‘traitables’ par la discussion publique en séance plénière. Aux Etats-Unis comme ailleurs, ces séances sont devenues le lieu de la mise en scène publique de l’activité législative plutôt qu’une délibération au sens classique du terme. Comme l’écrit Jane Mansbridge:

The growth of the nation’s population and of the duties legitimately performed by government has, over time, caused the locus of deliberation in Congress to move down from the assembly floor to the committees to the subcommittees, from the subcommittees to the staffs, and out the door to the executive branch, party policy groups, and most recently, to ad hoc meetings of interest groups, foundations, academic subspecialties, and the press (Mansbridge 1988, 63).

On pourrait considérer que ce qui précède ne fait qu’établir la thèse que je souhaite contester, à savoir que les représentants devraient ensemble délibérer, mais qu’ils ne le peuvent pas. Ce serait là tomber dans ce que j’appellerai le piège schmittien. Dans son combat contre le parlementarisme libéral, Carl Schmitt a voulu montrer, en effet, que l’évolution de notre système politique, spécifiquement le développement d’une démocratie de masse, en rendant impossible la conception particulière de la discussion publique que supposait le parlementarisme classique, a fait du Parlement une coque vide, sans raison d’être ni crédibilité (Schmitt 1988). Ainsi, Schmitt voulait-il conduire ses lecteurs à conclure au caractère obsolète du parlementarisme libéral et à accepter comme nécessaire, comme seule adaptée aux conditions de l’Europe des années 20, la mise en place d’un pouvoir autoritaire. Le piège schmittien consiste donc à évaluer la discussion publique ayant lieu dans les institutions parlementaires à partir d’un modèle de la délibération impossible à réaliser étant donné certaines conditions structurelles de la démocratie issue du suffrage universel. Il s’agit bien d’un piège car il condamne sa victime soit à rejeter sans retour les institutions parlementaires, soit à renoncer à l’idée même d’un alliage entre représentation et délibération.

Ainsi, en restant fixés sur la conception classique du rôle de l’assemblée et/ou sur le modèle conversationnel de la délibération, les auteurs contemporains sont conduits pour certains à dévaloriser le Parlement et à déplacer le lieu de la délibération dans la sphère publique informelle (Dryzek 2000) ; pour d’autres à renoncer à l’idéal d’une formation raisonnée de la volonté publique par la discussion, pour ne s’intéresser au système électoral que comme un mécanisme d’agrégation des préférences. Dans les deux cas, l’institution parlementaire subsiste comme une relique du passé, comme une coque vide, pour reprendre l’expression de Schmitt, dont on a besoin pour faire fonctionner le système, mais qui ne permet plus la jonction entre délibération et représentation.

Pour éviter le piège schmittien, il faut reconsidérer ce que peut et doit être la discussion publique dans l'enceinte parlementaire à partir de la situation effective de l'assemblée dans les systèmes démocratiques contemporains. Je caractériserai cette situation de la façon suivante : loin d'être dans une position d'autonomie face à l'exécutif et à l'électorat, l'assemblée occupe plutôt une situation d'intermédiaire entre le pouvoir politique effectif – le gouvernement- et la population. Voilà pourquoi lorsqu'on tente de réfléchir au rôle de l'assemblée, au type de discussion qui peut caractériser ses séances publiques, il faut impérativement garder à l'esprit cette phrase de Weber citée plus haut, à savoir que les discours des députés ont pour caractéristique essentielle d'être « 'faits par la fenêtre' en direction du pays ». Mais pas n'importe quelle fenêtre : sa configuration oriente, en effet, de façon substantielle le type de discours donné par les députés en déterminant les contours et les limites de leur auditoire. Comme nous le verrons dans la seconde section, le système électoral est essentiel dans la configuration de cette fenêtre.

Le rôle d'intermédiaire de l'assemblée peut se décliner en quatre fonctions, mises en évidence dans la littérature contemporaine sur les assemblées représentatives :

1. Fonction symbolique de représentation du demos dans sa diversité et son unité.

Je l'ai signalé plus haut : historiquement, la chambre des *communes* représentait effectivement le peuple devant le monarque. Dans les systèmes parlementaire et républicain où existe le bicaméralisme, la chambre basse est présentée classiquement comme représentant la population et ses intérêts les plus immédiats par opposition à la chambre haute. C'est ce qui explique, dans le cas américain par exemple, que la chambre des représentants soit plus nombreuse que le Sénat et que la durée du mandat des représentants soit le tiers de celui d'un sénateur. Si la chambre basse représente ainsi le peuple, elle le représente non pas seulement dans son unité, mais aussi dans sa diversité. La revendication d'une représentation de la diversité 'réelle' de la population a pris une importance croissante au cours des vingt dernières années, que l'on pense à l'idée de droits spécifiques de représentation pour les groupes désavantagés et, plus généralement, à la thématique d'une politique de la présence (Phillips 1995). Les Parlements sont au cœur de ce type de revendication, moins sans doute à cause du pouvoir réel qu'ils exercent que parce que, comme l'écrit Will Kymlicka : « legislatures have a special symbolic role in representing the citizens of the country. Citizens who do not see themselves reflected in the legislature may become alienated from the political process and question its legitimacy » (Kymlicka 1995, 150).

2. Structuration du débat public

L'assemblée joue un rôle clef de structuration du débat public dans la mesure où les médias continuent de concentrer leur attention sur ses travaux. Ainsi, l'assemblée occupe toujours une place stratégique au sein d'un système politique et d'une société d'une complexité croissante, donnant à la vie politique, aux événements qui la ponctuent, une lisibilité qui explique, du moins c'est là mon hypothèse, que les médias s'y attachent et que les groupes sociaux, les activistes, les intérêts tentent régulièrement de l'utiliser comme caisse de résonance. Il en va ainsi dans des États comme le Canada, caractérisé par un parlementarisme de type britannique et où le débat politique s'organise largement à partir de la couverture que font les médias de la période de questions. Ainsi, le rythme des sessions parlementaires, des sujets qui, à tort ou à raison, sont thématiques à la période de questions, scandent le débat politique national.

On a pu également montrer qu'un Parlement apparemment aussi faible que l'Assemblée nationale française sous la Ve République joue un rôle non négligeable dans la mesure où il offre une caisse de résonance permettant de porter une question à l'attention du grand public. Ainsi, l'assemblée est-elle régulièrement utilisée par divers groupes pour étendre la discussion de questions sensibles hors des enceintes restreintes des comités d'experts et autres technocrates et forcer un véritable débat public lorsque la tournure des débats en petits comités ne les satisfait pas (Baumgartner 1987).

3. L'information du public

Même les auteurs qui déplorent l'absence de véritable délibération dans les séances plénières du Parlement s'entendent cependant pour reconnaître les vertus pédagogiques et/ou informatives des simulacres de discussions qui y ont cours. Si les débats parlementaires sont adéquatement structurés, ils favorisent la dissémination dans le grand public d'informations, mais aussi d'arguments pour ou contre telle ou telle politique (Mansbridge 1988, 64 ; Bessette 1994, 226). Bernard Manin insiste avec raison sur ce point : la séance plénière de l'assemblée offre un contexte institutionnel qui assure la présentation publique d'arguments opposés. Ainsi, la contradiction est-elle instituée et non pas seulement espérée (Manin 2004, 189). En rendant le grand public conscient de cette opposition des arguments, les débats en séance plénière peuvent contribuer à nourrir le débat public dans la société elle-même et à favoriser le développement d'une opinion publique informée et raisonnée.

4. Justification des grandes décisions politiques

Au-delà de cette fonction de dissémination d'informations et d'arguments, le débat parlementaire, dans la mesure où il permet à l'opposition de talonner la majorité et le gouvernement, force celui-ci à justifier ses grandes décisions politiques. Les procédures

formelles que sont la période de questions, le droit d'interpellation, les journées de l'opposition sont autant de dispositifs qui contraignent le gouvernement à donner en public des raisons justifiant ses choix. Ces raisons seront le plus souvent contestées par l'opposition, forçant ainsi le gouvernement à les étoffer ou à modifier sa politique si les raisons la soutenant apparaissent trop faibles, ou encore à réaffirmer ses choix face à l'opposition, devant ainsi assumer devant le public une pleine responsabilité. En forçant ainsi l'exercice de la justification publique des politiques, le jeu parlementaire institue une véritable épreuve de la discussion et joue un rôle important dans la formation du jugement public sur l'action gouvernementale. En revanche, une assemblée complaisante abdique une de ses responsabilités les plus cruciales et affaiblit la démocratie.

2. Le cas belge : la contribution du groupe Pavia

J'aimerais maintenant tenter de caractériser ce rôle d'intermédiaire que décrit bien l'expression des discours 'faits par la fenêtre' : les députés, porte-parole de leurs partis respectifs, sont situés du côté du système politique formel, mais s'adressent par la fenêtre à la population. Je m'appuierai, pour ce faire, sur certains textes écrits par Philippe Van Parijs et ses collègues du groupe Pavia. Ceux-ci montrent, en effet, que le design de la fenêtre exerce une influence déterminante sur la façon dont les députés sont amenés à jouer ce rôle, d'où l'importance cruciale du système électoral.

Ces textes ont pour point de départ un même constat : celui de la réalité sociale qui structure la société et la vie politique belge, soit l'existence de deux communautés de culture et de langue, et conséquemment, l'existence de deux opinions publiques « séparées ». « Séparées » est le terme approprié puisque, de part et d'autre de la frontière linguistique, on ignore ce qui se passe chez le voisin. C'est là la caractéristique fondamentale qui fait de la Belgique un « pays inéluctablement divisé » (Van Parijs, Deschouwer 2007a, 16).

Les médias ne peuvent pas véritablement altérer cette situation dans la mesure où, sauf à des moments privilégiés, lors d'expériences ponctuelles, ils « s'adressent naturellement à leur public respectif » (Van Parijs, Deschouwer 2007b). Par contre, les institutions politiques, elles, jouent un rôle crucial : soit qu'elles consolident cette scission, soit qu'elles travaillent de façon à compenser, à contrebalancer ses effets centrifuges³. Cela est singulièrement le cas des

³ Van Parijs a déjà souligné les effets centrifuges d'un système politique qui se rapprocherait du modèle mis en œuvre dans les théories du consociationalisme, lequel ne favoriserait pas la construction d'un intérêt commun. Voir Van Parijs, 2000.

institutions représentatives. Pourquoi ? Parce que dans une démocratie représentative, nous disent les co-signataires d'une carte blanche publiée dans la *Libre Belgique*,

« Le dialogue entre les autorités politiques et la population qu'elle gouverne passe par l'intermédiaire d'une assemblée de représentants élus. C'est pourquoi les élections sont un événement important. Et parce que les élections sont importantes, la façon dont on les organise l'est également. La façon dont on organise les élections [...] détermine fortement la forme que peut prendre ce dialogue crucial entre la population et les autorités » (Deschouwer, Van Parijs et al. 2005).

En Belgique, la disparition depuis 1968 des partis politiques fédéraux, laquelle a eu pour conséquence la division des électeurs en deux collèges électoraux séparés suivant la frontière linguistique francophone/néerlandophone. Cette disparition n'est pas elle-même, comme nous le rappellent Van Parijs et Deschouwer, « le fruit d'une conspiration de politiciens perfides, mais le reflet d'une réalité sociale » qui n'est pas appelée, à terme, à se transformer. Au lieu d'avoir des partis fédéraux se divisant 'simplement' le long des lignes idéologiques traditionnelles droite/gauche ; chrétiens/libéraux, le système politique belge a pour particularité d'être divisé, d'abord, selon la ligne de fracture linguistique pour ensuite, se subdiviser, au sein de chaque communauté linguistique, selon les différences idéologiques classiques. Ainsi, aucun parti ne présente de liste couvrant l'ensemble du pays, mais s'intéresse strictement aux circonscriptions relevant de son groupe linguistique propre. Ce sont des tractations post-électorales entre les partis appartenant aux deux grands groupes linguistiques et aux différentes familles idéologiques qui permettent, éventuellement, la formation d'un gouvernement de coalition. La conséquence est simple : aucun parti n'est responsable devant l'ensemble des électeurs du pays mais seulement devant ceux de sa communauté. Il n'y a donc pas une même fenêtre à travers laquelle les représentants s'adresseraient au pays, mais bien deux fenêtres distinctes ouvrant sur deux horizons différents.

Dans leurs interventions, les collaborateurs du groupe Pavia évoquent les nombreux problèmes d'efficacité, de légitimité, de stabilité que provoque cette situation. Signalons une série d'effets qui concernent plus spécifiquement la façon dont cette structuration des institutions représentatives affecte négativement « la forme que prend [le] dialogue crucial entre la population et les autorités. » J'en évoquerai trois : (1) la surenchère ; (2) une plus grande difficulté à forger des compromis ainsi que leur plus grande opacité ; (3) la perte de confiance grandissante, voire le cynisme croissant des électeurs, et une perte de légitimité concomitante du système politique.

Les institutions représentatives jouent ainsi leur rôle d'intermédiaire dans un sens qui renforce les tendances centrifuges de la société belge plutôt que de les contrer. Reprenons les quatre fonctions évoquées plus haut :

- Représentation du demos : le suffrage proportionnel qui prévaut en Belgique permet une représentation relativement fine du demos dans sa diversité à l'opposé, par exemple, du système *First Past The Post* que nous connaissons au Canada. Simplement, l'éclatement des partis fédéraux, sur lequel j'ai déjà insisté, ne permet pas aux partis politiques d'être des forums de débats et de compromis intercommunautaires dans lesquels pourraient s'élaborer une/des conceptions fédérales de la communauté politique prise comme dans son ensemble.
- Structuration du débat public : Les travaux de l'assemblée n'agissent pas comme le point focal d'un débat public général. Au contraire, le système électoral fait en sorte que les discussions ayant lieu dans l'assemblée ne sont relayées par les médias qu'à travers la lorgnette du groupe linguistique auquel ils appartiennent. Il n'y a donc pas à proprement parler de débat public national, mais deux débats publics communautaires séparés.
- Information : dans la mesure où il existe deux fenêtres plutôt qu'une et que celles-ci sont pour l'essentiel aveugles l'une vis-à-vis de l'autre, les propos erronés ou simplificateurs, voire outranciers que les représentants d'une des communautés seraient tentés d'utiliser à propos de l'autre ne sont jamais contredits. Ainsi, l'information est-elle souvent partielle et partielle et la mise en scène de la contradiction des arguments de part et d'autre de la frontière linguistique n'est pas assurée, bien au contraire.
- Justification : l'épreuve de la discussion publique ne joue qu'à l'intérieur de chacun des deux collèges électoraux séparés ; il n'y a donc aucun incitatif à rechercher et éprouver des raisons qui pourraient être communes à l'ensemble du pays et à évaluer les choix politiques du gouvernement et de sa majorité à cette aune.

Nous l'avons mentionné, Van Parijs et le groupe Pavia ne considèrent pas à terme qu'il soit réaliste de promouvoir la renaissance de partis politiques fédéraux 'polyethniques'. Ils envisagent plutôt, à travers la création d'une circonscription fédérale, d'encourager les femmes et les hommes politiques, ainsi que leur parti, s'ils veulent avoir de meilleures chances de remporter les sièges formant cette circonscription, d'adopter un point de vue plus large. L'espoir étant que l'adoption de cette perspective induise un changement de rhétorique

et d'attitude dans les principaux partis, contribuant au développement d'un dialogue plus constructif entre les communautés, par l'intermédiaire des représentants élus. L'objectif général de leur proposition est donc :

« d'inciter les candidats néerlandophones et francophones à tenir un discours et donc à induire des pratiques qui fassent appel à l'intérêt général et pas à celui des seuls néerlandophones et francophones, respectivement. Il peut être atteint dans la mesure où l'adoption par un candidat néerlandophone ou francophone d'un discours susceptible de plaire aux électeurs de l'autre communauté est un atout dans la compétition pour les sièges marginaux » (Van Parijs 2006, mes italiques).

Concrètement, la proposition du groupe Pavia implique la création, en parallèle aux circonscriptions territoriales existantes, d'une circonscription fédérale comprenant une quinzaine de sièges à pourvoir à travers un scrutin de listes – le même mode de suffrage proportionnel que pour les circonscriptions existantes. La création d'une circonscription fédérale devrait ainsi encourager les candidats à adopter un profil fédéral, mais elle ne saurait suffire seule. Il faut également définir des modalités qui inciteront fortement les partis politiques à se saisir de la possibilité qui leur sera offerte. Parmi les modalités les plus importantes, Van Parijs insiste particulièrement sur « la détermination préalable de quotas de représentants des deux communautés ». Pourquoi ? parce que « la dynamique transcommunautaire sera inhibée si le vote pour les partis des deux communautés est perçu comme un indicateur du rapport de force entre elles. Seule l'adoption préalable d'une clé de répartition fixe entre les élus des deux communautés peut empêcher cette inhibition » et « décriper » les électeurs (Van Parijs 2006).

On pourrait considérer que le système politique belge, singulièrement son système de partis, en ne faisant que refléter la réalité sociale d'une Belgique profondément divisée n'est pas en soi problématique; l'existence des deux fenêtres n'étant que l'expression politique de cette réalité. Sur ce point, deux remarques : notons d'abord que le système politique ne fait pas que refléter cette division : il la renforce et la rend plus rigide encore. Par ailleurs, il est clair que les réflexions du groupe Pavia supposent un engagement préalable en faveur du maintien de l'unité de la Belgique. Ses membres considèrent que si l'on partage leur engagement et que l'on reconnaît avec eux l'importance de l'impact des institutions politiques, singulièrement du système électoral, sur la vie démocratique, il faut faire en sorte que ce système permette, plutôt qu'il interdise, une véritable démocratie belge, ce qui suppose l'existence d'un espace public de discussion qui traverse le clivage communautaire. En d'autres termes, on ne peut, de façon cohérente, à la fois reconnaître les effets centrifuges du système électoral, considérer qu'il ne pose pas problème et prétendre vouloir le maintien de

l'unité belge: « Pour être logiques, ceux qui défendent ce principe de représentation totalement séparée ne devraient pas se perdre dans des débats piteux sur la scission d'une circonscription électorale. Ils devraient plutôt s'engager dans le débat sur la fin de la Belgique » (Deschouwer, Van Parijs et al. 2005). Ce n'est pas là un terrain sur lequel je veux m'engager. Ce qu'il m'importait de souligner, et ce que montrent avec éloquence les travaux du groupe Pavia, c'est comment le système électoral influence la façon dont l'assemblée représentative peut s'acquitter de son rôle d'intermédiaire entre la population et les autorités politiques.

3. Le modèle des plaideurs

Si l'on accepte cette conception du rôle de l'assemblée représentative comme intermédiaire, il nous faut également concevoir un modèle de délibération approprié à ce rôle. Nous l'avons vu, le modèle 'conversationnel' s'applique mal au type de discussions qui ont lieu en séance plénière du Parlement. En effet, un des traits fondamentaux de ces discussions, que le modèle conversationnel ne peut prendre en compte, c'est que, loin de mettre en présence des participants situés de façon symétrique, elles se produisent devant et au bénéfice d'un/de tiers, soit le(s) public(s) que constitue(nt) les électeurs. C'est cette donnée fondamentale que Weber avait si bien saisie à travers la phrase sur laquelle je suis revenue plusieurs fois dans cet exposé, à savoir que les discours des députés ont pour caractéristique essentielle d'être « 'faits par la fenêtre' en direction du pays ». De fait, le débat parlementaire n'est pas et ne saurait être une conversation, un dialogue ou encore une discussion entre des participants situés de façon symétrique.

Si cette caractérisation initiale du débat parlementaire a pour effet de disqualifier d'emblée le modèle conversationnel, cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille renoncer à élaborer un modèle normatif nous permettant de poser un jugement sur la qualité des discussions qui ont lieu dans l'enceinte parlementaire. Il nous faut plutôt concevoir un modèle normatif mieux adapté à cette caractérisation. Plusieurs auteurs ont déjà souligné le parallèle existant entre les débats parlementaires et les débats judiciaires devant jury. Dans les deux cas, nous avons une procédure d'argumentation contradictoire au bénéfice d'un tiers placé dans la position du juge (Urfalino 2006; Elster 1997). Certes, l'analogie a ses limites : Le jury d'assise pose le verdict sur instruction du juge; les avocats des parties s'adressent directement à ce jury qui a le pouvoir de rendre la décision dans la cause qui lui est présentée. Dans le cas de l'assemblée, le lien est moins direct, plus dilué (Elster, 1997). Le grand public ne vote pas

directement sur la législation en cause ; ce sont les représentants élus qui votent. Le jugement du grand public sur l'action du gouvernement se fait sentir par la voix des sondages, du pouvoir de l'opinion publique en général, qui exerce une influence réelle et constante, mais indirecte sur ceux qui ont directement la charge de la décision, soit le gouvernement. La seule décision formelle que prend le grand public est celle de l'élection (ou d'éventuelles consultations populaires sous forme de référendums) qui a un caractère régulier mais épisodique, et dont la signification reste générale.

Cela dit, même si l'on ne doit pas exagérer la portée de l'analogie, celle-ci reste féconde. Elle nous conduit à insister sur certaines conditions de la délibération qui sont négligées par le modèle conversationnel et, a contrario, à relativiser l'importance d'autres conditions sur lesquelles celui-ci insiste. Ainsi, pourrait-on esquisser, en partant de cette analogie, un modèle alternatif, mieux adapté à la situation du débat parlementaire. Ce modèle, dont je ne dirai que quelques mots ici, je l'appellerai le modèle des plaideurs.

Signalons d'emblée que dans ce contexte aussi la discussion a pour objet la formation d'une opinion et d'une volonté publiques raisonnées. Mais si, dans le modèle conversationnel, l'égalité entre les participants et leur sincérité sont considérées comme des principes essentiels, ils apparaissent secondaires dans le modèle des plaideurs. Dans ce second modèle, la sincérité des parties n'est pas essentielle à la qualité de la délibération (les avocats et les procureurs n'ont pas à être intimement persuadés de l'innocence ou de la culpabilité du prévenu pour bien s'acquitter de leur charge) et si les procédures doivent assurer l'égalité entre les plaideurs (entre la défense et l'accusation), il est clair qu'il n'y a pas de symétrie entre les plaideurs et leur auditoire : ce dernier écoute beaucoup plus qu'il ne parle.

En revanche, le modèle des plaideurs insiste sur la dimension agonistique des débats, sur l'importance d'assurer, par des conditions procédurales formelles, « la présence d'arguments contraires, s'opposant explicitement les uns aux autres » (Manin 2004, 190) - ce que n'implique pas nécessairement l'exigence de diversité des points de vue que l'on retrouve généralement dans le modèle conversationnel (cf sur ce point encore Manin 2004). Si l'on peut considérer le procès lui-même comme une procédure ayant pour but d'assurer la formation d'un jugement juste et équitable, sa forme agonistique s'oppose à la figure d'une recherche coopérative de la vérité ou de la justesse qui caractérise la délibération dans le modèle conversationnel.

De fait, l'essentiel dans le modèle des plaideurs, c'est que les arguments présentés par les parties donnent au jury les moyens de former un jugement juste et équitable. Dans ce contexte, ce qui est important c'est avant tout l'exhaustivité des débats ; la qualité et l'étendue

de l'information transmise par les parties ; l'égalité procédurale des moyens dont elles disposent ; l'opposition d'arguments et de contre-arguments. Ce modèle suppose également un certain seuil minimal de capacités cognitive et pratique du jury.

Le modèle des plaideurs est lui aussi un modèle normatif : le but reste toujours celui de concevoir une forme de discussion qui contribue à la formation raisonnée de l'opinion. C'est un modèle normatif que la réalité des débats parlementaires dément trop souvent, mais qui est au moins compatible avec les données structurelles des sociétés démocratiques contemporaines. L'adoption d'un tel modèle nous permettrait de considérer non seulement que les parlementaires doivent ensemble délibérer, mais aussi que si certaines conditions institutionnelles sont satisfaites, ils le peuvent effectivement. Simplement, comme j'ai essayé de le montrer au cours de cet exposé, il nous faut réinterpréter les termes principaux de cette proposition: le terme 'ensemble' faisant référence à l'ensemble de la communauté politique plutôt qu'aux parlementaires eux-mêmes ; et l'action de 'délibérer' devant être entendue au sens du modèle des plaideurs.

Références bibliographiques :

- Baumgartner, Frank R. (1987) « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, XII,1, 33-54.
- Bessette, Joseph M. (1994), *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago, London : University of Chicago Press.
- Cohen, Joshua (1989), « Deliberation and Democratic Legitimacy », in A. Hamlin, Ph. Pettit (eds.), *The Good Polity : Normative Analysis of the State*, Oxford : Basil Blackwell, 17-34.
- Deschouwer, Kris, Van Parijs, Philippe et al. (2005), « La démocratie belge enrayée », *La libre Belgique*, 4/02/2005.
- Dryzek, John (2000) *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford : Oxford University Press.
- Elster, Jon (1998), « Introduction », *Deliberative Democracy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1-18.
- Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms : Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge Mass. : MIT Press.
- Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship*, Oxford : Clarendon Press.
- Mansbridge, Jane (1988) « Motivating Deliberation in Congress », *Constitutionalism in America. Vol. II E Pluribus Unum*, ed. Sarah Baumgartner Thurow, New York, London : Lanham, 59-87.
- Manin, Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Calmann-Lévy.
- Manin, Bernard (2004), « Délibération et discussion », *Swiss Political Science Review* 10 (4), 180-192.
- Manin, Bernard (2007), « Publikumsdemokratie revisited. Nachwort zur deutschen Ausgabe », *Kritik der repräsentativen Demokratie*, Berlin : Matthes & Seitz.
- Mill, John Stuart (1991), *On Liberty and Other Essays*, Oxford : Oxford University Press.
- Phillips, Ann (1995), *The Politics of Presence*, Oxford : Clarendon Press.
- Rousselier, Nicolas (1997), *Le parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la grande guerre*, Paris : Presses de science po.
- Schmitt, Carl (1988) *Parlementarisme et démocratie*, préface de P. Pasquino, trad. de l'allemand par J.-L. Schlegel, Paris : Seuil.
- Urfalino, Philippe (2005), « La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation », *Négociations* Vol. 4, no 2, 99-114.
- Van Parijs, Philippe (2000), « Power-Sharing versus Border-Crossing in Ethnically Divided Societies », in I. Shapiro, S. Macedo (eds.), *Designing Democratic Institutions*, New York : New York University Press (NOMOS XLII), 296-320.
- Van Parijs, Philippe (2006), « Pourquoi des quotas ? », site WEB groupe PAVIA (<http://www.paviagroup.be>)
- Van Parijs, Philippe et Deschouwer, Kris (2007a), « Ouvrons un véritable débat communautaire », Entretien publié dans *Le Soir*, 21/04/2007.

- Van Parijs, Philippe et Deschouwer, Kris (2007b), « Et sans circonscription fédérale, ce sera pire encore la prochaine fois », *Le Soir*, 6/11/2007, 6.
- Weber, Max (2004), « Parlement et gouvernement... », *Œuvres politiques 1895-1919*, Paris : Albin-Michel.