

Réunion de l'Association des Sénats d'Europe
Ljubljana, 28 juin 2002

Allocution de M. De Decker, président du Sénat de Belgique



Chers Collègues,

Mesdames et Messieurs,

Il est souvent dit qu'il n'existe point de démocratie sans démocrates. Les meilleures lois restent lettre morte sans citoyens qui leur donnent vie, sans comportements démocratiques des dirigeants et de leurs électeurs. Les associations que les citoyens créent de leur initiative - les organisations professionnelles, les mouvements de femmes ou de jeunes, les mutuelles, les coopératives, les syndicats, les institutions religieuses, les cercles culturels, les clubs intellectuels, et j'en passe - , constituent le tissu de base de la vie sociale. Elles offrent le meilleur endroit pour discuter les idées, pour confronter les intérêts, pour définir les besoins. Elles sont une école de démocratie, car leurs membres apprennent à identifier et, si possible, à résoudre leurs problèmes. Sans une société civile organisée par elle-même, nous souffrons d'un vide complet entre l'État et les individus, il n'existe aucun acteur collectif qui peut prendre en charge les affaires publiques.

La démocratie exige donc de la part des citoyens une capacité d'auto-organisation. C'est pourquoi la liberté d'association est si essentielle dans un État de droit. La place de cette liberté peut être comparée à celle de la reine au jeu d'échecs: cette pièce protège le plus efficacement les autres figurines. Les associations sont les gardiennes des autres libertés. Elles peuvent mobiliser les citoyens quand leurs droits sont bafoués, elles peuvent les défendre contre les exactions. Lorsqu'une force politique cherche à imposer sa dictature, elle commence par interdire les associations. À l'inverse, quand un pays aspire à se défaire d'un régime autoritaire, les opposants débutent souvent par s'associer, clandestinement d'abord, plus ouvertement ensuite.

La conception contemporaine de la démocratie est très éloignée de celle qui prévalait il y a un siècle. Aujourd'hui, la gestion des affaires publiques s'exerce de manière consensuelle. La loi est l'expression d'un pluralisme, elle est le fruit d'un équilibre entre des intérêts différents. La participation des citoyens au processus d'élaboration des lois, à travers de nombreux relais, est de plus en plus ressentie comme une exigence démocratique. Être à l'écoute de la société civile est devenu un impératif dans l'art de gouverner.

C'est pourquoi, depuis plusieurs années, nos différentes assemblées se sont ouvertes aux citoyens et sont entrées en dialogue avec eux. Les Parlements exercent aujourd'hui une fonction de forum national - qu'on qualifie parfois de 'démocratie délibérative' -, en organisant des auditions, des colloques, des journées d'études et des débats de société avec le monde associatif.

Il est intéressant de constater à ce propos que la réflexion juridique contemporaine rejoint l'évolution parlementaire. Le problème fondamental de la philosophie du droit est celui de la légitimité des lois: sur quoi repose cette légitimité, sachant que les lois peuvent à tout moment être modifiées par le législateur, chaque fois qu'il le juge bon? Un large courant de la pensée juridique s'efforce aujourd'hui de rendre compte de la légitimité des lois par la façon dont elles sont élaborées. Comme il n'est plus possible de fonder les règles de la vie sociale sur un ordre universel des choses, il ne reste qu'une source de justification: l'identité démocratique du législateur. Selon Habermas, peuvent prétendre à la validité les normes qui sont acceptées - ou qui pourraient l'être - par toutes les personnes concernées. Pour le philosophe allemand, ce qui décide de la légitimité du travail législatif, c'est l'accès libre et égal à la discussion de toutes les personnes concernées.

La Belgique a une longue tradition de collaboration entre le monde politique et le monde associatif. Il y a à cela deux explications. D'une part, le système institutionnel belge a favorisé la culture du compromis. La représentation proportionnelle a entraîné la multiplication des partis et la mise en place de gouvernements de coalition. La présence sur le territoire de trois communautés a rendu nécessaires des mécanismes de protection des minorités et des règles de majorité renforcée.

D'autre part, le monde associatif a toujours été chez nous très riche et dynamique. Notre pays compte plus d'une association pour cent habitants. Nos concitoyens estiment naturel de prendre en charge eux-mêmes leurs intérêts collectifs, dans toutes les sphères de la vie sociale.

La pratique des auditions est incontestablement l'un des traits majeurs de l'évolution récente du travail parlementaire. À l'occasion de l'examen des principaux projets de loi, les commissions associent à leurs travaux le monde académique, mais aussi le monde associatif dans toutes ses composantes.

L'ampleur du phénomène des auditions au Sénat de Belgique peut être illustrée par un chiffre. Durant les trois dernières années, les commissions ont organisé des auditions sur plus de cent projets de loi ou de résolution.

Quant aux matières sur lesquelles ont porté les auditions, quatre thèmes principaux émergent. La première catégorie qui vient à l'esprit est celle des questions éthiques, comme l'euthanasie ou la

recherche sur les embryons. L'examen de la proposition de loi sur l'euthanasie a donné lieu à plus de quarante auditions. La seconde catégorie concerne les grands problèmes de société: l'immigration, la traite des êtres humains, la pauvreté, la criminalité organisée, les droits de l'enfant... La plupart de ces questions ont été examinées par des commissions spéciales. En matière économique - c'est la troisième catégorie -, des auditions ont eu lieu sur la taxe Tobin, la mobilité, le développement durable, la réforme du droit d'auteur ou encore la production socialement responsable. Enfin, plusieurs grands débats ont été organisés sur l'Europe, ses frontières, sa sécurité, son avenir.

En Belgique, le Sénat joue un rôle de premier plan dans le dialogue entre le monde politique et le monde associatif. Je dirais même que le Sénat est le lieu-même de ce dialogue. Mieux que toute autre institution, il a permis aux nombreux relais de prendre part aux débats sociétaux.

Le Sénat est une cour d'appel, selon l'expression d'un éminent homme d'État, une instance auprès de laquelle il est possible de réagir avant l'adoption définitive d'un projet de loi. Dans un système monocaméral, le gouvernement qui dispose d'une large majorité peut faire voter un projet, avant même que la population n'en apprenne l'existence.

En échange, la navette parlementaire permet à un nombre accru d'avis différents de s'exprimer. Elle protège les citoyens contre le risque d'arbitraire du gouvernement ou contre les improvisations législatives. Dans les domaines régaliens comme la justice, la police ou la fiscalité, une telle garantie n'est pas un luxe.

Par ailleurs, les débats publics, au sein même des institutions démocratiques, sur des grands enjeux de la société ne sont possibles que dans une assemblée comme le Sénat, qui est moins directement soumise à l'actualité politique et à la pression gouvernementale. Une telle assemblée peut inscrire son action dans le long terme. En Belgique, c'est au Sénat que l'on doit les grandes lois de société, celles qui précèdent ou accompagnent l'évolution des mœurs.

C'est pourquoi je suis convaincu que seul le système bicaméral offre les garanties d'un véritable dialogue entre les élus et la société civile. Le Sénat n'est pas un gadget institutionnel. Il permet à la diversité sociale de trouver sa juste expression dans les textes et, partant, contribue à nourrir une culture de tolérance.

Je terminerai mon exposé par une considération critique. Si la participation de la société civile au processus législatif est perçue, à juste titre, comme un impératif démocratique, elle doit cependant s'exercer avec discernement. Je vois, pour ma part, le risque d'une double dérive.

La première dérive a trait à la représentativité du monde associatif. C'est le danger du corporatisme. Les groupes de pression ne représentent en définitive qu'un segment de la société. Une partie, parfois importante, souvent défavorisée, du corps social n'est pas organisée ou relayée par le monde associatif. Sa voix risque de n'être jamais entendue. Seule la représentation issue du suffrage universel peut remédier à cet inconvénient.

La seconde dérive est liée à la première. Elle concerne la légitimité du monde associatif. Que le Parlement consulte largement, tant mieux. Mais il ne peut pas renoncer à ses responsabilités. Seuls en effet les parlementaires – ceux de la majorité et ceux de l'opposition – représentent la Nation et jouissent de la légitimité que confère le suffrage universel.

Aucun groupe de pression, aucun journaliste, aucun fonctionnaire ne peut prétendre parler au nom de la Nation. La doctrine du droit public belge a consacré le principe de la représentation nationale. Le parlementaire tient son investiture d'une partie des citoyens mais la Constitution veut qu'il soit le représentant de tous. C'est à ce titre qu'il participe aux délibérations de son assemblée. Par ses paroles, par son action et par ses votes, il concourt à l'élaboration des règles de droit qui sont applicables, non à quelques-uns, mais à la généralité des citoyens. La presse et les groupes de pression peuvent tenir un débat public ou placer une question à l'agenda politique. Toutefois, dès que le Parlement se saisit d'une question, celle-ci change de statut. C'est la Nation elle-même qui en prend acte. Cette différence dépasse le plan des symboles ou de la fiction juridique. Elle touche au cœur même de la légitimité démocratique.

Je vous remercie.