

L'EXERCICE À TEMPS PARTIEL DE LA FONCTION PARLEMENTAIRE FÉDÉRALE

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE (*)

1. Si l'on en croit les notices biographiques rédigées au XIX^e siècle, les députés et les sénateurs du Royaume de Belgique n'exerçaient leur fonction que par intermittence. Ils siégeaient au cours de brèves sessions. Plusieurs d'entre eux exerçaient une profession ou assumaient un autre mandat politique. D'autres vivaient de leurs rentes. Tous ne consacraient qu'une partie de leur temps à la fonction qu'ils avaient acquise au niveau national par le biais de l'élection.

Si l'on se réfère aux mêmes notices écrites au début du XXI^e siècle, les parlementaires réservent l'essentiel de leurs activités à l'accomplissement du mandat électif qu'ils ont obtenu, souvent de haute lutte. Ils soulignent que cette fonction absorbe le plus clair de leur temps, au point de déborder sur des périodes qui pourraient être réservées à la vie privée et familiale. Ils font du mandat qu'ils occupent à la Chambre des représentants — peut-être moins au Sénat — le centre de leur existence politique. Les professions accessoires qu'ils mentionnent dans diverses déclarations ne sont souvent citées que pour mémoire.

Le régime pécuniaire qui est organisé au profit des parlementaires et qui prend la forme d'un traitement, d'une indemnité de départ et d'une pension rend compte de cette évolution. Le « temps plein », pour ne pas dire plus, l'emporte résolument sur le « temps partiel ».

Il n'y a pas lieu de préconiser un retour aux sources. Le suffrage censitaire n'est plus de saison. Il est permis néanmoins de s'interroger sur les avantages et les inconvénients que peut présenter l'exercice à temps partiel d'un mandat parlementaire au niveau fédéral. Quel regard les institutions, les mandataires eux-mêmes et les citoyens portent-ils sur cette manière de remplir une fonction politique ?

(*) Francis Delpérée est professeur émérite de l'Université catholique de Louvain. Il est membre de l'Académie royale de Belgique. Ancien sénateur, il est membre, depuis le 25 mai 2014, de la Chambre des représentants.

2. A vrai dire, cinq situations différentes peuvent se présenter. Les unes s'inscrivent dans le droit existant. D'autres supposent une modification de quelques-unes des règles fondamentales qui sont inscrites dans la Constitution ou dans des lois particulières.

Dans une première hypothèse, et dans le respect des règles qui établissent des incompatibilités ou qui énoncent des interdictions, le parlementaire combine l'exercice de son mandat avec une activité professionnelle. Il est, par exemple, avocat, notaire ou médecin et il consacre à ces fonctions une part de son temps. Par la force des choses, il réduit le temps alloué à l'activité politique.

Dans une deuxième hypothèse, le parlementaire combine l'exercice de son mandat avec celui d'une autre activité politique. Il est, par exemple, conseiller communal, échevin ou bourgmestre. Ou il est parlementaire régional dans les conditions qu'énonce le paragraphe 1^{er}, 1^o à 4^o, de l'article 67 de la Constitution aux fins de composer l'assemblée sénatoriale.

Dans une troisième hypothèse, plus originale peut-être et qui reste à organiser, le parlementaire cumule un mandat à temps partiel au niveau national et un mandat du même ordre au Parlement européen. Pour les élus qui résident en Belgique ou dans sa périphérie, il ne devrait pas être difficile de concevoir et d'aménager un régime particulier de dédoublement de fonctions. Deux mi-temps pourraient être dévolus à une seule personne.

Quatrième hypothèse. Le parlementaire exerce sa fonction au Sénat, c'est-à-dire dans un organe qualifié de « non permanent » (Const., art. 44, al. 2, deuxième phrase). Peut-être fait-il partie des dix personnalités qui ont été cooptées aux fins de parfaire la composition de l'assemblée. Celui-là ne sera invité à participer qu'à huit séances plénières par an (Règlement du Sénat, art. 30). Il travaille à temps partiel. Il préserve une part de temps libre.

Cinquième hypothèse. Sans qu'il y soit contraint d'aucune manière, et notamment s'il invoque des raisons dites de « convenance personnelle », le parlementaire peut limiter délibérément le concours qu'il apporte à l'assemblée dont il fait partie. Il adapte ses horaires en conséquence. Il se place dans une position de *self restraint*.

3. Les avantages du temps partiel parlementaire sautent aux yeux.

Là notamment où un député ou un sénateur est amené à exercer d'autres tâches, l'on y voit un moyen d'irriguer la réflexion et l'action par la pratique de fonctions dans d'autres institutions privées et publiques.

La poursuite d'un « dialogue » effectif entre les parlementaires nationaux ou régionaux et entre les parlementaires nationaux et européens peut aussi passer par l'aménagement de ces dispositifs.

De cette manière, le Parlement sort de l'isolement dans lequel il pourrait se trouver. Il ouvre portes et fenêtres. Il est à l'écoute d'autres collectivités

politiques. Il est attentif aux préoccupations de la société civile. Le bénéfice institutionnel est évident.

4. Le citoyen peut aussi trouver intérêt à disposer d'une série de parlementaires « amphibies ». Peu habitué à des découpages institutionnels dont la rationalité n'est pas toujours avérée, il peut trouver commode de s'adresser à « un élu », quitte, pour ce dernier, à redistribuer les suggestions ou les questions aux bonnes officines.

Inconsciemment ou inconsiderément, le citoyen croit à l'unité du pouvoir politique. Il ne fait pas de différence entre un député fédéral, un député régional et un député provincial..., sans même parler d'un député européen, alors que leur statut et leurs tâches diffèrent du tout au tout. Plutôt que de lui enseigner les rudiments du droit public belge, il faut peut-être chercher à répondre aux questions diversifiées qu'il pose souvent à bon escient.

5. D'un point de vue statutaire, l'on devine l'intérêt qu'il y a de ménager un parachute pour le parlementaire qui découvre, au lendemain d'une élection, qu'il n'a pas obtenu un nouveau mandat.

Ou il est cet apparatchik qui n'a d'autre issue que de rentrer dans les cadres administratifs de la formation politique dont il est, pour un temps, sorti. Ou il retrouve l'activité qu'il a poursuivie, éventuellement *mezzo voce*, pendant quelques années. Ou il conserve, au moins pendant une période de transition, l'autre fonction à temps partiel qu'il assumait.

6. L'on ne saurait taire les inconvénients institutionnels que peut présenter la formule suggérée. Il faut notamment avoir égard aux contraintes du temps, de l'espace et du registre des activités.

Deux mi-temps sont souvent plus prenantes qu'un temps plein. Les horaires de l'un ne sont pas toujours conciliables avec ceux de l'autre. Il faut éviter que deux ou trois assemblées ne fonctionnent de manière anarchique, à prétexte que leurs membres doivent cumuler des fonctions dans plusieurs enceintes.

Deux activités, surtout si elles se déroulent dans des lieux distincts, risquent — même dans un petit pays — de se heurter à des obstacles difficilement surmontables. Bruxelles n'est pas Namur. Quant à Strasbourg, elle se situe à plus de quatre cents kilomètres de la capitale de la Belgique.

Peut-être faudra-t-il aussi instaurer un régime strict d'incompatibilités pour éviter les conflits d'intérêts ? Mais de telles normes risquent de faire perdre à la formule une part de sa souplesse et de son attrait.

7. Le citoyen risque d'être désorienté par le mélange des genres et des activités. « Tout le monde fait tout et n'importe quoi », murmure-t-il. Il peut être enclin à ne plus chercher à comprendre les éléments essentiels de l'architecture institutionnelle de l'Etat.

8. D'un point de vue statutaire, l'on risque aussi de se heurter à des difficultés difficilement surmontables. Le corporatisme et le cloisonnement des

administrations parlementaires ne pourront être vaincus que si un régime unifié — sur le plan administratif, pécuniaire et social — est organisé au profit de ceux qui exercent, d'une manière ou d'une autre et souvent de manière successive, un mandat parlementaire.

L'on est loin du compte. Mais peut-être la réforme de l'institution sénatoriale, au lendemain des élections du 25 mai 2014, aura-t-elle un effet bénéfique ? Celui d'instaurer une meilleure concertation entre les assemblées fédérales et fédérées. Nul doute qu'il s'agit là d'une condition *sine qua non* pour le succès de la réforme qui est préconisée.

9. Dans une société politique où les grandes questions de société demandent un règlement au niveau d'un continent et où, par ailleurs, les dimensions locales des mêmes problématiques gagnent à ne pas être perdues de vue, le Parlement peut représenter un carrefour.

Il peut organiser ses travaux de manière à favoriser les collaborations, les échanges et les discussions. Il peut aussi chercher à obtenir le concours d'hommes et de femmes que ne rebute pas le souci de développer une vision transversale de l'action publique.

Tel est peut-être l'enjeu majeur d'un exercice partiel de l'action parlementaire : décroïsonner les activités, éviter la parcellisation des projets et des initiatives, aider à construire une vision globale de l'action politique au-delà des vicissitudes de la vie des hommes.

Pourquoi ne pas affronter ce défi ? Pourquoi ne pas essayer le temps partiel ?