

FRANCIS DELPÉRÉE*

LE CITOYEN EST AUSSI UN HOMME POLITIQUE

Par temps apaisés, le citoyen est ce navigateur solitaire qui croit en sa bonne étoile, qui a confiance dans les vents favorables dont il profite et qui se dit que rien ne peut lui arriver avant d'entrer au port. Il se laisse voguer au fil de l'eau.

Le citoyen vote, il élit des mandataires publics, il compose une part du Parlement. Ce dernier fait la loi, approuve le budget et contrôle le gouvernement. La démocratie, pense le citoyen tranquille, ne peut être que la résultante de cet agencement ordonné de techniques et de procédures dont le système constitutionnel entend rendre compte.

Mais il arrive aussi que le vent se lève et que la mer se fasse mauvaise. Le navigateur ne peut rester accoudé au bastingage. Il amène la voile, il ferme les écouteilles, il évite d'affronter la vague, il cherche un cap plus favorable.

Il en va de même dans la société politique. Nul ne sait d'ou vient ce *vent mauvais* dont parle le poète. Toujours est-il que les mécanismes se grippent, les procédures tournent à vide, les institutions se paralysent. Les gouvernants eux-mêmes, cédant aux facilités du populisme ou du mercantilisme, quand ce n'est pas aux deux, perdent la légitimité et l'autorité que le suffrage était censé leur procurer.

À ce moment, le citoyen est pris de vertige. Il s'épouvante. « À quoi bon la citoyenneté, la démocratie, le droit de suffrage ? » C'est sans doute le moment de lui rappeler qu'en démocratie, l'homme politique par excellence, c'est lui. Il n'a pas le droit de rester au balcon. Il a le devoir de souquer ferme. Il doit s'impliquer dans le processus démocratique. Il doit se rappeler que la démocratie est un esprit, une préoccupation, une démarche, mieux encore : une volonté – celle d'associer le plus grand nombre et par diverses

* Professeur à l'Université catholique de Louvain, assesseur à la section de législation du Conseil d'État.

procédures à la gestion des affaires publiques – avant d'être un recueil de règles techniques ou de mécanismes électoraux.

Le droit et les institutions sont utiles. Ce sont des conditions nécessaires à la démocratie. Ce ne sont pas pour autant des conditions suffisantes.

LA CITOYENNETÉ

Le citoyen, c'est celui qui possède la nationalité de l'État dans lequel il réside et qui, de ce fait, est habilité à participer à la vie politique de cet État et des autres collectivités politiques. Avec cette question récurrente : ceux qui ne possèdent pas la nationalité belge ou ceux qui ne résident pas en Belgique sont-ils privés de tout droit politique ?

La Belgique a aboli, au début de ce siècle – 1919 –, la barrière de la fortune, en instaurant le suffrage universel. Mais il a fallu une guerre meurtrière où les soldats qui ne votaient pas avaient payé, comme on dit, l'impôt du sang... La Belgique a aboli, au milieu du siècle – 1948 –, la barrière du sexe, en conférant le droit de vote aux femmes. Un peu tard, il est vrai, mais on ne change pas une Constitution en période de régence... La Belgique a progressivement aboli la frontière de l'âge en instaurant l'électorat à partir de 18 ans – ce qui est la norme européenne –, même si M. Balladur propose le vote à 16 ans, élection présidentielle oblige.

Ces barrières ont disparu et, il faut l'ajouter, à jamais. Deux autres limites, cependant, subsistent. La première est géographique, c'est celle de la résidence en Belgique. La seconde est plus politique : c'est celle de la nationalité belge.

À l'égard des nationaux qui se trouvent à l'étranger, deux politiques sont concevables.

La première revient à leur dire : « Vous partez à l'étranger pour quelques jours, quelques mois, voire de longues années. Cela ne fait rien. Vous restez des nôtres. Vous continuez à exercer vos droits politiques de citoyen. Vous emportez votre citoyenneté à la semelle de vos chaussures. Par une série d'artifices techniques – le vote par correspondance, le vote au consulat, le vote par procuration... –, vous gardez avec la mère patrie un lien politique ténu mais essentiel. Vous votez. Vous pouvez être candidat aux élections. » Dans cette conception, la résidence effective sur le sol national ou en territoire étranger est indifférente pour définir les attributs de la citoyenneté.

La seconde politique conduit au contraire à rompre les liens avec le pays d'origine. Notamment pour permettre une meilleure intégration dans le pays d'accueil, pour ne pas entretenir artificiellement des relations politiques avec un État que le citoyen a peut-être quitté sans esprit de retour. Je suis installé à Santiago du Chili depuis dix ans. Quel est le sens du vote qui serait acheminé par la voie postale ou par la voie diplomatique à l'occasion d'une élection qui porterait tout entière sur un thème essentiel de la vie politique belge : « José Happart peut-il ou non être bourgmestre faisant fonction ? » Loin des yeux, loin du cœur, dit la sagesse populaire. Et, pourquoi pas ? loin des urnes...

La Belgique s'inscrit résolument dans la seconde perspective. Dépourvu de résidence effective en Belgique, un Belge est privé de ses droits de citoyen. Et cela au grand scandale de certaines associations qui souhaitent organiser une représentation spécifique, via par exemple un collège électoral *ad hoc*, des Belges de l'étranger, à l'occasion, tout au moins, des élections législatives.

La deuxième condition de la citoyenneté, c'est la nationalité. La Constitution proclame, depuis 1831, que la qualité de Belge est requise pour l'exercice des droits politiques. L'article 8 est rédigé de manière générale, si bien qu'il n'y a pas lieu d'établir de distinction entre les différents types d'élections – communales ou autres. Voici un fameux verrou si l'on entend permettre à des étrangers qui vivent et qui résident, eux, en Belgique – peut-être depuis de longues années – de participer à la vie politique belge.

La situation est d'autant plus curieuse que ces mêmes étrangers peuvent participer aux élections sociales. Ils peuvent participer à des élections dans les écoles ou dans les universités. Ils paient l'impôt, ce qui a toujours été considéré comme un titre de participation à la vie politique – selon l'adage anglo-saxon, *no taxation without representation*.

Cette règle d'exclusion connaît aujourd'hui un double tempérament. L'article 8 de la Constitution concerne les élections politiques qui sont organisées en Belgique. Ces élections servent à renouveler les membres des assemblées politiques qui font partie du paysage institutionnel belge : Chambre des représentants, Sénat, conseil régional, conseil communautaire, conseil provincial, conseil communal... Le même article 8 ne saurait, par contre, régler la question de l'élection à des assemblées qui se situent en dehors du système belge, en clair l'élection du Parlement européen.

Le traité de Maastricht apporte à ce sujet une précision essentielle. Je suis citoyen belge mais, désormais, je suis également citoyen européen. Une conséquence simple en résulte. À l'occasion des élections européennes, si

je ne réside pas en Belgique mais dans un autre État de l'Union européenne, je serai en mesure d'exercer mes droits politiques – tant comme électeur que comme candidat – dans cet autre pays.

Deuxième tempérament, en tout cas sur le papier. C'est le droit de participer aux élections municipales dans un autre État de l'Union européenne. Tel est aussi l'apport du traité de Maastricht. Encore faut-il en mesurer très exactement la portée. L'article 8B sur l'Union européenne dit trois choses.

1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

On trouve ici une application du fameux principe de subsidiarité. Je suis Namurois, mais je réside à Malaga. De deux choses l'une. Ou bien la loi belge me donne le droit de participer – par exemple par correspondance – aux élections communales à Namur. Ou bien elle me refuse ce droit et le traité de Maastricht me procure une citoyenneté de remplacement : je voterai à Malaga. En d'autres termes, le fait de ne pas résider dans mon pays, mais dans un autre État de l'Union, ne me prive pas de mes droits politiques.

2. Le traité ajoute que ce droit – tout à la fois le droit de vote et le droit de se porter candidat – sera exercé sous réserve des modalités arrêtées avant le 31 décembre 1994 par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ces différentes procédures ont été engagées durant l'année 1994. Une directive du Conseil des ministres européens a vu le jour en décembre 1994.

Voici une autre application du principe de subsidiarité. L'Union européenne ne conçoit pas un code électoral uniforme pour toutes les élections municipales dans les quinze États de l'Union. Elle adopte quelques lignes générales, quitte pour les États à concevoir les législations nationales qui s'imposent.

Ceci se comprend aisément. La notion de commune n'est pas la même partout. La notion de résidence non plus. La notion de nationalité encore moins. Au législateur de chaque État d'apporter des réponses concrètes. La loi belge n'est pas encore en voie d'être conçue.

3. Troisième précision de l'article 8B : la directive peut prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à l'État membre le justifient. Sur ce terrain, la Belgique s'est illustrée de manière singulière.

Chacun connaît les données du problème. Dans la périphérie de Bruxelles, il y a des communes, les unes à facilités, les autres sans, dans lesquelles

sont installés un certain nombre de francophones, Belges ou étrangers. Ils jouissent dès à présent d'une présence politique non discutable qui insupporte considérablement – c'est le moins que l'on puisse dire – l'ensemble des formations politiques flamandes. Si le droit de vote était reconnu aux Européens qui habitent ces mêmes communes, les minorités et parfois même les majorités francophones seraient encore renforcées et l'on pourrait assister à quelques renversements politiques spectaculaires.

Faut-il le dire ? Ce problème belgo-belge a perturbé le débat politique sur la ratification et sur la mise en œuvre du traité de Maastricht.

La Belgique a, d'abord, ratifié le traité sans avoir au préalable modifié sa Constitution. Nous avons convenu qu'il faudrait procéder de la sorte, mais l'opération est remise à plus tard. À l'heure actuelle, la Belgique est le seul pays de l'Union à ne s'être pas encore mis en règle avec le traité de Maastricht sur le plan constitutionnel...

Ensuite, il faudra élaborer une loi organique des élections communales. La fin décembre arrangeait fort bien la Belgique puisque les Belges étaient aux urnes communales en octobre. C'est dire que la réforme n'entrera, de toute façon, en vigueur qu'en octobre de l'an 2000. La citoyenneté européenne, c'est bon pour le troisième millénaire...

Enfin, la Belgique s'est réservé le droit de déroger à la règle générale : *Le Royaume de Belgique peut... appliquer [des dispositions particulières]... à un nombre limité de communes*. Il s'agit de réserver le droit de vote à ceux qui résident dans l'État, pas seulement depuis six mois – mais depuis six ans. Les citoyens européens doivent en quelque sorte subir un stage d'intégration politique dans la société belge.

Quelles sont les communes visées ? Celles où les communautaires non Belges seront plus de 20 % de l'ensemble des Belges et des étrangers communautaires réunis.

Aucun autre État de l'Union ne s'est distingué en revendiquant ainsi, pour lui tout seul, une dérogation particulière. Et dire que la Belgique prétend au titre de capitale de l'Europe ! Et dire que les Belges se considèrent volontiers comme les plus Européens parmi les Européens ! Mais, l'homme politique belge éprouve souvent bien des difficultés à regarder plus loin que Rhode-Saint-Genèse.

En tout cas, les échéances sont claires. Avant l'an 2000, il y a lieu de réviser la Constitution, il y a lieu de voter une loi électorale. Bref, il y a lieu d'intégrer les étrangers communautaires dans la vie politique de la Belgique.

LA DÉMOCRATIE

Chacun croit savoir ce qu'est la démocratie, ou ce qu'elle devrait être : un système politique dans lequel les citoyens sont en mesure d'orienter soit directement, soit par leurs représentants les grandes décisions qui engagent la vie de la nation.

Telle qu'on la conçoit généralement depuis un siècle et demi, cette démocratie est représentative. Elle conduit les citoyens à désigner, tous les quatre ans au minimum, les députés et les sénateurs qui exprimeront, dans l'intervalle, leurs préoccupations et leurs intérêts. Elle conduit, par contre, à récuser formellement les procédés de la démocratie directe qui permettent à ces mêmes citoyens d'exprimer sans intermédiaire leurs volontés ou leurs opinions.

Cette situation est de moins en moins bien acceptée. Entre deux élections, n'ai-je vraiment rien à dire ? Le jour de l'élection, lorsque je dépose un bulletin dans l'urne, dois-je abdiquer toute prétention à m'exprimer pendant quatre ans ? Comment puis-je être assuré que mon député ou mon sénateur va traduire fidèlement mes idées, mes souhaits, mes préoccupations ?

On ne saurait éluder ici la question du référendum et de la consultation populaire. Cette question est d'autant plus importante que tous les États européens recourent à ce type de procédure. Il y a des référendums en France, en Espagne, en Italie, en Grèce, au Luxembourg... Même au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark et dans les autres États scandinaves, l'adhésion à la Communauté européenne se fait sur la base d'une consultation des habitants. Dans le vaste domaine de la démocratie directe, la Belgique apparaît de plus en plus comme une île encerclée.

Encore faut-il opérer, sur le terrain, les distinctions nécessaires.

Le référendum, c'est la technique de décision qui permet au corps de citoyens de s'exprimer en lieu et place de ses représentants sur une question particulière. Elle ne s'accorde pas aux prévisions actuelles de la Constitution belge. Mais une Constitution se révisé...

Faut-il s'engager dans la voie référendaire ? On ne saurait ignorer une difficulté technique qui cache une difficulté politique. Permettre aux Belges de décider à 50 % des voix de telle question constitutionnelle, législative ou administrative, c'est aussi donner aux Belges du nord du pays – dont il n'est pas inutile de rappeler qu'ils composent 57 % de la population – le droit de faire la loi sans contrepoids, sans discussion et sans compromis.

Pour 32 % de Wallons, préconiser la voie référendaire paraît relever du comportement suicidaire. Les techniques traditionnelles qui cherchent à prévenir contre les risques de minorisation – lois spéciales, sonnette d'alarme, parité gouvernementale... – paraissent, à ce moment, leur conférer plus de garanties.

La consultation populaire, c'est évidemment autre chose. Il faut s'étonner que certains mélangent presque à plaisir les termes et les procédures. La consultation n'est pas une procédure de décision. Il s'agit de demander à tout ou partie de la population son avis sur une question déterminée, étant entendu que les autorités garderont la maîtrise d'une décision qu'elles seront capables d'imposer après s'être convenablement informées.

En ce début d'année 1995, le Parlement s'interroge – avant sa dissolution – sur la possibilité d'introduire la consultation populaire au niveau local. Le conseil communal devrait être habilité à interroger les habitants de la commune – les Belges et, pourquoi pas ? les étrangers – sur des questions qui sont d'intérêt particulier : cela peut aller de l'installation d'une crèche à l'ouverture de grands travaux, en passant par divers choix de gestion communale.

Sur tous ces sujets, on peut présumer que les habitants de la commune ont envie de s'exprimer, qu'ils sont capables de faire connaître leur point de vue de manière intelligente et nuancée, qu'ils sont en mesure de faire le départ entre le scrutin législatif et les options intermédiaires.

Si la formule réussit, pourquoi ne pas remonter progressivement la chaîne des institutions : consultation provinciale, régionale et, en définitive, nationale ?

Certes, il n'y a pas lieu d'ignorer les risques politiques qui sont sous-jacents à de telles consultations. Chacun devine que les mandataires communaux n'ont pas toujours envie de partager, même sous forme d'une consultation, une part du pouvoir politique qui leur revient. Que pourra faire un conseil ou un collège lorsque la population se sera prononcée à quatre-vingt pour cent en faveur d'une solution déterminée ?

Chacun devine aussi le poids que peut avoir une consultation dans certaines communes, celle, par exemple, qui bénéficie d'un statut spécial. Même si la consultation ne porte que sur l'ouverture d'un centre culturel, les préoccupations linguistiques ne manqueront pas de s'exprimer et de donner à la consultation un tour très politique. Là encore, la Flandre risque de freiner le mouvement en ayant les yeux fixés sur la ligne de la frontière linguistique, même si cela doit fournir des voix supplémentaires à des partis

non démocratiques qui ne se feront pas faute d'exploiter le mécontentement des citoyens.

LE DROIT DE VOTE

L'élection à laquelle participent les citoyens – les nationaux et, dans une certaine mesure, les étrangers – est un procédé indispensable à l'aménagement de la société démocratique. Sans élection, ou avec des élections faussées ou truquées, il n'y a pas de démocratie.

La question qui se pose en Belgique est de savoir comment l'élection peut produire des résultats utiles et efficaces. L'élection n'est pas nécessairement bonne. Ou, plus exactement, il y a des élections qui sont meilleures que d'autres, en termes d'efficacité démocratique.

Comment taire, à cet égard, les préoccupations qui s'expriment de plus en plus nettement ? Le refrain est bien connu : « Nous votons. Ce sont toujours les mêmes qui reviennent. Notre vote est anesthésié. Notre vote ne sert à rien. Notre voix n'est pas entendue. Alors à quoi bon voter ? »

Laissons de côté les approximations que véhiculent ce genre d'appréciations. Des études approfondies montrent qu'à l'occasion de chaque élection, il y a un renouvellement non négligeable de la représentation politique. Comme l'a montré André Frogner, en 1991 ou en 1994, des cassures ou des césures peuvent même s'instaurer, au point de permettre l'apparition de représentants de diverses extrêmes droites.

Rappelons aussi que les enjeux des élections sont limités, à raison notamment des particularités de l'organisation du scrutin. Un bouleversement dans l'arrondissement de Namur n'annonce pas nécessairement un cyclone dans l'arrondissement de Bruges, et réciproquement. Les dimensions réduites de certains arrondissements, par exemple dans la province de Luxembourg, rendent difficile une réelle alternance. Le recours aux techniques de la représentation proportionnelle fait que les changements ne sont jamais d'une ampleur comparable à ce qui a pu se passer en France, en Angleterre et même en Italie.

Il n'en reste pas moins que l'électeur a le sentiment – vrai ou faux, peu importe – que son rôle est négligeable dans la sélection des élus. Cette frustration est mauvaise conseillère. Elle conduit à des formes plus ou moins poussées de poujadisme : « Tous les mêmes, tous avides de pouvoir, tous prêts et prêts à tout pour conserver leur mandat. »

Ces façons de voir et de raisonner ne sont pas acceptables. Mais le refus du populisme ne doit pas être un alibi pour ne rien modifier. N'est-il pas temps de réfléchir à des techniques électorales qui permettraient de tempérer un sentiment profond d'insatisfaction ?

Au lendemain des élections communales d'octobre 1994, le Premier ministre Dehaene y est allé de quelques suggestions pour éviter que ne se renouvèlent, à l'occasion des élections législatives de 1995, les mésaventures que la Belgique venait de connaître. Il a proposé d'instaurer un seuil électoral de 5 %.

La technique du seuil conduit à écarter, non pas des élections, mais de la distribution des sièges, un certain nombre de listes : celles qui n'ont pas obtenu un nombre suffisant de suffrages. Cette technique serait-elle de quelque utilité en Belgique ? Pas vraiment. Le recours aux cinq pour cent permet sans doute d'écarter des listes marginales, mais pas le Vlaams Blok, qui fait 30 % à Anvers, ou le Front national, qui fait 10 % dans certaines communes wallonnes ou bruxelloises.

Plus fondamentalement, la méthode du seuil peut paraître discutable. Ce n'est pas en cassant le thermomètre que l'on fait baisser la fièvre. Ne vaut-il pas mieux que le débat politique, si douteux soit-il, s'exprime dans les enceintes des assemblées plutôt que dans la rue ?

Décidément très en forme, le Premier ministre Dehaene a également proposé de réfléchir à la suppression du vote obligatoire. Il se disait intimement convaincu que les électeurs de listes extrémistes ne se rendraient pas aux urnes s'ils n'y étaient pas obligés, alors que les électeurs raisonnables se précipiteraient, eux, dans les isolements, pour manifester des préoccupations démocratiques. Toutes les études sociologiques indiquent le contraire.

Pour le surplus, il est insensé de renoncer à une technique éprouvée de droit constitutionnel pour faire face à un phénomène politique que l'on peut espérer passer. Le vote n'est pas seulement un droit, il est aussi une fonction. Une fonction doit être assumée. Il n'y a pas lieu de prendre prétexte du bon ou du mauvais temps pour renoncer à exercer une prérogative aussi essentielle.

Autre technique, le vote multiple. À l'occasion des élections communales de 1994, les Belges ont curieusement découvert qu'ils pouvaient utiliser leur voix à plein. Plutôt que de remplir une seule case, à côté du nom d'un candidat, ils étaient en mesure d'exprimer sur une même liste leur préférence pour plusieurs personnes. Ils ont constaté qu'ils étaient ainsi en mesure d'exercer un choix plus complet et plus personnalisé.

Cette technique n'est pas encore utilisée au niveau des élections législatives. Fort heureusement, le gouvernement songe à l'introduire avant les élections législatives de mai 1995.

Et puis, il y a le monstre du Loch Ness de la case de tête. Les propositions visant à supprimer la case de tête ou, à tout le moins, son effet dévolutif, ne datent pas d'hier. Elles connaissent aujourd'hui un regain d'intérêt. On en devine la motivation. La case de tête est ce réservoir de voix qui, comme dans les fontaines des jardins de la Villa d'Este, est appelé à se déverser sur les candidats rassemblés sur une liste électorale. Mais le réservoir ne joue pas également au profit de tous les candidats : c'est dans l'ordre de la liste que ces voix leur sont progressivement apportées. D'où l'importance essentielle de cette présentation qui, faut-il y insister ? est établie par les états majors de partis.

La réforme n'est pas, pour l'instant à l'ordre du jour. Elle mériterait, cependant, d'être envisagée, pour autant qu'elle soit couplée avec une limitation stricte des dépenses électorales que les candidats peuvent consentir.

Le citoyen n'est pas un homme politique parmi d'autres. Il est le premier d'entre eux. Ce n'est pas succomber au péché de démagogie que de tenir un tel propos. C'est revenir aux sources et, en même temps, à l'esprit de la démocratie. Sans nier les mérites de la représentation politique, et sans ignorer les acquis de la représentation professionnelle, il faut en effet rappeler que, dans la société démocratique, le citoyen est tout à la fois l'alpha et l'oméga.

La démocratie est en crise, dit-on. Mais à qui la faute ? Sinon à ce citoyen indolent, ignorant, indifférent aux petites et aux grandes questions de la vie de la cité et du monde. Il revient à ce citoyen endormi de réapprendre à parler, à écouter, à discuter, à dialoguer. Il lui revient de rouvrir, avec d'autres, les chantiers du débat politique au-delà des frontières de toutes sortes que la société contribue à établir.

Le citoyen ne rêvera pas au paradis perdu que représenterait une démocratie soi-disant idéale qu'il n'a pas connue et qu'il ne connaîtra jamais. Il œuvrera plutôt à la difficile édification d'une démocratie toujours à construire et à animer.

À quelque chose malheur est bon. Les *vents mauvais* qui soufflent sur les sociétés démocratiques – car la Belgique n'est pas un cas isolé – décoiffent peut-être le citoyen. Ils lui enlèvent une part de ses rêves ou de ses illusions. S'ils le réveillent et s'ils lui donnent l'idée qu'il pourrait retrouver sa dignité d'homme politique, il n'y a pas lieu de s'en plaindre.