



"Partager le pouvoir du Parlement : un modèle pour la démocratie belge ?"

Bouvy, Anne-Sophie ; Jacquet, Vincent ; Malay, Olivier ; Rousseau, Raphaël ; Vandamme, Pierre-Etienne ; van Outryve d'Ydewalle, Sixtine

Abstract

La crise de confiance actuelle à l'égard du monde politique met presque tout le monde d'accord : il faut un électrochoc dans la manière dont fonctionne notre démocratie. Reste cependant à trouver un modèle participatif adéquat et plausible dans le contexte belge. Un bref retour sur une expérience récente de démocratie locale à Louvain-la-Neuve, à l'élaboration de laquelle les auteur.e.s de ce texte ont participé, offre des perspectives pour repenser la place de la population dans la sphère publique de notre pays et au-delà. Avec un mot d'ordre : remettre les citoyens et les citoyennes au centre de la politique.

Document type : *Article de périodique (Journal article)*

Référence bibliographique

Bouvy, Anne-Sophie ; Jacquet, Vincent ; Malay, Olivier ; Rousseau, Raphaël ; Vandamme, Pierre-Etienne ; et. al. *Partager le pouvoir du Parlement : un modèle pour la démocratie belge ?*. In: *La revue nouvelle*, Vol. I, p. 42-47 (2017)

Partager le pouvoir du Parlement : un modèle pour la démocratie belge ?

Article publié dans *La Revue Nouvelle*, n° 7, 2017, p. 42-47.

Un collectif de chercheurs et chercheuses à l'UCL : Anne-Sophie Bouvy (juriste), Vincent Jacquet (politologue), Olivier Malay (économiste), Raphaël Rousseau (géographe), Pierre-Etienne Vandamme (philosophe) et Sixtine van Outryve d'Ydewalle (théoricienne du droit).

La crise de confiance actuelle à l'égard du monde politique met presque tout le monde d'accord : il faut un électrochoc dans la manière dont fonctionne notre démocratie. Reste cependant à trouver un modèle participatif adéquat et plausible dans le contexte belge. Un bref retour sur une expérience récente de démocratie locale à Louvain-la-Neuve, à l'élaboration de laquelle les auteur.e.s de ce texte ont participé, offre des perspectives pour repenser la place de la population dans la sphère publique de notre pays et au-delà. Avec un mot d'ordre : remettre les citoyens et les citoyennes au centre de la politique.

I. Retour sur l'expérience néo-louvaniste

Le centre commercial l'Esplanade s'étend sur plus de 30 000 mètres carrés et est situé au centre de Louvain-la-Neuve. Dès le début, l'Université catholique de Louvain, propriétaire du terrain, avait accepté que le centre commercial s'étende dans un second temps. En 2014, la société Klépierre, promoteur immobilier de l'Esplanade, a reçu un permis socio-économique du collège communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (Ecolo – CDH – PS), autorisant l'augmentation de 50% la surface du centre commercial. Cela a engendré de nombreuses interrogations et inquiétudes au sein d'une partie de la population, matérialisées par la création d'une Plateforme citoyenne, regroupant des citoyens et citoyennes, ainsi que 22 associations, telles que l'Association des Habitants de Louvain-la-Neuve (AH) et l'Assemblée Générale des Etudiant.e.s de Louvain (AGL).

Souhaitant que la population soit consultée à ce sujet, cette Plateforme a obtenu les voix nécessaires pour atteindre les 10% de signatures requises pour l'organisation d'une consultation populaire. À l'occasion de cette consultation, chaque personne de 16 ans ou plus résidant dans la commune a été invitée à se prononcer sur la question suivante : « Aujourd'hui, le propriétaire de l'Esplanade envisage d'agrandir sa surface commerciale. Êtes-vous favorable à une extension du centre commercial ? ». Le 11 juin 2017, 26% de la population appelée à voter s'est déplacée aux urnes et 79% de ces personnes se sont déclarées opposées à l'extension de l'Esplanade, un avis tranchant avec les prises de position antérieures de la Ville et de l'UCL.

Parallèlement à cette consultation populaire, l'Assemblée Générale des Etudiant.e.s de Louvain (AGL) a décidé d'organiser un Panel citoyen. En effet, la consultation ne concernait que la population résidant dans la commune d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, et ne permettait donc pas aux personnes qui n'y étaient pas domiciliées de s'exprimer, ce qui excluait notamment une grande partie des étudiant.e.s de l'Université et des Hautes Écoles de Louvain-la-Neuve, ainsi que les personnes travaillant dans la commune sans y résider. Près de 100 personnes tirées au sort (étudiant.e.s, habitant.e.s et travailleur.euse.s de l'enseignement supérieur) ont participé à ce Panel, au cours duquel elles ont pu rencontrer, écouter et questionner les personnes impliquées dans le projet d'extension de l'Esplanade, mais aussi partager des idées et points de vue pour ensuite se positionner par rapport au projet d'extension.

Les objectifs du Panel citoyen étaient donc non seulement d'inclure dans la discussion relative au projet d'extension de l'Esplanade des personnes qui n'avaient pas la possibilité de s'exprimer légalement tout en étant concernées par ce projet, mais également d'initier un espace de délibération et de discussion. Le vote final a vu 76% des personnes se positionner plutôt contre ou tout à fait contre l'extension, notamment parce qu'ils et elles estimaient que c'était un projet consumériste, qui ne s'inscrivait pas dans l'esprit de la ville et qui s'avérerait défavorable aux petits commerces. Le résultat de ce vote, qui a été communiqué à la Ville et aux habitant.e.s par voie postale, s'est révélé relativement semblable à celui de la consultation populaire puisque 79% des personnes se sont prononcées en défaveur de l'extension de l'Esplanade.

II. L'expérience néo-louvaniste en perspective

Depuis quelques dizaines d'années, un nombre croissant d'acteurs et de théoriciens politiques soulèvent les limites du modèle strictement représentatif de la démocratie. Ils plaident pour une approche plus inclusive où, au-delà du vote, les citoyens et citoyennes seraient impliqués plus régulièrement et plus intensivement dans les débats et décisions concernant des enjeux publics (le réaménagement d'un quartier, le choix entre divers projets d'investissement¹, etc.). D'autres mettent en avant le fait que le système politique actuel est inféodé aux intérêts économiques des puissants et qu'un changement des rapports de force est nécessaire si l'on veut que les intérêts de la majorité soient écoutés.

L'une des questions contemporaines les plus épineuses consiste à déterminer la forme de cette participation citoyenne aux décisions publiques. Quelle méthode choisir pour permettre à la majorité de peser sur les décisions publiques tout en étant à l'écoute des minorités, mais aussi pour faire basculer les rapports de force en re-politisant les dépolitisés ? Dans le cas de l'extension de l'Esplanade, deux formes de participation citoyenne ont été mobilisées.

La Plateforme a lancé une consultation populaire qui permet au plus grand nombre (en tout cas les personnes domiciliées) d'exprimer leur opinion en répondant positivement ou négativement à une question pré-formulée. Ce dispositif se rapproche des mécanismes de **démocratie participative**.

En marge de cette consultation, l'AGL a mis en place un Panel citoyen. Celui-ci peut être situé dans le registre de la **démocratie délibérative**. Il s'agit de rassembler un nombre restreint mais diversifié de personnes afin qu'elles réfléchissent collectivement² et fournissent des recommandations sur un sujet politique donné, comme dans les sondages délibératifs, conférences de consensus et autres assemblées citoyennes. Ces mécanismes sont de plus en plus valorisés par les pouvoirs publics, comme en témoignent les expériences récentes mises en place par le Parlement wallon³. Se pose cependant la question de l'articulation entre les délibérations de ce petit groupe et le grand public. S'il est intéressant qu'un sous-ensemble de la population puisse prendre le temps de se pencher de manière plus approfondie sur une question de société, il paraît difficile de se baser *uniquement* sur ce type de dispositif délibératif pour penser la participation citoyenne, et ce pour au moins deux raisons.

¹ Voir par exemple l'article d'O. Petit dans ce dossier.

² Notons que 46% des personnes ont déclaré avoir forgé leur avis sur l'extension et/ou avoir changé leur avis au cours du Panel citoyen, les autres étant restées sur leurs *a priori*.

³ Pour en savoir plus: <https://www.parlement-wallonie.be/panel-citoyen>.

D'abord, il est très peu probable d'obtenir un échantillon statistiquement représentatif de l'ensemble de la population concernée, même en utilisant le tirage au sort. Pour y parvenir, il faudrait un échantillon de plusieurs centaines de personnes, ce qui représente un nombre trop important pour permettre de véritables échanges argumentatifs inclusifs. Il faudrait également, pour éviter que seules certaines catégories de la population participent, que la participation soit obligatoire⁴. Cependant, cette exigence peut être jugée excessivement coercitive ainsi que difficile à garantir en pratique (le taux moyen de participation à des jurys d'assises, en Belgique, est de 50% alors même que la participation est obligatoire).

Ensuite, l'on peut considérer qu'une assemblée tirée au sort décidant seule ne donne pas les garanties d'un contrôle démocratique par l'ensemble de la population. D'aucuns pourraient estimer dangereux de donner un pouvoir de décision à des personnes qui, du fait qu'elles n'ont pas été élues, n'ont de comptes à rendre à personne. La création d'une telle assemblée leur donne l'opportunité de délibérer en toute liberté, ce qui est l'objectif recherché. Néanmoins, elle leur permettrait également de se détourner des aspirations du plus grand nombre, ce qui est contraire à l'esprit de la démocratie.

Dès lors, tout l'intérêt de l'expérience était d'articuler une consultation populaire (**démocratie participative**) et un Panel citoyen (**démocratie délibérative**), afin de faire délibérer un petit groupe de manière approfondie, tout donnant le droit de vote à l'ensemble de la population de la commune⁵.

Par ailleurs, se pose également souvent la question de l'articulation entre le moment délibératif et le moment du vote. Ainsi, il est déjà arrivé qu'une population s'exprime par référendum sans savoir que la question avait été travaillée au préalable par une assemblée citoyenne. En Colombie britannique, au Canada, le gouvernement avait convoqué une assemblée citoyenne, composée de 160 personnes tirées au sort, afin d'évaluer et de réformer le système électoral dans cette province. Celle-ci s'est réunie pendant 26 jours, répartis sur une période de 11 mois de janvier à novembre 2004, et s'est divisée en phase d'apprentissage, de consultation, et de délibération. Elle a finalement abouti à un texte modifiant le système électoral, qui fut soumis à un référendum contraignant au cours duquel 57% de la population approuva le texte, manquant de peu le seuil d'adoption fixé à 60%. Une des causes de ce résultat est à trouver dans le manque d'informations sur l'assemblée citoyenne dont disposaient les personnes qui s'exprimèrent par référendum⁶. À cet égard, le rôle joué par les médias est donc crucial. De la couverture médiatique des délibérations du mini-public dépend son influence sur le jugement du grand public.

Dans le même ordre d'idées, un élément appréciable dans l'expérience néo-louvaniste fut la transmission des résultats principaux des délibérations à l'ensemble des habitant.e.s de la commune sous forme de toute-boîte. À cet égard, deux aspects furent particulièrement intéressants. D'abord, ces résultats étaient *nuancés*, puisque les participant.e.s au Panel avaient le choix entre « Tout à fait pour », « Plutôt pour », « Plutôt contre », ou « Tout à fait contre » le projet d'extension. Ensuite, ils étaient *justifiés*. En effet, après plusieurs moments de délibération sur les enjeux du projet, les participant.e.s ont proposé différents arguments

⁴ Et donc prévoir une compensation financière et des aménagements adaptés aux besoins des personnes concernées.

⁵ On aurait cependant pu imaginer élargir la consultation à d'autres usagers de la ville, à l'instar de ce qu'a fait le Panel citoyen.

⁶ Pour plus d'informations sur cette expérience, voy. E. WARREN et H. PEARSE (eds.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008

en faveur et en défaveur au projet, ainsi que des alternatives à celui-ci, et par la suite ont pu voter pour ces arguments. Les organisateurs et organisatrices ne demandaient donc pas une simple prise de position ; ils voulaient que celle-ci soit réfléchie et minimalement justifiée. Cette manière de procéder a permis de dégager les motivations principales du rejet du projet d'extension, ce qui enrichit le message. L'idéal aurait alors été que la consultation populaire porte sur les principaux arguments issus du Panel citoyen, permettant ainsi une articulation intéressante entre le processus délibératif et la consultation populaire⁷. À la place, la commune a proposé sa propre liste d'arguments à cocher, reflétant un cadrage vertical du débat, avec des arguments imposés par l'autorité plutôt qu'émergeant de la délibération des citoyens et citoyennes.

Pour les raisons que nous venons de souligner, il nous semble que la formule néo-louvaniste constitue un modèle intéressant, qui pourrait être multiplié et institutionnalisé, à l'instar de l'Oregon, aux États-Unis, où les référendums locaux sont préparés par des assemblées citoyennes tirées au sort, qui produisent ensuite une brochure informative à destination de l'ensemble des votants⁸.

III. Un mécanisme généralisable

Sur la base de cette expérience, nous proposons de généraliser la combinaison d'assemblées tirées au sort et de consultations populaires, tant au niveau régional que local. Lorsqu'un enjeu particulièrement important arrive à l'agenda politique, il s'agirait de décider de l'organisation d'une consultation populaire sur le sujet. Toutefois, contrairement à ce qui est le plus souvent pratiqué, la question ou le texte soumis au vote ne serait pas décidé(e) par les élu.e.s, mais par une assemblée tirée au sort. Partant de cette proposition générale, deux options sont envisagées. La première, modeste, peut être réalisée dans le cadre institutionnel actuel. La seconde, plus radicale, nécessiterait une révision constitutionnelle.

Une première option : l'initiative des élu.e.s

En Région wallonne, la combinaison d'assemblées tirées au sort et de consultations populaires pourrait être mise en œuvre sans modification constitutionnelle⁹. Prenons pour exemple la réforme des règles de gouvernance, pour reprendre un thème qui a récemment agité l'actualité belge. Imaginons que le Parlement wallon veuille réaliser une réforme ambitieuse en y alliant les citoyens et citoyennes, il pourrait voter l'organisation d'une consultation populaire sur le sujet, comme le lui autorise l'article 39bis de la Constitution. Six mois avant la consultation pourrait ensuite se dérouler la première session d'une assemblée tirée au sort composée de 200 personnes et à laquelle pourraient être associés quelques dizaines d'élu.e.s, afin qu'ils puissent y apporter leur expérience et assurer une forme de suivi avec le Parlement. Cette assemblée mixte rédigerait une proposition de réforme de la gouvernance pendant plusieurs week-ends. Pour un déroulement optimal des travaux, les personnes tirées au sort devraient être défrayées pour leur investissement en temps. Une fois le projet de texte rédigé, celui-ci pourrait être soumis à l'avis de l'ensemble de la population, sous la forme d'une consultation populaire. Contrairement au référendum, les élu.e.s

⁷ Sur l'importance de justifier les votes, voir l'article de P.-É. Vandamme dans ce dossier.

⁸ Voir GASTIL, J., & RICHARDS, R. (2013). Making direct democracy deliberative through random assemblies. *Politics & Society*, 41(2), 253-281.

⁹ Notons qu'en l'état actuel du droit constitutionnel, le projet de texte ne pourrait en aucun cas être contraignant et que l'initiative législative pour un décret est réservée aux élu.e.s et au gouvernement régional. Soulignons également que selon toute vraisemblance, un tel mécanisme devrait être prévu et organisé par le futur décret instituant la consultation populaire.

demeurent toujours libres de ne pas suivre le résultat. Néanmoins, l'attention médiatique probable et l'impact d'une consultation populaire sur les consciences aurait un coût électoral important pour les politicien.ne.s allant à l'encontre de ses recommandations.

Un tel dispositif permettrait, dans le cadre d'une réforme comme celle de la gouvernance, de ne pas laisser les personnes élues déterminer seules les règles qui s'appliquent à elles, ce qui constituerait une avancée démocratique indéniable du point de vue de l'impartialité des règles régissant la gouvernance.

Les limites d'une initiative top-down

La proposition de combiner une assemblée tirée au sort avec une consultation populaire présente néanmoins certaines limites. La première est que ces mécanismes de délibération et de consultation sont toujours activés à l'initiative des pouvoirs publics et dépendent de leur bonne volonté¹⁰. Par ailleurs, ce monopole des élu.e.s sur l'existence de tels mécanismes s'étend à leur définition, leur organisation, leurs modalités et les matières sur lesquelles ils portent. Dès lors, à partir du moment où ils seront limités au cadre de compétences que les autorités ont accepté de donner aux citoyens et citoyennes, ces dispositifs pourraient toujours maintenir en place les logiques et les structures de domination politique traditionnelles¹¹. En outre, ils sont susceptibles de se voir instrumentalisés par celles et ceux qui les mettent en place, que cela soit comme outils de légitimation de certaines politiques publiques ou comme produits électoraux utilisant la participation dans une perspective de clientélisme politique. Ainsi, ces dispositifs peuvent parfois dissimuler un agenda politique d'autant moins lisible qu'il se couvre d'apparences participatives.

Une deuxième limite se situe dans le manque, voire l'absence de pouvoir de décision octroyé aux citoyen.ne.s. Or, l'absence de réel pouvoir décisionnel est peu mobilisateur et peut être à l'origine de l'échec de ces initiatives en raison du faible taux de participation.

Enfin, une troisième limite se situe au niveau des matières sur lesquelles peut porter la consultation populaire. La circonstance que la consultation populaire soit possible uniquement au niveau communal, provincial ou régional (article 39*bis*, al. 2 et article 41, al. 5 de la Constitution) empêche d'élargir le champ de ce mécanisme démocratique au-delà du spectre de compétences de ces entités. Ne pas permettre aux citoyens et citoyennes de délibérer sur des sujets relevant des compétences communautaires et fédérales restreint le champ des possibles en matière de participation citoyenne.

Une option plus ambitieuse : l'initiative citoyenne et le référendum

Afin de remédier à ces limites et de libérer pleinement le potentiel démocratique de ces dispositifs, il serait possible de laisser le premier mot (l'initiative) et le dernier mot (le vote final) directement à la population. Une révision du cadre constitutionnel belge serait alors nécessaire¹². Dans cette perspective, nous pourrions imaginer une procédure dans laquelle les citoyen.ne.s rassembleraient un certain nombre de signatures pour demander qu'une réforme législative soit initiée sur un certain sujet, à l'instar de l'initiative citoyenne européenne. Une fois les signatures déposées auprès de l'autorité compétente, le mécanisme 'assemblée

¹⁰ Notamment quant au choix de la question qui sera posée.

¹¹ L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

¹² Conformément à la logique posée par l'article 33 de la Constitution, une modification des articles 36, 42 et 75 de la Constitution, ainsi que de la législation relative à la répartition des compétences est nécessaire.

citoyenne & consultation populaire' se déclencherait. Le Parlement serait dans l'obligation d'organiser une assemblée citoyenne afin que des personnes tirées au sort délibèrent sur le sujet mis à l'ordre du jour. Cette assemblée citoyenne proposerait alors un texte de loi, qui serait soumis ensuite à une consultation populaire. Ainsi, les citoyen.ne.s ne seraient pas les approbateurs passifs d'une proposition émanant des élu.e.s, mais pourraient donc élaborer leur propre proposition de loi.

En outre, il serait possible d'envisager une révision de la Constitution afin de rendre la consultation populaire contraignante, c'est-à-dire la transformer en référendum. Un réel pouvoir de décision serait ainsi donné à la population.

Enfin, outre le fait de laisser l'initiative et le dernier mot à la population, il serait important d'élargir le champ des mécanismes participatifs au niveau des compétences communautaires et fédérales, afin de pouvoir laisser l'initiative aux citoyens et citoyennes de légiférer dans des matières fondamentales telles que le travail, l'éducation, les politiques fiscales, les politiques d'accueil des personnes immigrées, la sécurité sociale, la police, etc.

Les propositions que nous avons émises ci-dessus ont déjà été proposées par d'autres et en d'autres temps. L'originalité de la démarche présentée ici est de les appuyer sur l'expérience de succès locaux, et de les envisager conjointement. Les dispositifs *participatifs* et *délibératifs* comportant des limites lorsqu'ils sont utilisés seuls, nous pensons que c'est dans leur combinaison que leurs potentialités démocratiques s'exprimeront le mieux.