

Vers une démocratie plus directe ?

Publié le dimanche 1 novembre 2015 10:52 | Écrit par Marc Verdussen | 

Référendum, G1000, tirage au sort des citoyens... La démocratie directe est de tous les débats à l'heure où le fossé entre citoyens et politique se creuse chaque jour un peu plus. Au sein de son arsenal législatif, la Belgique reconnaît d'ailleurs la possibilité de recourir à la consultation populaire. Sous quelles conditions et pour quels résultats ?

Dès son origine, notre pays a fait le choix d'un système représentatif. Le décret du Congrès national du 22 novembre 1830 ne fait-il pas de la Belgique une « monarchie constitutionnelle représentative » ? Dans un tel système, « les délibérations collectives, c'est-à-dire celles qui concernent la collectivité dans son ensemble, sont confiées non pas directement à ceux qui en font partie, mais à des personnes élues à cet effet » ¹.

Pourtant, aujourd'hui plus que jamais, la démocratie représentative est essoufflée. Soucieuses d'enrayer un processus de désenchantement démocratique, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour clamer que le pouvoir d'un peuple ne peut se limiter aux seules échéances électorales, car une démocratie qui s'accomplit par intermittence n'est pas un lieu d'épanouissement pour les citoyens. De fortes aspirations se manifestent ainsi vers des formes démocratiques plus directes. Qu'en penser ?

On peut s'accorder assez facilement sur le fait qu'il est illusoire de prétendre mettre en place une démocratie directe pure et absolue, tant nos sociétés contemporaines se vivent sur le mode de la complexité. Pour autant, il n'est pas irréaliste de chercher à tempérer la démocratie représentative par certains procédés inspirés de la démocratie directe, qui impliquent plus directement le citoyen dans les prises de décisions publiques. Comme l'écrit très justement Edwy Plenel, ces procédés nous rappellent qu'« au croisement des expériences et des convictions », la politique « suppose une délibération publique autour d'enjeux partagés et compris, expliqués et validés » ².

Des différences assez ténues

Parmi les procédés de démocratie directe, il en est deux qui sont particulièrement notoires : le référendum et la consultation populaire. Dans les deux cas, la démarche s'inscrit dans le cadre d'une procédure décisionnelle et l'appel à la population peut être déclenché par une autorité politique ou par un certain nombre d'individus. Toutefois, les procédés ne peuvent être confondus. Par un référendum, il s'agit d'inviter la population à prendre elle-même la décision, en posant un acte de volonté. Le procédé est décisoire. Par une consultation populaire, il s'agit d'inviter la population à exprimer son avis sur une question que lui soumet une autorité politique. Le procédé n'est pas décisoire, mais consultatif. La décision finale relève de la seule autorité.

En Belgique, l'organisation de référendums a toujours été considérée comme incompatible avec l'article 33 de la Constitution, qui énonce que « tous les pouvoirs (...) sont exercés de la manière établie par la Constitution ». C'est donc à la Constitution qu'il revient d'établir les conditions d'exercice des pouvoirs. Or, elle ne prévoit pas d'intervention directe du citoyen dans les processus décisionnels. Précisons que l'inconstitutionnalité du référendum tient uniquement au fait que la Constitution, en l'état actuel, se fonde sur une logique fortement représentative. Moyennant une adaptation de la Constitution, cette logique peut être tempérée. En d'autres termes, l'article 42 de la Constitution – qui dispose que « les membres des deux Chambres représentent la Nation » – ne peut à lui seul être interprété comme érigeant le principe représentatif en règle exclusive de toute forme de démocratie directe.

Lorsque la démocratie directe « s'insère dans un système à la fois représentatif et dominé par les partis politiques, on ne voit pas en quoi elle ne peut pas constituer un instrument complémentaire ou supplémentaire de formation de la volonté politique » ³. Plusieurs exemples étrangers montrent d'ailleurs que le référendum est en soi parfaitement compatible avec la logique représentative. Citons la Suisse, l'Italie et l'Autriche, par exemple.

Mais n'y a-t-il pas lieu ici de distinguer la consultation populaire du référendum, puisqu'à la différence de ce dernier, elle n'a pas d'effet juridiquement décisoire ? Dans un avis célèbre délivré le 15 mai 1985, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État répond par la négative. Il considère que, sur la question de leur constitutionnalité, il est difficile de réserver un sort différent aux consultations populaires par rapport aux référendums, car « si le législateur qui veut organiser une consultation des citoyens sur une question déterminée, sait que la réponse qui lui sera faite, s'imposera sûrement à lui ou qu'il soit en tout cas décidé à prendre une décision conforme au vœu de la majorité des électeurs, le caractère consultatif de ce recours aux citoyens est artificiel, voire purement fictif ». La consultation populaire se heurte donc aux mêmes objections constitutionnelles que le référendum. Avec toutefois une différence de taille : à deux reprises, la Constitution a été modifiée pour permettre de telles consultations, non pas de manière générale, mais à certains niveaux de pouvoir.

Des avancées locales et régionales

La Constitution autorise désormais la consultation populaire au niveau local et régional. Ce n'est pas – encore ? – le cas au niveau fédéral, où le risque de clivage communautaire est dans tous les esprits.

Dans un premier temps, le Constituant a autorisé le recours à la consultation populaire par les communes et les provinces. On rappellera qu'à l'époque, les choses n'ont pas vraiment été réalisées dans l'ordre. En effet, ce n'est qu'une fois le procédé organisé par le législateur, en 1995, que le Constituant a régularisé l'opération, en 1999, par une modification de l'article 41 de la Constitution. Quoi qu'il en soit, depuis une vingtaine d'années, les 589 communes et les 10 provinces sont habilitées à

consulter la population de leur ressort. On se souvient de célèbres consultations, comme celle Huy en 2005 sur le réaménagement du parc des Récollets, ou celle de Namur en 2015 sur la construction d'un centre commercial à l'emplacement du square Léopold. Autre exemple : le 25 octobre dernier, une consultation populaire était organisée à Tournai sur l'aménagement du Pont des Trous.

Dans un second temps, à la faveur de la sixième réforme de l'État, le Constituant a autorisé les consultations populaires régionales⁴. La déclaration de révision constitutionnelle du 6 mai 2010 autorisait la révision du Titre III de la Constitution « en vue d'y insérer un article nouveau permettant aux régions d'instituer et d'organiser une consultation populaire dans les matières qui relèvent de leurs compétences ». C'est sur cette base qu'a été introduit dans la Constitution, le 6 janvier 2014, un nouvel article 39bis qui, par analogie avec les niveaux provincial et communal, habilite les régions à organiser des consultations populaires dans les matières régionales.

L'article 39bis nouveau pose trois limites relatives à l'objet des consultations populaires régionales. Tout d'abord, la consultation ne peut porter que sur des matières « exclusivement attribuées aux organes régionaux », ce qui, pour la Région wallonne par exemple, exclut notamment les matières qui lui ont été transférées par la Communauté française. Ensuite, la consultation ne peut jamais porter sur des matières « relatives aux finances ou au budget ». Cette exclusion, traditionnelle dans les États qui organisent des consultations populaires ou des référendums, s'explique par la volonté d'éviter que la population soit tentée d'encourager une réduction des charges qui pèsent sur elle, notamment des charges fiscales. Enfin, la consultation populaire ne peut pas non plus porter sur des matières qui, au sein des parlements régionaux, « sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés », telles les matières qui relèvent de l'autonomie constitutive des régions.

Au-delà de ces trois balises, de nature substantielle, l'article 39bis de la Constitution habilite chaque législateur régional à régler lui-même, pour ce qui le concerne, l'organisation des consultations populaires, en fixant des modalités et des conditions : l'initiative de la consultation populaire, la formulation de la demande, les conditions de participation, l'imposition d'un quorum de participation, la période et la fréquence, etc. Pour ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande, ces modalités et conditions sont fixées par des décrets adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Des propositions de décret ont déjà été déposées sur le bureau du Parlement wallon. Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, toute ordonnance relative aux consultations populaires exige la même majorité renforcée, mais également la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique du Parlement.

« Ni le référendum ni la consultation populaire ne sont la panacée. »

Une culture de la participation citoyenne ?

La possibilité d'organiser des consultations populaires régionales doit assurément être approuvée. Cependant, ne nous berçons pas de trop douces illusions. Tout d'abord, et selon la formule d'usage, la plus-value de cette réforme ne s'appréciera qu'à l'aune de l'application qui en sera procurée par les trois régions. Ensuite, et surtout, on ne peut repenser la démocratie par petites touches successives. La Belgique et ses composantes ne basculeront dans une culture de la participation citoyenne qu'à la condition de s'engager dans une réflexion globale et profonde qui débouche sur un ensemble cohérent d'initiatives impliquant plus activement le citoyen dans la vie politique. Ni le référendum ni la consultation populaire ne sont la panacée. Une observation attentive des pratiques démocratiques révèle que d'autres procédés existent, qui privilégient la délibération citoyenne : panel de citoyens, conférence de consensus, sondage délibératif, budget participatif... L'idéal démocratique réclame aujourd'hui un dialogue plus continu et plus vivant entre les citoyens et les pouvoirs publics, dans le cadre d'un espace public et civique dominé par le respect mutuel.

On relèvera ici l'initiative prise récemment par le Parlement de la Région wallonne visant à injecter de la participation citoyenne dans les délibérations parlementaires. En vertu du nouvel article 129 du Règlement du Parlement, adopté le 16 juillet 2015, tout citoyen peut prendre l'initiative d'adresser à ce dernier une opinion sur une proposition ou un projet de décret ou sur une proposition de résolution. Cette possibilité existe dès que le document est mis en ligne sur le site web du Parlement. Chaque opinion est transmise par le greffier à la commission et au membre du gouvernement concernés ainsi que, le cas échéant, aux auteurs de la proposition.

Une dernière observation s'impose. Elle est relative à l'idée d'une « contre-démocratie » directe. Dans un de ses nombreux ouvrages⁵, Pierre Rosanvallon définit trois formes nouvelles d'investissement citoyen dans l'ordre politique : la surveillance, l'empêchement et le jugement. Par là, il dessine trois figures originales du peuple, en contrepoint de celle du peuple-électeur : les figures du peuple-surveillant, du peuple-veto et du peuple-juge. Ces trois figures sont les éléments constitutifs d'une très vitale défiance contre-démocratique qui, l'auteur le souligne, ne peut contribuer seule à l'organisation de la cité, mais forme avec le gouvernement électoral-représentatif et le travail réflexif et délibératif du politique les trois piliers de l'expérience démocratique. Cette défiance doit être bien comprise : il s'agit de s'assurer que « le pouvoir élu reste fidèle à ses engagements de trouver les moyens permettant de maintenir l'exigence initiale d'un service du bien commun ». La contre-démocratie n'est donc en rien la négation de la démocratie. Il reste – et l'auteur y consacre de longues réflexions – que la contre-démocratie a sa part d'ombre, en ce qu'elle risque, si certaines conditions ne sont pas réunies, d'entraîner une certaine atrophie du champ politique et, par là, d'entraver la possibilité d'une formulation globale d'un monde commun.

Vers une démocratie plus directe ? Poser la question, c'est y répondre : la démocratie évoluera inéluctablement vers une citoyenneté plus directe. Cependant, quelle que soit la forme qu'elle prendra, celle-ci devra toujours s'accommoder d'une logique représentative qui, au-delà de ses déficits actuels, a encore d'indéniables vertus. La démocratie représentative a, en

effet, un caractère délibératif et compromissaire qui la rend indépassable, même si le dialogue démocratique n'a plus nécessairement lieu au cœur des hémicycles parlementaires, mais autour et alentour. #

(*) Professeur à l'Université de Louvain (UCL)

Centre de recherche sur l'État et la Constitution (JUR-I – CRECO)

1. Norberto Bobbio, *Le futur de la démocratie*, trad., Paris, Seuil, 2007, p.137.

2. Edwy Plenel, *Dire non*, Paris, Don Quichotte, 2014, p. 27.

Voir aussi : David Van Reybrouck, *Contre les élections*, trad., Arles, Actes Sud, 2014.

3. Constance Grewe, « La contribution de l'Europe à l'idée et à la consécration de la démocratie directe », in Andreas Auer et Jean-François Flauss (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p.55.

4. Voir : Marc Uyttendaele et Marc Verdussen (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015.

5. Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

Marc Verdussen

Partagez nos articles sur vos réseaux préférés



Tweeter



[Recevoir Démocratie](#)

[Les auteurs](#)

[Intranet](#)

[Contact](#)

[La Revue](#)

[Qui sommes-nous ?](#)

Comité de rédaction

Laurence Blésin, Catherine Daloze, Virginie Delvaux, Patrick Feltesse, Pierre

Georis, Christian Kunsch, Frédéric Ligot, Thomas Miessen, Véronique Oruba,

Paul Palsterman, Céline Polain, Naima Regueras, François Reman, Muriel Ruol,

Claire Terlinden, Anais Trigalet

Rédacteur en chef : Nicolas Roelens

Journaliste : Stéphanie Baudot

Email : democratie@moc.be

Editeur responsable :

Pierre GEORIS, Centre d'information et d'éducation populaire du MOC (CIEP)

BP50 - 1031 Bruxelles

Avec le soutien de Mouvement Social scrl



© 2013 Revue Démocratie



Designed by [Inform'Action](#).