

## NOTE D'ANALYSE N° 17

**Charles-Etienne LAGASSE,**  
Président du Centre d'études Jacques Georgin

### **LA PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA DECISION POLITIQUE : VERS UNE APPROCHE RENOUVELÉE DE LA CONSULTATION POPULAIRE ET DU REFERENDUM**

#### **INTRODUCTION**

L'année 2018 a illustré une nouvelle fois le débat sur la participation directe des citoyens au processus de décision politique.

En mars, le peuple suisse a une nouvelle fois pratiqué le vote référendaire en rejetant une proposition populiste de suppression de la redevance audiovisuelle.

En Belgique, dans le débat qui a entouré les élections communales, le Centre d'études Jacques GEORGIN a été directement associé ou confronté à diverses formes de projets des partis politiques de renforcer le rôle des citoyens autrement que par l'élection périodique de représentants. Même si les partis flamands sont en général moins favorables à renforcer la démocratie directe au niveau régional, le politologue autonomiste de la KUL Bart MADDENS a exprimé une opinion favorable au référendum, avec l'arrière-pensée non dissimulée de déboucher sur un vote d'indépendance de la Flandre<sup>1</sup>.

En France comme dans nos rues, les « gilets jaunes » ont rapidement débordé de la revendication d'une réduction du coût des carburants pour brandir le slogan « RIC », c'est-à-dire du référendum d'initiative citoyenne. Dans la foulée de ce mouvement de contestation en France, le président MACRON a imaginé un grand débat qui pourrait déboucher sur un référendum national, à l'image de celui que DE GAULLE avait organisé en 1969.

Enfin, toute l'année a été jalonnée par les échos négatifs du BREXIT dans le sillage de la consultation populaire du 23 juin 2016.

Dans le vaste débat sur la participation citoyenne, la présente note d'analyse se contente d'aborder trois sujets :

---

<sup>1</sup> RTBF radio 10 octobre 2018 à 11h09

- Le rappel de la situation juridique du référendum et de la consultation populaire et du référendum en Belgique ;
- Le commentaire socio-politique sur diverses expériences de consultations populaires et de référendums en Belgique et à l'étranger;
- Les leçons négatives et positives à tirer de cette observation et les propositions destinées à alimenter le débat.

## 1. SITUATION JURIDIQUE DU RÉFÉRENDUM ET DE LA CONSULTATION POPULAIRE EN BELGIQUE

En votant en 1831 l'actuel article 36, selon lequel le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat, le constituant donnait au système son caractère représentatif. Il faut en déduire que, contrairement à d'autres systèmes constitutionnels (France, Suisse, certains Etats des Etats-Unis...), il n'appartient pas au peuple en tant que tel d'exercer directement le pouvoir législatif par la voie du référendum. Une semblable exclusion du référendum au niveau local est inscrite dans l'actuel article 41.

La distinction formelle entre référendum et consultation populaire est le caractère décisionnel ou non du vote.

Interrogée à de multiples reprises sur la constitutionnalité du référendum et de la consultation populaire, la section de législation du Conseil d'Etat a jusqu'à présent adopté une attitude très réservée, n'accordant ses faveurs qu'aux consultations populaires au niveau local.

Le débat sur la valeur démocratique du référendum remonte au Siècle des lumières: à Jean-Jacques ROUSSEAU qui défendait le recours direct au peuple, Montesquieu objectait que la souveraineté du peuple devait se limiter à choisir ses représentants.

Tout au long de son histoire constitutionnelle, la Belgique connut un grand nombre de débats et d'initiatives consacrés tant au référendum proprement dit qu'à la consultation populaire, celle-ci se distinguant du premier par son caractère simplement consultatif. Si la quasi-unanimité de la doctrine a régulièrement estimé le référendum incompatible avec le texte et l'esprit de la Constitution, les positions furent davantage partagées à propos de la consultation populaire.

Malgré le cas -resté exceptionnel- de la consultation populaire autorisée par la loi du 11 février 1950 à propos de l'affaire royale<sup>2</sup>, tant la majorité de la doctrine que la section de législation du Conseil d'Etat ont rejeté la constitutionnalité de cette procédure au niveau national. L'argument central a été ainsi résumé par Pierre WIGNY: *"Il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative. Comment les chambres élues oseront-elles se dérober aux indications données par la grande voix de la Nation ? Le référendum ne sera que prétendument consultatif. En fait, il liera les organes représentatifs"*<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> On mentionnera aussi le cas spécifique de la consultation organisée le 20.9.1920 dans les « Cantons de l'Est » avant le rattachement de ces territoires à la Belgique en application du Traité de Versailles.

<sup>3</sup> P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bxl., Bruylant, 1952, n°269. Ce point de vue est partagé par la SLCE, qui l'a réaffirmé à maintes reprises dans les avis rendus sur diverses propositions de lois et de décrets. Voir, par ex., Doc. C.R.W., 58 (1982-1983), n°2; Doc.parl., Ch., 783 (1983-1984), n°2, Doc.VI.Parl. n°1131/2 (2001-2002). Le Conseil d'Etat confirma une nouvelle fois sa position dans son avis sur la proposition de loi visant à instaurer une consultation populaire a sujet du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les réformes institutionnelles successives ont modifié le paysage constitutionnel et législatif, qu'on résumera comme suit.

**A tous les échelons du pouvoir politique**, le référendum reste interdit.

#### **Au niveau fédéral.**

Tant le référendum que la consultation populaire restent considérés par la toute grande majorité des juristes comme interdits<sup>4</sup>.

#### **Au niveau régional**

Les Régions sont compétentes pour organiser des **consultations populaires** au niveau régional. A ce jour, seule la Wallonie a légiféré<sup>5</sup>. Toutefois, cette compétence est encadrée par une série d'exclusions et par des balises de procédure énumérées à l'article 39bis de la Constitution, introduit lors de la 6ème réforme de l'Etat.

Ainsi, ne peuvent faire l'objet de consultation:

- que les matières « exclusivement régionales », ce qui exclut les matières dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne par la Communauté française, de même que les matières dont la mise en œuvre suppose l'intervention d'une autre entité fédérée ou de l'Etat fédéral<sup>6</sup>;
- les matières relatives aux finances et aux budgets ;
- les matières réservées aux décrets spéciaux, c'est-à-dire essentiellement les questions institutionnelles et à l'autonomie constitutive.

Il s'entend également que les consultations doivent s'inscrire dans le respect de la Constitution et du droit international applicable en Belgique, et notamment, les conventions relatives aux droits de l'homme.

La législation régionale en cette matière doit être adoptée conformément à des règles de quorum et de vote renforcées<sup>7</sup>.

La mise en œuvre de cette compétence est soumise au contrôle préalable de la Cour constitutionnelle<sup>8</sup>. Lorsqu'une telle consultation est décidée, le président du Parlement régional doit soumettre le projet à la Cour, laquelle procède à trois vérifications :

- la consultation s'inscrit-elle dans le registre des matières autorisées ?
- respecte-t-elle les articles de la Constitution habituellement soumis à son contrôle ?
- est-elle conforme aux conditions et modalités prévues par la Constitution ou la législation régionale ?

<sup>4</sup> Seule, Anne-Emmanuelle BOURGAUX s'est aventurée dans une défense de la constitutionnalité au niveau fédéral, cf : La consultation populaire régionale, dans *Administration publique*, 2015, n°4.

<sup>5</sup> Voir le décret spécial W du 19.7.2018.

<sup>6</sup> Tel serait le cas pour les matières régies par des procédures de coopération ou pour les traités mixtes.

<sup>7</sup> Présence de la majorité des membres et vote aux 2/3. A Bruxelles, en outre, double majorité linguistique.

<sup>8</sup> Voir la loi spéciale de 6.1.1989 sur la CC, telle que modifiée par la loi spéciale du 6.1.2014.

### **Centre d'Etudes Jacques Georgin**

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

La Cour a 60 jours pour statuer. En cas de décision négative ou tant que la Cour n'a pas statué, la consultation ne peut être organisée.

### **Au niveau des Communautés**

A la différence des Régions, les Communautés n'ont pas reçu la compétence d'organiser des **consultations populaires**. L'explication en est simple : comment déterminer les ressortissants de l'une ou l'autre Communauté sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale ? La conséquence en est que la Communauté germanophone, qui pourtant dispose d'un territoire bien délimité, est privée de cette compétence.

### **Au niveau local**

Même si la pratique existait sans base constitutionnelle à l'échelon communal avant 1999, le constituant a inséré dans l'art. 41 de la Charte fondamentale la capacité des communes et des provinces de consulter les citoyens. Deux ans plus tard, le législateur spécial transférait aux Régions la compétence législative en la matière. Un cadre législatif existe donc non seulement pour les trois Régions, mais également en Communauté germanophone, qui exerce en matière de pouvoirs locaux les compétences de la Wallonie<sup>9</sup>.

L'intérêt de ces législations est qu'elles ouvrent la porte à l'initiative des citoyens qui peuvent, moyennant certaines conditions, obliger le conseil communal à statuer sur leur proposition.

Autre particularité : les conditions de participation des citoyens sont plus souples que celles de l'électorat. Le vote est facultatif, l'âge requis n'est que de 16 ans et aucune condition de nationalité n'est requise.

## **2. OBSERVATION DE QUELQUES EXPÉRIENCES EN BELGIQUE ET À L'ÉTRANGER**

Même si elle est à la mode, l'idée de démocratie directe mérite d'être abordée avec beaucoup de nuances.

Bon nombre d'expériences concrètes ont montré que la consultation populaire ou le référendum pouvaient conduire à une impasse ou aggraver le problème auquel on tentait de répondre. Et l'exemple suisse, globalement positif, malgré là également des tentatives populistes, ne peut masquer de nombreux échecs.

Quelques illustrations étaièrent cette consigne de prudence.

La seule vraie consultation populaire en Belgique, lors de la question royale en 1950, démontre par excellence les contradictions qui peuvent résulter de l'appel direct au peuple. Selon l'échelle de leur dépouillement, les résultats ont pu être interprétés soit comme un vote légèrement

<sup>9</sup> En Wallonie, Code de la décentralisation locale ; à Bruxelles, Nouvelle loi communale ; en Flandre, décret sur l'administration locale du 22.12.2017 ; en Communauté germanophone, décret du 23.4.2018.

favorable à Léopold III (57,68% sur l'ensemble du pays), soit comme un rejet (deux Régions sur trois), soit encore comme une victoire plébiscitaire (sept provinces sur neuf) !

Les Pays-Bas ont introduit en 2015 une loi sur la consultation populaire. Trois ans plus tard, le Sénat néerlandais a fait marche arrière. Entre temps, une consultation sur l'accord Union européenne-Ukraine avait bloqué tout le processus européen suite à un vote négatif des électeurs néerlandais.

Il ne faut pas de longs développements pour commenter les ravages de la consultation populaire organisée par David CAMERON sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne le 23 juin 2016 tant pour le Royaume-Uni que pour l'ensemble de l'Union européenne. Elle a non seulement donné lieu à une campagne exacerbée, truffée d'arguments fallacieux et endeuillée d'un meurtre politique, mais a accentué la fracturation de la société britannique (frustration des Ecossais et des Irlandais du Nord, des jeunes contre les vieux, des classes aisées contre les défavorisées...). En outre, les deux grands partis britanniques s'en sont retrouvés aux prises avec une crise interne.

L'histoire de l'Union européenne est jalonnée de référendums ou de consultations populaires aux effets désastreux. Outre les référendums d'adhésion, dont on ne contestera pas la légitimité, et qui ont entraîné, par exemple, le refus répété des Norvégiens, on citera quelques référendums d'assentiment à des traités institutionnels dont le refus par une opinion publique mal informée a plongé l'Europe dans la paralysie

Le Traité de Maastricht fut refusé par les Danois le 2 juin 1992 ; il fallut négocier un accord particulier<sup>10</sup> pour qu'un second référendum débouche sur une issue favorable en mai 1993.

Le Traité de Nice fut refusé par les Irlandais en juin 2001, puis finalement accepté lors d'un second référendum en octobre 2002.

Si le Traité constitutionnel n'entra jamais en vigueur en tant que tel, suite au double refus référendaire français et néerlandais, le Traité de Lisbonne ne put entrer en vigueur qu'après avoir surmonté le refus irlandais de juin 2008<sup>11</sup>.

Outre les traités institutionnels proprement dits, d'autres référendums sur des matières européennes se sont soldés par des refus parfois mal informés :

- le refus des Danois d'adhérer à l'euro en 2000 et à la politique judiciaire commune en 2015 ;
- le refus des Suédois d'adhérer à l'euro en 2003, contredisant l'engagement souscrit par ce pays d'y adhérer lorsqu'il adhéra à l'Union par référendum en 1994.

La pratique référendaire se heurte à de multiples objections.

Dans des sociétés complexes, composées de multiples minorités, le système représentatif n'est-il pas l'"**amortisseur**" **indispensable des conflits d'intérêts** ? Une certaine distance, voire une certaine durée dans les procédures ne sont-elles pas nécessaires pour rendre possibles les inévitables compromis que suppose la vie en société ?

Alors que les enceintes parlementaires et gouvernementales sont des forums organisés pour débattre et **construire des compromis**, le référendum ne le permet pas. Le risque est une

<sup>10</sup> Actant notamment que le Danemark ne participerait pas à la monnaie unique.

<sup>11</sup> Après avoir clairement refusé le traité en juin 2008 suite à une campagne d'intoxication, les électeurs ont massivement approuvé le même traité le 2.10.2009. Toute l'Union européenne en resta bloquée durant de longs mois.

confrontation de discours nécessairement simplificateurs ainsi que la radicalisation des attitudes. De plus, les contrepoids, garants de l'équilibre démocratique, n'existent plus dans l'appel direct au peuple<sup>12</sup>.

Malgré l'omniprésence des moyens de communication de masse, il faut se rendre à l'évidence : les citoyens ne disposent pas de l'information suffisante pour prendre position sur maints sujets de société. Plus grave, les réseaux sociaux véhiculent des informations biaisées induisant, consciemment ou inconsciemment des votes toxiques.

De même, la pratique a montré que souvent l'électorat **répond à des questions qui ne sont pas posées**, en réagissant par exemple pour des motifs qui n'ont rien à voir avec l'objet de la consultation<sup>13</sup>. Le référendum français d'avril 1969, portant en théorie sur un plan original de régionalisation et de participation des travailleurs à la gestion des entreprises, s'est mué en vote contre le général DE GAULLE.

Le risque existe aussi que la population ne se mette par son vote en **contradiction avec certaines valeurs fondamentales** protégées par des textes internationaux<sup>14</sup>.

De plus, la formulation des questions est essentielle, celle-ci pouvant entraîner des **contradictions internes dans les réponses**, comme en témoignent certains sondages<sup>15</sup>. Même lorsqu'elles sont organisées à l'échelon local sur des sujets fort ponctuels, les consultations populaires **mènent à des impasses et glissent vers la démagogie** si les questions soumises aux citoyens ne sont pas suffisamment étudiées<sup>16</sup>. Pour des matières de gestion, par exemple, il s'indique que celles-ci portent sur des alternatives accompagnées de la mise en évidence des avantages et inconvénients comparatifs des différentes formules.

Un observateur et acteur aussi rationnel que Jacques ATTALI n'est pas tendre sur cette pratique :

#### AU NOM DES 'PEUPLES' DISENT-ILS

*La démocratie directe, à laquelle nous poussent les réseaux sociaux, ne peut que conduire à des décisions irréfléchies d'un soi-disant « peuple », influencé par des rumeurs ou des mensonges, totalement concentré sur les intérêts immédiats les plus égoïstes. Alors que la démocratie représentative, qui constitue un grand progrès dans nos sociétés, doit permettre à ceux qui en ont la charge de penser d'abord à l'intérêt des générations suivantes<sup>17</sup>.*

<sup>12</sup> Dans son ouvrage *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, paru en 1942, Joseph SCHUMPETER, prémoniteur, s'est référé aux études en sciences sociales explicitant que le recours direct au peuple par ce type de procédure réveillait les préjugés et les impulsions irrationnelles et ouvrait la voie aux manipulations.

<sup>13</sup> Ainsi, lors du référendum français du 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel européen, un sondage montre que 47% des suffrages négatifs auraient été motivés par la situation économique et sociale de la France, que seulement 20% des « non » et 16% des « oui » auraient été animés par des considérations portant sur le texte même du traité (Eurobaromètre, *La Constitution européenne : sondage post-référendum*, juin 2005, p.19).

<sup>14</sup> Voir ainsi le vote suisse sur les minarets en 2009.

<sup>15</sup> Ainsi, un sondage récent auprès de l'opinion publique flamande proposait deux questions liées à l'avenir de l'Etat belge:

- "souhaitez-vous la séparation de la Belgique ?": 70% ont répondu négativement;
- "souhaitez-vous la scission de la sécurité sociale ?": 70% ont répondu affirmativement; alors qu'objectivement, cette scission risque de provoquer l'éclatement de la Belgique.

<sup>16</sup> En matière d'environnement, l'on connaît bien l'"effet nimby" ("never in my back yard").

<sup>17</sup> Jacques ATTALI, dans *Le Vif-L'Express* du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

### Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

### 3. QUELLES LEÇONS TIRER DES EXPÉRIENCES ?

Face au processus de « *désenchantement démocratique* », de nombreuses voix s'élèvent pour clamer que le pouvoir du peuple ne peut se limiter aux seules échéances électorales. La démocratie participative est conçue comme un remède possible à la crise de défiance qui touche la sphère politique : il s'agit de recréer des liens entre la société civile et les institutions. La démocratie participative n'a pas pour but de remplacer la démocratie représentative électorale mais de rapprocher les citoyens de la politique. Il s'agit d'un renforcement de la démocratie qui conserve l'importance de l'élu tout en associant plus largement et plus directement les citoyens à l'élaboration des décisions politiques. La démocratie participative n'est pas la solution miracle mais peut être l'une des mesures permettant de se diriger vers un « ré-enchantement de la politique ».

Il est donc urgent de ré-intéresser le citoyen à la vie de la Cité. Aussi, entre le statu quo et les chimères de la démocratie directe, nous proposons une série d'alternatives.

#### AU NIVEAU LOCAL

La gestion locale, école de la démocratie, est le domaine où la participation des citoyens s'avère la plus fructueuse. L'échelon communal se prête par excellence à un renforcement de la participation directe des citoyens à certains débats, voire à certaines fonctions de gestion. Il s'agit de lutter contre l'individualisme, générateur d'incivilités et de responsabiliser les citoyens aux enjeux de la vie locale.

Le **CEG** propose d'accentuer, de réformer et de mettre en place certains mécanismes de démocratie au niveau local, dans les propositions qui vont suivre:

#### **Renforcer les mécanismes de consultation et de concertation en mettant en place un code de la participation locale.**

Le **CEG** souhaite renforcer les procédures de consultation et de concertation. La concertation renforce la communication entre politique et citoyens, la transparence sur les projets et l'action communale, le débat et la participation des citoyens (questions, interpellations lors de réunions publiques), tout en gardant le pouvoir du dernier mot à l'autorité publique élue au suffrage universel. Dans certains cas, il est opportun de structurer cette concertation en mettant en place une structure spécifique institutionnalisée (comités de quartiers renforcés, conseil communal des jeunes, conseils consultatifs des aînés, etc.), en n'hésitant pas à aller au-delà des prescriptions légales actuelles.

Dans cette optique, le **CEG** souhaite la mise en place dans chaque commune d'un véritable code de la participation locale. Il aurait pour objectif d'organiser les rencontres entre le citoyen et le politique en amont des projets communaux : il faut entendre par « concertation » : l'information obligatoire des habitants et la possibilité pour eux d'émettre leur avis sous forme d'observations relatives à des projets du Collège des bourgmestres et échevins ou du Conseil communal.

Plus concrètement, prenons l'exemple d'un réaménagement urbain : tous les citoyens du quartier seront alors informés du projet dans une réunion d'information. Ils auront ensuite le droit de demander des explications, d'interroger ou d'interpeller le Collège avec obligation pour celui-

**Centre d'Etudes Jacques Georgin**

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

ci de répondre par écrit. Dans ce cadre, les citoyens pourraient aussi consulter tous les documents de la commune sur le projet afin de s'informer.

### **Mettre en place le budget participatif au niveau communal.**

Le **CEG** prône la mise en place obligatoire d'un budget participatif dans chaque commune, dont les modalités pourraient varier d'une commune à l'autre. Dans le budget participatif, une fraction du budget général relève de décisions prises collectivement par les citoyens par quartier. Il s'agit le plus souvent d'investissements dans les quartiers. Tous les citoyens de plus de 16 ans seraient en droit de participer.

Généralement, on organise le budget participatif en  cinq phases et modes de participation  :

- définition des règles du jeu (à travers le montant du budget et le règlement) ;
- collecte des idées de projets par quartier ;
- analyse technique des projets par quartier, par les services techniques de l'administration locale pour vérifier la faisabilité, la légalité et le chiffrage ;
- vote des projets prioritaires par quartier ;
- mise en œuvre des projets par quartier (rédaction du cahier des charges, travaux, inauguration, etc.).

Ces budgets participatifs seraient décisionnels, avec obligation pour le Collège de l'ajouter au budget général et de les mettre en œuvre.

### **Réformer la consultation populaire locale.**

Le **CEG** soutient la consultation populaire locale, mais certaines modalités pratiques devraient être améliorées.

Pour le **CEG**, laisser la main aux Collèges pour la formulation de la question posée lors de la consultation populaire et le calendrier n'est pas idéal. Cela devrait être le travail d'une commission indépendante composée d'experts du sujet et de citoyens. La formulation de la question est en effet une question essentielle. Il est également souvent préférable, en matière de gestion, que la consultation porte sur des alternatives accompagnées de la mise en évidence des avantages et inconvénients comparatifs des différentes formules.

De même, la non-obligation d'organisation par le Collège d'une demande de consultation populaire qui a recueilli le nombre requis de signatures de citoyens ne nous semble pas de nature à favoriser la confiance entre politiques et citoyens.

## **AU NIVEAU RÉGIONAL**

### **Réformer la consultation populaire régionale.**

#### En Wallonie

La Wallonie est la première région à avoir mis en œuvre la consultation populaire. Le **CEG** soutient le principe, tout en demandant la modification de certaines modalités pratiques :

#### **Centre d'Etudes Jacques Georgin**

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

- **Le CEG propose** d'ajouter l'obligation pour le Gouvernement wallon d'organiser la consultation populaire, lorsque le nombre de signature requis est acquis et que la demande de consultation populaire respecte les conditions énoncées dans le décret. La non-obligation d'organisation par le Collège d'une demande de consultation populaire qui a recueilli le nombre requis de signatures de citoyens ne nous semble pas de nature à favoriser la confiance entre politiques et citoyens.
- **Le CEG** demande l'abaissement du seuil de signatures, pour pouvoir mettre sur pied une consultation populaire. Ce seuil est en effet actuellement trop exigeant (60 000 signatures et 2 % des citoyens dans la majorité des circonscriptions).

### A Bruxelles

**Le CEG** souhaite voir la consultation populaire régionale mise en œuvre à Bruxelles.

### **Créer une « Initiative citoyenne régionale » (wallonne et bruxelloise) et communautaire**

**Le CEG** fait le constat que le système de pétition actuel est trop complexe et ne débouche jamais sur des débats au Parlement.

**Le CEG** soutient la mise en place d'une initiative citoyenne renouvelée pour le niveau régional wallon et bruxellois, et communautaire. L'initiative citoyenne permettrait aux citoyens de la région/communauté concernée de participer à l'élaboration de la politique régionale/communautaire. Il s'agirait de présenter des propositions de lois qui aurait recueilli un certain nombre de signatures via une pétition (par exemple 60.000 signatures de personnes domiciliées dans la région ou la communauté concernée, de plus de 16 ans) et en invitant le Parlement régional/communautaire, et plus particulièrement les membres de la commission compétente, à débattre de la proposition législative sur des dossiers qui relèvent obligatoirement de sa compétence. Des balises seraient mises en place et certains sujets sensibles pourraient être exclus. Cette mesure permettrait de renforcer le dialogue entre les citoyens et la politique.

## **AU NIVEAU FÉDÉRAL**

### **Créer une « Initiative citoyenne fédérale ».**

**Le CEG** fait le constat que le système de pétition est trop complexe ne débouche jamais sur **des débats au Parlement fédéral.**

**Le CEG** soutient la mise en place d'une initiative citoyenne renouvelée pour le niveau fédéral. L'initiative citoyenne fédérale permettrait aux citoyens belges de participer à l'élaboration de la politique fédérale. Il s'agirait de présenter des propositions de lois qui aurait recueilli un certain nombre de signatures via une pétition (par exemple 60 000 signatures de personnes domiciliées en Belgique de plus de 16 ans), et en invitant le Parlement fédéral (et plus précisément les membres de la commission compétente) à débattre de la proposition législative, sur des dossiers qui relèvent obligatoirement de sa compétence. Des balises seraient mises en place et certains sujets sensibles pourraient être exclus (comme par exemple le communautaire...). Cette mesure permettrait de renforcer le dialogue entre les citoyens et la politique.

### **Centre d'Etudes Jacques Georgin**

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

## AU NIVEAU EUROPÉEN

### Réformer l'initiative citoyenne européenne.

L'initiative citoyenne européenne a été introduite lors du traité de Lisbonne, elle permet théoriquement à un million de citoyens de l'UE de participer directement à l'élaboration des politiques européennes, en invitant la Commission européenne à présenter une proposition législative sur des dossiers qui relèvent de sa compétence.

Cette idée participative européenne est très séduisante mais la procédure de l'initiative citoyenne est très lourde et très compliquée. En conséquence, le bilan actuel est décevant pour une disposition qu'on présentait à l'origine comme la « *clef de voûte de la démocratie participative* »...

Pour le **CEG**, cette absence de résultat tangible comporte le risque de désillusion dans le chef des citoyens qui se sont investis dans la récolte de signature mais aussi dans le chef des signataires.

**Le CEG** propose une simplification de la procédure et une implication plus grande du Parlement européen.

#### LE TIRAGE AU SORT : UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?

Le tirage au sort de citoyens en vue de les faire participer d'une manière ou d'une autre à la décision politique n'est pas une idée nouvelle : elle se réfère à la pratique de la petite communauté athénienne ou aux idées de ROUSSEAU et s'appuie sur la pratique des Cours d'assises.

Plusieurs arguments ont été opposés à cette idée, dont la technicité des matières et la motivation des « désignés par le hasard ». On entend moins souvent un argument qui semble pourtant essentiel : le rôle d'un Parlement est de trouver des compromis entre des visions concurrentes de l'organisation de la vie en société. Cette mission suppose de la part des élus un engagement personnel et un regroupement en groupes politiques autour de valeurs partagées. Au lieu de cela, le tirage au sort déverse au Parlement une série d'individualités, pour certaines sans aucun engagement et en tout cas sans la moindre organisation collective : c'est faire le lit d'une suprématie garantie du pouvoir exécutif.

#### Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

## CONCLUSIONS : AU-DELÀ DES PROCÉDURES

### LE DÉBAT CONTINUE

Au-delà des réponses de procédures, il faut chercher des réponses plus fondamentales. Elles ne résident ni dans le référendum ni dans le tirage au sort des élus ni dans des expériences du type « G 1000 ». Le mal est plus profond.

Il résulte en bonne partie dans le transfert des lieux de décision ailleurs que dans les organes de l'Etat.

Il est également la conséquence du sentiment qu'a le citoyen que tous les programmes des partis se valent, qu'« *il n'y a pas d'alternative* ». Les partis ou mouvements qui ont du succès sont précisément ceux qui proposent de réelles alternatives.

La démarche de ré-intéressement passe par l'**éducation**, c'est-à-dire une formation dès l'école aux mécanismes, aux enjeux et aux contraintes de la vie démocratique, comme aux règles de base de la vie en commun. Quant aux étrangers qui font le choix de s'installer dans notre pays, ils doivent suivre un parcours d'intégration qui les initie aux mêmes sujets.

Cet effort au stade de l'école doit être poursuivi par une politique forte d'**éducation permanente**, c'est-à-dire de soutien aux associations qui se consacrent à l'approfondissement des valeurs de la citoyenneté partagée auprès de différents milieux de la population. La politique culturelle doit intégrer cette dimension dans ses choix budgétaires.

La **gestion locale**, école de la démocratie, est le domaine où la participation des citoyens s'avère la plus fructueuse.

L'**action collective** de citoyens s'associant à des fins d'intérêt public doit être encouragée, tant par un financement public direct que par un régime fiscal favorisant le soutien des particuliers.

Par ailleurs, dans certaines circonstances, le citoyen doit pouvoir **exprimer directement son point de vue** sur des questions concrètes.

En revanche, la consultation populaire doit pouvoir traduire l'avis des populations sur certaines questions précises, principalement au niveau local.

C'est ainsi que les citoyens des communes de la périphérie de Bruxelles, et plus particulièrement ceux des six communes à facilités, devraient pouvoir exprimer leur option quant à un rattachement éventuel à la Région bruxelloise, par voie de référendum communal.

La formulation de la question est essentielle et il est souvent préférable, en matière de gestion, que la consultation porte sur des **alternatives** accompagnées de la mise en évidence des avantages et inconvénients comparatifs des différentes formules.

De toute manière, toute avancée dans la participation des citoyens doit s'accompagner d'un semblable progrès dans leur information sur les enjeux publics.

Les sursauts que représentent les « gilets jaunes » ou les étudiants marchant pour le climat, héritiers de la marche blanche de 1996, trahissent la perte de confiance du citoyen vis-à-vis de l'ensemble des pouvoirs. Ils ne doivent pas oblitérer les **acquis historiques des institutions démocratiques** comme les avantages de la mécanique -forcément complexe- du délicat équilibre entre les pouvoirs. **L'opinion publique n'est, elle-même, pas exempte de contradictions**: la revendication de "moins d'Etat" s'accompagne du refus des mesures

**Centre d'Etudes Jacques Georgin**

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

d'économies budgétaires, de la demande d'un meilleur appareil judiciaire et policier comme de l'appel à des initiatives publiques de lutte contre le chômage, etc. Les interventions de l'exécutif dans le judiciaire sont stigmatisées, mais lorsque la plus haute juridiction dessaisit un juge d'instruction au nom de l'indépendance du juge, l'on organise des marches sur les palais de justice. Les mêmes critiquent l'interventionnisme politique, mais sont prompts à solliciter leurs élus pour mille et une faveurs individuelles; dénoncent le laisser-aller de l'Etat dans la poursuite des fraudes et infractions, mais se considèrent comme des victimes arbitrairement pourchassées lorsque ledit Etat s'en prend à leurs propres manquements; portent des jugements définitifs sur la situation politique, mais trahissent leur méconnaissance des institutions et de leur évolution; se réclament d'une série de droits, mais omettent les devoirs qui en sont les corollaires.

En dépit de ce qui précède, et sans contester le côté très positif d'un "engagement citoyen", il faut souligner son caractère extrêmement volatil. Dans une sorte de réinterprétation de la société « du pain et des jeux », l'ardeur sociale subsiste, mais s'est déplacée des congrès et manifestations politiques vers les techno-parades, les rassemblements musicaux, la fureur des stades, au mieux vers les marches blanches, au pire vers la violence pure, entre les deux l'ambiguïté des « gilets jaunes », mais en tout cas pas vers l'engagement dans la durée, l'effort, l'institution. A l'heure des réseaux sociaux, on privilégie l'immédiat, les « j'aime » ou « je n'aime pas » dans un immense café du commerce où le pire côtoie le meilleur et où triomphent la rumeur et la « post-vérité », c'est-à-dire le mensonge. Or l'institution est le contraire de l'instantané, elle est d'ailleurs aussi le contraire du plaisir.

De plus, on doit mettre en garde contre l'**utopie d'une société qui aurait fait l'économie des pouvoirs et de l'Etat**. Certains semblent replonger dans la chimère d'une société sans pouvoirs constitués, comme d'autres ont fantasmé sur une société sans classe- où le peuple, doté certes, des outils technologiques les plus modernes, s'auto-dirigerait sans intermédiaire et sans instance d'arbitrage des conflits. On aurait remplacé des siècles de lents perfectionnements par un "aplatissement" des pouvoirs; l'ivresse momentanée du citoyen n'aurait été que le prélude à un nouvel asservissement...

Charles-Etienne LAGASSE  
Président du Centre d'études Jacques GEORGIN

**Centre d'Etudes Jacques Georjin**

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942