

Commission délibérative du Parlement francophone bruxellois : la place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise

Si nous voulons réfléchir à la place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise, il est nécessaire d'agir en deux temps. Nous devons faire un bilan de la situation actuelle (I) avant d'envisager des pistes d'amélioration (II).

I. LA PLACE DU CITOYEN/DE LA CITOYENNE EN TEMPS DE CRISE : LES CONSTATS

Pour percevoir au plus près la place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise, il est utile de sortir ce temps de crise de son exceptionnalité et de ne pas l'isoler du fonctionnement de l'Etat en «temps normal» (1.1). Cela permet d'appréhender la place du citoyen en temps de crise non seulement dans sa singularité mais aussi dans sa continuité (1.2).

1.1. La place du citoyen/de la citoyenne en temps «normal»

- En Belgique, la place des citoyens dans la cité est essentiellement électorale. C'est par le droit de vote que s'exprime la citoyenneté. Le droit de vote a été conquis de haute lutte en 1919-1921 pour les hommes, en 1948 pour les femmes. Au niveau local, la citoyenneté s'est ouverte aux étrangers européens et non européens suite au Traité de Maastricht¹. Concrètement, cela signifie que la citoyenneté s'exprime essentiellement dans l'acte d'élire ses représentants et représentantes. Cette citoyenneté électorale positive est prolongée par une citoyenneté défensive : via les libertés politiques telles que la liberté d'expression, le droit de s'assembler, le droit de s'associer, les citoyens peuvent surveiller et critiquer leurs gouvernants². Dans une démocratie représentative bien comprise, la citoyenneté ne se contente pas d'une position passive et inerte.

- En temps «normal », la place des citoyens dans le fonctionnement de l'Etat belge est donc dépendante de trois facteurs. D'abord, quelle place laisse-t-on aux citoyens entre deux scrutins ? De manière récente, des réformes visent à élargir la participation citoyenne et à concéder plus de place aux citoyens entre deux scrutins. La commission délibérative dans laquelle s'inscrit cette note en est une belle illustration. On peut également mentionner l'introduction de la consultation populaire régionale en 2014³. Des travaux visant à revaloriser la citoyenneté sont régulièrement menés dans différents cénacles, comme par exemple au sein du Sénat en 2020 sur la modernisation de notre démocratie⁴. Ces avancées sont cependant circonscrites – elles concernent tel ou tel dossier - et localisées – elles concernent, telle ou telle entité. A défaut d'un changement substantiel de la Constitution et des lois institutionnelles, la citoyenneté reste, en Belgique, essentiellement électorale.

- Ensuite, parce qu'elle s'exprime par le vote et la désignation des parlementaires, la citoyenneté en Belgique dépendra de la place qui est ménagée à ceux-ci dans le fonctionnement de l'Etat. Concrètement, cette citoyenneté électorale perd en consistance quand les parlementaires sont mis de côté, et ce pour deux raisons. D'abord parce que ce sont les parlementaires (et non les ministres) qui sont élus par les électeurs.

¹ Article 8 de la Constitution. Sur le site du Sénat belge, vous trouverez un exemplaire de la Constitution en ligne.

² Articles 19, 26 et 27 de la Constitution.

³ Nouvel article 39bis de la Constitution.

⁴ Voy. les références citées à la fin de cette note.

En chemin, se perd donc la représentation de l'opposition. Ensuite, parce que les travaux des parlements (et non des exécutifs) sont publics⁵. Quand ce sont les exécutifs qui prennent la main, les citoyens exercent plus difficilement leur citoyenneté défensive face à des décisions qui sont prises au sein d'instances opaques avec lesquelles les citoyens n'entretiennent que des liens très indirects. En Belgique comme ailleurs, «en temps normal», la tendance est à l'exécutivisation. Dans leurs trois missions principales (fonction législative, contrôle de l'exécutif et enquête parlementaire), les parlements belges tendent à perdre du terrain face à des exécutifs plus restreints, plus efficaces et plus médiatiques quoique moins représentatifs et moins transparents.

- Enfin, l'effectivité de la citoyenneté en Belgique est très dépendante de la complexité institutionnelle belge. Concrètement en effet, la citoyenneté tend à se diluer et à s'épuiser dans le labyrinthe institutionnel belge. Comment désigner ses représentants de manière éclairée ? Comment surveiller leurs décisions ? Cette difficulté se constate en particulier à Bruxelles sur laquelle de nombreux niveaux de pouvoir internes se superposent (19 communes, 1 région, 3 commissions communautaires, 2 communautés, 1 état fédéral).

1.2. La place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise

- Depuis mars 2020, la gestion de la crise covid-19 est exceptionnelle, notamment en raison de l'impact sur les droits et libertés des mesures qui sont adoptées pour lutter contre le covid-19. Sous l'angle de la place laissée aux citoyens au sein de la gestion de la crise, elle s'inscrit cependant dans la continuité des constats tirés «en temps normal» : la gestion de crise tend à accentuer de manière paroxystique les trois traits caractéristiques qui ont été épinglés ci-avant.
- D'abord, à l'exception notable de la commission délibérative dans le cadre de laquelle s'inscrit cette note, les citoyens et citoyennes n'ont pas été impliqués directement dans la gestion de cette crise. Cette dernière se caractérise par une gestion au jour le jour décidée hors des enceintes classiques de la délibération, au profit d'organes plus ou moins réglementés et à l'aide de normes juridiques disparates (arrêtés, circulaires, instructions, FAQ, ...).
- Ensuite, la place des parlementaires s'est considérablement dégradée pendant la gestion de cette crise, ce qui s'est manifesté de deux manières. Dans toutes les entités du pays à l'exception de la Flandre, des pouvoirs spéciaux ont été votés par les parlementaires du pays afin d'habiliter les ministres à adopter la loi, le décret ou l'ordonnance à leur place. Il s'agit donc d'une délégation très large des pouvoirs des parlementaires au profit des ministres. De plus, les nombreuses mesures qui ont restreint les droits et libertés de la population ont imposées via les pouvoirs de police du/de la Ministre de l'Intérieur et, pour Bruxelles, du Ministre-Président de la Région bruxelloise. Ces mesures n'ont donc pas fait l'objet de délibérations parlementaires et de normes législatives malgré le principe de légalité selon lequel les mesures attentatoires aux droits et libertés doivent être fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance⁶. Face aux critiques émises à l'encontre de cette procédure, une loi pandémie a été votée cet été mais elle n'est pas encore entrée en vigueur⁷.

⁵ Article 47 de la Constitution, reproduit dans les différentes lois institutionnelles.

⁶ Les droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution réservent aux normes législatives (loi, décret, ordonnance) le soin de limiter ces droits et libertés.

⁷ Loi du 14 juillet 2021, *M.B.*, 20/08/2021.

- Enfin, pour faire face à la complexité institutionnelle belge, les gouvernants ont utilisé un organe peu connu «en temps normal» : le comité de concertation⁸. L'utilisation de cet organe n'est pas sans conséquence sur la qualité démocratique et citoyenne de la gestion de crise : il n'est composé que de représentants des exécutifs, ses travaux ne sont pas publics, ses décisions ne font pas l'objet d'une formalisation juridique en tant que telle. Les «avis» du comité de concertation sont suivis de conférences de presse puis d'une traduction juridique variable dans le temps et l'espace (arrêté ministériel fédéral, arrêté du Ministre-Président à Bruxelles, accord de coopération, circulaires, ...), ce qui rend la lisibilité et la visibilité du droit covid-19 particulièrement brouillées.
- Concrètement donc, la complexité institutionnelle belge se résout pour les gouvernants grâce au comité de concertation. Mais elle reste intacte pour les gouvernés qui, en pratique, peuvent prendre connaissance des décisions des gouvernants de manière générale via la presse mais qui, pour le surplus, peinent à identifier les normes qui régulent leurs comportements, à connaître précisément ce qui est attendu d'eux et à comprendre les motivations de ces décisions.
- La gestion de la crise covid-19 n'accentue pas seulement les traits qui caractérisent la citoyenneté «en temps normal». Depuis le début de la crise, le recours à des «experts» est une caractéristique de la gestion de celle-ci. Leur nombre, leur profil et les instances ont varié dans le temps⁹. Mais il y a une constance : la désignation, le fonctionnement, les délibérations de ces groupes d'experts font l'objet d'une grande opacité. L'expertise ébranle donc la citoyenneté sous deux angles. D'abord, la désignation des experts échappe aux citoyens, et même aux parlementaires. Ensuite, en l'absence d'un cadre juridique clair, le rôle et les résultats de cette expertise leur échappent également. Cette expertise souffre donc à notre avis d'un double problème de légitimité démocratique.

II. LA PLACE DU CITOYEN/DE LA CITOYENNE EN TEMPS DE CRISE : LES PISTES

La faible place des citoyens et citoyennes dans la gestion de crise ne découle pas seulement de l'exceptionnalité du temps de crise. En «temps normal» aussi, une citoyenneté effective peine à s'épanouir en Belgique. Revaloriser la place des citoyens en temps de crise nécessite donc de ne pas se détourner de cette place «en temps normal» (2.1) tout en envisageant des pistes spécifiques adaptées au temps de crise (2.2).

2.1. Les pistes en «temps normal»

- Comme la présente commission délibérative l'illustre, des progrès s'accomplissent actuellement pour impliquer davantage les citoyens dans la gestion de la cité. Pour que ces progrès deviennent structurels, il est cependant nécessaire de réviser fondamentalement la Constitution et les lois institutionnelles en s'ouvrant aux mécanismes de démocratie participative. C'est la raison pour laquelle nous plaçons

⁸ Article 143 de la Constitution.

⁹ Sciensano, Ceval, GEES, GEMS... Pour un accès aux avis de ces différents organes dont la composition et les compétences restent indéfinies : <https://www.info-coronavirus.be/en/ceval/>

pour que la citoyenneté et la démocratie soient au cœur de la prochaine réforme de l'Etat.

- De même, il est crucial de clarifier la compétence des entités fédérées en matière de citoyenneté et de démocratie. Jusqu'à présent, la répartition des compétences en ce domaine est peu claire et peu généreuse. Ces incertitudes juridiques ne sont pas de nature à encourager et valoriser les initiatives en faveur de la participation citoyenne.
- Dans le même temps, dans chaque ordre représentatif, le rôle des parlementaires gagnerait à être revalorisé afin de redonner un sens à la citoyenneté électorale et à l'acte du vote. Comment réenchanter la citoyenneté électorale si son aboutissement – la représentation parlementaire – est à bout de souffle ? A notre avis, cet objectif ne pourrait être atteint que par une réflexion approfondie sur le rôle et le statut des partis politiques en Belgique qui sont à la fois centraux dans le fonctionnement de l'Etat mais périphériques dans le droit positif.
- Enfin, la complexité institutionnelle belge gagnerait à être prise au sérieux pour ce qu'elle est, à savoir un obstacle majeur à une citoyenneté effective et universelle. De manière structurelle, cette complexité devrait être prise en compte lors des futures réformes de l'Etat afin d'éviter d'aboutir à un modèle qui incarne un compromis acceptable pour les partis politiques qui négocient l'accord institutionnel mais qui, en pratique, est une solution impraticable pour les citoyens, les secteurs et les acteurs de terrain.
- De manière pratique, l'idée d'un guichet d'orientation mériterait d'être relancée, en particulier à Bruxelles. Ce guichet d'orientation permettrait de transférer le poids de la complexité institutionnelle des épaules des citoyens vers les pouvoirs publics. Actuellement, ce sont en effet les citoyens qui endossent le coût de la complexité institutionnelle belge, quoiqu'ils ne l'aient que (très) indirectement décidée.

2.2. Les pistes en temps de crise

- Comme nous l'avons vu en 1.2. , les trois facteurs qui conditionnent la citoyenneté tendent, en période de crise, à se détériorer encore. C'est donc sur chacun d'entre eux qu'il convient de travailler si l'on veut renforcer la place des citoyens en période de crise.
- En période de crise, le rôle des parlementaires diminue (encore plus). Pourtant, dans une gestion de crise démocratique, les parlementaires devraient être au centre des arbitrages et baliser étroitement l'action des exécutifs pour assurer la légitimité démocratique de cette gestion. Par définition, les arbitrages en temps de crise sont très délicats, comme l'illustre la crise actuelle. Ces arbitrages doivent donc être revêtus de toute la légitimité démocratique possible. La place centrale des parlementaires dans la gestion de crise renforcerait la légitimité démocratique de cette gestion mais aussi la transparence de cette gestion : quelles mesures sont adoptées ? Pour quels motifs ? Sur la base de quelles données ? Or, plus une gestion de crise sera transparente, plus elle pourra être comprise, acceptée et bien appliquée par les citoyens. Une gestion de crise menée dans des enceintes exécutives et opaques est forcément confidentielle. Partant, elle est peu connue, peu respectée, peu efficace. Elle sera donc condamnée à la coercition et à la répression, ce qui

creuse un fossé avec les citoyens à l'heure où il importe au contraire de nouer des ponts. Pour beaucoup, une gestion de crise parlementaire, pluraliste et transparente, serait inefficace. Mais n'est-ce pas l'inverse ? L'approche répressive de la gestion de la crise renvoie les institutions et les citoyens dos à dos, alors qu'ils pourraient la surmonter au coude à coude.

- Dans le même ordre d'idées, pour éviter que la complexité institutionnelle belge aboutisse à la mise hors-jeu des parlementaires, deux pistes pourraient être suivies. Le comité de concertation ne devrait pas seulement accueillir des ministres et devrait s'ouvrir aux présidences des parlements. De plus, le Sénat est, depuis la Sixième Réforme de l'Etat, composé de parlementaires des entités fédérées (et non plus de sénateurs élus directement)¹⁰ afin de jouer le rôle d'interface entre les différentes composantes du pays. Il est donc paradoxal de se priver de cet organe en période de crise.
- De même, pour éviter que les difficultés de la complexité institutionnelle se rajoutent à celles de la crise, le guichet d'orientation envisagé en 2.1 serait, en temps de crise, capital pour orienter les citoyens, non seulement pour comprendre les mesures qui s'imposent à eux mais pour accéder aux aides et aux services qui peuvent les aider. En période de crise, le rôle protecteur de l'Etat se renforce. Mais pour ce faire, il faut que l'action de l'Etat soit accessible et compréhensible pour les citoyens.
- Par ailleurs, en ce qui concerne la participation directe des citoyens, elle gagnerait à être accrue en gestion de crise, et non l'inverse. Une gestion de crise efficace passe par l'adhésion des citoyens aux mesures. Pour encourager cette adhésion, la qualité démocratique de la procédure d'adoption de ces mesures est centrale. On peut imaginer par exemple un panel de citoyens de crise qui permettrait de monitorer les options discutées par les parlementaires. On peut imaginer aussi des mécanismes de consultation directe des citoyens, même en période de crise. Des questions fondamentales telles que la vaccination (obligatoire ou non), l'instauration du pass sanitaire ou encore l'utilisation des données à caractère personnel dans la gestion de la pandémie, gagneraient, à notre avis, à être tranchées par les citoyens eux-mêmes vu la complexité des arbitrages qu'elles soulèvent et leur impact en termes de droits et libertés.
- Enfin, en ce qui concerne les experts, leur désignation et leur rôle devraient faire l'objet de garanties démocratiques. A nouveau, seuls les parlements sont de nature à offrir de telles garanties, notamment en termes de transparence. C'est donc par les parlements que ces experts devraient être désignés si nécessaire, afin d'éclairer l'arbitrage parlementaire de manière publique et pluraliste.
- Dernier point abordé par cette note. Comment concrétiser ces différentes pistes ? Deux options nous semblent envisageables.
- On peut d'abord parier sur le fait que, si la participation citoyenne était revalorisée «en temps normal» de la manière décrite en 2.1., les pistes décrites en 2.2. s'imposeraient de manière naturelle et logique en temps de crise. Des parlements revalorisés grâce une participation citoyenne accrue pourraient faire, à l'avenir, barrage aux tendances sur-exécutives que l'on peut observer actuellement dans la

¹⁰ Article 67 de la Constitution.

gestion de crise (mise de côté des parlements, opacité des procédures et des normes, recours à l'expertise sans cadre juridique).

- Une autre piste est de prévoir un cadre juridique spécifique à la gestion de crise afin de prévoir expressément les pistes décrites en 2.2. L'exemple récent de la loi pandémie du 14 juillet 2021¹¹ invite cependant à la prudence. Loin de créer un cadre juridique dans lequel la place des parlementaires est revalorisée, cette loi avalise leur satellisation – et donc celle aussi de leurs électeurs -. Cette loi ne limite pas les pouvoirs de l'Exécutif. Elle bétonne la gestion sur-exécutive et répressive de la crise telle qu'elle est menée depuis mars 2020 et, surtout, depuis octobre 2020.
- On peut dès lors se demander si, à une réglementation exceptionnelle qui légitime l'usage de moyens exceptionnels, il ne faut pas préférer un retour à la norme. Même si des années de gestion sur-exécutive de l'Etat nous l'ont fait oublier, notre Constitution et nos lois institutionnelles réservent déjà aux parlementaires – et donc indirectement aux électeurs - une place centrale. Plutôt que d'avaliser un cadre de gestion de crise exceptionnel qui risquerait d'entériner leur satellisation, les parlements gagnent à réinvestir leur place centrale. Pour ce faire, renouer le lien entre élus et électeurs, multiplier les espaces de rencontre et de dialogue entre eux, approfondir la démocratisation de notre régime : tout cela sera de nature à renforcer la démocratie parlementaire et non à l'affaiblir. En renforçant leur assise citoyenne et en revigorant leur légitimité démocratique, les parlements belges pourraient (re)devenir incontournables, même et surtout en temps de crise.

Anne-Emmanuelle Bourgaux
Constitutionnaliste
(UMons-ULB)
17/09/2021

➔ Envie d'en savoir + ?

Sur l'histoire constitutionnelle de la démocratie belge :

- «Un Etat sur-représentatif», *Politiques – Revue des débats*, 2014, n°84, pp. 28 à 31, disponible en ligne *in* <https://www.revuepolitique.be/>
- «La Belgique est-elle démocratique ? – Aux limites du suffrage universel», *Politiques – Revue des débats*, 2014, n°83, pp. 76 à 81 disponible en ligne <https://www.revuepolitique.be/>

Sur le très méconnu comité de concertation (avant la crise covid-19 !)

- «La Belgique, Etat failli ou fédération ... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit » *in* *Fédéralisme et Régionalisme*, n°spécial «Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit», 2018, vol.18, disponible en ligne sur <https://popups.uliege.be/>

Sur les pistes d'avenir pour revaloriser la démocratie belge

- «Pour une réforme de l'Etat citoyenne », *C.D.P.K.* , 2019, n°11, pp. 437 à 448.
- «Fédéralisme et démocratie : quelles affinités électives ?» *in* Coll. , *50 ans de fédéralisation de l'Etat belge*, Editions Academia, 2020, pp. 219 à 237.
- Audition sur la modernisation de notre système démocratique (rapport d'information), *Doc. Parl.* , S. , 2020-2021, 7-117/6, pp. 136 et suiv. (juin 2020) disponible en ligne *in* <https://www.senate.be/>

¹¹ *Op.cit.*

Sur la gestion de la crise covid-19

- «Le Labovir-IUS, un observatoire juridique sur la crise Covid-19», *E-Legal*, décembre 2020 disponible en ligne *in* <http://e-legal.ulb.be/special-covid19>
- Consultation sur l'avant-projet de loi dite «Pandémie », *Doc.Parl.* , Ch. , 2020-2021, 1897/1, pp. 565 à 585 (avril 2021) disponible en ligne *in* <https://www.lachambre.be/>
- «Covid-19, crash test pour la démocratie belge», actes I et II, *Démocratie*, juin 2020 et mai 2021, disponible en ligne *in* <http://www.revue-democratie.be>
- «Du principe de légalité au principe de l'arrêt» (avec Thibault Gaudin), colloque interuniversitaire «La réponse belge à la crise du covid 19 au regard du droit public », ULB, 18 et 19/05/2021 – actes à paraître et vidéos disponibles en ligne *in* <https://droit-public.ulb.ac.be/>