

Notre démocratie est-elle en crise ?

Par Julien Pieret, Anne-Emmanuelle Bourgaux, Vincent de Coorebyter

Publié en juillet 2022

Cet article fait partie de «Débats»

Ces dernières années, le constat d'une crise de la démocratie suscite un nombre important de prises de position visant tantôt à le préciser – ainsi cette crise viserait surtout la nature représentative de nos régimes démocratiques – tantôt à lui apporter une série de remèdes – l'introduction de mécanismes de démocratie directe étant ainsi régulièrement pointée comme piste de solution. À ce constat générique et largement véhiculé au sein des principales démocraties occidentales, s'ajoutent, en Belgique, des difficultés spécifiques ayant trait, entre autres, à la complexité d'un système fédéral de moins en moins lisible et qui à ce titre contribuerait à augmenter la distance entre les élites politiques et la population. Que recouvre exactement cette prétendue crise et comment apprécier la diversité des solutions actuellement débattues pour y faire face? Cette situation est-elle inédite dans l'histoire politique? La démocratie n'est-elle pas en soi un régime politique condamné à vivre dans un état de crise permanente? Le cadre constitutionnel belge est-il apte à accueillir de nouvelles modalités de participation citoyenne à la prise de décision politique? Autant de questions dont les réponses sont susceptibles de clarifier les termes du débat et de dépasser les ambiguïtés qu'il charrie et que nous avons soumises à deux membres de la Faculté spécialisé·e·s dans l'étude de la vie démocratique, les professeur·e·s Vincent de Coorebyter et Anne-Emmanuelle Bourgaux.

Propos introduits et recueillis par Julien Pieret.

Introduction

« La démocratie (...) affronte une crise d'une gravité sans précédent depuis les années 1930 »; tels sont les premiers mots d'une introduction à un récent numéro spécial d'une revue spécialisée dans l'étude du pouvoir politique

1. Un tel constat n'est pas rare et nous aurions pu multiplier les exemples de prises de position concluant toutes à une certaine « fatigue démocratique », expression qui fait désormais florès parmi la littérature consacrée à l'étude critique de la vie politique². Malgré le consensus dont il semble faire l'objet, le constat d'une crise de nos régimes démocratiques appelle cependant une série de précautions susceptibles de le nuancer, voire de l'oblitérer.

Tout d'abord, il n'est guère évident d'historiciser ce constat. Certes, plusieurs séquences politiques récentes – des gilets jaunes

3 à la gestion de la pandémie de Covid-19⁴ – ont pu révéler, parfois brutalement, les apories que présente aujourd'hui notre système démocratique et justifier certaines propositions de réforme structurelle ou conjoncturelle. Mais une rapide recherche parmi les moteurs de recherche ou à travers les rayonnages d'une bibliothèque universitaire montre qu'en réalité, ce constat de crise apparaît à intervalle régulier dans la littérature et ce depuis au moins un siècle⁵. Or, peut-on parler de crise, terme qui dans l'imaginaire collectif renvoie à une situation relativement exceptionnelle et circonscrite, dès lors que celle-ci semble récurrente? Ainsi, la démocratie évoluerait « d'une crise à l'autre »⁶ et pourrait même être qualifiée de « régime de la crise permanente »⁷. En effet, et si l'on envisage l'étymologie du mot crise, du grec *krisis* qui signifie « choix, (...) décision ou (...) jugement adéquat posé en situation »⁸, le fait est que la démocratie consiste précisément dans la mise en scène quotidienne du choix adéquat et dans l'exposition publique de la prise de décision légitime; à ce titre, la démocratie serait le régime politique permettant justement de stabiliser la crise, de la rendre autant pérenne qu'acceptable, voire désirable. En d'autres termes, le constat d'une crise serait en définitive inhérent ou consubstantiel à tout régime démocratique.

Cette première réflexion conduit d'ailleurs certains observateurs, certes minoritaires, à récuser farouchement un tel constat qui reposerait sur la croyance, erronée, dans la possibilité d'un retour en arrière irénique vers un idéal démocratique davantage fantasmé qu'observé au cours de l'histoire

9. Une illustration de cette tendance peut d'ailleurs être identifiée dans la volonté de prévoir, aux côtés, voire à la place des représentant·e·s élu·e·s, des assemblées délibératives de citoyen·ne·s tiré·e·s au sort, une piste de réforme qui puiserait aux sources de la démocratie athénienne et réveillerait des imaginaires multiples¹⁰ mais qui semble parfois faire fi des limites importantes du système athénien par rapport aux standards démocratiques contemporains.

La centralité de la piste du tirage au sort permet cependant de mieux cibler le constat de crise qui marquerait aujourd'hui notre système démocratique : en réalité, c'est moins la démocratie en tant que telle qui serait visée par la critique que sa variante représentative

11 : si marasme il y a, il se cristallise pour l'essentiel dans la notion de représentation, soit une certaine organisation du pouvoir qui aujourd'hui rencontrerait plusieurs limites institutionnelles et identitaires qui en sapent la légitimité¹². Circonscrire le constat d'une crise démocratique à la démocratie représentative permet ainsi de résoudre l'apparent paradoxe consistant à critiquer la démocratie (représentative) tout en exigeant son approfondissement *via* notamment l'adoption de dispositifs relevant d'un autre modèle, celui de la démocratie participative¹³ sinon directe.

Sur ce point, force est de constater que les sensibilités divergent autant que les pistes d'amélioration concrètes envisagées pour sortir de cette crise, qu'il s'agisse du tirage au sort déjà évoqué, du rétablissement du mandat impératif

14 ou encore du référendum d'initiative citoyenne¹⁵. Si d'aucuns souhaitent non pas changer de paradigme mais répondre, de façon ciblée, aux failles de la représentation en améliorant un système qu'il convient de perfectionner mais non d'abandonner¹⁶, d'autres à l'inverse plaident pour une rupture plus radicale avec le modèle représentatif¹⁷, seul mouvement susceptible de véritablement « démocratiser la démocratie »¹⁸. Et entre ces deux options polarisées,

toute une gamme d'avis se donne à voir sur le spectre des propositions plus ou moins réformistes ou plus ou moins révolutionnaires.

Enfin, ce constat de crise, présent comme on l'a dit dans la plupart des démocraties libérales occidentales, semble, en Belgique, se doubler d'une critique persistante quant à la complexité de notre système fédéral qui en quelque sorte accentuerait les failles observées par ailleurs. La lisibilité de plus en plus incertaine de ce système, l'impression qu'il génère des arbitrages obscurs fondés non sur l'intérêt général mais sur l'opposition d'intérêts communautaires ou qu'il paralyse la prise de décision en ce compris dans plusieurs dossiers majeurs pour l'avenir de l'humanité – ainsi, la lutte contre le réchauffement climatique – sont autant de facteurs qui expliqueraient la gravité toute particulière que présenterait, en Belgique, la crise démocratique. Précisément, depuis plusieurs années, nous voyons se multiplier, tout azimut et sans doute de façon finalement assez peu réfléchie, une série d'initiatives destinées à faire évoluer notre régime représentatif vers davantage de participation citoyenne : tantôt il s'agira d'inscrire, dans la Constitution, la possibilité pour les régions

¹⁹ et non plus seulement pour les communes²⁰ d'organiser des consultations populaires²¹, tantôt certains parlements fédérés, ainsi ceux bruxellois²² ou germanophone²³, installeront en leur sein des commissions délibératives mixtes ou composées de citoyen·ne·s tiré·e·s au sort, tantôt encore et avec le soutien de la classe politique, la société civile s'organisera dans des assemblées délibératives en vue de susciter ou d'accompagner des réformes d'envergure ou plus circonscrites²⁴. Bref, si la Belgique a longtemps fait office de parangon pointilleux de la représentation, serait-elle aujourd'hui en train de devenir le laboratoire de toutes les innovations démocratiques?

On le voit, derrière le constat d'une crise de la démocratie se pose toute une série de questions génériques ou propres à la situation belge, parfois vertigineuses et qui portent autant sur la nature même de notre régime politique que sur la place et le rôle des intellectuel·le·s dans la Cité

²⁵. En vue de clarifier les termes de ce débat et de le spécifier au regard de la situation belge, nous avons donc interrogé deux membres de la Faculté, spécialistes de la démocratie, Vincent de Coorebyter d'une part²⁶, Anne-Emmanuelle Bourgaux d'autre part²⁷.

La notion de démocratie fait-elle l'objet d'une définition consensuelle? Quand la notion émerge-t-elle dans l'histoire des idées politiques et quelle évolution a-t-elle rencontrée?

Anne-Emmanuelle Bourgaux : Le terme « démocratie » recèle un mystère. Personne ne peut nier qu'il soit polysémique. Cette polysémie vaut dans le temps et dans l'espace. La démocratie d'hier n'est pas forcément la démocratie d'aujourd'hui. La démocratie défendue par les pays occidentaux n'est pas toujours celle du reste du monde. Dans le même temps, malgré ses fragilités conceptuelles, la démocratie a réussi à s'imposer comme horizon légitime et désirable, même parmi ceux qui incarnent une réfutation de celle-ci : le *Vlaams Belang*, Erdogan ou Poutine ne se présentent pas comme des adversaires de la démocratie mais comme ses sauveurs. On mesure ici la puissance légitimatrice acquise par la démocratie quand elle est brandie par ses adversaires : Greta Thunberg ne prétend pas défendre l'économie fossile; Georges-Louis Bouchez ne feint pas d'adhérer au marxisme-léninisme. La démocratie est donc riche de toutes les promesses mais aussi porteuse de toutes les trahisons. Sans doute, les rebondissements de la démocratie à travers l'histoire expliquent, en tous cas pour partie, cette étonnante plasticité. La démocratie a en effet subi des yoyos sémantiques. Et de nombreux revers évaluatifs.

Dans l'Antiquité, en tous cas dans le régime athénien du Ve siècle avant notre ère, elle est jugée positivement et elle désigne un régime qui laisse de la place à la participation des citoyens sans intermédiaire – régime l'on qualifierait aujourd'hui de « démocratie directe ». Ensuite, la démocratie se perd dans la complexité du Moyen-Âge pour resurgir aux XVII-XVIIIe siècles à l'avènement des

gouvernements représentatifs occidentaux. À cette époque, la démocratie désigne toujours ce que l'on qualifierait aujourd'hui de « démocratie directe ». Mais loin d'incarner un projet désirable, elle sert de repoussoir. De Locke à Madison en passant par Sieyès, tout le monde est d'accord : ce n'est pas la démocratie qui fera le bonheur de la civilisation, c'est le gouvernement représentatif. Bien sûr, Rousseau n'est pas d'accord. Mais chez lui aussi, la démocratie désigne toujours ce que l'on appellerait aujourd'hui la « démocratie directe ». Le principe de la représentation sur la base de l'élection s'impose donc en Occident non pas en ode à la démocratie mais en opposition à elle. Comment nos gouvernements gagnent-ils leurs lettres de noblesse démocratiques? Grâce au suffrage des hommes, puis des femmes, qui s'imposent en Europe aux lendemains des deux conflits mondiaux du XXe siècle. Le combat pour la démocratie est âpre : il faut que le sang coule pour qu'il remporte des victoires. Au XXe siècle, la démocratie redevient un modèle positif. Mais paradoxalement, elle va servir à désigner ce qui hier encore, incarnait son contraire. Pour peu qu'il soit désigné au suffrage universel, le gouvernement représentatif se réclame désormais aussi de la démocratie.

Au cours du XXe siècle, s'opère alors une redistribution sémantique du gâteau démocratique. La « démocratie représentative » apparaît pour désigner ce modèle hybride alliant représentation et démocratisation du droit de vote : oxymore unique dans l'histoire des idées! Sommée de faire de la place à sa rivale, la « démocratie » devient par ricochet la « démocratie directe ». Le tirage au sort, le référendum, la consultation populaire, identifiés depuis toujours, dans l'enthousiasme ou le rejet, comme de la « démocratie tout court », relèveraient désormais d'une « autre démocratie » : c'est l'antichambre de leur déclassement.

Vincent de Coorebyter : J'ajouterai simplement que ce glissement de la démocratie vers la « démocratie représentative » a pour effet que le pouvoir du peuple concerne surtout le choix de ses dirigeants et le droit, pour tout un chacun, à se présenter aux élections ou même à exercer un mandat exécutif, sans condition de naissance ou de diplôme. En rupture avec l'Ancien Régime, la démocratie se concentre ainsi sur le droit universel de vote et d'éligibilité.

En particulier, qu'est-ce qui caractérise la démocratie belge parmi les différents modèles démocratiques recensés?

Vincent de Coorebyter : Par-delà le fédéralisme (qui répond à un accident de l'Histoire et de la géographie, à savoir la frontière linguistique), la principale caractéristique me semble être la culture du pluralisme et du compromis. C'est une dimension positive du système belge : nous nous méfions de la volonté générale ou des intérêts supérieurs, qui dissimulent souvent des intérêts catégoriels. Le pluralisme conduit à intégrer une multiplicité de points de vue, qui sont jugés légitimes dès lors qu'ils se sont durablement inscrits dans le jeu politique. Cette culture du pluralisme découle de l'alliance originelle entre catholiques et libéraux, mais elle a été renforcée par l'adoption du scrutin proportionnel à la fin du XIXe siècle, qui a conduit à la mise en place (sauf exceptions) de gouvernements de coalition fonctionnant sur la base de compromis. Le pluralisme est aussi consacré par de nombreuses règles constitutionnelles et législatives qui protègent les principaux courants idéologiques existants et les « piliers » qui les incarnent dans de nombreux domaines.

Mais le pluralisme a aussi de réels effets pervers. Il consacre une logique de clivages (Église/État, possédants/travailleurs, centre/périphérie, économie/environnement...) qui sclérose parfois le jeu politique à force de tabous ou de défense de positions acquises. Il tend à affaiblir l'État, qui n'est pas l'incarnation de l'intérêt général mais le lieu d'affrontement de visions catégorielles défendues par des partis politiques défendant jalousement leur pré carré. Et la fabrique belge des compromis, qui tranche heureusement avec une certaine brutalité française, paraît s'essouffler. Les grands compromis historiques sont jugés intangibles même s'ils sont dépassés par les faits; les négociations

sont lentes, laborieuses et aboutissent à des résultats timides ou ambigus; en associant inévitablement l'un ou l'autre parti qui défend le *statu quo*, les compromis sont souvent conservateurs, même lorsque la situation appelle des ruptures fortes...

Anne-Emmanuelle Bourgaux : Oubliée des manuels comparatistes, la Belgique offre pourtant un observatoire unique pour comprendre combien l'évolution sémantique du terme « démocratie » décrite plus haut n'a rien d'anodin. L'exemple belge lève au contraire le voile sur les enjeux de pouvoir qui sont à l'œuvre dans cette évolution. Sans surprise, lors de la Révolution belge de 1830–1831, les congressistes n'ont d'yeux que pour la représentation. Ils n'ont que mépris et dédain pour la démocratie athénienne ou suisse, qualifiée de rudimentaire et barbare. L'heure est au filtre, à l'épuration, à l'intermédiaire : l'avenir de la nation doit se concentrer dans les mains des meilleurs. Le gouvernement représentatif que les congressistes mettent en place n'est donc pas seulement à l'opposé de la démocratie sur le plan sémantique. Elle l'est aussi sur le plan des principes : c'est un gouvernement confisqué par l'élite. En accord avec leurs convictions élitistes, tout le système constitutionnel est pensé pour réserver le pouvoir à l'élite. Le suffrage censitaire est le mécanisme d'exclusion le plus spectaculaire. Mais ce n'est pas le seul : le principe représentatif fait partie de cet échec très efficace. Un siècle de confiscation plus tard, la démocratie revient frapper aux portes de la Belgique. En 1919–1921, dans l'espoir ou l'angoisse, tous ont encore conscience que la démocratie ne se résume pas au suffrage universel. Pour démocratiser le gouvernement représentatif belge, démocratiser le droit de vote est nécessaire, mais ce n'est pas suffisant. À l'agenda constitutionnel sont donc inscrites des réformes ambitieuses qui remettent en cause le principe représentatif, comme par exemple le référendum ou la consultation populaire. La démocratie est sur toutes les bouches. Mais dans le même temps, elle va se vider de son contenu. La crainte des masses est encore terrible et attisée par le spectre des révolutions russe et allemande : chacun se souvient qu'en 1918, un conseil composé de soldats et d'ouvriers sur le modèle spartakiste s'est installé au Palais de la Nation! Au fil des débats constitutionnels, les conservateurs font tomber les promesses généreuses comme un château de cartes et truffent notre régime de « filtres » et « garanties » pour protéger leur monopole séculaire. Dans les discussions sur le référendum, la transformation sémantique s'opère sous nos yeux ébahis : sa nature démocratique, incontestée jusqu'alors, fait tout à coup l'objet de chicaneries. La Constitution de 1921 consacre finalement une démocratisation partielle de notre gouvernement représentatif limitée au droit de vote (masculin). La vision héroïque du moment 1919–1921, qui présente le suffrage universel comme le triomphe de la démocratie belge, se double d'une lecture plus penaude. Le suffrage universel est l'avant-garde de la démocratie. Mais aussi sa ligne de repli.

De nombreux observateurs évoquent aujourd'hui que notre système démocratique est en crise. Partagez-vous ce constat? Comment cette idée de crise est-elle formulée et sur quels types d'indicateurs ce constat repose-t-il? Vise-t-il l'ensemble du système démocratique ou seulement certains aspects qu'il présente? Est-ce un constat inédit ou a-t-il déjà été posé dans d'autres temps et en d'autres lieux?

Vincent de Coorebyter : La crise frappe surtout la démocratie dite représentative, qui est fondée sur le mécanisme de l'élection et sur l'action des partis politiques, donc sur un transfert de souveraineté du peuple vers ses élus, transfert régulé par le retour périodique du moment électoral. L'idée démocratique, elle, se porte bien : à la différence de ce qui s'est passé dans l'entre-deux-guerres, c'est généralement au nom de l'idéal démocratique que l'on critique aujourd'hui le système représentatif établi. Pour autant, il ne faut pas nier que la crise de la démocratie représentative est réelle, profonde et de plus en plus aiguë. Pour ma part, je crois qu'il faut distinguer au moins trois types de causes, de nature très différente entre elles.

Tout d'abord, la démocratie représentative est structurellement, inévitablement en crise, car ses principaux mécanismes engendrent forcément des frustrations. Sa promesse est l'accomplissement de la volonté politique du peuple telle qu'elle s'exprime au moment des élections. Mais les responsables

élus ne sont liés ni par des mandats impératifs ni par un droit de révocation qui permettraient aux électeurs de leur dicter leur action. D'où la frustration des citoyens, qui ne comprennent pas l'écart permanent entre les promesses électorales, qu'ils prennent pour des engagements fermes, et l'action effective de leurs représentants. Ces citoyens sont également frustrés parce qu'ils sentent que la mise en œuvre de leurs attentes dépend des autres, c'est-à-dire de grandes masses d'électeurs, en régime de suffrage universel. Pour que mes priorités se hissent au pouvoir, il faut que mon vote soit renforcé par une foule d'autres votes convergents qui portent le parti de mon choix au pouvoir et qui lui permettent, idéalement, de gouverner seul, sans entraves. Or ce n'est pratiquement jamais le cas, et si, sur papier, nous admettons l'idée que la démocratie organise le partage de la souveraineté entre toutes et tous, en pratique, nous avons plus de mal à admettre que ce partage se fasse au profit des autres. Et il existe d'autres causes structurelles de désaffection, comme la lenteur et la complexité des mécanismes de décision, la difficulté à nouer des compromis efficaces et audacieux, *etc.*

À ces causes structurelles, inhérentes aux mécanismes de la représentation, s'ajoute une lame de fond sociologique qui aggrave les impatiences et les frustrations : je veux parler de l'individualisme. Certes, en première analyse, l'individualisme renforce le système représentatif, et il faut garder ce point à l'esprit. Comme l'a montré Benjamin Constant dès 1819, dans son célèbre discours « De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes », l'aspiration de l'individu moderne à cultiver ses intérêts privés, son bonheur personnel, l'incline à déléguer la gestion de la Cité à des élus qui le déchargent de la gestion des affaires publiques. Mais depuis un demi-siècle, l'individualisme a changé de visage et met aussi l'accent sur des valeurs qui renforcent la crise structurelle de la démocratie représentative. Le culte de l'autonomie, le droit à juger par soi-même, l'égalitarisme ambiant, ont fait s'effondrer le respect à l'égard des élites qui nous gouvernent, auxquelles on ne reconnaît plus guère de supériorité professionnelle ou intellectuelle, de droit à décider au nom de leur compétence spécifique. L'individualisme s'accompagne aussi d'impatience voire d'arrogance, d'exigence de voir ses idées et ses attentes prises centralement en considération, de difficulté à admettre la légitimité des points de vue adverses. On assiste à une montée de la radicalité idéologique et une attente de résultats à court terme (attente très légitime dans certains domaines!), ce qui s'accommode mal de la lenteur et de la timidité des compromis fondés sur la prise en compte de multiples intérêts catégoriels. J'ajoute encore, de la part des citoyens, une attente inédite de considération, de reconnaissance symbolique, de signes de respect voire d'amour, ce que les leaders populistes ont bien compris, mais que le personnel politique traditionnel a du mal à intégrer, lui qui pense encore que la politique est surtout une affaire de dossiers et de mesures législatives.

Enfin, et c'est sans doute le plus important, la démocratie est en crise d'efficacité. Pas dans tous les domaines : elle a permis de rencontrer (fût-ce imparfaitement) de nombreuses revendications issues de l'individualisme, de ses impératifs d'égalité et de droit de chacun à la dignité. Qu'il s'agisse des femmes, des minorités sexuelles, des enfants, de la liberté de choix en matière éthique ou même, tendance plus récente, du bien-être animal, la démocratie a permis des réformes profondes allant dans le sens de l'égalité, de la liberté et de la reconnaissance. Mais elle est en panne d'efficacité face à trois types d'enjeux, qui ont en commun d'être liés au développement toujours croissant du capitalisme. D'abord l'enjeu des inégalités, de la précarité du quotidien, de la souffrance au travail, de l'exploitation des moins diplômés...; ensuite les questions climatiques, de biodiversité, de santé, d'environnement en général; enfin la régulation des flux migratoires dus aux déséquilibres entre les niveaux de développement et à la destruction des modes de production traditionnels, avec les difficultés, réelles ou fantasmées, de faire vivre des sociétés multiculturelles et métissées. Par leur nature, ces défis sont mondiaux et exigeraient un autre cadre de gouvernance que les États-nations dans lesquels prospère la démocratie représentative, et on ne les règlera pas sans remettre en question les dogmes néolibéraux qui ont facilité la mondialisation et la financiarisation de l'économie.

Anne-Emmanuelle Bourgaux : Aujourd'hui, nous passons d'une crise à l'autre : crise de la démocratie (représentative), crise sanitaire, crise climatique, crise institutionnelle... Ce constat très négatif invite à s'interroger sur le terme de « crise » qui désigne un événement opaque, négatif, violent et soudain. En d'autres termes, l'emploi du terme « crise » est un vrai piège cognitif car tout en désignant telle ou telle situation négative, il l'enferme tout aussitôt dans l'opacité de ses explications et l'isolement de ses causes. Il faut, à mon avis, soigneusement éviter de céder à cette rhétorique de la désespérance. À cette confusion du diagnostic s'ajoute l'indéfinition de l'objet : qu'est-ce qui est en crise? La démocratie? La représentation? Les deux? À notre avis, « ceci n'est pas une crise de la démocratie représentative » : loin d'être face à un événement soudain et violent, nous sommes face aux conséquences de la faible démocratisation du gouvernement représentatif belge. Après la révision de 1919-1921, le suffrage universel a eu tendance à s'imposer comme l'*alpha* et l'*omega* de la démocratie alors qu'il ne démocratise que le droit de vote, et non la décision politique. Le régime constitutionnel faiblement démocratisé hérité de 1919-1921, et la « démocratie représentative » qui en serait le résultat, concentrent les critiques des deux camps : les nostalgiques d'une certaine conception élitiste du pouvoir et les partisans d'une démocratie accrue. Le fédéralisme belge, loin d'être un accident de l'Histoire ou de la géographie, gagne à être lu sous le prisme de cette soi-disant « crise de la démocratie représentative ». Les espoirs d'émancipation politique et sociale, imparfaitement honorés en 1919-1921, se sont tournés vers d'autres horizons institutionnels. Comme la démocratie, le fédéralisme formule en effet des promesses de rapprochement entre électeurs et élus, d'identification puissante entre gouvernants et gouvernés et d'adéquation des politiques publiques aux besoins des bénéficiaires. Après la deuxième Guerre Mondiale, le Constituant est monopolisé par les « réformes de l'État ». Mais celles-ci redistribuent les cartes entre autorités, non entre les autorités et les citoyen·ne·s : les principes du gouvernement représentatif fédéral sont purement et simplement reproduits dans les gouvernements représentatifs fédérés. Le fédéralisme belge est donc une nouvelle occasion manquée d'approfondir la démocratisation et de redessiner la citoyenneté en Belgique. La défiance à l'égard du fonctionnement démocratique belge n'a donc rien d'opaque ni d'imprévisible. Elle peut se lire comme la conséquence de la faible démocratisation du gouvernement représentatif belge couplée à un processus de fédéralisation interminable, d'une complexité inégalée.

On a le sentiment que les pistes envisagées pour sortir de cet état de crise sont nombreuses et disparates. En Belgique, quelles sont les principales initiatives, déjà en vigueur ou seulement envisagées, qui visent à sortir la démocratie du marasme qu'elle semble aujourd'hui rencontrer? Quels sont les collectifs à l'origine de ces initiatives? Peut-on déjà en tirer des premiers enseignements?

Vincent de Coorebyter : Depuis le « dimanche noir » du 24 novembre 1991, quand le *Vlaams Blok* a dépassé les 10 % des voix en Flandre, le monde politique a pris un grand nombre de mesures ponctuelles (décumul, seuil électoral, diminution de l'impact du vote en case de tête, financement des partis, transparence des revenus et des mandats des élus...) qui n'ont manifestement pas permis de réenchainer la démocratie belge. De toutes ces mesures, les seules qui me semblent avoir eu un réel impact sont celles qui concernent la participation des femmes en politique, qui s'est considérablement accrue à force de contraintes relatives à la composition des listes électorales. Mais cela ne semble pas avoir modifié l'image de la politique en général, qui continue à se dégrader.

Si je m'appuie sur la première cause de la crise de la démocratie que je proposais ci-dessus, il me semble qu'on n'a modifié le système représentatif qu'à la marge. Et il n'y a pas de réel débat, en Belgique, quant au mode de scrutin (qu'on pourrait modifier dans le sens d'un scrutin majoritaire ou mixte) ou à l'introduction, par exemple, d'un droit de révocation des élu·e·s. Je crains donc que les frustrations inhérentes au système représentatif en tant quel persistent.

Quand je pense à l'individualisme, deuxième motif de crise de la démocratie représentative, je note qu'il doit logiquement pousser les citoyens à revendiquer un impact accru sur les décisions politiques. Autrement dit, nourrir des ambitions de démocratie directe ou semi-directe. Et c'est bien ce qui s'observe, mais de manière très inégale selon les procédés disponibles. Le référendum ne semble toujours pas séduire beaucoup, en Belgique, sans doute par manque de pratique et de culture de ce procédé. Par contre, on assiste à un retour en grâce du droit de pétition, qui est davantage utilisé et qui bénéficie de règles plus contraignantes quant à la prise en considération des pétitions par les parlements. Par ailleurs, il y a une évidente poussée du modèle des assemblées de citoyens tirés au sort, que ces assemblées soient grandes ou petites, et qu'elles associent ou non des élus en leur sein ou au cours de leurs travaux. Au départ, ce modèle a provoqué des levées de bouclier, mais aujourd'hui tous les niveaux de pouvoir tendent à l'institutionnaliser, tout en lui imposant une limite dont on ne débat pas assez. Il semble entendu que ces assemblées ne peuvent jouer qu'un rôle consultatif et que le dernier mot doit toujours revenir aux élus, et je ne crois pas que cette limite soit seulement due au fait que la Constitution ne prévoit pas de doter les citoyens d'un pouvoir décisionnel. La question est donc de savoir si les retombées concrètes seront suffisantes pour valider cette pratique, ou si les citoyens tirés au sort auront l'impression d'être écoutés mais pas entendus, si on ne leur accorde pas de pouvoir de décision. Je noterai enfin que les citoyens, individuellement ou au travers d'associations, pratiquent de nombreuses formes de démocratie directe *lato sensu*, si on définit la démocratie directe comme le système dans lequel la décision politique est prise ou imposée par les citoyens eux-mêmes. Nous voyons régulièrement des collectifs s'attaquer à des décisions déjà adoptées par les élus, afin de les forcer à changer de cap, ou bien essayer d'imposer une politique aux élus, par exemple en matière climatique. Pour aboutir à leurs fins, les citoyens emploient l'arme de la manifestation, du contentieux stratégique, de la désobéissance civile, du lobbying, *etc.*

Par contre, je ne vois pas bien ce qui est entrepris, formellement, pour répondre à la crise d'efficacité de la démocratie représentative. Sauf à considérer que tout renforcement de la construction européenne conduit à accroître l'impact des décisions prises, simplement parce que l'Europe pèse plus lourd que ses États-membres. Ce qui est exact, on le voit régulièrement. Mais je doute que les citoyens jugent que plus d'Europe signifie plus de démocratie. Et à l'échelle mondiale, à part certaines COP pour le climat qui ont constitué des moments importants, la gouvernance transnationale reste balbutiante.

Anne-Emmanuelle Bourgaux : Aujourd'hui, après un siècle de *statu quo*, la Belgique devient un véritable chaudron démocratique. Mais ce n'est pas l'État fédéral qui est à la manœuvre. Ce sont les citoyens et les entités fédérées du centre et du sud du pays. Au niveau des citoyens, comme en France, le mouvement des Gilets Jaunes belge a porté la revendication du référendum d'initiative citoyenne, demande relayée par les députés et sénateurs dans leurs déclarations de révision de la Constitution de 2019 mais aussitôt refermée dans la déclaration de révision du Gouvernement fédéral adoptée au même moment. D'autres collectifs citoyens ont décidé de pratiquer la tactique du cheval de Troie : la liste *Agora* a recueilli un siège au sein du Parlement bruxellois en défendant, dans son programme et ses pratiques, le tirage au sort, la tenue d'assemblées citoyennes et le mandat impératif. Des initiatives similaires ont été prises au niveau communal à Louvain-la-Neuve et à Charleroi. Les mouvements et associations qui portent des revendications citoyennes se multiplient (One Vote, Constituante.be, Democratie.nu, ...). Au niveau fédéré, c'est le tirage au sort qui a la cote. Depuis 2017, les initiatives institutionnelles de panels citoyens se multiplient. Depuis 2019, des expériences institutionnelles réglementées ont été adoptées en Communauté germanophone, en Région bruxelloise et à la COCOF visant à associer, de manière permanente ou ponctuelle, des citoyens tirés au sort. Le Sénat a suivi cette tendance en consacrant en 2021 un volumineux rapport d'information sur la rénovation de la démocratie

²⁸. *Last but not least*: le Gouvernement fédéral vient d'adopter un projet de loi visant à tirer au sort une partie des sièges de la Chambre. Par ailleurs, la plupart des assemblées ont renforcé le droit de pétition, notamment en créant un

droit d'être entendu·e à partir d'un certain nombre de signatures. À l'initiative des élu·e·s, un mécanisme de consultation publique et de co-rédaction des décrets a été créé en Région wallonne.

Comment se positionne le droit constitutionnel belge par rapport à ses initiatives? La réputation d'un cadre constitutionnel rigide et peu propice aux innovations démocratiques est-elle justifiée?

Anne-Emmanuelle Bourgaux : La Belgique semble devenue un chaudron d'innovations démocratiques. Mais il est au mieux incertain que le temps du *statu quo* séculaire soit véritablement révolu. La Belgique rechigne en effet encore à inscrire des nouveaux droits politiques dans la Constitution, et elle s'abstient de fixer un cadre juridique encadrant ces nouvelles formes de citoyenneté. Partant, pour le moment, ce foisonnement d'initiatives se transforme en labyrinthe, ce qui décourage l'exercice effectif d'une nouvelle citoyenneté. De plus, à défaut d'une clarification des compétences des entités fédérées en ce domaine, leurs audaces participatives restent freinées juridiquement. Par ailleurs, sans révision de la Constitution, ces initiatives restent à la merci de l'interprétation conservatrice du Conseil d'État qui continue d'interpréter le régime représentatif en postulant, comme au XIXe siècle, son incompatibilité de principe avec la participation citoyenne sans le filtre des représentants. Enfin, sans création de droits nouveaux, ces initiatives dépendent du bon vouloir des gouvernants. La citoyenneté nouvelle qui se dessine est donc à la fois dispersée, erratique, fragile et à la merci des gouvernants. Imaginerait-on que, pour répondre aux demandes de transformation de l'ordre politique et social, les gouvernants du début du XXe siècle aient organisé, selon leur bon vouloir, des expériences sporadiques de suffrage universel, sans cadre légal ni constitutionnel? Bien sûr que non. Pour que les initiatives actuelles ne se transforment pas en gadget, le Constituant doit redéfinir la place laissée aux citoyen·ne·s dans l'agora (fédéral et fédéré) et leur garantir les droits politiques nouveaux qui y sont associés.

Vincent de Coorebyter : Ce qui présuppose, faut-il le dire, un large accord politique dont on ne voit pas encore les bases. Car le sujet sensible, en matière de nouveaux droits politiques, est le pouvoir décisionnel, le dernier mot, que l'on pourrait accorder à des assemblées de citoyens tirés au sort. Et sur ce point, il n'y a pas de consensus, même parmi les partisans de ce type d'assemblées.

Récemment, le gouvernement fédéral vient de lancer l'opération « Un pays pour demain », vaste consultation en ligne destinée à sonder la population sur six thématiques démocratiques. Que pensez-vous d'une telle initiative? Plus généralement, le recours aux nouvelles technologies de communication est-il une piste pour renforcer la dimension participative de notre système démocratique?

Vincent de Coorebyter : Sur certains sujets, et en particulier tout ce qui concerne le fédéralisme et les questions linguistiques, j'ai du mal à imaginer les partis politiques, surtout flamands, donner la priorité ou le dernier mot au point de vue des citoyens : c'est un domaine trop sensible, marqué par des héritages douloureux et de nombreux tabous.

Plus largement, il va de soi que ces technologies contribuent à un regain démocratique en facilitant l'accès à une masse considérable d'informations, en multipliant les espaces de débat et en permettant de structurer des collectifs citoyens au départ inexistants, comme on l'a vu avec les gilets jaunes. Mais il y a une limite, et aussi une source d'inquiétude, pour moi. La limite est celle d'un forum multiforme et permanent, via des blogs ou via les réseaux sociaux, qui se bornerait à d'interminables débats prospérant en marge des circuits de décision, n'ayant aucun impact concret sur les rapports de pouvoir au plan politique ou social. Je rappelle à cet égard un slogan de Mai 68 : « La dictature, c'est ferme ta gueule; la démocratie, c'est cause toujours ». Quant à l'inquiétude, elle porte sur les conséquences civilisationnelles des nouvelles technologies, qui dans bien des domaines hystérisent la controverse, négligent le sens de la nuance, transforment les interlocuteurs en ennemis, font circuler les désinformations les plus folles, mettent le travail journalistique au même niveau que

les « révélations » de lanceurs d'alerte autoproclamés... Il est bien trop tôt pour dresser un bilan, et les apports des nouvelles technologies sont indéniables : elles ouvrent de nouveaux espaces d'expression et de critique. Mais l'ambiance générale qui se développe, et qui a aussi à voir avec l'individualisme dont je parlais plus haut, conduit à douter que le monde virtuel soit capable de se réguler par lui-même.

Anne-Emmanuelle Bourgaux : Quand on étudie les débats parlementaires depuis 1830, on observe une invariance des arguments avancés à l'encontre de la participation politique du plus grand nombre : à l'encontre du suffrage des hommes, du suffrage des femmes ou encore du référendum sont opposées l'incompétence et l'irrationalité des citoyen·ne·s. En 1921 déjà, le Premier Ministre exclut le référendum sur des questions « délicates » telles que les questions linguistiques. Par la suite, de l'exclusion du référendum sur les problèmes communautaires, on en passe à l'exclusion du référendum en général en raison des problèmes communautaires. En bref, les incertitudes sur le devenir institutionnel belge excluraient toute forme de démocratie directe en Belgique. Pourtant, on peut se demander s'il ne s'agit pas d'une troublante inversion des principes. N'est-ce pas précisément parce que l'avenir du pays est incertain que le référendum s'imposerait? Pourquoi les électeurs belges, flamands, wallons, bruxellois et germanophones seraient-ils moins compétents ou plus irrationnels que leurs collègues algériens, québécois, catalans, écossais ou néo-calédoniens? De plus, la représentation fédérale peine actuellement à se parer des vertus que l'on attribue traditionnellement à la représentation, à savoir qu'elle produirait une décision plus avisée, plus efficace, plus compétente, plus pondérée. En effet, depuis 2010, les majorités fédérales se constituent après des mois d'affaires courantes et ne réussissent plus à réunir une majorité dans les deux groupes linguistiques. Les tensions communautaires ne semblent donc pas apaisées grâce au filtre de la représentation, mais plutôt assourdies. Face à cet encéphalogramme déclinant, l'appel au peuple menace-t-il vraiment la Belgique de syncope? Ou lui promet-il au contraire le bouche à bouche? Pour éviter l'insatisfaction d'une énième réforme de l'État négociée dans l'opacité et l'entre-soi castraux, il faudra bien plus qu'une coûteuse et complexe consultation en ligne, décidée selon le bon vouloir des ministres, en dehors de tout cadre juridique. Pour que la prochaine réforme de l'État soit citoyenne, elle gagnerait à être approuvée, comme en Suisse, par référendum en vertu de nouveaux droits politiques inscrits dans la Constitution.

- 1 Baverez N., « Les démocraties contre les démocraties », *Pouvoirs*, n° 169, 2019/2, n° spécial « Les démocraties », p. 5. En substance, le concept de « démocratie » vise l'évolution de certains régimes démocratiques en régimes autoritaires; ainsi les cas de la Hongrie ou de la Pologne. Ce concept peut être rapproché de la notion de « démocratie illibérale » forgée par le politologue américain Fareed Zakaria. Voyez sur cette notion, Mineur D., « Qu'est-ce que la démocratie illibérale? », *Cités*, n° 79, 2019/3, pp. 105–117. [↩](#)
- 2 Parmi de nombreux exemples, voyez notamment sur cette fatigue, le *best-seller* de David Van Reybrouck, *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014. [↩](#)
- 3 Voyez Grunberg G., « Les gilets jaunes et la crise de la démocratie représentative », *Le Débat*, n° 204, 2019/2, pp. 95–103. [↩](#)
- 4 Voyez Stiegler B., *De la démocratie en pandémie*, Paris, Gallimard, 2021 ou Thirion N., *Le confinement par les nuls : Démocratie, État de droit et crise sanitaire. Essai intempestif*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2021. [↩](#)
- 5 Voyez entre autres Hill D. J., *La crise de la démocratie aux États-Unis*, Paris, Payot, 1918; Giraud É., *La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*, Paris, Librairie Ch. Delagrave, 1925 et du même auteur *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Sirey, 1938; Barthélemy J., *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, Sirey, 1931; Damì A., « La crise de la démocratie et la réforme de l'État », *Esprit*, vol. 2, n° 31, 1934, pp. 370–404; Lacombe R.-É., *La crise de la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 1948; *etc.* Le constat d'une démocratie en crise semble cependant connaître un certain reflux durant les années 50 à 80 avant de retrouver les premières pages de couverture à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle. Voyez ainsi De Winter L., Dumont P., « La crise de la démocratie en Belgique et en Europe : diagnostics et remèdes », in Gobin C., B. Rihoux B. (dir.), *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2000, pp. 101–108; Montès J. *et al.*, « Mouvements anti-mondialisation : la crise de la démocratie représentative », *Études internationales*, vol. 32, n° 4, 2001, pp. 773–782 ou encore Mendel G., *Pourquoi la démocratie est en panne. Construire la démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2003. [↩](#)
- 6 Gauchet M., *La démocratie d'une crise à l'autre*, Paris, Gallimard, 2007. [↩](#)
- 7 Trocquet Lopez F., « La démocratie ou le régime politique de l'incertitude », *Revue française d'éthique appliquée*, n° 10, 2020/2, p. 108. [↩](#)
- 8 Lefebve V., « Le syndrome de la belle au bois dormant », *Carnet de crise #11 du 20 avril 2020*, Centre de droit public (ULB), mis en ligne le 20 avril 2020, consulté le 13 juin 2022, in [https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-11-le-syndrome-de-la-belle-au-bois-dormant-confinement-et-impuissance-politique/#_ftn9 <https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-11-le-syndrome-de-la-belle-au-bois-dormant-confinement-et-impuissance-politique/#_ftn9>]. [↩](#)
- 9 En ce sens, voyez Wieworka M., « La crise de la démocratie... et après? », *La vie politique*, 2021, pp. 151–155. [↩](#)
- 10 Sur ce sujet, voyez Abbas N., Sintomer Y., « Les trois imaginaires contemporains du tirage au sort en politique : démocratie délibérative, démocratie antipolitique ou démocratie radicale? », *Raisons politiques*, n° 82, 2021/2, pp. 33–54. [↩](#)
- 11 Pour une généalogie du principe de la représentation, voyez Pitkin H., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967 ou Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995. [↩](#)
- 12 Voyez Revault d'Allonnes M., « Les paradoxes de la représentation politique », *Études*, tome 419, 2013/12, pp. 629–638. [↩](#)
- 13 On notera l'existence d'une revue scientifique exclusivement consacrée au modèle démocratique représentatif, la revue *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté* publiée depuis 2011 (3 numéros par an) et qui propose régulièrement un état des savoirs sur tel ou tel dispositif participatif. [↩](#)
- 14 Sur ce mandat et son rejet en droit français, voyez la thèse suivante : Lavigne C., *Le refus du mandat impératif en droit constitutionnel français*, Université Bourgogne Franche-Comté, École doctorale droit, gestion, économie et politique, 2020. [↩](#)
- 15 Voyez sur ce sujet, Denquin J.-M., « Faut-il craindre le référendum d'initiative citoyenne? », *Commentaire*, n° 166, 2019/2, pp. 323–327. [↩](#)
- 16 Voyez en ce sens la récente thèse de doctorat de Jérôme Sohier qui s'inscrit indubitablement dans le projet d'une amélioration du système représentatif, certes mâtiné, mais de façon mesurée, de dispositifs plus participatifs; *Système électoral, État participatif, régime représentatif. Dix propositions pour réformer la démocratie*

- belge, Limal, Anthémis, 2021. D'autres auteurs se montrent quant à eux vigoureusement opposés à toute réforme d'envergure du régime représentatif et à l'introduction de dispositifs participatifs; voyez Mathieu B., « La crise de la démocratie représentative : constat et éléments d'explication », *Constitutions : revue de droit constitutionnel appliqué*, 2015, p. 317. ↩
- 17 En ce sens, Mouffe C., Errejón I., *Construire un peuple. Pour une radicalisation de la démocratie*, Paris, Cerf, 2017. ↩
- 18 Cette expression est notamment empruntée au sociologue allemand Ulrich Beck dont un pan des travaux consacrés à la *société du risque* a précisément plaidé pour l'intégration des personnes profanes aux constats scientifiques et à la prise de décision politique. Sur ce projet, voyez Pieret J., « « De la société du risque à la société réflexive. Beck peut-il sauver la modernité? », in Cartuyvels Y. (dir.), *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2008, pp. 27–63. ↩
- 19 Voyez Bourgaux A.-E., « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge? », *Administration publique*, 2015/4, pp. 531–588. ↩
- 20 Voyez Gaudin T. *et al.*, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2392–2393, 2018. ↩
- 21 Voyez Gaudin T. *et al.*, « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2390–2391, 2018. ↩
- 22 Voyez Vrydagh J. *et al.*, « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2492, 2021. ↩
- 23 Niessen C., Reuchamps M., « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2426, 2019. ↩
- 24 Voyez Vrydagh J. *et al.*, « Les mini-publics en Belgique (2001–2018) : expériences de panels citoyens délibératifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2477–2478, 2020. ↩
- 25 Voyez Chabal É., « Les intellectuels et la crise de la démocratie », *Pouvoirs*, n° 161, 2017/2, pp. 109–120. ↩
- 26 Vincent de Coorebyter est titulaire de la chaire de philosophie politique et sociale contemporaine à l'Université libre de Bruxelles. Il y enseigne notamment le cours de *Théorie et pratique de la démocratie contemporaine*. Longtemps directeur du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), il est un observateur attentif de la vie politique belge et étrangère. Parmi ses nombreuses publications, on pointera *Dis, c'est quoi la démocratie?*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 2020 et *Deux figures de l'individualisme*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2015. ↩
- 27 Anne-Emmanuelle Bourgaux est vice-présidente de l'École de droit de l'Université de Mons où elle enseigne l'histoire du droit et le droit constitutionnel. Sa thèse de doctorat analysait de façon critique les fondations du système représentatif belge; *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée?* (ULB-2013). Elle intervient régulièrement dans les médias pour commenter la vie politique belge. Voyez notamment sa dernière intervention dans la revue suivante : « Un système politique non démocratique et inefficace? Entretien avec Anne-Emmanuelle Bourgaux », in *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, n° spécial 25 ans intitulé *Alors on débat? Raviver politique et démocratie*, mai 2022, pp. 97–101. ↩
- 28 *Sénat*, « La nécessité de moderniser notre système démocratique par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions », *Rapport d'information*, Bruxelles, 18 juin 2021, en ligne, consulté le 13 juin 2022, in [\https://www.senate.be/informatieverslagen/7-117/Senat_rapport_participation_accrue_des_citoyens-2021.pdf <https://www.senate.be/informatieverslagen/7-117/Senat%5C_rapport%5C_participation%5C_accrue%5C_des%5C_citoyens-2021.pdf>]. ↩

