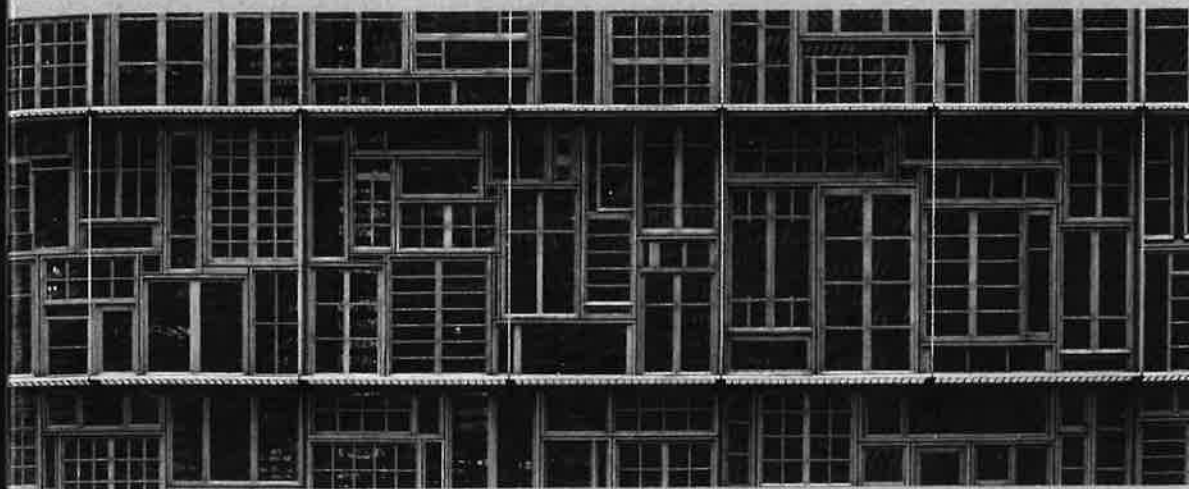


BIBLIOTHÈQUE DE DROIT PUBLIC



**DROIT CONSTITUTIONNEL
ET DÉMOCRATIE :
DE LA NATION À L'EUROPE**
DIALOGUES AVEC HUGUES DUMONT

Sous la direction de
Mathias El Berhoumi, Julian Clarenne,
Isabelle Hachez et François Tulkens



**LARCIER
INTERSENTIA**

14. Pour résumer, on peut donc schématiquement présenter les choses comme suit¹⁹ :

	Souveraineté populaire	Souveraineté nationale
Chaque citoyen détient personnellement une quote-part de la puissance souveraine	oui	non
Le mandat donné par le citoyen-électeur à son parlementaire est impératif	oui	non
Modèle favorable à la création de procédures avec des majorités particulières ou des mécanismes de temporisation, qui visent à garantir les droits de la minorité	non (modèle synchronique pourvu d'éléments de majorité qualifiée)	oui (modèle diachronique doté d'éléments de majorité qualifiée)

* *

15. Il nous reste à espérer que le présent exposé, en dépit de son caractère sommaire, peut ajouter, sur l'un ou l'autre point, à la documentation du dédicataire du présent ouvrage. À propos de cet ouvrage, il nous sera permis de dire aussi que nous avons eu beaucoup de plaisir à y participer.

19. Ce graphique s'inspire de celui qui figure dans J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECCK, J. GOOSSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Deel I, Bruges, die Keure, 2015, p. 210. Sur la distinction entre souveraineté populaire et nationale, voy. aussi l'exposé du grand historien des institutions John Gillissen, qui écrit : « La notion de "souveraineté nationale" ne peut être confondue avec celle de "souveraineté du peuple" dont l'idée fut conçue dès les derniers siècles du moyen âge. Reprise par tous les opposants à la monarchie, tant catholiques que protestants, au cours des guerres de religion du XVI^e siècle, elle fut développée par l'école de droit naturel et surtout au XVIII^e siècle par Jean-Jacques Rousseau. Ce dernier dira que, tous les hommes étant égaux, l'un ne peut dominer l'autre ; donc le pouvoir appartient à la multitude, c'est-à-dire le peuple. Mais chaque individu ne dispose que d'une fraction de l'autorité souveraine. Souveraineté "fractionnée" donc, qui aboutit à la participation nécessaire de tous les hommes à l'exercice du pouvoir, ou du moins au choix des gouvernants. J.J. Rousseau se fit ainsi le défenseur de la démocratie, basée sur le suffrage universel. Démocratie et suffrage universel parurent aux constituants français de 1789 des principes inadmissibles. Ils opposèrent à la souveraineté du peuple l'idée de la souveraineté de la nation. [...] Cette communauté est considérée comme distincte des membres qui la composent. En affirmant donc que tous les pouvoirs émanent de la Nation, on a opposé la souveraineté de la nation aussi bien à celle du monarque autocrate (qui s'est approprié la souveraineté comme un bien personnel) qu'à celle du peuple, qui implique le gouvernement démocratique. La nation étant souverain, c'est à elle qu'il incombe de choisir le meilleur mode de gouvernement pour la communauté. Elle le fait en fixant dans une constitution, élaborée par ses représentants, les règles relatives à la formation et au fonctionnement des organes qui exercent le pouvoir dans l'État. La théorie de la souveraineté nationale n'est pas nécessairement démocratique. Ce qu'il faut, c'est que les "représentants de la Nation" soient les plus qualifiés pour la représenter, pour agir en son nom. Tous les modes de désignation sont dès lors compatibles avec l'idée de souveraineté nationale : l'élection au suffrage universel ou au suffrage restreint, aussi bien que désignation par une autorité plébiscitée » (J. GILLISSEN, *Le système représentatif de la Belgique depuis 1790*, Bruxelles, La renaissance du Livre, 1958, pp. 12-13).

« LES ÉLUS DOIVENT-ILS CONSERVER LE POUVOIR DU DERNIER MOT ? » DIALOGUE EN FORME D'HOMMAGE ET DE CATHÉDRALE

Anne-Emmanuelle Bourgaux

Professeure à l'Université de Mons

Il y a là à notre sens comme une forme laïque de charité, à comprendre au sens d'une logique du don et du pardon, à laquelle la démocratie appelle au-delà de la justice et du droit, à peine de tomber dans la violence ou la morosité

Hugues Dumont (2005)¹

Les grands édifices, comme les grandes montagnes, sont l'ouvrage des siècles. L'art nouveau prend le monument où il le trouve, s'y incruste, se l'assimile, le développe à sa fantaisie, et l'achève s'il le peut. [...] L'homme, l'artiste, l'individu s'effacent sur ces grandes masses sans nom d'auteur : l'intelligence humaine s'y résume et s'y totalise. Le temps est l'architecte, le peuple est le maçon.

Victor Hugo, *Notre-Dame de Paris* (1831)

1. H. DUMONT et F. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, F. OÛT et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 233.

Introduction

1. Vous avez été le premier constitutionnaliste belge à prendre au sérieux la démocratie participative. Avec ce mélange de distance et de proximité qui vous caractérise, votre attention à la démocratie participative a été à la fois constante, puissante et non complaisante. Comme les échanges hebdomadaires que j'ai eu le plaisir et l'honneur d'avoir avec vous dans le cadre de mon doctorat. Votre large ouverture aux techniques participatives et vos travaux foisonnants ont permis aux constitutionnalistes belges des générations suivantes de s'engouffrer dans la voie que vous avez tracée. À la question de savoir si les élus doivent conserver ou non le pouvoir du dernier mot, j'apporterai donc des réponses directement inspirées par vos précieux conseils, et par la lecture régulière de vos nombreux écrits.

2. En cette année de reconstruction de Notre-Dame de Paris, c'est à un récit-cathédrale que je vous invite. Dans le travail des bâtisseurs du XII^e siècle, comme dans la somme de vos enseignements et de vos écrits, je retrouve ce mélange subtil d'invention et de répétition, d'innovation et de tradition, d'audace et de prudence qui autorise à les entremêler. Et puis, au travers de l'une comme de l'autre, il y a cette recherche sans répit de sens et cette exigence sans faille de qualité qui aboutissent à la cohérence de l'ensemble et à la solidité de l'édifice. Au pied de cette œuvre, ma contribution tentera de rester fidèle, tout en demeurant libre. Comme les apprentis des temps passés face au poids de la transmission du maître d'œuvre : le poids du legs les guide et les libère, tout à la fois.

3. Ces temps qui nous ont rendu si vite Notre-Dame de Paris nous ont aussi enlevé trop tôt Bernard Manin. Une place de choix lui est réservée ici pas seulement pour nous consoler, tant je sais combien ce départ soudain vous attriste aussi. Bernard Manin a toute sa place ici parce que, comme je vais tâcher de le montrer, avec cet auteur, vous avez beaucoup en commun.

4. À la question « Les élus doivent-ils conserver ou non le pouvoir du dernier mot ? », je répondrai non, bien sûr. Mais contrairement à la radicalité que cette réponse induit, je tâcherai de la développer tout en nuances. Il serait en effet erroné de croire que nos réponses divergent de manière radicale. En 2019 déjà, la journaliste Catherine Ernens nous opposait sur cette question, tels des joueurs en lice dans un tournoi pour remporter la victoire démocratique : « Nous avons appelé deux constitutionnalistes au chevet de notre modèle représentatif (des élus) face à un modèle représentatif (des citoyens). Deux lectures bien

« LES ÉLUS DOIVENT-ILS CONSERVER LE POUVOIR DU DERNIER MOT ? »

différentes »². J'y déclare que « la démocratie représentative est un modèle paternaliste et dépassé »³ et qu'« il est urgent de le démocratiser »⁴. Vous estimez que « [s]i on veut faire monter en puissance les assemblées citoyennes, cela ne peut pas contourner la démocratie représentative »⁵ et vous concluez que « l'assemblée doit toujours garder le dernier mot »⁶. À mon avis, la contradiction de nos réponses ne renvoie ni à une divergence de constat, ni à un désaccord de principe, encore moins à une opposition de valeurs. Plus subtilement, elle relève plutôt d'une oscillation de degré ou d'une variation d'écart. En partant des constats que vous avez patiemment tracés à propos de la démocratie, en lisant au plus près les auteurs et autrices dont vous avez largement diffusé la pensée, en partageant vos objectifs et vos valeurs, il est souhaitable – et même nécessaire – de défendre qu'il est grand temps que les élus cèdent du terrain. Je montrerai que, pour dépasser le constat de la panne du modèle représentatif belge que nous partageons, pour atteindre les objectifs de renouveau démocratique que nous défendons et même, pour réformer en profondeur la démocratie représentative comme nous l'estimons nécessaire, il faut justement passer le Rubicon : il faut que les élus perdent le monopole du pouvoir du dernier mot.

5. Pour démontrer cela, nous emprunterons dans une première section le portail qui permet de revenir sur la richesse et l'importance de vos travaux, en miroir de ceux de Bernard Manin. Chez l'un comme chez l'autre, j'y pointerai une tension qui est au cœur de la question qui est posée ici : entre étincelle et contre-feu, tout se passe comme si, l'un comme l'autre, vous craigniez de devoir éteindre un incendie dont, pourtant, vous avez allumé la mèche. Je montrerai que c'est dans cette tension que se love notre divergence (section 1). Dans une deuxième section, nous clarifions les fondements théoriques de notre propos : de quoi parle-t-on ? Nous définirons et requièrerons la question : qui est en jeu pour l'avenir de notre modèle, ce n'est pas que les élus conservent de manière défensive leur position, mais que les élus obtiennent (enfin) de nouveaux droits politiques (section 2). Cela nous permettra d'en revenir dans une troisième section aux arc-boutants qui soutiennent notre propos : en nous tournant vers les autres sciences

2. C. ERNENS, « Moderniser un peu, beaucoup, passionnément... », Entretien avec Hugues Dumont et Anne-Emmanuelle Bourgaux, *Moustique*, 10-17/12/2019.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

de la culture qui nous sont chères, que nous apprennent les auteurs et autrices ? Je tenterai de vous montrer qu'une autre lecture de vos auteurs de prédilection est possible (section 3). Ces éléments seront essentiels pour, dans une quatrième section, pouvoir se promener dans la nef du droit positif belge. Conformément à un positionnement « interne modérément ouvert »⁷, les parties précédentes sont utiles pour répondre à la question en droit positif belge : « Faut-il conserver le pouvoir du dernier mot aux élus ? ». À partir du droit positif belge de la participation, je vous montrerai que la situation actuelle, qui conserve justement toujours le pouvoir du dernier mot aux élus, est intenable (section 4). Enfin, dans les conclusions, je terminerai par la flèche en me tournant vers l'éthique : même s'il ne fallait avoir qu'elle en vue, il faut décentrer la démocratie représentative et en passer à un modèle où les élus acceptent de partager la décision politique.

Section 1. Le portail : deux pensées démocratiques entre étincelle et contre-feu

6. Trois liens se nouent entre vos travaux et ceux de Bernard Manin. D'abord, un lien de transmission. Il faut en effet rappeler que vous avez activement diffusé la pensée de Bernard Manin au sein du monde scientifique belge. Je retrouve la première référence à ses travaux en 1987⁸. De manière plus personnelle, je n'oublie pas que vous m'aviez à point

7. H. DUMONT et A. BAILEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Dr. et société*, 2010, n° 75, p. 287.

8. H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in Ph. GÉRAUD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, p. 540 (à propos du libéralisme). En 1994, vous faites référence à ses travaux sur les métamorphoses du gouvernement représentatif : H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1994, pp. 348 et 350. En 1997, vous faite référence à ses travaux sur le principe de majorité : H. DUMONT, « Ph. Gérard, Droit et démocratie : réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique – Compte rendu », *R.L.E.J.*, 1997/39, p. 196. Par la suite : H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaine, 2000, p. 77 ; H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DEROUX, M. E. BERNHOUT et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 843 ; H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUD (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-Legal, n° 7, 2023, §§ 13, 49 et 53 ; H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in Fr. BLOCHIN et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 35.

nommé recommandé de me référer aux travaux de Bernard Manin pour donner une assise théorique à mes travaux doctoraux. Avec Bernard Manin, s'illustre déjà l'importance de votre rôle de passeur d'idées au sein de la communauté scientifique belge.

7. Deuxième point commun avec celui-ci : un rôle de pionnier. Chacun depuis son poste (lui en France depuis son point de vue de politologue ; vous en Belgique depuis votre point de vue de juriste-philosophe), vous avez tous les deux contribué de manière décisive à remettre en question ce que nous croyions savoir sur la démocratie représentative, à mettre en perspective les postulats sur lesquels elle est fondée et à pointer du doigt ses limites.

8. En 1995, Bernard Manin publie son ouvrage majeur *Principes du gouvernement représentatif*⁹. Dans cet ouvrage, il revient sur les origines du gouvernement représentatif occidental et sur ses transformations. En particulier, il exhume le tirage au sort en tant que mode de sélection des gouvernants et épingle les raisons pour lesquelles l'élection lui a été préférée par les Pères fondateurs du gouvernement représentatif occidental. Au terme de son analyse historique et théorique, il montre que si la démocratie s'est assurément étendue, « il est au mieux incertain qu'elle se soit approfondie »¹⁰. Comme on le sait, cet ouvrage de la fin du XX^e siècle va devenir un manuel pour ceux et celles qui, au XXI^e siècle, à un titre ou à un autre (chercheurs, élus, associations, mouvements citoyens), vont prendre la démocratie représentative à bras-le-corps pour approfondir sa démocratisation. En Belgique, cet ouvrage inspire les différentes expériences de tirage au sort introduites au sein des assemblées¹¹.

9. De votre côté, c'est dès 1981 que, dans un compte rendu substantiel d'un numéro spécial de la revue *Pouvoirs* publié dans la *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* chère à votre cœur, vous prenez au sérieux l'interrogation « Le régime représentatif est-il démocratique ? »¹². Votre talent de passeur et agitateur d'idées s'illustre ici à merveille : avec des accents gramsciens¹³, vous faites écho aux inquiétudes (déjà) très vives de Georges Burdeau face à « la crise du régime représentatif »¹⁴, vous sentez bien que la critique marxiste du principe représentatif telle que formulée par Turpin, qui réduit ce dernier à un système de domination,

9. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

10. *Ibid.*, p. 301.

11. Nous y reviendrons ci-après *infra*, section 4.

12. H. DUMONT, « Le consensus et le régime représentatif – Compte rendu », *R.L.E.J.*, 1996/6, pp. 233-245.

13. *Ibid.*, pp. 239 et 243.

14. *Ibid.*, p. 239.

« n'est pas l'essentiel »¹⁵ ; ce serait plutôt « l'absence d'élément unificateur »¹⁶ épinglé par Patrick Viveret face au phénomène de morcellement et de fragmentation décrit par Georges Burdeau¹⁷. Face au constat très dur de la « sclérose du régime représentatif » d'Hugues Portelli¹⁸, vous faites votre son appel à d'autres formes de médiation politique et à la nécessité d'un contrepois par le dynamisme de la démocratie de base¹⁹.

10. Par la suite, vous ne cesserez d'être le défenseur du modèle actif de la « démocratie de développement » ou « d'épanouissement » chère à C.B. Macpherson²⁰, qui dépasse le modèle défensif de la « démocratie de protection »²¹, dont la version moderne est réhabilitée par le néo-libéralisme²². Cette souscription implique, selon vous, de « placer au cœur de l'exigence démocratique la participation effective des citoyens au processus de la décision publique »²³. En conséquence logique,

vous témoignez d'une large ouverture à la démocratie participative²⁴, et au fil du temps, vous laissez la place à un éventail de plus en plus large de techniques qui permettent aux citoyens de participer en sus de leur participation électorale. D'abord, en droite ligne de votre thèse de doctorat, vous défendez la participation sectorielle (en matière de culture, mais aussi d'urbanisme, d'enseignement...).²⁵ Ensuite, et dès 1994, vous n'excluez pas les procédés de démocratie directe²⁶ dont vous refusez « l'opposition principale »²⁷ avec la démocratie représentative. Selon vous, celle-ci n'exclut pas l'insertion « d'une certaine dose » de l'une dans l'autre²⁸, en particulier en matière constitutionnelle²⁹. Enfin, vous accueillez au sein des nécessaires transformations du gouvernement représentatif les procédés mobilisant le tirage au sort, que vous englobez dans la « démocratie aléatoire »³⁰.

15. *Ibid.*, p. 242.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*, p. 243.

18. *Ibid.*, p. 244.

19. *Ibid.*, pp. 244 et 245.

20. C.B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Paris, Boisé Express, La Découverte, 1985, pp. 57-98 ; H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, pp. 492-493 ; H. DUMONT, « Ph. GÉRARD, Droit et démocratie : réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique – Compte rendu », R.I.E.J., 1997/39, pp. 194 et 206 ; H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine*, Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 74 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité d'action urbaines », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 200-202.

21. C.B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Paris, Boisé Express, La Découverte, 1985, pp. 29-55 ; H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, pp. 492-493 ; H. DUMONT, « Ph. GÉRARD, Droit et démocratie : réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique – Compte rendu », R.I.E.J., 1997/39, pp. 195-196 ; H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine*, Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, pp. 75-76.

22. H. DUMONT, « Ph. GÉRARD, Droit et démocratie : réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique – Compte rendu », R.I.E.J., 1997/39, pp. 195 et 206 ; H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine*, Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, pp. 75 et 82 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 199-200.

23. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine*, Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 74.

24. *Ibid.*, pp. 75-78 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 245-248.

25. Votre attention à la participation dans le secteur culturel est présente dès vos travaux doctoraux dans lesquels vous scrutez à la loupe le principe de participation contenu dans vol. 2, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996, 2^e partie, titre III, chapitre 2, section 2. Vous l'étendez à d'autres secteurs, H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine*, Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 76 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 245 et 246.

26. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine*, Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 75 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 245 ; H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIETET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », *E-Legal*, n° 7, 2023, §§ 46-52. L'ensemble plus large de la « démocratie participative ». En 2023, elles sont incluses dans le champ des « procédures potentiellement délibératives » (§ 3).

27. H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in *Variations sur le thème. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1994, p. 348. De même, à partir d'une réputation de l'incompatibilité entre souveraineté nationale et son de la seconde via des techniques de démocratie directe : H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in Fr. BOUDON MENSILLA, 2024, pp. 33-69.

28. H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in *Variations sur le thème. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1994, p. 350.

30. H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DETROUX, M. EL BERROUNI et Ph. LUMBERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles,

11. Cette attention à la participation active des citoyens ne se repère pas seulement en droit national, mais aussi au fil de votre attachement constant à la construction de la démocratie européenne en amont³¹ ou en aval³², même si celle-ci ne peut se construire « par mimétisme »³³ avec les démocraties nationales. Elle se manifeste dans vos écrits, mais aussi dans votre expertise³⁴ ainsi que dans vos enseignements³⁵.

12. Pour allumer l'étincelle participative, vous avez dû relever un défi supplémentaire que n'a pas dû relever Bernard Manin. Si personne n'a jamais douté que la démocratie soit un objet de science politique, elle est longtemps restée un objet juridique non identifié. Vos travaux ont permis d'imposer la démocratie et la citoyenneté comme des objets légitimes de recherche en science juridique, avec comme heureuse conséquence que nous sommes désormais nombreux parmi les juristes à nous pencher à son chevet. À titre personnel, votre apport a été déterminant pour asseoir en droit l'objet de mes travaux de recherche sur les évolutions du gouvernement représentatif belge confrontées à la démocratie en tant qu'« idée de droit »³⁶ chère à Georges Burdeau, et plus généralement par la suite, pour asseoir mes travaux de recherche sur la démocratie belge en tant que constitutionnaliste.

13. Troisième trait commun entre vous et Bernard Manin : il y a, me semble-t-il, dans votre pensée comme dans celle de Bernard Manin, sinon une contradiction, du moins une tension ; sinon un paradoxe, du moins une retenue. L'un comme l'autre, on vient de le rappeler, vous avez été des pionniers de la démocratie participative et vous avez contribué de manière décisive à remettre en question le gouvernement représentatif occidental. J'écris « remettre en question », mais je devrais plutôt écrire « questionner » le gouvernement représentatif occidental. En effet, alors que les analyses de l'un comme de l'autre ont nourri les réflexions, inspiré les réformes et déclenché les expériences participatives qui se développent en Belgique et en France, vous n'avez, ni l'un ni l'autre, justement pas « remis en question » – dans le sens de « remettre en cause » – la démocratie représentative. Tous les deux, vous reprenez par la bride le cheval que vous avez lancé au galop.

14. Quand Bernard Manin est venu à l'Université de Liège en 2015, il a mis en avant le décalage entre le contenu de son ouvrage et sa réception, en insistant sur la centralité du gouvernement représentatif : les pratiques délibératives ou participatives ne sont pas des alternatives à la démocratie représentative. Elles sont seulement des compléments à celle-ci, amenées à en combler certaines de ses déficiences³⁷. De même, dans les éditions ultérieures de son ouvrage, l'auteur prend soin, sinon de minimiser, du moins de contenir la portée de son analyse en la « retenant » dans le cadre du gouvernement représentatif³⁸ et en insistant sur la polysémie de la représentation³⁹ : les nouveaux modes de participation citoyenne qui se multiplient en s'appuyant notamment sur la première édition de son ouvrage ont leur place dans ce cadre représentatif, et non « contre », « en dehors » ou « au-delà ». Bernard Manin freine donc les élans participatifs que ses réflexions ont directement contribué à provoquer, semble-t-il à son corps défendant. Son tout dernier ouvrage, publié peu avant son décès inopiné, est consacré à Montesquieu⁴⁰, ce champion de la démocratie-rempart, et non de la démocratie-fer de lance⁴¹.

Larcier, 2019, p. 844 ; H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-Legal, n° 7, 2023, §§ 53-56.

31. H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1994, pp. 338-339 (à propos de l'absence de référendum lors de l'assentiment et de la ratification du Traité de Maastricht).

32. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHEBROECK (dir.), *La responsabilité face aux droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 254 (à propos de la participation des citoyens au sein du système institutionnel de l'Union européenne).

33. H. DUMONT et M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « L'initiative citoyenne européenne : à la lumière du droit constitutionnel comparé », in E. DEBOUT et al. (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, conclusion.

34. En tant que membre du comité scientifique auprès des commissions sur la régulation politique de la Chambre et du Sénat : « Rapport intermédiaire », *Doc. parl., Ch. repr.*, 1999-2000, n° 7971 ; « Avis du comité scientifique », *Doc. parl., Ch. repr.*, 1999-2000, n° 7971/2.

35. H. DUMONT et M. EL BERHOUNI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, t. 1, L'État, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 215 (à propos du réveil du pouvoir constituant originaire). À suivre...

36. Pour cet auteur, la démocratie en tant qu'« idée de droit », c'est « l'image que se font les membres d'une société donnée, à un moment donné, d'un ordre susceptible de promouvoir le bien commun ». Elle conditionne « la reconnaissance de la valeur juridique des règles de conduite que postule cet ordre » (G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. 1, vol. 1, Paris, L.G.D.J., 1980, pp. 224 et 233). Vous développez ce concept dans H. DUMONT, *Le pluralisme juridique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, Publications des F.U.S.L., 1996, pp. 51-66.

37. G. GRANDJEAN et Fr. BOUJON, « Le professeur Bernard Manin à l'Université de Liège : compte-rendu de la Chaire David Constant 2015 », *R.F.D.L.*, 2015/2, pp. 407-411.

38. B. MANIN, « Postface de la deuxième édition », in *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2019, pp. 331-335.

39. B. MANIN, « Postface de la troisième édition », in *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2019, pp. 339-343.

40. B. MANIN, *Montesquieu*, Paris, Hermann Éditeurs, 2024.

41. Sur la distinction entre ces deux types de démocratie, voy. *infra*, sections 2 et 3.

16. L'affirmation selon laquelle la démocratie participative complète heureusement la démocratie représentative, mais ne la remplace-rait pas gagne, me semble-t-il, en intensité au fur et à mesure que la première gagne du terrain *in concreto* et que la seconde gagne en discrédit. Dans une étude publiée en 2023 – suscitée à mon invitation enthousiaste –, vous levez le voile avec votre brio habituel. Oui, ouvrir la démocratie représentative à de nouvelles techniques, qualifiées ici

45. H. DUMONT et Fr. TULJENS, « Citoyenneté et responsabilité en vue d'un droit de la personne », in L. DE WILDE (dir.), *La responsabilité civile*, face cachée des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 247 ; H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État et droit à la démocratie », in L. DETOUX, M. EL BERNHOUI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe démocratique*, in *Revue de droit public*, t. 96, n° 3, 2011, p. 844.

de « délibératives »⁴⁸, est « hautement recommandable »⁴⁹. Mais pas n'importe comment ! Ce n'est plus tant la complémentarité des deux modèles (représentatif et participatif) qui est affirmée, mais plutôt la « centralité »⁵⁰ de la démocratie représentative. En conséquence, au nom de l'idéal de l'autogouvernement du peuple par le peuple, vous ne fermez pas la porte aux techniques de démocratie directe (consultation populaire et référendum), mais si et seulement si celles-ci sont « *précédées* » d'une délibération par l'assemblée représentative en manière telle que le peuple appelé à trancher en dernière instance sera dûment éclairé par l'échange des arguments que cette délibération devait favoriser »⁵¹. Aux référendums provoqués par les gouvernants, vous préférez ceux qui s'imposent de manière automatique ou qui sont déclenchés par les citoyens eux-mêmes⁵². Du côté de la démocratie aléatoire, vous envisagez quatre techniques qui permettent d'assurer cette « centralité »⁵³, en affichant une préférence pour la quatrième : la création de commissions délibératives composées de citoyens tirés au sort n'ayant qu'un rôle consultatif (avec obligation de justification de la part des élus) ; l'association au sein de commissions parlementaires classiques de citoyens tirés au sort au titre d'« invités » ; l'aménagement du bicamérisme par la création d'une assemblée tirée au sort avec pouvoir du dernier mot à l'assemblée élue ; l'aménagement du bicamérisme par la création d'une assemblée mixte paritaire (élus/citoyens tirés au sort) avec une obligation d'accord entre celle-ci et l'assemblée élue⁵⁴ – ce qui revient à rétablir le bicamérisme parfait.

17. Entre 1981 et 2023, on peut donc observer dans vos écrits un glissement de la « complémentarité » vers la « centralité »⁵⁵. Celle-ci revêt une conséquence majeure pour le sujet que nous débattons ici : si la représentation doit rester centrale, alors les élus doivent toujours conserver le dernier mot. C'est donc bien ce glissement de la complémentarité à la centralité que je vais questionner. « Complémentarité » et « centralité »

48. H. DIMON, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime 'représentatif' », in J. PIERET et L. RIGAUD (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », *Elegia*, n° 7, 2023, § 3.

50. Celle-ci est affirmée avec une force nouvelle dans *ibid.*, §§ 3 et 41-43.
51. *Ibid.*, § 51.

52 *Ibid.*, § 48.

55. Ibid., § 56.

54. Ibid

55. Dans le même sens, il semble à Jan Velaers qu'à partir de 2019, votre flamme en faveur du référendum constituant faiblisse (J. VELAERS, « Le référendum relatif à la survie de l'État belge et ses "obstacles insurmontables" ? », cet ouvrage, §§ 24 à 26). N'est-ce pas un autre indice du fait que dans votre pensée, le pare-feu prend le pas sur l'éthicelle ?

riment. Mais elles ne sont pas homonymes. En raison de son suffixe *co*, la « complémentarité » annonce une égalité, une horizontalité et une interaction que refuse la centralité. Il y a au contraire, dans la « centralité », une menace – ou une promesse, selon le point de vue – de supériorité, de verticalité et de concentration. Dès lors, est-il certain que cette centralité se concilie avec l'idéal de l'autogouvernement du peuple ? En revenant au suffixe *co* qui nous offre tant de promesses lexicales (complémentarité, codécision, co-construction, coopération), cela n'est pas penser la affaire de grammairre. C'est aussi affaire de principe : ne plus penser la démocratie comme un univers centré sur les élus autour desquels les électeurs tourneraient en orbite. Je vais à présent tenter de vous démontrer que nous aurions tout à gagner à renoncer à cette cosmogonie – et beaucoup à perdre à s'y accrocher : il est grand temps que les élus cèdent vraiment du terrain et renoncent à leur pouvoir du dernier mot.

Section 2. Les fondations théoriques : de quoi parle-t-on ? Entre symétrie et dissymétrie

18. Un raisonnement se construit comme un édifice et nécessite, avant toute élévation, des fondations solides. C'est bien ce que nous apprend toute votre œuvre magistrale. De manière personnelle, c'est une précieuse leçon que j'ai retenue de nos échanges hebdomadaires lors de mes recherches doctorales. De quoi parle-t-on ? Sur la base de quelle(s) définition(s) ? Clarifions. Comme vous, je souscris à l'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple défini si efficacement par la formule de Lincoln⁵⁶. Comme vous, toujours, je juge insuffisante la démocratie de protection qui joue un rôle de bouclier pour les individus face à l'État et lui préfère le modèle de la démocratie de développement qui ne vise pas seulement la protection des individus mais leur épanouissement⁵⁷. Comme vous, enfin, j'inclus dans la définition de l'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple deux éléments que je n'estime pas contradictoires : d'une part, cet idéal exige la participation effective des citoyens au processus de la décision publique⁵⁸ et, d'autre part, le maintien du

principe représentatif⁵⁹. Tout en étant d'accord sur ces affirmations, cela mérite des explications, car comme nous allons le voir, nous divergeons sur leur motivation et partant, sur les conséquences qui en découlent.

19. Commençons par l'affirmation selon laquelle l'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple exige le maintien du principe représentatif. Nous sommes d'accord sur cette exigence, mais pas nécessairement sur sa justification. Un régime sans représentation, dans lequel la participation serait universelle, permanente et continue est une impossibilité pratique et logique. Comme vous le soulignez, même les plus fervents partisans de l'idéal de l'autogouvernement du peuple tels que Rousseau n'ont jamais défendu une telle idée⁶⁰. Selon lui, « [à] prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable Démocratie, et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné. On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques, et l'on voit aisément qu'il ne saurait établir pour cela des commissions sans que la forme de l'administration change »⁶¹. C'est donc à cette impossibilité pratique que je me plie, car pour le surplus, élitistes de la représentation – et donc contraires à l'idéal de l'autogouvernement du peuple qui postule bien évidemment l'égalité⁶².

20. Prenons la peine de revenir sur ces fondements élitistes, qui se lisent aux sources des différents gouvernements représentatifs occidentaux et ce, en sus de la limitation censitaire du suffrage universel, pour des raisons inhérentes à la représentation elle-même. Quoique partisan du suffrage universel, James Madison défend la représentation en ce qu'elle permet « [...] d'épurer et d'élargir l'esprit public, en le faisant passer dans un milieu formé par un corps choisi de citoyens, dont la sagesse saura distinguer le véritable intérêt de leur patrie, et qui, par leur patriotisme et leur amour de la justice, seront moins disposés à sacrifier cet intérêt à des considérations momentanées ou partiales. Sous un tel gouvernement, il sera possible que la voix publique, exprimée par les représentants du peuple, soit plus d'accord avec le bien public, que si

56. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-legal, n° 7, 2023, § 1.

57. Voy. les références citées supra, section 1.

58. Ibid.

59. Ibid.

60. H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1994, p. 349.

61. J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre III, Chapitre IV.

62. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-legal, n° 7, 2023, § 1.

elle était exprimée par le peuple lui-même assemblé pour cet objet »⁶³. En France, dans son fameux discours du 7 septembre 1789, Emmanuel Sieyès pose : « C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des représentations bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté »⁶⁴. Chez nous, lors des discussions du Congrès national, comme vous l'avez relevé aussi⁶⁵, Leclercq estime que « [s]ous la monarchie représentative, la nation intervient aussi dans ses affaires, mais cette intervention n'est qu'indirecte ; elle part du peuple, mais elle passe par les mains de ses élus ; elle va se concentrer, s'épurer, si je puis dire ainsi, dans les mains les plus dignes et les plus intéressées au bien-être général »⁶⁶.

21. Bien sûr, depuis les origines, le suffrage universel a permis à toutes les classes de la population d'élire leurs représentants. Mais depuis aussi, « l'hypothèse que la procédure électorale comportait peut-être en elle-même aussi une dimension inégalitaire et aristocratique » a été vérifiée et expliquée grâce aux travaux de Bernard Manin⁶⁷. Cela revêt deux conséquences majeures pour la question qui nous retient ici. D'une part, et vous savez comme ce thème m'est cher, cette découverte implique que la seule démocratisation du droit de vote ne suffit pas à démocratiser le gouvernement représentatif, car cela ne concerne qu'un de ses éléments, à savoir le droit de vote⁶⁸. D'autre part, cela signifie que si on a en vue, comme c'est notre cas à l'un et l'autre, de promouvoir la participation effective des citoyens, le suffrage universel ne suffit pas à garantir cette participation effective.

22. Ce dernier point nous permet de clarifier le second postulat sur lequel nous sommes d'accord. L'idéal de l'autogouvernement du peuple exige la participation effective des citoyens au processus de la décision publique. Fort bien. On vient de le dire, le suffrage universel est

une des manières de participer à ce processus. Est-ce que les conditions sont réunies pour que cette participation puisse être considérée comme « effective » ? Nous le discuterons dans la section suivante. À ce stade, il suffit de constater que, d'une part, cet idéal de participation ne se consume pas dans le suffrage universel et que, d'autre part, c'est bien la participation effective qu'exige l'idéal d'autogouvernement du peuple. Dans ce contexte, conserver le pouvoir du dernier mot dans la bouche des élus apparaît singulièrement en retrait de cet idéal, et pour le dire franchement quoique respectueusement, incroyablement crispé par rapport aux enjeux que la poursuite de cet idéal soulève actuellement. En effet, les élus détiennent le pouvoir du dernier mot depuis les origines du gouvernement représentatif – et avant celui-ci : les gouvernants non élus légitimés par le sang, la religion, la coutume et/ou la force. En conséquence, la question que nous devons impérativement nous poser est : « À quelles conditions et dans quelles limites les gouvernants vont-ils enfin partager le pouvoir de décision avec leurs gouvernés ? ».

23. Habitée à nos dialogues qui m'ont tant de fois amenée, à raison, à temporiser mon enthousiasme, je réfrène mon élan et je calibre mon tir. Nous sommes d'accord sur l'objectif : l'idéal de l'autogouvernement du peuple. Pour atteindre celui-ci, nous partageons également deux postulats : d'une part, cet idéal ne peut se passer de représentation ; d'autre part, il doit rechercher la participation effective des citoyens. Nous différons cependant sur les conséquences des postulats que nous partageons. Selon moi, tout en maintenant la représentation – car elle est incontournable –, atteindre la participation effective des citoyens passe nécessairement par un partage du pouvoir de décision des élus au profit des citoyens, et donc à ne pas leur laisser, en tout temps et en tout lieu, le pouvoir du dernier mot. « Si l'on veut éviter tout reproche de manipulation ou d'illusion démocratique »⁶⁹, il faut en effet « améliorer l'articulation des procédures parlementaires, gouvernementales et participatives »⁷⁰. Cette amélioration suppose non pas de laisser à la démocratie représentative une place centrale, mais au contraire, d'accepter de la décentrer, d'une part, et d'admettre un pouvoir de co-décision des élus et des électeurs dans certaines limites, d'autre part. La tension entre élitisme et pare-feu mise à jour dans vos travaux et dans ceux de Bernard Manin⁷¹ n'est pas la seule trajectoire possible. Après avoir

63. J. MADISON, *Le Fédéraliste*, n° X, in A. HAMILTON, J. JAY et J. MADISON, *Le Fédéraliste*, Paris, L.G.D.J., R. Pichon & R. Durand-Auzias, 1957, p. 73.

64. Arch. Parl., 1^{re} série, vol. VIII, 594. Cela ne signifie pas que la pensée de Sieyès ne présente aucune logique démocratique, comme vous l'avez montré dans « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in Fr. BUIJON, *et M. REUCHAMPS (dir.), Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 41-45.

65. H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in Fr. BUIJON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 54.

66. E. HUJTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, t. I, Bruxelles, Société typographique belge, 1844-1845, p. 188.

67. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, pp. 171-191.

68. Pour des développements à ce sujet : A.-E. BOURGAUX, « La Belgique est-elle démocratique ? » et « Un État sur-représentatif », *Politiques – Revue des débats*, 2014, n° 33 et 34.

69. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 247.

70. Ibid.

71. Voy. *supra*, section 1.

contribué de manière décisive à placer la démocratie, l'idéal d'autogouvernement du peuple ou encore la démocratie d'épanouissement en tête d'affiche sur la scène scientifique belge (en particulier juridique), il est possible – et à mon avis souhaitable – d'entretenir le feu.

24. En revenir à la complémentarité entre la démocratie participative et la démocratie représentative, plaider pour un décentrage de cette dernière et recommander un partage du pouvoir de décision entre élus et citoyens ne seraient pas seulement les conclusions logiques des prémisses que vous avez patiemment établies au fil de vos travaux. Ces propositions pourraient également s'arc-bouter sur les enseignements de vos auteurs de prédilection.

Section 3. Les arcs-boutants interdisciplinaires : l'apport des compagnons de chantier

25. Une des caractéristiques majeures de votre édifice est votre attachement au pluralisme méthodologique et votre ouverture interdisciplinaire aux sciences sociales, que vous résumez comme « un point de vue interne modérément ouvert »⁷². À ce titre, vous vous êtes largement ouvert aux auteurs des autres sciences de la culture (philosophes, sociologues, politologues...) qui apportent un contrefort à la solidité de vos raisonnements. Sans doute, votre double formation de juriste et de philosophe n'est pas étrangère à cette large ouverture. Mais c'est aussi ce souci constant « d'humanisme »⁷³ qui vous empêche de mettre des barrières épistémologiques, méthodologiques ou nationales à votre insatiable curiosité. À titre personnel, cette ouverture interdisciplinaire, ce dialogue constant avec des auteurs, quelle que soit leur chapeau, ont été à la fois une source inépuisable de connaissances mais en outre, un encouragement à oser l'interdisciplinarité. De manière plus générale, vous avez contribué à la diffusion et la connaissance d'un nombre impressionnant de penseurs au sein de la communauté scientifique belge, en nous montrant l'exemple d'une articulation fine et érudite de la pensée juridique avec les autres sciences humaines. La somme de vos compagnons de chantier, anciens ou contemporains, est si longue qu'on doit se contenter d'une sélection forcément restrictive

et sans doute subjective⁷⁴ : aux côtés de la diffusion des travaux de Bernard Manin et de ceux de C.B. Macpherson, on retrouve en bonne place Jérémy Bentham⁷⁵, Emmanuel-Joseph Sièyes⁷⁶, John Stuart Mill⁷⁷, Georges Burdeau⁷⁸, Claude Lefort⁷⁹, Jürgen Habermas⁸⁰ ou encore

74. Il s'agit d'une sélection à la fois quantitative et qualitative des auteurs régulièrement cités.

75. H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jérémy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, pp. 489-536 ; H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sièyes à la Constitution belge de 1831 », in Ph. BOUJON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 50.

76. Vous montrez son influence sur le Congrès national belge dans H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sièyes à la Constitution belge de 1831 », in Ph. BOUJON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, pp. 33-69. Mais il est aussi sollicité dans H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jérémy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, p. 348 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité, face cachée des droits de l'homme », in H. DUMONT, « La construction d'une doctrine de la réparation urbaine », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 199.

77. H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jérémy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, p. 492 ; H. DUMONT, « La construction d'une doctrine de la réparation urbaine », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 200-201 ; H. DUMONT, « L'idéal démocratique et le RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-Legal, n° 7, 2023, §§ 12, 15 et 17.

78. H. DUMONT, « Le consensus et le régime représentatif – Compte rendu », R.I.E.J., 1981/6, p. 239 ; H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jérémy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, pp. 489 et 541 ; H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in Variations sur l'éthique, 354 ; H. DUMONT, « Ph. Gérard, Droit et démocratie : réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique – Compte rendu », R.I.E.J., 1997/39, pp. 192 et 196 ; H. DUMONT, « L'idéal démocratique et l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIÉRET 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-Legal, n° 7, 2023, § 7.

80. H. DUMONT, « Ph. Gérard, Droit et démocratie : réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique – Compte rendu », R.I.E.J., 1997/39, p. 198 ; H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », in Variations sur l'éthique, Hommage à Jacques Dabin, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1994, pp. 334 et 345 ;

72. H. DUMONT et A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », Dr. et société, 2010, n° 75, p. 287.

73. Ibid.

Marcel Gauchet⁸¹. Fait assez exceptionnel pour être souligné : vous avez toujours laissé une place aux travaux de chercheuses telles que Mireille Delmas-Marty⁸², Justine Lacroix⁸³, Myriam Revault d'Allonnes⁸⁴ ou encore Catherine Colliot-Thélène⁸⁵. À rebours de l'invisibilisation des femmes que les mouvements féministes dénoncent à raison, vous avez au contraire toujours puissamment contribué à les visibiliser. C'est donc également en m'arc-boutant sur la lecture de ces différents auteurs et autrices que je vais chercher trois arguments pour tenter de vous convaincre que conserver « le pouvoir du dernier mot des élus » n'est

pas la clef de voûte de l'évolution souhaitable de notre gouvernement représentatif. Au contraire, ce qu'il faut à présent penser, c'est comment partager réellement ce pouvoir.

26. Le premier argument, qui relève de l'herméneutique, porte sur la lecture des travaux d'un auteur qui vous est cher : C.B. Macpherson. À la source du glissement qui vous fait insensiblement passer de l'étincelle au pare-feu, de la complémentarité à la centralité, du partage de l'étincelle pole des élus sur le dernier mot, se retrouve une ambiguïté qui remonte, me semble-t-il, aux travaux de Macpherson dont je ne vous remercierai déjà vu, avec constance et conviction, vous prenez dès 1987 la défense de la démocratie d'épanouissement en ce qu'elle dépasse « le souci prioritaire pour la fonction de la démocratie face aux dangers de la tyrannie »⁸⁶ chère à la démocratie de protection. La démocratie d'épanouissement vous est chère, car elle aspire à « l'avènement d'une société plus égalitaire »⁸⁷ et suppose qu'« il faut placer au cœur de l'exigence démocratique la participation effective des citoyens au processus de la décision publique »⁸⁸. Or, s'il n'est pas contestable que ce modèle aspire à l'égalité, est-il certain qu'il postule « la participation effective des citoyens au processus de la décision publique » ? La « démocratie d'épanouissement » décrite par C.B. Macpherson se développe Sa « faillite »⁸⁹ entraîne son « remplacement »⁹⁰ par « la démocratie d'équilibre » caractérisée par « la faible participation ou l'apathie des citoyens »⁹¹. Pour le futur, l'auteur ne préconise pas un retour au modèle de la « démocratie d'épanouissement », mais bien l'avènement de « la démocratie de participation »⁹², comme vous le soulignez en 1987⁹³.

86. H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in J. GÉRAUD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, p. 493.

87. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 200.

88. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 74 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 200. C'est nous qui soulignons.

89. C.B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Paris, Boréal Express, La Découverte, 1985, p. 98.

90. *Ibid.*

91. *Ibid.*, p. 123.

92. *Ibid.*, pp. 121-149.

93. H. DUMONT, « J. Bentham, premier théoricien de la démocratie libérale ? », in J. GÉRAUD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1987, p. 493.

H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, pp. 74, 81 et 82 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 200, 211, 230 et 235 ; H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DEROUX, M. EL BERNOUNI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 865.

81. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, pp. 80, 81 et 84 ; H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 246-247 ; H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DEROUX, M. EL BERNOUNI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 839, 843 et 866-871 ; H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-Legal, n° 7, 2023, § 37 ; H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in Fr. BOUHON et M. REUCIAMS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersanta, 2024, p. 50.

82. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 174.

83. *Ibid.*, p. 201 ; H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DEROUX, M. EL BERNOUNI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 841, 864 et 867.

84. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-Legal, n° 7, 2023, §§ 29, 31 et 32.

85. H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DEROUX, M. EL BERNOUNI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 865, 866 et 870 ; H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », E-Legal, n° 7, 2023, §§ 9-11 et 58.

27. Ce qui m'interpelle, c'est que le modèle de la démocratie de participation ne retient par la suite que peu votre attention – peut-être parce que contrairement aux trois premiers, il semble « daté »⁹⁴ ? Pourtant, c'est plutôt dans « la démocratie de participation » que Macpherson range « l'idée que les citoyens (doivent) participer largement au processus décisionnel de l'État »⁹⁵, et non dans celui de la « démocratie d'épanouissement ». Tout en reconnaissant (aussi) qu'il n'est pas possible de se passer complètement des élus⁹⁶, Macpherson n'éprouve pas de difficulté à renoncer au pouvoir du dernier mot aux élus. Même s'il reconnaît bien sûr l'impossibilité de soumettre à référendum toutes les politiques, il estime qu'« on pourrait exiger qu'elles soient conformes aux résultats de divers référendums portant sur des principes »⁹⁷. Pour lui, « le modèle le plus simple de démocratie de participation authentique consisterait en un système pyramidal où l'on trouverait la démocratie directe à la base et la démocratie par délégation à tous les niveaux supérieurs »⁹⁸. Je ne discute pas ici la faisabilité d'un tel système sur lequel l'auteur lui-même reconnaît les faibles chances de succès notamment en raison de l'internationalisation des entreprises⁹⁹, qui s'est aujourd'hui considérablement accrue. Ce que j'épingale, c'est que vous opérez une forme de fusion entre les deux modèles défendus par Macpherson, ou plutôt un emprunt de l'un dans l'autre, qui correspond à cette tension que je lis dans votre pensée démocratique, entre étincelle et pare-feu. Bien sûr, la « démocratie d'épanouissement » est plus participative que la démocratie de protection en ce qu'elle parie sur l'égalité et valorise une citoyenneté positive (et non seulement défensive). Mais elle est aussi moins participative que la « démocratie de participation » qui elle, poursuit une participation accrue et effective au-delà du suffrage universel, et remet directement en cause le pouvoir de dernier mot des élus. Dans le même ordre d'idées, un auteur tel que Jürgen Habermas me semble bien plus relever du modèle de la « démocratie de participation » que de celui de la « démocratie du développement »¹⁰⁰ quand il définit le volet procédural de la démocratie de la manière suivante : « dans des conditions déterminées, la société civile est capable d'exercer une influence

sur l'espace public, d'agir, à travers ses propres opinions publiques, sur les organismes parlementaires (et sur les tribunaux), et de contraindre le système politique à les mettre en œuvre dans le cycle du pouvoir officiel »¹⁰¹.

28. À cet argument herméneutique, s'ajoute un deuxième argument plutôt de type logique. Reconnaître un pouvoir aux citoyens aux côtés des élus n'est pas seulement indispensable pour continuer de progresser dans l'idéal de l'autogouvernement du peuple. Cela l'est aussi même si on poursuit simplement la conservation et la revalorisation du patrimoine démocratique au sein de la « démocratie du public » selon Bernard Manin¹⁰², de la « démocratie d'équilibre » selon C.B. Macpherson¹⁰³ ou encore de l'État social issu des transformations de l'État constitutionnel libéral décrit par Jürgen Habermas¹⁰⁴. Pour conserver la force démocratique du suffrage universel et des libertés politiques défensives libérée de la presse, liberté d'expression..., un simple ravalement de façade ne suffirait pas, vu la puissance des forces qui les déstabilisent. Aujourd'hui, les trois dimensions démocratiques de l'élection sont mal en point. La crise de confiance dément la première : l'usage prospectif qui implique une représentation croissante des professions dites de « *talking and brokerages* »¹⁰⁵ et un recrutement endogame¹⁰⁶, contredit la deuxième, à savoir l'impératif de refléter la diversité sociale de la population¹⁰⁶. En ce qui concerne la troisième dimension démocratique

101. J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1992, p. 402, et plus généralement sur cette question, pp. 311-355. C'est nous qui soulignons.

102. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, pp. 279-302.

103. C.B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Paris, Boréal Express, La Découverte, 1985, pp. 99-119.

104. J. HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992, pp. 231-245.

105. Pour un aperçu interpellant de la chute de la confiance dans les institutions politiques (en ce compris les parlements) entre 2013 et 2023 : IWEPS, *Baromètre social de la Belgique 2023*, n° 13, pp. 24 et 29. Dans le monde : OCDE (2022), *Instaurer la confiance et renforcer la démocratie. Préparer le terrain pour l'action gouvernementale*, Examen mondial envisage la confiance envers le gouvernement belge (pensé comme un tour) et indique qu'il y a une corrélation entre la confiance et le droit au chapitre dans la prise de décision.

106. N. BOUTICA, C. DEVOS, H. REYNAERT, T. VAICKE et B. WAUTERS, « Le visage de l'État : un portrait des élus depuis 1945 », in Fr. BOUJON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, pp. 588, 594-598 et 618.

107. Ibid., p. 595. Il s'agit des compétences de prise de parole, de rédaction, de négociation nécessaires à l'exercice du mandat parlementaire classique.

108. Ibid., p. 596.

109. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIÉRÉ et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques.

94. Je pense par exemple à la référence au modèle des soviets, que la Chute du Mur en 1989 a rendu fort heureusement obsolète.

95. C.B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Paris, Boréal Express, La Découverte, 1985, p. 121.

96. Ibid., p. 127.

97. Ibid., p. 126.

98. Ibid., p. 140. Pour le descriptif des deux variantes de ce modèle : pp. 140-148.

99. Ibid., p. 139.

100. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 200.

de l'élection (*'accountability'*)¹¹⁰, elle suppose, comme les libertés politiques non électorales, une opinion publique éclairée capable de juger ment critique et son corollaire, le principe de publicité. Or, comme l'a montré Jürgen Habermas, elles ne sont plus en mesure de jouer le rôle constitutif qu'elles ont joué à l'origine¹¹¹. En Belgique en outre, comme vous l'avez souligné¹¹², la complexité vient ajouter son lot : comment critiquer des instances aux compétences obscures ? Comment exiger des comptes à des mandataires éparpillés ? Plus généralement encore, la force démocratique de l'élection et l'effectivité des libertés politiques non électorales sont usées par le déclin des parlements¹¹³. Quand le principe de légalité est mis sous pression¹¹⁴ et quand « l'authentique travail de délibération » qu'exige une conception démocratique de la représentation¹¹⁵ est compromis par la mauvaise qualité formelle de la loi (et inversement)¹¹⁶, le suffrage universel et la citoyenneté défensive, forts sur le papier, deviennent *in concreto* fragiles comme des armures sans guerrier¹¹⁷. Bref, tous ces traits sur lesquels vous avez à maintes

reprises – et souvent le premier – attiré nos attentions plaident, me semble-t-il, pour laisser derrière nous – et non s'y accrocher – ce sacrosaint principe de la centralité représentative et son corollaire, le pouvoir du dernier mot aux élus.

29. Troisième et dernier argument, de type téléologique. Dans mes travaux de thèse, comme vous le savez, la dimension téléologique du suffrage universel a été pour moi une découverte. Ce n'est pas de manière abstraite que le P.O.B. revendique le suffrage universel. Ce n'est ni pour la beauté du principe, ni pour l'amour de la démocratie recherchée comme une fin en soi. L'espoir que formulait la promesse du suffrage universel, c'était d'améliorer concrètement les conditions d'existence qui, pour la majorité de la population, étaient catastrophiques. Le député Mansart résume cette idée en 1920 : « Pour la classe ouvrière, le suffrage universel n'est pas une question de sentiment, mais une question de pain »¹¹⁸. De même, comme vous l'avez relevé avec Jürgen Habermas, les citoyens qui s'engagent dans la démocratie participative ont un trait commun avec leurs aïeux qui ont défendu le suffrage universel : celui de porter un regard critique sur l'inégalité sociale, de la transformer en défi et non de la laisser s'imposer en tant que fait naturel, comme les tenants de la démocratie de protection veulent le faire croire¹¹⁹. En réduisant la démocratie à « un instrument, un moyen de protection des individus face à l'État »¹²⁰, à une forme de « marché »¹²¹, les défenseurs de la démocratie de protection font donc coup double : l'État tourne le dos à la question sociale, l'État ferme la porte à la participation citoyenne qui pourrait remettre en cause ce désinvestissement. Or, que constate-t-on aujourd'hui ? – et je sais combien nous partageons cette indignation. On assiste au XXI^e siècle à un accroissement des inégalités qui était, il y a peu, inimaginable¹²². Cela nous impose, je crois, une résolution plus

Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », *E-Legal*, n° 7, 2023, §§ 20-25.

110. *Ibid.*

111. J. HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992, pp. 67-89.

112. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 242.

113. Pour une conception renouvelée de la délibération parlementaire qui nuance ce constat négatif : J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouvellement de la démocratie représentative ?*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024.

114. H. DUMONT et M. EL BERNHOUTI, « Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires », R.B.D.C., 2014/3-4, pp. 331-347 ; H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DERRUX, M. EL BERNHOUTI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 848-863.

115. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », *E-Legal*, n° 7, 2023, § 14.

116. P. POPELIER, « La loi aujourd'hui (le principe de légalité) », in L. HACHEZ et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 2, Larcier, Bruxelles, Anthémis, Publications des FUSL, 2013, pp. 17-54 ; X. DELGRANGE et L. DERRUX, « La délibération parlementaire, gage de la qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux », in L. DERRUX, M. EL BERNHOUTI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 739-754 et 777-793.

117. C'est la raison pour laquelle je ne peux me résoudre à votre résignation selon laquelle « il serait vain de condamner » les larges délégations aux exécutifs (H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », *E-Legal*, n° 7, 2023, § 42). Ces larges délégations blessent en effet à la fois l'idéal de l'autogouvernement du peuple et l'État de droit. Ceux-ci ne doivent pas être confondus (H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de

droit et démocratie », in L. DERRUX, M. EL BERNHOUTI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 864-871) mais ils sont blessés ici dans une même offense.

118. Ann. Ch. repr., 1919-1920, 30 juin 1920, 1842.

119. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, pp. 81-82.

120. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 74.

121. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 200.

122. Pour n'en prendre que quelques exemples : en 2024, les personnes les plus riches au monde ont vu leurs richesses croître fortement, au point qu'il faudra bientôt un terme au-dessus de « milliardaires » pour les désigner (*Le Soir*, 2 janvier 2025) ; en France, le secteur réapparaît comme maladie infantile en raison des carences alimentaires dans la

ferme : comme la démocratie d'épanouissement peine manifestement à épanouir, il faut en passer à une transformation plus puissante¹²³. C'est bien ce que nous dit C.B. Macpherson : il défend le modèle de la démocratie de participation parce que « la faiblesse de la participation et l'injustice sociale sont si étroitement liées que toute société plus juste et plus humaine exigerait un système politique dans lequel la participation des citoyens aurait une plus grande importance »¹²⁴. C'est aussi l'enseignement de Marcel Gauchet, auquel vous vous référez souvent même si certains de ses excès vous irritent. Pour lui, c'est dans l'irrésolution de la question de la justice sociale¹²⁵ que les droits de l'homme deviennent « le seul outil disponible pour penser la coexistence »¹²⁶. Parce que ceux-ci réduisent le collectif à une somme d'individus¹²⁷, et parce qu'ils menacent de réduire l'effectivité de l'exercice de la démocratie « à une coquille vide, à un pur théâtre d'ombre »¹²⁸, il en appelle à une « reconfiguration d'ensemble du fonctionnement démocratique »¹²⁹. Comme on va le voir à présent, la Belgique offre un terrain de confirmation de ces analyses. En effet, à défaut de partager réellement le pouvoir de décision entre les élus et les électeurs, son ouverture récente aux techniques participatives n'est manifestement pas assez effective pour entrayer la spirale de l'accroissement des inégalités sociales. Elle demeure donc incapable de répondre à l'espoir de transformation sociale dont le combat pour le suffrage universel en Belgique était porteur.

Section 4. La nef du droit positif belge : rénovation ou façadisme ?

30. Le cas de la Belgique est idéal pour illustrer les impasses auxquelles conduit un modèle qui s'ouvre aux techniques de la démocratie référendaire et de la démocratie aléatoire, sans reconnaître un réel pouvoir de décision aux citoyens. Avant de faire le tour du droit positif belge de la participation, précisons et clarifions ce que nous observons ici. D'abord, pour en définir le périmètre, nous adoptons votre nomenclature de 2023 qui nous semble lumineuse : pour servir l'idéal de l'autogouvernement du peuple, nous interrogerons les techniques relevant de la démocratie référendaire et de la démocratie aléatoire¹³⁰. Ensuite, nous interrogerons à qui appartient le pouvoir du dernier mot en aval, mais aussi en amont : à qui appartient le pouvoir d'initiative ? En effet, pour poursuivre l'idéal de l'autogouvernement du peuple, il ne faut pas seulement localiser à qui appartient le pouvoir du dernier mot après que les citoyens ont été appelés à participer – et donc identifier qui décide des suites politiques qui sont réservées à cette participation. Il faut aussi se demander à qui appartient le pouvoir de décider quand on recourt à la participation citoyenne. En effet, on pourrait très bien imaginer un dispositif participatif qui laisse de la place au pouvoir de décision des citoyens, mais dont l'actionnement est laissé entre les mains des élus. Un tel dispositif revêtu d'une grande puissance démocratique en aval pourrait très bien en être privé en amont : les élus pourraient tout simplement ne jamais l'actionner. En sus du pouvoir du dernier mot, on doit donc parler aussi du pouvoir du premier mot. Ces points clarifiés, commençons notre déambulation.

31. Aujourd'hui, la Belgique est devenue un véritable laboratoire démocratique qui attire même les regards internationaux¹³¹. Depuis la fin du siècle dernier, elle s'est ouverte à la démocratie référendaire, d'abord au

nutrition des enfants (Le Monde, 3 janvier 2025 ; Z. Assaï et al., « Scurvy incidence trend among children hospitalised in France, 2015-2023: a population-based interrupted time series analysis », *The Lancet Regional Health - Europe*, n° 49, 02/2025) ; en Belgique, le sans-abrisme est en forte hausse, en ce compris chez les femmes et les enfants (Fondation Roi Baudouin, « Sans-abrisme et absence de chez soi : de nouveaux dénombremments révèlent l'ampleur de la problématique », Rapport de dénombremments 2023, 27 mars 2024, <https://kbs-fb.be/fr/sans-abrisme-et-absence-de-chez-soi-de-nouveaux-denombrements-revelent-l'ampleur-de-la-problematique>).

123. Sur ce sujet : A.-E. BOURGAUX, « Le droit de vote doit conduire à l'émancipation sociale », *Démocratie*, n° 10, 2024, pp. 12-15.

124. C.B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Paris, Borel Express, La Découverte, 1985, p. 123.

125. M. GAUCHET, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, p. 346.

126. *Ibid.*, pp. 330 et 347.

127. *Ibid.*, p. 380.

128. *Ibid.*, p. 349.

129. *Ibid.*, p. 334.

130. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », *Élégia*, n° 7, 2023.

131. Voy. par exemple « La Belgique, un laboratoire pour la démocratie délibérative ? Réalités, conditions et enseignements de l'ouverture des parlements belges à la délibération citoyenne », Journée d'études organisée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), Paris, 25 octobre 2024.

niveau local (communal et provincial)¹³², ensuite régional¹³³. La Région wallonne a été la première région qui a adopté la réglementation nécessaire à la mise en œuvre de la consultation populaire régionale¹³⁴. Elle a été rejointe récemment par la Région bruxelloise¹³⁵. La démocratie aléatoire a ensuite progressé à différents niveaux : en 2019, le Parlement de la Communauté germanophone a ouvert la voie en créant des assemblées citoyennes ponctuelles et un conseil citoyen permanent¹³⁶. En 2019, les assemblées bruxelloises de la COCOM¹³⁷, de la Région bruxelloise et de la COCOM¹³⁸ ont modifié leur règlement pour organiser des commissions mixtes composées d'élus et de citoyens tirés au sort. En 2020, le Parlement wallon a également modifié son règlement pour permettre la création de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort¹³⁹. Enfin, l'État fédéral a suivi en 2023 en adoptant une loi organisant la création de commissions mixtes et de panels citoyens au sein

de la Chambre¹⁴⁰, puis du Sénat¹⁴¹. Cheminer le long du droit positif belge de la participation permet d'épingler trois observations et d'en tirer trois enseignements.

32. Première observation : la Belgique est devenue un laboratoire démocratique, mais un laboratoire démocratique très prudent, pour ne pas dire pusillanime : le dernier mot reste toujours aux mains des élus. C'est bien sûr le cas dans toutes les formes de consultation populaire introduites en droit belge, qui se distinguent du référendum en ce que l'opinion des citoyens n'a qu'une portée consultative. Mais c'est également le cas des expériences de démocratie aléatoire. Dans tous les modèles mis en place, les citoyens tirés au sort sont impliqués à titre consultatif. Leur travail délibératif, accompli seuls ou avec les élus, aboutira à de simples recommandations à destination des parlementaires, qui restent donc libres de les traduire ou non dans le réel. Heureusement, différentes obligations de publicité et de suivi pèsent sur les épaules des élus face à ce travail délibératif : obligation de motiver un vote contraire à celui des citoyens¹⁴² ; obligation de rendre compte du suivi des recommandations¹⁴³. Ces différents bornages ne remettent cependant pas en cause l'impuissance des citoyens tirés au sort. Ils l'adoucissent.

33. Deuxième observation : à cette impuissance en aval ne correspond pas toujours une impuissance en amont. Du côté de la démocratie référendaire, dans les deux régions qui ont pris la consultation populaire au sérieux, les citoyens peuvent déclencher une consultation populaire régionale à certaines conditions¹⁴⁴. De même, du côté de la démocratie aléatoire, le modèle germanophone associe systématiquement les citoyens au déclenchement et à la sélection des sujets via le Conseil¹⁴⁵,

132. Révision du 12 mars 1999 de l'article 41 de la Constitution, M.B., 9 avril 1999. Actuellement : la consultation populaire locale est régie par les articles L1141.1 à L1141.13 (commune) et les articles L2214-1 à L2214-12 (province) du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ; par les articles 318 à 327 de la Nouvelle loi communale telle qu'applicable à la Région bruxelloise ; par les articles 78 à 86 du décret communal de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 ; par les articles 305 à 325 du décret flamand du 22 décembre 2017 sur la gouvernance locale et les articles 198 à 214 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005.

133. Nouvel article 39bis du 6 janvier 2014, M.B., 31 janvier 2014. Sur la consultation populaire régionale : « Le "renouveau politique" : des petits pas pour renforcer la démocratie politique, les démocrates représentative et participative », in H. DUMONT, M. EL BERHOUTI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 275-270.

134. Décret spécial du 19 juillet 2018, M.B., 28 septembre 2018. Nous détaillons la réforme constitutionnelle, A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résilience ou résilience de la démocratie belge », A.P., 2015, pp. 531-583.

135. Ordonnance spéciale du 16 mai 2024, M.B., 23 mai 2024. Sur ce sujet : J. CLAYNE, « La consultation populaire régionale à Bruxelles : un nouveau levier pour la participation citoyenne », J.T., 2024/3, n° 6994, pp. 521-522.

136. Décret du 25 février 2019 instituant un dialogue permanent en Communauté germanophone, M.B., 12 avril 2019.

137. Nouvel article 42ter du Règlement introduit le 20 décembre 2019. Pour la proposition initiale : P.F.B., Doc. parl., 2019-2020, 13/1. Cet article a été modifié le 22 octobre 2021 et le 29 mars 2023.

138. Nouvel article 15/1 du Règlement introduit le 20 décembre 2019. Pour la proposition initiale : P.R.B., A.R.COCOM, Doc. parl., 2019-2020, A-100/1, B-19/1. Cet article a été modifié le 30 juin 2023.

139. Nouvel article 130bis du Règlement introduit le 28 octobre 2020. Pour la proposition initiale : P.W., Doc. parl., 2020-2021, 248/1.

140. Loi du 2 mars 2023 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants, M.B., 3 avril 2023.

141. Loi du 9 avril 2024 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative du Sénat, M.B., 3 juin 2024.

142. Art. 9, § 2, du décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019, M.B., 12 avril 2019.

143. Art. 10 du décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019, M.B., 12 avril 2019 ; art. 25/1, pt 15, du Règlement du Parlement régional bruxellois et de l'Assemblée réunie ; art. 42ter, § 15, du Règlement de l'Assemblée bruxelloise francophone ; art. 130bis, pt 17, du Règlement du Parlement wallon ; art. 70ter, § 9, du Règlement de la Chambre des représentants.

144. Art. 5 du décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 ; art. 2 de l'ordonnance spéciale de la Région bruxelloise du 25 avril 2025.

145. Art. 4, § 1^{er}, du décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019, M.B., 12 avril 2019.

et ouvre cumulativement l'initiative aux autres citoyens¹⁴⁶. Les modèles bruxellois (francophone et bilingue) et wallon permettent aux citoyens d'introduire une suggestion citoyenne visant à provoquer la tenue d'une commission mixte sur le sujet de leur choix¹⁴⁷. Seul le modèle fédéral confie exclusivement ce monopole aux élus¹⁴⁸.

34. Enfin, une troisième et dernière observation : même si la Belgique ressemble désormais à un chaudron démocratique, seuls les modèles wallon et bruxellois offrent à la fois des instruments de démocratie aléatoire et de démocratie référendaire. Mais nulle part, l'articulation entre l'une et l'autre n'a fait l'objet de réglementations de la part des législateurs régionaux : elles sont juxtaposées sans réflexion sur leur agencement¹⁴⁹.

35. De ces trois observations, nous tirons trois enseignements pour la question qui nous occupe ici. Premier enseignement : sauf à risquer de faire des nouvelles formes de participation des coquilles vides, il ne faut pas se contenter d'en confier l'initiative aux élus. En pratique, les élus sollicitent peu, ou pas du tout, la participation citoyenne. Plusieurs techniques n'ont jamais été mises en œuvre en pratique, au-delà de leur consécration sur le papier. C'est le cas des techniques de démocratie aléatoire au fédéral, dont les élus détiennent le monopole d'allumage. Idem en Région wallonne : aucune commission mixte depuis 2020, aucune consultation populaire régionale depuis 2014 n'a été déclenchée à l'initiative des élus. En Région bruxelloise, les élus ont été cependant plus dynamiques sur la démocratie aléatoire : trois commissions délibératives sur six se sont réunies à leur initiative¹⁵⁰. Ils boudent cependant la consultation populaire dont ils viennent seulement d'adopter le cadre, dix ans après sa consécration constitutionnelle. Ce faible dynamisme des élus est compensé par les citoyens eux-mêmes, quand les élus partagent avec eux le pouvoir d'initiative, et quand les conditions de mise en œuvre ne sont pas trop lourdes. En Communauté germanophone et en Région bruxelloise, les citoyens sont des moteurs pour

la démocratie aléatoire : dans la première, ils sont associés de manière permanente à l'organisation des assemblées citoyennes¹⁵¹, au nombre de six depuis 2019¹⁵² ; dans la seconde, ils sont à l'initiative de trois commissions mixtes sur six¹⁵³. En Région wallonne, ce sont les citoyens qui ont été à l'initiative de la seule commission mixte organisée depuis 2020 ! Cette commission triplement participative¹⁵⁴ a tenu ses travaux d'octobre 2023 à février 2024¹⁵⁵.

36. Il n'est donc pas excessif de conclure que parmi les élus, des résistances perdurent à associer effectivement des citoyens à leur pouvoir de décision et ce, alors même que cette association reste consultative. En effet, les élus n'ont joué un rôle-moteur qu'en Région bruxelloise et uniquement pour pratiquer la démocratie aléatoire. Or, il est difficile de faire ici le rôle-moteur de Magali Plovie, présidente du Parlement francophone bruxellois sous la législature 2019-2024, qui est à l'initiative de la création des commissions mixtes et qui s'est activement impliquée dans le développement effectif de cette innovation. La question se pose donc de savoir si, à défaut d'institutionnalisation du même type qu'en Communauté germanophone, ce dynamisme survivra aux changements de majorité, et de perchoir. De même, il n'est pas anodin que l'enthousiasme tardif du Parlement wallon pour la démocratie aléatoire soit apparu à la suite de la zone de très haute turbulence provoquée par différents scandales aboutissant à la démission du Bureau de l'assemblée en décembre 2022 et à la révocation de son greffier en octobre 2023. Cette première expérience de démocratie aléatoire a permis de faire parler de l'institution de manière positive à la veille des élections. Cela a assurément contribué à aligner les étoiles pour donner une suite rapide et effective à la suggestion citoyenne de plus de deux mille citoyens. Ici aussi, cela pose la question de l'avenir du modèle quand le souvenir des scandales se dissipe, et quand la majorité change. L'unique phrase (alambiquée) consacrée à la démocratie participative dans la Déclaration de Politique Régionale du 11 juillet 2024 ne rassure

^{146.} Art. 7, § 1^{er}, du décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019, M.B. 12 avril 2019.

^{147.} Art. 25/1, pt 2, du Règlement du Parlement régional bruxellois et de l'Assemblée réunie ; art. 42^{ter}, § 2, du Règlement de l'Assemblée bruxelloise francophone ; art. 130bis, pts 1 et 2, du Règlement du Parlement wallon.

^{148.} Art. 3 et 14 de la loi du 2 mars 2023 ; art. 3 et 14 de la loi du 9 avril 2024.

^{149.} De même, au niveau local, il n'existe pas d'articulation entre les techniques référendaires, les techniques aléatoires et les techniques plus anciennes de démocratie participative (aménagement du territoire, urbanisme...) introduites en droit positif belge au siècle dernier.

^{150.} Il s'agit des commissions sur la 5G (Région), sur la gestion de crise (COCOF) et sur l'enseignement en alternance (COCOF). Pour les travaux de ces commissions : voy. <https://democratie.brussels/assemblees>.

^{151.} Art. 4 du décret du 23 février 2019.

^{152.} Il s'agit de commissions sur l'inclusion des migrants, sur les compétences numériques, sur le logement, sur l'éducation inclusive, sur les soins de santé et sur les compétences des élèves. Pour les travaux de ces commissions : voy. <https://www.buergerdialog.be/fr/assemblee-citoyenne/quest-ce-que-lassemblee-citoyenne>.

^{153.} Il s'agit des commissions sur le sans-abrisme (Région), la biodiversité en ville (Région) et le bruit en milieu urbain (Région). Pour les travaux de ces commissions : voy. <https://democratie.brussels/assemblees>.

^{154.} Elle est participative car il s'agit du premier cas de commission mixte, elle a été animée par les citoyens eux-mêmes et elle se penche sur l'avenir de l'implication des citoyens wallons dans la prise de décision politique.

^{155.} Pour ces travaux : P.W., Doc. parl., 2023-2024, n° 1605/1 et s.

pas¹⁵⁶. ... Si on veut prendre au sérieux les techniques qui permettent d'avancer dans l'idéal d'autogouvernement du peuple, il ne faut donc pas laisser leur initiative dans les mains des élus – et donc ne pas leur laisser le pouvoir du dernier mot à ce sujet. Il faut *a minima* en confier aussi l'initiative aux citoyens et ce, en la soumettant de bonne foi à des conditions praticables pour ceux-ci¹⁵⁷. Il faut également éliminer au maximum les filtres placés entre les mains des représentants¹⁵⁸. Mieux encore : rendre le recours à ces techniques systématiques quand certaines conditions sont réunies. Cette systématisation du recours à la consultation populaire et/ou au tirage au sort ferait gagner beaucoup de temps, d'énergie et d'efficacité à tout le monde. C'est ce qu'on apprend de techniques participatives plus anciennes telles que celles qui visent à impliquer les habitants en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire à Bruxelles¹⁵⁹.

37. Le deuxième enseignement est qu'il faut se soucier plus sérieusement de l'impact, dans le réel, des résultats de ces différentes techniques démocratiques, si l'on veut qu'elles puissent se prévaloir de l'idéal de l'autogouvernement du peuple qui suppose « la participation effective des citoyens au processus de la décision publique »¹⁶⁰. En effet, l'absence de réel pouvoir de décision dans le chef des citoyens

est de nature à compromettre les gains démocratiques attendus de ces techniques pour plusieurs raisons. D'abord, cette absence de pouvoir décisionnaire est de nature à être un frein à leur participation : comment motiver les citoyens à participer pendant de longues heures à un processus de démocratie aléatoire, dont l'issue concrète est aléatoire aussi¹⁶¹ ? À Bruxelles, l'impuissance des citoyens est double : alors que de toute façon, la commission délibérative adopte des recommandations, le vote des citoyens sur ces recommandations est « consultatif »¹⁶² ! Difficile, dans ce contexte, de rendre le processus crédible pour les citoyens. Ensuite, de manière paradoxale, cette absence de pouvoir de décision peut entraîner un renforcement de la défiance des citoyens à l'égard des élus, alors que ces processus visent justement à restaurer la confiance. Les différents acteurs des commissions délibératives d'annoncer en amont d'un processus l'absence de pouvoir décisionnaire des citoyens en aval, et de la grande frustration que cela entraîne à l'issue du processus¹⁶³. Enfin, les premières observations concernant le suivi des recommandations des citoyens ne sont pas rassurantes. Alors qu'ils y sont juridiquement obligés, les élus n'honorent pas pleinement leur obligation de rendre des comptes sur les suites qu'ils réservent aux recommandations des citoyens – même quand ils sont partie prenante du processus¹⁶⁴. De même, ils semblent opérer un tri sélectif parmi les choix posés par les citoyens¹⁶⁵. Miser sur les seules bonnes volontés des élus ne suffit donc pas.

161. J.-B. PIET et al., *Écouter la voix du citoyen, du mouvement participatif à l'isolement des mécanismes de démocratie participative en Belgique : Pratiques, enjeux et perspectives*, Bruxelles, Chambre des représentants, 2023, p. 56.

162. Art. 45ter, § 13, du Règlement du Parlement francophone bruxellois : art. 25/1, pt 13, du Règlement du Parlement régional bruxellois et de l'Assemblée réunie. La possibilité de transformer ce « vote consultatif » en « vote » tout court a fait l'objet d'auditions de constitutionnalistes au sein de la Commission : P.F.B., C.R.L. – Commission plénière, 2022-2023, n° 88 et 89.

163. Cet angle mort est bien éclairé par le documentaire *Vivre pour des idées d'Eric* de D'Agostino et Jérôme Van Grunderbeek (2023, Gsara Productions). Ces réalisateurs ont suivi les participants de la commission délibérative bruxelloise sur la 5G.

164. Par exemple, les propositions formulées à l'issue de la commission délibérative sur le sans-abrisme sont très innovantes et très inclusives. Mais seule une partie de ces propositions a fait l'objet d'un rapport de suivi et ce suivi a été limité dans le temps. L'issue concrète de la majorité de ces propositions est donc incertaine. Sur ce sujet : <https://democratie.brussels/assemblees/sans-abrisme/f/115/>.

165. À partir d'une observation de la mise en œuvre des recommandations des deux premières commissions de la Communauté germanophone, ces auteurs relèvent que « seule une minorité de propositions ont été adoptées sans modification » et qu'« une mentalité changée » (R. GEBAUER, A.-M. SAUTTER et M. REUCHAMPS, « Le Parlement de la

156. Sous le titre « Une amélioration de la démocratie participative », cette Déclaration prévoit l'unique phrase suivante : « [s]ur base des recommandations de la Commission délibérative du Parlement wallon sur l'implication des citoyens, le recours à la consultation populaire sera opérationnalisée à la faveur des enjeux, comme par exemple les provinces ». Cet accord omet donc toutes les recommandations de cette Commission en matière de démocratie aléatoire, et reste très vague sur celles en matière de démocratie référendaire : que signifie « opérationnaliser à la faveur des enjeux » ? De plus, une réforme qui supprimerait les provinces ne pourrait justement pas faire l'objet d'une consultation populaire puisqu'en vertu de l'article 41, alinéa 1^{er}, de la Constitution, cette suppression devrait être décidée par décret spécial. Or, selon l'article 39bis, alinéa 1^{er}, de la Constitution, les matières qui doivent être régies par décret spécial ne peuvent pas faire l'objet d'une consultation populaire régionale. Bref, cette Déclaration annonce en titre « Avoir le courage de changer pour que l'avenir s'éclaire ». Mais il est au mieux incertain que ce courage concerne l'avenir de la démocratie participative en Wallonie.

157. Ce n'est assurément pas le cas des conditions imposées par la Région wallonne pour déclencher une consultation populaire régionale.

158. Au niveau bruxellois et wallon, les citoyens ont formulé des « suggestions », terme ambigu qui permet un filtre politique par l'assemblée et/ou par son bureau (art. 25/1, pt 2, du Règlement du Parlement régional bruxellois et de l'Assemblée réunie), art. 42ter, § 2, du Règlement de l'Assemblée bruxelloise francophone : art. 130bis, pts 1 et 2, du Règlement du Parlement wallon).

159. Sur ce sujet : A.-E. BOURCAUX, « Comment les pratiques historiques et les nouveaux systèmes de participation peuvent-ils mutuellement s'enrichir ? », in *Participez ! Comment intégrer la voix des habitants à la fabrique de la ville ? Actes de la 54^e école urbaine de l'ARAU*, 2023, pp. 19-29.

160. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la répartition urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 74.

38. Pour que les techniques participatives introduites en droit public belge deviennent crédibles, il est indispensable de clarifier ce qu'il advient du produit de la délibération (mixte ou purement citoyenne), et de faire en sorte qu'elle ait un impact réel sur le contenu des décisions politiques. Pour ce faire, il faudrait reconnaître un réel pouvoir de décision aux citoyens, fixer des délais clairs et renforcer les obligations qui pèsent sur les élus, afin qu'ils soient contraints de prendre beaucoup plus au sérieux le produit de cette délibération. La reconnaissance d'un réel pouvoir de décision n'aboutit pas à la suppression de tout rôle des élus puisque le produit d'un processus délibératif n'est pas un produit juridiquement fini : il s'agit le plus souvent d'un mélange d'objectifs, de mesures, d'interdits... Reconnaître un pouvoir de codécision des citoyens, cela revient donc à imposer que les parlementaires traduisent le plus fidèlement possible les conclusions du processus délibératif, dans une forme de réhabilitation moderne et ponctuelle de mandat impératif qui ne serait pas, à mes yeux, contraire à la Constitution¹⁶⁶. Plus généralement, selon le même raisonnement suivi sur la constitutionnalité des techniques référendaires¹⁶⁷, la reconnaissance d'une obligation pour les élus de traduire dans le droit positif le produit des délibérations menées par/avec les citoyens ne serait contraire à la Constitution que si elle devient systématique, car alors, elle serait constitutive d'une nouvelle « manière » de faire la loi, le décret ou l'ordonnance au sens de l'article 33 alinéa 1^{er}, de la Constitution¹⁶⁸. Loin de contrarier la représen-

tation, ou de la remplacer, cette solution lui permettrait au contraire de la mettre effectivement au service de l'idéal de l'autogouvernement du peuple. Comme vous l'avez rappelé, dans une conception démocratique de la représentation, « les représentants demeurent tenus, et ce bien plus fermement qu'à l'époque de Sieyès, de répondre d'une manière ou d'une autre aux attentes des gouvernés »¹⁶⁹. Quand ces attentes sont clairement formulées au terme d'un processus édicté par les élus eux-mêmes, et auxquels ils sont associés étroitement, il devrait aller de soi, dans une conception démocratique du mandat représentatif, que ceux-ci s'empressent d'y répondre. À défaut d'empressement moral, il faut une contrainte juridique – même si elle est, bien sûr, regrettable.

39. Troisième enseignement que l'on peut tirer de l'observation de la galerie des techniques participatives belges. Grâce à la première commission mixte organisée par le Parlement wallon en 2023-2024 à l'initiative des citoyens, l'articulation entre démocratie référendaire et démocratie aléatoire sort de l'ombre. De manière heureuse, elle recommande qu'un Conseil mixte permanent, composé majoritairement de citoyens (30/10), soit chargé de la mise en œuvre, de l'organisation et du suivi de commissions mixtes, des commissions citoyennes et des consultations populaires¹⁷⁰. Ce Conseil mixte pourrait également « proposer de soumettre les recommandations formulées par ces assemblées à consultation populaire régionale »¹⁷¹. Comme je m'en suis déjà exprimée à propos de la réforme de l'État¹⁷², la combinaison entre commission délibérative (mixte ou citoyenne) en amont, et référendum en aval, serait la formule la plus idéale dans la recherche de l'autogouvernement du peuple. En effet, les qualités de l'une compensent les défauts de l'autre, et inversement : un panel de citoyens est capable de délibérer, mais non de faire participer le plus grand nombre ; un référendum permet au plus grand nombre de décider, mais non de délibérer. Dans l'intervalle, et même au centre si vous préférez, les élus seraient amenés à traduire

Communauté germanophone comme laboratoire de participation citoyenne : analyse du suivi des recommandations du Dialogue citoyen permanent en Belgique de l'Est », *Lien social et Politiques*, n° 92, 2024, pp. 91 et 92).

166. Comme nous le savons, nous divergeons sur ce point, même si nous nous rejoignons sur le fait que l'article 42 de la Constitution ne peut être mobilisé pour justifier l'interdiction des techniques référendaires. Sur ce point : H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in Fr. BOUJON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, pp. 63-68 ; A.-E. BOURGAUX, « L'article 42 de la Constitution, monstre sacré de la Constitution belge », in C. JENART et al. (dir.), *De Grondwet en Jan Vriens*, Eén vriendschapsgewijze commentaar, Bruges, die Keure, 2022, pp. 237-247. Contra : J. CLARENNE et C. JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », C.H. CRISP, n° 2518-2518, 2022, p. 42.

167. A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie belge », A.P., 2015, pp. 558-561.

168. À raison, Julian Clarenne et Cécile Jadot décèlent une « nouvelle jurisprudence en formation » sur les outils délibératifs de la part de la section de législation du Conseil d'État (J. CLARENNE et C. JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », C.H. CRISP, n° 2518-2518, 2022, pp. 22-34). Plus récemment que la jurisprudence antérieure – ce qui, à dire vrai, n'est pas très difficile –, dans son avis n° 68.041/AG du 29 décembre 2020, celle-ci exclut la constitutionnalité d'un dispositif aléatoire qui imposerait toute contrainte juridique sur les élus, quelle qu'elle soit. Or, à mon avis, seul un pouvoir de décision autonome et systématique confié aux citoyens serait constitutif d'une « manière » de faire au sens de l'article 33, alinéa 2 – et

non toute obligation mise sur les épaules des élus puisqu'en démocratie, les élus restent contraints de répondre aux attentes de la population d'une manière ou d'une autre. Cette « manière » peut être de faire appel à un panel de citoyens.

169. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centaine du régime représentatif », in J. PIERRET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », Élégal, n° 7, 2023, § 13.

170. Doc. parl., PW., 2023-2024, 1605/1, pp. 61 et 64.

171. Ibid., p. 61.

172. A.-E. BOURGAUX, « Pour une 7^{ème} Réforme de l'État citoyenne », C.D.P.K., 2019/2, pp. 437-447. Dans le même sens, pour des pistes en faveur d'une implication combinée des citoyens dans la réforme de l'État : J. CLARENNE, G. DE PASCALE et Fr. BOUJON, « L'implication des citoyens dans la Réforme de l'État », in C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ? Bilan et perspectives d'un modèle atypique*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, §§ 28-36.

dans le droit positif les décisions de la commission délibérative, en justifiant au plus près pourquoi ils s'en écartent (ou non), avant de soumettre le résultat de l'ensemble du processus à l'opinion populaire via un référendum. Ce schéma rejoint donc votre proposition en ce qu'une délibération parlementaire précède le référendum¹⁷³. Elle s'en écarte cependant en ce qu'elle confie le pouvoir du dernier mot aux citoyens, et non aux élus. En outre, pour que l'implication citoyenne devienne effective et régulière, elle gagnerait à s'enclencher de manière systématique dans certains cas déterminés¹⁷⁴. Dans les autres cas, ce processus combiné de démocratie aléatoire et démocratie directe devrait pouvoir être enclenché à l'initiative des citoyens, dans des conditions qui rendent matériellement possible et juridiquement contraignante¹⁷⁵. Dans ce modèle, en ce que le peuple deviendrait une partie prenante autonome, en amont et en aval de la procédure législative et constitutionnelle, la Constitution serait utilement révisée en créant de nouveaux droits politiques exigibles et opposables à tous, ce qui mettrait ce modèle à l'abri des coups de parti, des changements de majorité et des reproches tirés de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution.

Conclusions

40. Prenons du recul et regardons l'édifice. Dans un premier temps, j'ai tenté de rendre compte de la dette que nous avons à l'égard de vos travaux sur la démocratie, qui ont permis à un grand nombre de juristes de s'autoriser à penser, en tant que juristes, les aménagements concrets de la démocratie représentative belge et ses évolutions. Mais comme dans les travaux du regretté Bernard Manin, j'y ai décelé une tension entre gouvernement représentatif classique qui a fait ses preuves, et techniques participatives novatrices qui sont à l'épreuve. Pourtant, en revenant aux fondements, j'ai montré dans un deuxième temps qu'à partir de vos prémisses, que je partage largement, il était possible d'aboutir à d'autres conclusions. Après presque deux cents ans de centralité, il faut oser le décentrage de la représentation et briser le monopole de

décision des élus. Dans un troisième temps, je me suis arc-boutée sur une relecture des auteurs dont vous avez contribué à la diffusion au sein de notre communauté scientifique pour appuyer mon propos. Dans un quatrième temps enfin, nous avons parcouru la nef du droit positif belge en observant les techniques de droit référendaire et de droit aléatoire adoptées par nos assemblées. Là aussi, l'impératif d'en passer à la vitesse supérieure s'est fait jour : il faut avancer dans l'idéal de l'autogouvernement du peuple en renforçant la place des citoyens dans ces nouveaux modèles. Et diminuer d'autant celle des élus qui, trop souvent, n'en font pas assez, ni dans le déclenchement de ces nouvelles formes de démocratie, ni dans leur concrétisation.

41. Parmi tous les projets innovants de reconstruction de Notre-Dame de Paris¹⁷⁶, le choix s'est porté sur une restauration fidèle au bâtiment des temps passés. Mais les nouveaux bâtisseurs ont bien évidemment utilisé toutes les ressources des temps modernes pour la restituer¹⁷⁷. Il en va de même de l'avenir de notre gouvernement représentatif. Les nouvelles techniques participatives ne permettent pas seulement de continuer à avancer dans la poursuite de l'idéal de l'autogouvernement du peuple. Elles restaurent et renforcent les éléments démocratiques du gouvernement représentatif acquis des temps passés qui menacent d'écroulement. Comme la restauration de Notre-Dame, la revalorisation profonde dont nos parlements ont besoin, et que vous appelez aussi de vos vœux¹⁷⁸, ne passe pas par la réaffirmation de leur centralité, mais plutôt par l'affirmation nouvelle de leur décentrage parce qu'« [il] est capital que le citoyen garde confiance dans ces lieux »¹⁷⁹. Pour que se réinstaure « un dialogue soutenu entre représentants et représentés »¹⁸⁰, pour que l'influence des citoyens sur les élus devienne « réelle »¹⁸¹, il faut leur reconnaître un réel pouvoir de décision. Cela exclut que les élus conservent le pouvoir du dernier mot.

176. « Notre-Dame un an après : la science fait renaître Notre-Dame », *Science & Vie*, 2020, n° spéc., pp. 84-96.

177. Sur ce sujet : « Les bâtisseurs d'aujourd'hui » et « Cathédrale 3.0 », *Journal de la restauration*, n° 6, 2023, pp. 72-84.

178. H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », in L. DEROUX, M. EL BERHOUJI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 871.

179. H. DUMONT, « La construction de la cité politique », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine. Actes de la 31^e école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Ateliers de recherche et d'action urbaines, 2000, p. 84.

180. H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », in J. PIERET et L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre de droit public », *E-Legal*, n° 7, 2023, § 16.

181. *Ibid.*

42. À l'instar de Viollet-le-Duc, il reste la flèche à placer au sommet de notre raisonnement : celle de l'éthique. Vous épinglez avec justesse que « la démocratie présuppose que les représentants soient capables de se mettre à la place d'autrui »¹⁸² et que donc « la démocratie représentative fait ainsi de l'aptitude des citoyens à faire preuve d'empathie au-delà des différences qui les séparent, un vrai postulat »¹⁸³. La démocratie, dans sa dimension éthique, en appelle à « une forme laïque de charité »¹⁸⁴, formule inspirante que j'ai placée en exergue. Depuis plus d'une dizaine d'années, mes recherches m'ont amenée à côtoyer de multiples mouvements citoyens, des Gilets Jaunes aux listes citoyennes en passant par différents collectifs. À leur manière, ils reprennent le flambeau du combat entamé il y a un siècle en faveur de l'émancipation politique et sociale. Si je ne compte ni les heures, ni les kilomètres pour les rencontrer, c'est parce que je ressens dans ces revendications, dans ces attentes, dans ces doléances, ce besoin de charité laïque que formule la démocratie, et auquel encore trop souvent, et depuis trop longtemps, les élus se soustraient. Dans la Belgique de 2025, les citoyens – même les plus instruits, les électeurs – même les plus intéressés politiquement, des portions croissantes de la population – même les plus convaincues par la démocratie, sont de plus en plus perdus. Ils se lassent de ce gouvernement représentatif d'une complexité inégale, qui sollicite leur adhésion tous les cinq ans – parce qu'élire, c'est consentir¹⁸⁵, qui enchaîne les réflexions non suivies d'actions¹⁸⁶, qui multiplie les expériences participatives plus ou moins réglementées, plus ou moins dynamiques, mais toujours consultatives et trop souvent dénuées de l'empathie qui est le trait d'une compréhension et d'une acceptation réelle de la démocratie¹⁸⁷. Ce qui guette alors,

c'est bien « la violence ou la morosité » pour reprendre votre superbe expression. D'année en année, je vois avec effroi augmenter ce rejet inspiré par la déception, et ce décrochage provoqué par la lassitude¹⁸⁸. Ils se dévoient aussi dans les études et enquêtes¹⁸⁹. Et ils s'expriment désormais aussi massivement dans les urnes¹⁹⁰. L'immobilisme n'est donc plus une option viable. Soit le gouvernement représentatif avance de manière décidée et décisive dans la poursuite de l'idéal démocratique. Soit il prend le risque du rejet de la démocratie dans ses deux idéaux, et donc du recul : celui de l'autogouvernement par le peuple, mais aussi volonté de conserver la centralité de la représentation. C'est la prudence qui vous pousse à défendre le monopole du dernier mot aux élus. Ces mêmes qualités commandent aujourd'hui d'en finir avec le ravalement de façade, et d'oser le risque de la rénovation profonde de notre gouvernement représentatif.

43. Merci pour tout, cher Professeur Dumont.

182. H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 232.

183. *Ibid.*

184. *Ibid.*, p. 233.

185. Selon la superbe formule de Bernard Manin : « Il y avait dans l'élection comme une promesse d'obéissance » (B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 119).

186. Nous avons déjà mentionné les impressionnants travaux de la Commission mixte de renouveau politique auquel vous avez activement contribué en 2001-2002. En 2017, la Chambre a organisé un groupe de travail sur le renouveau politique (Doc. parl., Ch. repr., 2016-2017, 2584/1). En 2021, le Sénat a élaboré un rapport d'information sur « la nécessité de moderniser notre système démocratique par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions » (Doc. parl., Sén., 2020-2021, 7-117/4). En 2022, le Gouvernement fédéral a mené une enquête en ligne intitulée « Un pays pour demain » (pour le rapport : <https://www.unpayspourdemain.be/>).

187. Ce manque d'empathie s'est encore tristement illustré au printemps 2024 dans l'absence de suites réservées par les députés fédéraux aux recommandations émises par le panel de citoyens *We need to talk* sur le financement public des partis. Sur ce processus : <https://www.weneedtotalk.be/>.

188. Voy. à ce sujet le très instructif documentaire *Élections, piège à cons ?* de François Gorce sur les expériences participatives en Belgique (Rayulea productions, 2023) : <https://www.arte.tv/fr/videos/114522-013-A/elections-piege-a-cons/> (en accès libre).

189. Dans l'enquête « Bye-Bye la démocratie » (RTBF/La Libre, octobre 2022), quatre Belges sur dix (37,4 %) estiment que « notre société serait mieux gérée si le pouvoir était entre les mains d'un seul leader ». La tranche d'âge des plus jeunes (25-34 ans) (46,9 %). Dans l'enquête « Noir – Jaune – Blues : 5^{ème} vague » (Fondation Ceci n'est pas une crise, 2024), l'adhésion à une gouvernance autoritaire monte à 69,7 % (« un dirigeant fort qui en appelle directement au peuple et rejette de tous les contre-pouvoirs, de toutes les représentations et de toutes les élites »).

190. Rappelons qu'à l'issue des dernières élections du 9 juin 2024, le Vlaams Belang est le deuxième parti à la Chambre (vingt sièges, à égalité avec le Mouvement réformateur), et le premier parti, en termes de voix, aux élections européennes. Par ailleurs, environ 17,16 % des électeurs n'ont pas exprimé de suffrage (absents, votes blancs, votes nuls – 5^{ème} intérieur, résultats définitifs des élections fédérales du 9 juin 2024 – Royaume).