

Droit constitutionnel

Travaux pratiques dirigés par Madame De Lauri

Sujet : Une modification de la Chambre des représentants pour une meilleure participation citoyenne

Groupe 4



Table des matières

I. Introduction	page 2
II. L'Etat fédéral belge	page 3
III. La Chambre des représentants	pages 4 à 8
A. De sa création...	pages 4 à 6
1. La première réforme de l'Etat : 1970	page 5
2. La troisième réforme de l'Etat : 1988-89	pages 5 à 6
3. La quatrième réforme de l'Etat : 1993	page 6
B. ... à la sixième réforme de l'Etat en 2014	pages 6 à 8
1. L'élection des députés et leur situation au sein du Parlement	pages 6 à 7
2. Les compétences exercées, exclusivement ou partiellement, par la Chambre des représentants	pages 7 à 8
IV. Les problèmes identifiés au sein de l'Etat belge en matière de représentation et de participation citoyennes	pages 8 à 9
A. La question de la représentation	page 8
B. Les dispositifs existant en matière de démocratie directe	page 9
V. La solution envisageable	pages 9 à 11
A. Son contenu	pages 9 à 10
B. Les normes légales directement impliquées	pages 10 à 11
C. Les aspects avantageux et critiquables de sa mise en oeuvre	page 11
VI. Conclusion	page 11
Bibliographie	page 12

I. Introduction

A l'heure actuelle, la démocratie est le système politique le plus appliqué au sein des différents pays du monde.¹ En vertu du principe de la souveraineté nationale, ce régime politique considère que le pouvoir est détenu par le peuple. En Belgique, la démocratie représentative est d'application de telle sorte que les citoyens exercent leur souveraineté par le biais de représentants qu'ils élisent.² Cependant, « le plus grand péril que court toujours la démocratie et le gouvernement du peuple par le peuple, c'est dans la négligence des citoyens (qu'il réside. Car eux seuls peuvent les faire vivre dans une action incessante ou les laisser s'affaiblir par l'indifférence ou leur inertie. La politique appartient à tous et elle n'est pas la chose de ceux-là seuls qui s'y consacrent entièrement »³. En d'autres termes, un système démocratique n'en est pas un et ne peut guère fonctionner si les citoyens n'y sont pas actifs. Malheureusement, depuis sa création, le système politique belge a déjà connu six réformes institutionnelles qui font de lui un Etat dont les notions sont inaccessibles à ses acteurs. Dès lors, ces derniers se désintéressent lentement et la participation citoyenne diminue de jour en jour.

Pour remédier à ce détachement progressif, diverses changements sont possibles. Comme le dit Maître Anne Feyt dans le Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat, « il est illusoire de prétendre mettre en place une forme absolue et pure de démocratie directe, quel que soit le niveau de pouvoir. Pour autant, il n'est pas irréaliste de chercher à tempérer la démocratie représentative par des techniques inspirées de la démocratie directe, qui impliquent plus directement le citoyen dans les prises de décisions publiques »⁴. Le rôle premier de cet écrit sera d'analyser l'une d'entre elles qui reposera principalement sur une réforme de la Chambre des représentants. En effet, à la suite de la sixième réforme de l'Etat, les modifications apportées aux compétences des chambres fédérales, et plus principalement à celles du Sénat, place la Chambre des représentants dans le rôle du premier législateur de l'Etat fédéral belge.⁵ Suite à cela, cette dernière participe grandement au fonctionnement de la société dans laquelle évoluent les citoyens.

Dans un premier temps, nous définirons la notion d'Etat fédéral belge afin de comprendre les bases du fonctionnement de la société. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur les compétences et le fonctionnement de la Chambre des représentants de sa création à aujourd'hui. Dans un troisième temps, nous tenterons d'analyser les dangers du système belge pour ses citoyens et lui-même. Dans un quatrième et dernier temps, nous proposerons une solution durable pour remédier aux difficultés auxquelles l'Etat fait face. Dans ce cadre là, nous identifierons les différentes normes législatives qui doivent être modifiées, les institutions qui sont compétentes pour le faire ainsi que les aspects avantageux et critiquables de notre proposition.

¹ La fédération Wallonie-Bruxelles, « *Etre et devenir citoyen* », Bruxelles, Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique, 2010, pp. 5 à 16.

² D. BATSELE, P. MARTENS, T. MORTIER et M. SCARCEZ, « *Initiation au droit constitutionnel* », 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 109 à 113.

³ P. MENDES-FRANCE, « *Oeuvres complètes. Une vision du monde* », T.6, Paris, Gallimard, 1990, p. 244.

⁴ M. UYTENDAELE, et M. VERDUSSEN (sous la direction), « *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat* », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p. 265.

⁵ Ibidem, pp. 141 à 142.

II. L'Etat fédéral belge

Dans le domaine du droit public, un Etat est une « organisation politique et juridique d'un territoire »⁶ au sein de laquelle évolue un groupe d'individus présentant des spécificités multiples comme l'origine, la langue, la culture,... Le tout est régi par un système institutionnel plus communément appelé « gouvernement ». Les notions d'Etat de droit, d'Etat fédéral ou encore d'Etat-nation peuvent s'identifier à cette définition. C'est de la sorte que la Constitution belge le définit par le biais de son article 10 : « Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres. Les belges sont égaux devant la loi (...) »⁷. Il est important de noter que la Constitution est la source de références en droit constitutionnel, branche du droit public. En effet, elle contient les règles d'organisation de l'Etat ainsi que l'ensemble des droits et des libertés du groupe d'individus, également dénommés citoyens, qui le constitue.

Depuis 1993, l'article 1^{er} de la Constitution stipule que « l'Etat belge est un Etat fédéral composé des communautés et des régions »⁸. Cela signifie qu'ultérieurement à la division de son Etat unitaire, la Belgique s'est transformée en une structure étatique composée d'ordres juridiques superposés.⁹ Elle fonctionne dès lors selon les règles du fédéralisme qui divisent l'Etat en un Etat fédéral et des Etats membres. Chacun est théoriquement autonome. Le premier est composé de la Chambre des représentants et du Sénat constituant ainsi avec le Roi, le pouvoir législatif fédéral. Il dispose de compétences résiduelles, c'est-à-dire de toutes celles qui n'ont pas été attribuées au deuxième type d'Etat, les entités fédérées. Ces dernières sont tenues de respecter le droit qui est élaboré au niveau fédéral. Cependant, au nom de leur autonomie, elles participent aux décisions prises par ce dernier. De cause à effet, la seconde chambre, à savoir le Sénat, est composée de manière telle qu'elle représente les Etats membres. Chaque entité fédérée y voit siéger un ou plusieurs de ses représentants. C'est sur base de cette idée d'intervention des Etats membres dans les décisions fédérales que les compétences sont réparties. Le Sénat est notamment compétent pour les matières relatives à la révision de la Constitution puisque celles-ci s'appliquent à l'ensemble de la nation. Lorsque le Sénat n'est pas apte à intervenir, la compétence relève exclusivement de la Chambre des représentants. Dès lors, cette dernière joue un rôle important dans le fonctionnement de l'Etat belge. Une analyse plus approfondie est nécessaire.¹⁰

⁶ M. LENOBLE-PINSON, « *Dire et écrire le droit en français correct* », Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 265.

⁷ Article 10 de la Constitution.

⁸ Article 1 de la Constitution.

⁹ M. UYTTENDAELE, « *Les institutions de la Belgique* », Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 57.

¹⁰ D. BATSELE, P. MARTENS, T. MORTIER et M. SCARCEZ, « *Initiation au droit constitutionnel* », 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 58 à 63.

III. La Chambre des représentants

Comme cela a été énoncé précédemment, le parlement fédéral est constitué de la Chambre des représentants et du Sénat qui, associés au Roi, forment le pouvoir législatif fédéral. En 1830, à l'aune de la déclaration d'indépendance de la Belgique, l'idée du parlementarisme s'est lentement répandue dans l'esprit des fondateurs de l'Etat belge. De provenance anglaise, ce système incarnait pour tous le modèle de prédilection. En effet, comme le disait le philosophe anglais John Locke à la suite de la révolution de 1688, « dans une république bien constituée (...) il ne peut y avoir qu'un seul pouvoir suprême, à savoir le législatif, auquel tous les autres pouvoirs doivent être subordonnés; cependant, comme le législatif n'est qu'un pouvoir confié pour la poursuite de certaines fins, il subsiste toujours dans le peuple un pouvoir suprême de destituer ou de changer le législatif »¹¹. En d'autres termes, l'objectif premier de ces précurseurs était de créer un parlement auquel tous les autres pouvoirs seraient soumis et sur lequel les citoyens disposeraient d'une autorité. Cependant, depuis ses débuts jusqu'à ce jour, ce régime parlementaire typique de la démocratie belge fait face à de nombreuses critiques qui ont engendré d'importantes modifications, non sans effet sur le fonctionnement et les compétences de la Chambre des représentants.¹²

A. De sa création...¹³

A son commencement, la Chambre des représentants est perçue comme celle qui devra représenter le jeune Etat belge et les idées les plus déterminantes de la nation. En somme, elle est présumée former une assemblée populaire prête à accueillir la nouvelle générations d'intellectuels.

Sur le plan de sa composition, la Chambre haute comptait 102 représentants élus directement qui, pour assurer leur éligibilité, se devaient de respecter certaines conditions strictement énumérées par la Constitution. En effet, cette dernière fixait de la sorte le seuil d'éligibilité à 25 ans accomplis. Dès lors, toute personne plus jeune ne pouvait guère prétendre aux élections. De plus, l'article 50 de la Constitution, aujourd'hui remplacé par l'article 64, stipulait également qu'il fallait « être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation, jouir des droits civils et politiques et être domicilié en Belgique »¹⁴. Il précisait en outre qu'aucune autre condition d'éligibilité ne pouvait être requise. A cela s'ajoutaient deux restrictions tendant à interdire aux personnes visées, l'accès au titre de représentants. Tout d'abord, les premières ciblées furent tous les citoyens ne bénéficiant pas de la grande naturalisation et ensuite, furent également concernées les femmes auxquelles l'accès à l'exécutif et au trône avait déjà été retiré. Suite à ces conditions restrictives, la Chambre des représentants est principalement constituée d'hommes jusqu'en 1920, date à laquelle l'incapacité de siéger des femmes fut abolie. Lorsque les 102 représentants étaient élus, on considérait que les citoyens leur avaient conféré une mission, nommée mandat, afin qu'ils exercent le pouvoir politique à leur place. Pour des raisons d'efficacité et pour garantir le principe de la séparation des pouvoirs, ces représentants ne pouvaient pas, simultanément à leur mandat, être membre de la Cour des Comptes, de la Cour de cassation ou encore des Conseils provinciaux. De plus, suite à la réforme constitutionnelle du 15 novembre 1920, la durée entre deux élections de représentants a été fixée à 4

¹¹ J. LOCKE, « *Le second traité de gouvernement* » (1689), trad. de J.-F. Spitz et C. Lazzeri, Paris, PUF, 1994, p.108.

¹² E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, E. GERARD, E. WITTE (sous la direction de), « *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique* », Bruxelles, Chambre des représentants, 2003.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ancien article 50 de la Constitution.

ans par la Constitution. Cette période de temps fut justifiée par le fait que « les élections trop fréquentes maintiennent la Nation dans un état continu d'agitation et de crise nuisible à ses intérêts matériels et moraux, (et) ne permettant pas aux mandataires, sans cesse préoccupés de luttes électorales, de consacrer aux affaires publiques l'attention et le travail qu'elles réclament. Tous, par contre, sont persuadés que trop étendre l'intervalle des renouvellements, c'est exposer le parlement à l'immobilité, les mandataires à ne plus représenter l'opinion dominante du pays ». Cette justification était et restera pertinente.

En tant que branche du pouvoir législatif fédéral, la chambre basse se vit attribuer deux missions : une fonction législative et une fonction de contrôle du gouvernement, également appelé pouvoir exécutif. Dans le cadre de sa responsabilité dans le processus législatif, la Chambre opérait deux actions distinctes. Soit elle déposait, amendait, adoptait ou rejetait des propositions de lois, soit elle amendait, adoptait ou rejetait des projets de loi. La distinction entre les deux réside dans le fait que ces derniers sont déposés par le gouvernement alors que les propositions proviennent directement de la Chambre. A l'époque, les normes législatives étaient adoptées selon le principe du bicaméralisme. Cela signifie que les deux composantes du parlement étaient sur un pied d'égalité pour élaborer et voter les lois. Ce système apparaissait comme le seul à même de permettre la juste représentation des Etats fédérés même si, nous le verrons, cette vision des choses a évolué depuis lors.

3. La première réforme de l'Etat : 1970

C'est en 1970, soit 90 ans après la déclaration d'indépendance, que la première réforme de l'Etat unitaire s'est produite. Au cours de cette dernière, les membres de la Chambre des représentants ont joué un rôle important bien qu'aucune modification fondamentale n'ait été opérée à leur sujet. D'une part, ils sont notamment intervenus au sein du « groupe des 28 »¹⁵ à l'origine de l'article 107 quater, abrogé aujourd'hui, mais qui admettait à l'époque l'existence des régions. D'autre part, il leur revient également d'avoir fixé le type de majorité à respecter en cas de réforme institutionnelle. Il s'agit de la majorité spéciale qui impose une majorité simple dans chaque groupe linguistique et une majorité des deux tiers.

4. La troisième réforme de l'Etat : 1988-89

Impasse a été faite sur la seconde réforme de l'Etat de 1980 en raison du rôle très peu actif de la Chambre dans son bon déroulement.

A contrario, bien que la troisième réforme, quant à elle organisée entre 1988 et 1989, n'ait guère davantage donné de pouvoir à la Chambre dans le cadre de sa mise en place, elle a néanmoins suscité chez celle-ci et ainsi qu'au Sénat, la volonté de créer une Commission parlementaire. Composée de parlementaires, cette dernière était tenue d'étudier l'ensemble de la réforme des institutions parlementaires. A la fin du mois d'avril 1990, quatre rapports avaient été déposés et la Commission mit fin à ses recherches en juillet de la même année au moment même où le gouvernement épiliguait déjà sur la prochaine phase de réformes.

¹⁵ E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, E. GERARD, E. WITTE (sous la direction de), « Histoire de la Chambre des représentants de Belgique », Bruxelles, Chambre des représentants, 2003.

Durant le mois de février 1991, à une période entre deux réformes, un premier amendement réduisit à 21 ans l'âge que se devaient d'avoir les représentants à la Chambre haute. De surcroît, le 24 mai 1994, la loi Smet-Tobback est votée afin de mettre un terme à l'irascibilité des citoyens face à une quantité minimale de femmes au parlement. La solution trouvée est celle qui impose aux listes électorales de ne pas présenter plus de deux tiers d'hommes et de prévoir un « quota de femmes en ordre utile »¹⁶.

5. La quatrième réforme de l'Etat : 1993

La réforme institutionnelle de 1993 a eu quant à elle un effet considérable sur le fonctionnement et les compétences de la Chambre des représentants. En effet, même si cette dernière n'a pas pleinement pris part aux négociations, elle a dûment senti les conséquences de celles-ci puisqu'à leurs suites, son nombre de sièges a été réduit à 150 et elle a acquis de nombreuses compétences exclusives en matière de contrôle politique, de responsabilité des ministres ou encore dans le cadre des matières budgétaires. La plus grande nouveauté fut l'obligation de soumettre tous les projets de lois, en dehors de certaines matières, à la Chambre sans qu'ils ne soient nécessairement votés au Sénat. Cela a entraîné la fin, ou presque, du bicaméralisme intégral et signé un tournant dans l'histoire parlementaire.

Une cinquième réforme institutionnelle a eu lieu en 2001. Cependant, elle ne nous intéressera guère aujourd'hui puisqu'elle n'a pas eu d'effet particulier sur la Chambre des représentants.

B. ... à la sixième réforme de l'Etat en 2014

La sixième réforme de l'Etat effectuée en 2014 est pour le moment la dernière en date. Elle a profondément modifié le fonctionnement de l'Etat fédéral et la Chambre des représentants n'a pas fait exception.

1. L'élection des députés et leur situation au sein du Parlement

La législature est « la durée du mandat d'une assemblée législative »¹⁷. En Belgique, cette période est généralement de cinq ans bien qu'elle puisse être réduite si l'on procède à une dissolution anticipée des chambres. En vertu de l'article 65 de la Constitution, les élections se déroulent à la même date que celles pour le Parlement européen. Afin de respecter l'article 64 de la Constitution, les différents candidats doivent remplir quatre conditions :

« (...)

1° être Belge;

2° jouir des droits civils et politiques;

3° être âgé de dix-huit ans accomplis;

4° être domicilié en Belgique.

(...) »¹⁸

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ P. MERLET, « *Le petit Larousse* », Paris, Larousse, 2006, p. 627.

¹⁸ Article 64 de la Constitution.

Au terme des élections, les députés, désignés au suffrage universel¹⁹ par les citoyens, sont au nombre de 150, tous étant répartis en un groupe linguistique néerlandais et un groupe linguistique français déterminés par le régime linguistique de la circonscription où ils sont élus.

Comme nous l'avons vu, un mandat est un « acte par lequel une personne confère à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour elle et en son nom ». La Constitution belge impose que le mandat parlementaire soit général. Dès lors, lorsque 150 candidats aux élections pour la Chambre des représentants deviennent députés, ils ont été choisis par une partie de la population mais ont malgré tout le devoir d'agir dans l'intérêt général et non pas uniquement dans le seul intérêt de leurs électeurs. Ce principe exclut directement le mandat impératif qui permettrait aux suffragants d'un responsable politique d'exiger de lui des justifications quant aux décisions qui sont prises. Ce dernier serait, autrement dit, tenu par son programme politique.²⁰

2. Les compétences exercées, exclusivement ou partiellement, par la Chambre des représentants

La sixième réforme de l'Etat, dans le but de redorer le blason du politique dans l'esprit des citoyens, a opéré de grands changements quant aux répartitions de compétences au sein du pouvoir législatif fédéral. Le Sénat a perdu un grand nombre de ses prérogatives qui ont directement convergé vers la Chambre des représentants et le Roi.

L'article 36 de la Constitution énonce que « le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat »²¹. Pourtant, nous le savons déjà depuis 1993, le régime du bicaméralisme intégral n'est plus prépondérant au parlement. C'est désormais celui du monocaméralisme qui est de droit commun. En effet, le Sénat n'agit plus sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants et le Roi « que pour la déclaration de révision de la Constitution ainsi que la révision et la coordination de la Constitution, pour les matières qui doivent être réglées par les deux chambres législatives en vertu de la Constitution, pour les lois à adopter à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, pour les lois concernant les institutions de la Communauté germanophone et son nancement, pour les lois concernant le nancement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales et pour les lois concernant l'organisation du Sénat et le statut du sénateur »²². En outre, il ne dispose plus que d'un droit d'évocation dans les matières limitativement énumérées à l'article 78. Ce droit lui est accordé en vertu du régime du bicaméralisme optionnel. Dans ces cas précis, seuls la Chambre et le Roi dispose d'un droit d'initiative même si les projets adoptés par la première sont néanmoins transmis au Sénat. Suite à cette transmission, il a la possibilité de proposer des amendements bien que la Chambre dispose du pouvoir du dernier mot. Lorsque la matière en cause n'est pas impliquée dans ces articles 77 et 78 de la Constitution, celle-

¹⁹ Le suffrage universel est un suffrage où le droit de vote est accordé à tous les citoyens qui ont la capacité électorale, c'est-à-dire sous certaines conditions minimales d'âge, de nationalité, de capacité morale et d'inscription sur les listes électorales. Il n'est fait aucune distinction de sexe, de race, de fortune, de religion, de profession,...

²⁰ M. UYTENDAELE, « Précis de droit constitutionnel belge », 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 263 à 266.

²¹ Article 36 de la Constitution.

²² Article 77 de la Constitution.

ci relève de la compétence exclusive de la Chambre. Il s'agit, par exemple, des lois relatives à la responsabilité pénale et civile des ministres du Roi²³.

En dehors de la fonction législative, la sixième réforme de l'Etat a retiré d'autres compétences au Sénat. Tout d'abord, il a été décidé que le droit d'enquête parlementaire revenait désormais exclusivement à la Chambre des représentants et échappait à toute emprise au Sénat. Il s'agit d'une attribution importante puisque les commissions d'enquête qui peuvent en résulter disposent des mêmes capacités d'investigations qu'un juge d'instruction²⁴. Ensuite, le choix a également été fait de retirer au Sénat son droit d'enquête parlementaire. Dorénavant, il dispose uniquement de la possibilité de demander des explications aux ministres alors que la Chambre a un droit d'interpellation qui contraint tout ministre convoqué à se présenter devant elle.

IV. Les problèmes identifiés au sein de l'Etat belge en matière de représentation et de participation citoyenne

Même si l'on pourrait croire qu'à la suite de six réformes, l'Etat fédéral belge devrait correspondre au meilleur des modèles, ou du moins au modèle le plus adapté à ses citoyens et à leurs volontés, il n'en est rien. A l'époque actuelle, tout un chacun n'est pas satisfait et considère que des efforts supplémentaires doivent être fournis par l'Etat belge. Notre rôle dans ce chapitre sera d'identifier deux problématiques importantes à l'origine du scepticisme des citoyens face à leurs représentants et au modèle politique qui se développe.

A. La question de la représentation²⁵²⁶

Comme nous l'avons préalablement expliqué, la Belgique fonctionne selon le principe de la démocratie représentative. En effet, l'article 33 de la Constitution garantit que « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution »²⁷. Cependant, cette nation ne peut pas exercer elle-même ses pouvoirs et les délègue dès lors aux différentes autorités existantes. Ces dernières sont composées de personnes élues. En vertu de l'article 42 de la Constitution, nous l'expliquions ci-dessus, celles-ci doivent agir au nom de la nation et avec l'objectif de satisfaire un plus grand nombre, à l'origine ou non de leurs élections. Malheureusement, bien souvent, il s'avère que les députés, intervenant dans l'ensemble du processus d'élaboration législative, ne respectent pas cette mesure et suivent davantage les intérêts personnels de la circonscription où ils ont été élus ainsi que les options arrêtées par leur parti.

La souveraineté populaire entraîne chez certains la crainte d'abus de majorité puisqu'une entité abstraite dispose dans ce cas là de droits sur lesquels on ne dispose d'aucun contrôle mais paradoxalement, la souveraineté nationale peut entraîner des abus de minorités. Véritablement, abstraction faite du choix de ses représentants, la nation ne dispose d'aucun contrôle sur les normes mises, les décisions prises,... En soi, les députés agissent comme ils le souhaitent.

²³ D. BATSELE, P. MARTENS, T. MORTIER et M. SCARCEZ, « *Initiation au droit constitutionnel* », 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 219 à 226.

²⁴ Ibidem, pp. 266 à 270.

²⁵ M. UYTENDAELE, « *Précis de droit constitutionnel belge* », 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 33 à 36.

²⁶ M. UYTENDAELE, « *Les institutions de la Belgique* », Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 95 à 96.

²⁷ Article 33 de la Constitution.

B. Les dispositifs existant en matière de démocratie directe

Le référendum est la « procédure qui permet à tous les citoyens d'un pays de manifester par un vote l'approbation ou le rejet d'une mesure proposée par les pouvoirs publics »²⁸. Il en existe différents types. La mesure proposée et soumise à un vote peut être d'origine constitutionnelle, on parle alors de référendum constitutionnel, ou être d'origine législative et dans ce cas, il sera question d'un référendum législatif. De plus, le referendum peut être organisé afin d'obtenir l'opinion d'une population sur un projet de loi qui n'a pas encore été soumis au pouvoir législatif ou peut jouer un rôle de ratification lorsqu'il soumet un texte déjà adopté par ce dernier. La consultation populaire appartient également à la notion de référendum mais à l'inverse de ceux abordés ci-dessus dont les résultats contraignent les dirigeants, celle-ci ne les engage en rien. Elle permet simplement une participation citoyenne plus active.²⁹

En Belgique, les procédés de démocratie directe, soit le référendum et la consultation populaire, ne sont pas présents au sein de l'Etat fédéral. En effet, nul article de la Constitution ne prévoit la mise en oeuvre de ces méthodes. L'article 36 de la Constitution déclare que « le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat »³⁰. A aucun moment il n'est question dans cet article, d'une quelconque intervention de la part des citoyens. Or, l'article 33 stipule que « (...) les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution »³¹. Par conséquent, aucun référendum ou consultation populaire n'est envisageable.³²

V. La solution envisageable

Le droit est un domaine évolutif. Les matières qui le composent ne peuvent guère rester inchangées au fil des années. Elles doivent évoluer en même temps que la société dans laquelle elles s'appliquent. De plus, dans son ouvrage intitulé « Les orphelins », Louis Pauwels a écrit : « Il n'existe guère de problèmes sans solution (...) »³³. L'Etat fédéral belge n'échappe bien entendu pas à la règle. Certes, il présente des défauts mais des changements positifs sont possibles.

A. Son contenu

Selon nous, la meilleure solution consisterait à donner plus de contrôle aux citoyens sur le pouvoir législatif afin d'empêcher que les députés puissent adopter toutes les normes qu'ils souhaitent.

Notre réforme engendrerait des modifications au niveau de la Chambre des représentants et la mise en place de consultations populaires sur certaines questions. L'idée est d'instaurer le principe de démocratie semi-directe. De manière théorique, celui-ci consacre l'existence des chambres élues mais laisse la possibilité aux citoyens d'intervenir dans certaines matières³⁴.

²⁸ MERLET, P., « *Le petit Larousse* », Paris, Larousse, 2006, p. 910.

²⁹ M. UYTENDAELE, « *Trente leçons de droit constitutionnel* », Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 142 à 150.

³⁰ Article 36 de la Constitution.

³¹ Article 33 de la Constitution.

³² M. UYTENDAELE, « *Précis de droit constitutionnel belge* », 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 189 à 191.

³³ L. PAUWELS, « *Les orphelins* », Editions de Fallois, 1994.

³⁴ M. UYTENDAELE, « *Précis de droit constitutionnel belge* », 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 184 à 187.

Véritablement, nous souhaiterions que la Chambre des représentants soit composée de 75 députés et de 75 citoyens lambdas, une composition qui respecterait, bien évidemment, la répartition actuelle en deux groupes linguistiques. Les citoyens lambdas seraient tirés au sort et devraient répondre à 6 critères pour figurer sur la liste de tirage : être belge, jouir des droits civils et politiques, être âgé de 18 ans accomplis, être domicilié en Belgique, disposer d'un CESS conforme et d'une formation, d'un diplôme ou certificat attestant de certaines connaissances en droit. Par exemple, figureraient sur la liste, des comptables puisqu'ils disposent de qualifications en droit fiscal, des banquiers, des juristes, ... Par année de services, chacun d'entre eux recevrait une indemnité de douze mille francs proportionnellement à celle attribuée aux députés. Les 150 représentants se réuniraient uniquement dans le cadre du processus législatif. En effet, les 75 députés à la Chambre seraient les seuls compétents pour contrôler le gouvernement ou encore pour mettre en place des commissions d'enquête.

Pour ne pas entraîner la création d'une autre forme de pouvoir oeuvrant pour une minorité, c'est-à-dire pour empêcher que les 75 citoyens tirés au sort adoptent des lois dans le seul intérêt des personnes de leur milieu, nous désirerions mettre en place des consultations populaires au niveau fédéral. Ces dernières seraient organisées dans les mêmes conditions que celles pouvant être mises en oeuvre au sein des régions en vertu de l'article 39bis³⁵ de la Constitution.

B. Les normes légales directement impliquées

Le fonctionnement du pouvoir législatif fédéral est principalement réglé par la Constitution. Cette dernière est la norme suprême en droit interne à laquelle toutes les autres doivent se conformer.

L'instauration de notre réforme nécessiterait la modification de cinq articles de la Constitution. Premièrement, l'article 64 fixerait les conditions que les citoyens devraient remplir pour figurer sur la liste des citoyens tirés au sort. Deuxièmement, l'article 61 devrait stipuler que les 150 représentants à la Chambre équivaldrait à 75 députés élus et 75 citoyens lambdas tirés au sort parmi une liste établie selon les conditions prescrites par l'article 64 de la Constitution. Troisièmement, l'article 65 mentionnerait que les citoyens lambdas seraient tirés au sort à raison d'une fois par an le même jour que les élections pour le Parlement européen. Quatrièmement, l'article 66 déterminerait l'indemnité annuelle de chaque représentant par rapport aux fonctions qu'ils occupent. Cinquièmement, l'article 56 spécifierait que seuls les 75 députés siégeant à la Chambre et élus directement par les citoyens disposent du droit d'enquête et d'un pouvoir de contrôle sur le gouvernement.

Ces 5 changements engendreraient une révision de la constitution. Elle serait exercée par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat puisqu'il s'agit d'une matière relevant du bicaméralisme intégral. Au préalable, une déclaration de révision de la Constitution devrait être introduite par les deux chambres qui préciseraient les différents articles portés à révision. A la suite de cela, ces

³⁵ À l'exclusion des matières relatives aux nances ou au budget ou des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la région concernée.

La règle visée à l'article 134 règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire et est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie. Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, prévoit des conditions de majorité supplémentaires en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

dernières seraient dissoutes, des élections devraient être mises en oeuvre et les nouveaux parlementaires seraient alors en mesure d'appliquer la réforme.

C. Les aspects avantageux et critiquables de sa mise en oeuvre

A l'image des six réformes qui ont vu le jour dans notre pays, il est évidemment certain que celle proposée aujourd'hui ferait l'objet de louanges mais également de critiques.

Tout d'abord, de manière générale, tant sur la composition de la Chambre des représentants que sur la mise en place de consultations populaires, nous pouvons lui reconnaître l'avantage d'améliorer la participation citoyenne et de renforcer la confiance du peuple dans la politique, poursuivant ainsi l'objectif déjà recherché au moment de la sixième réforme de l'Etat. Ensuite, plus spécifiquement, sur le point de la consultation populaire, ce processus ne contraint pas obligatoirement les membres de la Chambre basse à obéir à l'opinion citoyenne. Dès lors, la démocratie ne devient pas populaire et ne risque pas d'entraîner l'anarchie en raison de l'adoption de lois insuffisamment réfléchies.

Paradoxalement, d'un point de vue plus rétrograde, la solution que nous proposons peut être critiquée, au même titre que la sixième réforme de l'Etat, parce qu'elle ne rend pas au Sénat davantage de compétences. En effet, la règle du bicaméralisme intégral ne redevient pas prépondérante. Même si une partie de la population prend directement part à l'élaboration des normes, seules 150 personnes analysent les projets ou propositions de lois. Dès lors, l'absence du Sénat retire en quelque sorte une énième possibilité d'oppositions aux citoyens puisqu'ils ne disposent plus de temps de réactions entre deux votes, un seul ayant désormais lieu.

VI. Conclusion

Il est désormais incontestable que la Chambre des représentants joue, depuis la création de l'Etat fédéral, un rôle décisif dans l'élaboration des lois en vigueur. Au cours des six réformes qui ont eu lieu, elle a subi de nombreuses modifications qui l'ont amenée à exercer des compétences de plus en plus importantes. Malheureusement, cette prise de pouvoir a été de pair avec une augmentation du nombre de ses membres. Cette délégation de pouvoir à une plus grande multitude de personnes pourrait leur laisser l'occasion d'outrepasser leurs fonctions de représentants en adoptant des lois contraires à l'intérêt général. De plus, les citoyens ne disposent d'aucun contrôle sur leurs actions et ne sont pas habilités à fournir un avis sur les différents projets et propositions de loi discutés.

Pour remédier à cela, la sixième réforme de l'Etat a mis en place une série de mesures qui ne semblent, aujourd'hui, pourtant pas suffisantes. Dès lors, la solution proposée envisage une recomposition de la Chambre des représentants et l'octroi d'une permission pour organiser des consultations populaires fédérales. Seule la mise en place d'une nouvelle législature pourrait permettre une telle réforme.

Pour les amateurs du Sénat qui a perdu la quasi-totalité de ces compétences, aucune évolution n'a été proposée. Autant à l'heure actuelle que dans la fiction, le monocaméralisme reste le mécanisme le plus utilisé. La question que l'on peut dès lors se poser est de savoir si le retour d'un Sénat plus qualifié n'entraînerait pas, à nouveau, les citoyens dans une société où ils ne disposent pas d'autres droits que de celui d'élire ses représentants. Le débat est lancé...

Bibliographie

• La doctrine

- BATSELE, D., MARTENS, P., MORTIER, T. et SCARCEZ, M., « *Initiation au droit constitutionnel* », 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 27 à 28, 57 à 64, 109 à 113, 219 à 226, 246 à 255, 266 à 281.
- DUMONT, H., EL BERHOUMI, M. et HACHEZ, I. (sous la direction de), « *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?* », Les dossiers du journal des tribunaux, Louvain-la-Neuve, Editions Larcier, 2015, pp. 13 à 14, 64 à 65, 70 à 71, 79 à 81.
- GUBIN, E., NANDRIN, J-P., GERARD, E. et WITTE, E. (sous la direction de), « *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique* », Bruxelles, Chambre des représentants, 2003.
- La fédération Wallonie-Bruxelles, « *Etre et devenir citoyen* », Bruxelles, Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique, 2010, pp. 5 à 16.
- LEJEUNE, Y., « *Droit constitutionnel belge* », Bruxelles, Editions Larcier, 2017.
- UYTENDAELE, M., « *Les institutions de la Belgique* », Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 7 à 35, 50 à 57, 83 à 96, 106 à 111.
- UYTENDAELE, M. et VERDUSSEN, M. (sous la direction), « *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat* », Bruxelles, Editions Larcier, 2015, pp. 141 à 142, 265 à 266, 501 à 522.
- UYTENDAELE, M., « *Trente leçons de droit constitutionnel* », Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 142 à 150.
- UYTENDAELE, M., « *Précis de droit constitutionnel belge* », 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 4 à 14, 29 à 36, 60 à 63, 184 à 191, 263 à 266, 303 à 307.
- UYTENDAELE, M. et FEYT, A., « *Quand politique et droit s'emmêlent* », Bruxelles, Editions Luc Pire, 2005, pp. 143 à 153

• Divers

- LENOBLE-PINSON, M., « *Dire et écrire le droit en français correct* », Bruxelles, Bruylant, 2015.
- MERLET, P., « *Le petit Larousse* », Paris, Larousse, 2006.