

Faculté de droit et de criminologie

La crise des parlements dans l'exercice de leur fonction législative

Constat, symptômes et remèdes

Auteur : **Simon Noppe**
Promoteur(s) : **Professeur Marc Verdussen**
Année académique 2022-2023
Master en **droit**, finalité **État et Europe**

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Table des matières

Introduction	5
Chapitre 1 : La crise des parlements dans leur fonction législative	10
Section 1 : matérialité de la crise	10
Sous-section 1 : la séparation des pouvoirs, une notion polysémique	11
Sous-section 2 : historique de la « crise » des parlements	16
Sous-section 3 : contextes fédéraux et wallons	20
Sous-section 4 : la réalité statistique du travail parlementaire	36
Section 2 : premières conclusions	39
Chapitre 2 : Réenchanter les parlements	43
Section 1 : les axes de travail	43
Sous-section 1 : la crise de la légitimité	43
Sous-section 2 : la séparation des pouvoirs face à la réalité politico-juridique	46
Sous-section 3 : la participatie belge au sein des parlements.....	48
Section 2 : vue d'ensemble.....	52
Section 3 : l'enjeu de la démocratie participative	57
Sous-section 1 : ouvrir la porte constitutionnelle.....	57
Sous-section 2 : le sort du tirage au sort.....	59
Sous-section 3 : le réalisme participatif	62
Section 4 : tempérer les partis politiques	63
Sous-section 1 : réformer un organe	63
Sous-section 2 : encadrer la notion de parti politique	65
Sous-section 3 : former afin d'indépendantiser.....	67
Sous-section 4 : réformer les élections.....	69

Section 5 : Une essentielle opposition.....	72
Conclusion.....	77
Annexes	79
Bibliographie	81

« “L'histoire n'est que l'effort désespéré des hommes pour donner corps aux plus clairvoyants de leurs rêves »¹

« Il se passe quelque chose de bizarre avec la démocratie : tout le monde semble y aspirer mais personne n'y croit plus »²

¹ A. CAMUS, *Actuelles*, Paris, Gallimard, 1997.

² D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Actes Sud, Arles, 2014, p. 11.

Remerciements

À l'heure de conclure mon mémoire et ces 5 années d'études, je souhaite adresser mes plus sincères et profonds remerciements :

Tout d'abord, à mon promoteur, le Professeur MARC VERDUSSEN pour ses enseignements, son accompagnement et ses conseils. Mon parcours universitaire n'aurait certainement pas été le même sans tout son travail et sa bienveillance.

Aux Professeures CÉLINE ROMAINVILLE et SOFIA VANDENBOSCH pour m'avoir fait découvrir, au travers de leurs cours et conférences, ces aspects passionnants du droit public que sont la théorie de l'Etat et les enjeux de la démocratie participative, délibérative et directe.

À ma MAMAN, vaillante correctrice et relectrice de ce mémoire, pour le temps qu'elle a consacré à se plonger dans le droit public.

À JASMIEN, pour son soutien indéfectible chaque jour durant les trois dernières années.

À EDUARD, pour sa relecture attentive et ses conseils avisés.

À ALEXANDRE, pour avoir été mon camarade de travail durant la dernière ligne droite du mémoire.

Au BDE DROIT, pour tout ce qu'il m'a apporté pendant mes études et toutes les personnes qu'il m'a fait rencontrer.

À tous mes camarades de finalité qui ont fait de cette dernière année de master un beau dernier chapitre de cette aventure que furent les études en droit.

Introduction

L'existence des assemblées représentatives n'est pas une invention moderne dont l'histoire se résumerait à l'exercice actuel des fonctions que nous avons décidé de leur attribuer ou à la pratique que nous avons instituée durant les deux derniers siècles. Des fondements de la démocratie durant l'Antiquité⁴ aux assemblées représentatives⁵ qui se sont développées en Europe au Moyen-Age, l'histoire de ces assemblées⁶ est traversée par des évolutions et des crises profondes qui nous ont, d'une manière ou d'une autre, conduites aux parlements tels que nous les connaissons aujourd'hui. Plusieurs fois dans le cadre de cette étude, nous aurons l'occasion de revenir sur le passé plus ou moins récent de ces assemblées représentatives afin de saisir le fond et la portée de certaines critiques et propositions entourant le futur de nos parlements.

A plus petite échelle, en Belgique, au bout de presque deux cents ans d'existence de nos parlements⁷, l'on tend à croire que ces institutions sont ancrées au plus profond de notre système politico-juridique. Jusque-là, cette présomption ne semble pas être aberrante⁸ et il nous apparaît, quoi qu'intéressant en tant qu'exercice intellectuel, peu pertinent de tenter de décider si l'existence même des parlements est toujours à l'ordre du jour⁹.

En préambule de notre réflexion, nous nous permettrons tout de même de nous accorder sur le sens que nous donnons à une notion centrale dans le cadre de cette étude, celle, justement, de « parlement ». Certaines définitions ont, à ce stade, déjà été citées mais force est de constater

⁴ L. HAQUI SAENZ, ; K., NERI, « Chapitre 1 - L'Antiquité des droits de l'homme » in *Histoire des droits de l'homme de l'antiquité à l'époque moderne*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 37 à 39.

⁵ Entendu comme « toute assemblée réunissant des personnes investies à titre individuel ou de manière collégiale d'une fonction de représentation d'une communauté politique auprès d'un monarque, qu'elles aient ou non reçu pour ce faire un mandat de délégation et quel que soit le mode de désignation » ; A. SABLON DU CORAIL, « Des princes, des nobles et des communes : les grandes traditions représentatives en Europe (XIVe - XVIIIe siècle) » in *Res publica et parlement* (sous la dir. de A. LEVADE ET POIRIER ; P. NADIM FARHAT), 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 11.

⁶ Qu'on ne qualifie pas encore ici de parlement.

⁷ Au sens d'une institution dotée du pouvoir législatif et non des parlements tel qu'existant dans l'Ancien Régime (voy., à titre exemplatif à propos de ces derniers : J. TULKENS, « Coup d'œil sur les parlements français d'ancien régime », *Rev. not.*, 1994, pp. 39 à 44).

⁸ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, pp. 16 à 18.

⁹ Nous échappons donc, par cette affirmation, au « piège schmittien » voulant que la critique des institutions parlementaires nous amènerait à prôner leur disparition et le basculement vers le totalitarisme : D. LEYDET, « Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer », *Communication donnée dans le cadre de l'atelier : « Autour de Philippe Van Parijs »*, Faculté de philosophie, Université Laval, 14 juin 2008, p. 7.

qu'une définition moderne (ou, en tout cas, plus moderne) est nécessaire à la bonne compréhension des enjeux dont nous allons devoir discuter.

Ainsi, nous pouvons lire dans la doctrine classique qu'un parlement¹⁰ se caractériserait par deux éléments : 1) l'égalité formelle entre ses membres qui vient marquer la différence entre un parlement et une organisation hiérarchisée 2) le fait que son autorité et sa légitimité vont dépendre de sa capacité de « représentation » du reste de la communauté¹¹ 3) la capacité à créer du contenu normatif selon certaines procédures réglées par la Constitution, la loi ou le règlement de l'assemblée en question. *A priori*, les caractéristiques semblent peu surprenantes mais l'intérêt porte surtout sur ce qui n'est *pas* repris dans la définition. En effet, on ne retrouve aucune mention de la méthode d'élection ou de désignation des membres des parlements. En d'autres termes, un parlement, selon cette conception, ne se définirait pas par l'élection de ses membres. L'affirmation peut surprendre mais peut faire l'objet, à tout le moins, de trois formes d'explication. D'une part, une explication partant des critères évoqués ci-dessus voulant que la capacité de représentation va, en fait, être permise par un système d'élection quel qu'il soit à condition qu'il entraîne une certaine adhésion de la part de la communauté concernée. D'autre part, une explication historique voulant que la démocratie représentative telle que nous la connaissons est apparue après les parlements et que, donc, leur existence n'est pas liée intrinsèquement à une méthode particulière de désignation. Enfin, une explication plus pragmatique, voire quelque peu politique, qui voudrait laisser, dans la définition d'un parlement, une marge de manœuvre aux évolutions de notre temps que sont la démocratie participative et délibérative ou l'exercice de nouvelle méthode de composition des parlements¹². Nous reviendrons sur ces questions dans le cadre du second chapitre de cette étude.

A la lumière de tout ceci, notre réflexion va donc partir d'une dimension toute particulière de la vie des parlements et des parlementaires qui est celle des fonctions qu'on leur attribue, d'une part, formellement¹³ et, d'autre part, concrètement. Mais pourquoi s'intéresser aux fonctions

¹⁰ Ou toute autre appellation du même genre : congrès, législature, chambre des députés/des représentants, ... ; G. LOEWENBERG, « Rôle of Parliaments in Modern Political Systems », in *Modern Parliaments – Change or decline ?* (sous la dir. de G. LOEWENBERG), Aldithe/Atherton, Chicago, 1971, p.3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Voy. à ce propos concernant le Sénat : J. SOHIER, *Système électoral, Etat participatif, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, Anthémis, Limal, 2021, pp. 146 à 155.

¹³ Au sein de la Constitution notamment.

attribuées et exercées de nos parlements ? La raison tient au fait que la critique de nos institutions, entre autres parlementaires, se trouvent au cœur des prétendues tares du fonctionnement de nos démocraties modernes¹⁴. Ainsi, comme nous pouvons le lire dans des ouvrages comme *Contre les élections* ou dans la littérature scientifique de manière générale¹⁵, on dépeint nos parlements et nos parlementaires comme des acteurs de second plan dans le théâtre politique moderne¹⁶. Ils auraient été relégués d'organes assurant le débat public et la création de normes législatives pertinentes à une sorte de simulacres où le gouvernement propose¹⁷ des textes qui sont validés à l'appui de la majorité parlementaire dont le soutien est assuré, à l'avance, par la discipline partisane¹⁸. Une telle description est, au mieux, profondément décourageante et, au pire, extrêmement inquiétante : le fondement même d'un principe sur lequel nous reviendrons longuement, la séparation des pouvoirs, semble être atteint dans son noyau même dès lors qu'un pouvoir cèderait l'une de ses fonctions à un autre sans contrepartie ni levier de contrôle aucun.

Contrairement à certains auteurs, nous ne partirons pas de la prémisse que les parlements correspondent effectivement à cette description lugubre et nous tenterons, dans un premier chapitre, de confirmer (ou d'infirmer) l'existence de ce parlement en ruines. A notre sens, il n'est pas concevable de discourir sur les remèdes devant être mis en place pour préserver la fonction législative des parlements sans avoir clairement identifié les symptômes de la maladie qui rongerait les institutions parlementaires. Nous tenterons, par la suite, de dégager les causes de ce phénomène.

Ensuite, dans le second chapitre, nous nous lancerons dans la tâche ardue de proposer concrètement des solutions aux problématiques que rencontrent les parlements et parlementaires en Belgique. Pour ce faire, nous dresserons un inventaire aussi exhaustif que possible des pistes

¹⁴ A ce propos, voy. D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, pp. 12 à 28.

¹⁵ A titre exemplatif : F. VERLEDEN, *Aux sources de la partitocratie – les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, Bruxelles, CRISP, 2019, p. 6 ; D. VAN REYBROUCK, *op. cit.* ; J. SOHIER, *op. cit.*

¹⁶ Constat illustré par la déclaration d'un ancien président de la Chambre des Représentants : « *les principales décisions ne sont plus prises par la Chambre comme c'était le cas auparavant* » : CHAMBRES DES REPRÉSENTANTS, *Annales*, 10 octobre 1972, p. 8.

¹⁷ Via un projet de loi ou, parfois, une fausse proposition de loi.

¹⁸ Voy notamment F. PERIN, *Germes et bois morts dans la société politique contemporaine*, Bruxelles-Paris, Rossel, 1981. Voy. au sujet de cet ouvrage H. DUMONT, « Autour de la démocratie », *R.I.E.J.*, 1982, p. 219 à 234 et D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, *op. cit.* ainsi que H. LANDEMORE, *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton University Press, 2020.

de solutions et nous en approfondirons trois : la question du rôle de l'opposition, la régulation du rôle des partis politiques et l'enjeu de l'implémentation de nouvelles formes de démocratie.

Comme vous le percevez peut-être, l'ampleur de cette analyse est (trop) importante en raison de plusieurs facteurs :

Tout d'abord, la situation particulière du fédéralisme belge complexifie sensiblement ce travail dès lors que l'on retrouve neuf parlements évoluant chacun dans un contexte politique sensiblement différent. Ainsi, les constats (et solutions potentielles) que l'on pourrait, par exemple, dresser au niveau fédéral ou wallon ne seront sensiblement pas les mêmes que ceux émanant de l'analyse de la Communauté germanophone en raison du développement de la démocratie participative et des caractéristiques particulières de cette entité fédérée¹⁹.

Ensuite, il est généralement reconnu à un parlement différentes fonctions. L'on pense aux fonctions suivantes : la fonction législative, la fonction de contrôle, la fonction de soutien, la fonction d'information. Une telle variété de fonctions nous obligerait en principe à évaluer chacune d'entre elles afin de dresser un bilan de leur « état » actuel pour, ensuite, proposer de potentiels palliatifs.

Afin de privilégier, dans le cadre de ce mémoire, une analyse rigoureuse et des propositions les plus concrètes possibles nous allons donc nous imposer deux limites.

Premièrement, nous concentrerons notre analyse sur deux Parlements²⁰ : la Chambre des Représentants et le Parlement de Wallonie. Ainsi, nous pourrions observer la réalité de deux niveaux de pouvoir (fédéral et fédéré) tout en prenant en compte une quantité de données et de réalités satisfaisante.

Ensuite, nous allons nous concentrer sur une des fonctions parlementaires qui est la fonction législative. Même si nous nous permettrons de mentionner, si nécessaire, les autres fonctions, nous poserons uniquement les constats et solutions rentrant dans le champ de cette fonction. Ainsi, nous analyserons comparativement la fonction législative telle qu'elle existe dans la théorie de l'Etat et telle qu'elle est exercée de nos jours. Nous regroupons au sein de la fonction

¹⁹ Une population et un territoire moins important que les autres entités fédérées.

²⁰ Tout en se permettant certaines comparaisons succinctes avec les autres entités de l'Etat belge.

législative plusieurs composantes : initier le processus législatif, débattre en commission ou au parlement, contester au travers du jeu parlementaire, amender les contenus normatifs et, enfin, voter. Ce choix se justifie par l'intérêt central de cette fonction (et, surtout, son potentiel déclin) dans la doctrine de longue date et par le souci de critiquer la démocratie moderne par le biais de propositions concrètes concernant l'exercice le plus visible de la souveraineté populaire : la création législative.

Ainsi, le cadre ayant été établi, nous pouvons formuler la question de recherche que cette introduction tente, modestement, de dégager.

Au regard des différents constats et critiques adressées aux parlements dans l'exercice de leur fonction législative, quel avenir et quel rôle voulons-nous et pouvons-nous donner aux parlements que sont la Chambre des Représentants et le Parlement de Wallonie ainsi qu'aux membres qui les composent

Cette question sera abordée sous l'angle de la sociologie du droit car cette approche apparaît être la plus adéquate afin de traiter les problématiques soulevées dans ce mémoire. En effet, nous allons ici confronter les principes du droit (la séparation des pouvoirs, les prérogatives du pouvoir législatif, ...) et la réalité telle qu'elle est aujourd'hui et telle qu'elle devrait être, selon nous, demain, dans un monde de démocraties représentatives et, plus particulièrement, au sein des deux parlements étudiés.

Chapitre 1 : La crise des parlements dans leur fonction législative

Il faut l'admettre avec humilité, ce mémoire ne mettra pas en lumière la découverte d'un phénomène politico-juridique jamais observé ou référencé par la doctrine. Bien au contraire, la notion de crise ou de déclin des parlements se retrouve abondamment au sein de la recherche scientifique au point qu'il est difficile de lire un ouvrage traitant de la démocratie représentative sans rencontrer, à tout le moins, la mention de celle-ci. De par cette surreprésentation dans le débat public²¹ et dans la littérature scientifique²², l'on remarque certains raccourcis opérés par différentes sources²³ en ce qui concerne la description précise des symptômes et fondements de la crise constatée. Plus encore, face à l'important sentiment d'affaiblissement de nos parlements²⁴, la recherche tend, avec une certaine récurrence, à considérer la crise des parlements comme une réalité incontestable. Dans le cadre de cette étude, nous voudrions toutefois ne pas nous précipiter afin d'offrir des bases solides à notre réflexion. Pour ce faire, nous reprendrons des éléments de contexte et des statistiques permettant de poser un constat de crise ou d'absence de celle-ci (section 1) pour ensuite formuler quelques premières conclusions (section 2).

Section 1 : matérialité de la crise

Malgré l'aspect, apparemment très contemporain, de la crise des parlements, il est nécessaire, comme nous en faisons part dans l'introduction, d'avoir bien conscience de deux contextes historiques (et théoriques) avant de s'engager dans l'affirmation d'un quelconque constat : d'une part, le développement, depuis le XVIII^e siècle de la notion de séparation des pouvoirs²⁵ (sous-section 1) et, d'autre part, l'historique entourant l'existence de cette crise elle-même (sous-section 2). Ensuite, nous mettrons en lumière certains éléments pertinents du

²¹ LE SOIR, *Mais à quoi sert le parlement ?*, 17 septembre 2016, <https://www.lesoir.be/59809/article/2016-09-17/mais-quoi-sert-le-parlement>, (dernière consultation le 2 août 2023) ; DE MORGEN, *Vertrouwen in Belgische politiek historisch laag*, 20 maart 2009, beschikbaar op : <https://www.demorgen.be/nieuws/vertrouwen-in-belgische-politiek-historisch-laag~b1fccda5/>, (dernière consultation le 2 août 2023) .

²² L'on pense notamment à : D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*

²³ Comme mis en lumière par J.C. WAHLKE, « Policy demands and system support », in *Modern Parliaments – Change or decline ?* (sous la dir. de G. LOEWENBERG), *op. cit.*, p. 142.

²⁴ Voy. à ce propos notamment : G. LOEWENBERG, (sous dir.), *op. cit.*

²⁵ Qui a pu se muer en équilibre des pouvoirs ou mitigation des pouvoirs.

contexte fédéral et wallon avant de, finalement, faire état des statistiques concernant le travail parlementaire.

Sous-section 1 : la séparation des pouvoirs, une notion polysémique

Ce principe veut que la répartition des pouvoirs au sein d'organes différents permette de préserver les libertés individuelles (contre l'arbitraire) et d'éviter une concentration de l'ensemble des prérogatives de la puissance publique dans les mains d'une seule personne ou organe²⁶. Ce principe apparaît aujourd'hui comme une évidence dans un état de droit fonctionnel et démocratique, nous voudrions ici baliser quelque peu le développement de la notion de séparation des pouvoirs depuis son origine jusqu'à sa version la plus contemporaine.

Ainsi, tout d'abord, il nous faut partir de la pensée de ceux qui ont été les fondateurs et formulateurs de la théorie de la séparation des pouvoirs. Sans grande surprise, l'on pense à MONTESQUIEU²⁷ et, dans une certaine mesure, à J. LOCKE²⁸ au 17 et 18^{ème} siècle. Nous pourrions également mentionner d'autres auteurs qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à l'apparition de cette doctrine politique (ARISTOTE, T. HOBBS, LOGINBROKE, PLATON, ...)²⁹ au point de parfois remettre en doute la parenté de celle-ci³⁰.

Le terme employé précédemment de « formulateur » n'est, *de facto*, pas tout à fait exact en ce que MONTESQUIEU ne nomme jamais le principe qu'il développe dans ce fameux chapitre de *l'Esprit des lois*. Comme l'indique M. TROPER, c'est en fait un raisonnement « inverse » qui permet de savoir si la théorie défendue par MONTESQUIEU est bien celle de la séparation des pouvoirs. Ainsi, c'est en observant ce que nous avons considéré être la « séparation des pouvoirs » par la suite et en comparant cela aux thèses de MONTESQUIEU que la parenté de la

²⁶ C. BEHRENDT ET F. BOUHON, « Chapitre 6 - La division de la puissance de l'État : la notion de pouvoirs » in *Introduction à la Théorie générale de l'État – Recueil de textes*, 1ère édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 153 à 154.

²⁷ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier, 1927 (réédition), chapitre VI, livre XI.

²⁸ Voy. notamment : J. LOCKE, *Le second traité du gouvernement*, Coll. Epiméthée, Presses universitaires de France, Paris, 1994, pp. 105 à 124.

²⁹ E. LIEKENDAEL, « La séparation des pouvoirs à l'aube du troisième millénaire », *J.T.*, 1997/28, n° 5852, p. 553 ; C. BEHRENDT ET F. BOUHON, *op. cit.*, pp. 150 à 160 ; C. ROMAINVILLE, « Les multiples visages de la « séparation des pouvoirs » » in *Les visages de l'État*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 699 à 710.

³⁰ M. TROPER, « Séparation des pouvoirs », in *Dictionnaire Montesquieu [en ligne]* (sous la dir. de C. VOLPILHAC-AUGER), septembre 2013, disponible sur <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr> (dernière consultation le 4 avril 2023), p.4.

séparation des pouvoirs apparaît (ou non) clairement³¹. Cette précision peut sembler futile mais elle ouvre, en fait, la porte sur un débat qui divise la doctrine sur les différentes interprétations données à la séparation des pouvoirs. Ces différences de point de vue vont être particulièrement intéressantes pour l'objet de notre étude dès lors que la conception de la fonction législative d'un parlement est directement impactée par la place donnée à cette fonction dans la séparation des pouvoirs.

Ainsi, nous retrouvons trois visions (ou interprétations) de la séparation des pouvoirs qui vont influencer les différentes cultures juridiques et, donc, par voie de conséquence, le système belge.

Tout d'abord, la première vision est celle d'une description prescriptive de la séparation des pouvoirs sur laquelle nous nous épancherons peu. Selon cette vision, la séparation des pouvoirs ne fait que déterminer des fonctions que l'on retrouve au sein d'un Etat qui peuvent, ensuite, être distribuées sur base d'une vision ou d'un modèle de structuration de l'Etat prescriptif. Ainsi, l'on retrouve la législation, l'exécution et l'application qui sont, selon cette théorie, de simples fonctions qui doivent être partagées selon une logique fixée par une théorie prescriptive³². De manière assez curieuse, il se fait donc qu'en appliquant cette théorie descriptive, la séparation des pouvoirs pourrait être mise en pratique par ... (une autre théorie de) la séparation des pouvoirs.

Ensuite, de manière autrement plus intéressante, nous retrouvons une deuxième vision qualifiée, assez justement *a posteriori*, de « balance des pouvoirs »³³. Ainsi, loin de l'imaginaire collectif d'une séparation stricte des pouvoirs à l'image de remparts séparant législatif, exécutif et judiciaire, l'on se retrouve face, ici, à une vision « souple » correspondant à trois critères principaux : l'interdiction d'une concentration de tous les pouvoirs au sein d'un même organe (*séparation négative*), des organes non forcément spécialisés et des organes non forcément

³¹ *Ibidem*.

³² M. BARBERIS, « La séparation des pouvoirs » in *Traité international de droit constitutionnel – Tome I – Théorie du droit et de la Constitution*, Dalloz, 2012, disponible via : https://orbi.lu/bitstream/10993/15817/1/Heuschling_Constitution%20formelle.pdf (dernière consultation le 4 avril 2023), p. 711.

³³ Notamment par M. BARBERIS, *op. cit.*

indépendants. Le premier critère n'appelle pas réellement de commentaires³⁵ mais nous allons revenir, *infra*, un peu plus longuement sur les deux derniers qui ont, en fait, cristallisé la tension entre deux mouvements doctrinaux.

Enfin, la troisième vision de la séparation des pouvoirs est qualifiée, entre autres, d'interprétation « rigide »³⁶ ou de séparation « au sens propre »³⁷ voire de « version pure »³⁸. Elle prend le contrepied de la balance des pouvoirs en affirmant que la séparation des pouvoirs s'incarne par des pouvoirs clairement séparés qui sont indépendants et spécialisés. Ainsi, cette interprétation va venir poser en principe une séparation des pouvoirs absolue qui, en enfermant chaque pouvoir dans un cadre précis et sécurisé (grâce à l'indépendance) va garantir un certain contrôle de l'Etat et de ses potentiels excès³⁹.

Ces notions d'indépendance et de spécialisation méritent quelques développements complémentaires.

Le principe de spécialité va, relativement simplement, fixer la règle « une fonction, un organe » au sein de l'architecture de l'Etat voulant donc que chaque organe soit spécialisé dans une fonction⁴⁰. A titre exemplatif et sciemment quelque peu provocateur, on ne verrait donc pas, en cas d'application stricte de ce principe, un gouvernement exécuter et rédiger des projets de lois⁴¹ car un organe de l'Etat, dans cette hypothèse, exercerait deux fonctions dont l'une dédiée à un autre organe : le ou les parlement(s).

³⁵ Et ne prête, encore aujourd'hui, à peu voire aucun débat en ce qu'elle marque le point de consensus des penseurs de l'époque et de leurs successeurs ; M. BARBERIS, *op. cit.*, p. 717.

³⁶ M. BARBERIS, *op. cit.*, p. 714 à 716.

³⁷ *Ibidem*, p. 714.

³⁸ N.W BARBER, "Prelude to the separation of powers", in *The Cambridge Law Journal*, Vol. 60, No. 1, Mars 2001, p. 60.

³⁹ Un dérivé de cette vision part du principe de gouvernement parlementaire (et, donc, de parlementarisme) est l'antithèse de la séparation des pouvoirs dès lors qu'il crée une forme de collusion entre l'exécutif et le législatif sous différentes formes. A ce propos, voy. notamment : A. LE DIVELECC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », in *Pouvoirs*, vol. 143, no. 4, 2012, p. 124.

⁴⁰ M. TROPER, « Séparation des pouvoirs », *op. cit.*, pp. 2 à 3.

⁴¹ Ce qui, comme nous le verrons durant ce chapitre, correspond à la réalité moderne de nos démocraties.

L'indépendance, quant à elle, signifie que « *chaque autorité doit être à l'abri de l'influence de l'autre* ». Les mécanismes visés sont multiples. Ainsi, l'influence pourrait être exercée via la capacité d'une autorité à révoquer les membres d'une autre, la possibilité d'exercice de poursuite judiciaire d'une autorité (ou de l'un de ses membres) contre une autre (ou l'un de ses membres) voire l'utilisation d'une dépendance budgétaire⁴².

L'interprétation souple correspond donc à une séparation des pouvoirs qui va jouer avec ces deux derniers principes en les mettant en place à des degrés variés dans l'ingénierie institutionnelle. A ce propos, le droit comparé regorge d'exemples d'applications différentes de cette interprétation souple de la séparation des pouvoirs (américains, anglais, allemand, ...) dont nous ne pouvons, malheureusement, pas détailler le fonctionnement ici.⁴³

Toutefois, fort de ces considérations historiques et théoriques, l'on peut légitimement se demander ce qu'il en est aujourd'hui et où le système belge se situe dans ce champ des possibles de la séparation des pouvoirs. Concrètement, l'interprétation stricte de la séparation des pouvoirs appartient pratiquement à la catégorie des fictions juridiques tant le fonctionnement réel d'un Etat où chaque pouvoir ne serait attribué uniquement qu'à un seul organe sans coopération ou collaboration aucune ne rencontre, actuellement, aucune réalité pratique⁴⁴. A toute fin utile, il est même douteux de penser que MONTESQUIEU lui-même ait été un défenseur d'une théorie aussi « pure »⁴⁵ alors même qu'il était, entre autres raisons, convaincu de l'importance de l'applicabilité concrète des théories qu'il exposait⁴⁶. La vision pure de la séparation des pouvoirs se résume donc, à notre estime, à une forme de fiction voire de vulgarisation de la théorie qui permet d'expliquer simplement à n'importe quel citoyen ce principe inhérent à l'Etat de droit.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ A ce propos, voy. notamment : M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruylant-Anthemis, Bruxelles, 2020, pp. 70 et s.

⁴⁴ A. LE DIVELEEC, *op. cit.*, pp. 129.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 130 ; C.-M. PIMENTEL, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002/3, no 102, p. 119.

⁴⁶ J. DOMENECH, « Montesquieu (1689-1755) : « Comment un Persan parvient-il à être heureux ? » », in A. CAILLÉ, *Histoire raisonnée de la philosophie morale et politique*. La Découverte, 2001, pp. 432 à 439.

Pour en revenir à la Belgique, celle-ci s'inscrit, sans grande surprise, dans cette vision souple de la séparation des pouvoirs⁴⁷. En effet, à de multiples égards, les organes belges ne se voient pas attribuer une seule et unique fonction. Pour ce qui en est des parlements, ils s'organisent autour de la fonction législative qui vient se marier avec, dans certains cas, la fonction exécutive⁴⁹. Les gouvernements, quant à eux, exercent les différentes fonctions exécutives tout en ayant des prérogatives vis-à-vis de la fonction législative⁵⁰. Plus encore, à l'instar des autres Etats modernes, la séparation des pouvoirs en Belgique s'est muée en balance des pouvoirs voire même, comme l'exprime A. LE DIVELLEC, en articulation voire en mitigation des pouvoirs⁵¹. Ces variantes d'une apparente même idée expriment, en fait, des réalités quelque peu différentes. Là où la balance des pouvoirs renvoie à un principe de «*checks and balances*» entre les différents pouvoirs et d'un certain équilibre général dans l'attribution de prérogatives à ceux-ci, l'articulation des pouvoirs renvoie à quelque chose de plus complexe. Ici, la notion de «*pouvoir*» est distinguée en deux parties : les organes (un parlement, ...) et les fonctions (législatives, exécutives, ...). Sur base de cette distinction, l'articulation des pouvoirs et, en fait, la séparation des pouvoirs «*réelle*» se définirait donc par «*l'articulation (approximative) d'une pluralité d'organes, distincts mais non totalement indépendants (pas d'indépendance absolue), et d'une répartition enchevêtrée des fonctions (pas de spécialisation absolue d'un organe) qui se précise concrètement par une attribution de compétences juridiques*»⁵². La mitigation des pouvoirs, quant à elle, renvoie à l'importance de l'exercice (et de l'existence) des contre-pouvoirs⁵³.

Au final, ce que A. LE DIVELLEC constate n'est rien d'autre que la *fusion* de deux pouvoirs : les pouvoirs législatif et exécutif. Il faut être prudent quant au sens de ces propos. L'auteur veut ici nous faire état d'une intervention relativement réciproque de chaque pouvoir dans le périmètre d'action de l'autre tant du point de vue organique (désignation des membres de l'exécutif, destitution des ministres, ...) que fonctionnel (exercice des mêmes prérogatives tel

⁴⁷ C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 698.

⁴⁹ Notamment concernant, selon certains auteurs, la négociation des traités : A. LE DIVELLEC, *op. cit.* p. 134.

⁵⁰ En particulier, la capacité de déposer des projets de loi ou de décret ; Const. art. 74, al. 1 : «*le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi et la Chambre des représentants*»

⁵¹ *Ibidem*, pp. 123 à 140.

⁵² *Ibidem*, p. 130.

⁵³ *Ibidem*, pp. 136 à 138.

que l'influence dans le processus législatif) incarnant l'exercice actuel de la séparation des pouvoirs. *Fusion n'est pas confusion*, c'est là la conclusion donnée par l'auteur qui affirme que le fait que les pouvoirs⁵⁴ soient toujours distingués a pour conséquence toute une série d'effets permettant à la séparation des pouvoirs de toujours s'exercer concrètement. De manière critique, l'on pourrait s'interroger sur le momentum qui marque le passage de la fusion à la confusion. A partir de quel degré de dessaisissement de la fonction législative par les parlementaires ou à partir de quel niveau d'influence de l'exécutif ou des partis politiques sur le processus législatif peut-on dire que la séparation des pouvoirs a cessé de faire effet ? *In fine*, ces interrogations nous amènent à nous demander si l'effritement de la séparation des pouvoirs ne serait pas une de ces fameuses causes du déclin des parlements. A ce stade, il est difficile de répondre à cette première question. Fort de cette première intuition, nous allons toutefois continuer à nous atteler à déterminer l'existence (ou l'inexistence) d'une telle crise.

Sous-section 2 : historique de la « crise » des parlements

Nous commencerons par dire que cette historique est sensiblement plus long que ce que l'on tend à croire. En effet, alors que nous nous attardons généralement sur certaines crises des parlements modernes qui sont celles de la lutte face aux atteintes envers la fonction législative des parlements et de la légitimité vacillante des institutions, les parlements au sens large⁵⁵, ancêtres des institutions que nous connaissons aujourd'hui, ont, en fait, déjà connu une crise majeure : l'apparition de la démocratie⁵⁶. Les parlements jusqu'au 19^{ème} siècle ne sont en soi qu'un reflet extrêmement imparfait de leur population. Ainsi, ceux-ci sont, avec quelques variations selon les formes d'organisation institutionnelle, composés de membres de la bourgeoisie ou de l'aristocratie ayant tous bénéficié de la meilleure éducation de l'époque. La démocratie et l'ouverture des parlements aux autres classes sociales va donc marquer un tournant⁵⁷ qui aura certaines conséquences sur le fonctionnement des parlements⁵⁸.

⁵⁴ En tant qu'organes.

⁵⁵ C'est-à-dire au sens des assemblées représentatives citées dans l'introduction de cette étude.

⁵⁶ G. LOEWENBERG, « The role of parliaments in modern political systems », in *Modern Parliaments – Change or decline ?* (sous la dir. de G. LOEWENBERG), *op. cit.*, pp 5 et s. ; dans le même sens : B. MANIN , *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, pp. 12 à 18.

⁵⁷ G. LOEWENBERG, « The role of parliaments in modern political systems », in *Modern Parliaments – Change or decline ?* (sous la dir. de G. LOEWENBERG), *op. cit.*, p. 6.

Tout d'abord, les intellectuels britanniques de l'époque vont constater la (presque) disparition de ce qu'ils qualifient d' « *independant MP* »⁵⁹ : es membres de parlement qui votaient prétendument en leur âme et conscience à l'aide de leur science. De manière encore plus intéressante, l' « *independant MP* » serait caractérisé par le fait qu'il n'est soumis à aucune discipline partisane. Cette vision idéalisée est à relativiser en raison de l'enchantement des intellectuels de l'époque pour les parlements bourgeois qui les ont, probablement, poussés à fermer les yeux sur les tares de ces parlements et de ces parlementaires.⁶⁰ Tout en considérant donc avec précaution cette forme d' « âge d'or » du parlementarisme, l'on constate tout de même que les auteurs de l'époque ont soulevé une problématique de taille : l'accroissement du rôle des partis politiques dans le déroulement du débat et du vote au sein des parlements. Comme nous le verrons, cette critique va susciter un débat qui perdure encore aujourd'hui sur le rôle des partis politiques dans l'exercice de la fonction législative au sein de nos Etats.

Ensuite, une inquiétude va naître de la crainte que les classes sociales ayant accédé en dernier lieu aux parlements⁶¹ soient capables, compte tenu de leur éducation moins soignée et de leur absence de culture politique et/ou intellectuelle, de remplir leur rôle de parlementaire et, surtout, d'alimenter le débat public de manière aussi noble et réfléchie que des parlementaires bourgeois⁶². De nos jours, la simple formulation de cette inquiétude choquerait en raison du classisme sous-jacent de la réflexion. Nous voudrions ici expurger la réflexion de son biais de classe en nous concentrant sur ce qui, à notre estime, est encore pertinent. Ainsi, l'ouverture du parlement a, et les auteurs de l'époque n'ont ici pas tort, ouvert la lourde question des prérequis à l'exercice de la fonction parlementaire et de la formation voire de l'éducation que requiert la charge de débattre, amender et créer la loi. En d'autres mots, est-il vraiment possible de

⁵⁸ Et de certaines associations périphériques à ceux-ci tels les partis politique via l'apparition des partis de masse : M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris, 1976, pp. 199 et s.

⁵⁹ *Ibidem* ; l'expression peut se traduire par « parlementaire indépendant » (traduction libre)

⁶⁰ O. COSTA ; E. KERROUCHE ; P. MAGNETTE, et al., « Le temps du parlementarisme désenchanté - Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », in *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles., p. 11 et G. LOEWENBERG, *ibidem.*, p. 6.

⁶¹ Les prolétaires et la petite bourgeoisie en somme. Par ces deux classes sociales, nous faisons référence ici aux catégories établies par K. MARX ET F. ENGELS dans K. MARX ET F. ENGELS: *Manifeste du parti communiste*, Paris, Flammarion, 1998 (réédition), pp. 83 et s.

⁶² W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Cornel University Press, New-York, 1966, p. 272.

considérer que n'importe qui est apte à exercer un mandat parlementaire ?⁶³ De manière subséquente, le manque de formation, d'éducation ou de culture juridico-politique ne serait-il pas un facteur d'accentuation du déclin du parlement et de cette mainmise de la discipline partisane sur le débat parlementaire ? Telles sont les questions qu'a, à notre sens, réellement posées la démocratisation (relative) de l'accès à la fonction parlementaire. La problématique va, au final, traverser les époques jusqu'à nos jours.

Les critiques ne s'arrêteront pas là et c'est l'institution parlementaire dans sa globalité qui, durant tout le début de 20^{ème} siècle va subir une partie substantielle des conséquences de la déception des espoirs et attentes démocratiques du siècle précédent.⁶⁴

C'est dans les années 1920 que la première mention, dans la doctrine américaine, de la notion de « déclin » des parlements va voir le jour par l'intermédiaire de J. BRYCE⁶⁵. La théorie du déclin des parlements va alors se poursuivre, avec une nouvelle jeunesse au lendemain de la seconde guerre mondiale, jusqu'aux années 1970. Durant cette dernière période (1920-1970) l'on remarque que les conséquences de la théorie et du sentiment de déclin des parlements ont été multiples. Sans revenir longuement sur la montée du fascisme et du totalitarisme en Europe ou sur des épisodes sordides de la deuxième guerre mondiale, nous nous limiterons à observer que la critique de ce que l'on a donc appelé le « déclin des parlements » a engendré un certain nombre de dérives politiques voyant dans le déclin des parlements la preuve de la vacuité et de l'inefficacité de certaines formes de démocratie à organiser l'Etat et/ou à représenter le peuple⁶⁶.

Enfin, les années 70 vont voir apparaître un changement de paradigme au sein d'une partie de la doctrine politico-juridique. Changement qui va partir du principe que le déclin des parlements n'est pas une théorie défendable en raison des biais intrinsèques dont son observation souffre et que les parlements sont, en fait, dans une période d'adaptation⁶⁷. L'idée sous-jacente est

⁶³ Cette question renvoie au principe de distinction caractérisant les gouvernements représentatifs selon B. MANIN, *op. cit.*, pp. 125 et 126.

⁶⁴ Le développement de la notion de déclin s'opérera principalement durant cette période.

⁶⁵ J. BRYCE, *Modern democracies*, vol. II, Londres, Macmillan, 1921, p. 351, O. COSTA ; E. KERROUCHE ; P. MAGNETTE, *ibidem*.

⁶⁶ Voy. UNION INTERPARLEMENTAIRE, *L'évolution actuelle du régime représentatif*, Librairie Payot Lausanne, 1928.

⁶⁷ O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE, « Le temps du parlementarisme désenchanté ? - Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », in O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE, *op. cit.*, 2004, p. 11 ; .

d'affirmer que le déclin des parlements ne serait qu'une forme de vue de l'esprit s'expliquant par le fait que tout analyse d'un parlement à un moment T se fait via le spectre de ce que les parlements furent à un moment T-1. A titre exemplatif, les « pessimistes parlementaires »⁶⁸ que l'on retrouvait après la seconde guerre mondiale définissait le déclin au travers d'une comparaison avec un âge d'or des parlements que l'on situe généralement au 18 et 19^{ème} siècle alors que ces deux périodes sont marquées par des événements et des réalités totalement différentes faisant perdre à la comparaison une grande partie de sa pertinence. La doctrine contemporaine rejette cette conception et préfère se concentrer sur les parlements face aux enjeux qui lui sont contemporains (notamment le développement des fonctions de contrôle et d'information)⁶⁹.

En définitive, la doctrine distingue trois, voire quatre, phases dans l'histoire des parlements. En effet, il est généralement admis que l'histoire de ceux-ci se découpe en quatre étapes : les parlements représentatifs moyenâgeux, l'âge d'or quelque peu idéalisé des parlements au 18^{ème} et 19^{ème} siècle, la phase de déclin durant la fin du 19^{ème} et début du 20^{ème} siècle et une dernière phase d'adaptation des parlements qui commence à partir des années 1970 et durerait encore aujourd'hui⁷⁰. Nous devons souligner le fait que cette proposition de chronologie n'est pas neutre en ce qu'elle décrète que le déclin des parlements est une idée qui a fait son temps⁷¹ et qui a été remplacée, dans la phase d'adaptation des parlements, par une doctrine plus positive voulant observer le développement des parlements de manière plus comparatiste, d'une part, et en s'axant sur la capacité de ceux-ci à modifier leur fonctionnement ou leur manière d'exercer leurs fonctions selon les demandes de la population et de l'évolution des pratiques politiques et juridiques.⁷² Cette position doctrinale, il semble important de le préciser, pourrait prêter le flanc à la critique comme la contradiction avec d'autres courants doctrinaux le prouve aisément.

LOEWENBERG, « The role of parliaments in modern political systems », in *Modern Parliaments – Change or decline ?* (sous la dir. de G. LOEWENBERG), *op. cit.*, p. 15.

⁶⁸ L'expression est inventée par l'auteur de la présente étude.

⁶⁹ C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN, « l'opposition politique – Belgique », in *L'opposition politique* (sous la dir. de J-P. DEROSIER), Paris, Lexisnexis, 2016, pp 70 à 73.

⁷⁰ O. COSTA ; E. KERROUCHE; P. MAGNETTE, *op. cit.*, p. 11.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*, p. 12.

Ainsi, actuellement, la question est de savoir si nos parlements se trouvent bien dans une phase d'adaptation aux enjeux et demandes contemporaines ou si le déclin identifié dans les années 20 n'a, en fait, pas cessé. Nous tenterons de discerner si les parlements qui sont l'objet de cette étude et l'exemple belge de manière plus générale peuvent nous permettre de répondre à cette question.

Sous-section 3 : contextes fédéraux et wallons

Il n'échappera à personne que la Belgique se définit par une certaine complexité (ou une complexité certaine) en raison de son architecture institutionnelle. Ainsi, dès lors que nous voulons nous aventurer dans le fonctionnement de parlements au niveau fédéral (la Chambre des Représentants) et au niveau fédéré (le Parlement de Wallonie), une explication des dynamiques et des législations propres ou communes à chacun de ces niveaux de pouvoir s'avère nécessaire. En outre, au travers des deux parlements étudiés, nous tenterons de distinguer les indices attestant d'un déclin de l'ensemble de ceux-ci. Ces deux objectifs seront l'objet de cette sous-section.

A notre sens, trois points méritent une attention particulière en ce qu'ils ont un impact concret sur notre question de recherche. Ainsi, nous allons développer ici les thèmes suivants et les conséquences qu'ils ont sur le rôle donné aux parlements : la démocratie consociative, le développement de la démocratie participative au sein de chaque entité et les différentes pratiques politiques.

§1 : Les parlements au sein d'une démocratie consociative

Sur le plan des principes, nous pouvons affirmer que la Belgique est une démocratie⁷³ ou, en tout cas, qu'elle se situe dans une visée démocratique qui souffre de certaines imperfections que nous essaierons de mettre en lumière dans la présente étude.

Toutefois, il serait erroné de penser que la question démocratique puisse se régler comme une formule mathématique exigeant la présence d'éléments bien précis pour obtenir un résultat

⁷³ Au sens de la théorie politique de base et des critères, notamment, de la CEDH qui met en avant les notions de pluralisme, tolérance et d'esprit d'ouverture : J. TAJADURA TEJADA, « La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction des partis politiques », in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 90, no. 2, 2012, pp. 341 à 343.

correct⁷⁴. En effet, la démocratie est polymorphe malgré les grands principes qu'elle s'attache à respecter⁷⁵ (participation citoyenne, élection de représentants⁷⁶, existence d'une certaine forme de séparation des pouvoirs, principe d'égalité⁷⁷, ...⁷⁸) Mais la Belgique correspond en fait à une catégorie bien spécifique de démocratie pour laquelle elle représenterait même, en fait, « l'exemple parfait »⁷⁹.

Cette catégorie est celle de démocratie dite « *consociative* » qui se conçoit au travers de trois critères identifiés par A. LIJPHART et toujours employés aujourd'hui dans la doctrine⁸⁰ : le caractère non majoritaire des représentants au pouvoir (et donc l'inévitable apparition de coalitions), la préservation d'une certaine stabilité d'un Etat divisé par, à titre exemplatif, des conflits communautaires et le rôle important joué par les élites politiques dans le jeu du consensus⁸¹. En bref et résumé à l'extrême, la Belgique serait donc gouverner « *par un cartel d'élites dont la fonction est de transformer une démocratie à la culture politique fragmentée en démocratie stable* »⁸².

Fort de ces rapides rappels théoriques concernant la démocratie consociative, revenons donc aux deux sujets de cette étude que sont le Parlement de Wallonie et la Chambre des Représentants. Tous deux, en tant que rouages de l'institution représentative, n'échappent pas aux effets du système consociatif.

⁷⁴ Les difficultés à définir concrètement le concept de démocratie atteste de cette réalité.

⁷⁵ L'affirmation doit toutefois être nuancée en ce que les définitions de « démocratie » sont pluriels en fonction de l'angle sous lequel celle-ci est définie. A titre exemplatif, J-M. BONVIN, « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *L'Économie politique*, vol. no 27, no. 3, 2005, pp. 24 à 37, C. LEFORT, « Pour une sociologie de la démocratie », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*. 21^e année, n°4, 1966. pp. 750 à 768 ; M. GAUCHET, « Tocqueville, l'Amérique et nous - Sur la genèse des sociétés démocratiques », *Libre Politique – anthropologie – philosophie*, n°7, mars 1980, pp. 75 à 83 ; V. DE COOREBYTER. « La démocratie et ses variantes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2551, no. 26, 2022, p. 7.

⁷⁶ A. GOUJON, « Chapitre 2. La démocratie représentative », in *Les Démocraties. Institutions, fonctionnement et défi*, Paris, Armand Colin, 2015, pp. 23-38.

⁷⁷ J-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, Armand Colin, 1938 (rééd.), p. 21.

⁷⁸ Voy notamment : B. MANIN, *Les principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 303.

⁷⁹ A. LIJPHART, « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », in *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, pp. 1 à 13.

⁸⁰ Voy. notamment : B. FOURNIER ET M. REUCHAMPS, (sous dir.) *Le fédéralisme en Belgique et au Canada, : comparaison sociopolitique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2009, pp. 70 à 71 ou D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », in *Pouvoirs*, vol. 136, no. 1, 2011, pp. 21 à 35.

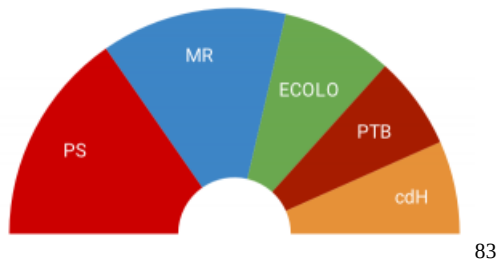
⁸¹ D. SINARDET, *ibidem*, §2 à 7.

⁸² A. LIJPHART, *Consociational Democracy*, World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, , vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207 à 224.

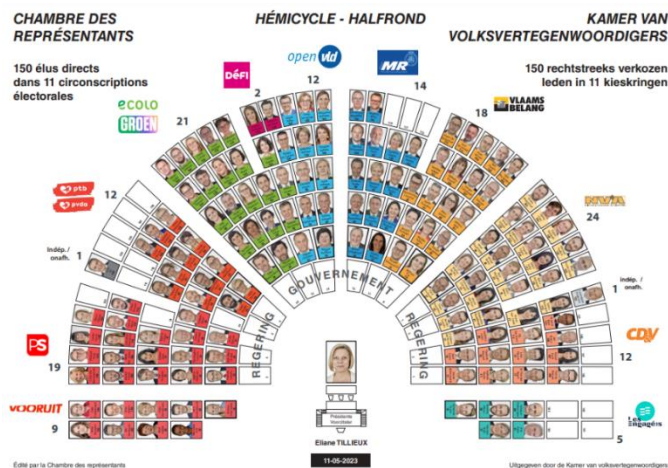
Nous allons revenir sur certains éléments constitutifs de cette organisation démocratique qui ont des conséquences concrètes sur la fonction législative des parlements.

Nous nous attacherons dans ce mémoire à observer la réalité politico-juridique afin d'illustrer notre propos, nous allons donc poursuivre de cette manière dans le présent développement.

Ainsi, concrètement, la représentation politique du pouvoir au niveau fédéral et wallon s'articule de la manière suivante : au sein de chacun des parlements, les partis se répartissent ainsi les différents sièges :



83



84

⁸³ PARLEMENT DE WALLONIE, *Composition provisoire du Parlement de Wallonie*, <https://www.parlement-wallonie.be/composition-provisoire-du-parlement-de-wallonie> (dernière consultation le 26 juin 2023).

⁸⁴ CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Page d'accueil*, <https://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm> (dernière consultation le 26 juin 2023).

Derrière cette composition parlementaire, les gouvernements des deux entités sont occupés par les partis suivants⁸⁵ :

	Région Wallonne	Etat fédéral
<i>PS</i>	Gouvernement	Gouvernement
<i>MR</i>	Gouvernement	Gouvernement
<i>Ecolo</i>	Gouvernement	Gouvernement
<i>PTB – PVDA</i>	Opposition	Opposition
<i>Les Engagés</i>	Opposition	Opposition

Une donnée essentielle(et, en soi, très consociative) vient compléter ce tableau: au sein du gouvernement fédéral, les partis wallons partagent le pouvoir exécutif au sein d’une coalition comportant un nombre important de partis flamands⁸⁶.

Comme nous pouvons le voir, les deux niveaux de pouvoir correspondent tout à fait au caractère non majoritaire dès lors que les coalitions gouvernementales voient coopérer plusieurs mouvances politiques aux idéologies distinctes. L’on peut même comprendre les raisons ayant justifié le qualificatif d’ « *exemple parfait belge de démocratie consociative* » au regard de la composition du gouvernement fédéral qui n’exclut, en fait, que cinq partis de sa composition⁸⁷.

Même si A. LIJPHART défendait les bienfaits de ces coalitions pour la préservation de la stabilité et des particularismes présents au sein des Etats divisés, les effets pervers de ce fonctionnement politique ne peuvent être ignorés⁸⁸. Le premier de ces effets est la difficulté de composer des coalitions fonctionnelles à la tête de l’Etat et le deuxième, qui attire toute notre attention, est celui du renforcement de l’exécutif⁸⁹ et de la particratie au travers d’un déplacement des lieux de pouvoir. En effet, toute coalition présuppose une négociation sur les projets qu’elle accepte de porter collectivement⁹⁰. *A fortiori*, comme on peut le voir dans l’actuel gouvernement

⁸⁵ Nous ne reprenons ici que les partis présents dans les deux parlements étudiés.

⁸⁶ En l’occurrence, le CD&V, l’Open VLD, Vooruit et Groen.

⁸⁷ PTB-PVDA, Vlaams Belang, NV-A, Les Engagés et Défi.

⁸⁸ O. COSTA ; E. KERROUCHE; P. MAGNETTE, *op. cit.*, p. 97.

⁸⁹ Ce qui a valu à notre système le qualificatif de « *oligarchisch federalisme* » ; Y. PEETERS, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie, en weer terug », *TVW*, 2012/3, p. 173.

⁹⁰ A ce propos : A. TIMMERMANS, « Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems », in *European Journal of Political Research*, volume 45, n° 2, 2006, pp. 263 à 283.

fédéral ou wallon, la coalition est en quête de compromis ralliant toujours la presque totalité des partis. L'objet de ces négociations revient en fait à ce que J. SOHIER a qualifié de « second tour »⁹¹ opaque des élections durant lequel les alliances et accords gouvernementaux sont façonnés. Ces derniers vont directement conditionnés les projets (de loi ou de décret entre autres) qui seront portés par le nouveau gouvernement et, de manière plus générale, les compromis auxquels les partis auront abouti formeront la discipline de vote de la majorité parlementaire. Ainsi, c'est derrière des portes closes et bien loin des sièges du parlement que la politique belge semble, en réalité, se décider.

Il y a plus. En raison des multiples échelons de pouvoirs du système belge, l'on remarque que les compromis ne s'arrêtent aucunement aux frontières d'une entité⁹². Pour l'expliquer simplement, il serait erroné de penser qu'un compromis entre des partis au Parlement de Wallonie n'a aucune incidence sur les rapports entre ces mêmes partis au sein de la Chambre des Représentants. En outre, la marge d'action limitée des parlements vis-à-vis de certains⁹³ accords de coopération (obligatoires ou facultatifs) est également signe d'un effet consociatif « interfédéral »⁹⁴. Il est important de bien réaliser l'étendue de la toile consociative et, par conséquent, de l'étendue des effets qu'a une démocratie de compromis sur tous les niveaux de pouvoir et les organes qui la composent tels que les parlements. .

Le caractère consociatif de la démocratie belge n'est, au final, qu'un symptôme aggravant d'une réalité que nous percevrons avec de plus en plus de clarté au fur et à mesure de cette étude. Les parlementaires, quelque que soit le niveau de pouvoir auxquels ils évoluent, subissent de plein fouet le déplacement des lieux de pouvoir vers les dirigeants de partis politiques et l'exécutif et observent, bien malgré eux, leur marginalisation progressive⁹⁵. Le système institutionnel belge tente toujours à tout prix de préserver la stabilité de l'Etat, le prix de celle-ci peut toutefois sembler quelque peu disproportionné quand son maintien transforme les

⁹¹ J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 28 à 29.

⁹² M. EL BERHOUMI ET P. JOHN, « L'obstruction parlementaire en Belgique », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2289-2290, no. 4-5, 2016, p. 48 : « dans un régime politique caractérisé par un système d'alliances multi-niveaux, les adversaires d'un jour peuvent devenir les alliés de demain ».

⁹³ La présente remarque ne s'applique pas aux accords de coopération interparlementaires n'ayant, *de facto*, pas d'impact sur des matières réglées par la loi ou le décret : Y. PEETERS, *op. cit.* pp. 182 à 185.

⁹⁴ Y. PEETERS, *op. cit.* p. 174.

⁹⁵ O. COSTA ; E. KERROUCHE; P. MAGNETTE, et al., *op. cit.*, p. 97.

parlements en scènes où se jouent des pièces écrites en majorité dans le secret des cabinets ministériels ou aux détours d'une table de négociation.

§2. Les parlements face au développement de la démocratie participative et délibérative

Nous assistons depuis quelques dizaines d'années⁹⁶ au développement d'une nouvelle forme de participation citoyenne à la vie politique au travers de la démocratie participative, délibérative et, dans une certaine mesure, directe⁹⁷. Souvent invoquée⁹⁸ comme remède au désenchantement démocratique et au désintérêt politique⁹⁹, la Belgique n'a pas hésité à, elle aussi, se lancer dans le développement d'initiatives participatives comme en témoigne leur développement important ces dernières années¹⁰⁰.

Toutefois, même si l'objectif ne varie pas réellement (faire participer de manière plus directe les citoyens à l'exercice politique et, ainsi, réduire le fossé entre gouvernants et gouvernés), les méthodes et mécanismes, eux, sont très variés et se combinent parfois dans certaines entités. Ainsi, le développement de la démocratie participative et délibérative est caractérisé par une hétérogénéité de formes qui nous oblige à dresser, dans un premier temps, un état des lieux des innovations actuelles au sein des deux parlements étudiés. Dans un second temps, nous reviendrons sur les limites et écueils auxquels font face les nouvelles formes de participation citoyenne.

⁹⁶ M. REUCHAMPS, ; D. CALUWAERTS, « Le tournant participatif et délibératif », in *La participation en action* (sous la dir. de F. CLAISSE, C. LAVIOLETTE, M. REUCHAMPS ET C. RUYTERS, P.I.E. Peter Lang), Bruxelles 2013, p. 9-21 <http://hdl.handle.net/2078.1/146446>, p. 9.

⁹⁷ Dans un souci de simplicité, nous nommerons ces différents mécanismes et innovations « démocratie participative » : *ibidem*.

⁹⁸ P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie*, Paris, Seuil, 2006, pp. 299 à 305 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 133 à 163 ; H. LANDEMORE, *op. cit.*, 2020.

⁹⁹ J. CLARENNE, ET C. JADOT. « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2517-2518, no. 32-33, 2021, pp. 7 à 10 ; H. KELSEN mentionne déjà, en 1932 les opportunités que représente un rapprochement entre les parlementaires et le peuple : H. KELSEN, *La démocratie : sa nature – sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004 (réédition), pp. 48 à 50.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 57.

Ainsi, quatre mécanismes se retrouvent au sein du système belge : la consultation populaire (uniquement régionale)¹⁰¹, le droit de pétition¹⁰², l'utilisation de panels citoyens¹⁰³ et, enfin, les commissions mixtes ou délibératives¹⁰⁴.

En résumé, avant 2022, tant la Région Wallonne¹⁰⁵ que l'Etat fédéral¹⁰⁶ avaient mis en place le droit de pétition¹⁰⁷ tandis que seule la Région Wallonne avait également instituée des panels citoyens ainsi que des commissions délibératives¹⁰⁸. La Région Wallonne a, en outre, fixé le cadre permettant l'organisation des consultations régionales. Concernant ces dernières, il convient toutefois de souligner que, malgré quatre années d'existence, aucune consultation n'a jamais été menée à son terme.

Toutefois, à partir de 2022, l'Etat fédéral, au travers de la Chambre des Représentants, a mis en place deux nouveaux mécanismes visant à renforcer la participation citoyenne dans l'activité

¹⁰¹ Const., art. 39bis ; décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation Populaire, *M.B.*, 28 septembre 2018, p. 60405 ; décret du 2 mai 2019 relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale, *MB.*, 18 juin 2019, p. 61801.

¹⁰² Const., art. 28 et 57 ; loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants, *M.B.*, 5 juin 2019, p. 55078.

¹⁰³ Pour un exemple de panel citoyen : Règlement du Parlement de Wallonie, art. 130bis : « 1. Le Parlement peut, à l'initiative de citoyens ou à l'initiative d'au moins la majorité simple de ses membres, constituer une commission délibérative composée de députés et de citoyens tirés au sort pour débattre d'une problématique déterminée d'intérêt général et élaborer des propositions de recommandations. 2. L'initiative citoyenne prend la forme d'une suggestion adressée au Parlement sous format papier ou via le site web du Parlement » ou, pour la Chambre des Représentants, les articles 14 à 16 de la loi du 3 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, p. 35826.

¹⁰⁴ Art. 3 à 13 de la loi du 3 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, p. 35826.

¹⁰⁵ Notamment organisé par le décret spécial du 3 septembre 2020 modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, *M.B.*, 11 septembre 2020, p. 66214.

¹⁰⁶ Const. art. 57 ; loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants, *M.B.*, 5 juin 2019, p. 55078.

¹⁰⁷ Voy. à ce propos : CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Pétitions à la Chambre – un droit d'initiative citoyenne*, disponible sur : <https://dekamer.mijnopinie.belgium.be/?locale=fr> (dernière consultation le 29 juin 2023) et PARLEMENT DE WALLONIE, *Déposer ou signer une pétition*, disponible sur : <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=petition> (dernière consultation le 29 juin 2023).

¹⁰⁸ J. CLARENNE, ET C. JADOT.*op. cit.*

du parlement. Cette évolution est issue de l'accord du gouvernement du 30 septembre 2020¹⁰⁹ et de la Note de Politique Générale de la Chambre¹¹⁰ qui affirmaient le désir d'expérimenter

« de nouvelles formes de participation citoyenne, comme les cabinets citoyens ou les panels mixtes à la Chambre réunissant des parlementaires et des citoyens tirés au sort. Ceux-ci formuleront des recommandations à l'attention du pouvoir législatif. La participation des citoyens se fera toujours sur une base volontaire. De telles rencontres pourront aussi être organisées ailleurs que dans la rue de la Loi, au plus près du citoyen (« en tournées ») »

Ainsi, à l'instar de la Région Wallonne, nous retrouvons désormais au niveau fédéral la possibilité, pour les parlementaires, de demander la désignation de panels citoyens ou la création de commissions mixtes¹¹¹ concernant des sujets précis.

Chacun de ces mécanismes mériterait un développement plus complet quant à leurs conditions de mise en place ou les bases juridiques ou réglementaires qui les soutiennent. Toutefois, une telle description n'est pas l'objet de cette étude¹¹² dès lors qu'il nous suffit de constater l'existence du développement de mécanismes variés de démocratie participative et délibérative et de comprendre les raisons de leur apparition afin de saisir l'intérêt que peuvent refléter ces innovations.

Toutefois, une question fondamentale mérite tout de même, à notre sens, une certaine attention. Il s'agit des limites, essentiellement légisprudentielles, posées à un pan des initiatives démocratiques : la démocratie directe. Ainsi, en l'état actuel des choses, selon une jurisprudence constante de la section législation du Conseil d'Etat¹¹³, toute forme de participation citoyenne offrant un « véritable pouvoir de décision » (caractère substantiel) ou créant des obligations procédurales dans le chef des parlements¹¹⁴.(caractère procédural) est inconstitutionnelle. En effet, selon la Section Législation, les articles 33 et 42 de la Constitution font obstacle à la

¹⁰⁹ BELGIUM.BE, Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, disponible sur : https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf (dernière consultation le 29 juin 2023).

¹¹⁰ LA CHAMBRE, Note de politique générale – réformes institutionnelles et renouveau démocratique, 29 octobre 2021, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2294/55K2294020.pdf> (dernière consultation le 11 mai 2022).

¹¹¹ Mélant citoyens et parlementaires selon des modalités fixées par la loi du 3 mars 2023 précitée.

¹¹² Pour un tel travail d'analyse, voy. J. CLARENNE, ET C. JADOT, *op. cit.*

¹¹³ Depuis 1985.

¹¹⁴ J. CLARENNE, ET C. JADOT. *op. cit.*, p. 24.

démocratie directe selon un argumentaire qui n'a pas manqué de diviser la doctrine¹¹⁵. La conclusion de la doctrine est toutefois d'affirmer que la démocratie représentative n'exclut pas, par essence, la participation citoyenne (plus) directe mais que ce sont les normes constitutionnelles telles qu'elles sont rédigées (et, surtout, interprétées) aujourd'hui qui font obstacle au mariage entre les représentants de la Nation et la démocratie directe¹¹⁶. A la lumière de ceci, plusieurs propositions d'inclusion de ces nouveaux mécanismes ont été émises¹¹⁷ et la Constitution a été modifiée le 6 janvier 2014 afin de permettre les consultations populaires régionales par l'insertion d'un article 39bis¹¹⁸. Il s'agit ici d'un élément essentiel : toute innovation assimilable à une forme de démocratie directe¹¹⁹ doit s'accompagner d'une révision constitutionnelle, procédure lourde et complexe à de nombreux égards¹²⁰, à défaut d'un revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat.

Cet obstacle juridique ne vient toutefois pas s'appliquer à l'ensemble des mécanismes désireux de faire participer les citoyens à la vie politique. Ainsi, nous avons cité précédemment le droit de pétition, déjà prévu de longue date dans la Constitution¹²¹ et les commissions

¹¹⁵ Voy. notamment : H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in *Les systèmes électoraux de la Belgique* (sous la dir F. BOUHON, M. REUCHAMPS), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 55 ; pour un historique de ces législations : H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, « Les référendums constitutionnels et constitutifs dans l'État plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables ? », in *La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux* (sous la dir. de A. BINETTE, P. TAILLON), Québec, Presses de l'université de Laval, 2018, pp. 313 à 382 ; T. GAUDIN, ET AL. « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2390-2391, no. 25-26, 2018, pp. 19 à 22 ;

¹¹⁶ CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT, Comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau politique, *Le renouveau politique. Démocratie directe (Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition)*. Avis, n° 797/2 (Chambre) et n° 416/2 (Sénat), 20 mars 2001, p. 14 ; H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », *op. cit.*, p. 55.

¹¹⁷ Notamment : J. CLARENNE,, « Réviser l'article 57 de la Constitution - Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements », *Chroniques de Droit Public*, n°2, 2019, pp. 281 à 290.

¹¹⁸ Const. art. 39bis : « à l'exclusion des matières relatives aux finances 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 »

¹¹⁹ Nous renvoyons ici aux critères explicités *supra*.

¹²⁰ Voy à ce propos : C. BEHRENDT ET F. BOUHON, *Introduction de la Théorie générale de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 216 à 228.

¹²¹ Const., art. 57.

délibératives qui sont fixées dans les des règlements des parlements en vertu de l'autonomie organique reconnue à toute institution parlementaire¹²².

Fort de ce bref inventaire et de l'attention portée aux limites constitutionnelles frappant certaines innovations démocratiques, nous pouvons constater que l'innovation démocratique est dans l'ère du temps tout en bénéficiant d'un soutien politique global¹²³ quoique tempéré par une certaine tiédeur de la part de parlementaires convaincus des bienfaits de la démocratie représentative « pure »¹²⁴ Ce soutien vient toutefois buter sur des obstacles constitutionnels, affectant la démocratie directe, mais dont l'on peut se défaire sous réserve de réformes de la Constitution. Au-delà de ces embuches, la démocratie participative et délibérative est porteuse de beaucoup d'espoirs en tant que vecteur de légitimation du pouvoir législatif¹²⁵, médiateur des intérêts de plus en plus divergents au sein de la société¹²⁶ et catalyseur d'un plus grand intérêt pour la chose publique¹²⁷. Ces différents espoirs nous amènent, dans le cadre de cette étude, à considérer ces différentes innovations démocratiques comme un remède potentiel. Dans le second chapitre de cette étude, nous développerons, de manière détaillée, les possibilités que fait entrevoir la démocratie participative et délibérative.

§3 : les parlements et leur règlement

A l'instar de tous les systèmes politiques, les différentes entités belges ne sont réglées que partiellement par les textes constitutionnels. Une part substantielle de l'organisation de l'Etat vient trouver sa source dans certaines pratiques politiques et dans les règles que les institutions s'imposent à elles-mêmes. En l'occurrence, dans le cadre de cette étude, ce sont les règlements de

¹²² A ce propos, voy. notamment : J-E., GICQUEL, « La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 59, no. 2, 2018, p. 5.

¹²³ Comme en atteste l'accord gouvernemental du 30 septembre 2020 et les avancées rapides s'opérant également en Région Wallonne.

¹²⁴ A ce propos, voy. : V. JACQUET ; N. SCHIFFINO ; M. REUCHAMPS ; D. LATINIS., « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, Vol. 3, no. 13, pp. 171 à 203 <http://hdl.handle.net/2078.1/170683>.

¹²⁵ J. CLARENNE, ET C. JADOT.*op. cit.*; M. REUCHAMPS, ; D. CALUWAERTS, « Le tournant participatif et délibératif », *op. cit.*, p.9.

¹²⁶ X DELGRANGE,, ET L DETROUX,, « La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux ? ». *et al. (dir.), La légalité : un principe de la démocratie belge en péril* (sous la dir.de L. DETROUX) , 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 743 ; J. CLARENNE, ET C. JADOT.*op. cit.*, p. 11.

¹²⁷ *Ibidem*.

parlements qui nous intéresseront particulièrement afin de dresser un tableau du fonctionnement concret des parlements et des potentielles problématiques qui affectent leur fonction législative de ceux-ci.

Nous mettrons en lumière cinq dynamiques constatées au sein des deux parlements étudiés.

Premièrement, *la priorité donnée à l'exécutif*. Dans les règlements des deux parlements étudiés, l'on retrouve des dispositions comparables offrant une priorité aux projets de lois ou de décrets. Toutefois, cette priorité va venir s'organiser de manière différente en fonction du parlement. Ainsi, le Parlement de Wallonie organise une priorité pour les projets de décrets à deux moments du procédé législatif : au sein des commissions parlementaires permanentes et provisoires¹²⁸ et au stade de la discussion en séance plénière¹²⁹ sous réserve d'une décision contraire de la Conférence des Présidents¹³⁰ ou d'une lecture de proposition déjà entamée avant le dépôt d'un projet de décret¹³¹. La Chambre des Représentants n'organise, quant à elle, cette priorité qu'au stade du travail en commission parlementaire¹³². A des degrés quelque peu différents, chaque parlement a, en fait, entériné le rôle prépondérant de l'exécutif dans la création législative ou, à tout le moins, considéré que l'exécutif était un producteur législatif plus digne de l'attention du parlement (et, surtout, de ses votes) que les parlementaires eux-mêmes.

Deuxièmement, *la pratique entourant les textes budgétaires*. L'argent est le nerf de la guerre. Elle est également celui de l'appareil politique en général afin de réaliser les objectifs qu'il se fixe. C'est cette réalité qui rend aussi essentielles les décisions entourant les questions budgétaires et, ainsi, nous amène à observer quel organe tire les ficelles du budget. Dans un premier temps, toute loi budgétaire est déposée par le gouvernement¹³³, transmise à une commission parlementaire puis au parlement à la fin de son examen. Le débat parlementaire entourant le budget est complexifié par trois facteurs : la taille¹³⁴ et la technicité des documents

¹²⁸ Art. 49, al.3, Règlement du Parlement de Wallonie ; art. 24, Règlement de la Chambre des Représentants.

¹²⁹ A noter que les propositions de décrets sont, toutefois, les premières dans l'ordre de passage au vote : art. 82, Règlement du Parlement de Wallonie. Un tel mécanisme n'existe qu'au sein du Parlement de Wallonie.

¹³⁰ Art. 82, Règlement du Parlement de Wallonie.

¹³¹ Art. 49, al ; 3, Règlement du Parlement de Wallonie.

¹³² Art. 24, Règlement de la Chambre des Représentants.

¹³³ Art. 108 à 116, Règlement de la Chambre des Représentants,; art. 111, Règlement du Parlement de Wallonie.

¹³⁴ L'on retrouve plusieurs centaines de pages de documents budgétaires.

étudiés¹³⁵, l'urgence dans laquelle les projets sont votés en raison des contraintes temporelles et le caractère contraignant des négociations, au sein du gouvernement, qui précèdent le dépôt du projet de budget. Compte tenu de tous ces éléments, il serait erroné d'affirmer que la détermination du budget de l'Etat (ou de la Région) est réellement une compétence exercée, en premier chef, par les parlementaires. Plus encore, la pratique entourant les textes budgétaires est, en fait, assez symptomatique du rôle passif, dans le cadre de leur fonction législative, que semble adopter les représentants de la Nation.

Troisièmement, *le rôle de la Conférence des Présidents*. Chaque parlement étudié fait état dans son règlement de l'existence d'un organe particulier qui est la « Conférence des Présidents ». Derrière cette appellation un peu pompeuse se cache un organe regroupant des hauts responsables politiques. Ainsi, l'on y retrouve, en Wallonie, les présidents, vice-présidents et secrétaires de parlement¹³⁶ ainsi que les présidents¹³⁷ de groupes politiques reconnus et le Président du gouvernement¹³⁸. Au niveau fédéral, l'on change quelque peu cette composition en y supprimant les secrétaires de parlement, en ajoutant les « anciens présidents de la Chambre »¹³⁹ et un membre de groupe politique en plus des chefs de groupe de ceux-ci. Le Premier Ministre, en lieu et place du Ministre-Président en Wallonie, est convié à la Conférence.¹⁴⁰

Cette composition n'est pas anodine dès lors qu'on considère les pouvoirs dont dispose la Conférence des présidents. En effet, entre autres choses, la Conférence bénéficie de prérogatives liées à la fixation de l'ordre du jour des séances plénières et de commissions¹⁴¹, à la recevabilité des questions orales et des interpellations¹⁴², au report de séance plénière¹⁴³, au passage en huis-clos de certains débats¹⁴⁴, ...¹⁴⁵ Cet organe, avec quelques variations de compétences entre les deux entités, est titulaire, *de facto*, d'un important pouvoir d'action (en principe, par « voie

¹³⁵ M. DAERDEN ET W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 155 : A noter que les parlementaires ne disposent pas de l'importante bureaucratie gouvernementale afin d'analyser en profondeur les documents budgétaires reçus.

¹³⁶ Qui compose, collégialement, le Bureau : art. 21, Règlement du Parlement de Wallonie.

¹³⁷ C'est-à-dire les chefs de groupes.

¹³⁸ Le Ministre-Président donc ; art. 27, Règlement du Parlement de Wallonie.

¹³⁹ Qui sont toujours députés.

¹⁴⁰ Art. 14, Règlement de la Chambre des Représentants.

¹⁴¹ Art. 28 al. 2, Règlement du Parlement de Wallonie ; art. 16, Règlement de la Chambre des Représentants.

¹⁴² Art. 28 al. 2, Règlement du Parlement de Wallonie ;

¹⁴³ Art. 37, §2, Règlement du Parlement de Wallonie ; art. 16, Règlement de la Chambre des Représentants.

¹⁴⁴ Art. 31, §2, Règlement de la Chambre des Représentants.

¹⁴⁵ M. VAN DER HULST ET K. MUYLLE, *Het federale parlement*, Heule, Inni, 2017, pp. 192 à 196.

d'avis »)¹⁴⁶ sur le processus législatif au travers de l'organisation du travail parlementaire. Là où une partie de la composition de cette organe ne prête pas à aucune observation particulière¹⁴⁷, l'on ne peut s'empêcher de remarquer la présence (voire l'omniprésence au niveau fédéral) de représentants des partis politiques au sein de cet organe de gestion. Même si, comme l'indique avec une transparence louable la Chambre des Représentants en 1962, aucun vote n'est réalisé durant ces réunions afin de respecter l'esprit consociatif¹⁴⁸ de l'organe¹⁴⁹, il se fait qu'« *associer plus étroitement les groupes politiques à l'organisation du travail parlementaire* »¹⁵⁰ a pour effet d'offrir aux partis politiques une influence encore plus grande sur le parlement. Ce choix, posé il y a plus de 60 ans afin de désengorger le parlement et améliorer l'efficacité des débats¹⁵¹, mériterait sûrement une certaine remise en question compte tenu du contexte plus global de renforcement de l'influence des élites politiques sur l'organisation de l'Etat.

Quatrièmement, *le rapport au temps des parlements au travers de leur règlement respectif*. Le travail du parlement est structuré dans un double souci d'efficacité et de respect du principe de pluralisme. Cette structuration doit s'accommoder d'une variété de situations et doit donc, à certains moments être ordonnée, s'accélérer, ralentir ou s'interrompre¹⁵². L'ensemble de cette organisation du temps parlementaire s'exprime au travers des règlements de chaque assemblée qui, au nom de l'indépendance organique¹⁵³, ont pris une série de décisions quant à la manière dont les processus législatifs doivent concrètement se dérouler. Ces décisions ne se limitent aucunement à des choix purement pratiques sans portée politique essentielle. Ces différentes dispositions sur lesquelles nous allons revenir et, de manière presque plus essentielle, les pratiques entourant ces dispositions trouvent un intérêt d'autant plus grand dès lors que les

¹⁴⁶ Les avis se muant toutefois en décisions : *ibidem*, p. 192.

¹⁴⁷ Il est, en effet, difficile d'imaginer un organe de gestion d'un parlement dans lequel ne serait pas présent le président et les vice-présidents de celui-ci.

¹⁴⁸ En ce qu'il tend à rechercher le consensus ; voy. *supra*.

¹⁴⁹ « Il n'est pas procédé à des votes au sein de la Conférence des présidents, afin de lui conserver le caractère de commission de bons office » : Projet de révision du Règlement de la Chambre des Représentants du 11 janvier 1962, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., n° 263/1, p. 7.

¹⁵⁰ Projet de révision du Règlement de la Chambre des Représentants du 11 janvier 1962, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., n° 263/1, p. 10.

¹⁵¹ Projet de révision du Règlement de la Chambre des Représentants du 11 janvier 1962, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., n° 263/1, pp. 1 à 7.

¹⁵² M. BORRES,; M. SOLBREUX,.; M. VERDUSSEN,., « Les Parlements belges et le temps » in *Le Parlement et le Temps - Approche comparée*, Lextenso – LGDJ, 2017, p. 233.

¹⁵³ Pour la Chambre des Représentants : Const., art. 60 et pour le Parlement de Wallonie : LSRI, art. 44.

Règlements de parlement échappent à tout contrôle juridictionnel¹⁵⁴ et pourraient donc, hypothétiquement, prendre d'importantes libertés sans égard pour la constitutionnalité de celles-ci.

Deux types de dispositions attirent particulièrement l'attention.

D'une part, des *mécanismes permettant d'accélérer le temps parlementaire* au nom de l'urgence se retrouvent dans les deux règlements¹⁵⁵ et permettent de suspendre ou raccourcir les délais prévus par chaque Règlement (mais pas par d'autres textes tels que la Constitution ou la loi au sens large)¹⁵⁶. C'est le parlement lui-même qui doit reconnaître (ou non) l'urgence au sein de la Chambre des Représentants¹⁵⁷ et la Conférence des Présidents en ce qui concerne le Parlement de Wallonie¹⁵⁸. La tentation que représente l'abus des procédures d'urgence¹⁵⁹ semble, malheureusement, ne pas épargner la Chambre des Représentants pour laquelle le gouvernement fédéral fait usage de manière presque systématique de ladite procédure afin de tenter de rapprocher le temps parlementaire de ce qui a été qualifié par C. FONCK de « temps de l'actualité » (ou gouvernemental)¹⁶⁰. Cet abus est rendu possible par le soutien quasi-automatique de la majorité parlementaire envers son gouvernement. En ce qui concerne le Parlement de Wallonie, la procédure ne semble pas être autant usitée¹⁶¹.

D'autre part, la procédure ordinaire de passation des projets et propositions de loi ou décret doit évidemment être observée avec attention. Chacune d'entre elles prévoit un système s'articulant, *grosso modo*, en quatre étapes : 1) acceptation par l'assemblée de l'envoi en commission parlementaire (pour les propositions uniquement) 2) débats et vote en commission 3) première lecture et vote potentiel 4) deuxième lecture potentielle et vote (avec repassage en commission)¹⁶². Il apparaît que c'est la procédure d'adoption des décrets qui, dans le cadre de

¹⁵⁴ Contrairement à d'autres pays tel que la France : M. BORRES,; M SOLBREUX,.; M VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 239 et R. MULLER, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ? », in *CRDF*, vol. 10, 2012, pp. 97 à 105, disponible sur : <https://journals.openedition.org/crdf/5296>.

¹⁵⁵ Règlement de la Chambre des Représentants, art. 51 et Règlement du Parlement de Wallonie, art. 97.

¹⁵⁶ M. BORRES,; M SOLBREUX,.; M VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 246 à 247.

¹⁵⁷ M. VAN DER HULST ET K. MUYLLE, *op. cit.*, pp. 70 à 72.

¹⁵⁸ Règlement du Parlement de Wallonie, art. 97 et 98.

¹⁵⁹ Qui se constate notamment concernant la consultation de la Section Législation du Conseil d'Etat.

¹⁶⁰ M. BORRES,; M SOLBREUX,.; M VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 254.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 246 à 247

¹⁶² *Ibidem*, pp. 242 à 247

cette procédure ordinaire, souffre d'une célérité qui entrave à un certain degré l'examen attentif parlementaire¹⁶³. Cette rapidité d'exécution s'explique ici par l'important travail qui est réalisé avant le dépôt d'un projet de décret au sein du gouvernement et par l'accord de majorité qui accompagne le projet déposé. Le parlement devient ainsi, selon certains, une formalité de validation comme une autre.¹⁶⁴ De manière globale, nous nous rallions à la conclusion des auteurs de la contribution (sur laquelle nous nous appuyons principalement dans ce passage¹⁶⁵) voulant que le temps parlementaire soit de plus en plus soumis au temps gouvernemental de par dispositions des règlements d'assemblée. *In fine*, le contrôleur serait-il devenu contrôlé ?

Cinquièmement, la *pratique de l'obstruction parlementaire*. Il ne serait pas convenable de décrire les pratiques associées aux règlements des parlements sans faire mention d'une dimension importante du travail parlementaire : l'obstruction. Définie comme le fait « *d'entraver systématiquement l'œuvre législative, d'en empêcher la discussion et le vote de la loi* »¹⁶⁶, l'obstruction parlementaire consiste, en effet, en l'usage d'une pléthore¹⁶⁷ de mécanismes permettant aux parlementaires de retarder ou empêcher, dans certains cas, l'aboutissement d'un processus législatif. Traditionnellement, c'est au travers du dépôt massif d'amendements ou de l'accaparement de la parole que l'obstruction se manifestait¹⁶⁸. De nos jours, toutefois, les parlementaires belges font bien plus usage de techniques dites « procédurales » où les dispositions du règlement de chaque parlement ainsi que les coutumes afférentes à celui-ci sont « étirées »¹⁶⁹ afin d'obstruer le travail parlementaire : demande d'avis au Conseil d'Etat, audition d'experts, renvoi en deuxième lecture, départ de séance pour ne plus atteindre les quorums de présence, ... Dans ce grand jeu, tout semble permis¹⁷⁰. Ces actes de « sabotage » parlementaire

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 245 à 246 ; pour un développement complet de la procédure au niveau fédérale : voy. M. VAN DER HULST ET K. MUYLLE, *op. cit.*, pp. 238 à 343.

¹⁶⁴ M. BORRES,; M SOLBREUX,.; M VERDUSSEN , p. 246.

¹⁶⁵ Pour rappel : M. BORRES,; M SOLBREUX,.; M VERDUSSEN,., « Les Parlements belges et le temps » in G TOULEMONDE,.; E CARTIER, , *Le Parlement et le Temps - Approche comparée*, Lextenso – LGDJ, 2017, pp. 227 à 255.

¹⁶⁶ H. MASSON, *De l'obstruction parlementaire : étude de droit public et d'histoire politique*, Montauban, Bonneville, 1902, p. 17.

¹⁶⁷ Pour une présentation exhaustive de ces mécanismes : M. EL BERHOUMI, ET P. JOHN. « L'obstruction parlementaire en Belgique », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2289-2290, no. 4-5, 2016, pp. 5 à 78.

¹⁶⁸ Jusque dans les années 90 précisément : M. EL BERHOUMI, ET P. JOHN.*op. cit.*, p. 53.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Malgré un débat persistant sur la frontière entre la « bonne » obstruction et la « mauvaise » obstruction : G. SARTORI, « Opposition and Control Problems and Prospects », *Government and Opposition*, volume 1, n° 2, 1966, p. 151 cité par M. EL BERHOUMI, ET P. JOHN.*op. cit.*, p. 67.

peuvent donner l'impression de représenter le fer de lance de l'opposition. En fait, ces mécanismes sont bien plus faciles d'utilisation pour la majorité et bénéficient, en fait, aussi souvent à celle-ci¹⁷¹. En outre, l'opposition parlementaire belge ne bénéficie pas, pour différentes raisons, des armes pour être considérée comme une force politique capable d'empêcher l'adoption d'une loi ou d'un décret¹⁷². Les effets du scrutin proportionnel sur la composition des parlements et de gouvernements, la discipline partisane au travers des accords politiques et les pouvoirs importants de la majorité réduisent substantiellement les chances de voir un texte être repoussé par une opposition parlementaire.

Quel est alors le sens de l'obstruction ? Pourquoi résister si les dés sont déjà jetés ? Il existe évidemment une résistance de principe, voire une certaine fierté, de parlementaire à lutter contre la vague majoritaire qui pourrait justifier, parfois, ces comportements¹⁷³. Nous pourrions également citer les tentatives d'évaluation de la solidité d'une coalition gouvernementale via des propositions de loi ou des amendements touchant particulièrement un parti de la majorité¹⁷⁴. Toutefois, de manière plus générale, l'obstruction n'existe pas pour les yeux et oreilles des députés de la majorité. Elle vise ceux et celles qui se tiennent en dehors des parlements, les citoyens. Ainsi, le travail mené par une partie des parlementaires est, en fait, essentiellement communicationnel. Que ce soit pour se forger une réputation ou pour appuyer les positions de son parti, le parlementaire faisant obstruction désire bien plus envoyer un signal à l'opinion publique qu'il ne désire convaincre ses collègues¹⁷⁵. La discipline partisane et la soumission de la majorité au gouvernement rend ce dernier exercice, de toute façon, peu satisfaisant.

Ces derniers éléments sont très intéressants. Le travail parlementaire a opéré un repli que nous n'avions pas encore eu l'occasion de constater. Ainsi, alors que nous avions, jusqu'alors constaté un déplacement des efforts parlementaires vers les autres fonctions, c'est ici la fonction

¹⁷¹ *Ibidem.*, p. 11.

¹⁷² C. ROMAINVILLE ET M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 101.

¹⁷³ Les études menées par le CRISP l'atteste : M. EL BERHOUMI, ET P. JOHN, *op. cit.*

¹⁷⁴ M. VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, Courtrai, Inni Publishers, 2011, p. 250.

¹⁷⁵ « Les discours d'un député (...) sont des déclarations officielles d'un parti, faites par la fenêtre, en direction du pays » : M. WEBER, « Parlement et gouvernement », *Œuvres politiques 1895-1919*, Paris, Albin-Michel, 2004, p. 347.

législative qui est réduite, pour l'essentiel, à son emploi communicationnel et symbolique¹⁷⁶. Ainsi, le parlement assurerait toujours, grâce à l'obstruction, la délibération, fondement de la démocratie représentative¹⁷⁷, et nourrirait donc le débat public au travers de vecteurs de communications divers¹⁷⁸.

Sous-section 4 : la réalité statistique du travail parlementaire

L'essence de ce chapitre est d'objectiver et de contextualiser la crise que traverse les parlements dans leur fonction législative. Pour ce faire, nous avons, pour l'instant, établi un historique et identifié les facteurs « régionaux et fédéraux » ayant une incidence sur les institutions concernées par notre étude.

Toutefois, l'objectivisation passe forcément, à notre sens, par un détour via certaines statistiques permettant d'infirmer ou de confirmer les hypothèses que nous allons développer par la suite. Cette étape étant parfois laissée de côté dans la doctrine, il nous semble essentiel de nous y pencher sérieusement.

Il nous faut être cependant conscient d'une réalité : le travail parlementaire est évaluable, à l'instar de beaucoup de matières, de deux manières : quantitative et qualitative. Là où il est possible de relever le volume de production législative (nombre de propositions ou de projets de lois, ...), il est difficile d'évaluer la qualité de la production de notre appareil législatif (quel que soit le parlement concerné)¹⁷⁹ afin de savoir si ce qu'on pourrait qualifier de « rendement » des parlements est acceptable ou non. Nous nous efforcerons donc ici de relever des données quantitatives.

Ainsi, tout d'abord, il convient d'observer, quantitativement, l'écrasante majorité de projets de lois adoptés en comparaison avec les propositions même si, nous allons nous en

¹⁷⁶ A ce propos : « *Les débats parlementaires ressemblent rarement à une conversation ouverte mais s'apparentent davantage à une succession de tableaux théâtraux, au cours desquels les parties essaient chacune de faire prévaloir leurs lignes de dialogue* » ; M. EL BERHOUMI, ET P. JOHN, *op. cit.* p. 61.

¹⁷⁷ Selon notamment B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 218.

¹⁷⁸ Nous pensons particulièrement aux réseaux sociaux.

¹⁷⁹ A ce propos, les différents travaux concernant l'évaluation législative apportent des perspectives intéressantes : voy. notamment : A. FLÜCKIGER, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales [En ligne]*, XLV-138, 2007, 2010, disponible sur : <http://journals.openedition.org/ress/195> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ress.195>.

expliquer, le constat n'est pas toujours aisé à évaluer de manière précise¹⁸⁰. Ainsi, le dernier rapport annuel de la Chambre des Représentants fait état de 178 projets et 43 propositions de loi adoptées¹⁸¹ pour la législature 21-22 et, dans le même sens, le même rapport pour le Parlement de Wallonie présente 55 projets de décret proposés pour 27 propositions¹⁸².

De manière plus globale, un examen des législatures de 1985 à 2012¹⁸³ (Chambre des Représentants et Parlement de Wallonie analysés distinctement) ne fait que souligner un constat numérique clair : la loi est majoritairement issue de la volonté seule (ou presque) des gouvernements successifs¹⁸⁴. Ainsi, pour le Parlement de Wallonie, les données additionnées sont les suivantes¹⁸⁵ :

Projets de décret déposés	Projets de décret adoptés	% d'adoption	Propositions de décret déposées	Propositions de décret adoptées	% d'adoption
1008	985	97,7	973	134	13,7

Quant à la Chambre des Représentants, l'on retrouve des données comparables¹⁸⁶ :

Projets de loi déposés	Projets de loi adoptés	% d'adoption	Propositions de loi déposées	Propositions de loi adoptées	% d'adoption
3191	3016	94,5	9321	958	10,2

Ces deux tableaux permettent de faire apparaître de manière évidente deux réalités.

¹⁸⁰ G. VAN DER BIESEN, « Niet te Schatten. Parlemenaire beïnvloeding van wetgeving », in *Wie maakt de wet?*, Brugge, Die Keure, 2006, pp. 56 à 58

¹⁸¹ CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Rapport d'activités 2021-2022*, 2022, disponible sur : https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/annualreport/rappannuel2021-2022.pdf, p. 17.

¹⁸² PARLEMENT DE WALLONIE, *Rapport d'activités 2021-2022*, 2023, disponible sur : https://www.parlement-wallonie.be/media/doc/pdf/rapports_activ/rap_activ_2021-2022.pdf. ; L'année en question étant une des plus « fructueuses » pour les propositions de décret en comparaison avec les 30 dernières années.

¹⁸³ Dans lesquelles, nous ne comptons pas les projets de loi budgétaire.

¹⁸⁴ La période 1982-2012 est fixée en raison des lacunes dans les chiffres publiés par le Parlement de Wallonie.

¹⁸⁵ Les données sont issues des rapports de 1985 à 2012 publiés sur le site du Parlement de Wallonie : <https://www.parlement-wallonie.be/rapports-brochures>.

¹⁸⁶ Données extraites de : CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Rapport annuel 2012*, 2013, disponible via : https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/annualreport/RAPPORT_ANNUEL_2012_FR.pdf, pp. 44 et 45.

D'une part, l'on constate que les nombres de propositions de loi ou de décret égale, voire dépasse largement, ceux des projets de loi¹⁸⁷. Il est donc inexact d'affirmer que les parlementaires ne produisent, *de facto*, plus de travail législatif. Celui-ci est bien réalisé et, ce, malgré son évidente vacuité ou d'autres objectifs et motifs justifient un tel déploiement d'énergie des parlementaires¹⁸⁸.

D'autre part, les pourcentages mis en évidence en gras nous permettent de nous apercevoir d'un fait frappant : les projets de loi ou de décret sont pratiquement toujours adoptés alors que les propositions de loi sont condamnées, de manière générale, à soit s'écraser contre le barrage que forme l'univocité de la majorité parlementaire et gouvernementale soit ne jamais être présenté devant le parlement¹⁸⁹. L'objet de ce § étant d'objectiver la crise, objet de cette étude, nous pouvons affirmer que, à peu de choses près, 10% des propositions de loi aboutissent au sein de la Chambre des Représentants et du Parlement de Wallonie.

Toutefois, le constat purement numérique n'est, en fait, pas fidèle à la réalité politique. En effet, comme le soulignent judicieusement H. DUMONT ET M. EL BERHOUMI, derrière les propositions de loi soumises et/ou adoptées sur initiative parlementaire se cache un nombre significatif (mais inévaluable) de manifestations de la volonté gouvernementale¹⁹⁰. Que ce soit par le biais de fausses propositions de loi¹⁹¹ ou de propositions de loi traduisant un accord entre le gouvernement et un parti extérieur à celui-ci : les propositions ne sont, dans toute une série de cas, que des projets de loi ou de décret qui ne s'assument pas (ou, plutôt, qui ne sont pas assumés en tant que tels).

¹⁸⁷ A noter que ceci a été l'objet de critiques au sein de la doctrine : W. VAN SCHOOR, « L'initiative des parlementaires en matière législative », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 658, no. 32, 1974, p. 2.

¹⁸⁸ A noter que la seule valeur quantitative ne permet pas de saisir parfaitement le rapport quantitatif en raison des différentes significatives de volume entre certaines proposition de lois (quelques pages) et des projets de lois (loi-programme, ...) : W. VAN SCHOOR, *op. cit.*, p. 24.

¹⁸⁹ A ce propos, certaines propositions sont déposées dans le seul but d'adresser un message politique : M. EL BERHOUMI ET P. JOHN. « L'obstruction parlementaire en Belgique », *op. cit.*, p. 29.

¹⁹⁰ H. DUMONT. ET M. BERHOUMI, *Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires- Le droit permet-il le conflit en démocratie ?*, Chaire Constant 2015 attribuée au prof. B. MANIN par l'Université de Liège, 4 mars 2015, <http://hdl.handle.net/2078.3/200395>, dernière consultation le 22 avril 2022, p.333.

¹⁹¹ Cas où le gouvernement demande à un parlementaire de la majorité de déposer une proposition de loi préparée par le gouvernement lui-même afin de ne pas devoir se plier à certaines formalités devant, notamment, la Section Législation du Conseil d'Etat ; *ibidem*.

Nous préciserons, pour mémoire, que l'évaluation précise et tout à fait actualisée du rapport entre propositions et projets de décret adoptés est rendue particulièrement difficile par le caractère lacunaire des rapports du Parlement de Wallonie qui, depuis 2012, semble oublier ponctuellement d'indiquer les propositions et projets concrètement adoptés¹⁹².

Ceci étant dit, que pouvons-nous tirer de cette brève analyse statistique ? La confirmation d'une réalité : la mainmise de l'exécutif, au travers de sa majorité parlementaire notamment¹⁹³, sur l'initiative législative à tous les niveaux de pouvoir. Mais, de manière bien plus essentielle, ces chiffres nous amènent à nous poser la question des symptômes d'une telle situation, une situation où les parlementaires ne pensent plus la loi mais la valident.

Section 2 : premières conclusions

En guise de premières conclusions, nous reprenons une réflexion de la Cour Constitutionnelle qui, même si elle provient d'un autre contexte, nous permet de cerner les problématiques mises en lumière dans ce chapitre¹⁹⁴ : « *la participation du sénateur CEREXHE à l'élaboration de la loi critiquée a consisté à émettre avec la majorité dont son groupe faisait partie un vote positif en ce qui concerne la loi et un vote négatif à l'égard d'amendements déposés par l'opposition* ». Nous pourrions également évoquer les propos de G. DEPREZ¹⁹⁵ : « *le travail du représentant consiste, d'une part, à « trouver la formule qui fait mouche dans l'opinion publique » et, d'autre part, à reprendre « clé sur porte » les positions de son parti ou des associations* »¹⁹⁶ Deux brèves citations qui illustrent parfaitement le double constat, déjà souligné *supra* : l'automatisme dicté par la logique partisane et la mainmise de l'exécutif sur le processus législatif.

¹⁹² Voy. à ce propos les rapports annuels des législatures depuis 2000-2001 : PARLEMENT DE WALLONIE, *Rapports d'activités et brochures*, disponible sur : <https://www.parlement-wallonie.be/rapports-brochures> (dernière consultation le 1^{er} juin 2023).

¹⁹³ F. VERLEDEN précise très justement à ce propos que les parlementaires de la majorité débattent, un tant soit peu, dans le cadre de négociations informelles au sein de la majorité : F. VERLEDEN, *op. cit.*, pp. 339 à 340.

¹⁹⁴ C. Const., 10 mai 1994, n° 35/94, B4 ; Cet arrêt traite de la question de savoir si la participation d'un juge de la Cour à l'élaboration de la loi attaquée violait l'article 6 de la CEDH. Dans le passage repris, la Cour fait état de l'absence de partialité car, à l'époque, le juge n'avait fait « que » valider ce que la majorité/le gouvernement avait déposé comme projet de loi.

¹⁹⁵ Ancien sénateur et député européen.

¹⁹⁶ Dans un entretien réalisé par le CRISP en 2015 : M. EL BERHOUMI, S, ET P. JOHN, *op. cit.*, p 61.

Ce double constat correspond-il toutefois réellement à deux symptômes différents de la crise des parlements ? Il nous est permis d'en douter dès lors que les dirigeants de partis (et leur état-major) ont acquis en Belgique, au fil des années¹⁹⁸, une telle influence que le gouvernement lui-même souffre d'une ingérence comparable à celle subie par les parlements¹⁹⁹. Même si les gouvernements disposent d'armes dont les parlements ne peuvent pas se prévaloir²⁰⁰ ce qui les différencie de ceux-ci, l'analyse ne serait pas complète sans que nous mettions en évidence les liens existant entre les facteurs de la crise des parlements. Ceci n'affecte toutefois pas les remèdes envisageables. Ainsi, que l'exécutif subisse ou non l'influence partisane, tout remède limitant intelligemment les pouvoirs de l'exécutif sera toujours bénéfique pour un équilibre plus sain des pouvoirs : soit il limitera les pouvoirs de l'exécutif soit ceux, à travers lui, des états-majors des partis politiques.

Ces constats et ces réalités que nous avons décrits tout au long de cette étude nous amènent à percevoir ce que l'on pourrait qualifier de *malaise parlementaire* qui a nourri et nourrit encore la *fatigue démocratique*²⁰¹ évoquée par D. VAN REYBROUCK dans son fameux ouvrage *Contre les élections*. Ce malaise trouve sa source dans la présence de problématiques qui ont servi de fil rouge à ce premier chapitre et qui ont été omniprésentes dès le début de notre analyse. Ainsi, les pouvoirs grandissant de l'exécutif, la confiance vacillante en l'institution parlementaire (et représentative) ainsi que la présence presque systématique des partis politiques dans le pouvoir législatif ont été relevés à de multiples reprises. Même si certaines théories se veulent rassurantes quant à ces réalités juridiques et politiques en affirmant que ces changements s'inscrivent dans l'air du temps ou qu'ils ne mettent, en fait, pas à mal l'essence même de la séparation des pouvoirs²⁰², les perspectives d'avenir proposées ne sont pas convaincantes. En effet, rien ne permet de justifier le déni de l'existence de la crise : ni le fait que les causes du déclin tant redouté soient des facteurs issus d'une longue chaîne d'événements qui secouent les

¹⁹⁸ A ce propos, voy S. FIERIS, *op. cit.*, pp 281 à 282 ; . F. VERLEDEN, *op. cit.*, p. 11.

¹⁹⁹ Dans le même sens, selon certains auteurs, la différence entre participatie et démocratie parlementaire se situe dans le fait que le gouvernement, en participatie, est soumis aux partis politiques et non l'inverse : D. DE PRINS, *Handboek politieke partijen*, Bruges, Die Keure, 2011, p. 78

²⁰⁰ Dont, notamment, la menace de faire tomber le gouvernement en démissionnant.

²⁰¹ D. VAN REYBROUCK, *op. cit.* p. 28.

²⁰² C. ROMAINVILLE, *op. cit.* pp. 698 à 699.

institutions parlementaires (et) de représentation depuis le début du XX^{ème} siècle, ni le relativisme, à notre sens, exacerbé d'une partie de la doctrine.

Sur ce point, nous ne rejoignons donc pas l'opinion de certains auteurs²⁰³ en opérant un changement de perspective. Notre idée est la suivante : la crise des parlements est une donnée objective qui se constate dans les chiffres, les textes et les pratiques et non qui s'apprécie subjectivement au regard d'une vision plus ou moins idéalisée ou idéologique des parlements. Dès lors, la « quatrième » étape de l'histoire des parlements dont nous faisons état plus tôt ne se révèle être, en fait, qu'une certaine réaction au déclin constaté. Loin d'être un tournant dans l'histoire des parlements, le déplacement des forces parlementaires vers ses autres fonctions²⁰⁴ (surtout celles de contrôle et d'information) n'est, en fait, qu'une énième réponse à une crise bien réelle, comparable à d'autres réactions qui ont pu être constatées au cours de l'Histoire (tentations totalitaires²⁰⁵, réformes institutionnelles²⁰⁶, insertion des responsables de partis dans la logique parlementaire²⁰⁷, ...). Il nous semble nécessaire de continuer à parler, comme dans ce travail, de « crise » et non de « faux déclin » afin d'éviter tout basculement vers une sorte de tolérance, (défendue par certains²⁰⁸), face à la situation alarmante de nos institutions parlementaires.

Telle est donc la conclusion du présent chapitre : les parlements traversent, essentiellement depuis le 20^{ème} siècle, une telle crise dans l'exercice de leur fonction législative que nous sommes amené à croire que cette fonction a été vidée de son sens. Quelque que soient les remèdes suggérés, nous sommes convaincu que la poursuite, à *droit et pratiques constantes*, des dynamiques mises en lumière *supra* ne pourra jamais mener à une version de la démocratie qui satisfasse les attentes citoyennes et les principes démocratiques qui fondent nos Etats modernes.

²⁰³ A. KORNBERG ET L. MUSOLF, *Legislatures in Comparative Perspective*, Durham, New York, 1973.

²⁰⁴ Ou vers une fonction législative amputée de son pouvoir décisionnelle.

²⁰⁵ Mentionnées *supra*.

²⁰⁶ En ce compris les réformes visant à implémenter de la démocratie participative tel que l'article 39bis de la Constitution.

²⁰⁷ A ce propos : voy. F. VERLEDEN, *Aux sources de la participation – les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, *op. cit.*, pp. 61 à 63 ; Projet de révision du Règlement de la Chambre des Représentants du 11 janvier 1962, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., n° 263/1, p. 10.

²⁰⁸ O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE, « Le temps du parlementarisme désenchanté ? - Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », *op. cit.*, p. 17.

Chapitre 2 : Réenchanter les parlements

Le constat est donc clair : les parlements sont en crise. La dépression dans laquelle se trouvent nos institutions parlementaires dépasse le droit, les dynamiques internes de ceux-ci et, même, la réalité purement nationale. Plus encore, cette crise trouve sa source dans les origines de nos démocraties et de nos mentalités modernes comme nous avons pu le démontrer plus tôt. Toutefois, malgré cette complexité certaine, il est possible d'envisager toute une série d'opportunités à notre disposition dans l'ordre juridique et politique belge afin de préserver et, même, redynamiser la fonction législative. L'objectif visé est ainsi de faire face au déclin des parlements avec une politique de *réenchantement* des parlements.

Ainsi, ce second chapitre va tenter de développer chacun des moyens permettant de faire face, autant que possible, au déclin parlementaire. Nous allons procéder en deux étapes. Premièrement, nous allons revenir sur les trois axes de travail qui vont, chacun, être à l'origine des remèdes proposés ultérieurement. Deuxièmement, nous développerons les remèdes concrets pouvant, en tout cas en partie, résoudre la crise des parlements.

Ces remèdes, à l'instar des problèmes rencontrés, sont nombreux et ne pourrions, malheureusement, pas tous bénéficier d'un développement complet dans le cadre de cette étude. Le choix méthodologique posé ici est le suivant : la deuxième section tentera, sous forme de tableau, de reprendre les différentes problématiques ainsi que leur remède potentiels ce qui permettra, dans les sections qui suivront, de nous concentrer sur trois « lots » de remèdes qui méritent, selon nous, une attention particulière. A l'instar de J. SOHIER dans son ouvrage «*Système électoral, Etat participatif, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge* », chaque proposition s'articulera de la manière suivante : la *ratio legis* (§1), les avantages (§2), les normes éventuelles à réviser ou insérer (§3)²⁰⁹.

Section 1 : les axes de travail

Sous-section 1 : la crise de la légitimité

²⁰⁹ Cette structure est utilisée dans la conclusion de son ouvrage : J. SOHIER, *op. cit.*, p. 169.

Tout système politique se situe, selon D. VAN REYBROUCK, entre deux pôles qui sont, d'une part, l'efficacité, définie comme « *la capacité d'un gouvernement à offrir des solutions réelles à des solutions qui se présentent à la population* » et, d'autre part, la légitimité, définie comme la reconnaissance, par la population, des solutions proposées et de l'autorité du gouvernement dont elles émanent²¹⁰.

A l'instar de la démocratie représentative dans son ensemble, l'auteur avance l'idée que tant la légitimité que l'efficacité sont, actuellement, en crise. Alors que l'efficacité souffre de l'instabilité des gouvernements²¹¹ et de l'électeur, la légitimité subit de plein fouet la méfiance exprimée envers les différentes composantes de l'Etat²¹². Ainsi, les partis politiques²¹³ sont répertoriés par certaines études comme les organisations bénéficiant du moins de confiance populaire et la classe politique²¹⁴, en ce compris les parlementaires, se trouve sous le feu des critiques en raison de l'existence, ressentie en tout cas, du fossé entre gouvernants et gouvernés²¹⁵. En ce qui concerne les parlements, la légitimité représente le principal enjeu que ceux-ci doivent affronter en tant qu'institution politique.

A cet effet, une série de réformes (dont certaines que nous avons pu décrire dans le premier chapitre) ont été mises en place afin de tenter de remédier à cette légitimité défaillante. Parmi celles-ci, nous pouvons citer l'ensemble des mesures visant à renforcer la transparence des parlements : amélioration de l'accessibilité des informations notamment via le développement

²¹⁰ D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, p. 16.

²¹¹ La crise politique belge de 2012 en est un exemple flagrant compte tenu de l'année et demie qu'il fallut pour former le gouvernement. Pour un récapitulatif, voy. LE SOIR, *2010-2011: dans les coulisses des 541 jours de crise politique*, 17 mai 2019, disponible sur : <https://www.lesoir.be/224897/article/2019-05-17/2010-2011-dans-les-coulisses-des-541-jours-de-crise-politique> (dernière consultation le 2 août 2023) ou VRT NEWS, *België blijft wereldkampioen "langst zonder regering"*, 20 Augustus 2018, beschikbaar op : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/08/20/belgie-blijft-kampioen-langst-zonder-regering/> (dernière consultation le 2 août 2023).

²¹² D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, p. 27 (notamment).

²¹³ Concernant les partis politiques, ils atteignent péniblement 25% de confiance dans une étude récente de l'OCDE : OCDE, *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, 2021, disponible sur : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6a31728-fr/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/f6a31728-fr&csp=5ecc2849f9520884052fb6360dc7b491&itemIGO=oecd&itemContentType=book#figure-d1e1749> (dernière consultation le 2 août 2023).

²¹⁴ A propos des institutions politiques au sens large, la Wallonie atteint un taux de confiance de 34,3% : WALLONIE – IWEPS, *Confiance politique*, 1^{er} juin 2023, disponible sur : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/confiance-politique/>. (dernière consultation le 2 août 2023).

²¹⁵ D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, p. 26.

d'Internet, registre des lobbys²¹⁶, rediffusion des séances parlementaires, comptes-rendus parlementaires²¹⁷ ... Les innovations liées à la démocratie participative, délibérative ou directe²¹⁸ peuvent aussi être considérées comme des palliatifs, comme nous l'indiquions précédemment, à la question de la légitimité dès lors que l'un des fondements de cette nouvelle approche de la démocratie vise à rapprocher le citoyen de l'exercice de la vie politique. Toutefois, force est de constater que de telles mesures n'ont pas encore suffi à arrêter l'hémorragie. De telles difficultés ne sont, en soi, pas surprenantes dès lors que les causes de cette crise de la légitimité (qui s'exprime au travers d'une crise de la confiance)²¹⁹ trouvent leur source dans les principes qui gouvernent la démocratie représentative moderne²²⁰.

En outre, même si les mesures des dernières années étaient en capacité de produire des effets d'une ampleur permettant de renverser la tendance négative, il est certain que de telles évolutions ne sauraient se faire du jour au lendemain. En effet, un tel changement des mentalités et du rapport profond qu'entretiennent les citoyens avec leurs parlements et leurs représentants ne peut que s'effectuer lentement²²¹, de la même manière qu'il s'est progressivement dégradé tout au long du 19 et 20^{ème} siècle. Ainsi, le travail de redynamisation de la légitimité représente donc toujours un défi à remplir pour les théoriciens d'aujourd'hui et demain. Mais pourquoi donc la question de la légitimité des parlements est-elle un axe de travail central pour redynamiser la fonction législative des parlements ? La raison tient dans le fait que toute réforme de dynamique au sein des institutions étatiques n'a de sens que si elle bénéficie d'une certaine adhésion populaire servant « *d'économiseur institutionnel* »²²² et qu'elle correspond aux besoins et revendications d'une population qui n'a pas perdu l'envie de s'engager mais la foi en ceux qui sont censés la représenter. *A fortiori*, dans le cadre d'un éventuel développement de la démocratie participative, des réformes ne s'assurant pas de renforcer la légitimité d'un système revu de

²¹⁶ Même si cette mesure n'a pas la possibilité d'atteindre son plein potentiel compte tenu du caractère non-obligatoire de l'inscription dans le registre ; à ce propos, voy. E. THIBAUT ET R. FERNANDO « Le registre des lobbys en Belgique », *La Revue Nouvelle*, vol. 2, no. 2, 2023, pp. 76 à 85.

²¹⁷ A ce propos : S. MODEL, « Les comptes rendus parlementaires en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2506-2507, no. 21-22, 2021, pp. 5 à 64.

²¹⁸ Décrites aux pages 22 et suivantes de la présente étude.

²¹⁹ Voy. notamment : P. ROSANVALLON, *la contre-démocratie*, op. cit., p. 12.

²²⁰ B. MANIN, op. cit., pp. 247 à 302

²²¹ M-H, BACQUÉ ET Y. SINTOMER. « Introduction. Le temps long de la participation », in *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. La Découverte, 2011, pp. 9 à 35.

²²² P. ROSANVALLON, *la contre-démocratie*, op. cit. pp. 11 à 12.

démocratie représentative et ne rencontrant aucune demande citoyenne seraient forcément vouées à l'échec dès lors qu'elles dépendent, en premier lieu, de l'engagement citoyen afin d'être effectives.

Sous-section 2 : la séparation des pouvoirs face à la réalité politico-juridique

Comme nous l'expliquions précédemment, la séparation des pouvoirs doit être comprise comme une notion polysémique pour laquelle nous avons dégagé trois visions : la séparation des pouvoirs au sens strict, la séparation des pouvoirs descriptive et la balance des pouvoirs. Cette dernière vision s'accompagne de développements complémentaires au travers des notions d'articulation ou de mitigation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs est qualifiée ici d'axe de travail car elle permet de nous interroger profondément sur la frontière que nous dressons entre une théorie appliquée de manière contemporaine et réaliste (l'articulation des pouvoirs) et un mécanisme vide de toute réalité, le « sanctuaire vide » de la séparation des pouvoirs comme il a été appelé par un auteur de doctrine²²³. Fondamentalement, la pertinence de la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif à l'heure du gouvernement représentatif et du développement des pouvoirs de l'exécutif ou des parties a déjà été remise en question²²⁴ tant l'on ne reconnaît plus dans la réalité d'aujourd'hui les volontés et objectifs de la théorie de MONTESQUIEU. Effectivement, la mainmise de l'exécutif sur l'initiative, l'agenda et la production législative qui se constate en termes statistiques²²⁵, pratiques²²⁶ et réglementaires²²⁷ dépossède le parlement de l'exercice réel de son pouvoir législatif au point que certains parlementaires eux-mêmes ne considèrent plus cette fonction comme essentielle²²⁸.

Nous identifions trois postures face à cet affaïssement de la séparation des pouvoirs. De manière « fataliste », une première posture voudrait que l'on considère l'exercice de la fonction législative comme une mutation naturelle des parlements et que sa détérioration doivent être

²²³ C.-M. PIMENTEL, *op. cit.*

²²⁴ B. ACKERMAN, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, n°3, Janvier 2000, pp. 633 à 729 ; pour un relevé détaillé de cette position dans la doctrine : C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, pp. 697 à 699.

²²⁵ Chapitre 1, sous-section 4.

²²⁶ Chapitre 1, sous-section 3.

²²⁷ *Ibidem.*

²²⁸ H. DUMONT. ET M. BERHOUMI, *op. cit.*, p. 331.

acceptées en tant que telle. Ainsi, l'on argumentera qu'il est nécessaire de renforcer les autres pouvoirs des parlements et de changer notre vision de la fonction législative afin de maintenir une articulation des pouvoirs convenable et fonctionnelle. Radicalement parlant, une deuxième posture argumentera en faveur de la suppression du mythe du partage de la fonction législative entre les organes parlementaires et exécutifs²²⁹. Dès lors, les gouvernements (et, à travers eux, leur majorité parlementaire) devraient être pleinement considérés comme le *pouvoir politique* au détriment des parlements en tant qu'institution²³⁰. Enfin, une troisième posture tente de sauver le navire à la dérive qu'est la séparation des pouvoirs. Il est érigé ici en principe de considérer que l'existence d'un réel équilibre des pouvoirs ne peut exister que si le pouvoir législatif est toujours, réellement, exercé par les parlements.

Nous rejoignons cette dernière posture pour deux raisons principales. D'une part, c'est à l'appui de la Constitution et de son esprit que nous défendons cette position. En effet, l'article 33 de la Constitution prévoit que « *tous les pouvoirs émanent de la Nation* » tandis que l'article 42 dispose que « *les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus* ». Sans tenir compte des importants débats que ces dispositions ont pu faire naître concernant l'implémentation de la démocratie directe ou l'interdiction du mandat impératif, il nous apparaît essentiel de préserver l'esprit qui anime ces dispositions. Ainsi, le système représentatif a été façonné par le rôle central du parlement dans l'expression du débat public ou, selon les termes de B. MANIN, de la discussion²³¹. La volonté du Constituant originaire²³², à l'instar de celle qui a animé les théoriciens de la démocratie représentative, était celle de voir des représentants, élus ou non²³³, se faire l'écho de la volonté générale (la Nation mentionnée dans les deux articles de la Constitution) et de l'affrontement *public* entre des divergences de points de

²²⁹ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Fontan/Collins, 1963, p. 72 cité dans B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, no. 2, 2010, p. 130.

²³⁰ A propos du pouvoir politique, voy. notamment : C-M., PIMENTEL, *op. cit.*, p. 131.

²³¹ B. MANIN, *op. cit.* ; 18.

²³² E. HUYTENS., *Discussion du congrès national de Belgique 1830-1831, Tome deuxième* (5 janvier-6 mars 1831), Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 13 : l'intervention de M. SERON reprend cette idée concernant l'article 33 (anciennement 25) de la Constitution.

²³³ A ce propos, B. MANIN, D. VAN REYBROUCK et P. ROSANVALLON ont établi des développements intéressants sur la question de l'origine et du fondement de l'élection comme mode de désignation et de légitimation des élus : B. MANIN, *op. cit.*, pp. 63 à 205 ; D. VAN REYBROUCK, *op. cit.* ; P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique – Impartialité, réflexivité et proximité*, Paris, Seuil, 2008.

vue. C'est là le fondement de la démocratie représentative que nous présupposons être une finalité à atteindre encore aujourd'hui.

Imaginons un système où la séparation des pouvoirs a atteint un stade final d'effritement où le parlement, conscient ou non de sa situation, s'est replié du champ de bataille de la fonction législative à l'exception, peut-être, d'une obstruction parlementaire de principe telle que nous l'avons décrite précédemment. Ce système hypothétique verrait la production législative provenir uniquement de l'initiative et approbation gouvernementale, ce même gouvernement étant issu de négociations partisans dont le citoyen lambda ne sait rien.

Selon nous, une telle situation entraîne deux conséquences inquiétantes. D'une part, l'aspect public des débats qui nourrit la légitimité représentative s'en trouverait foncièrement détérioré (plus qu'elle ne l'est déjà aujourd'hui). D'autre part, un tel système provoquerait un déséquilibre profond dans l'organisation de la balance des pouvoirs en renforçant le pouvoir législatif de l'exécutif et en affaiblissant, substantiellement, les pouvoirs du parlement. Une telle répartition des pouvoirs pourrait donc avoir des effets délétères sur la démocratie²³⁴. tant au niveau du fonctionnement entre ses institutions (parlements, partis politiques, exécutif, ...) que dans le rapport que le monde politique et les parlements entretiennent avec les citoyens .

Ce risque, fondamental, que représente l'évolution de la fonction législative au sein de la séparation des pouvoirs est la raison pour laquelle nous considérons qu'il s'agit d'un des trois axes autour duquel doivent révolutionner les remèdes que nous allons développer *infra*.

Sous-section 3 : la participatie belge au sein des parlements

La Belgique est une participatie. L'affirmation tient du constat et non de la revendication militante ou politique. En effet, la doctrine²³⁵ et la classe politique²³⁶ le reconnaissent

²³⁴. H. DUMONT. ET M. BERHOUMI , op. cit., p. 346.

²³⁵ A ce propos, voy. Notamment : F. VERLEDEN, *op. cit.*, p. 20 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 83 à 132 ; J. FANIEL, ET C. SÄGESSER. « Au cœur du pouvoir : le *kern* », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2560-2561, no. 35-36, 2022, pp. 5 à 82 ; E. VAN HAUTE, « Chapitre 8 – Émergence et disparition des partis » in *Les systèmes électoraux de la Belgique* (sous la dir. de F. BOUHON. ET M. REUCHAMPS), 2e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 21 et 216 ; T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2483-2484, no. 38-39, 2020, pp 5 à 68.

unanimement au travers de termes plus ou moins positifs²³⁷. Plus encore, la Belgique est parfois décrite comme une oligarchie partocratique dès lors que l'essentiel du pouvoir des partis se retrouve dans les mains de leur président.²³⁸

Mais qu'est-ce donc que la partocratie ? Nous la définirons, à ce stade de l'analyse, comme « *un régime politique où ce sont les partis qui ont la haute main sur la prise de décision politique et sur les institutions* »²³⁹. Il y a donc deux aspects qui permettent de qualifier le pouvoir des partis dans un tel Etat : un aspect politique et un aspect institutionnel. Nous avons eu l'occasion, au travers du premier chapitre, de constater ces deux aspects à de nombreux égards au travers des développements concernant l'histoire de la crise des parlements, la démocratie consociative, le rôle des Conférences des Présidents, l'obstruction parlementaire ou encore la relativisation des statistiques projets/propositions de loi ou décret.

Toutefois, le phénomène constaté n'est pas neuf. Afin de bien comprendre l'ancrage historique de la partocratie, nous nous permettrons ici de revenir rapidement sur son historique et les dynamiques qu'il engendre aujourd'hui encore dans l'enceinte des parlements. En effet, à partir de la première moitié du 19^{ème} siècle, le parlementarisme apparaît en tant que manière d'organiser la démocratie et, avec lui, les partis politiques. Cependant, les partis politiques de l'époque sont très éloignés de la conception actuelle de ces associations. A cette époque les partis politiques ne sont que des outils pour les parlementaires²⁴⁰, des « *associations électorales* »²⁴¹.

²³⁶ A ce propos, voy. notamment la déclaration, précédemment citée de G. DEPREZ; M. EL BERHOUMI, S. ET P. JOHN, *op. cit.* p. 61.

²³⁷ A ce propos, l'on retrouve, dans des termes peu élogieux envers ses effets sur le parlements et ses représentants, une description de la partocratie : P. HENRY, « Le confinement par les nuls », *J.L.M.B.*, 2022/8, 2022, pp. 373 à 375

²³⁸ A ce propos, voy. notamment : M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 425 à 426 ; S. FIER, *Partijvoorzitters in België*, *op. cit.*, pp. 87 à 90.

²³⁹ F. VERLDEN, *op. cit.* p. 6 ; L. DE WINTER, A. FROGNIER, B. RIHOUX, "Belgium : still the age of party government ?", in *Party and government – An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies* (sous la direction de J. BLONDEL, M. COTTA), Basingstoke, Palgrave, 1996, disponible sur : https://doi.org/10.1007/978-1-349-24788-2_9, pp. 153 à 154. et, dans le même sens, W. DEWACHTER, « Noodzak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie », *Res Publica*, vol. 23, 1981, n°1, 1981, pp. 128 à 130. Nous ferons toutefois remarquer qu'un débat nourri concernant la définition d'un parti politique secoue la doctrine : T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *op. cit.*, pp 5 à 6.

²⁴⁰ M. OSTROGORSKY, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Arthème Fayard, 1993 (réédition), p. 91.

²⁴¹ F. VERLEDEN, *op. cit.*, 14.

La situation actuelle de notre système politico-juridique nous laisse présumer que la dynamique s'est inversée au cours du temps. De fait, l'élargissement du droit de vote²⁴² va faire apparaître ce que M. DUVERGER, dans son ouvrage de référence, nommera des « *partis de masse* » (en opposition aux partis de cadres) en raison non pas forcément de leur nombre d'électeurs, mais de l'envergure de leur structure intra-partisane²⁴³. Cette métamorphose fera rentrer la démocratie représentative dans l'ère de ce qui fut appelé la « *démocratie des partis* »²⁴⁴ durant laquelle l'équilibre démocratique s'appuyait sur les interactions entre partis, bénéficiant chacun d'un électorat fidèle basé, notamment, sur sa classe sociale.

Cette situation perdurera jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale où les partis vont subir deux changements sensibles concernant leur lien avec la population. D'une part, la confiance dans les partis politiques va commencer à durement s'effriter pour atteindre, aujourd'hui, le stade où deux personnes sur trois ne font pas confiance aux partis politiques. D'autre part, l'électorat va opérer un changement de rapport aux partis politiques. Plusieurs recherches vont constater la volatilité croissante des électeurs²⁴⁶ qui ne votent plus pour un parti auquel ils sont attachés mais pour des programmes qui leur conviennent ou en fonction de leur ressenti vis-à-vis du parti ayant bénéficié de leur vote aux précédentes élections²⁴⁷.

Enfin, en 1962, les parlements belges vont officiellement reconnaître l'existence des partis politiques au sein du Règlement de la Chambre des Représentants²⁴⁸ et leur confier, via la Conférence des Présidents et les règlements de parlement une série de pouvoirs et de prérogatives liés, notamment, à l'organisation du travail parlementaire. Toutefois, l'influence

²⁴² De censitaire à universel : M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 123.

²⁴³ M. DUVERGER, *op. cit.*, pp. 119 à 120.

²⁴⁴ B. MANIN, *op. cit.*, pp. 250 et 264.

²⁴⁶ S. WILLOCQ, ET C. KELBEL. « Un électeur, plusieurs partis ? Affinités partisans multiples et vote fractionné », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2324-2325, no. 39-40, 2016, pp. 5 à 80 ; I. VAN BIEZEN, P. MAIR, T. POGUNTKE, « Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe », *European Journal of Political Research*, volume 51, n° 1, 2012, pp. 24 à 56.

²⁴⁷ A ce propos, voy. notamment : K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGE, B. RIHOUX, S. WALGRAVE (SOUS DIR.), « Attitudes et comportements des électeurs lors du scrutin du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2225, 2014, pp. 5 à 41.

²⁴⁸ Projet de révision du Règlement de la Chambre des Représentants du 11 janvier 1962, *Doc. Parl.*, Ch. Repr. n° 263/1, p. 10 ; à sa création, le Parlement de Wallonie reprendra, à quelques différences près, le système de Conférence des Présidents.

partisane au sein des parlements belges va plus loin que les pouvoirs reconnus par les règlements de parlement (ou, au demeurant, tout texte normatif)²⁵⁰ et, ce, bien avant 1962.

En effet, la Belgique connaît une influence des partis politiques renforcée par sa propre organisation institutionnelle. Toute démocratie consociative, focalisée sur le compromis et le consensus et doublée d'élections avec des scrutins proportionnels renforçant l'obligation de mettre en place des coalitions²⁵¹ ne peut que subir le revers de la médaille qu'est l'unité tant désirée.

Ce revers de la médaille se manifeste à travers de deux éléments constitutifs de la définition d'une partitocratie. D'une part, l'influence sur les décisions politiques car les partis sont, entre autres choses, maîtres du jeu : ils entourent la formation des gouvernements successifs et sont maîtres également de l'action future du gouvernement (et du parlement) au travers d'accords de gouvernement ou d'accords de majorité. D'autre part, ce revers se manifeste aussi à travers l'influence des partis au sein de l'organisation des travaux parlementaires. En outre, la discipline partisane, évoquée plusieurs fois durant le premier chapitre, atteste tout autant de l'influence des partis politiques sur nos institutions.²⁵²

A la lumière de tout ceci, il nous faut souligner le paradoxe dans lequel évolue le paysage politique et parlementaire belge. En raison d'un nombre important de facteurs, nombre de pouvoirs et prérogatives ont été concentrés dans les mains des partis politiques (voire même uniquement de leurs présidents)²⁵³ entraînant donc le constat de la prééminence de la partitocratie en Belgique. Dans le même temps, les groupuscules bénéficiant du moins de confiance de la part des citoyens se trouvent être, justement, les partis politiques. La démocratie représentative belge fait donc face à une contradiction intrinsèque qui a pour effet d'épuiser, à notre estime, toujours plus cette démocratie déjà *fatiguée*²⁵⁵. Au cœur de cette contradiction se retrouvent les parlements qui sont tiraillés entre ce qu'ils représentent encore

²⁵⁰ A ce propos, voy : T. GAUDIN, *op. cit.*, pp. 5 à 6.

²⁵¹ Et, par conséquent, des accords gouvernementaux.

²⁵² Dans un autre registre, le pouvoir de décision des présidents de partis vis-à-vis de la nomination des juges constitutionnels est également un exemple frappant de l'influence institutionnelle des (présidents de) partis : M. VERDUSSEN, « Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ? », *R.B.D.C.*, 2013/1, p. 83.

²⁵³ S. FIERS, *op. cit.*, pp. 54 à 55.

²⁵⁵ Pour reprendre les mots de D. VAN REYBROUCK.

comme institution de représentation aux yeux des citoyens et ce que la particratie entraîne comme avilissement de l'image parlementaire.

Nous ne voulons pas ici jeter le blâme sur les partis politiques en particulier en tombant alors dans une simplification outrancière de la réalité²⁵⁶. Au contraire, les différents développements de ce mémoire tendent vers la constatation que les partis politiques ont leur place dans l'architecture politique de notre pays²⁵⁷. Toutefois, la situation actuelle n'est satisfaisante ni pour les institutions, ni pour la démocratie, ni pour les citoyens. Pour toutes ces raisons, le dernier axe de travail servant de source aux remèdes présentés par la suite sera la limitation de l'influence des partis politiques au sein des parlements.

Section 2 : vue d'ensemble

En préambule au tableau récapitulatif des remèdes, il nous faut préciser notre position vis-à-vis de la problématique étudiée dans ce mémoire. Cette position concerne les deux attitudes relativement contradictoires, constatées dans la doctrine, face à la crise des parlements. En bref, l'essentiel du désaccord entre celles-ci tient aux remèdes préconisés pour les parlements.

Ainsi, la première attitude, que nous qualifierons de « *attitude adaptative* »²⁵⁸, voudrait que les parlements prennent, presque complètement, acte de l'épuisement de la fonction législative et suivent la voie des parlementaires de jadis en adaptant à la situation actuelle leur rôle et le degré d'importance donné à leurs fonctions. En d'autres mots, les parlements devraient, d'une part, se tourner prioritairement vers les fonctions de contrôle, d'information et de soutien²⁵⁹ et, d'autre part, reconnaître l'effacement d'une partie substantielle de leur pouvoir de décision pour se concentrer sur leur « essence » présumée : le caractère délibératif²⁶⁰. Cette attitude considère même parfois le rôle central attribué aux parlements à

²⁵⁶ Cette simplification est évoquée notamment par F. VERLEDEN, *op. cit.*, p. pp. 336 à 338.

²⁵⁷ Dans le même sens, H. KELSEN, *op. cit.*, pp. 18 à 20.

²⁵⁸ G. LOEWENBERG, « The role of parliaments in modern political systems », in *Modern Parliaments – Change or decline ?* (sous la dir. de G. LOEWENBERG), *op. cit.*, p. 16

²⁵⁹ *Ibidem* ; J. WAHLE (ET AL.), *The legislative system – explorations in legislative system*, John Wiley and sons, New York, 1962, pp. 6 à 7.

²⁶⁰ P. MAGNETTE, "Le parlementarisme dans une démocratie de compromis. Réflexion sur le cas belge", in *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 102 à 103 : « l'essence de la mission du Parlement n'est pas

savoir une force adoptant les normes demandées par le citoyens, comme une « erreur » qui aurait fait oublié le véritable rôle des parlements dans la « *stability of the political system* »²⁶². Le développement des parlements en ce sens aurait, en fait, dévoyé la notion de représentation et provoqué, de cette manière, le sentiment de déclin parlementaire. Comme nous l'avons exprimé à la fin du premier chapitre, cette position n'a pas notre préférence en raison de son caractère défaitiste ou, à tout le moins, fataliste mais aussi en raison de son incapacité à rencontrer les aspirations sociétales vis-à-vis de la démocratie²⁶³.

La deuxième position prend le contrepied de la première²⁶⁴ en s'axant vers une « *attitude réformatrice/innovatrice* ». Ici, la fonction législative parlementaire est vue comme un élément trop important du fonctionnement de la démocratie représentative pour être abandonner au nom d'un certain fatalisme. Dès lors, l'on privilégie des solutions aux défauts que l'on pointe dans le processus de fabrication législatif afin de renforcer cette fonction grâce à tous les outils dont nous disposons. Dans le cadre de la présente étude, nous abondons dans le sens réformateur de cette deuxième position et nous tenterons, dans le cadre de ce chapitre, de développer cette question des remèdes possibles pour rééquilibrer la démocratie.

L'ensemble de ces remèdes se fonde sur cette deuxième attitude pour deux raisons. D'une part, la première attitude revient à, en grande partie, se désintéresser de la fonction législative des parlements alors que celle-ci tient une place centrale dans notre étude. Nous devrions alors nous lancer dans un développement des autres fonctions des parlements ce qui ne permettrait pas de répondre à notre question de recherche. D'autre part, nous désirons adopter ici une position *de lege ferenda* en faveur d'une vision non-fataliste du sort de la fonction législative des parlements et ce en se basant sur les constats établis dans le premier chapitre et les opportunités que nous développerons par la suite.

A la lumière de ce tout ce qui précède, nous pouvons donc proposer le résumé suivant des remèdes envisageables pour revigorer la fonction législative des parlements :

la décision législative mais la mise en débat, devant le public, des grands enjeux de la Nation ». À propos de ce passage, voy. H. DUMONT. ET M. BERHOUMI, *op. cit.*, p. 346.

²⁶² G. LOEWENBERG, *ibidem* ; « stabilité du système politique » (traduction libre) ; dans le même sens, D. LEYDET, *op. cit.*

²⁶³ P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie*, *op. cit.*, p. 302. L'auteur expose le besoin citoyen d'être mieux consulté (via la démocratie participative notamment) et représenté.

²⁶⁴ H. DUMONT ET M. EL BERHOUMI, *op. cit.*, pp. 345 à 346.

Axe(s) de travail	Problématique	Type(s) de solution(s)	Solution(s) concrète(s)
Particratie	Rôle prépondérant de la discipline partisane et de la négociation inter-partisane dans le processus législatif	➤ Réforme du système électoral ➤ Formation des parlementaires ➤ Réforme du rôle des partis l'organisation de l'Etat	➤ Diminution du rôle des partis en changeant les dynamiques internes de chaque parlement (moins de coalition nécessaire en sortant du système purement proportionnel) (section 4). ➤ Formation des parlementaires afin de les rendre capable de diverger de la discipline partisane (section 4). ➤ Retrait, partiel, des représentants de partis de certains organes dont la Conférence des présidents (section 4).
Particratie/Légitimité démocratique	Confiance citoyenne faible malgré le pouvoir de fait des partis politiques	➤ Réforme constitutionnelle ➤ Développement du cadre législatif	➤ Constitutionnalisation des partis politiques (section 4) ➤ Création d'un statut complet et transparent (section 4)
Légitimité démocratique	Diminution de la confiance de la population dans les institutions	➤ Développement de la démocratie participative ➤ Développement de la démocratie directe ➤ Réforme du Sénat ➤ Education civique ➤ Clarification du système représentatif	➤ Réforme de l'enseignement secondaire et/ou supérieur afin de créer une base commune de savoir vis-à-vis de la démocratie belge ➤ Voy. section 3 dans son entièreté.
Séparation des pouvoirs	Rôle trop peu effectif des oppositions parlementaires dans les débats et refus	➤ Réforme des Règlements des parlements – organisation des	➤ Voy. section 5.

	presque systématique des propositions de loi/décret issues de l'opposition ²⁶⁸	débats ➤ Création de prérogative(s) de l'opposition ²⁶⁹	
Séparation des pouvoirs	Vision tronquée de la séparation des pouvoirs au sein de la population (théorie pure >< balance des pouvoirs)	➤ Education civique	➤ Réforme des programmes scolaires pour inclure une description plus fidèle de la séparation des pouvoirs ²⁷⁰ et du fonctionnement de l'Etat de droit.
Séparation des pouvoirs	Impact prépondérant de la bureaucratie (cabinets ministériels notamment) sur la fabrique législative ²⁷¹	Renforcement du personnel des parlements	➤ Rendre accessible à tout parlementaire des services comparables à ceux fournis par les cabinets ministériels ➤ Offrir aux citoyens au sein du nouveau Sénat des services comparables également.
Légitimité	Manque de formation de certains parlementaires en raison de « l'ouverture » des parlements ²⁷²	Création/développement de la formation continue des parlementaires ²⁷³	➤ Former, en amont de leur mandat et durant celui-ci, les parlementaires aux fondements du droit public/parlementaire et aux problématiques contemporaines

²⁶⁸ Voy. statistiques présentées dans le premier chapitre.

²⁶⁹ Article 39 du Règlement de l'Assemblée Nationale (française) ; ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n°23 : La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires*, disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-organes-de-l-assemblee-nationale/la-place-des-groupes-d-opposition-et-des-groupes-minoritaires> (dernière consultation le 4 août 2023).

²⁷⁰ Cette mesure s'appuie, notamment, sur une réflexion posée par A. CAMUS : « *Le monde change, et avec lui les hommes et la France elle-même. Seul l'enseignement français n'a pas encore changé. Cela revient à dire qu'on apprend aux enfants de ce pays à vivre et à penser dans un monde déjà disparu* » : A. CAMUS, « Un style de vue », *Terre des hommes*, n°18, janvier 1946.

²⁷¹ B. THOLEN, « La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, no. 3, 2015, pp. 630 à 631 ; J. FREUND, « VIII. L'inévitable bureaucratie. Contribution à une étude critique des idées de Max Weber sur la bureaucratie », *Études sur Max Weber* (sous la direction de J. Freund). Librairie Droz, 1990, pp. 203 à 235.

²⁷² Voy. à ce propos notamment : G. LOEWENBERG, *op. cit.*, p. 6.

²⁷³ Cet élément étant déjà partiellement réalisé via notamment des formations données par des membres du CRISP : M. EL BERHOUMI, *Le processus d'élaboration de la norme et les fonctions de la délibération parlementaire*, Séminaire - Formation à destination des agents des assemblées parlementaires francophones (Parlement de la

Séparation des pouvoirs	Mitigation des pouvoirs entre exécutif et législatif ²⁷⁶ Repli parlementaire vers les autres fonctions et affaiblissement de la fonction législative	Rééquilibrage institutionnel global	➤ Assurer, de manière conjointe, une limitation des effets de la particratie, développer le pouvoir de l'opposition parlementaire et permettre au citoyen d'enrichir la fonction législative des parlements (voy. section 3, 4 et 5).
Légitimité démocratique	Abstentionnisme électoral déforçant la légitimité parlementaire	Réforme électorale	➤ Créer des situations post-électorales plus claires (tant au niveau de l'attribution des sièges que des coalitions mises en place) avec un système mêlant les logiques proportionnelles/majoritaires/personnelles. (section 4)
Légitimité démocratique/séparation des pouvoirs	Risque d'apparition d'un pouvoir de fait par la bureaucratie dans les mécanismes de démocratie participative ²⁷⁷	Accessibilité à des expertises comparables à celle de la bureaucratie de l'exécutif	➤ Développement d'un droit d'enquête et d'expertise pour les citoyens et organes participant aux nouveaux mécanismes démocratiques
Séparation des pouvoirs / Particratie	Quasi-monopole de l'exécutif sur la production législative	Combinaison de solutions	➤ Sénat tiré au sort avec pouvoir d'initiative (section 3) ➤ Renforcement du rôle de l'opposition via des nouvelles prérogatives (section 5) ➤ Réforme électorale permettant une mutation du rapport opposition/majorité (section 4)

Communauté française, du 12/09/2016 au 16/09/2016) ou J. CLARENNE, *Le rôle du Parlement en question. Délibérer, pour quoi faire ?*, Séminaire de formation à destination des agents parlementaires (Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du 20/09/2021 au 23/09/2021).

²⁷⁶ Voy. A. LE DIVELEC, *op. cit.*

²⁷⁷ B. THOLEN, *op. cit.*, pp. 621 à 640.

Légitimité démocratique	Perte de confiance dans les parlements en raison de leur manque de vision fédérale	Réforme électorale	➤ Proposition du groupe Pavia visant à créer une circonscription électorale fédérale et un « double bulletin de vote » ²⁷⁸
-------------------------	--	--------------------	---

Section 3 : l'enjeu des innovations démocratiques

Démocratie participative, délibérative et directe, la Belgique, comme nous l'avons expliqué *supra*, s'est déjà lancée dans différentes voies pour redynamiser la participation citoyenne et ce avec beaucoup d'espoir quant à la capacité de ces innovations démocratiques à solutionner le désenchantement ressenti par les citoyens vis-à-vis de leurs représentants, leurs institutions et leur fonctionnement. Avant tout, il nous faut donc préciser une première chose : l'ensemble des mécanismes et expériences d'innovation démocratique mis en place se doivent d'être poursuivis : qu'ils s'agissent des commissions mixtes ou délibératives, du droit de pétition, des utilisations de panels citoyens ou d'expériences à plus petite échelle. Nous ne reviendrons pas dans cette section sur ces mécanismes déjà existant mais leur importance ne doit aucunement être sous-estimée dès lors qu'ils participent à l'objectif de répondre à la *fatigue démocratique* par la participation citoyenne²⁷⁹.

Cette section s'articulera autour de la nécessaire réforme constitutionnelle (sous-section 1), l'implémentation du tirage au sort dans nos institutions parlementaires (sous-section 2) et des remarques concernant les écueils dont pourrait souffrir la démocratie participative (sous-section 3).

Sous-section 1 : ouvrir la porte constitutionnelle

En l'état actuel des choses, la jurisprudence du Conseil d'Etat est sans appel quant à la possibilité de recourir à des mécanismes nouveaux s'apparentant à de la démocratie directe au

²⁷⁸GROUPE PAVIA, *La Proposition*, 14 février 2007, disponible sur : <https://www.paviagroup.be/proposal.html> (dernière consultation le 04 août 2023) ; à propos de cette proposition, D. LEYDET, *op. cit.*, pp. 9 à 13.

²⁷⁹ A ce propos, voy. notamment : M-H, BACQUÉ ET Y. SINTOMER, *op. cit.*, p. 14.

niveau fédéral : celle-ci est inconstitutionnelle, articles 33, alinéa 2²⁸⁰, 37 et 42 de la Constitution à l'appui. Il faudrait donc à modifier la Constitution afin de permettre la mise en place de l'ensemble de l'arsenal participatif à tous les niveaux de pouvoir.

§1 la ratio legis

Au travers de la démocratie participative, l'on cherche à créer, en fait, une nouvelle source de légitimité démocratique face au constat de l'épuisement de la légitimité électorale et de la perte de confiance dans les institutions.

Ainsi, face à un défi d'une telle ampleur, il semble profondément contre-productif de voir ce nouveau canal de légitimité ne « rafraîchir » qu'une partie des entités belges et non la plus grande de toutes les entités nationales : l'Etat fédéral. La première raison justifiant cette révision constitutionnelle tient donc au respect d'une certaine cohérence.

D'autre part, en termes plus symboliques, l'inclusion, dans la Constitution, de la participation citoyenne en tant qu'expression consacrée de la souveraineté revêt une importance toute particulière dès lors que les citoyens cherchent à se réapproprier la *res publica*.

§2 les avantages

L'on peut espérer bénéficier de trois avantages avec une telle révision constitutionnelle :
i) mettre un terme aux débats, au sein de la doctrine, sur la question de la constitutionnalité de la démocratie directe que ce soit pour le référendum ou la consultation populaire fédérale²⁸³ ii) créer une ouverture pour l'apparition de nouveaux mécanismes démocratiques au sein de l'entité fédérale iii) renforcer la légitimité démocratique au travers d'une constitutionnalisation de la

²⁸⁰ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière ; Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution ; Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire ; Proposition de loi instituant la consultation populaire ; Proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums*, Avis n° 15.853 du Conseil d'Etat du 15 mai 1985, n° 783/2, p. 5.

²⁸³ Pour un exposé détaillé de ces débats : T. GAUDIN, ET AL. « Consultation populaire et référendum en Belgique », *op. cit.*, pp. 19 à 28. En outre, l'on retrouve des débats du même genre au sein du Parlement bruxellois vis-à-vis de l'impact du vote des citoyens dans les commissions délibératives : Commission plénière du Parlement francophone bruxellois du 5 juillet 2023, *Suivi du groupe de travail "Commissions délibératives" - Equipollence des droits députés-citoyens tirés au sort – Auditions de constitutionnalistes*, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=rfeYh0RPFQk&t=7797s&ab_channel=Parlementfrancophonebruxellois.

démocratie participative, délibérative et directe qui marquerait l'acceptation, par la classe politique, de nouvelles formes d'expression de l'intérêt général²⁸⁴.

§3 les normes à réviser

En l'occurrence, il « suffirait » de réviser deux normes constitutionnelles.

D'une part, l'article 33 serait modifié en y insérant une reconnaissante explicite des mécanismes créant une forme de démocratie directe.

D'autre part, l'article 57 (qui actuellement, institue le droit de pétition) serait modifié afin d'offrir un ancrage constitutionnel aux processus délibératifs et participatifs déjà existants au sein des parlements²⁸⁵.

Sous-section 2 : le sort du tirage au sort

La crise des parlements et la fatigue démocratique ont souvent poussé certains auteurs à pointer du doigt la sacralisation de l'élection comme mode de représentation comme coupable de celles-ci²⁸⁶. La légitimité élective s'effritant, la doctrine (et le monde politique²⁸⁷) a porté son regard²⁸⁸ sur d'anciens modèles de démocratie que sont la démocratie athénienne et, plus tard, celle des cités-états italiennes²⁸⁹ afin de faire ressurgir un concept enterré par les contemporains de l'apparition de la démocratie représentative²⁹⁰ : le tirage au sort en tant qu'outil de désignation de citoyens au sein d'institutions capables de créer du contenu normatif.

²⁸⁴ L. BLONDIAUX ET Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, n° 2009/1, n° 63, pp. 28 à 38, disponible sur : https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1205.

²⁸⁵ J. CLARENNE, « Réviser l'article 57 de la Constitution. Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements », *op. cit.*, pp. 281 à 290.

²⁸⁶ D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, p. 122.

²⁸⁷ Proposition du 26 juin 2020 de déclaration de révision de l'article 36, du titre III, chapitre Ier et chapitre II, des articles 100, 119, 143, 151, 174 et 195 de la Constitution visant à supprimer le Sénat pour créer une assemblée de citoyens tirés au sort, *Développements, Doc. Parl. Sénat*, sess. ord. 2019-2020, n° 7-170/1.

²⁸⁸ Notamment dans D. VAN REYBROUCK, *op. cit.* mais également plus tôt : J. TESTART, « Le retour du tirage au sort », *Mouvements*, vol. 68, no. 4, 2011, pp. 119 à 127.

²⁸⁹ Pour un historique de ces méthodes : D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, pp. 73 à 92 ou B. MANIN, *op. cit.* pp. 19 à 61.

²⁹⁰ En effet, tant des personnages comme ROBESPIERRE (D. VAN REYBROUCKE, *op. cit.*, pp. 108 à 109) que SIEYÈS (*Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants* ; Discours du 7 septembre 1789) arboraient l'idée de faire usage d'un autre mode de désignation des représentants que l'élection et, ce, malgré les positions contraires de leurs prédécesseurs : B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 108.

A l'instar de ces auteurs, nous nous positionnons en faveur de l'implémentation progressive de ce mécanisme et, pour ce faire, le Sénat, institution en déclin²⁹¹, semble être idéal. Ainsi, les sénateurs pourraient être tirés au sort, tous les ans, au sein de la population à l'instar du système des jurys d'assises et former, collectivement, une deuxième chambre. Ce nouveau Sénat bénéficierait de deux sortes de prérogatives : i) un pouvoir d'initiative et de création législative, soumis aux amendements potentiels de la Chambre des Représentants ii) un pouvoir d'opposition aux textes normatifs de la Chambre des Représentants obligeant celle-ci à obtenir une majorité plus importante pour entériner le texte²⁹².

§1 la ratio legis

Les objectifs d'une telle mesure tiennent en deux points.

D'une part, cette réforme complète du Sénat permettrait de redynamiser une institution en déclin en lui offrant au sein de l'architecture de l'Etat un tout nouveau rôle en tant que lien direct avec les citoyens.

D'autre part, la présence de citoyens dans le système bicaméral offrirait à la Chambre des Représentants un avis et une initiative citoyens «*institutionnalisés*» permettant à la fois de se confronter à l'avis des citoyens et de faire bénéficier l'institution parlementaire d'une légitimité accrue.

La composition entièrement citoyenne de ce Sénat réformé ne fait toutefois pas l'unanimité. En effet, une composition mixte élus/citoyens a parfois été suggérée²⁹³. Cette variante souffre toutefois de deux écueils, à notre estime, substantiels. D'une part, la présence d'élus amène un risque substantiel d'influence, consciente ou inconsciente, des désignés au sort ce qui viendrait s'opposer au fondement même de la mesure. D'autre part, la présence d'élus n'est, en fait, justifier, essentiellement, que par la crainte d'avoir des citoyens tirés au sort non suffisamment formés. Cette dernière remarque se résout, en fait, aisément via des formations

²⁹¹ LE SOIR, *La présidente du Sénat veut supprimer... le Sénat*, 21 mai 2023, disponible sur : <https://www.lesoir.be/514557/article/2023-05-21/la-presidente-du-senat-veut-supprimer-le-senat> (dernière consultation le 3 août 2023).

²⁹² J. SOHIER propose 60% : J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 183 à 187.

²⁹³ LE SOIR, *Election par tirage au sort: un Sénat «mixte» séduit peu à peu les citoyens*, 25 décembre 2018, disponible sur : <https://www.lesoir.be/197329/article/2018-12-25/election-par-tirage-au-sort-un-senat-mixte-seduit-peu-peu-les-citoyens>.

précédant la législature de ce nouveau Sénat.²⁹⁴ Nous prenons donc position, dans cette étude, pour un Sénat uniquement composé de citoyens tirés au sort. Plus encore, nous nous positionnons pour la mise en place d'une incompatibilité entre le mandat de « sénateur-citoyens » et tout mandat de représentation parlementaire, de ministres ou secrétaires d'Etat de la législature. Cette incompatibilité frapperait tant les mandataires politiques en exercice lors de l'entrée en fonction des sénateurs citoyens (chaque année) que ceux de la législature précédente afin d'offrir les meilleures garanties d'indépendance.

§2 les avantages

Un Sénat réformé a trois avantages significatifs.

Primo, il offre un vrai regain de légitimité à l'appareil politique de manière globale en reconnaissant à des citoyens des droits à participer à l'ensemble du processus législatif²⁹⁵.

Secundo, cette chambre citoyenne opérerait son travail tant de manière délibérative (en préparant et étudiant les textes avec l'ensemble des membres du nouveau Sénat) que directe (via des votes concrets au terme de ces processus). Ainsi, c'est une institution citoyenne complète qui verrait le jour.

Tertio, la présence de citoyens indépendants, *a priori*, de toute influence partisane²⁹⁶ ou gouvernementale, viendrait contrebalancer les griefs que l'on adresse à la Chambre des Représentants dans son fonctionnement quotidien. En effet, cette seconde chambre échapperait à ces mécanismes problématiques en faisant « remonter » la voix de citoyens²⁹⁷.

§3 les normes à réviser

Compte tenu de l'ampleur de cette proposition, un grand nombre de dispositions, essentiellement constitutionnelles, nécessiterait une révision. Ainsi, les articles 42, 43, 56, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 77, 78, 83, 85, 100, 119, 143 §2, 151 §2, 174, 195 de la Constitution auraient

²⁹⁴ J. SOHIER, « Un Sénat tiré au sort ? », *C.D.P.K.*, 2019/2, p. 378. ; sur l'importance de la formation dans les processus incluant les citoyens : B. MANIN, « Résilience de la démocratie représentative », *Rev. Fac. Dr. Liège*, 2015, p. 422.

²⁹⁵ P-E, VANDAMME, « Un Sénat tiré au sort : promesses et défis », *Politique*, disponible sur <http://hdl.handle.net/2078.1/184831>, p.2.

²⁹⁶ *A fortiori* grâce à l'incompatibilité proposée *supra*.

²⁹⁷ Ce qui, une fois encore, invite à envisager avec une grande prudence toute forme de Sénat « mixte » citoyen/élus en raison des risques de perte d'indépendance : P-E ; VANDAMME, *op. cit.* p. 3.

vocation à être modifiés afin de s'adapter à la composition citoyenne du Sénat ainsi qu'à ses prérogatives nouvelles²⁹⁸.

Sous-section 3 : le réalisme participatif

A titre exceptionnel, nous ne ferons pas usage ici de la structure utilisée dans les autres sous-sections. Ceci se justifie par le fait que nous allons ici simplement mettre en lumière certains points qui ne nécessitent aucune changement dans l'ordonnancement juridique.

§1 participer en toute clarté

Rares sont les personnes, en doctrine ou ailleurs, qui rejettent l'utilité d'une participation citoyenne plus ancrée dans notre démocratie. Toutefois, une crainte mérite, selon nous, une certaine attention : la complexification abusive du système politique. En effet, malgré tous les avantages que peut représenter la mise en place de nouveaux mécanismes de participation citoyenne, l'objectif originel de ces dispositifs (rapprocher le citoyen de l'exercice démocratique) peut se trouver affaibli, voire neutralisé, par un système devenu trop brouillon et trop chargé. Ainsi, quelles que soient les réformes mises en place, l'Etat devra toujours veiller à préserver une vision d'ensemble du système qui soit compréhensible pour les citoyens dès lors qu'ils se situeront au cœur de cette nouvelle manière de gouverner.

§2 savoir qu'il faut participer

Comme exposé *supra*, il est bénéfique de mettre en place ces nouveaux mécanismes. Toutefois, l'essence même de ceux-ci viendrait à s'éteindre si le public-cible de ces mesures ne saisisait pas l'opportunité qui lui est donnée d'avoir un impact réel sur le monde politique ou, à tout le moins, de faire entendre sa voix. Un souci particulier pour les questions de communication, sensibilisation doit accompagner les gouvernants dans leur organisation de la démocratie participative.

A *fortiori*, et tel qu'il a été rappelé par le président du parlement germanophone à une conférence organisée par *La Fondation pour les Générations Futures*²⁹⁹, le suivi accordé aux

²⁹⁸ Pour un développement complet des modifications à faire pour chacune de ces dispositions : J. SOHIER, , *Système électoral, Etat participatif, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, op. cit., pp. 185 à 187.

²⁹⁹ A ce propos : FONDATION POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES, *La Fondation pour les Générations Futures et 5 Parlements s'associent pour stimuler les jeunes à repenser notre démocratie*, 29 mars 2022, disponible sur :

différentes initiatives et participations citoyennes est central dans le fonctionnement de cette évolution démocratique. Il est donc tout aussi nécessaire, pour les citoyens, de savoir qu'il faut participer que de savoir si leur participation est porteuse de sens.

Section 4 : tempérer les partis politiques

Il est évident qu'il ne sera pas possible de faire fi de l'influence partocratique au sein des parlements et de la société de manière générale. Notre but sera donc ici non pas de purger les parlements des mécanismes partisans mais plutôt de venir poser des limites à ceux-ci par la réforme de la composition de certains organes, la clarification législative ou constitutionnelle, le renforcement de la « *qualité parlementaire* » et des réformes électorales.

Sous-section 1 : réformer un organe

Elle a été évoquée à plusieurs reprises durant cette étude, la Conférence des Présidents (ou, plus exactement, les Conférences des Présidents : celle du Parlement de Wallonie et celle de la Chambre des Représentants) est un des symboles de la présence des partis dans le fonctionnement même du parlement. Le remède proposé est simple : remplacer la composition actuelle des Conférences par une alternative posant en principe le fait majoritaire et non la partocratie ambiante³⁰⁰. Vous retrouvez, en annexe 1, la proposition synthétisée sous forme de tableau pour les deux entités.

§1 la ratio legis

Cette première mesure s'appuie sur deux objectifs.

D'une part, il est à espérer que le travail parlementaire soit, de manière substantielle, allégé d'une partie de l'influence partisane en modifiant la composition de cet organe pour l'axer vers i) une composition mettant en avant la dichotomie majorité/opposition et non la multiplicité des partis présents dans les parlements ii) la mise en place de prérogatives en faveur de l'opposition.

<https://www.futuregenerations.be/fr/article/la-fondation-pour-les-generations-futures-et-5-parlements-sassocient-pour-stimuler-les>.

³⁰⁰ A noter que la présence des partis ne seraient pas totalement supprimés dès lors que les postes au sein du Bureau de chaque parlement sont attribués sur base proportionnelle : articles 5, al. 1 et 22, al. 5 du Règlement du Parlement de Wallonie et 3 du Règlement de la Chambre des Représentants.

D'autre part, du point de vue de la légitimité, le parlement est esclave de son image afin d'assurer son rôle de représentation. Dès lors, l'essence du parlement, le débat et la discussion³⁰⁵ doit être préservée de toute influence significative partisane touchant à son organisation même. Ainsi, l'organe responsable de cette organisation ne peut, à notre estime, être composé comme il l'est aujourd'hui.

§2 les avantages

Nous pouvons espérer un double avantage à cette réforme des Conférences des Présidents.

Tout d'abord, un glissement de la logique parlementaire du jeu purement partisan à une réaffirmation du fait majoritaire en faisant jouer à l'opposition un rôle allant plus loin que la symbolique (ou communicationnelle) obstruction parlementaire³⁰⁶ En effet, les partis composant l'opposition à chaque niveau de pouvoir devront, dès lors, s'organiser pour faire usage de manière intelligente de leur prérogative limitée de mise en priorité de propositions ou de projets de loi et pour poser leur veto à la précipitation du travail parlementaire via les procédures d'urgence.

Ensuite, comme nous l'expliquions *supra*, la légitimité du parlement s'en verrait grandie dès lors que le cadre entourant le travail parlementaire ne serait plus issu d'un « *bon office* » composé majoritairement de représentants de partis politiques mais issu de la réalité représentative au sein du parlement. Une telle présence de l'opposition en proportion plus importante permettrait donc, dans le meilleur des cas, un processus législatif plus soigné et respectueux du fondement des parlements : la discussion à travers de la pluralité d'opinions.

A toute fin utile, nous précisons que, pour le parlement fédéral, une attention toute particulière devrait être laissée aux traditionnelles inquiétudes communautaires. Dès lors, les mandats seraient répartis de manière égale entre francophones et néerlandophones.

§3 les normes à réviser

La matière en question est attachée exclusivement à l'autonomie organique des parlements. Dès lors, les seules modifications de normes sont celles que l'on retrouve dans les

³⁰⁵ A ce propos, voy. notamment B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 18.

³⁰⁶ Voy. *supra*.

deux règlements de parlements. En l'occurrence, il s'agit de les articles 27 et 28 du Règlement du Parlement de Wallonie et les article 14 et 15 de celui de la Chambre des Représentants.

Sous-section 2 : encadrer la notion de parti politique

Un autre paradoxe touchant les partis politiques au sein du système belge tient dans la quasi-absence, au sein de notre Constitution et législation, de toute mention de leur existence³⁰⁷ et, ce, malgré le fait que ces associations possèdent le « *pouvoir de fait* »³⁰⁸ au sein du système politico-juridique. Plus encore, l'on constate que les partis politiques, à de multiples égards, évoluent hors du droit, à défaut de devoir s'organiser sous une quelconque forme juridique ou d'être soumis à des obligations concernant leur fonctionnement interne, tout en bénéficiant de prérogatives multiples en terme de financement, de personnel attribué et de pouvoir au sein des parlements.

Cette deuxième mesure vise à pallier cette carence au travers de trois innovations : l'insertion d'une nouvelle norme constitutionnelle i) reconnaissant l'existence des partis politiques ii) leur imposant une structure interne démocratique iii) les contraignant à respecter les droits et libertés fondamentaux³⁰⁹

§1 la ratio legis

L'objectif central de cette mesure est la lutte contre la méfiance citoyenne et, donc, contre la fatigue démocratique. La psychologie et la sociologie nous apprennent que la méfiance naît, notamment, de l'incertitude et de l'expérience de la trahison.³¹⁰ Deux questions se posent alors.

Premièrement, les partis politiques belges nourrissent-ils une forme d'incertitude ? Comment ne le pourraient-ils pas alors que leurs statuts, pouvoirs et obligations³¹¹ évoluent dans

³⁰⁷ A fortiori, de définition de ceux-ci.

³⁰⁸ J. SOHIER, *Système électoral, Etat partitocratique, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, op. cit., p. 179.

³⁰⁹ A ce propos, voy. : J. SOHIER ET M. DEKLEERMAKER, « La lutte contre les ennemis de la démocratie », *Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume 7, février 2023, pp. 5 à 7 ; à l'instar de ce qui est prescrit par la Commission de Venise : COMMISSION DE VENISE, *Commission européenne pour la démocratie par le droit – Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, 3 juin 2009, Etude n° 414 / 2006, disponible sur : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-f) (dernière consultation le 6 août 2023), pp. 22 à 25.

³¹⁰ A ce propos, voy. : S. SCHEHR, « L'expérience ordinaire de la méfiance », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [en ligne], 31 | 2016, disponible sur <http://journals.openedition.org/traces/6743> qui fait référence, notamment, aux travaux de S. SCHEHR, *Traîtres et trahisons de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Berg International, 2008 et N. LUHMANN, *La confiance*, Paris, Economica, 2000 (réédition) ;

un brouillard presque total. *A fortiori*, les négociations, accords et consensus établis à l’abri des regards ne font que renforcer un sentiment citoyen de « voile » entre ce que sait le public et ce que la classe politique (et même plus précisément la tête de celle-ci) sait et peut prévoir pour notre société.

Deuxièmement, peut-on dire que les citoyens peuvent faire valoir un sentiment de trahison vis-à-vis des partis politiques ? Malheureusement, les scandales de corruption qui secouent, de manière récurrente³¹², l’opinion publique³¹³ peuvent tout à fait être considérés comme des trahisons alimentant la méfiance.

Par conséquent, la méfiance envers ces associations existe et nécessite une intervention dès lors que ces corps intermédiaires occupent une telle place dans notre système politico-juridique. Ce sera donc l’objet de cette mesure : dissiper les zones d’ombres et l’aura de mystère entourant les partis politiques en fixant dans différents textes des balises permettant, d’une part, de mieux saisir la nature et le rôle de ceux-ci et, d’autre part, d’assurer le respect par ceux-ci des principes que sont les droits fondamentaux et l’utilisation non-abusive des deniers publics.

§2 les avantages

Ici encore, la restauration de la légitimité représentative est l’avantage principal que ces mesures peuvent rencontrer. Encadrer par le droit, c’est offrir un regain de légitimité via plus de transparence et de garanties concrètes concernant les partis politiques. Alors que nous vivons dans des démocraties qui souffrent d’une crise de la confiance envers leurs institutions, un tel avantage est essentiel.

§3 les normes à réviser/insérer

Les lacunes du cadre actuel entourant les partis politiques rendent absolument nécessaire la création d’un cadre législative et constitutionnelle.

³¹¹ T. GAUDIN, *op. cit.*, pp. 8 à 40 ; J. SOHIER, *Système électoral, Etat particratique, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, *op. cit.*, pp. 85 à 93.

³¹² Même si ces actes ne représentent pas une majorité des cas.

³¹³ A ce propos, à titre exemplatif : RTBF, *"Le greffier et le président du Parlement wallon rembourseront-ils leur voyage à Dubaï ?"*, 17 décembre 2022, disponible sur : <https://www.rtb.be/article/le-greffier-et-le-president-du-parlement-wallon-rembourseront-ils-leur-voyage-a-dubai-11124341> (dernière consultation le 3 août 2023) . ou RTBF, *"Une répétition de scandales en 30 ans de pouvoir": rappel en archives vidéo*, 21 juin 2017, disponible sur : <https://www.rtb.be/article/une-repetition-de-scandales-en-30-ans-de-pouvoir-rappel-en-archives-video-9638889> (dernière consultation le 3 août 2023).

Ainsi, en premier lieu, la Constitution serait appelée à être modifiée à quatre égards. *Primo*, via l'insertion d'un nouvel article, au sein du titre III « Les Pouvoirs » reconnaissant l'existence des partis politiques au travers d'une définition³¹⁵ faisant état des caractéristiques de ces associations ainsi que de leur rôle « *d'éducation et de formation politique* »³¹⁶ et leur attribuant un statut juridique particulier. *Deuzio*, via l'insertion d'un nouvel article érigeant en obligation le caractère démocratique du fonctionnement interne des partis. *Tertio*, via l'insertion d'un article interdisant l'existence de partis liberticides sur base du modèle espagnol et allemand. *Quarto*, via une révision de l'article 48 permettant le transfert de la compétence de contrôle des dépenses électorales au pouvoir judiciaire³¹⁷.

En second lieu, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques³¹⁸ devrait être modifiée afin de compléter ces nouvelles dispositions constitutionnelles en fixant les conditions concrètes qu'un parti politique devrait respecter en termes de « démocratie interne » et en instituant le statut juridique des partis politiques³¹⁹.

Sous-section 3 : former afin d'indépendantiser

La mesure n'est pas nouvelle en soi. En effet, les parlementaires sont d'ores et déjà formés, de manière ponctuelle, sur leur rôle et fonctions³²⁰. Le but de la présente mesure serait i)

³¹⁵ A cet effet, la définition de J. PALOMBARA ET M. WEINER pourrait servir d'inspiration : J. LA PALOMBARA, M. WEINER, « The Origin and Development of Political Parties », in *Political Parties and Political Development* (sous la dir. de J. LAPALOMBARA, M. WEINER), Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 6 repris dans T. GAUDIN, « La régulation juridique des partis politiques », *op. cit.*, p. 5.

³¹⁶ J. SOHIER, *Système électoral, Etat partitocratique, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, *op. cit.*, p. 180.

³¹⁷ Plusieurs organes seraient compétents pour gérer un tel contentieux mais notre faveur va, à l'instar de J. SOHIER, au Conseil d'Etat en raison de son expérience en matière de litiges électoraux communaux (J. SOHIER, *op. cit.* p. 178) et de l'importance de ne pas surcharger la Cour Constitutionnelle avec un contentieux supplémentaire.

³¹⁸ M.B., 20 juillet 1989, p. 12715.

³¹⁹ Au-delà des ASBL servant à gérer le patrimoine de ceux-ci.

³²⁰ A titre exemplatif, comme indiqué précédemment, M. EL BERHOUMI, *Le processus d'élaboration de la norme et les fonctions de la délibération parlementaire*, Séminaire - Formation à destination des agents des assemblées parlementaires francophones (Parlement de la Communauté française, du 12/09/2016 au 16/09/2016) ou J. CLARENNE, *Le rôle du Parlement en question. Délibérer, pour quoi faire ?*, Séminaire de formation à destination des agents parlementaires (Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du 20/09/2021 au 23/09/2021).

d'institutionnaliser cette formation en l'inscrivant dans les règlements de chaque parlement ii) de fixer, au travers de ces mêmes règlements, une liste de formations obligatoires (notamment en droit) pour chaque parlementaire.

§1 la ratio legis

L'âge d'or des parlements est vu par certains avec un œil nostalgique pour différentes raisons. Parmi celles-ci, l'existence de parlementaires indépendants³²¹ de toute forme d'influence qu'elle soit populaire (via le rejet du mandat impératif) ou partisane (via la presque absence de discipline partisane) est centrale. Il s'agit, en fait, d'un rêve représentatif (et, somme toute, quelque peu élitiste) qui voit dans un parlement composé des meilleurs hommes et femmes d'un pays défendant chacun et chacune leur position comme le paradigme de la démocratie. A notre estime, une telle vision est fortement idéaliste et ne saurait trouver d'application concrète dans les démocraties contemporaines.

Toutefois, nous ne devons pas, sur cette base, rejeter totalement l'idéal du parlementaire indépendant. Ainsi, en partant à nouveau du constat que la procédure législative actuelle fait apparaître la validation du parlement comme une formalité (car assurée par le pouvoir de l'exécutif et la discipline partisane) il serait sûrement bénéfique d'offrir aux parlementaires, de manière pérenne, les armes pour pouvoir fonder leurs propres réflexions et donc pouvoir jouir d'une relative indépendance.

§2 les avantages

L'avantage est ici unique. Au travers de la formation, les parlementaires gagnent une possibilité plus grande de s'indépendantiser sur, à tout le moins, certaines thématiques amenées au parlement. Dès lors, l'influence partisane perdrait un peu de sa force même si ces nouvelles connaissances et compétences ne seront usitées que quelques fois par législature.

§3 les normes à créer

Un nouveau titre au sein de chacun des règlements des parlements devrait être ajouté comprenant trois dispositions.

³²¹ Voy. *supra* p. 16.

D'une part, une disposition instituant l'obligation, pour tous les parlementaires, de suivre les formations obligatoires fixées par le règlement.

D'autre part, dans la suite logique de la précédente disposition, au début de la législature, une liste des formations obligatoires précises ou la désignation d'un organe compétent pour fixer les formations obligatoires³²² devrait être insérée dans chaque règlement. Ces formations seraient axées sur les éléments essentiels des fonctions d'un parlementaire, les notions de base de droit public et sur tout autre élément qui semblerait pertinent à l'exercice normal de la fonction parlementaire.

Enfin, une dernière disposition ferait état du devoir général de formation qui revient à tous les parlementaires dans le cadre de leur fonction ainsi que le devoir, pour un organe du parlement³²³, d'assurer la formation continue des parlementaires.

Sous-section 4 : réformer les élections

Réformer les élections mais dans quel sens ? Cette mesure viserait à se détourner partiellement du scrutin proportionnel appliqué dans toutes les entités belges pour s'inspirer d'autres méthodes électorales telles que celles pratiquées en France³²⁴ ou en Allemagne³²⁵ qui utilisent, du moins partiellement, de logiques majoritaires.

Pour l'Etat fédéral, au travers de la Chambre des Représentants, un glissement vers un fonctionnement quasi-majoritaire se frotte à une résistance de taille : la question communautaire belge. En effet, tout système majoritaire entrainerait, non pas l'apparition d'une majorité plus claire au sein du pays, mais deux majorités plus claires de chaque côté de la frontière linguistique³²⁶. Une telle situation prendrait dès lors la forme de crise politique du même genre

³²² Ce qui pourrait permettre, potentiellement, une meilleure adaptabilité du contenu des formations obligatoires ; la Conférence des Présidents réformée pourrait remplir cette fonction.

³²³ La Conférence des Présidents réformée à notre estime.

³²⁴ Elections locales en deux tours : MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR FRANÇAIS, *Les différentes élections*, disponible sur : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Les-elections-en-France/Les-differentes-elections#:~:text=Les%20%C3%A9lections%20municipales,sur%20l'ensemble%20du%20territoire> (dernière consultation le 5 août 2023).

³²⁵ Représentation proportionnelle personnalisée: J. SOHIER, *Système électoral, Etat participatif, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, op. cit, pp. 169 à 171.

³²⁶ Et, vraisemblablement, d'idéologies politiques sensiblement différentes.

que les blocages lors de la formation du gouvernement³²⁷. La réforme proposée pour la Chambre des Représentants trouverait donc son inspiration dans le système allemand dans lequel l'électeur est mis face à deux bulletins dans l'isoloir. Un premier bulletin serait uninominal et demanderait de voter pour *un* candidat qui pourrait être élu à la majorité des voix dans sa circonscription tandis qu'un deuxième bulletin serait identique à ce que nous connaissons aujourd'hui.

Pour la Région Wallonne, le scrutin deviendrait mixte à tendance majoritaire³²⁸. En somme, la moitié des sièges de l'assemblée serait obtenue par la liste ayant récoltée la majorité des voix au premier ou au second tour et la deuxième moitié de l'assemblée serait répartie entre l'ensemble des listes s'étant présenté aux élections (même la gagnante) de manière proportionnelle. Ainsi, chaque élection pourrait bénéficier d'un second tour dans l'hypothèse où aucun parti n'obtiendrait la majorité absolue des suffrages au premier tour.

§1 la ratio legis

La proposition peut sembler extrêmement large et, *in fine*, manquer d'un lien concret avec la question du rôle des partis politiques au sein des parlements belges. Toutefois, cette impression est erronée. En effet, le scrutin proportionnel appliqué en Belgique couplé au fonctionnement général de la démocratie consociative explicité *supra*, favorise un certain type de résultats électoraux (en pratique, l'impossibilité de voir un parti obtenir de majorité parlementaire) et de pratiques post-électorales opacifiant les accords et alliances politiques qui se nouent à partir des résultats électoraux³²⁹.

Au final, pour la plupart des citoyens, il est bien difficile de comprendre³³⁰ ou de constater les effets de leur vote sur le fonctionnement de l'Etat que ce soit au sein des parlements ou des gouvernements. En raison de cela, tant la transparence du système électoral que la confiance des citoyens envers leurs élus et gouvernements subit des effets délétères qui sont l'une des sources, selon certains auteurs, de la fatigue démocratique³³¹.

³²⁷ A titre exemplatif, nous pensons aux négociations de 2019 : C. SÄGESSER « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019 - octobre 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2471-2472, no. 26-27, 2020, pp. 5 à 86.

³²⁸ J. SOHIER, *Système électoral, Etat partitocratique, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge.*, pp. 173 et s.

³²⁹ J. SOHIER, *op. cit.*, p. 170.

³³⁰ En raison de la complexité du système de dévolution des sièges notamment ; J. SOHIER, *ibidem*.

³³¹ A ce propos, voy. J. SOHIER, *ibidem* et H. DUMONT. ET M. EL BERHOUMI, *op. cit.*

C'est là que le glissement vers de nouveaux types de scrutin prend toute son importance. En effet, au contraire du scrutin proportionnel pur, un scrutin hybride, mêlant les logiques proportionnelles et majoritaires, permet de rendre les résultats électoraux plus satisfaisants pour les électeurs dès lors qu'ils permettent de voir plus clairement des majorités se dégager et des coalitions plus claires se former. Ces dernières peuvent donc bénéficier d'une confiance plus importante car produites par des résultats électoraux clairs et, de manière générale, les gouvernants se retrouveraient de manière plus directe face à leur responsabilité grâce à des coalitions moins étendues.

En outre, concernant la Chambre des Représentants, l'on peut imaginer que les candidats élus sur base des bulletins uninominaux au sein de leur circonscription bénéficieraient d'une indépendance plus grande vis-à-vis de leur parti³³² en ce qu'ils auraient été élus « en leur nom propre ».

§2 les avantages

De manière synthétique, l'avantage est une meilleure transparence du système électoral via une démystification de la dévolution des sièges et, par conséquent, un renforcement de la confiance envers les élus, les élections, et les gouvernements formés grâce à des coalitions plus claires, moins larges et donc des gouvernants devant assumer, en tant que majorité, leurs responsabilités envers les citoyens.

§3 les normes à réviser

Pour la Chambre des Représentants, le système mixte belgo-allemand reste, en soi, proportionnel et n'implique donc pas de modification de l'article 62, al. 2 de la Constitution³³³. Toutefois, l'article 63 de la Constitution qui fixe le nombre de députés au sein du parlement fédéral et le nombre de sièges par circonscription devrait être révisé afin d'acter l'apparition de nouveaux élus via scrutin majoritaire uninominal. Enfin, le code électoral devra être largement modifié, en ces titres III et IV afin d'intégrer cet aspect mixte du scrutin³³⁴.

³³² J. SOHIER, *op. cit.*, p. 171.

³³³ « Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine ».

³³⁴ A ce propos, J. SOHIER détaille les chapitres nécessitant une modification : J. SOHIER, *op. cit.*, p. 172.

*Pour le Parlement de Wallonie, à défaut d'une disposition constitutionnelle imposant le système de représentation proportionnelle*³³⁵ pour les entités fédérées, c'est la loi spéciale de réforme institutionnelle³³⁶ (ci-après LSRI) qui devrait être révisée. Ainsi, l'article 29 de la LSRI devrait être totalement modifié et les articles suivants (29bis à 29 undecies), qui règlent la répartition des sièges et des élus, devrait également être réformés afin de correspondre au nouveau système électoral.

Section 5 : Une essentielle opposition

L'essentialité de l'opposition en tant que contre-pouvoir³³⁷ est reconnue à de nombreuses reprises dans la doctrine au point que l'on peut convenir de la nécessité de voir se développer, au sein d'une société démocratique saine, une certaine forme d'opposition. Toutefois, hormis ce consensus de principe, il est difficile de trouver, en doctrine ou ailleurs, une définition ou une vision de l'opposition qui fasse réellement consensus. Les différentes propositions de définition mettent en évidence des éléments différents allant de l'opposition pur et simple au gouvernement³³⁸ au désir de d'obtenir le pouvoir (l'opposition conquérante)³³⁹ en passant par le conflit entre majorité et opposition³⁴⁰. Cette section va, en fait, s'intéresser à un pan de l'opposition qui est celui de l'opposition parlementaire définie comme : « *les acteurs et formations politiques présents au sein d'une assemblée, qui tendent, par des moyens institutionnels et par des échanges extraparlimentaires, à exercer une influence et un contrôle sur l'action gouvernementale* »³⁴¹

Toutefois, nous ne voulons pas ici essentialiser l'opposition autour de cette composante alors que celle-ci ne se définit plus seulement comme parlementaire³⁴² (si elle a jamais correspondu

³³⁵ Pour reprendre les termes de l'article 62, al. 2 de la Constitution.

³³⁶ M.B., 15 août 1980, p. 9434.

³³⁷ Voy. à ce propos, les propos du doyen VEDEL cité dans B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, no. 2, 2010, p. 127 ; P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie*, op. cit., pp. 81 et s. ; N. BRACK, NATHALI ET S. WEINBLUM, « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, no. 2, 2011, p. 13.

³³⁸ A ce propos, voy. la citation du doyen VEDEL : « *Une démocratie [...] c'est un exécutif appuyé sur la Nation et contrôlé par une opposition parlementaire* » ; C. ROMAINVILLE ET M. VERDUSSEN, op. cit. pp. 63 à 64.

³³⁹ N. BRACK ET S. WEINBLUM, op. cit. p. 19.

³⁴⁰ *Ibidem*, pp. 20 à 21. ; Y. SUREL, « L'opposition au Parlement. Quelques éléments de comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, volume 18, n° 2, 2011, p. 128

³⁴¹ Y. SUREL, op. cit., p. 118.

³⁴² Tel que défini par N. BRACK ET S. WEINBLUM : N. BRACK ET S. WEINBLUM, op. cit. p. 16 ; C. ROMAINVILLE ET M. VERDUSSEN, op. cit., p. 105.

réellement à une telle définition) comme le voulait la doctrine classique³⁴³. *A fortiori*, vu le développement, en Belgique, de l'opposition extra-parlementaire mise en lumière par C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN³⁴⁴, il faut être conscient du fait que l'opposition parlementaire n'est qu'une opposition parmi tant d'autres.

Concernant donc l'opposition parlementaire, nous avons déjà eu l'occasion de faire état du rôle qu'elle pourrait jouer dans le renouveau démocratique au travers de la section 4 (et de la réforme de la Conférence des Présidents ainsi que des élections). Nous allons ici continuer à développer cet aspect au travers de deux propositions : la reconnaissance et l'identification de l'opposition parlementaire par le droit (sous-section 1) et l'armement de l'opposition via des prérogatives au sein du parlement (sous-section 2).

Sous-section 1 : identifier et reconnaître l'opposition parlementaire

A l'instar des partis politiques, l'opposition ne trouve, dans le système belge³⁴⁵, que très peu de reconnaissances concrètes de son existence. Au mieux, elle est reconnue indirectement dans les règlements de parlements en ce qui concerne la composition proportionnelle (prenant donc en compte l'opposition) des bureaux de parlements³⁴⁶ ainsi que des commissions parlementaires³⁴⁷ ou de la gestion des temps de parole³⁴⁸.

La proposition est donc la suivante : institutionnaliser, au sein des deux parlements qui font l'objet de cette étude, l'existence de l'opposition parlementaire au travers d'un nouveau statut obtenu par un système de déclaration comme dans le système français.

§1 la ratio legis

Deux objectifs se trouvent à la source de cette mesure.

³⁴³ N. BRACK ET S. WEINBLUM, *op. cit.* p. 15.

³⁴⁴ C. ROMAINVILLE ET M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 15.

³⁴⁵ A l'instar de la plupart des pays d'Europe à l'exception notable de la France : J-P. DEROSIER (sous dir.), *op. cit.*

³⁴⁶ Articles 5 et 22 du Règlement du Parlement de Wallonie ; Article 3 du Règlement de la Chambre des Représentants.

³⁴⁷ Articles 46 ; 47 ; 48 et 169 du Règlement du Parlement de Wallonie ; Articles 68 ; 78 et 158 du Règlement de la Chambre des Représentants.

³⁴⁸ Article 48 du Règlement de la Chambre des Représentants ; Article 67 du Règlement du Parlement de Wallonie (qui dispose, qu'un orateur par groupe politique est désigné pour demander un potentiel amendement de l'ordre du jour et ne fait donc pas mention de la logique proportionnelle).

D'une part, il est extrêmement difficile de donner des droits à l'opposition dès lors qu'elle n'est ni reconnue ni identifiée. En effet, les droits actuellement reconnus à l'opposition sont issus de prérogatives qui s'appuient sur les résultats des élections à la proportionnelle (en termes de financement notamment) ou des prérogatives offertes à l'ensemble des parlementaires.³⁴⁹

D'autre part, la complexité certaine du système belge évoquée plus tôt n'épargne pas l'institution parlementaire. A défaut de statut, l'opposition parlementaire ne peut, à notre estime, pas bénéficier d'une place claire dans l'imaginaire collectif citoyen. Ainsi, tout parti d'opposition dépendra de sa propre communication pour affirmer son appartenance à l'opposition parlementaire. C'est donc ici, à nouveau, une question de légitimité démocratique qui entre en jeu. La transparence des parlements quant aux rapports de force qui les animent est essentielle pour l'instauration (voire la restauration) de la confiance entre représentés et représentants.

§2 les avantages

La mise en place d'un statut permettrait une véritable construction cohérente et transparente de ce qu'est l'opposition parlementaire.

En outre, fixer ce statut dans les règlements d'assemblées présenterait un double avantage : i) éviter les complexités liées au fait que l'opposition varie selon les spécificités de l'Etat belge³⁵⁰ en permettant à chaque parlement d'organiser son statut en fonction de ses différentes réalités ii) ne pas précipiter un développement, peu inscrit dans l'histoire parlementaire belge³⁵¹, de l'institutionnalisation de l'opposition en voulant la constitutionnaliser directement.

§3 les normes à insérer

Une telle mesure ne nécessiterait que l'insertion d'un nouveau titre dans les règlements du Parlement de Wallonie et de la Chambre des Représentants³⁵² dans lequel apparaîtrait clairement

³⁴⁹ Voy. *supra*.

³⁵⁰ Fédéralisme, division de la Chambre des Représentants en groupe linguistique, proportionnalité des scrutins, reconnaissance des minorités philosophiques et idéologiques : C. ROMAINVILLE ET M. VERDUSSEN, *op. cit.* p. 105.

³⁵¹ Notamment en raison du fort ancrage consociatif belge, du système proportionnel, ... : voy. *supra* ; C. ROMAINVILLE ET M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 66 à 70.

³⁵² Pour en rester aux parlements qui sont l'objet de ce mémoire.

une définition de l'opposition parlementaire et une liste des groupes politiques faisant partie de celle-ci³⁵³.

Sous-section 2 : armer l'opposition

Ni fourche, ni fusil ne sont l'objet de la présente sous-section mais bien des prérogatives nouvelles que l'on accorderait aux parlementaires issus de l'opposition dans le cadre de leur fonction législative.

§1 la ratio legis

Nous l'expliquions *supra*, le parlementaire d'opposition est bien démuné quant à l'impact qu'il peut avoir sur le processus législatif. Son influence n'est pas nulle, comme la doctrine le soulève très justement³⁵⁴, mais elle est suffisamment infime pour, comme nous l'avons signalé plus tôt, obliger le parlementaire d'opposition à faire usage de l'obstruction parlementaire pour se faire entendre. Cette situation ne semble pas satisfaisante tant pour l'obtention d'un contre-pouvoir effectif que pour la préservation d'un certain caractère décisionnel qui devrait régner au sein des parlements³⁵⁵

§2 les avantages

Il y a deux avantages à la création de nouvelles prérogatives.

Primo, ces nouveaux droits (et devoirs) permettraient à l'opposition de se redynamiser et de se mobiliser autrement que par l'obstruction parlementaire.

Secundo, en s'inspirant d'autres systèmes juridiques, la Belgique pourrait moderniser son opposition pour la rendre apte à faire face, au côté de l'institution parlementaire en général, à la fatigue démocratique en redonnant ses lettres de noblesse au débat parlementaire (et non au monologue à destination des citoyens). Face à une crise telle que celle du système représentatif, toute source de légitimité est bonne à prendre.

§3 les normes à réviser/à insérer

Les règlements de chacun des parlements devrait être modifié en deux sens.

³⁵³ Pour une description du mécanisme en France : R. MULLER, *op. cit.*, §11 et s.

³⁵⁴ En effet, il peut toujours espérer influencer les textes via le travail en commission ou son droit d'amendement : C. ROMAINVILLE ET M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 84 à 86.

³⁵⁵ H. DUMONT. ET M. BERHOUMI, *op. cit.*, p. 347.

D'une part, dans le nouveau titre organisant l'opposition, l'on devrait reconnaître une série de nouvelles prérogatives inspirées, parfois, du droit comparé parlementaire :

- La présidence de la commission « finances et budgets » forcément attribuée à l'opposition³⁵⁶.
- Dans le cadre du développement de la démocratie participative et de l'importance d'assurer son suivi effectif, offrir la présidence d'un groupe de travail (ou de la commission parlementaire responsable) à l'opposition.

D'autre part, les dispositions dans les différents règlements assurant la gestion de la parole seraient modifiées afin de se rapprocher du système français. Ainsi, les groupes politiques bénéficiant du statut d' « opposition » bénéficieraient d'un temps de parole plus long que ceux de la majorité dans le cadre des débats en séance plénières et en commission afin de contrebalancer l'influence de l'exécutif au travers de la majorité parlementaire.

³⁵⁶ A l'instar de la France : Article 39, al. 3 du Règlement de l'Assemblée Nationale.

Conclusion

Arrivé au terme de cette étude, nous pouvons désormais affirmer que les parlements dans l'exercice de leur fonction législative traversent une crise, depuis essentiellement le XX^{ème} siècle. Une crise qui a érodé les idéaux démocratiques qui animaient les fondateurs du parlementarisme et animent toujours un pan de la doctrine, de la classe politique et de la société civile. L'identification des facteurs et l'analyse concrète (voire statistique) des différentes composantes de la fonction législative des parlements furent les objets du premier chapitre. A la lumière de ces différents développements, nous avons constaté le fossé entre la théorie, que ce soit celle de la séparation des pouvoirs ou de la démocratie en général, et la réalité politico-juridique. *A fortiori*, ce décalage n'a, en fait, cessé de s'élargir avec comme conséquence l'effacement progressif, sur lequel nous sommes revenu longuement, de la fonction législative des parlements.

Dès lors que la crise est vue comme une donnée objective, attestée tant par la théorie que par les chiffres, il a fallu porter un regard intransigeant sur notre système et, surtout, sur ses différentes failles. L'exercice ne fut pas aisé et, pour toute personne ressentant une certaine affection pour la démocratie, le « spectacle » parlementaire n'est pas réjouissant. Nous ne nous sommes toutefois pas laissé envahir par le désespoir ou le fatalisme : nous n'avons pas abandonné l'espoir de trouver des solutions face à l'ampleur de la crise constatée. Notre attitude se fonde sur la nécessité qu'il y a de rompre avec toute théorie ou vision fatalistes quant au sort de la fonction législative. Comme A. CAMUS, l'exprime parfaitement dans son roman *La peste* : « *l'habitude du désespoir est pire que le désespoir lui-même* »³⁵⁸. En effet, les positions prises dans ce mémoire visent tant à préserver l'espoir démocratique qu'à lutter contre la consolidation, ô combien dangereuse, de ce que l'on pourrait qualifier de « *fatalisme parlementaire* ».

Cet exercice intellectuel nous a donc amené au second chapitre de notre étude dans lequel nous avons tenté d'identifier, dans un premier temps, les axes de travail qui allaient inspirer les éventuels remèdes et, dans un second temps, d'exposer un tableau de ces remèdes pour, enfin, nous concentrer sur trois thématiques principales : la modération des partis politiques, la résolution de la crise de la légitimité et la redynamisation du rôle de l'opposition parlementaire.

³⁵⁸ A. CAMUS, *La Peste*, in *Œuvres*, Paris, Gallimard, 2013, p. 637.

Au terme de la présentation de ces différentes mesures, il convient d'insister sur un dernier aspect essentiel du réenchancement des parlements : l'interconnexion entre les remèdes. Cette interconnexion se constate de deux manières.

D'une part, malgré la structure que nous avons imposé aux propositions, certaines se retrouvent, en fait, à cheval sur deux thématiques³⁵⁹. C'est notamment le cas des réformes électorales qui tendent à avoir un effet tant sur la particratie que sur la place de l'opposition parlementaire³⁶⁰.

D'autre part, comme on peut le lire dans la doctrine³⁶¹, le changement nécessaire est un changement global qui ne peut se limiter à une réforme de l'un ou l'autre aspect de la démocratie ou de nos parlements. Le dysfonctionnement prenant sa source dans des causes systémiques et multiples, ce n'est que par la mise en place de réformes dans les différents champs de l'Etat et de la société que nous pouvons espérer des effets réels sur la crise des parlements. Il faudrait donc mettre en place, non pas forcément l'ensemble des remèdes proposés, mais, à tout le moins, une importante variété de ceux-ci.

Toutefois, notre rôle de juriste s'arrête ici. En effet, nous ne pouvons que proposer des pistes et espérer que nos conclusions tombent dans une oreille politique attentive, courageuse et déterminée à amorcer un vrai renouveau et à lui donner vie.

³⁵⁹ Comme le tableau récapitulatif le démontre bien.

³⁶⁰ P. JAN, « Les mutations de l'opposition », in J-P. DEROSIER (sous dir.), *L'opposition politique*, Paris, Lexisnexus, 2016, p. 40.

³⁶¹ Dans le même sens : J. SOHIER, *Système électoral, Etat particratique, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, op. cit. p. 169.

Annexes

Annexe 1 : proposition de réforme de la Conférence des Présidents

	Composition actuelle	Proposition de réforme
Parlement de Wallonie	❖ Président du parlement ❖ Vice-présidents du parlement ❖ Secrétaires du parlement ❖ Président des groupes politiques reconnus ❖ Le Ministre-Président (invité)	❖ Président du parlement ❖ Vice-présidents du parlement ❖ Secrétaires du parlement ❖ Deux membres issus de l'opposition disposant chacun de prérogatives de mise en priorité dans l'ordre du jour des séances plénières ou de commissions ³⁶² et de droit de veto quant à l'utilisation des procédures d'urgence ❖ Un membre (parlementaire) issu de la majorité ❖ Le Ministre-Président ou son suppléant (représentant du gouvernement) (~~invité~~)
Chambre des Représentants	❖ Président du parlement ❖ Vice-présidents du parlement ❖ Anciens présidents de la Chambre ❖ Président des groupes politiques reconnus ❖ Un membre de chaque groupe politique ❖ Le Premier-Ministre (invité)	❖ Président du parlement ❖ Vice-présidents du parlement ~~❖ Anciens présidents de la Chambre³⁶³~~ ❖ Deux membres (1 francophone et 1 néerlandophone) issus de l'opposition disposant

³⁶² Le nombre et la récurrence d'utilisation de cette prérogative devraient être limités en fonction de la pratique parlementaire à l'instar du système français.

³⁶³ Afin d'éviter une inflation trop importante du nombre de membres au sein de l'organe, les anciens présidents de la Chambre des Représentants ne seraient plus membres de l'organe.

		chacun de prérogatives de mise en priorité dans l'ordre du jour des séances plénières ou de commissions ³⁶⁴ et de droit de veto quant à l'utilisation des procédures d'urgence. ❖ Deux membres (parlementaires) issus de la majorité (1 francophone et 1 néerlandophone) ❖ Le Premier Ministre ou son suppléant (représentant du gouvernement) (~~invite~~)³⁶⁵
--	--	---

³⁶⁴ Le nombre et la récurrence de la possibilité de faire usage de cette prérogative devrait être limité en fonction de la pratique parlementaire.

³⁶⁵ A notre estime, une composition assumant le rôle de représentant du gouvernement du chef de celui-ci est plus cohérente que ce qui se fait actuellement.

Bibliographie

Législation et Règlements de Parlements

- Const., art. 28, 33, 39bis, 42, 57et 74.

- Loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles (LSRI), *M.B.*, 15 aout 1980, p. 9434.
- Décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation Populaire, *M.B.*, 28 septembre 2018, p. 60405
- Décret spécial du 3 septembre 2020 modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu, *MB*, 10 septembre 2020, p. 66701.
- Décret spécial du 3 septembre 2020 modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, *M.B.*, 11 septembre 2020, p. 66214.

- Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *M.B.*, 20 juillet 1989, p. 12715.
- Loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants, *M.B.*, 5 juin 2019, p. 55078.
- Décret du 2 mai 2019 relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale, *MB.*, 18 juin 2019, p. 61801.
- Décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu, *M.B.*, 10 septembre 2020, p. 66068.
- Décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, *M.B.*, 11 septembre 2020, p. 66216.

- Décret du 24 juin 2021 modifiant le décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu pour les matières réglées en vertu de l’article 138 de la constitution, *M.B.*, 9 juillet 2021, p. 69888.
- Décret du 24 juin 2021 modifiant le décret du 3 septembre 2020 précisant les modalités du droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu, *M.B.*, 12 juillet 2021, p. 70166.
- Loi du 3 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, p. 35826.

- Proposition du 26 juin 2020 de déclaration de révision de l’article 36, du titre III, chapitre Ier et chapitre II, des articles 100, 119, 143, 151, 174 et 195 de la Constitution visant à supprimer le Sénat pour créer une assemblée de citoyens tirés au sort, *Développements, Doc. Parl. Sénat*, sess. ord. 2019-2020, n° 7-170/1

- Règlement de la Chambre des représentants, mis à jour à décembre 2020, https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf (dernière consultation le 10 mai 2022).
- Règlement du Parlement de Wallonie, mis à jour au 23 juin 2021, <http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/documentation/roi.pdf> (dernière consultation le 10 mai 2022).
- Règlement de l’Assemblée Nationale, disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale (dernière consultation le 24 juillet 2023).

- COMMISSION DE VENISE, *Commission européenne pour la démocratie par le droit – Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, 3 juin 2009, Etude n° 414 / 2006, disponible sur :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-f) (dernière consultation le 6 août 2023).

Jurisprudence et avis de la SLCE

- Conseil d'État, Avis n° 33.789/AV et 33.791/AV, 30 octobre 2002.
- Conseil d'État, Avis n° 15.853/AG, 15.854/AG, 15.969/AG, 15.970/AG et 15.971/AG, 15 mai 1985.
- Conseil d'État, Avis n° 68.041/AG, 29 décembre 2020.
- C. Const., 10 mai 1994, n° 35/94

Doctrines

A. Droit

- ACKERMAN, B., « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, n°3, Janvier 2000, pp. 633 à 729.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, Cornell University Press, New-York, 1966.
- BARBER, N-W., «Prelude to the separation of powers», in *The Cambridge Law Journal*, Vol. 60, No. 1, Mars 2001, pp. 59 à 71.
- BARBERIS, M., « La séparation des pouvoirs » in *Traité international de droit constitutionnel – Tome I – Théorie du droit et de la Constitution*, Dalloz, 2012, disponible via :
https://orbi.lu.uni.lu/bitstream/10993/15817/1/Heuschling_Constitution%20formelle.pdf
(dernière consultation le 4 avril 2023)
- BEHRENDT, C. ET BOUHON, F., *Introduction à la Théorie générale de l'État – Recueil de textes*, 1ère édition, Bruxelles, Larcier, 2014.
- BEHRENDT, C. ; BOUHON, F., *Introduction à la théorie générale de l'Etat – Manuel – 4^{ème} édition*, coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2020.

- BORRES, M. ; SOLBREUX, M. ; VERDUSSEN, M., « Les Parlements belges et le temps » in *Le Parlement et le Temps - Approche comparée*, Lextenso – LGDJ, 2017, <http://hdl.handle.net/2078.1/190069>.
- BOUHON, F. ; REUCHAMPS, M, *Les systèmes électoraux en Belgique (2^{ème} édition)*, Bruxelles, Larcier, 2018.
- CLARENNE, J., « Réviser l'article 57 de la Constitution - Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements », *Chroniques de Droit Public*, n°2, 2019, pp. 281 à 290.
- CLARENNE, J., ET. JADOT, C. « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2517-2518, no. 32-33, 2021, pp. 5 à 60.
- DAERDEN, M. ET DUMAZY, W., *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992.
- DETROUX, L. (sous dir), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril -1e édition*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- DEROSIER, J-P, *L'opposition politique*, Paris, Lexisnexus, 2016.
- DUMONT, H. ; BERHOUMI, M, *Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires- Le droit permet-il le conflit en démocratie ?*, Chaire Constant 2015 attribuée au prof. B. MANIN par l'Université de Liège, 4 mars 2015, <http://hdl.handle.net/2078.3/200395>, dernière consultation le 22 avril 2022
- DUMONT, H., « Autour de la démocratie », *R.I.E.J.*, 1982, pp. 219 à 234.
- DUMONT, H., « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in *Les systèmes électoraux de la Belgique* (sous la dir F. BOUHON, M. REUCHAMPS), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 29 à 62.
- DUMONT, H. ET EL BERHOUMI, M., « Les référendums constitutionnels et constituants dans l'État plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables ? », in *La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux* (sous la dir. de A. BINETTE, P. TAILLON), Québec, Presses de l'université de Laval, 2018, pp. 313 à 346.

- EL BERHOUMI, M ET JOHN, P., « L’obstruction parlementaire en Belgique », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2289-2290, no. 4-5, 2016, pp. 5 à 78.
- FLÜCKIGER, A., « L’évaluation législative ou comment mesurer l’efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales [En ligne]*, XLV-138, 2007, 2010, disponible sur : <http://journals.openedition.org/ress/195> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ress.195>
- GICQUEL, J-E, « La transparence et l’autonomie des assemblées parlementaires », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 59, no. 2, 2018, pp. 5 à 21.
- HENRY, P., « Le confinement par les nuls », *J.L.M.B.*, 2022/8, 2022, pp. 373 à 375.
- HUYYTENS, E., *Discussion du congrès national de Belgique 1830-1831, Tome deuxième* (5 janvier-6 mars 1831), Bruxelles, Société typographique belge, 1844.
- KELSEN, H., *La démocratie : sa nature – sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004 (réédition).
- LE DIVELLE, A, « L’articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », in *Pouvoirs*, vol. 143, no. 4, 2012, pp. 123 à 140.
- LIJPHART, A., « La négociation dans les démocraties majoritaires et de consensus », *Négociations*, vol. 21, no. 1, 2014, pp. 13 à 19.
- MANIN, B., « Résilience de la démocratie représentative », *R.F.D.L.*, 2015/2, pp. 413 à 427.
- MANIN, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
- MASSON, H., *De l’obstruction parlementaire : étude de droit public et d’histoire politique*, Montauban, Bonneville, 1902.
- MONTESQUIEU, *De l’esprit des lois*, Paris, Garnier, 1927 (réédition).
- MULLER, R., « Un nouveau rôle pour l’opposition dans la procédure législative ? », in *CRDF*, vol. 10, 2012, pp. 97 à 105, disponible sur : <https://journals.openedition.org/crdf/5296>.
- MUYLLE, K., « Kroniek Parlementair Recht », *T.B.P.*, 2019/7, pp. 387 à 388.
- NABLI, B., « L’opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, no. 2, 2010

- PASCAL, J., « Les oppositions », *Pouvoirs*, vol. 108, n°1, 2004, disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-1-page-23.htm>, pp. 23 à 43.
- PEETERS, Y., « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie, en weer terug », *TVW*, 2012/3, pp. 173 à 194.
- PIMENTEL, C.-M., « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002/3, n° 102, pp. 119 à 131.
- ROMAINVILLE, C., « Les multiples visages de la « séparation des pouvoirs » » in *Les visages de l'État*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2017.
- SARTORI, G., « Opposition and Control Problems and Prospects », *Government and Opposition*, volume 1, n° 2, 1966.
- SOHIER, J. ET DEKLEERMAKER, M., « La lutte contre les ennemis de la démocratie », *Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume 7, février 2023.
- SOHIER, J., « Un Sénat tiré au sort ? », *C.D.P.K.*, 2019/2, pp. 374 à 380.
- SOHIER, J., *Système électoral, Etat partocratique, régime représentatif – 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, Anthémis, Limal, 2021.
- TAJADURA TEJADA, J., « La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction des partis politiques », in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 90, no. 2, 2012, pp. 339 à 371.
- THIBAUT, E. ET FERNANDO, R. « Le registre des lobbys en Belgique », *La Revue Nouvelle*, vol. 2, no. 2, 2023, disponible sur : <https://revuenouvelle.be/Le-registre-des-lobbys-en-Belgique> (dernière consultation le 4 août 2023).
- TROPER, M., « Séparation des pouvoirs », in *Dictionnaire Montesquieu [en ligne]* (sous la dir. de C. VOLPILHAC-AUGER), septembre 2013, disponible sur <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr> (dernière consultation le 4 avril 2023).
- UYTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruylant-Anthemis, Bruxelles, 2020.

- VAN DER BIESEN, G., « Niet te Schatten. Parlemenaire beïnvloeding van wetgeving », in *Wie maakt de wet?*, Brugge, Die Keure, 2006, pp. 53 à 70.
- VAN DER HULST, M., *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, Courtrai, Inni Publishers, 2011.
- M. VAN DER HULST ET K. MUYLLE, *Het federale parlement*, Heule, Inni Publishers, 2017.
- VANDAMME, P-E., « Un Sénat tiré au sort : promesses et défis », *Politique*, disponible sur <http://hdl.handle.net/2078.1/184831>.
- VANWELKENHUYZEN, A. - CRAENEN, G. - NEELS, L. - RIMANQUE, K. - GJSSSELS, J. - PEETERS, P. - SENELLE, R. - VAN DE VELDE, R. - VERMEULEN, P. - REGOUT, A., « Aspects juridiques de la redistribution du pouvoir législatif », *T.B.P.*, 1980, pp. 190 et s.
- VERDUSSEN, M., « Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ? », *R.B.D.C.*, 2013/1, pp. 67 à 86.
- VUYE, H., « A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif », *Rev. b. dr. const.*, 1999, pp. 39 à 56.

B. Science politique

- BACQUÉ, M-H ET SINTOMER, Y., « Introduction. Le temps long de la participation », in *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. La Découverte, 2011.
- BOISSY, X., *la séparation des pouvoirs – œuvre jurisprudentielle – sur la construction de l'état de droit postcommuniste*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- BONVIN, J-M, « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *L'Économie politique*, vol. no 27, no. 3, 2005, pp. 24 à 37.
- BRYCE, J., *Modern democracies*, vol. II, Londres, Macmillan, 1921.
- CALUWAERTS, D. ; REUCHAMPS, M., *The legitimacy of citizen-led deliberative democracy – The G1000 in Belgium*, Olan, Routledge, 2018.

- COSTA, O.; KERROCUHE, E.; MAGNETTE, P. et al., *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.
- DE COOREBYTER, V., « La démocratie et ses variantes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2551, no. 26, 2022, pp. 5 à 46.
- DE PRINS, D., *Handboek politieke partijen*, Bruges, Die Keure, 2011.
- DE WINTER, L., FROGNIER, A., RIHOX, B., “Belgium : still the age of party government ?”, in *Party and government – An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies* (sous la direction de J. BLONDEL, M. COTTA), Basingstoke, Palgrave, 1996, pp. 153 à 179.
- DESCHOUWER, K. ; DELWIT, P. ;HOOGHE M. ; RIHOX, B. ; WALGRAVE, S. (SOUS DIR.), « Attitudes et comportements des électeurs lors du scrutin du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2225, 2014, pp. 5 à 41.
- DEWACHTER, W., « Noodzak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie », *Res Publica*, vol. 23, 1981, , n°1, 1981, pp. 115 à 123.
- DOMENECH, J., « Montesquieu (1689-1755) : « Comment un Persan parvient-il à être heureux ? » », in A. CAILLÉ, *Histoire raisonnée de la philosophie morale et politique*. La Découverte, 2001, pp. 432 à 439.
- DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris, 1976.
- FANIEL, J., ET SÄGESSER, C. . « Au cœur du pouvoir : le kern », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2560-2561, no. 35-36, 2022, pp. 5 à 82.
- FOURNIER, B. ET REUCHAMPS, M.,(sous dir.) *Le fédéralisme en Belgique et au Canada, : comparaison sociopolitique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2009.
- GAUCHET, M., « Tocqueville, l'Amérique et nous - Sur la genèse des sociétés démocratiques », *Libre Politique – anthropologie – philosophie*, n°7, mars 1980, pp. 43 à 120.
- GAUDIN, T., « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2483-2484, no. 38-39, 2020, pp. 5 à 68.
- GAUDIN, T., ET AL. « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2390-2391, no. 25-26, 2018, pp. 5 à 62.

- GOUJON, A., « Chapitre 2. La démocratie représentative », in *Les Démocraties. Institutions, fonctionnement et défi*, Paris, Armand Colin, 2015, pp. 23 à 38.
- JACQUET, V.; SCHIFFINO, N.; REUCHAMPS, M.; LATINIS, D., « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, Vol. 3, no. 13, pp. 171 à 203 : <http://hdl.handle.net/2078.1/170683>.
- KORNBERG, A. ET MUSOLF, L., *Legislatures in Comparative Perspective*, Durham, New York, 1973.
- LA PALOMBARA, J ; WEINER, M., « The Origin and Development of Political Parties », in *Political Parties and Political Development* (sous la dir. de LAPALOMBARA J. ; WEINER, M.), Princeton, Princeton University Press, 1966.
- LANDEMORE, H., *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton University Press, 2020.
- LEYDET, D., « Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer », *Communication donnée dans le cadre de l'atelier : « Autour de Philippe Van Parijs »*, Faculté de philosophie, Université Laval, 14 juin 2008.
- LIJPHART, A., « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », in *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981.
- LIJPHART, A., *Consociational Democracy*, World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, , vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207 à 225.
- LOEWENBERG, G. (sous dir.), *Modern Parliaments – Change or decline ?*, Aldithe/Atherton, Chicago, 1971.
- MARX, K. ET ENGELS, F.: *Manifeste du parti communiste*, Paris, Flammarion, 1998 (réédition).
- MODEL, S., « Les comptes rendus parlementaires en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2506-2507, no. 21-22, 2021, pp. 5 à 64.
- OSTROGORSKY, M., *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Arthème Fayard, 1993 (réédition).

- PEETERS, E., *La démocratie participative, belle illusion ou réelle alternative ? - Redonner la voix aux citoyens*, Bruxelles, coll. Au Quotidien, 2013, <https://www.cpcp.be/wp-content/uploads/2019/05/democratie-participative-alternative.pdf> (dernière consultation le 6 mai 2022).
- PERIN, F., *Germes et bois morts dans la société politique contemporaine*, Bruxelles-Paris, Rossel, 1981.
- REUCHAMPS, M., ; CALUWAERTS, D., « Le tournant participatif et délibératif », in *La participation en action* (sous la dir. de CLAISSE, F., LAVIOLETTE, C., REUCHAMPS, M. ET RUYTERS C.), P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2013, pp. 9 à 21.
- ROUSSEAU, J-J., *Du contrat social*, Paris, Armand Colin, 1938 (rééd.).
- ROZENBERG, O. ET THIERS, E. (DIR.), *Traité d'études parlementaires*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2018.
- SÄGESSER, C. « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019 - octobre 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2471-2472, no. 26-27, 2020, pp. 5 à 86.
- SINARDET, D., « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », in *Pouvoirs*, vol. 136, no. 1, 2011, pp. 21 à 35.
- SUREL, Y., « L'opposition au Parlement. Quelques éléments de comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, volume 18, n° 2, 2011, pp. 115 à 129.
- VAN BIEZEN, I.; MAIR, P ;. POGUNTKE, T., « Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe », *European Journal of Political Research*, volume 51, n° 1, 2012, disponible sur : <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x>.
- VAN HAUTE, E., « Chapitre 8 – Émergence et disparition des partis » in *Les systèmes électoraux de la Belgique* (sous la dir. de F.BOUHON. ET M. REUCHAMPS), 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 215 à 229.
- VAN REYBROUCK, D., *Contre les élections*, Paris, Editions Presses du Sud, 2014.
- VAN SCHOOR, W., « L'initiative des parlementaires en matière législative », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 658, no. 32, 1974, pp. 1 à 27.
- VERLEDEN, F., *Aux sources de la participation – les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, Bruxelles, CRISP, 2019.

- WAHKLE, J. (ET AL.), *The legislative system – explorations in legislative system*, John Wiley and sons, New York, 1962.
- WEINBLUM, S., « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, no. 2, 2011, pp. 13 à 27.
- WILLOCQ, S., ET KELBEL, C.. « Un électeur, plusieurs partis ? Affinités partisans multiples et vote fractionné », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2324-2325, no. 39-40, 2016, pp. 5 à 80.

C. Autres sciences humaines

- CAMUS, A., *Actuelles*, Paris, Gallimard, 1997
- CAMUS, A., *La Peste*, in *Œuvres*, Paris, Gallimard, 2013
- FREUND, J., « VIII. L'inévitable bureaucratie. Contribution à une étude critique des idées de Max Weber sur la bureaucratie », , *Études sur Max Weber* (sous la direction de J. FREUND). Librairie Droz, 1990, pp. 203 à 235.
- HAQUI SAENZ, L., ; NERI, K., « Chapitre 1 - L'Antiquité des droits de l'homme » in *Histoire des droits de l'homme de l'antiquité à l'époque moderne*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 10 à 46.
- LEFORT, C., « Pour une sociologie de la démocratie », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*. 21^e année, n°4, 1966, pp. 750 à 768.
- LUHMANN, N., *La confiance*, Paris, Economica, 2000 (réédition)
- ROSANVALLON, P., *La contre-démocratie – la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.
- ROSANVALLON, P., *La légitimité démocratique – Impartialité, réflexivité et proximité*, Paris, Seuil, 2008.
- SCHEHR, S., « L'expérience ordinaire de la méfiance », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [en ligne], 31 | 2016, disponible sur <http://journals.openedition.org/traces/6743>.
- SCHEHR, S., *Traîtres et trahisons de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Berg International, 2008.

- SABLON DU CORAIL, A., « Des princes, des nobles et des communes : les grandes traditions représentatives en Europe (XIV^e - XVIII^e siècle) » in *Res publica et parlement* (sous la dir. de LEVADE ET POIRIER, A.; NADIM FARHAT, P.), 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, pp. 11 à 24.
- THOLEN, B., « La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, no. 3, 2015, pp. 621 à 640.
- TULKENS, J., « Coup d'œil sur les parlements français d'ancien régime », *Rev. not.*, 1994.
- WEBER, M., « Parlement et gouvernement », *Œuvres politiques 1895-1919*, Paris, Albin-Michel, 2004, pp. 307 à 455.

Autres sources

A. Documents ou références parlementaires/gouvernementales

- BELGIUM.BE, Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, disponible sur : https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf (dernière consultation le 29 juin 2023)
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT, Comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau politique, Le renouveau politique. Démocratie directe (Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition). Avis, n° 797/2 (Chambre) et n° 416/2 (Sénat), 20 mars 2001.
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Page d'accueil*, <https://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm> (dernière consultation le 26 juin 2023).
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Pétitions à la Chambre – un droit d'initiative citoyenne*, disponible sur : <https://dekamer.mijnopinie.belgium.be/?locale=fr> (dernière consultation le 29 juin 2023)
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Rapport annuel 2012, 2013*, disponible via : https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/annualreport/RAPPORT_AN_NUEL_2012_FR.pdf.

- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Rapport d'activités 2021-2022*, 2022, disponible sur : https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/annualreport/rappannuel2021-2022.pdf.
- Commission plénière du Parlement francophone bruxellois du 5 juillet 2023, *Suivi du groupe de travail "Commissions délibératives" - Equipollence des droits députés-citoyens tirés au sort – Auditions de constitutionnalistes*, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=rfeYh0RPFQk&t=7797s&ab_channel=Parlementfrancophonebruxellois
- LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Rapport d'activités de la chambre, par année*, <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/publications/annualreport&language=fr&story=2020-2021.xml>, dernière consultation le 12 mai 2022.
- LA CHAMBRE, *Note de politique générale – réformes institutionnelles et renouveau démocratique*, 29 octobre 2021, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2294/55K2294020.pdf> (dernière consultation le 11 mai 2022)
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR FRANÇAIS, *Les différentes élections*, disponible sur : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Les-elections-en-France/Les-differentes-elections#:~:text=Les%20%C3%A9lections%20municipales,sur%20l'ensemble%20du%20territoire> (dernière consultation le 5 août 2023).
- *Note de politique générale – réformes institutionnelles et renouveau démocratique*, 29 octobre 2021, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2294/55K2294020.pdf>, dernière consultation le 11 mai 2022.
- PARLEMENT DE WALLONIE, *Activité parlementaire par législature*, 2022, <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=activite>, dernière consultation le 8 mai 2022.
- PARLEMENT DE WALLONIE, *Composition provisoire du Parlement de Wallonie*, <https://www.parlement-wallonie.be/composition-provisoire-du-parlement-de-wallonie> (dernière consultation le 26 juin 2023).

- PARLEMENT DE WALLONIE, *Déposer ou signer une pétition*, disponible sur : <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=petition> (dernière consultation le 29 juin 2023)
- PARLEMENT DE WALLONIE, *Rapport d'activités 2021-2022*, 2023, disponible sur : https://www.parlement-wallonie.be/media/doc/pdf/rapports_activ/rap_activ_2021-2022.pdf.
- PARLEMENT DE WALLONIE, *Un décret par tous, un décret pour tous*, <https://decret-tous.parlement-wallonie.be>, 2018, dernière consultation le 8 mai 2022.
- Projet de révision du Règlement de la Chambre des Représentants du 11 janvier 1962, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., n° 263/1
- UNION INTERPARLEMENTAIRE, *L'évolution actuelle du régime représentatif*, Librairie Payot Lausanne, 1928.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n°23 : La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires*, disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-organes-de-l-assemblee-nationale/la-place-des-groupes-d-opposition-et-des-groupes-minoritaires> (dernière consultation le 4 août 2023).

B. Articles de presse

- DE MORGEN, *Vertrouwen in Belgische politiek historisch laag*, 20 maart 2009, beschikbaar op : <https://www.demorgen.be/nieuws/vertrouwen-in-belgische-politiek-historisch-laag~b1fccda5/>, (dernière consultation le 2 août 2023)
- LE SOIR, *Mais à quoi sert le parlement ?*, 17 septembre 2016, <https://www.lesoir.be/59809/article/2016-09-17/mais-quoi-sert-le-parlement>, (dernière consultation le 2 août 2023)
- RTBF, *"Une répétition de scandales en 30 ans de pouvoir": rappel en archives vidéo*, 21 juin 2017, disponible sur : <https://www.rtbf.be/article/une-repetition-de-scandales-en-30-ans-de-pouvoir-rappel-en-archives-video-9638889> (dernière consultation le 3 août 2023)

- VRT NEWS, *België blijft wereldkampioen "langst zonder regering"*, 20 Augustus 2018, beschikbaar op : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/08/20/belgie-blijft-kampioen-langst-zonder-regering/> (dernière consultation le 2 aout 2023)
- LE SOIR, *Election par tirage au sort: un Sénat «mixte» séduit peu à peu les citoyens*, 25 décembre 2018, disponible sur : <https://www.lesoir.be/197329/article/2018-12-25/election-par-tirage-au-sort-un-senat-mixte-seduit-peu-peu-les-citoyens>
- LE SOIR, *2010-2011: dans les coulisses des 541 jours de crise politique*, 17 mai 2019, disponible sur : <https://www.lesoir.be/224897/article/2019-05-17/2010-2011-dans-les-coulisses-des-541-jours-de-crise-politique> (dernière consultation le 2 aout 2023)
- LA LIBRE, *Consultation citoyenne : Get Up Wallonia, une nouvelle étape vers la gouvernance partagée*, 9 décembre 2020, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2020/12/09/consultation-citoyenne-get-up-wallonia-une-nouvelle-etape-vers-la-gouvernance-partagee-G6SUUDAQYZHEBKQN2UDQCORN7M/>, dernière consultation le 4 mai 2022.
- RTBF, *"Le greffier et le président du Parlement wallon rembourseront-ils leur voyage à Dubaï ?"*, 17 décembre 2022, disponible sur : <https://www.rtb.be/article/le-greffier-et-le-president-du-parlement-wallon-rembourseront-ils-leur-voyage-a-dubai-11124341> (dernière consultation le 3 aout 2023)
- LE SOIR, *La présidente du Sénat veut supprimer... le Sénat*, 21 mai 2023, disponible sur : <https://www.lesoir.be/514557/article/2023-05-21/la-presidente-du-senat-veut-supprimer-le-senat> (dernière consultation le 3 aout 2023)

C. Etudes et enquêtes

- OCDE, *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, 2021, disponible sur : https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6a31728-fr/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/f6a31728-fr&csp_=5ecc2849f9520884052fb6360dc7b491&itemIGO=oecd&itemContentType=book#figure-d1e1749

- WALLONIE – IWEPS, *Confiance politique*, 1^{er} juin 2023, disponible sur : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/confiance-politique/>. (dernière consultation le 2 août 2023).



D. Autres

- FONDATION POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES, *La Fondation pour les Générations Futures et 5 Parlements s'associent pour stimuler les jeunes à repenser notre démocratie*, 29 mars 2022, disponible sur : <https://www.futuregenerations.be/fr/article/la-fondation-pour-les-generations-futures-et-5-parlements-sassocient-pour-stimuler-les>
- HERA, *Commissions délibératives et dialogue citoyen permanent : une place pour le citoyen dans la délibération parlementaire ?*, 2022, <https://hera.futuregenerations.be/fr/portal/publication/commissions-deliberatives-et-dialogue-citoyen-permanent-une-place-pour-le-citoyen>, dernière consultation le 4 mai 2022.

