



che,

t en
ida-
yen.
tion
n'est
atie.
lum
du
que,
ient
ient

que

PARTIE I

**LES FONDEMENTS DE LA DÉMOCRATIE
SEMI-DIRECTE**



**LA NOTION DE DÉMOCRATIE
SUPPOSE-T-ELLE DES ÉLECTIONS?
QUELLES SONT LES MODALITÉS POSSIBLES
DE PARTICIPATION DES CITOYENS
À L'ŒUVRE NORMATIVE DE L'ÉTAT?
QUELQUES PROPOS INTRODUCTIFS**

Christian BEHRENDT

*Professeur ordinaire ULiège et KULeuven (Belgique)
Professeur à l'École Royale Militaire, Bruxelles (Belgique)
Assesseur au Conseil d'État de Belgique*

La notion de démocratie remonte à l'Antiquité. Dans un passé plus récent, elle a notamment été exposée par Thomas Hobbes dans son *Leviathan* de 1651. Hobbes la présente comme l'une de trois formes de gouvernement, à côté de l'aristocratie et de la royauté¹.

Parmi ces trois régimes Hobbes a, comme on le sait, une nette préférence pour la royauté. Il faut cependant ajouter que, pour lui, la royauté peut être un gouvernement soit par un monarque personne physique, soit par une assemblée. En effet, ce qui constitue le trait caractéristique de la monarchie au sens hobbesien du terme, ce n'est pas qu'à la tête de l'État se trouve un seul homme, mais c'est le fait que le ou les dirigeants ne sont pas élus par la population sur laquelle ils gouvernent². L'aristocratie, quant à elle, se caractérise par le fait que la multitude est gouvernée par un petit nombre de personnes³.

Enfin, et d'une manière importante pour nos propos, il y a la notion de démocratie. Dans l'esprit de Hobbes, cette forme de gouvernement désigne le gouvernement de la multitude par tous ceux qui souhaitent y prendre part⁴. Autrement dit, la démocratie est, dans cette optique, un mode de gouvernement par essence non électif. Quand Hobbes parle de la démocratie, c'est donc la démocratie directe qu'il vise; il véhicule une idée non représentative de la démocratie. Dans la démocratie hobbesienne, il n'y a en effet ni électeurs, ni

1. T. Hobbes, *Le Léviathan* (1651), chapitre 19.

2. *Ibid.*, *in fine*. Sur ce point, v. aussi C. Behrendt et F. Bouhon, *Introduction à la Théorie générale de l'État, Manuel*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2020, p. 266.

3. T. Hobbes, *op. cit.*

4. *Id.*

mandataires ou élus : il n'y a que des citoyens (les « libres sujets », « *free subjects* ») qui exercent leurs droits. En revanche, la seule forme de gouvernement qui, dans la classification hobbesienne, repose sur une élection est l'aristocratie, c'est-à-dire la désignation par la multitude d'un petit nombre de personnes qui sont investies de la charge de la gouverner⁵. Tant la monarchie que la démocratie sont pour Hobbes intrinsèquement des modes de gouvernement non électifs.

L'affirmation selon laquelle Hobbes ne connaissait pas encore la démocratie représentative est en soi exacte ; cependant, il ne faut pas perdre de vue que, dans sa théorie, il y a bel et bien un embryon de pensée représentative, dès lors que l'aristocratie élective repose sur la libre désignation des gouvernants par les citoyens électeurs. Hobbes ne dirait sans doute pas que les premiers représentent les seconds, mais ils ont bien la qualité d'élus et la légitimité de leur pouvoir réside dans le suffrage – non universel – exprimé par la population.

Si ensuite on avance d'un bon siècle, on arrive à Jean-Jacques Rousseau et son célèbre *Contrat social* (1762). L'auteur de Genève emploie lui aussi la distinction tripartite entre monarchie, aristocratie et démocratie mais modifie l'extension des trois concepts : la monarchie de Hobbes n'est donc pas celle de Rousseau. En effet, pour Rousseau, la monarchie vise nécessairement le gouvernement par un seul homme ; il ne peut donc pas y avoir de gouvernement par une assemblée⁶. Aussi, la notion d'aristocratie a une portée différente : chez Rousseau, elle n'est pas nécessairement élective ; il peut y avoir une aristocratie naturelle ou encore héréditaire.

En revanche, la notion de démocratie est relativement similaire à celle de Hobbes : c'est le gouvernement du plus grand nombre, sans élection. Rousseau rejoint en cela Hobbes dans la perception de la démocratie comme mode non électif de gouvernement. Le mode électif de gouvernement se trouve pour lui, à l'instar de l'auteur du *Léviathan*, dans l'aristocratie. Hobbes et Rousseau convergeraient assez probablement dans leur description des États français, suisse et belge tels qu'ils se présentent de nos jours : ils y verraient des aristocraties électives⁷.

Ainsi, on constate que ce qui est marquant dans l'approche à la fois hobbesienne et rousseauiste de la démocratie, c'est son caractère non électif et donc – élément capital – non représentatif. Ce n'est que plus tard, vers la fin du

5. *Id.*

6. J.-J. Rousseau, *Du Contrat social* (1762), livre III, chapitre VI. Sur ce point, v. aussi C. Behrendt et F. Bouhon, *op. cit.*, p. 269 et s.

7. Le fait que la Belgique ait à sa tête un Roi n'altère d'ailleurs en rien ce constat, car tant pour Hobbes que pour Rousseau, on ne peut véritablement parler de monarchie que si le Roi a un pouvoir de décision personnel et qu'il ne dépend pas, pour prendre ses décisions, du concours d'autrui. Hobbes – qui écrit son *Leviathan* avant la Glorieuse révolution de 1689 – consacre des développements intéressants à cette question. Le Roi des Belges étant, de par la Constitution (articles 88 et 106, anciennement 63 et 64) privé de tout pouvoir de décision personnel, il ne permet pas, dans la conception hobbesienne ou rousseauiste de l'État, de qualifier la Belgique de monarchie.

XVIII^e siècle, que le lien entre démocratie, élection et représentation est fait : c'est notamment l'apport d'Emmanuel-Joseph Sieyès⁸. On doit certainement aussi mentionner – car ils sont rédigés exactement au même moment – les *Federalist Papers* de Hamilton, Madison et Jay⁹. C'est depuis cette époque que l'acception de la notion de démocratie évolue, pour désormais aussi inclure des procédés électifs et de représentation. Le changement est important, car l'on se souvient de l'exclamation de Rousseau qui avait affirmé, à propos de la démocratie – qui selon lui ne pouvait qu'être directe – que « s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement » et qu'« un Gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes »¹⁰.

L'idée de la démocratie élective est par la suite développée plus en avant au XIX^e siècle, et un auteur prééminent à cet égard est assurément John Stuart Mill, avec son ouvrage *Considerations on representative government*, paru à Londres en 1861¹¹. L'ouvrage connaît un retentissement certain au sein du monde anglophone... et demeure plutôt confiné aux bibliothèques des initiés dans le monde francophone (alors qu'une traduction française est disponible dès les années 1870¹²). De la sorte, le *Gouvernement représentatif* de Mill connaît en France le même sort que son autre ouvrage majeur, *On Liberty (De la liberté)* publié deux ans plus tôt, et qui est central dans la théorie politique de langue anglaise¹³.

Dans la suite, l'idée que le concept de démocratie est pleinement compatible avec le procédé d'une élection n'est plus fondamentalement contestée. On en trouve la confirmation chez Orban¹⁴, Kelsen¹⁵, Jellinek¹⁶, Carré de Malberg¹⁷,

8. E.-J. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-État?* (1788), not. Chap. 5.

9. T. Hamilton, J. Madison et J. Jay, *The Federalist Papers* (1788-1789). Pour une belle édition des textes originaux en langue anglaise, v. J. E. Cooke, *The Federalist*, Middletown (CT), Wesleyan University Press, 1961 ; pour une traduction française, on pourra consulter *Le Fédéraliste*, préface d'André Tunc (traductions réalisées par Gaston Jèze), Paris, Economica, 1988.

10. J.-J. Rousseau, *op. cit.*, Chap. IV.

11. J. S. Mill, *Considerations on representative government*, Londres, Parker, Son, and Bourn, 1861.

12. Pour une traduction moderne, v. J. S. Mill, *Considérations sur le gouvernement représentatif* (trad. Patrick Savidan), Gallimard, Paris, 2009.

13. P. Bouretz relève « l'insondable ignorance » dont cette œuvre est l'objet au sein du monde francophone (P. Bouretz, Préface à John Stuart Mill, *De la Liberté*, Paris, Gallimard, 1990, p. 13).

14. O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique, Tome I : Introduction et théories fondamentales*, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1906, not. p. 457.

15. H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, Mohr, 1911, p. 469 et s.

16. G. Jellinek, *L'État moderne et son droit, Deuxième partie*, Paris, Giard & Brière, 1913, spéc. Chap. XVII.

17. R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, t. 2, Paris, Sirey, 1922, p. 217 et s.

Duguit¹⁸, Krüger¹⁹ et plus récemment encore chez Fleiner²⁰. On peut dans un tel cas parler de démocratie indirecte ou représentative.

Des modes de démocratie directe demeurent naturellement possibles, et ils existent en droit constitutionnel tant suisse, français que belge, avec la nuance cependant qu'au sein de ce dernier pays, de tels procédés ne sont pas autorisés au niveau national mais uniquement au niveau infra-étatique²¹.

*
* *

Si on se concentre ensuite plus spécifiquement sur les modes procéduraux qui impliquent des éléments de démocratie directe, et donc la *participation* des citoyens au processus de décision normative de l'État, je crois apercevoir plusieurs axes de conceptualisation pour traiter ce sujet; et ils sont au nombre de quatre.

Je peux les intituler respectivement par un mot. Ces mots sont « comment », « où », « à propos de quoi » et « quand ».

Débutons par le « comment ». La participation des citoyens au processus de décision normative de l'État peut concerner la phase d'initiative (un certain nombre de signatures citoyennes permet de déclencher un mécanisme susceptible de déboucher sur une décision normative); elle peut avoir trait à la phase de délibération (audition de citoyens, panels citoyens, etc.); enfin elle peut avoir trait à la phase de décision (l'exemple le plus connu étant bien entendu la tenue d'un référendum).

Il faut ensuite s'intéresser au mot « où », au sens proprement géographique du terme. La participation des citoyens au processus de décision normative peut en effet s'envisager au niveau national, régional (au sens générique du terme, donc en Suisse par exemple au niveau cantonal) ou local.

Il y a troisièmement la question de savoir à propos de quoi la participation des citoyens au processus de décision normative est recherchée. Il peut s'agir de l'élaboration d'un texte normatif (par exemple dans un référendum : « Approuvez-vous la révision proposée de tel article de la Constitution ? »), mais il peut aussi s'agir d'adopter une orientation politique (« Êtes-vous en faveur de la sortie du nucléaire ? », « Souhaitez-vous une politique migratoire plus ferme ? »); enfin et c'est encore très différent, il peut s'agir de la désignation d'une personne à une fonction (élection d'un président, d'un député ou d'un maire ou, comme aux États-Unis, d'un gouverneur et même d'un juge).

18. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel, tome II : Théorie générale de l'État*, 3^e éd., Paris, Fontemoing, 1928, p. 545 et s.

19. H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 2^e éd., Stuttgart, Kohlhammer, 1966, spéc. p. 251 et s.

20. T. Fleiner et L. Basta Fleiner, *Allgemeine Staatslehre*, 3^e éd., Berlin, Springer, 2004, not. p. 360-361.

21. C. Behrendt et M. Vrancken, *Principes de droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, 2024, La Charte, p. 112-116.

ns un
et ils
ance
orisés

iraux
n des
ieurs
iatre.
ent »,

essus
rtain
tible
se de
avoir
enue

ie du
it en
donc

cipa-
peut
um :
mais
de la
? »);
onne
nme

éd.,

et s.
004,
elles,

Enfin et quatrièmement, il y a la question du « quand », c'est-à-dire celle de savoir à quel moment les citoyens sont appelés à intervenir normativement. On peut en effet distinguer leur participation *ex ante* et *ex post*. La modalité *ex ante* est très connue : la population est appelée à se prononcer par référendum pour décider si telle ou telle modification législative ou constitutionnelle qui leur est proposée est adoptée. Mais il y a aussi l'intervention *ex post*. Dans cette seconde forme d'intervention, il s'agit pour les citoyens de décider si telle ou telle norme doit rester en vigueur ou si tel ou tel mandataire doit rester en fonction. Comme exemple on peut citer le référendum abrogatif en Italie et le « rappel » (donc la destitution par le peuple) d'un mandataire élu²².

22. Modalité qui existe dans certains cantons suisses et dans certains états fédérés des États-Unis (ainsi, le gouverneur de la Californie a notamment été destitué par une telle procédure en 2003). Au niveau du matériel documentaire, v. aussi l'avis n° 910/2017 de la Commission de Venise sur « la révocation populaire de maires et d'élus locaux » du 22 août 2019 : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-f).

**LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE
DANS UNE PERSPECTIVE COMPARATIVE**

Sous la direction de
Xavier Philippe, Vincent Martenet et Luc Gonin

Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne

mare & martin

Ouvrage publié avec le soutien de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et
de l'université de Lausanne.

Texte intégral

© Éditions mare & martin, 2025

ISBN 978-2-38600-145-1

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Pour les publications destinées à la jeunesse : application de la Loi n° 49-956 du 16 juillet 1949.

la
ale
ise
de
et
o,
ds
et
19
o,
la
le
d,
re,
.9
e-
e,
ca
le
ie
e,

SOMMAIRE

Les auteurs

Introduction

Luc GONIN, Vincent MARTENET et Xavier PHILIPPE

PARTIE I

LES FONDEMENTS DE LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE

La notion de démocratie suppose-t-elle des élections?

**Quelles sont les modalités possibles de participation des citoyens
à l'œuvre normative de l'État? Quelques propos introductifs**

Christian BEHRENDT

Historique de la démocratie semi-directe dans une perspective comparative

Olivier MEUWLY

PARTIE II

LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE EN DROIT COMPARÉ : PERSPECTIVES CONTINENTALES

La démocratie semi-directe au Canada et aux États-Unis

Patrick TAILLON

**De l'usage et du mésusage des instruments de démocratie directe
en Amérique latine**

Carolina CERDA-GUZMAN

La démocratie semi-directe : perspective africaine

Babacar KANTÉ

Taiwan, un modèle de démocratie semi-directe

Eugénie MÉRIEAU

**PARTIE III
LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE
EN DROIT COMPARÉ :
PERSPECTIVES EUROPÉENNES**

**La démocratie participative dans l'Union européenne :
ou comment comparer l'incomparable?**

Nathalie RUBIO

La démocratie semi-directe en France

Marie GREN

**La démocratie semi-directe et la démocratie participative en Italie :
entre espoirs et déceptions**

Tania GROPPi

Referendums in the United Kingdom

Leah TRUEBLOOD

Démocratie semi-directe en droit comparé : le cas suisse

Luc GONIN

**PARTIE IV
OPPORTUNITÉS ET RISQUES
DE LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE**

Dynamiques de la démocratie représentative et référendaire

Vincent MARTENET

Impact de l'internationalisation du droit sur la démocratie semi-directe

Stephan MICHEL

Démocratie semi-directe et État de droit

Xavier PHILIPPE

Coûts, numérisation et démocratie semi-directe

Jean-Luc SCHWAAR et Vincent DUVOISIN

Les dangers de la démocratie semi-directe

Dominique ROUSSEAU

**Les échecs de la démocratie semi-directe : de la diversité des situations
à une relativisation de la qualification d'échec**
Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI

Conclusion générale
Anne LEVADE