



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l'Est : une solution à la crise de la démocratie représentative ?

[The Development of Participatory Tools in Central and Eastern Europe: A Solution for the Crisis of Representative Democracy?]

*Nataşa Danelciuc-Colodrovschi**

Abstract

[It.] Il contributo si propone di analizzare i dispositivi partecipativi introdotti nei paesi dell'Europa centrale e orientale, per cercare di comprendere in quale misura questi stessi strumenti possano contribuire al rafforzamento della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali e costituire un rimedio alla crisi di sfiducia dei governati nei confronti dei governanti.

[Fr.] L'objet de la présente étude vise à analyser quels sont les instruments participatifs existants dans les pays de l'Est, de quelle manière et dans quels buts sont-ils utilisés par les autorités politiques afin d'essayer d'établir s'ils peuvent avoir un impact sur le renforcement de la participation citoyenne au processus décisionnel et de remédier ainsi à la crise de la défiance des gouvernés à l'égard de leurs gouvernants.

[En.] This study aims to analyse participatory tools developed in Central and Eastern Europe, in order to understand their potential impact on strengthening citizen participation in the decision-making process, and in countering the widespread lack of trust in public authorities.

Parole-chiave: democrazia rappresentativa – democrazia partecipativa – crisi della democrazia – strumenti partecipativi – Europa centrale e orientale.

Mots-clefs : Démocratie représentative – démocratie participative – crise de la démocratie – outils participatifs – pays de l'Est.

Keywords: Representative Democracy – Participatory Democracy – Crisis of Democracy – Participatory Tools – Central and Eastern Europe.

RESUME : 1. Introduction. 2. L'usage des dispositifs participatifs comme fondement de promotion et de légitimation de l'idéologie communiste. 3. La préférence donnée à l'institution du référendum dans les textes constitutionnels postcommunistes. 4. Le développement des dispositifs participatifs et les interrogations quant à leurs potentialités de démocratisation. 5. Conclusion.

* Maître de conférences associée, Directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu, Directrice-adjointe de l'Institut SoMum, Aix Marseille Université, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.
Responsable du contrôle éditorial : Arianna Angeli.

1. Introduction

Selon les données communiquées par *Participatory Budgeting World Atlas*, à travers l'Europe, plus de 4.500 processus de budgets participatifs ont été organisés au cours de l'année 2022. Le continent européen se situe en tête, avec 39,5 % du nombre total d'expériences recensées à travers le monde¹, qui ont rapidement gagné en popularité et qui attestent du « tournant participatif mondial » relevé par la doctrine². Aux côtés des conseils de quartier, des jurys citoyens et autres conventions citoyennes, les budgets participatifs font partie des dispositifs plus ou moins standardisés dont l'objet est de « permettre aux citoyens d'interférer le processus politique en dehors des élections »³. Les dispositifs participatifs, qui sont « des dispositifs ouverts dans lesquels viennent débattre ceux qui le souhaitent »⁴, permettent ainsi une insertion des citoyens dans la procédure de production des normes et, plus généralement, dans le processus décisionnel, sans pour autant emprunter la forme du référendum ou de l'élection et sans que ces mécanismes traditionnels soient écartés.

En effet, les dispositifs participatifs renvoient à une réalité sensiblement différente de celle existante dans la démocratie représentative. Dans le cadre de cette dernière, les citoyens sont uniquement « destinataires » des normes juridiques créées ou des décisions politiques prises par les représentants élus, alors que leur association directe à la procédure de production des normes, rendue possible à travers les dispositifs participatifs, leur permet de jouer un autre rôle, qui est celui de « participants ». Il s'agit donc d'une nouvelle forme de démocratie appelée sous le vocable de « démocratie participative », dont la définition suscite encore des controverses au sein de la doctrine. Comme le souligne le Professeur Xavier Magnon, « la démocratie sera dite "participative" en ce qu'elle vient coupler aux structures de la démocratie représentative, qu'il faut maintenir, des structures fondées sur la démocratie directe »⁵. Cette définition met en exergue la difficulté de la catégorisation juridique, en ce qui concerne notamment la différenciation pouvant être faite entre le référendum, considéré traditionnellement comme instrument de la

¹ L'Amérique latine se place en deuxième position, avec 26,5 %, l'Asie en troisième, avec 23,46 %, l'Afrique en quatrième, avec 8,19 %, l'Amérique du Nord en cinquième, avec 1,52 %, l'Amérique centrale et Caraïbes en sixième position, avec 1,2 % et l'Océanie en dernière place, avec 0,13 % d'expériences. pbatlas.net/world.html.

² A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, *Les circulations transnationales de l'ingénierie participative*, dans *Participations*, Vol. 14, No. 1, 2016, 5-35.

³ C. Premat, *The Implementation of Participatory Democracy in French Communes*, dans *French Politics*, No. 1, 2009, 2.

⁴ Par opposition, dans le cas de la démocratie délibérative, « les dispositifs sont fermés », dans le cadre desquels « débattent des panels diversifiés de citoyens tirés au sort ». Cfr. D. Courant, *Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française*, dans M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, DICE Éditions, 2022, 196.

⁵ X. Magnon, *Que sont les « assemblées citoyennes » ? Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie délibérative et démocratie participative*, dans M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit.

démocratie directe, et les dispositifs participatifs, qui permettent à leur tour aux citoyens d'intervenir directement dans le processus de production normative ou, plus généralement, dans le processus décisionnel.

La diversité des types de référendums existants dans les pratiques étatiques⁶ – en fonction des auteurs des initiatives référendaires, de leur caractère obligatoire ou non, national ou local – ou des effets qu'ils produisent – décisionnels ou consultatifs – justifie la pertinence des interrogations relevées par la doctrine⁷ et la nécessité de définir un cadre théorique. Or, celui-ci permet d'établir des points d'ancrage et, en conséquence, de mieux saisir le phénomène participatif. La proposition formulée par certains représentants de la doctrine⁸ de définir ce cadre à partir de la distinction des différents rôles joués par l'individu dans la production des normes ou des décisions nous paraît particulièrement pertinente : lorsqu'il intervient à travers les dispositifs participatifs, le citoyen joue le rôle de « participant », alors que, dans le cadre du référendum, le citoyen est amené à intervenir plus directement dans l'exercice du pouvoir, avec un vote exprimé pour ou contre une proposition faite par les autorités politiques, agissant ainsi en tant que « décisionnaire ».

Chacun de ces deux rôles a ses propres spécificités. Tout d'abord, au niveau du mode d'expression de l'opinion. En tant que « participant », le citoyen s'exprime au sein d'un espace de débat collectif qui est ouvert à l'expression individuelle en vue d'arrêter une position commune. *A contrario*, en tant que « décisionnaire », le citoyen exprime sa position individuelle sur une ou des questions établies préalablement, par les représentants élus ou même collectivement dans le cadre d'une procédure participative. Peut ainsi s'opérer une forme de complémentarité entre les deux formes de démocraties – participative et directe –, le citoyen intervenant d'abord en tant que « participant » pour élaborer collectivement un projet de décision et, ensuite, en tant que « décisionnaire » lorsque ce même projet sera soumis pour validation ou approbation consultative dans le cadre d'une procédure référendaire.

Cette distinction théorique peut certes faire l'objet de critiques. Sa pertinence est toutefois prouvée, selon nous, par l'expérience française du Grand débat national de 2019. Lancée par le Président Emmanuel Macron en réponse aux contestations engagées par le mouvement des gilets jaunes, cette procédure a eu pour vocation de réunir les propositions des Français dans quatre domaines (les impôts, les dépenses et les actions publiques ; l'organisation de l'État et des collectivités publiques ; la

⁶ Voir en ce sens M. Luciani, M. Fatin-Rouge Stefanini, *Introduction : typologie des référendums*, dans *Annuaire international de justice constitutionnel*, Vol. 32, 2017, 589-603.

⁷ Ces interrogations se posent non seulement au niveau de la distinction « démocratie participative » et « démocratie directe », mais également pour les notions « démocratie participative » et « démocratie délibérative », les deux expressions étant même parfois « utilisées comme des synonymes ». Cfr. Y. Sintomer, *Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes*, dans M.-H. Bacqué et al., *La démocratie participative*, La Découverte, 2011, 113.

⁸ M. Revon, *Le rôle de l'individu dans la production de la loi. Essai de modélisation des démocraties participative et délibérative en droit constitutionnel*, dans M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit.

transition écologique ; la démocratie et la citoyenneté) pour, ensuite, que le Gouvernement en tienne compte dans les projets de loi déposés au Parlement. Dans sa lettre de mission, le Président de la République a notamment indiqué : « Vos propositions permettront de bâtir un nouveau contrat pour la Nation, de structurer l'action du Gouvernement et du Parlement, mais aussi les positions de la France au niveau européen et international »⁹. Nous avons donc ici une parfaite illustration de la distinction qui doit être faite entre les trois rôles que peuvent jouer les citoyens : celui d'« électeurs » à travers lequel ils vont désigner les représentants élus (élément caractéristique de la démocratie représentative) ; celui de « participants », dans le cadre duquel ils vont pouvoir définir collectivement des objectifs politiques, des propositions de réformes ou de nouveaux textes (élément caractéristique de la démocratie participative) ; celui de « décisionnaire » en cas d'initiative d'une procédure référendaire pour exprimer la position individuelle à l'égard d'un projet politique ou d'un texte établi (élément caractéristique de la démocratie directe).

Force est donc de constater que la démocratie participative ne remet nullement en cause le cadre constitutionnel de la démocratie représentative, mais entend le renouveler et l'enrichir à travers le développement de dispositifs participatifs. Compte tenu de leur diversité, il s'avère impossible de comptabiliser le nombre et les types de dispositifs participatifs en circulation aujourd'hui, situation qui, tel que le relève N. Carpentier, entraîne un niveau de complexité analytique difficile à structurer dans les études scientifiques portant sur ce sujet¹⁰. Des tentatives d'inventaire ont bien été engagées. La plus connue d'entre elles reste le site collaboratif *Participedia*, qui présente à l'heure actuelle pas moins de 352 dispositifs qui se sont développés à partir du début des années 2000¹¹.

Comme le soulignent certains représentants de la doctrine, deux causes principales sont à la base de l'émergence de ces pratiques. L'explication est d'abord d'ordre structurel. Les transformations politiques (crises des démocraties représentatives), socio-économiques et culturelles (affirmation du néolibéralisme, nouveaux rapports aux sciences et aux savoirs, effets de la mondialisation contemporaine), mais aussi institutionnelles (affirmation des pouvoirs locaux et d'une action publique multi-niveaux) nourriraient une demande sociale de participation exprimée sous des formes variées et motiveraient des expérimentations participatives pour répondre à l'« impératif délibératif »¹². Celui-ci s'explique aussi par la défiance croissante des citoyens envers les responsables politiques, qu'ils perçoivent comme corrompus, peu représentatifs de la population

⁹ Disponible en ligne : granddebat.fr.

¹⁰ N. Carpentier, *Beyond the Ladder of Participation: an Analytical Toolkit for the Critical Analysis of Participatory Media Processes*, dans *Javnost – The Public*, Vol. 23, No. 1, 2016, 70-88.

¹¹ G. Gourgues, G. Petit, *Dispositifs participatifs*, dans G. Petit et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation. DicoPart*, GIS Démocratie et Participation, 2022.

¹² L. Blondiaux, Y. Sintomer, *L'impératif délibératif*, dans *Rue Descartes*, Vol. 63, No. 1, 2009, 28-38.

et incapables de répondre efficacement à leurs besoins et attentes, l'abstention électorale récurrente et la montée du populisme en constituent les marqueurs¹³.

Le développement de la participation citoyenne, qui est entendue dans une acception large, incluant tous les processus d'information et d'écoute des citoyens par les acteurs publics¹⁴, constitue donc une forme de réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques contemporains et ce, tant du point de vue des États que du celui des institutions internationales¹⁵. La diffusion généralisée de la participation s'expliquerait par deux raisons principales. D'une part, du fait de l'existence de « problèmes communs » auxquels les dispositifs participatifs apporteraient une réponse pratique, même si une tendance de « suivisme », sans pour autant tenir compte des éléments contextuels propres à chaque État, n'est pas à exclure. D'autre part, depuis une quinzaine d'années, les organisations internationales font de la mise en œuvre des dispositifs participatifs une condition d'accès aux ressources institutionnelles et financières.

Cette forme injonctive de la participation dans les politiques et les dispositifs des institutions internationales, avec l'élaboration d'équipements venant matérialiser le discours participatif (élaboration de kits, production de guides méthodologiques, de rapports d'expertise) a fait l'objet de nombreuses critiques. Plusieurs travaux ont notamment dénoncé la « tyrannie »¹⁶ ou l'« orthodoxie »¹⁷ d'une participation imposée dont les effets sur le gouvernement des sociétés sont extraordinairement variables et qui peut même alimenter une déception grandissante¹⁸. En France, par exemple, la Convention citoyenne sur le climat incarne ce paradoxe : ce dispositif délibératif très sophistiqué a marqué la vie politique autant par la démonstration qu'il a proposée – les citoyens sont capables de proposer des solutions d'action publique – que par l'immense déception exprimée par les conventionnels eux-mêmes face au manque de prise en compte de leurs propositions¹⁹, ce qui légitime la radicalité de certains activistes écologistes.

En effet, les dispositifs participatifs peuvent être des espaces de renouvellement des modalités du gouvernement, mais ils peuvent aussi constituer un habillage idéologique reproducteur de la domination. Ces situations renvoient à la question de l'attribution de finalités, qui peuvent être différentes de celles que les dispositifs

¹³ A.-C. Antony, *Participation citoyenne et partis politiques : concurrence impossible, influences réciproques*, dans *Revue française de droit constitutionnel*, Vol. 137, No. 1, 2024, 119-139.

¹⁴ L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la Démocratie : actualité de la Démocratie participative*, Le Seuil, 2008, 25.

¹⁵ C. Neveu, *Introduction*, dans C. Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparées*, L'Harmattan, 2007, 17.

¹⁶ B. Cooke, U. Kothari, *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, 2001, 224.

¹⁷ A. Cornwall, K. Brock, *Beyond Buzzwords. "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy*, United Nations Research Institute for Social Development, 2005, 25.

¹⁸ H. Balazard, J. Talpin, *Community organizing : généalogie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice*, dans *Mouvements*, Vol. 85, No. 1, 2016, 11-25.

¹⁹ Un groupe de membres de la Convention a publié, sans indiquer les noms de famille, un ouvrage collectif portant le titre *La grande désillusion. Vécus de la Convention citoyenne sur le climat*, Atlande, 2023, 222.

participatifs seraient supposés remplir. L'inclusion dans les dispositifs participatifs découle du « façonnage organisationnel »²⁰ induit par l'autorité organisatrice, de ses modalités et finalités. Cette question est particulièrement bien connue dans les pays de l'Est, où l'usage des pratiques participatives a constitué le fondement de la promotion et de la légitimation de l'idéologie communiste (par. 2). Raison pour laquelle, en signe de rejet de l'ancien régime, les constituants ont majoritairement refusé d'inclure dans les textes constitutionnels post-communistes les dispositifs participatifs (par. 3). Ces derniers connaissent, à travers la promotion qui en est faite par les organisations internationales et, plus particulièrement, par le Conseil de l'Europe, un retour dans la pratique politique depuis une quinzaine d'années afin de remédier à la crise de la démocratie représentative, voire son fort recul. Pour autant, la réintroduction des dispositifs participatifs, peu encadrée par le droit positif, n'apparaît nullement comme un levier de promotion de la démocratie à l'Est. Elle soulève de nombreuses interrogations quant à son réel apport et, plus particulièrement, quant aux risques que ceux-ci représentent en termes d'instrumentalisation politique au regard des expériences qui peuvent d'ores et déjà être relevées (par. 4).

2. L'usage des dispositifs participatifs comme fondement de promotion et de légitimation de l'idéologie communiste

V. Lénine a accordé une attention considérable à la mise en œuvre de l'activité de contrôle, définie d'abord comme « moyen d'obtention et de conservation du pouvoir » et ensuite, comme « mécanisme d'influence du sujet dirigé sur le sujet dirigeant », l'instauration du contrôle de masse garantissant, selon lui, la nature socialiste du pouvoir de l'État²¹. En 1918, il écrivait ainsi : « Il n'y a rien de plus stupide que de transformer les Soviets en quelque chose de figé et autosuffisant. Plus nous devons désormais défendre avec détermination un pouvoir impitoyablement ferme [...], plus les formes et les méthodes de contrôle d'en bas doivent être diverses afin de paralyser toute ombre de perversion du pouvoir soviétique et d'arracher encore et toujours l'herbe infatigable de la bureaucratie »²². Ainsi, de l'avis de V. Lénine, en l'absence d'un contrôle systématique et global venant d'en bas, aucun organe représentatif de gouvernement n'est-il à l'abri de la perversion bureaucratique. Cette formulation de la question découlait de la compréhension marxiste-léniniste du rôle de l'État socialiste et de l'essence de la

²⁰ F. Sawicki, J. Siméant, *Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français*, dans *Sociologie du Travail*, Vol. 51, No. 1, 2009, 97-125.

²¹ A. Budaev propose une analyse de l'évolution de la définition du concept de « contrôle » à partir de plusieurs ouvrages de V. Lénine : *L'État et la révolution*, *Les tâches immédiates du pouvoir des Soviets*, *Comment pouvons-nous réorganiser l'inspection ouvrière et paysanne*, *Mieux vaut moins et mieux*. Cfr. A. Budaev, *Народный контроль в СССР : теория и практика реализации [Le contrôle du peuple en URSS : théorie et pratique de mise en œuvre]*, dans *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGÛA)*, 2022, 82-84.

²² V. Lénine, *Œuvres*. Vol. 26, Éditions Sociales, 1958, 206.

bureaucratie. La transition vers le socialisme était associée à la transformation de l'État en un État entièrement subordonné à la société. Le contrôle par le bas était donc présenté non seulement comme l'un des aspects constitutifs du système socialiste, mais aussi comme un garant nécessaire du socialisme en général.

Dans de nombreuses études, la doctrine soviétique a analysé les organes de contrôle populaire en tant que forme de développement de la démocratie socialiste, les bases de l'organisation de leur travail et la manière dont les citoyens de l'URSS y étaient impliqués²³. Cette association était considérée comme étant l'une des formes de participation à l'administration publique, aux discussions d'intérêt public d'importance nationale et locale, qui a été formalisée dans la Constitution de l'URSS de 1977, cette dernière étant présentée comme « le reflet du développement de la société socialiste » et du « progrès du socialisme »²⁴. En effet, dans le nouveau texte constitutionnel, la participation accrue du peuple à la vie de l'État s'est vu octroyer une place prioritaire. Dès le Préambule, la « société socialiste développée » était définie comme une « société de démocratie authentique, dont le système garantit [...] une participation toujours plus active des travailleurs à la vie de l'État [...] ». Ensuite, l'article 5 a placé la discussion populaire portant sur les questions les plus importantes de la vie de l'État parmi les « assises du système social ». L'article 48 garantissait le droit de participer à la gestion des affaires de l'État et des affaires sociales et l'article 49, le droit d'adresser des propositions aux organes de l'État et aux organisations sociales en ce qui concerne l'amélioration de leur activité et d'en critiquer les insuffisances. Enfin, l'article 114 prévoyait la possibilité, sur décision du Soviet suprême de l'URSS ou du Présidium du Soviet suprême, prise à leur propre initiative ou sur proposition des républiques composant l'URSS, de soumettre à la discussion populaire les projets de loi et autres questions importantes pour la vie de l'État.

Le nouveau texte constitutionnel soviétique, ainsi que la loi de l'URSS « Sur le contrôle populaire en URSS » de 1979²⁵ adoptée par la suite, ont institué formellement, tel que l'avait annoncé Léonide Brejnev²⁶ lors du XXV^e Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS) de 1976²⁷, les outils nécessaires à la réalisation de la « démocratie intégrale » sans laquelle, soutenait Lénine, il était

²³ À ce titre, peuvent être cités : l'ouvrage de V. I. Turovtsev, Государственный и общественный контроль в СССР [Le contrôle étatique et social en URSS], Nauka, 1970, 332 ; l'ouvrage de B. M. Makarov, Народный контроль: органы и правовые формы деятельности [Le contrôle populaire : organismes et formes juridiques d'activité], Nauka, 1975, 151 ; l'ouvrage de V. S. Osnovin, Социальный контроль в СССР [Le contrôle social en URSS], VGU, 1981, 200 ; l'ouvrage de Yu. A. Tikhomirov, G. Kh. Shakhnazarov, Самоуправление: от теории к практике [L'autoadministration : de la théorie à la pratique], Norma, 1988, 206.

²⁴ M. Kroutogolov, *Libertés et institutions en URSS*, Éditions du Progrès, 1983, 10.

²⁵ Loi de l'URSS n. 1159-X « Sur le contrôle populaire en URSS » du 30 novembre 1979.

²⁶ Il fut Secrétaire général du PCUS, et donc principal dirigeant de l'URSS, de 1964 à 1982.

²⁷ Dans son discours d'ouverture du XXV^e Congrès du PCUS, L. Brejnev déclarait notamment : « Nous concevons l'approfondissement de notre démocratie socialiste, avant tout, comme un élargissement continu de la participation des travailleurs à la gestion de toutes les affaires publiques [...] ». Cfr. *Le XXV^e Congrès du PCUS. Documents et Résolutions*, Éditions de l'APN, 1976, 107.

impossible de « concevoir un socialisme victorieux »²⁸. Selon les déclarations de l'époque²⁹, le processus même d'élaboration de la Constitution de 1977 a été organisé dans le respect des principes qu'elle a introduits. Rédigé par un groupe de spécialistes, le projet du nouveau texte constitutionnel a été soumis à une discussion populaire pendant près de quatre mois. Conformément aux données officielles, plus de 450.000 réunions auraient été organisées à ce titre. Après l'étude d'environ 400.000 propositions d'amendements, la Commission constitutionnelle aurait recommandé d'apporter des modifications à 110 des 173 articles contenus dans le projet et d'ajouter un nouvel article avant son adoption définitive.

Ces pratiques, impliquant la participation du peuple à « l'administration journalière de l'État » défendue par V. Lénine³⁰, ont été utilisées par les autorités soviétiques avant même leur constitutionnalisation, plus particulièrement pour les projets de loi considérés comme importants, tels que : les projets de loi « Sur la santé publique (1969), « Sur le travail » (1970), « Sur la protection de l'air atmosphérique » (1980), « Sur la protection et l'utilisation du monde animal » (1980), « Sur les principes de la législation en matière de logement » (1981). Dans le cadre d'un débat public élargi, ont été également établis les « Principes de la législation sur le mariage et la famille » (1968) et les « Principes de la législation sur l'instruction publique » (1973), donnant naissance au discours idéologique sur le rôle de la famille, « placée sous la protection de l'État » au titre de l'article 53 de la Constitution soviétique de 1977, et sur la nécessaire protection juridique des mères et des enfants de l'URSS, en leur assurant un soutien matériel et moral spécifique. La famille, définie comme « l'union librement consentie d'hommes et de femmes économiquement indépendants » et « jouissant à tous égards de droits égaux », ainsi que le paternalisme étatique, assuré à travers les politiques sociales mises en œuvre, étaient donc présentés comme des valeurs fondamentales et spécifiques devant être défendues face à un Occident stigmatisé. Une stratégie politique légitimée par sa validation à travers les consultations organisées à l'échelle du pays.

Les pratiques participatives ont été généralisées non seulement dans les Républiques socialistes soviétiques composant l'URSS, mais également dans les pays satellites, tel que le montre l'exemple de la Roumanie. Lors de la séance plénière du Comité central du Parti communiste roumain, organisée du 3 au 5 novembre 1971, Nicolae Ceaușescu déclarait : « En essence, le problème du développement de la démocratie socialiste est le problème de la participation active du peuple à la direction des affaires du pays »³¹. Il présentait ainsi la conception

²⁸ V. Lénine, *Œuvres Complètes*. Vol. 22, Éditions Sociales, 1960, 156.

²⁹ Pour de plus amples informations à ce sujet, voir M. Kroutogolov, *Libertés et institutions en URSS*, cit., 26-27.

³⁰ V. Lénine, *Œuvres*. Vol. 25, Éditions Sociales, 1957, 527.

³¹ N. Ceaușescu, *Expunere cu privire la Programul P.C.R. pentru îmbunătățirea activității ideologice, ridicarea nivelului general al cunoașterii și educația socialistă a maselor, pentru așezarea relațiilor din societatea noastră pe baza principiilor eticii și echității socialiste și comuniste* [Exposé concernant le Programme du PCR en vue de l'amélioration de l'activité idéologique, l'élévation du niveau général de culture et l'éducation socialiste des masses, pour

comunista de la « démocratie socialiste », qui était fondée sur le principe de la participation des citoyens à l'adoption des décisions, à la réalisation des politiques publiques et à leur contrôle, « seul moyen pouvant garantir le développement libre et multilatéral de la personnalité humaine et de la communauté où elle était intégrée ».

Le principe de la participation citoyenne bénéficiait d'une assise constitutionnelle en Roumanie également. L'article 2 de la Constitution de 1965 prévoyait notamment que : « Tout le pouvoir appartient au peuple, libre et maître de son sort ». À l'article 34, était garanti le droit de pétition. Les articles 25 et 27 relatifs à la participation politique reconnaissaient la participation à travers les organisations sociales, coordonnées par le parti au sein du « Front de la Démocratie et de l'Unité Socialiste ». L'article 80 de la Constitution établissait la participation des présidents des principales organisations sociales dans la composition du Conseil des ministres et l'article 86 traitait, plus généralement, de la participation des citoyens « aux affaires publiques et civiques au niveau local ». Le texte constitutionnel reconnaissait donc explicitement le rôle majeur des organisations sociales et des conseils populaires, considérés comme les piliers des mécanismes participatifs, assurant ainsi le lien entre le parti, les organisations sociales et l'État.

Ces dispositions constitutionnelles ont servi de fondement pour l'élaboration d'une multitude de formes de participation en Roumanie. Elles pourraient être réparties en trois grandes catégories. La première était formée des procédures permettant aux citoyens de participer directement à l'élaboration des actes normatifs ou aux débats organisés autour des projets d'actes normatifs les plus importants. L'une des formes de participation était celle de l'inclusion de spécialistes au processus de préparation de ces projets. Leur soumission par la suite au débat public, permettant aux citoyens – dans le cadre d'assemblées populaires, par l'intermédiaire des organisations professionnelles – de faire des propositions d'amélioration, constituait une deuxième voie d'intervention possible. Par exemple, au cours de la discussion du projet de loi sur l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires de 1968 en Roumanie, 26.000 citoyens auraient pris la parole et formulé 8.000 propositions³². Lorsque lesdits projets portaient sur des problèmes concrets relevant d'une zone géographique, le dialogue direct entre les dirigeants politiques et les citoyens était surtout pratiqué à l'occasion de « visites de travail » dans les différentes localités de cette zone. Enfin, en Roumanie, comme dans la grande majorité des pays de l'Est à l'époque, les citoyens disposaient du droit de pétition. En exerçant ce droit, les citoyens pouvaient faire des propositions visant à adopter des mesures destinées à améliorer l'activité des différents organes de l'État et des entreprises du secteur économique. Le décret n. 534/1966 est venu réglementer la réception, l'examen et le mode d'exécution des demandes, réclamations et propositions des citoyens.

l'établissement de relations dans notre société sur la base des principes de l'équité socialiste et communiste], *Politica*, 1971, 62.

³² N. Ceaușescu, *Expunere cu privire la Programul P.C.R.*, cit., 155.

La deuxième catégorie de procédures participatives avait comme objectif de favoriser la participation des citoyens par l'inclusion dans la composition des organes de l'État (administratifs, économiques, socio-culturels, de justice) d'un certain nombre de personnes. Celles-ci représentaient les organisations sociales ou simplement la collectivité. L'un des exemples les plus topiques à ce titre fut celui des conseils populaires qui étaient des organes locaux du pouvoir d'État. L'activité de ces conseils était basée sur le principe de la participation directe de tous les citoyens au débat au niveau local. Leurs membres participaient non seulement à l'élaboration et au vote des décisions, mais également à la vérification de la mise en œuvre des mesures adoptées. Cette pratique a existé dans la très grande majorité des pays socialistes. Pour ne citer que quelques exemples, la Constitution de la République populaire hongroise de 1972 prévoyait l'existence et l'activité des conseils populaires à l'article 42 alinéa 3. La Constitution de la République populaire de Pologne de 1952, dans sa forme révisée jusqu'en 1983, a défini les conseils comme « des organes fondamentaux de l'autogestion sociale du peuple » (art. 43). La Constitution de la République socialiste tchécoslovaque de 1960 leur a spécifiquement consacré le chapitre VII, dans lequel il était précisé que les conseils locaux devaient exercer leurs activités selon le principe de la participation.

Enfin, la troisième catégorie de procédures participatives était destinée à favoriser la participation des citoyens à la vie politique, économique, sociale et culturelle, ainsi qu'à l'exercice du contrôle social, par l'intermédiaire des organisations sociales et de masse (les syndicats, les conseils des travailleurs, les sociétés scientifiques, techniques, culturelles, sportives, les unions de la jeunesse, des femmes), qui étaient créées sur le fondement du droit d'association garanti dans les textes constitutionnels des pays socialistes et dont la base matérielle était assurée par l'État. L'objectif du contrôle social était d'assurer une amélioration continue du niveau de vie de la population. Pour effectuer ce contrôle, des équipes de trois à cinq membres, élus pour une période de deux ans, étaient constituées. Elles comprenaient des syndicalistes désignés par les assemblées générales des syndicats, des membres de l'Union de la jeunesse communiste, des personnes élues par les assemblées des citoyens des quartiers ou des villages. Étaient soumis à leur contrôle les unités commerciales et d'alimentation publique (dépôts, magasins, cantines, restaurants), les coopératives productrices de biens de consommation, les unités sanitaires, hospitalières et pharmaceutiques, les crèches, les garderies, les foyers d'enfants, les unités hôtelières, les entreprises de transport en commun, les bureaux de poste et de télécommunication. Les conclusions des équipes de contrôle social étaient portées à la connaissance du dirigeant de l'unité, qui devait prendre des mesures pour remédier aux déficiences constatées. En ce qui concerne la participation à la réalisation de la justice, les citoyens pouvaient faire partie de commissions de jugement. Ils intervenaient dans le cadre des procédures de conciliation, jugeaient les manquements aux règles de cohabitation sociale, les litiges en matière du droit du travail, ainsi que certains litiges patrimoniaux. Ces commissions étaient composées de cinq membres élus pour une période de deux ans et pouvaient juger dans le cadre d'une formation collégiale de trois membres.

Pour les litiges en droit du travail, ce nombre était complété par deux autres membres, dont l'un était délégué par la direction de l'organisation socialiste et l'autre par le comité du syndicat³³.

L'usage des organisations sociales en tant qu'espace habituel de participation a été garanti dans la très grande majorité des textes constitutionnels communistes. Ce fut le cas de la Constitution de la République populaire de Pologne de 1952, dans sa forme révisée jusqu'en 1983 : plusieurs articles figurant au chapitre 7 relatif aux droits et devoirs des citoyens prévoyaient le droit d'intégrer ces organisations sociales, en tant qu'expression de la liberté d'association garantie à l'article 72 alin. 2, afin de participer, en vertu de l'article 86 alin. 1 qui condensait les droits de participation politique, aux « consultations et discussions sur les principaux problèmes de développement du pays »³⁴. Dans la Constitution de la République populaire hongroise de 1972, le droit de participation à la gestion des affaires publiques était expressément garanti à l'article 68. En vertu de l'article 2 alin. 5, la participation était qualifiée de « caractéristique de la République ». Le rôle des organisations sociales dans la construction du socialisme et du Front patriotique hongrois était réitéré à l'article 4 alin. 1 et 2. À son tour, la Constitution de la République populaire socialiste d'Albanie de 1976 est allée encore plus loin, en attribuant aux organisations sociales « la tâche d'impliquer les masses dans le gouvernement du pays », comme « devoir général » des différents organes de l'État (articles 7 et 13).

Les dispositions constitutionnelles, tout comme les pratiques relevées, mettent ainsi en exergue l'imbrication particulière qui existait à l'époque entre le parti, les organisations sociales et l'État. Comme le relève le Professeur Lavigne dans sa préface à l'ouvrage de C. A. Jampolskaja, *Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'État*, les organisations sociales étaient considérées à l'époque comme des « écoles d'autoadministration sociale » dont le rôle était de « satisfaire les inclinations individuelles du citoyen sur le plan de l'épanouissement harmonieux de la personnalité et simultanément de le faire participer activement à l'édification communiste »³⁵. L'inclusion du « citoyen actif » dans ce projet global ne se faisait pas sur la base d'un modèle généralisé. Dans une étude publiée en 1972 dans la *Revue d'études comparatives Est-Ouest*³⁶, Ioan Ceterchi soulignait que l'objectif n'était justement pas d'établir un modèle généralisé. À l'époque, il était en effet considéré que les « lois générales de l'édification socialiste » devaient être adaptées aux conditions et particularités

³³ Loi sur les commissions de jugement du 26 décembre 1968, *Bulletin Officiel*, n. 169 du 27 décembre 1968.

³⁴ Pour une analyse du chapitre 7 de la Constitution polonaise de 1952, voir Z. Jedryka, *La récente constitutionnelle en Pologne*, dans *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 4, No. 4, 1952, 725-728.

³⁵ P. Lavigne, *Préface*, dans C. A. Jampolskaja, *Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'État*, CNRS, 1968.

³⁶ I. Ceterchi, *La participation des citoyens à la direction des affaires d'État et sociales dans la République socialiste de Roumanie*, dans *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 3, 1973, 151-162.

historiques et nationales propres à chaque pays. Ceci explique la diversité des « manifestations de la démocratie dans l'édification socialiste »³⁷. L'adaptation des dispositifs de participation était faite au sein même de chaque pays, en fonction des domaines et des niveaux d'intervention. Comme l'explique Stane Možina dans une étude portant sur la participation des membres des organes d'autogestion à la prise des décisions en ex-Yougoslavie³⁸, des enquêtes de nature empirique étaient menées en vue d'établir le degré de participation aux différentes activités et dans quelle mesure les travailleurs étaient intéressés à y participer afin de pouvoir « déterminer à quelles activités et de quelle manière »³⁹ ils souhaitaient participer et inciter ainsi la participation à la prise des décisions. Ces démarches ont été développées dans le cadre du « projet révolutionnaire » de construction de l'autogestion, matérialisées à travers les six révisions constitutionnelles radicales qu'a connues la Yougoslavie socialiste. La Constitution de 1974 a été présentée comme le texte inaugurant la nouvelle phase du développement de l'autogestion. Instauré dans sa « forme initiale de l'autogestion ouvrière dans l'économie », qui a été prévue dans la loi sur le transfert aux collectivités de travail de la gestion des entreprises économiques de l'État et des associations économiques supérieures de 1950, ce modèle original a été étendu à la sphère socio-politique, avec la consécration, dans la Constitution de 1974, du système de délégation comme moyen de dépassement de la démocratie représentative. Un changement radical qui est intervenu dans le processus de prise des décisions concernant les affaires sociales. La formation d'une délégation dans chaque organisation de base du travail associé, dans chaque communauté locale et dans toutes les autres communautés de base, ainsi que l'obligation constitutionnelle pour les délégations de prendre position sur toutes les questions traitées, ont en effet modifié l'essence même du processus décisionnel. Comme il a été souligné dans une étude parue en 1975 dans *Le Monde diplomatique*⁴⁰, le délégué s'acquittait en toute autonomie et en toute responsabilité, au sein de l'assemblée compétente, de la dernière phase de la décision autogestionnaire, celle de la synthèse des intérêts individuels en intérêts généraux. Ce modèle d'autogestion était censé éliminer l'aliénation inhérente au mécanisme de la démocratie représentative et permettre d'assurer l'exercice du pouvoir de décision non seulement à l'échelon le plus restreint où la participation directe était possible, mais aussi à l'échelle de toute la société, grâce à un système ramifié de délégations permettant d'exprimer tous les intérêts et d'en réaliser la synthèse démocratique.

³⁷ I. Ceterchi, *La participation des citoyens à la direction des affaires d'État et sociales dans la République socialiste de Roumanie*, cit., 152.

³⁸ S. Možina, *La participation des membres des organes d'autogestion à la prise de décisions*, dans *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 2, 1972, 121-136.

³⁹ S. Možina, *La participation des membres des organes d'autogestion à la prise de décisions*, cit., 125.

⁴⁰ A. Fira, *Une autogestion constitutionnelle*, in *Le Monde diplomatique*, février 1975 : monde-diplomatique.fr/1975/02/FIRA/32956.

Vu la diversité des formes de participation, le nombre d'organes sociaux d'influence, de jugement et de contrôle pouvait atteindre des dizaines de milliers. À travers ces structures, ou par l'intermédiaire d'autres procédures participatives existantes, le nombre des personnes prenant part à l'élaboration des décisions, tout comme à l'exercice des différents contrôles, se comptait en millions. L'usage des dispositifs participatifs a été *de facto* instrumentalisé par les dirigeants en vue de promouvoir l'idéologie communiste et susciter l'adhésion et l'acceptation par les citoyens des décisions politiques, à l'élaboration desquelles ils auraient participé, sans pour autant savoir quel a pu être l'impact réel de leur intervention. Or, dans la grande majorité des cas, leur participation n'avait pas d'effet contraignant sur l'action politique. Raison pour laquelle les dispositifs participatifs étaient privilégiés au détriment des référendums. En effet, les Constitutions soviétiques, tout comme celles des pays socialistes d'Europe centrale et orientale adoptées à l'époque communiste, prévoyaient le référendum en tant que forme de participation des citoyens au processus décisionnel. L'article 49 de la Constitution de l'URSS de 1936 disposait notamment que : « Le Présidium du soviet suprême de l'URSS : [...] d) procède aux consultations populaires (référendums) sur sa propre initiative ou sur la demande d'une des Républiques fédérées. » À l'article 48 du texte constitutionnel soviétique de 1977, la possibilité d'organiser un référendum au niveau national a été maintenue. La consécration constitutionnelle des référendums est toutefois restée sans effet. Le seul référendum de l'histoire soviétique a été celui organisé le 17 mars 1991, qui a été une tentative désespérée du gouvernement central de stopper l'effondrement de l'URSS, en faisant appel directement à la volonté du peuple⁴¹.

La Roumanie socialiste a également connu une seule expérience référendaire. Le référendum du 23 novembre 1986⁴² a été en effet organisé à la suite de la révision de la Constitution du 23 octobre 1986 autorisant les référendums (art. 43.3) et abaissant l'âge de vote à 14 ans. Les électeurs ont été appelés à approuver la réduction de l'effectif de l'armée et des dépenses militaires de 5 %. L'approbation par 100 % des électeurs de la proposition faite par Nicolae Ceaușescu, avec seulement l'absence de 228 électeurs inscrits sur les listes électorales, selon les résultats officiels, lui a permis de légitimer son appel adressé aux pays occidentaux d'adopter les mêmes mesures afin de faciliter les négociations sur le désarmement.

En Hongrie, le Congrès populaire a placé le sujet du référendum au centre du débat public à partir de 1985. Dans un communiqué du 27 avril 1987 du Parti socialiste des travailleurs, a été présenté le programme de développement des pratiques référendaires au niveau local. Ensuite, la loi n. XVII du 1^{er} juin 1989 sur le référendum a créé les bases de la réglementation juridique en la matière. Ces réformes étaient présentées comme étant le reflet de la démocratisation du régime

⁴¹ La population soviétique a voté à une majorité écrasante (76,4 %) pour la préservation de l'URSS. Dans les pays baltes, en Géorgie, en Arménie et en Moldavie – pays marqués par une forte présence des mouvements indépendantistes – le référendum n'a toutefois pas été organisé.

⁴² Le Conseil d'État présidé par Ceaușescu a fixé la date du référendum par le décret n. 360 du 5 novembre 1986.

et de la volonté de répondre aux attentes des citoyens, même s'il s'agissait plus certainement de la recherche de solutions pour la survie du régime. En effet, le gouvernement hongrois a introduit dans son programme l'adoption, en urgence, d'une loi sur les référendums et les initiatives populaires nationales et locales en novembre 1988, dans le contexte de la forte mobilisation de la population contre la construction d'une centrale hydroélectrique à Gabčíkovo. Les mouvements sociaux constituaient les marqueurs de la contestation du régime et de son affaiblissement. Les référendums étaient vus comme une solution, alors qu'ils ne faisaient pas partie de la culture politique du régime de l'époque du fait qu'il s'agissait de procédures impliquant l'obligation pour les autorités politiques de respecter la décision citoyenne, contrairement aux autres dispositifs participatifs, largement utilisés et instrumentalisés dans la démarche de construction de l'unité du système d'organisation politique de la société fondée, tel que l'explique C. A. Jampolskaja⁴³, sur cinq éléments fondamentaux : la communauté de la tâche fondamentale, qui était celle de l'édification du communisme ; l'unité de la ligne générale suivant laquelle évoluait tout le système d'organisation politique de la société ; l'unité de direction assurée par le parti communiste ; l'unité des principes ; la réalisation en commun des plus importantes fonctions sociales. Une implication qui commençait dès le plus jeune âge, à travers les « comités d'élèves autogérés »⁴⁴ ou les « organisations des jeunes communistes »⁴⁵. C'est donc dans la continuité de ces réformes de fin du régime communiste que les constituants ont choisi le référendum comme outil privilégié de la démocratie directe au niveau local et national pour mettre les bases des nouveaux ordres constitutionnels postcommunistes.

3. La préférence donnée à l'institution du référendum dans les textes constitutionnels postcommunistes

Le choix des constituants de privilégier la procédure référendaire dans les nouveaux textes constitutionnels adoptés au début des années 1990 a fait partie des démarches symboliques de déconstruction des modèles d'organisation des pouvoirs mis en place sous le régime communiste. Les outils participatifs ont donc été abandonnés au profit des seuls référendums nationaux et locaux, ces derniers ayant d'ailleurs fait rarement l'objet d'une constitutionnalisation sous l'ancien régime⁴⁶. L'analyse des modèles des référendums existants dans les pays de l'Est met en évidence une assez grande diversité, selon les sujets pouvant y être soumis, la forme de l'État et le niveau auquel ils peuvent se tenir, les auteurs de l'initiative ou leurs

⁴³ C. A. Jampolskaja, *Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'État*, cit., 9-11.

⁴⁴ Voir M.-É. Rialland, V. Becquet, *La Pologne*, dans V. Becquet (dir.), *La participation des jeunes à la vie publique locale en Europe*, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 2005, 45.

⁴⁵ Voir M.-É. Rialland et V. Becquet, *La Roumanie*, dans V. Becquet (dir.), *La participation des jeunes à la vie publique locale en Europe*, cit., 52.

⁴⁶ Ce fut, par exemple, le cas de la Constitution de la République populaire socialiste de Bulgarie de 1971, qui a prévu l'organisation de référendums et consultations populaires à l'article 117.

effets⁴⁷. Nonobstant le degré d'ouverture et la diversité des modèles adoptés, les pratiques référendaires restent peu nombreuses, bien qu'il s'agisse d'une forme importante de participation pouvant obliger les autorités politiques nationales et locales – dans le cas des référendums décisionnels – à adopter la solution choisie par les citoyens.

En Albanie, par exemple, outre les deux référendums constitutionnels organisés en 1994 et 1998, un seul a abouti : celui de 1997 portant sur le rétablissement de la monarchie⁴⁸. Pourtant, les articles 108.4, 150, 151, 152 et 177 de la Constitution de 1998 ont instauré un modèle assez ouvert en la matière, y compris la possibilité d'organiser des référendums abrogatifs à l'encontre de certaines lois votées par le Parlement⁴⁹. Le nombre de signatures devant être récoltées pour proposer une initiative référendaire s'élève à 50.000 électeurs inscrits sur les listes électorales, ce qui constitue un peu moins de 1,5 % du nombre total d'électeurs et donc un taux peu élevé devant permettre la récolte, sans difficulté, des signatures requises⁵⁰.

La Constitution moldave de 1994 peut être citée en contre-exemple. En effet, l'article 75 est le seul à se référer aux procédures référendaires, en prévoyant, de manière laconique, la possibilité d'organiser des référendums républicains sur « les problèmes les plus importants de la société et de l'État ». En cas de résultat positif validé par la Cour constitutionnelle, ces référendums sont juridiquement contraignants. L'article 109 portant sur « Les principes de base de l'administration publique locale » fait référence uniquement aux « consultations des citoyens sur des problèmes locaux d'intérêt particulier ». Les référendums locaux ne bénéficient donc pas d'une assise constitutionnelle. Au niveau de la pratique référendaire, quatre référendums républicains ont été organisés en 1994⁵¹, en 1999⁵², en 2010⁵³

⁴⁷ Pour la typologie des référendums en Europe de l'Est, voir N. Danelciuc-Colodrovschi, *Les enjeux de la démocratie participative locale dans les pays d'Europe de l'Est*, dans A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare & Martin, 2021, 39-62.

⁴⁸ Le référendum a été organisé le 29 juin 1997, en même temps que les élections législatives. La proposition de restaurer la monarchie a été rejetée par 66,7 % des votants.

⁴⁹ Les référendums abrogatifs ne sont pas autorisés à l'encontre de lois relatives à l'intégrité du territoire, aux droits et libertés fondamentaux de la personne, au budget, aux impôts, aux obligations financières de l'État, aux déclarations de mise en place et de fin de l'état d'urgence, aux déclarations de guerre et de paix, ainsi qu'à celles d'amnistie.

⁵⁰ Le taux de participation requis est peu élevé également : une participation minimale d'un tiers des électeurs inscrits sur le registre national des électeurs est requise pour la validation du référendum.

⁵¹ Le référendum du 6 mars 1994 a eu pour objet de confirmer l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État moldave, l'autre option étant la fédéralisation du pays, avec une possibilité de rattachement de la Gagaouzie et de la Transnistrie à la Russie et du reste du pays à la Roumanie. Une participation de 75,1 % de participation a été enregistrée et 97,9 % des votants ont approuvé l'intégrité et l'indépendance.

⁵² Le référendum du 23 mai 1999 a visé la mise en place d'un régime présidentiel. Il a eu une participation de 58,3 %, le référendum a été approuvé à 64,2 %. Cependant, peu de temps après, le Parlement a eu la possibilité de faire des changements constitutionnels pour réduire le rôle du Président de la République.

⁵³ Le référendum du 5 décembre 2010 a porté sur un amendement constitutionnel prévoyant la réintroduction de l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Le

et en 2019⁵⁴, ce dernier ayant eu une valeur consultative. Le nombre de référendums locaux est plus élevé. Depuis 1995, vingt référendums ont été organisés. Seul le premier, datant de 1995, a porté sur l'introduction de trois villes dans l'unité territoriale autonome de Gagaouzie du fait que plus de 50 % des habitants appartenaient à l'ethnie gagaouze. Les dix-neuf autres ont porté sur la question de la révocation des maires, dont dix ont été invalidés du fait du taux de participation insuffisant.

En termes quantitatifs, la République tchèque et la Hongrie sont les pays où l'on enregistre le plus grand nombre de référendums organisés depuis la chute du régime communiste. La République tchèque constitue un exemple à part dans l'espace de l'Est. Le texte constitutionnel du 16 décembre 1992 contient une seule référence au référendum : à l'article 10a alinéa 2, il est notamment prévu que « L'autorisation du Parlement est exigée pour la ratification d'un traité international visé à l'alinéa 1, à moins qu'une loi constitutionnelle ne prévoie que la ratification requiert une autorisation donnée par référendum ». C'est sur ce fondement que le référendum des 13 et 14 juin 2003 visant l'adhésion du pays à l'Union européenne a été organisé. Le référendum local est le seul outil de démocratie directe qui permet aux citoyens tchèques de participer directement au processus décisionnel. Absente du texte constitutionnel, l'institution du référendum local est régie principalement par la loi n. 22/2004 relative au référendum local et, plus spécialement, par la loi n. 128/2000 sur les municipalités et la loi n. 131/2000 sur la capitale Prague⁵⁵. Selon les données publiées par le ministère tchèque de l'Intérieur, au total, deux cent cinquante-neuf référendums locaux ont été organisés entre 2006 et 2017, ce qui constitue une moyenne annuelle de vingt et un référendums. Au cours des années 2018 et 2019, le rythme a connu une baisse, avec un nombre total de vingt-neuf référendums enregistrés. Cette tendance a été confirmée en 2023, avec les onze référendums organisés en même temps que l'élection présidentielle, lors desquels les habitants se sont prononcés contre la construction d'immeubles d'habitation dans le parc naturel de Prokopské et Dalejské údolí ou encore contre la construction de neuf centrales éoliennes à Horní Řasnice⁵⁶. En termes de résultats, les référendums sont valides si au moins 35 % de tous les électeurs inscrits

référendum a été approuvé à 87,83 %, mais le quorum nécessaire (33 % du corps électoral) n'a pas été atteint. Le résultat n'a donc pas été validé.

⁵⁴ Le référendum du 24 février 2019 a été organisé en même temps que les élections législatives. La population a été amenée à se prononcer sur la réduction du nombre de parlementaires de 101 à 61, ainsi que sur l'introduction du référendum révocatoire à leur encontre. Questions qui ont bénéficié d'un large soutien : 73,66 % des votants se sont prononcés en faveur de la première question et 79,97 % en faveur de la seconde. La législature nouvellement élue a ignoré les résultats.

⁵⁵ Le référendum est valide si au moins 35 % de tous les électeurs éligibles y ont participé. Le référendum local valide est contraignant pour les organes communaux si la décision a été approuvée par la majorité absolue des électeurs ayant participé au référendum et simultanément, ce nombre est d'au moins 25 % des électeurs éligibles de la commune.

⁵⁶ A. Kubišta, *11 référendums locaux se sont tenus parallèlement au scrutin présidentiel*, 15 janvier 2023, francais.radio.cz/11-referendums-locaux-se-sont-tenus-parallelement-au-scrutin-presidentiel-8772274.

sur les listes électorales y ont participé. Le référendum local valide est contraignant pour les organes communaux si la décision a été approuvée par la majorité absolue des électeurs ayant participé au référendum et, simultanément, ce nombre doit être d'au moins 25 % des électeurs de la commune. Dans environ 75 % des référendums organisés, les deux conditions ont été remplies, ce qui a obligé les autorités locales de respecter les choix opérés par les habitants⁵⁷. L'on peut donc constater que, nonobstant l'absence d'assise constitutionnelle de l'institution du référendum, contrairement à la pratique généralement relevée dans les pays de l'Est, l'instrument du référendum est souvent utilisé en République tchèque et le taux de validation élevé témoigne de l'intérêt des citoyens de participer à la prise de décisions importantes qui les concernent directement.

En Hongrie, le cadre normatif est, au contraire, favorable à l'institution du référendum. L'article 8 de la Constitution de 2011 permet à la population hongroise (100.000 électeurs) de mettre en œuvre un référendum législatif afin de voter sur une proposition de loi, ou un référendum abrogatif afin, au contraire, d'en abroger une existante, dans plusieurs domaines relevant des attributions et des compétences de l'Assemblée nationale⁵⁸. Le référendum peut également être initié par le Président de la République et le gouvernement. L'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale et les modifications législatives intervenues par la suite ont mis un frein aux pratiques référendaires qui se sont développées après 1989, au point d'atteindre l'apogée de la banalisation, tant au niveau du nombre que des questions posées. Comme l'indique Márton Sulyok dans une étude dédiée à ce sujet⁵⁹, entre octobre 2006 et février 2008, quatre cent soixante-cinq initiatives ont été déposées devant la Commission nationale des élections. La presse hongroise a publié à l'époque une liste des questions les plus comiques ou caricaturales : est-ce que vous êtes d'accord avec le fait que l'œuf a précédé la poule ? Est-ce que vous êtes d'accord avec l'obligation du Premier ministre de la Hongrie d'utiliser un scooter électrique en raison des considérations visant la protection de l'environnement ? Est-ce que vous êtes d'accord que Cicciolina – une fameuse actrice d'origine hongroise de films pour adultes des années 1980 – soit la prochaine Première

⁵⁷ Pour une analyse plus détaillée, voir F. Hampl, *Local Referendum as a Toll of Direct Participation of Citizens in the Decision Making of Municipalities in the Czech Republic*, dans *XXIII mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*, MU, 2020, 244-251.

⁵⁸ En vertu de l'alinéa 3 de l'article 8, aucun référendum national ne peut avoir lieu concernant : a) toute question visant la modification de la Loi fondamentale ; b) le contenu des lois sur le budget de l'État et sa mise en œuvre, les impôts nationaux, les cotisations relatives à la retraite ou à l'assurance maladie, les taxes douanières et les règles générales relatives aux impôts locaux ; c) le contenu des lois relatives à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ou aux élections locales ; d) les obligations découlant d'un accord international ; e) toute question relative au personnel et à la création d'organismes relevant de la compétence de l'Assemblée nationale ; f) la dissolution volontaire de l'Assemblée nationale ; g) la dissolution obligatoire de tout organe représentatif ; h) la déclaration de l'état de guerre, la proclamation de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ainsi que la proclamation et la prolongation de l'état de défense préventive ; i) toute question relative à la participation aux opérations militaires ; j) l'amnistie.

⁵⁹ M. Sulyok, « *Par le peuple et pour le peuple* » – un examen constitutionnel de la démocratie directe hongroise, dans *Lettre de l'Est*, Vol. 32, 2023, 7-25.

ministre de la Hongrie ? Est-ce que vous êtes d'accord avec une commercialisation gratuite de la bière ? Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, seuls deux référendums ont été organisés au niveau national : celui du 2 octobre 2016, couramment appelé « le référendum sur les quotas », et celui du 3 avril 2022 visant à permettre à la population de se prononcer sur quatre questions portant sur l'éducation sexuelle des mineurs, aucun des deux n'ayant obtenu le seuil de 50 % de participation requis pour la validation des résultats. L'on constate donc une centralisation de la procédure sur des sujets de société jugés importants, même si l'on sait que les questions posées lors de ces deux référendums devaient *de facto* servir comme fondement de légitimation de la politique gouvernementale.

Un constat similaire peut être fait pour les référendums locaux. Prévus à l'article 31 de la Loi fondamentale hongroise, ces référendums peuvent être tenus sur toute question relevant des fonctions et des compétences des autorités locales telles que définies par la loi. L'organisation des référendums locaux a été plus fréquente au cours de la première décennie du postcommunisme. Entre 1990 et 1993, soixante-dix-neuf référendums locaux ont été organisés, dont cinquante-deux ont porté sur la question de la séparation des communes. Entre 1999 et 2001, leur nombre s'est élevé à cinquante-huit, vingt-trois d'entre eux ayant porté sur l'organisation territoriale. Toutefois, 50 % des référendums recensés ont été invalidés du fait de l'absence de mobilisation de la part des citoyens. Ce fut également le cas du référendum très médiatisé qui a été organisé le 18 février 2018 à Budapest et qui a porté sur la réglementation des débits de boisson dans le 7^e arrondissement de la capitale, appelé aussi « le quartier de la fête », car il est devenu une destination prisée des jeunes Européens venant profiter des fameux *ruin pubs* pour faire des *stag parties* ou des enterrements de vie de garçon. En l'espèce, l'initiative référendaire a appartenu à l'association des riverains l'*Union pour un Erzsébetváros vivable*. Mobilisée contre le « tourisme de la cuite » en raison de l'augmentation des nuisances et des dégradations du mobilier urbain, l'association voulait obtenir la fermeture à minuit des établissements à vocation nocturne. La participation au vote a été de 15,89 % au lieu des 50 % requis. Le référendum n'a donc pas été validé⁶⁰.

Selon le sociologue hongrois Gergely Olt⁶¹, la faible mobilisation a été essentiellement due à l'absence de communication de la part des pouvoirs publics, ceux-ci voulant sauvegarder un *status quo* pour des raisons économiques. Or, les différentes études ont montré qu'en Hongrie, le déplacement des électeurs aux urnes, et plus particulièrement aux référendums, dépend directement de l'engagement des autorités politiques dans la campagne. Les citoyens hongrois attendent leur appel pour aller voter. L'explication sociologique est tout à fait valable, mais elle n'est pas la seule. Les conditions de validation des référendums ont nécessairement une influence sur les résultats et, de manière plus générale, sur

⁶⁰ Sur les 5.000 votants, environ 65 % se sont prononcés en faveur d'une fermeture des bars à minuit.

⁶¹ Budapest : le référendum local sur le « quartier de la fête » invalidé, dans *Le courrier d'Europe centrale*, 18 février 2018, courrierdeuropecentrale.fr/budapest-le-referendum-local-sur-le-quartier-de-la-fete-invalide/.

les pratiques référendaires. Comme nous venons de le voir, en Hongrie, un quorum de participation de 50 % est nécessaire pour que les référendums locaux soient validés. Ce même taux est prévu en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque. En raison du nombre très important de référendums locaux invalidés pour ce motif, il y a eu une désillusion citoyenne, ce qui explique la faible participation enregistrée ces dernières années.

Les questions sur lesquelles doivent porter les référendums locaux et la manière dont la procédure est engagée peuvent également constituer un frein à leur mise en œuvre. Souvent, la formule retenue dans les textes normatifs visant cette procédure est celle des « questions revêtant un intérêt local ». Toutefois, l'intérêt des habitants n'est pas le même pour toutes les questions relevant de l'intérêt local. L'analyse des questions posées lors des référendums locaux organisés à l'initiative des habitants permet en effet d'établir quatre domaines principaux : la révocation du maire ou des élus locaux ; les questions budgétaires et financières (les contrats d'emprunts contractés auprès des banques ou d'autres institutions financières) ; les ventes, concessions, baux ou contrats de rente de biens municipaux de valeur considérable ou d'importance particulière pour la municipalité ; la protection de l'environnement. À ce titre, peuvent être soulevées deux limites principales.

Pour ce qui est de la première, dans les États où l'initiative citoyenne au niveau local n'existe pas, les autorités politiques sont libres de choisir si une question va être soumise ou non au référendum et laquelle. Les questions relevant des quatre domaines précités constituent des sujets sensibles, leur soumission au référendum nécessite un véritable engagement politique de la part des autorités locales, ce qui n'est en pratique pas souvent le cas, sans parler des États où l'organisation de référendums locaux sur ces questions a été interdite par le législateur national.

La seconde limite découle de la formulation trop générale et/ou ambiguë utilisée dans les législations nationales pour définir le champ matériel des référendums. En Roumanie, par exemple, la Constitution et la loi sur le référendum n. 3/2000 prévoient la possibilité d'organiser des référendums locaux sur « des questions d'intérêt particulier » pour la commune. Selon la loi roumaine, ce sont les maires, les présidents des conseils départementaux ou un tiers des membres des assemblées délibérantes des deux niveaux de collectivités territoriales qui apprécient « l'intérêt particulier ». Leur choix doit ensuite être approuvé par les assemblées délibérantes respectives⁶². Il s'agit donc d'une décision qui dépend entièrement des aléas politiques, élément qui ne semble pas avoir posé problème pour la Cour constitutionnelle de la Roumanie lorsqu'elle a été invitée à se prononcer au sujet de cette même formulation dans le cas des référendums nationaux. Pour ces derniers, c'est le Chef de l'État qui décide, de manière discrétionnaire, si la question relève ou non de l'intérêt particulier de la nation. Par la loi n. 3/2000 précitée, le législateur avait établi la liste des domaines dans lesquels les questions pouvaient être considérées comme relevant de l'intérêt particulier de la nation⁶³. Dans sa décision

⁶² Article 14, alinéa 1, loi n. 3/2000 du 24 février 2000.

⁶³ Article 12, alinéa 1, loi n. 3/2000 du 24 février 2000.

du 11 juillet 2006, n. 567, la Haute juridiction roumaine a déclaré inconstitutionnelles lesdites dispositions législatives, en jugeant qu'« au nom du respect du principe de la séparation des pouvoirs, garanti à l'article 1^{er} alinéa 4) de la Constitution, le Président de la République est la seule autorité habilitée à établir quelles sont les questions d'intérêt national sur lesquelles il peut demander au peuple d'exprimer sa volonté lors d'un référendum ».

Force est de constater qu'en Roumanie, et elle n'est pas une exception à ce titre dans l'espace de l'Est⁶⁴, l'institution du référendum, local ou national, est en pratique dépourvue de son but essentiel, qui est celui de permettre aux citoyens de participer au processus décisionnel. Organisés sur des sujets jugés peu prioritaires par les électeurs ou détournés à des fins purement politiciennes, les référendums ont en réalité favorisé, à leur tour, l'amplification de la crise de confiance des citoyens à l'égard de leurs gouvernants dans ces pays, au lieu de la prévenir ou, au moins, d'en atténuer les effets. Comme ils font partie intégrante d'un modèle initial qui a échoué dans la mission de construire les vraies démocraties espérées à l'Est, des interrogations apparaissent quant à l'intérêt d'introduire les dispositifs participatifs aux côtés de la démocratie représentative et de la démocratie directe pour faire entrer en lice l'intérêt public.

4. Le développement des dispositifs participatifs et les interrogations quant à leurs potentialités de démocratisation

Il est indéniable que le Conseil de l'Europe joue un rôle moteur dans ce qui est désormais appelé l'« ingénierie participative », entendue comme regroupant tout à la fois les ingénieurs (acteurs et promoteurs), les machineries (outils, dispositifs, savoir-faire, etc.) et les idées qui sont portées par ces ingénieurs via ces machineries⁶⁵. Dans les pays de l'Est, l'impact de son action est encore peu visible au niveau national. Les pratiques des assemblées citoyennes étatiques, par exemple, telles que connues dans de nombreux pays d'Europe occidentale (France, Angleterre, Écosse, Pays de Galle, Irlande, Espagne, Belgique)⁶⁶, ou d'autres expériences participatives nationales – à l'image de la consultation nationale pratiquée en Hongrie – sont peu connues à l'Est. En revanche, l'expertise du

⁶⁴ À l'article 109 de la Constitution de la République de Moldova, l'on retrouve la même formulation, selon laquelle les citoyens sont consultés au sujet « des problèmes locaux d'intérêt particulier ».

⁶⁵ A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, *Les circulations transnationales de l'ingénierie participative*, dans *Participations*, Vol. 1, No. 14, 2016, 5-35.

⁶⁶ Pour une analyse de ces expériences, voir D. Courant, *Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française*, dans M. Fatim-Rouge Stefanini et X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit., 193-228 ; A. Duffy-Meunier, M.-L. Paris, *Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais*, dans M. Fatim-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit., 133-164 ; M. Fatim-Rouge Stefanini, *Assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe : outils complémentaires ou concurrents ?*, dans M. Fatim-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit., 165-190.

Conseil de l'Europe est très présente en matière de participation au niveau local : à travers l'évaluation de l'application effective de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 par les États parties dans le cadre des monitorings réguliers effectués par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, des missions d'enquête réalisées et des rapports d'évaluation finaux contenant des recommandations formulées par les experts, est en effet assurée une véritable impulsion du développement des dispositifs participatifs.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la très grande majorité des textes constitutionnels adoptés dans les pays de l'Est après la chute du communisme ne font référence qu'aux procédures référendaires. La consécration constitutionnelle des autres formes participatives reste à ce jour minoritaire et si tel est le cas, elles ne sont prévues qu'au niveau local. On la retrouve en Russie, où l'article 130 de la Constitution fédérale fait référence à d'« autres formes d'expression directe de la volonté » aux côtés du référendum local, laissant au législateur le soin de définir les modalités et les conditions de leur application. La Constitution de Slovaquie prévoit à l'article 67 une participation à travers « les assemblées des habitants de la commune ». En Slovénie, conformément à l'article 145 de la Constitution, « les citoyens peuvent, pour faire valoir leurs intérêts, créer des associations locales autonomes ». En Croatie, l'article 133 alinéa 3 de la Constitution prévoit que : « Les citoyens peuvent directement participer à l'administration des affaires locales par des réunions, des référendums et d'autres moyens de décision directs, conformément à la loi et aux règlements locaux ».

Compte tenu de la difficulté de mise en œuvre des procédures de révision et d'amendement des textes constitutionnels, dans les rapports d'évaluation rédigés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, est généralement recommandée la réalisation de réformes législatives visant à améliorer le niveau de participation des citoyens au processus décisionnel politique à l'échelle locale, à travers notamment l'information, la consultation, le dialogue et le partenariat. Chacun de ces quatre niveaux peut contenir de nombreux dispositifs. Toutefois, à la lecture des législations nationales, l'on constate que si le droit à l'information, à la consultation y est désormais majoritairement reconnu, les dispositifs participatifs censés assurer la mise en œuvre effective de ce droit peuvent, dans les meilleurs des cas, simplement être énumérés, laissant aux autorités politiques la liberté de décider de leur usage, du choix du dispositif, ainsi que du moment et de la procédure à suivre.

Une telle réglementation induit l'apparition de pratiques très disparates. Certains pays ont choisi les procédures consultatives par groupes d'âge afin de mieux cibler les problèmes qui les préoccupent, comme c'est le cas en Pologne où a été encouragée la création auprès des conseils municipaux des conseils des jeunes et des conseils des anciens. Le premier conseil local des jeunes a été mis en place en septembre 1990 à Czestochowa, une expérience suivie par de nombreuses autres communes, alors qu'aucune réglementation juridique n'existait encore. C'est en 2001 que la loi du 8 mars 1990 a été modifiée, prévoyant à l'article 5b que « La commune doit mettre en place des actions pour promouvoir la connaissance du

système des collectivités territoriales auprès de ses habitants et notamment parmi sa jeunesse ». La loi a également établi que « Le conseil municipal, à la demande des milieux concernés, peut autoriser la création du conseil municipal des jeunes en tant qu'organe consultatif », en déterminant les règles de création et de fonctionnement. Le législateur a donc présenté les conseils des jeunes comme un outil adapté à la poursuite de l'objectif mentionné auparavant. Même si leur mise en place reste facultative pour les communes, cette loi a marqué une étape importante dans le développement des conseils des jeunes en Pologne⁶⁷. En Moldavie et en Roumanie, les jeunes sont impliqués dans des processus participatifs depuis le milieu des années 1990, mais à travers des ONG uniquement, qui obtiennent des financements externes en vue de promouvoir la démocratie participative⁶⁸. Ces initiatives ne bénéficient pas d'une réglementation juridique, raison pour laquelle les autorités politiques sont peu impliquées dans leur développement, contrairement aux pratiques relevées en Pologne.

Dans d'autres États, apparaît une nette préférence pour le développement des outils participatifs numériques, qui peuvent être très performants, mais qui existent dans les grandes villes uniquement, les petites collectivités locales ne disposant pas des moyens financiers nécessaires à la mise en place de tels projets. À titre d'exemple, peut être citée la ville de Moscou, où ont été développées, depuis 2011, deux séries de mécanismes de participation/engagement des citoyens et d'évaluation active des services administratifs, ayant comme objectif d'en accroître la réactivité et la responsabilité : le portail « Notre ville » ; un portail de production participative⁶⁹.

Le portail de géo-information « Notre Ville » (gorod.mos.ru) a été créé en 2011 et constitue plutôt un outil de contrôle citoyen du projet global de réaménagement de la ville de Moscou et de rénovation de ses infrastructures. Il permet notamment aux habitants de la ville de vérifier le respect des délais et la qualité des travaux effectués sur les équipements municipaux, de signaler d'éventuelles irrégularités constatées, de dénoncer toute utilisation illégale des équipements, de suggérer des travaux permettant d'améliorer les espaces de plein air et de confirmer ou d'infirmer les réponses des agents publics pour remédier aux problèmes relevés.

Le portail de production participative (crowd.mos.ru) est plutôt un outil de proposition. Il permet aux habitants de la ville de Moscou de se réunir pour élaborer des projets spécifiques, de les soumettre au débat en vue d'apporter des améliorations proposées par d'autres personnes ou groupes de personnes et, suite à un vote, de sélectionner celui qui semble le plus pertinent. Il s'agit donc d'un cycle participatif complet, entièrement alimenté par les idées des Moscovites (Idée → Sélection par un expert → Discussion → Vote → Mise en œuvre). Grâce à cet outil,

⁶⁷ Pour davantage d'informations sur le fonctionnement de ces conseils, les difficultés rencontrées, voir M.-É Rialland, V. Becquet, *La Pologne*, cit., 47-51.

⁶⁸ M.-É Rialland, V. Becquet, *La Roumanie*, cit., 52-60.

⁶⁹ Conseil de l'Europe, *La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie*, Rapport CG(2019)11final, 30 octobre 2019, 21-22, disponible en ligne à l'adresse : rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-federation-de-russie-commission-d/1680973ba8.

des décisions concrètes ont été prises pour développer les bibliothèques de Moscou, pour mettre en œuvre des technologies de « Ville intelligente », pour définir la stratégie environnementale de la capitale ou élaborer un référentiel pour les services de santé de Moscou. Au total, plus de 2.700 projets ont été retenus par des experts pour faire l'objet d'un examen plus approfondi.

L'expérience moscovite, même si elle est très positive, reste toutefois exceptionnelle à l'échelle du pays. Il serait donc erroné de conclure qu'il s'agirait d'une affirmation des dispositifs participatifs dans la pratique politique russe. Ce constat est d'ailleurs valable pour tous les pays de l'Est. Selon les informations disponibles sur le site internet *Participatory Budgeting World Atlas*, au cours de l'année 2022, ont été recensés deux budgets participatifs au niveau local en Moldavie⁷⁰, quatre en Lituanie⁷¹, six en Croatie⁷², douze en Slovaquie⁷³ et en Slovénie⁷⁴, dix-sept en Roumanie⁷⁵, vingt en Estonie⁷⁶, cinquante en République tchèque⁷⁷. Les pratiques des budgets participatifs restent donc rares au regard du nombre des collectivités locales existantes dans chacun de ces pays. Seule la Pologne fait figure d'exception avec les mille huit cent soixante budgets participatifs organisés au cours de la même année⁷⁸. Cette différence importante est le résultat de la réforme législative adoptée en 2018.

En effet, la Pologne présente à ce titre un cas d'étude intéressant⁷⁹. Par une loi adoptée le 11 janvier 2018 portant sur la participation des citoyens aux affaires locales⁸⁰, trois mesures importantes ont été établies : 1) le droit des habitants de proposer une résolution (avant la réforme, les collectivités territoriales avaient le choix de leur accorder ou non ce droit. Cette possibilité n'est donc plus facultative) ; 2) le droit des habitants de participer à la discussion sur le rapport relatif à la situation de la collectivité territoriale, présenté par son organe exécutif ; 3) l'obligation d'instaurer un budget citoyen dans les villes ayant le statut de *powiat* (son montant doit être d'au moins 0,5 % des dépenses de la collectivité territoriale et les citoyens décident annuellement de l'affectation des fonds). La création d'un tel budget citoyen était facultative auparavant.

Les avantages de cette réforme sont multiples. Elle permet : l'accroissement de l'influence des citoyens sur les politiques locales budgétaires et les décisions

⁷⁰ pbatlas.net/moldova.html.

⁷¹ pbatlas.net/lithuania.html.

⁷² pbatlas.net/croatia.html.

⁷³ pbatlas.net/slovakia.html.

⁷⁴ pbatlas.net/slovenia.html.

⁷⁵ pbatlas.net/romania.html.

⁷⁶ pbatlas.net/estonia.html.

⁷⁷ pbatlas.net/czech-republic.html.

⁷⁸ pbatlas.net/poland.html.

⁷⁹ Pour une analyse plus détaillée du modèle, voir : M. Madej, *Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland – Case Study of 2018 Editions*, in *Politics in Central Europe*, Vol. 15, No. 2, 2019, 257-277 ; K. Makowski, *Participatory Budgeting in Poland AD 2019: Expectations, Changes and Reality*, in *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 48, No. 4, 2019, 642-652.

⁸⁰ Dz. U. 2018, pos. 13.

relatives aux dépenses engagées ; l'élargissement des connaissances des citoyens sur les finances locales, notamment en termes de recettes et de mode de fonctionnement des finances locales ; la promotion, de manière plus générale, des connaissances sur la démocratie locale afin d'inciter les citoyens à s'impliquer dans le processus d'élaboration des politiques locales. Le choix qui a été fait par le législateur polonais a aussi le mérite d'être clair, en assurant une mise en œuvre des budgets participatifs sur tout le territoire du pays. Une fois les pratiques consolidées dans les collectivités territoriales visées par la loi, et peut-être ajustées en fonction des problèmes relevés, elles pourraient être élargies, tant du point de vue matériel que géographique, c'est-à-dire aux autres collectivités territoriales afin d'établir une obligation générale d'implémentation.

L'expérience de la Pologne prouve que l'adoption d'une réglementation juridique claire, précise et juridiquement contraignante constitue un élément essentiel pour assurer une mise en œuvre effective d'un dispositif participatif. Si le nombre de budgets participatifs est si peu élevé dans les autres pays précités, par rapport à celui enregistré en Pologne, c'est parce que les législations nationales souvent n'y font pas référence et lorsque c'est le cas, il ne s'agit pas d'une obligation. En Moldavie, en Estonie, en Lituanie, par exemple, aucun acte normatif ne prévoit la mise en œuvre de budgets participatifs. En Croatie, la législation nationale autorise l'organisation de budgets participatifs, sans les réglementer. Ce sont les autorités politiques locales qui adoptent, si elles le souhaitent, une réglementation spécifique à leur collectivité territoriale, comme cela a été le cas dans la ville de Crikvenica où, par un acte réglementaire local, le conseil municipal, en tant qu'organe qui vote le budget annuel, a été obligé d'accepter toutes les propositions rassemblées et votées par les citoyens à travers les forums publics. Cette initiative pourrait effectivement être suivie par les autres collectivités territoriales croates. Toutefois, un tel fonctionnement, basé sur le volontariat et sans réglementation générale, pour le moins des grandes lignes, ne peut nullement favoriser l'enregistrement de progrès visibles en la matière. En outre, l'absence d'une réglementation homogène du choix des dispositifs participatifs et de leur mode de mise en œuvre crée les prémices de l'apparition de fortes disparités entre les collectivités territoriales et, par conséquent, au niveau de l'exercice par les citoyens du droit de participer à la prise des décisions locales. Cela conduit à un développement d'une démocratie participative locale à plusieurs vitesses au sein d'un même pays, alors que le processus de consolidation de la démocratie à l'Est connaît déjà des dysfonctionnements systémiques majeurs.

D'autres facteurs contextuels peuvent induire l'échec de la mise en œuvre des dispositifs participatifs, même si les réformes nécessaires seraient adoptées. En effet, les rapports d'évaluation rédigés ces dix dernières années par les experts du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe soulignent l'érosion progressive de l'autonomie locale dans les pays de l'Est. Nous avons comme exemple le cas de la Hongrie où la forte autonomie des pouvoirs locaux inscrite dans la première Constitution postcommuniste a été totalement remise en question par la nouvelle Loi fondamentale et par la loi organique CLXXXIX « Sur

le gouvernement local » du 21 décembre 2011. La recentralisation ne s'est pas limitée aux compétences des collectivités territoriales⁸¹. Elle est allée jusqu'à la réduction de leur autonomie globale dans le domaine de la gestion de leur patrimoine avec l'introduction, dans la nouvelle Loi fondamentale, du principe selon lequel il n'existe qu'une seule « propriété nationale »⁸². Cela a conduit à un affaiblissement du pouvoir décisionnel des collectivités territoriales quant à la manière de gérer leur patrimoine, de dépenser les dotations obtenues⁸³. Ensuite, en 2012, l'État hongrois a repris la dette d'environ 2.000 communes, soit près de deux tiers des collectivités locales. Les détails techniques de la consolidation budgétaire de ces communes ont été gérés par le Centre de gestion de la dette nationale. La question qui se pose dans ces circonstances est donc celle de savoir s'il reste encore de la place pour l'exercice des différentes formes participatives, soient-elles les plus performantes et inclusives, grâce auxquelles les habitants auraient la possibilité d'influencer les décisions locales ?

Les dispositifs participatifs sont aussi susceptibles de faire l'objet d'une instrumentalisation politique. De nombreux exemples montrent que ces outils peuvent être détournés de leur objectif initial par des maires, surtout dans les grandes villes, pour régler leurs comptes personnels avec les autorités politiques centrales, souvent le Président de la République ou le Premier ministre, ou dans la perspective de la préparation des échéances électorales et des objectifs politiques qu'ils visent. L'importance de ces pratiques ne doit pas être sous-estimée, surtout dans le contexte spécifique des pays de l'Est et au regard de l'usage qui a été fait depuis la chute du communisme des procédures référendaires, qui constituent le moyen le plus direct d'expression individuelle de la volonté des citoyens. Ces procédures ont en effet été utilisées pour prolonger les mandats présidentiels ou pour supprimer la limitation de leur nombre, mais aussi pour étendre les compétences du Chef de l'État, en changeant, de manière irréversible, le cours du processus de démocratisation engagé au début des années 1990 (Azerbaïdjan, Biélorussie, Kazakhstan, Ouzbékistan, Tadjikistan). Dans le cas de la Hongrie aussi, István Kukorelli affirme que les initiatives populaires et les référendums organisés de 1989 à 1998 ont servi l'objectif des « jeux directs du pouvoir », ayant comme résultat la transformation des forces politiques et la destruction de l'unité de l'opposition, créant ainsi de nouvelles « lignes de faille »⁸⁴. Plus récemment, dans les pays d'Europe centrale et orientale, les référendums ont été surtout utilisés comme des instruments de légitimation des politiques populistes ou comme un outil

⁸¹ Pour une analyse plus détaillée, cf. Conseil de l'Europe, *La démocratie locale et régionale en Hongrie*, Rapport CG(25)7final, 31 octobre 2013, 12-16, disponible en ligne à l'adresse : rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-hongrie-recommandation-artur-torr/16807190b4.

⁸² Article 38 de la Loi fondamentale : « La propriété de l'État et des collectivités locales est un patrimoine national ».

⁸³ Lors de la réforme des finances publiques de 2012 en Hongrie, le financement « basé sur les ressources » a été remplacé par un système plus rigide « basé sur les tâches ».

⁸⁴ I. Kukorelli, *Az országos népszavazás, 1989-1998 – A jogi szabályozás története*, dans S. Kurtán, P. Sándor, L. Vass (dir.), *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998. i. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998, 4.

d'influence politique par des mouvements extrémistes influents⁸⁵. Le dernier référendum en date, organisé le 15 octobre 2023 en Pologne, le jour des élections législatives – choix fait par le parti gouvernemental *Droit et Justice* dans le but d'utiliser le mécanisme référendaire pour promouvoir ses slogans électoraux – s'inscrit dans cette tendance⁸⁶. Le même constat peut être fait pour les initiatives référendaires récentes enregistrées en Bulgarie, dont celle du 20 mars 2024, proposant d'amorcer les négociations de sortie de la Bulgarie de l'Union européenne ou encore l'introduction de tests psychiatriques obligatoires en vue de l'élection d'un gouvernement non partisan et de tests visant à déterminer si les membres du gouvernement sont ou non en proie de diverses addictions⁸⁷.

Les dispositifs participatifs peuvent être instrumentalisés avec encore plus de facilité, à l'image de la technique des « consultations nationales » organisées régulièrement en Hongrie depuis 2010. Cette technique présente l'avantage de permettre de mesurer les opinions de l'électorat sur des sujets précis et prédéfinis dans les agendas politiques sans que les autorités politiques soient liées par le résultat obtenu, tel que serait le cas à l'issue d'un référendum. En revanche, lorsque le résultat de la consultation est favorable, il est utilisé comme instrument de légitimation des décisions politiques qui sont prises. À titre d'exemple, peut notamment être citée la « consultation nationale sur le plan Soros », qui a débouché sur l'adoption de nouvelles mesures légales contre les ONG « servant de relai d'influence étrangère et l'immigration de masse incontrôlée »⁸⁸. Compte tenu des risques relevés, dont la liste n'est pas exhaustive, il apparaît impératif qu'une vraie réflexion soit menée au sujet de la nécessaire réglementation juridique des dispositifs participatifs. Comme le souligne Loïc Blondiaux, l'un des plus grands spécialistes français des questions relatives à la démocratie participative, celle-ci « ne s'improvise pas ni ne supporte l'amateurisme »⁸⁹. Les dispositifs participatifs sont des processus complexes qui appellent la mise en œuvre préalable d'une ingénierie participative de qualité et leur amélioration continue dans la perspective de recherche systématique de l'inclusion, afin d'éviter le renforcement des mécanismes inégalitaires déjà présents dans nos démocraties, et de garantie d'une

⁸⁵ Pour ne donner que quelques exemples, en Croatie (2013), en Slovaquie (2014), en Roumanie (2018), les référendums d'initiative populaire ont été utilisés pour revendiquer l'introduction dans la Constitution de la définition traditionnelle du mariage afin d'empêcher de légiférer sur les unions entre les personnes de même sexe.

⁸⁶ Les questions portaient sur des sujets sensibles et très variés. Elles concernaient la vente d'actifs de l'État à des entités étrangères, le relèvement de l'âge de départ à la retraite, le démantèlement de la barrière à la frontière polonaise avec le Belarus et l'acceptation de migrants illégaux du Moyen-Orient et d'Afrique, conformément au mécanisme de relocalisation forcée de l'Union européenne. Cfr. K. Kubuj, *Les élections législatives de 2023 et la formation d'un nouveau gouvernement polonais*, dans *Lettre de l'Est*, No. 35, 2024, 7-11.

⁸⁷ Voir en ce sens V. Reif, *De la démocratie semi-directe et participative en Bulgarie*, dans *Lettre de l'Est*, No. 35, 2024, 17-18.

⁸⁸ Voir : breizh-info.com/2020/06/13/145477/democratie-directe-en-hongrie-une-consultation-nationale-sur-les-mesures-sanitaires-et-economiques-et-limmigration/.

⁸⁹ L. Blondiaux, *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*, viepublique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux.

influence réelle sur le processus décisionnel. Ces précautions ne vont sûrement pas empêcher l'apparition de dérives, mais pourraient *a minima* en réduire leur nombre et leur ampleur.

5. Conclusion

Les exemples relevés dans la présente étude mettent en exergue la contradiction qui existe entre les études théoriques visant les potentialités des instruments de la démocratie directe et de la démocratie participative pour « démocratiser la démocratie représentative »⁹⁰ et les résultats qui peuvent être observés en pratique. Que ce soit au niveau de l'usage des référendums ou à celui des dispositifs participatifs, l'on constate que les pays dans lesquels ces pratiques sont les plus répandues à l'Est sont les pays considérés comme étant des démocraties défaillantes ou des démocraties en déclin, voire des régimes autoritaires consolidés.

Certes, la démocratie représentative, c'est-à-dire le système basé sur la prise de décision politique par des représentants élus, connaît une crise majeure. Comme le soulignent de nombreux auteurs⁹¹, les partis politiques à travers lesquels est assurée la représentation sont aujourd'hui « déliquescents »⁹² et donc en incapacité de jouer le rôle d'intermédiaires et de représentation⁹³. Ceci est d'autant plus vrai dans les pays de l'Est où l'opposition subit des répressions et se trouve, de ce fait, dans l'incapacité de proposer des alternatives structurantes. Raison pour laquelle la défiance citoyenne ne cesse de croître et appelle un renouveau démocratique. Les dispositifs participatifs bénéficient d'une meilleure image publique car ils replacent les citoyens au cœur du processus politique et ce faisant, semblent rompre avec la professionnalisation et, surtout, avec l'« élitisation » de la vie politique, toutes deux fortement contestées. Cependant, la démocratie participative ne peut pas supplanter la représentation politique. La démocratie représentative apparaît comme le seul régime acceptable face à une démocratie directe ou une démocratie participative qui restent à elles seules inapplicables en pratique. Non pas parce que les citoyens seraient incompétents pour la chose publique, idée promue par les défenseurs du régime représentatif, non pas parce qu'ils manqueraient de temps pour participer, tel que souligné par d'aucuns⁹⁴, mais puisque le peuple, au regard de l'organisation sociale, politique et géopolitique actuelle, ne peut pas rester « maître des questions

⁹⁰ J. Talpin, *Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale*, dans *Participations*, 2019, 454.

⁹¹ F. Robbe, *Démocratie représentative et participation*, dans F. Robbe (dir.), *La Démocratie participative*, L'Harmattan, 2007, 18 ; J.-M. Denquin, *Pour en finir avec la crise de la représentation*, dans *Jus Politicum*, n. 4, 2010, 1-38.

⁹² S. Baeckelandt, J. Talpin, *Démocratie participative et groupes d'intérêt*, cit., 135.

⁹³ R. Lefebvre, *Les partis politiques : déliquescents et structurants*, dans *Esprit*, 2023, esprit.presse.fr/article/remi-lefebvre/les-partis-politiques-deliqescents-et-structurants-44518.

⁹⁴ P. Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Rapport au Premier ministre, 2022, 65.

qui lui sont soumises »⁹⁵. À cela s'ajoute un ensemble de limites qui relativise l'influence de la démocratie participative dans la politique contemporaine. Ces limites tiennent, plus particulièrement, aux difficultés inhérentes à l'exercice même des dispositifs participatifs. Dans les sociétés contemporaines, orientées vers le travail et la consommation, la question de la disponibilité mentale et matérielle des citoyens est cruciale et doit donc être réglée, en garantissant notamment que la participation aura une influence sur la décision, mais aussi en abaissant au maximum les coûts de la participation (facilité d'accès, horaires aménagés, indemnisation, etc.).

Au même titre que les référendums, les dispositifs participatifs peuvent être utilisés pour pallier les défauts et les lacunes de la démocratie représentative, mais ils doivent rester une de ses composantes. De la même manière que la démocratie représentative a aujourd'hui besoin des dispositifs participatifs pour connaître un renouveau et remédier ainsi à la crise de la défiance citoyenne grandissante, les dispositifs participatifs ont besoin de la démocratie représentative pour répondre à la finalité qui est la leur, c'est-à-dire permettre aux citoyens d'exercer effectivement le pouvoir souverain qui leur appartient et qui est garanti dans tous les textes constitutionnels, à l'Est comme à l'Ouest. Or, dans un régime non-démocratique, les dispositifs participatifs ne pourront aucunement jouer ce rôle.

Dans une étude menée en République tchèque, il a été constaté que, dans les localités où sont pratiqués les budgets participatifs ces dernières années, la participation aux élections locales a connu une hausse d'environ 3 % par rapport aux localités ne disposant pas de cet outil⁹⁶. Preuve que les dispositifs participatifs peuvent s'avérer des moyens efficaces de renforcement de la démocratie représentative et un remède à la crise qu'elle traverse, mais ils peuvent aussi constituer l'une des causes de la fin de celle-ci. De ce fait, ils ne doivent aucunement faire l'objet de pratiques hasardeuses, sporadiques et être décidés selon le bon vouloir des autorités politiques, en fonction des avantages personnels qu'ils pourraient en tirer. Des études systématiques visant à évaluer l'impact réel des pratiques enregistrées sont de ce fait nécessaires, afin de pouvoir établir s'il y a un apport réel sur le terrain du renforcement de la participation citoyenne ou s'il s'agit de simples dispositifs facilitant l'instrumentalisation politique.

La chercheuse américaine Sherry R. Arnstein a proposé, dans une étude publiée en 1969⁹⁷, une échelle de la participation citoyenne, en distinguant trois grandes catégories : celle de la manipulation ou de la « non-participation », qui suppose le simple fait de donner l'illusion d'une association des citoyens au débat ; celle de la « coopération symbolique », qui implique une simple information ou consultation

⁹⁵ J.-M. Denquin, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, dans *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, No. 23, 2008.

⁹⁶ E. Snippe, S. Elena, *Les budgets participatifs sont en plein essor, mais ont-ils un impact ?*, 1^{er} février 2023, euractiv.fr/section/politique/infographic/les-budgets-participatifs-sont-en-plein-essor-mais-ont-ils-un-impact/.

⁹⁷ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, dans *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 1969, 216-224.

sans qu'un pouvoir d'agir soit véritablement octroyé aux destinataires ; celle qui octroie aux citoyens le statut de « partenaires de l'action publique » du fait de leur pouvoir de contrôler réellement la décision. Les pratiques des dispositifs participatifs sous le régime communiste peuvent sans conteste être incluses dans la première catégorie. Celles relevées depuis la chute du communisme peuvent tantôt faire partie de la première catégorie, tantôt de la deuxième et rarement de la troisième. Constat qui ne concerne d'ailleurs pas uniquement les pays de l'Est. Le Grand débat national organisé en France, qui s'est soldé par l'envoi par les citoyens de centaines de milliers de propositions dont l'étude ou les leçons tirées par les responsables politiques n'ont jamais été rendues publiques, constitue un cas d'école à ce titre.

Force est donc de constater avec regret qu'actuellement, l'ouverture à la contradiction et à l'innovation manque au sein de la classe politique, qui ne semble être prête à déléguer une parcelle de son pouvoir. Et le changement ne va pas intervenir en l'absence de mesures juridiquement structurées. La promotion des pratiques participatives par les organisations internationales et européennes, sans qu'il soit insisté sur la nécessité d'une réglementation juridique prévoyant les instruments, les domaines, les procédures de leur mise en œuvre, mais aussi l'instauration d'un contrôle juridictionnel pour limiter leur détournement à des fins politiciennes, alors que les pays de l'Est ont connu par le passé les dérives qu'elles sont susceptibles d'engendrer – du fait qu'elles ont constitué le principal outil d'endoctrinement et de légitimation de l'idéologie communiste – et que le contexte actuel, dans cette zone géographique en particulier et, de manière plus générale, désormais en Europe, est toujours propice à une telle instrumentalisation, étonne et interroge à la fois sur notre capacité à apprendre des erreurs commises par le passé afin d'éviter que l'histoire se répète. Or, « ceux qui ne peuvent se rappeler le passé sont condamnés à le répéter ». Cette célèbre phrase de George Santayana⁹⁸ reste toujours d'actualité.

⁹⁸ Cité par F. Worms, *Revivre. Éprouver nos blessures et nos ressources*, Champs-Flammarion, 2015, 173.