

Participation citoyenne et démocratie locale et municipale. À la recherche d'une commune égalité

Pr. Dr Geoffrey GRANDJEAN
Institut de la décision publique, Cité

Intervention dans le cadre de l'École d'été internationale Wallonie-Québec
sur la participation citoyenne et la gouvernance démocratique

20 août 2020

1. En Belgique, tous niveaux de pouvoir confondus, il est désormais admis que la démocratie participative doit permettre de freiner la chute du sentiment de confiance qui caractérise, depuis de nombreuses années, la relation entre les représentés et les représentants. De nombreuses initiatives ont ainsi été déployées pour faire participer les citoyens aux processus de prise de décision. Pensons par exemple au G1000 qui a réuni 704 citoyens lors d'un sommet citoyen qui s'est tenu en 2011 afin de délibérer sur trois thèmes : la sécurité sociale, la répartition des richesses et l'immigration. Pensons également aux multiples mini-publics qui ont été organisés en Belgique ces dernières années. Enfin, certains parlements associent plus étroitement les citoyens, notamment par la mise en place de commission composée de citoyens tirés au sort.

2. Dans le cadre de notre communication, nous proposons de prendre un peu de hauteur pour envisager, sous un angle systémique, la problématique – entendue comme un ensemble de questions et non comme un problème dans un sens négatif – de la participation citoyenne. Nous ajoutons un élément fondamental, à savoir une réflexion sur le tirage au sort.

3. En effet, la participation citoyenne est de plus en plus envisagée, en Belgique, à travers le prisme du tirage au sort. Nombreux sont les projets d'assemblée citoyenne qui doivent soit concurrencer les assemblées parlementaires, soit leur être complémentaires. Si ces projets se manifestent au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées (notamment en Communauté germanophone), force est de constater que le tirage au sort est peu envisagé au niveau des institutions politiques locales. La raison réside peut-être dans le fait que les institutions politiques locales suscitent une meilleure confiance que les institutions supérieures dans notre système politique. Quelle vision de la participation le tirage au sort traduit-il ? Pour répondre à cette question, nous démontrons, dans un premier temps, les dimensions apolitiques et inégalitaires du tirage au sort en tirant, par la même occasion, certains enseignements en termes de démocratie participative. Dans un deuxième temps, nous proposons d'identifier les conditions nécessaires pour fonder le tirage au sort sur des principes égalitaires au niveau local et municipal en imaginant une nouvelle configuration institutionnelle.

1. Le tirage au sort comme mode de sélection apolitique et inégalitaire

4. Nous développons deux arguments concernant les différents projets de participation citoyenne basés sur le tirage au sort tels qu'ils sont actuellement développés par une série d'experts et de décideurs publics.

5. Le premier argument consiste à affirmer que la participation citoyenne basée sur le tirage est **apolitique**. Deux raisons nous poussent à formuler cette affirmation. D'une part, le tirage au sort ne va pas restaurer la confiance

entre les représentés et les représentants et, d'autre part, le tirage au sort ne permet pas les conflits d'idées, pourtant indispensables dans une démocratie.

6. D'une part, le tirage au sort n'est **pas** le mécanisme qui va permettre de **restaurer la confiance entre les représentés et les représentants**. En effet, la confiance se construit dans l'interaction entre les citoyens et les potentiels représentants politiques. Le lien de confiance s'établit entre les représentés et les représentants au travers de la discussion et des débats, notamment en période électorale. C'est d'ailleurs en partie le rôle d'une campagne électorale que de permettre de discuter des idées et de susciter un lien de confiance entre les candidats et les électeurs. En outre, au terme du mandat, si le représenté n'a plus confiance en son représentant, le représentant peut être sanctionné par la non-réélection. Si la confiance est maintenue, il peut être réélu. Avec le tirage au sort, on remplace ce lien par la sélection probabiliste. Ce qui compte, ce ne sont plus les idées qui sont défendues. C'est encore moins la confiance entre le représentant et le représenté. C'est uniquement le fait d'appartenir à une catégorie statistique.

7. D'autre part, la participation citoyenne basée sur le tirage au sort ne permet **pas le débat d'idées** en amont et en aval : en amont car la sélection probabiliste ne permet pas de débattre sur des projets de société et en aval

« On présuppose que l'appartenance à une de ces catégories implique que nous pensions d'une certaine manière. Il y a là un déterminisme majeur du procédé ! ».

car les projets de tirage au sort ne sont pas accompagnés de mécanisme de reddition des comptes. D'une manière générale, cette sélection probabiliste est fondée sur un dangereux présupposé : la sélection des personnes se fait sur la base de catégories socio-économiques, professionnelles ou encore géographiques, entre autres, censées refléter la diversité des idées présentes parmi les citoyens. Autrement dit,

on présuppose que l'appartenance à une de ces catégories implique que nous pensions d'une certaine manière. Il y a là un déterminisme majeur du procédé !

Prenons un exemple. Si on souhaite que la diversité statistique soit garantie, on va notamment s'assurer de la présence de citoyens issus de différents milieux socio-économiques : des ouvriers, des indépendants, des personnes sans emploi, des employés et des patrons. Mais qui peut nous garantir que l'appartenance à ces catégories socio-professionnelles impliquent des idées politiques différentes ? En fait, l'échantillonnage statistique enferme les citoyens dans des cases. En étant un peu caricatural, on présuppose que l'ouvrier devrait représenter la gauche et le patron la droite. Mais est-ce le cas ? Connait-on leurs idées ? Absolument pas ! Qu'en est-il de l'ouvrier qui vote à droite et du patron qui vote à gauche ? Au final, il n'y a donc plus de débat d'idées lors de l'étape de la sélection. S'il n'y a plus de conflits d'idées,

il n'y a plus de démocratie, entendue comme un lieu de conflit permanent d'idées.

8. Cette absence de conflits d'idées est encore renforcée par le fait qu'il n'y a pas de mécanisme de réédition des comptes à la fin du mandat. Dans le système actuel, très imparfait, nous le concédons, la réélection joue le rôle d'une sanction. Avec le tirage au sort et certains mécanismes de participation citoyenne, les personnes qui auront pris une décision, ou à tout le moins qui auront rendu un avis, pourront s'en laver les mains. Les projets actuels ne responsabilisent donc aucunement les citoyens tirés au sort ou participant. Soulignons d'ailleurs que les initiatives actuellement proposées ou mises en place ne donnent aucun pouvoir décisionnel aux tirés au sort ou aux participants mais uniquement un pouvoir d'avis, ce qui renforce selon nous la déresponsabilisation des citoyens.

9. Au final, les dispositifs participatifs basés sur le tirage au sort sont apolitiques car ils ne sont pas de nature à restaurer le lien de confiance entre les représentants et les représentés et ils ne garantissent pas le conflit d'idées, en amont et en aval du processus de décision.

10. Le deuxième argument consiste à affirmer que les dispositifs participatifs basés sur le tirage au sort sont **inégalitaires** parce qu'ils permettent le remplacement d'une élite par une autre élite, parce qu'ils traduisent une vision individualisante et atomisante de la société et parce qu'ils ne garantissent pas une processus décisionnel égalitaire.

« Avec le tirage au sort, cette élite est remplacée par une autre : celle qui a l'intérêt, les moyens et le temps ».

11. *Primo*, ces dispositifs participatifs sont inégalitaires car ils aboutissent à la sélection d'une **nouvelle élite**. Une critique majeure adressée au système électoral consiste à affirmer que ce dernier favorise une élite. Cette critique est tout à fait fondée. Le philosophe français Bernard MANIN a ainsi démontré que l'élection est une procédure aristocratique ou oligarchique, dans la mesure où les mandats sont réservés à des individus éminents que leurs concitoyens jugent supérieurs aux autres. Historiquement, trois types d'élites se sont succédées aux XIX^e et XX^e siècles : les élites de notables, de partis et enfin communicationnelles.

Avec le tirage au sort, cette élite est remplacée par une autre : celle qui a l'intérêt, les moyens et le temps. Le remplacement d'une élite par une autre est ainsi favorisé par les dispositifs actuels promus en Belgique puisqu'ils impliquent souvent une auto-sélection des participants qui doivent faire la démarche pour participer au processus décisionnels.

Contrairement à ce qui est souvent affirmés, dans les mécanismes proposés actuellement, ce ne sont pas tous les citoyens qui ont une chance d'être tirés

au sort. Ce sont certains d'entre eux, ceux qui sont intéressés par la politique, qui ont le temps et surtout, les moyens financiers pour abandonner provisoirement leurs activités professionnelles. Autrement dit, c'est une élite.

12. *Secundo*, au-delà de la sélection d'une nouvelle élite, le tirage au sort traduit une **vision individualiste** et **atomisante** de la société. L'absence de débats d'idées en amont et en aval (*cf.* paragraphe 7) implique que le tiré au sort ne détient aucun mandat et ne représente aucun collectif. Il ne représente en fait que lui-même, certains vont même jusqu'à dire qu'il est porteur du bon sens citoyen (ce qui est humainement dangereux car le bon sens est loin d'être univoque et respectueux des droits de l'homme). Or,

« C'est l'idée selon laquelle tout le monde peut finalement être remplacé par un coup de baguette statistique. Le tirage au sort nie donc les singularités humaines alors qu'il promeut l'individualisme ».

prendre une décision politique, c'est opérer un choix collectif. Il n'est pas demandé aux tirés au sort de délibérer dans l'intérêt collectif puisqu'ils tiennent leur fonction du seul hasard statistique.

Les projets de tirage au sort se révèlent toutefois paradoxaux. D'un côté, comme nous venons de l'écrire, il y a une vision individualisante et atomisante de la société. D'un autre côté, il y a l'idée qu'un individu

peut occuper tous les rôles dans une société : citoyen, expert, travailleur, représentant politique, etc. Autrement dit, les citoyens sont constamment interchangeables et omniscients. C'est l'idée selon laquelle tout le monde peut finalement être remplacé par un coup de baguette statistique. Le tirage au sort nie donc les singularités humaines alors qu'il promeut l'individualisme. Étrange paradoxe que nous ne comprenons pas...

13. *Tertio*, les assemblées participatives composées de citoyens tirés au sort ne garantissant **pas une processus décisionnel égalitaire**. À ce stade, il est primordial de préciser un élément fondamental. Nous considérons que les citoyens ont les compétences et les connaissances nécessaires et suffisantes pour pouvoir délibérer de choix collectifs.

Il y a toutefois, selon nous, toujours des citoyens avec plus d'expertise et de meilleurs talents oratoires qui domineront les débats. Certains pourraient même avoir recours à des formes de manipulation. Plutôt que de favoriser le tirage au sort, ne conviendrait-il pas d'abord de garantir à tous les citoyens une égale possibilité de développer des compétences délibératives et argumentatives ?

Nous observons en outre, dans les projets formulés en Belgique, que les citoyens tirés au sort sont toujours accompagnés dans leurs tâches par des spécialistes des matières débattues. Pourquoi les citoyens ont-ils à ce point besoin d'experts ? Et pourquoi des experts ? Quelles sont les garanties prises pour éviter que ces experts ne soient en fait les nouveaux représentants

politiques ? Et pourquoi ne pas tirer au sort les membres qui constituent les comités d'experts ? Au final, les citoyens ne sont nullement considérés sur un pied d'égalité.

2. Le tirage au sort au niveau des institutions politiques locales

14. Après avoir démontré que le tirage au sort est apolitique et inégalitaire, et sans vouloir jeter le bébé avec l'eau du bain, nous voudrions imaginer une nouvelle configuration institutionnelle au niveau local et municipal qui serait basée sur le tirage au sort. Cet exercice imaginatif nous permet en fait d'identifier les conditions pour que le tirage au sort puisse reposer sur des principes égalitaires.

15. Si le tirage au sort nous semble être envisageable au niveau local, c'est en raison de la taille du système politique communal. La promotion du tirage au sort doit se faire à l'échelle de systèmes politiques dont les tailles sont plus réduites. Rappelons d'ailleurs que le tirage au sort a été historiquement mis en œuvre dans les cités antiques, c'est-à-dire des systèmes politiques de taille limitée. La commune est un niveau institutionnel où les citoyens partagent le même territoire et sont confrontés aux mêmes enjeux.

Ne conviendrait-il pas d'expérimenter à nouveau le tirage au sort d'abord au niveau communal ?

16. Tout d'abord, avant d'imaginer de nouvelles institutions locales tirées au sort, il nous faut rappeler très brièvement la configuration institutionnelle communale. Trois institutions ont des compétences au niveau communal :

1- Le conseil communal, composé de conseillers communaux élus directement pour un mandat de 6 ans, est une assemblée délibérante (assemblée élue au premier degré).

2- Le collège communal, composé du bourgmestre et des échevins pour un mandat de 6 ans, est une assemblée collégiale (collège élu au second degré).

3- Le bourgmestre est désigné quasi automatiquement au second degré car « est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques¹ qui sont parties au pacte de majorité² »³.

¹ Selon le *Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation* (CDLD), l'ensemble des « conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe politique dont la dénomination est celle de ladite liste ». Article L 1123-1, § 1, premier alinéa CDLD.

² Les caractéristiques du pacte de majorité sont énoncées à l'article L 1123-1, §§ 2 et 3 CDLD. À cet égard, il convient de rappeler que le pacte de majorité reprend l'indication des groupes politiques qui y sont parties ainsi que

Chaque institution a des compétences propres mais, d'une manière générale, les institutions communales gèrent tout ce qui est d'intérêt communal. Est ainsi considéré comme relevant de l'intérêt communal, toute activité ou tout objet que les autorités communales estiment devoir s'attribuer, dans la mesure où la Constitution ou une loi particulière (ou un décret) ne l'a pas réservé à un autre pouvoir (décentralisation territoriale). En outre, les communes doivent gérer ce que les institutions supérieures leur demandent de gérer (déconcentration ou décentralisation par service). Soulignons le fait que les communes ont un pouvoir fiscal propre.

17. Imaginons l'introduction du tirage au sort dans le paysage communal, à l'échelle des quartiers ou des villages. Les trois institutions seraient conservées. Deux nouvelles institutions seraient créées :

1- Les **conseils de quartier/de village** représenteraient chaque quartier ou village d'une ville ou d'une commune. Ses membres seraient tirés au sort parmi les habitants du quartier ou du village pour un mandat d'une durée de 3 ans. Les conseils de quartier/de village seraient renouvelés pour moitié tous les 18 mois. Ces conseils seraient compétents pour certaines matières uniquement : la mobilité, les travaux publics et les aménagements des espaces publics (enjeux partagés collectivement par les citoyens d'un quartier ou d'un village). Ils auraient un pouvoir de proposition et de délibération et devraient systématiquement marquer leur accord sur les projets communaux votés au conseil communal sur ces matières. Les membres de ces conseils recevraient un jeton de présence et le nombre de réunions seraient limitées (10 à 12 par an en dehors des heures de travail) afin de favoriser l'égalité de participation des citoyens tirés au sort. Les citoyens tirés au sort pourraient, moyennant une excuse pour force majeure, ne pas être présents lors des réunions de ces conseils.

2- Le **collège des quartiers/des villages** serait composé de représentants des conseils de quartier/de village élus en leur sein pour un mandat de trois ans et serait renouvelé pour moitié tous les 18 mois. Ce collège, en étroite collaboration avec le collège communal, aurait un pouvoir de proposition et de délibération et devrait systématiquement marquer son accord sur les projets communaux décidés au niveau du collège communal, à nouveau sur les matières suivantes : la mobilité, les travaux publics et les aménagements des espaces publics.

18. À travers la coexistence de ces cinq institutions, différents modes de sélections des représentants politiques locaux seraient combinés : élections

l'identité du bourgmestre, des échevins et du président du conseil de l'action sociale. Article L 1123-1 §2, troisième alinéa CDLD.

³ Article L1123-4, § 1 CDLD.

au premier degré (conseil communal), élections au second degré (collège communal et collège des quartiers/des villages), désignation quasi-automatique (bourgmestre) et tirage au sort (conseil de quartier/de village).

19. La proposition que nous formulons doit permettre de pallier les dimensions apolitiques et inégalitaires du tirage au sort, telles que précédemment évoquées. Comment ?

Primo, les membres des conseils de quartier/de village et du collège des quartiers/des villages devront représenter leur quartier/leur village et défendre l'intérêt de celui-ci. C'est pour cette raison que nous leur donnons une compétence sur des matières collectivement partagées au niveau d'un quartier et d'un village. Il n'est pas question qu'ils représentent leur propre intérêt personnel. Cela permettra d'**éviter l'écueil de l'individualisme** (cf. paragraphe 12).

Secundo, ces membres seront titulaires d'un mandat d'une durée de trois ans afin d'**éviter le court-termisme** et afin de permettre le développement d'une vision globale des projets discutés et votés.

Tertio, les conseils de quartier/de village et le collège des quartiers/des villages sont renouvelés tous les 18 mois pour moitié afin de garantir la continuité des décisions prises et **éviter une rupture décisionnelle** préjudiciable aux autorités communales.

Quarto, les conseils de quartier/de village et le collège des quartiers/des villages ont un véritable pouvoir décisionnel et pas uniquement consultatif. L'idée est ainsi de pérenniser le conflit d'idées au sein des institutions communales et d'**éviter une fausse impression de participation**.

Quinto, afin de responsabiliser les citoyens tirés au sort, la fin d'un mandat implique le dépôt d'un rapport argumenté sur les positions prises par ceux-ci durant leur mandat. Cela permettra d'**éviter l'écueil de la désresponsabilisation** des citoyens tirés au sort (cf. paragraphe 8).

Sexto, les citoyens tirés au sort doivent exercer leur mandat mais peuvent, sur la base d'une excuse pour force majeure, ne pas être présents lors de certains conseils. Cette obligation d'exercice du mandat doit permettre d'**éviter la constitution d'une nouvelle élite** (cf. paragraphe 11), celle intéressée par la politique, qui a le temps et les moyens financiers de s'y consacrer. Le paiement de jetons de présence et le nombre limité de réunions en dehors des heures de travail doivent à cet égard permettre une meilleure participation de tous.

20. Cet exercice imaginaire nous permet d'identifier de premières **conditions fondamentales et cumulatives** pour envisager d'introduire le tirage au sort dans nos systèmes représentatifs et participatifs.

3. Le tirage au sort et la recherche d'une commune égalité

21. Au final, nous ne sommes pas convaincus que les dispositifs participatifs basés sur le tirage au sort assurent la liberté d'être tour à tour gouvernants et gouvernés. La participation citoyenne ne doit pas être justifiée par un registre libéral. Dans les discours tenus dans le cadre de ce dernier, seul compte la manière d'accéder au pouvoir et non les conditions pour l'exercer et la manière de l'exercer. Or, si les gouvernants sont désormais soumis aux mêmes règles que les gouvernés, dans un état de droit, ce n'est pas au nom des libertés fondamentales. C'est en raison de la lente concrétisation du principe d'égalité qui permet sans cesse de réduire la hiérarchisation entre les représentants et les représentés. Cette lente recherche de l'égalité favorise selon nous l'intérêt collectif.

22. La participation citoyenne ne peut être promue qu'en s'assurant que les citoyens soient placés dans des conditions égalitaires leur permettant une libre participation politique. Pour ce faire, les citoyens doivent vraiment avoir la même chance d'être tirés au sort et de pouvoir participer. Ils doivent pouvoir défendre et entendre toute la diversité des opinions. Ils doivent pouvoir décider comme les représentants politiques. Ils doivent rendre compte de leur mandat pour que tous soient responsables. Sans cela, le tirage au sort ne constituera qu'une méthode de sélection de nos représentants qui ne changera absolument rien aux limites de nos systèmes politiques contemporains.

23. La question majeure qui se pose si on souhaite introduire le tirage au sort est donc de savoir si nos représentants politiques souhaitent partager le pouvoir et si nous souhaitons tous exercer le pouvoir, autrement dit si nous sommes à la recherche d'une commune égalité pour l'exercice du pouvoir. Si c'est le cas, le tirage au sort n'est pas nécessaire. Si ce n'est pas le cas, le tirage au sort ne sert à rien.