

Les assemblées citoyennes réinventent-elles le mandat impératif ?

AERTS Vincent

Table des matières

Introduction	2
Le gouvernement représentatif et la représentation libre	3
Les citoyens de Kayoux : démocratiser le mandat politique local	6
La genèse	6
Formation d'une liste citoyenne	7
« Le programme de Kayoux, c'est une méthode »	7
Des Kayoux au conseil communal	8
Élu ou porte-parole ? La réactivation d'un débat révolutionnaire entre représentant et mandataire	10
Le mandat impératif aujourd'hui, une interdiction fondamentale, parfois méconnue	13
Mandat impératif, strict ou souple ?	15
Partis traditionnels et listes citoyennes : reprocher à l'autre ce que l'on fait soi-même ?	18
Mandat impératif et discipline de parti ?	19
Les partis politiques comme base d'un futur mandat impératif ?	20
Conclusion : Kayoux, c'est fini	22

Introduction

Dans un contexte de crise de la représentation, de nombreux mouvements citoyens revendiquant une démocratisation du gouvernement représentatif tentent d'impacter directement le monde politique en concourant aux échéances électorales. Pour ce faire, ils ont notamment recours à un dispositif bien spécifique : ils instaurent, aux niveaux locaux ou régionaux, des assemblées citoyennes, lesquelles forment des listes pour participer aux élections.

Dans les cas où elles obtiennent des sièges, ces assemblées citoyennes développent un lien spécifique avec leurs représentants. Les élus issus de ces assemblées citoyennes agissent en effet selon une conception spécifique du mandat (roulement automatique du mandat, possibilité de révocation, instructions, responsabilité devant l'assemblée citoyenne) qui semble renvoyer à la conception du mandat impératif, sans que le concept et son histoire soient connus ou mobilisés par ces citoyens. Une question apparaît alors : les assemblées citoyennes réinventent-elles le mandat impératif ?

Le mandat impératif, notamment soutenu par les tenants de la souveraineté populaire tels que Jean-Jacques Rousseau, était historiquement opposé au mandat représentatif, basé sur la théorie de la souveraineté nationale. Aujourd'hui, le mandat représentatif est considéré comme la clé de voûte de nos systèmes représentatifs alors que le mandat impératif est interdit constitutionnellement.

En allant à la rencontre d'élus issus d'assemblées citoyennes via des entretiens semi-directifs, en observant leurs interactions et pratiques au sein des assemblées représentatives et les réactions qu'elles génèrent au sein des partis traditionnels, j'interroge leurs conceptions et propositions de réforme du gouvernement représentatif.

Dans cette contribution, je m'intéresse au fonctionnement d'un mouvement citoyen ayant obtenu des sièges dans une assemblée représentative locale en Belgique : le collectif *Kayoux* ayant obtenu deux sièges au conseil communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve lors de la législature 2018-2024.

Le gouvernement représentatif et la représentation libre

Nous vivons dans des systèmes représentatifs. La généalogie de nos systèmes politiques est au cœur des *Principes du gouvernement représentatif* de Bernard Manin¹. Dans cet ouvrage, Manin revient sur les débats révolutionnaires français et américains fondant nos systèmes politiques contemporains. Il montre que les révolutionnaires ayant imposé leur conception politique s'opposaient clairement à l'idée de démocratie et revendiquaient plutôt la mise en place d'un gouvernement représentatif. Celui-ci est basé sur une délégation du pouvoir, une indépendance des élus et la limitation de la participation politique des citoyens aux élections, institution centrale de ce système. Bien que depuis les périodes révolutionnaires, le suffrage se soit élargi à une plus grande partie de la population, notamment les femmes, que le profil des parlementaires et les règles informelles de la représentation politique aient évolué avec le temps, les principes fondamentaux du gouvernement représentatif restent inchangés jusqu'à nos jours.

Nos systèmes représentatifs contemporains sont caractérisés par l'interdiction du mandat impératif et par l'usage du mandat représentatif qui constitue le « fondement normatif privilégié légitimant une décision politique »². Ce type de représentation, qui permet à l'élu de déroger à l'action pour laquelle il a été désigné³ est défini par Max Weber comme la représentation libre par laquelle « le représentant, en règle générale élu (éventuellement désigné, de manière formelle ou effective, par le sort), n'est lié par aucune instruction et il demeure le propre maître de sa conduite. Son devoir ne le renvoie qu'à ses propres convictions objectives, non à la prise en considération des intérêts de ceux qui l'ont délégué »⁴.

Ce type de représentation est justifié par deux types d'arguments. Le premier est technique et considère que les mandats et instructions qui pourraient lier les députés constituent « un obstacle à la délibération et, par conséquent, à l'exercice libre de la fonction législative »⁵. Les élus ne sont donc pas mandatés, « ils sont choisis pour décider *par eux-mêmes* de la meilleure action à mener »⁶. Cette justification renvoie dans le même temps à une conception capacitaire de la représentation, défendue par Antoine Barnave, député du Tiers état, qui soutient que « le peuple est souverain ; mais dans le gouvernement représentatif, ses représentants sont ses tuteurs, ses représentants peuvent seuls agir pour lui, parce que son propre intérêt est presque

¹ MANIN B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Champs-Flammarion, Paris.

² GUINAUDEAU I., PERSICO S. (2018), « Tenir promesse. Les conditions de réalisation des programmes électoraux », *Revue française de science politique* vol.68, p.216 ; PITKIN H. (1967), *The Concept of representation*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

³ GUINAUDEAU I., PERSICO S. (2018), « Tenir promesse. Les conditions de réalisation des programmes électoraux », *Revue française de science politique* vol.68, pp.215-237.

⁴ WEBER M. (1971), *Économie et société 1. Les catégories de la sociologie*, Plon, Paris, p.301.

⁵ LE DIGOL C. (2018), « Du mandat impératif au mandat représentatif. La formation d'une première division du travail politique (1789-1791) », In LE DIGOL C., HOLLARD V., VOILLOT C., BARAT R. (2018), *Histoires d'élections. Représentations et usages du vote de l'Antiquité à nos jours*, CNRS Éditions, p.322.

⁶ ROSANVALLON P. (1985), *Le Moment Guizot*, Gallimard, Paris. ; TAVOILLOT P.-H. (2019), *Comment gouverner un peuple-roi ?*, Odile Jacob, Paris.

toujours attaché à des vérités politiques dont il ne peut avoir la connaissance nette et profonde »⁷.

La seconde justification de la représentation libre est politique. Lors de la Révolution française, des révolutionnaires tels que l'Abbé Sieyès défendent une certaine conception du peuple et de la souveraineté. Alors qu'ils s'opposent de front à l'instauration d'une démocratie et à l'exercice du pouvoir par le peuple, ils proposent une autre conception de la souveraineté : la souveraineté nationale. En refusant de le confier au peuple, l'exercice du pouvoir politique est délégué à une assemblée élue constituée de citoyens instruits et compétents. Ces élus sont alors considérés comme les « seuls représentants de la Nation, qui d'une certaine manière n'existe en tant que corps politique que par leur réunion »⁸. Le pouvoir politique est institué grâce à une abstraction, celle de la Nation, entité supérieure et collective qui ne préexiste pas aux parlementaires, mais est formée par eux en les dépassant⁹. Les élus sont alors représentants d'un tout, la Nation, et ne peuvent donc pas être liés à la seule volonté d'une frange de l'électorat¹⁰. Le mandat représentatif est donc basé sur l'idée de souveraineté nationale, ce qui implique une représentation libre et non liée¹¹.

Assez logiquement, ce type de représentation ne fait état d'aucun dispositif liant l' élu à la volonté de ses électeurs, il ne rend de compte qu'à la Nation et ne doit donc pas répondre directement de ses actes devant les personnes qui l'ont élu. Il n'existe aucun dispositif légal de contrôle démocratique entre les échéances électorales. Bernard Manin défend cependant que les élus ont une incitation politique et morale à respecter leurs engagements dans une perspective de réélection, pour ne pas subir le jugement rétrospectif de manière négative. Néanmoins, sur le plan juridique, la personne élue est considérée comme libre par rapport à la volonté de ses électeurs et n'est donc pas liée juridiquement à un mandat¹². D'autres institutions indirectes sont pourtant mises en place telles que « la limitation du mandat électif dans le temps (qui constitue une révocation automatique), les engagements électoraux (qui forment un mandat moral), la menace de non-réélection en cas de trahison des engagements pris (qui équivaut à un risque de révocation), les votes-sanction (qui constituent une révocation de fait) »¹³, mais aucune de celles-ci ne lie juridiquement et en permanence le travail et les décisions de l' élu, qui peut alors agir librement et sans tenir compte de la volonté de ses électeurs, durant toute la durée de son mandat, sans être inquiété.

⁷ ZAIDMAN P.-H. (2008), *Le mandat impératif. De la Révolution française à la Commune de Paris.*, Les Éditions Libertaires, St Georges d'Oléron, p.22.

⁸ HAYAT S. (2014), « La souveraineté populaire », in HINCKER L. (ed.) (2014), *Citoyenneté, république, démocratie en France 1789-1899*, Paris, Atlante, pp.145-159.

⁹ KERLÉO J.-F. (2017), « Le droit parlementaire local : l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la Nation », *Revue française de droit constitutionnel* 109, pp.103-120.

¹⁰ TAVOILLOT P.-H. (2019), *Comment gouverner un peuple-roi ?*, Odile Jacob, Paris.

¹¹ MONTAY B., (2020), *Les 100 mots du droit constitutionnel*, Que sais-je ? / Humensis, Paris.

¹² MANIN B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Champs-Flammarion, Paris.

¹³ DE COOREBYTER V. (2018), « Les paradoxes de la représentation », *La Thérésienne. Revue de l'Académie royale de Belgique* (2018-1), p.6.

Nous vivons donc dans un gouvernement représentatif reposant sur la représentation libre et le mandat représentatif, qui pourrait apparaître comme un oxymore¹⁴, fusionnant les opposés que sont le représentant agissant en toute indépendance et le mandataire dépendant de la volonté de ses électeurs. C'est dans ce contexte qu'émergent différents mouvements citoyens revendiquant une autre conception de la démocratie représentative et l'instauration d'un nouveau lien représentatif.

¹⁴ MONTAY B., (2020), *Les 100 mots du droit constitutionnel*, Que sais-je ? / Humensis, Paris.

Les citoyens de Kayoux : démocratiser le mandat politique local

La genèse

À partir de 2015, de nombreux citoyens se mobilisent contre d'importants projets immobiliers dans la commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve, situé dans la province francophone du Brabant wallon. En effet, en 2014, le groupe Klépierre reçoit un permis socio-économique visant l'extension du centre commercial de l'Esplanade à Louvain-La-Neuve. Ce projet fait l'objet de nombreux débats, des citoyens et des étudiants de l'Université Catholique de Louvain (UCL) s'unissant pour s'opposer aux projets. Un premier appel aux autorités est ainsi envoyé par l'Association des Habitants de Louvain-la-Neuve et l'Assemblée Générale des étudiants de Louvain en octobre 2015. Des citoyens continuent de se mobiliser et déposent en mars 2017 une demande de consultation populaire signée par 3550 citoyens de la commune¹⁵.

La consultation populaire communale en Région wallonne

La possibilité d'une consultation populaire est prévue aux articles L1141-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation régissant le fonctionnement des pouvoirs locaux en Wallonie. Ces articles permettent au conseil communal, de sa propre initiative, ou après le dépôt d'une demande des habitants signée de « consulter les habitants de la commune sur les matières relevant de sa compétence de décision, ou de sa compétence d'avis lorsque cette compétence a un objet d'intérêt communal » (Art. L1141-1 §1^{er}). La demande citoyenne visant l'organisation d'une consultation populaire requiert un nombre de signatures selon la population de la commune (20% des habitants âgés de seize ans accomplis et jouissant de leurs droits électoraux dans les communes de moins de 15000 habitants, 3000 signatures dans les communes comptant entre 15000 et 30000 habitants et 10% de la population dans les communes de plus de 30000 habitants). La commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve étant le lieu de vie d'environ 32000 personnes¹⁶, les 3550 signatures récoltées satisfaisaient clairement à cette exigence. Après examen de la demande, contenant la ou les questions faisant l'objet de la consultation proposée et auxquelles la réponse appelée ne peut être que positive (oui) ou négative (non), par le collège communal, la consultation populaire peut être organisée. Celle-ci se déroule un dimanche à scrutin secret. Contrairement aux élections en Belgique, la participation à une consultation populaire n'est pas obligatoire, les résultats n'étant dépouillés que si le seuil de participation des 10% des habitants est atteint (Art. L1141-5).

Le 11 juin 2017, près de la 22% de la population participe à cette consultation populaire, l'opposition au projet d'extension du centre commercial récoltant 79,3% des suffrages. À la suite de cet épisode de mobilisation citoyenne, plusieurs membres actifs au sein de la plateforme citoyenne se mobilisant pour l'organisation de la consultation populaire décident de continuer

¹⁵ NATIONALE 4, « participez à la rétrospective - consultation populaire sur l'extension de l'Esplanade - Ottignies-Louvain-la-neuve | 11 juin 2017 », <https://www.nationale4.be/> (consulté le 21 mars 2024)

¹⁶ WALSTAT, « OTTIGNIES-LOUVAIN-LA-NEUVE », WalStat - Le portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie, Wallonie – Iweps, https://walstat.iweps.be/walstat-fiche-entite.php?entite_id=25121 (consulté le 21 mai 2024)

le mouvement. L'échéance des élections communales d'octobre 2018 arrivant, le collectif accepte l'idée d'un élu communal sortant, issu du Mouvement Réformateur (MR), parti libéral, de fonder une liste citoyenne, donnant ainsi naissance au mouvement des Kayoux.

Formation d'une liste citoyenne

En février 2018, invoquant le « manque évident de confiance dans notre système politique », le collectif Kayoux lance un appel aux habitants de la commune afin de construire une « liste citoyenne pour une démocratie LOCAL·e »¹⁷. Se plaçant en « rupture radicale avec le système représentatif actuel », le collectif vise la restauration de la confiance par l'implication des citoyens dans un processus démocratique transparent et bienveillant¹⁸. Revendiquant la mise en place d'un idéal démocratique et proposant un fonctionnement inclusif et horizontal, Kayoux organise des « assemblées conviviales et ouvertes » afin de faire se rencontrer les citoyens dans l'objectif de construire cette liste citoyenne.

Au moment de déterminer l'ordre des candidats sur la liste, les membres du collectif proposent l'usage du tirage au sort. Ce choix d'instrument amène un premier conflit avec les membres issus du MR, quittant le navire. Tout citoyen souhaitant figurer sur la liste y était autorisé. Chaque membre du collectif était par défaut considéré comme candidat et devait justifier son retrait auprès des autres citoyens impliqués. Finalement, une liste de 18 candidats dont l'ordre était défini par tirage au sort tout en respectant l'alternance des candidats entre homme et femme (dit « principe de la tirette »¹⁹) a été formée en vue des élections communales d'octobre 2018.

« Le programme de Kayoux, c'est une méthode »

Lors de la campagne, le collectif Kayoux, se réclamant comme indépendant et apartisan décide de limiter son programme à une méthode formant une revendication de démocratisation du gouvernement représentatif. Ainsi, le collectif Kayoux propose l'organisation d'une assemblée populaire permanente ouverte à tous, qu'ils soient citoyens de la commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve ou non. Ces assemblées citoyennes permettraient aux citoyens de débattre et de prendre des décisions sur les matières discutées au conseil communal. Les délibérations et positions des assemblées citoyennes seraient ensuite transmises au conseil communal grâce aux élus issus de la liste citoyenne. L'objectif de Kayoux pour les élections communales de 2018 est donc d'obtenir un élu qui serait alors considéré comme un porte-parole et ne ferait que relayer la parole des assemblées citoyennes au sein du conseil communal. Disposant du pouvoir de décision, l'assemblée citoyenne serait ainsi souveraine et limiterait la marge de manœuvre de son porte-parole.

Survenant quelques mois avant le lancement du mouvement des Gilets jaunes, ce programme de démocratisation du gouvernement représentatif proposé par les Kayoux partage le même

¹⁷ KAYOUX (28 février 2018), « Construisons ensemble une liste citoyenne pour 2018 », <https://www.kayoux.be/presse-communication/appele/> (consulté le 21 mars 2024).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ L'article L4142-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose que « sur chacune des listes, tout candidat doit être de sexe différent par rapport au candidat qu'il suit dans l'ordre de la liste ».

esprit de démocratie radicale. Le programme résumé à une méthode de démocratie directe fut d'ailleurs au centre du mouvement des Gilets jaunes de Commercy, largement analysé par Sixtine Van Outryve (UCL) dans le cadre de sa thèse²⁰. Cette mobilisation débutée en novembre 2018 donnera en effet lieu à la structuration d'un mouvement s'orientant à partir de septembre 2019 vers une stratégie électorale avec pour seul programme « la démocratie directe, à savoir donner le pouvoir à l'Assemblée Citoyenne de Commercy en liant le mandat des élus et élues municipales aux décisions de celle-ci »²¹. De manière presque identique au mouvement louvaniste, les Gilets jaunes de Commercy considèrent alors l'assemblée citoyenne comme un « lieu de rencontres, de débats et de prise des grandes décisions des habitants et habitantes, que les élus et élues de la liste entérineraient au conseil municipal par la suite »²².

Cependant, outre son antériorité au mouvement des Gilets des Jaunes, le mouvement Kayoux se démarque de l'assemblée citoyenne de Commercy par un élément déterminant pour la mise en œuvre de ce programme de démocratie directe : l'obtention d'élus au sein de l'institution représentative locale.

Des Kayoux au conseil communal

Alors que la défaite de la liste citoyenne des Gilets jaunes de Commercy n'est même pas encore une potentialité du fait que les gilets fluo ne servent pas encore de signe de ralliement à de nombreux citoyens mécontents, lors des élections communales du 14 octobre 2018, la liste Kayoux obtient 1417 voix (soit 7,65% des suffrages) ce qui permet à deux porte-paroles du mouvement citoyen d'entrer au conseil communal d'Ottignies-Louvain-La-Neuve, comptant 31 représentants élus²³.

La méthode Kayoux prend alors vie concrètement. Les porte-paroles élus au conseil communal sont dotés d'un mandat de 2 ans, celui-ci étant révocable en cas de non-respect du lien de porte-parole entre l'assemblée populaire permanente et l' élu. La possibilité pour un parti ou un mouvement de révoquer un élu issu de sa liste n'existant pas dans la législation belge ou communale, les Kayoux préparent le roulement des charges et la potentielle révocation de ses élus dissidents par la rédaction d'une lettre de démission signée et non datée par chaque candidat sur la liste. Cette lettre de démission ne sert toutefois qu'en dernier recours, les porte-paroles écrivant une nouvelle lettre de démission au moment de passer le relais après deux ans de mandat communal. En limitant le mandat dans le temps, et rejoignant de manière radicale d'autres propositions liées au décumul des mandats, notamment temporel²⁴, les Kayoux inscrivent leur engagement pour le retour de la confiance dans une opposition aux élus

²⁰ VAN OUTRYVE S. (2024), *Théorie et pratique de la démocratie directe communaliste. L'autogouvernement par le peuple assemblé*, thèse non publiée, Université Catholique de Louvain.

²¹ VAN OUTRYVE S. (2023), « Des Gilets jaunes à l'Assemblée Citoyenne de Commercy (France) : les enjeux politiques et constitutionnels d'une expérience de démocratie directe communaliste », *Participations 2023/2 (N° 36)*, p.203.

²² *Ibidem*, p.203.

²³ ÉLECTIONS 2018, « Résultats officiel : Commune de Ottignies-Louvain-la-Neuve », <https://elections2018.wallonie.be/fr/resultats-chiffres?el=CG&id=CGM25121> (consulté le 21 mai 2024)

²⁴ GRANDJEAN G. (2015), « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2255-2256, pp.5-98.

politiques professionnels et carriéristes occupant les bancs des assemblées élues durant de longues années.

L'assemblée populaire permanente est ensuite organisée concrètement. Dans le langage des porte-paroles Kayoux, le terme d'assemblée citoyenne est plus facilement utilisé et le pluriel est régulièrement de mise. En effet, les assemblées citoyennes présentent un double visage. Celles-ci se divisent en deux catégories : les assemblées préparatoires au conseil communal et les assemblées thématiques. Ainsi, alors que les séances du conseil communal sont organisées environ une fois un mardi par mois, les citoyens sont invités à participer à une assemblée le dimanche précédent. Les participants discutent alors des points de l'ordre du jour, communiqué aux porte-paroles de Kayoux huit jours avant le conseil communal. De plus, d'autres assemblées citoyennes thématiques sont organisées pour débattre d'un sujet particulier (smart cities, commune paysanne, autonomie alimentaire, etc.). Lors de ces débats, les porte-paroles élus ont pour tâche principale d'écouter et de prendre note des délibérations afin de pouvoir mobiliser ces échanges lors des séances du conseil communal et les transformer en vote respectant les volontés des citoyens. Outre les assemblées citoyennes, ne permettant pas toujours de discuter et de préparer une position de vote sur chaque point à l'ordre du jour du conseil communal, un groupe de travail de préparation du conseil, plus restreint, a été mis sur pied à cet effet²⁵. Ainsi, les porte-paroles Kayoux sont toujours commandés par le mouvement citoyen et épaulés par les membres du collectif. Le lien entre le porte-parole et l'assemblée citoyenne présente aussi une relation dans l'autre sens. En effet, les porte-paroles jouent un rôle d'information à destination des citoyens en expliquant et rapportant les débats survenus au sein du conseil communal.

Ainsi, après la création d'une liste citoyenne et l'obtention de deux sièges de conseillers communaux, le mouvement Kayoux s'est institutionnalisé avec la mise en place d'assemblées citoyennes dont les débats et positions étaient strictement rapportés au sein du conseil communal par deux élus considérés comme des porte-paroles. De manière similaire à ce qui sera proposé un an plus tard par l'Assemblée Citoyenne de Commercy, le pouvoir est détenu par l'assemblée dotant ses élus d'un mandat strict de porte-parole, liant les décisions de l'écu à la volonté des citoyens. Ce nouveau lien représentatif se place en rupture radicale avec la conception de la représentation libre, fondement de nos systèmes représentatifs modernes. Alors qu'au sein du gouvernement représentatif, l'écu est indépendant et dispose d'une marge de manœuvre presque totale vis-à-vis de ses électeurs, les porte-paroles du collectif Kayoux s'inscrivent dans une autre conception du mandat et de la représentation ravivant des débats théoriques et politiques révolutionnaires sur l'opposition entre la figure du représentant et celle du mandataire.

²⁵ COLETTE Q. (28 mars 2019), « Un côté expérimental assumé », *L'Avenir net*, <https://www.lavenir.net/regions/brabantwallon/ottignies-louvain-la-neuve/2019/03/28/un-cote-experimental-assume-NU4EJFAPSZGCLAVIN5RYMIL3HU/>

Élu ou porte-parole ? La réactivation d'un débat révolutionnaire entre représentant et mandataire

Nous vivons dans des systèmes représentatifs basés sur un mandat représentatif reposant sur l'indépendance des élus via leurs électeurs. Cette situation n'est cependant pas le fruit d'un progressisme démocratique téléologique, il est le résultat contingent de conflits et de débats concernant le système politique à bâtir dans les contextes révolutionnaires français et américains.

Le mandat représentatif s'opposait alors au mandat impératif, qui trouve son origine dans le droit romain et dans l'Espagne médiévale²⁶, mais qui recevra un coup de projecteur important lors de la Révolution française²⁷.

Dès le début de la Révolution française, lors des États généraux puis de l'Assemblée constituante, les deux types de représentation que nous avons mentionnés s'opposent²⁸. Lors des États généraux, les représentants de chaque Ordre étaient porteurs de mandat impératif de la part de leurs électeurs via les cahiers de doléances²⁹. Ces cahiers de doléances avaient été ouverts avant l'élection pour permettre au peuple de doter son élu d'un mandat avec des consignes claires³⁰. Lors de la Révolution et de ses débats, cette conception du mandat impératif de l'Ancien Régime s'est vue opposée la conception révolutionnaire de la représentation reposant sur la liberté de l'élu. Les représentants révolutionnaires se sentaient en effet menacés, risquant d'être révoqués et remplacés par leurs commettants et ainsi perdre leur liberté d'action si l'institution du mandat impératif persistait après la chute de l'Ancien Régime³¹.

À Paris, ils déclarèrent ainsi que « chaque député d'un district, du moment qu'il a pris séance, devient représentant de la Commune, qu'en cette qualité il ne peut recevoir de ses commettants une injonction qui, en frappant sur lui, compromettrait la dignité de l'Assemblée dont il est membre »³². Cette abstraction de la Commune renvoie directement à la souveraineté nationale qui justifiera le mandat représentatif pour l'Assemblée nationale.

²⁶ HOLDEN A. M. (1930), « the imperative mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages », *American Political Science Review*, vol. 24, n° 4, pp. 886-912.

²⁷ ZAIDMAN P.-H. (2008), *Le mandat impératif. De la Révolution française à la Commune de Paris.*, Les Éditions Libertaires, St Georges d'Oléron.

²⁸ LE DIGOL C. (2018), « Du mandat impératif au mandat représentatif. La formation d'une première division du travail politique (1789-1791) », In LE DIGOL C., HOLLARD V., VOILLOT C., BARAT R. (2018), *Histoires d'élections. Représentations et usages du vote de l'Antiquité à nos jours*, CNRS Éditions, pp.309-326.

²⁹ TANCHOUX P. (2004), *Les procédures électorales en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Comité des travaux historiques et scientifiques, Paris. ; ULPH O. (1951), «The Mandate System and Representation to the Estates General under the Old Regime », *The Journal of Modern History* 23/3, pp. 225-231.

³⁰ ROUSSEAU P. (1873), *L'avenir de la République et le mandat impératif*, Imprimerie typographique de Faisandier, Bergerac.

³¹ GENTY M. (1972), « Mandataires ou représentants : un problème de la démocratie municipale. Paris. 1789-1790 », *Annales historiques de la Révolution française*, 207, pp.1-27.

³² LACROIX S. (1894), *Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution, t. 1*, Paris.

Face à eux, certains, dans le sillage des idées de Jean-Jacques Rousseau sur la souveraineté populaire³³, défendaient une actualisation du mandat impératif dans l'objectif de forger une démocratie directe, opposée au gouvernement représentatif reposant sur la souveraineté nationale et le mandat représentatif, prôné notamment par l'Abbé Sieyès, conception qui sortira vainqueur de ce débat et reste en vigueur de nos jours.

L'idée de souveraineté populaire de Rousseau et sa vision de la volonté générale lui fit dire, pour s'opposer à la représentation libre que « les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires »³⁴.

À Paris, les partisans de cette conception de la représentation liée soutiennent que « Tout établissement, tout corps formé par elle [la Commune en tant que peuple], n'étant que des émanations d'elle-même, lui sont subordonnés, et ne peuvent exercer que comme ses mandataires la portion de pouvoirs qu'elle leur a confiée ». La figure du mandataire, lié par un mandat impératif apparaît donc pour s'opposer à la figure du représentant, libre car non lié par un mandat à la volonté de ses électeurs³⁵.

Cette vision de la démocratie fut poursuivie par Hans Kelsen, un siècle et demi après Rousseau, lorsque celui-ci critiqua la représentation, en défendant que les garanties de l'Ancien Régime liées au mandat impératif étaient essentielles pour contraindre les représentants à respecter la volonté de ceux qui les ont élus³⁶. Il préserva cette position pour affirmer que l'opposition au mandat impératif par les défenseurs du gouvernement représentatif relevait de l'idéologie politique pour donner l'illusion que le peuple agit en législateur alors que son rôle se limite à la désignation du corps législatif³⁷. Kelsen fut rejoint par Cornelius Castoriadis dans cette critique de la représentation, défendant que les délégués et mandataires n'étaient pas des représentants puisqu'ils agissaient selon un mandat impératif³⁸.

Hans Kelsen se vit opposé en son temps à un adversaire féroce au mandat impératif en la personne de Carl Schmitt³⁹ qui défendait, dans le prolongement de la souveraineté nationale, que le mandat impératif contredit l'idée même d'unité politique et ainsi le présupposé fondamental de sa conception de la démocratie⁴⁰.

³³ ROUSSEAU J.-J., (1762/1987), *Du contrat social*, Messidor / Éditions sociales, Paris.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ GENTY M. (1972), « Mandataires ou représentants : un problème de la démocratie municipale. Paris. 1789-1790 », *Annales historiques de la Révolution française*, 207, pp.1-27.

³⁶ KELSEN H., (1929/2004), *La Démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Dalloz, Paris. ; KELSEN H., 1997, *Théorie générale du droit et de l'État* suivi de *La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique* (1945 et 1928), Bruylant, Belgique et Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ TOMÈS A. (2019), « Démocratie radicale et représentation chez Cornelius Castoriadis et Ernesto Laclau », *Raisons politiques*, 75, 45-62.

³⁹ SCHMITT C. (2008), *Constitutional Theory*., Duke University Press, Durham.

⁴⁰ BAUME S. (2006), « Le parlement face à ses adversaires : la réplique allemande au désenchantement démocratique dans l'entre-deux-guerres », *Revue française de science politique* vol.56, pp.985-998. ; TOMBA M., (2018), « Who's Afraid of the Imperative Mandate ? », *Critical Times* Volume .1, Issue 1, pp.108-119.

Le mouvement Kayoux, dans son fonctionnement et le lien qu'il instaure entre les porte-paroles et les assemblées citoyennes semble directement s'inscrire dans cette philosophie du mandat impératif. L'emphase sur l'utilisation systématique du vocable de porte-parole plutôt que de représentant pour décrire la fonction des élus issus de la liste citoyenne peut directement renvoyer à l'opposition révolutionnaire entre la figure du représentant libre et du mandataire lié. Considérer le porte-parole seulement comme un canal de transmission entre les assemblées citoyennes et le conseil communal lie directement celui-ci aux délibérations de l'assemblée. Les élus issus de la liste conçoivent parfois ce rôle clairement en séparant leur personne et leurs ressentis personnels de la fonction qu'ils occupent en tant que porte-paroles des assemblées citoyennes.

La possibilité de révocation est aussi centrale dans le dispositif du mandat impératif. En effet, pour rendre effectif un mandat liant les décisions politiques des élus à la volonté des électeurs, un système de sanction en cas de non-respect doit être prévu. La lettre de démission écrite et signée avant même l'élection agit clairement en ce sens. En permettant à l'assemblée citoyenne de forcer le porte-parole à démissionner du conseil communal en cas de non-respect des délibérations ou de manque de confiance, celle-ci dispose d'un pouvoir de contrôle et de sanction envers son élu, l'incitant fortement à agir en mandataire et non en représentant libre.

Cependant, ce fonctionnement via une lettre de démission préparée en amont aurait pu être évité par l'introduction d'un système de démission forcée de l'élu par son parti ou la liste de laquelle il est issu. Aucun système de ce type n'a été mis en place en Belgique ou en Wallonie pour une raison historique claire : à l'issue des débats révolutionnaires, c'est la conception de la représentation libre qui fut imposée, reléguant le mandat impératif à l'oubli et à l'interdiction.

Le mandat impératif aujourd'hui, une interdiction fondamentale, parfois méconnue

Pour comprendre comment est considéré le mandat impératif dans nos systèmes politiques contemporains, la conclusion d'un rapport sur le sujet, commandé par la Commission européenne pour la démocratie et le droit est plus qu'explicite : « Même si le but recherché par ce type de mesures (à savoir, empêcher les élus de « vendre » leur mandat au plus offrant) peut être considéré avec une certaine bienveillance, le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen. »⁴¹.

L'interdiction du mandat impératif est donc considérée comme un des principes fondateurs de nos systèmes représentatifs et libéraux. Le caractère libéral, lorsqu'on l'apprécie au niveau de la marge de manœuvre des élus renvoie à une conception négative de la liberté, qui consiste surtout à défendre la non-ingérence d'autrui dans le chemin de liberté de l'individu. Cette conception s'oppose à une vision positive de la liberté, qui prône plutôt la non-domination des plus faibles, arrêtant donc la liberté des uns où commence celle des autres⁴². Cette conception de la liberté positive fut souvent revendiquée par les partisans du mandat impératif, ils ont, cependant, aussi perdu ce débat vu l'interdiction fondamentale du mandat impératif.

En Belgique, l'interdiction du mandat impératif, et la revendication de souveraineté nationale allant de pair avec la philosophie de la représentation libre sont consacrés dans la Constitution.

L'article 33 (anciennement article 25 avant la renumérotation de 1994) affirme ainsi que « tous les pouvoirs émanent de la Nation » et qu'ils « sont exercés de la manière établie par la Constitution ». Ces deux alinéas affirment clairement le caractère national de la souveraineté en Belgique, excluant donc la vision d'une souveraineté populaire. L'arrêt sur cette formulation pourrait sembler philosophique et anecdotique, mais les implications politiques restent déterminantes. Ainsi, cet article 33 a été mobilisé par le Conseil d'État pour refuser aux citoyens non élus tout pouvoir décisionnaire. La pratique du référendum en est alors interdite et les commissions délibératives ou les panels citoyens constitués de citoyens tirés au sort ne peuvent disposer que d'un pouvoir consultatif dans le meilleur des cas⁴³.

La pratique du mandat impératif est quant à elle interdite indirectement par l'article 42 réaffirmant la conception de représentation nationale et donc libre : « Les membres des deux

⁴¹ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (2009), « Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires », *Étude n°488 / 2008*, pp.1-15.

⁴² BERLIN I. (1994), « Chapitre III : Deux conceptions de la liberté », *In Éloge de la liberté*, Calmann- Lévy, Paris, pp.167-218.

⁴³ Conseil d'État - section de législation, *avis 68.041/AG du 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen'*

Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus »⁴⁴. Cette formulation renvoie directement à l'idée de souveraineté nationale et interdit alors aux parlementaires de défendre les intérêts d'une partie seulement de la population en raison d'un critère géographique ou partisan⁴⁵. Cette interdiction constitutionnelle du mandat impératif paraît cependant beaucoup moins explicite que celle exprimée dans la Constitution française de 1958 où l'article 27 prévoit clairement que « Tout mandat impératif est nul »⁴⁶.

En Belgique, l'interdiction du mandat impératif est néanmoins parfois explicitée dans les règlements des assemblées élues comme c'est le cas au Parlement wallon où le règlement du parlement, dans son article 8 relatif à l'exercice du mandat de député, dispose que « les députés exercent leur mandat de façon indépendante. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif ».

La place du mandat impératif est donc univoque dans nos systèmes légaux, il est strictement interdit. Cette interdiction est cependant parfois méconnue et n'empêche pas des mouvements citoyens tels que Kayoux de le réinventer ou de le redécouvrir par la pratique et l'imagination de modes de délibérations et de décisions plus démocratiques. Ainsi, lors des entretiens avec des porte-paroles du mouvement Kayoux, l'interdiction du mandat impératif était souvent méconnue, le concept n'étant pas toujours connu ou revendiqué. Il est alors intéressant de voir que, contrairement à la pratique du tirage au sort et à ses défenseurs qui revendiquent en permanence une légitimité démocratique historique liée à la démocratie athénienne et aux citations d'Aristote, Montesquieu ou Rousseau sur la nature démocratique du tirage au sort, les citoyens réinventant le mandat impératif ne s'en rendent pas toujours compte. Des citoyens engagés et revendiquant un idéal démocratique trouvent ainsi dans une délibération directe ouverte à tous les citoyens le moyen de doter des élus révocables, considérés comme porte-paroles, le moyen de créer plus de confiance et de démocratiser le gouvernement représentatif.

Le mandat impératif, comme tout dispositif politique visant la prise de décision institutionnalisée n'est pas une institution monolithique et peut être organisé de différentes manières. Tout comme le référendum peut prendre différentes formes, le vote lors d'une élection obéir à différentes modalités ou les assemblées tirées au sort être composées de différentes manières, le mandat impératif et le lien entre élu et électeurs peut prendre plusieurs formes et offrir des degrés divers de contrôle. En somme, un mandat impératif peut être souple ou strict.

⁴⁴ BOUHON F., JOUSTEN A., VROLIX Z. (2018), « Les circonscriptions électorales du parlement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2401-2402, pp.5-100

⁴⁵ UYTENDAELE M. (2011), *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles.

⁴⁶ LAVIGNE C. (2021), « "Le Barodet" : ce que nous enseigne le recueil des promesses électorales sur notre démocratie représentative », *Revue française de droit constitutionnel* n°128, pp.77-88.

Mandat impératif, strict ou souple ?

Selon Cornelius Castoriadis, le mandat impératif contient des « instructions précises auxquelles ils n'ont pas le droit de déroger. Et ils sont révocables à tout moment s'ils ne respectent pas le mandat pour lequel ils ont été élus »⁴⁷. Dans cette situation, la volonté du représentant étant liée à celle de ses électeurs, la marge de manœuvre de l' élu pour agir selon ses croyances et convictions personnelles est presque annihilée.

Les modalités telles que le degré de précisions des instructions, le seuil de déviation des instructions pour justifier une révocation ou le caractère automatique de la révocation sont autant d'ajustements possibles dans la création d'un mandat impératif.

Dans le cas de Kayoux, le choix s'est porté vers certains éléments encadrant strictement le mandat. Ainsi, lors d'une des premières assemblées citoyennes, les participants ont décidé que les porte-paroles s'abstiendraient par défaut lors de tous les votes au sein du conseil communal⁴⁸.

Ainsi, tant que l'assemblée citoyenne n'aurait pas pris de décision sur un thème ou sur un vote précis, les conseillers communaux Kayoux ne trancheraient pas. Ce choix est cependant toujours contingent et d'autres fonctionnements de vote auraient pu être décidés. Ainsi, le porte-parole aurait pu être libre de voter selon ses convictions personnelles tant que l'assemblée n'avait rien décidé. Il en a été autrement et Kayoux a opté pour une abstention par défaut.

Il faut toutefois nuancer le caractère strict des transpositions de décisions de vote. Ainsi, par manque de temps de délibération et de moments de préparation, il est impossible qu'une assemblée citoyenne prépare, débâte et prenne position sur chaque vote organisé lors de chaque séance du conseil communal.

Ainsi, comme nous l'avons déjà mentionné, un groupe préparatoire, plus restreint car attirant moins de participants que l'assemblée citoyenne était organisé afin de passer en revue l'ordre du jour du conseil communal et prendre position.

De plus, le porte-parole, devant transmettre les décisions de l'assemblée citoyenne au conseil communal, ne reçoit pas toujours une prise de position claire. Ainsi, son rôle lors des délibérations de l'assemblée citoyenne consiste à prendre note des débats afin de mobiliser celles-ci et de les interpréter lors des votes au sein du conseil communal pour les transformer en vote. L'abstentionnisme Kayoux n'est pas totalement strict.

⁴⁷ TOMÈS A. (2019), « Démocratie radicale et représentation chez Cornelius Castoriadis et Ernesto Laclau », *Raisons politiques*, 75, 45-62.

⁴⁸ COLETTE Q. (2 janvier 2019), « Kayoux ne s'abstiendra pas toujours », *L'Avenir net*, <https://www.lavenir.net/regions/brabantwallon/ottignies-louvain-la-neuve/2019/01/09/kayoux-ne-sabstiendra-pas-toujours-5SVS4RPQUVBXZLZGURLFSDAWQU/>

Ensuite, dans le cas d'assemblées citoyennes thématiques, les débats ne préparant pas directement une séance du conseil communal, le travail de mobilisation postérieure et d'interprétation par les porte-paroles devient plus conséquent et dans un sens plus souple.

En outre, les porte-paroles disposent d'un pouvoir d'autonomie de vote lorsque les points votés renvoient directement aux valeurs fondatrices du mouvement Kayoux. Ainsi, dix valeurs et principes fondamentaux, tels que la transparence, la rotation et la répartition du pouvoir, le dialogue, l'inclusion ou l'égalité caractérisent le mouvement⁴⁹. Les porte-paroles disposent donc d'une marge de manœuvre pour interpréter certaines des valeurs fondatrices de Kayoux et les transformer en prise de position et en votes lors des séances du conseil communal.

Finalement, il est important de mentionner que les instructions concernant les votes ont changé durant la législature. En effet, divers degrés de liberté de vote dans le chef des porte-paroles ont été testés tandis qu'un vote positif était automatiquement émis lors de l'octroi de subventions inférieures à un certain montant. Finalement, l'assemblée citoyenne est revenue sur ces essais et tests de différentes pratiques pour revenir au modèle abstentionniste par défaut.

Cette position abstentionniste n'a néanmoins pas fait consensus au sein du mouvement et ce fonctionnement a donné lieu à des critiques du monde politique. Le directeur général allant jusqu'à considérer cette position abstentionniste pouvait prendre des allures de « déni de démocratie » en refusant le débat et en s'abstenant par défaut. Du côté des porte-paroles, des positions ambivalentes peuvent apparaître face à ce fonctionnement, certains considérant l'abstention par défaut comme un outil important de désengagement personnel du pouvoir politique, l'élu Kayoux incarnant la fonction de porte-parole et ne prenant jamais position personnellement. Cette situation peut néanmoins être moins bien vécue par certains porte-paroles contraints de s'abstenir en permanence, l'affirmation d'une prise de position favorable ou négative de Kayoux constituant l'exception et non la norme.

Le mandat impératif institué au sein du mouvement Kayoux prend d'autres allures concernant la révocation de ses porte-paroles. Ainsi, alors que la rotation des charges est strictement limitée à deux ans, le système de révocation est moins strictement organisé qu'il ne le semble. En effet, alors que la lettre de démission pré-écrite et signée permet une révocation en cas de largesse des porte-paroles, aucun réel pouvoir de contrôle n'était vraiment organisé. En effet, lors des séances du conseil communal, la marge de manœuvre concernant la mobilisation et l'interprétation des délibérations des assemblées citoyennes est rarement vérifiée.

Ainsi, le mandat impératif de Kayoux repose plus sur la confiance entre le porte-parole et l'assemblée citoyenne que sur une forme de contrôle. Cette absence de contrôle effectif ne semble pourtant pas mener à un détachement des porte-paroles envers leur mandat, ceux-ci respectant toujours leur cahier des charges et le fonctionnement abstentionniste par défaut. Ainsi, le mandat impératif de Kayoux, qui se présentait comme strict au niveau des votes avec le positionnement abstentionniste semble plus souple lorsqu'il s'agit de la révocation. Les

⁴⁹ KAYOUX, « Le collectif », <https://www.kayoux.be/decouvrir/collectif/> (consulté le 22 mai 2024)

porte-paroles ne sont en effet soumis à aucun contrôle strict de leurs votes lors des séances du conseil communal, aucune révocation automatique n'étant *de facto* possible.

En somme, le mandat impératif institué par les citoyens du mouvement Kayoux semble tantôt strict tantôt souple. Il est toutefois important de montrer qu'il s'est forgé au fil de la législature par tâtonnement. Les assemblées citoyennes ont testé différents fonctionnements pour finalement se fixer sur un positionnement abstentionniste par défaut et un lien de révocation entre mandataire et citoyen basé sur la confiance et non sur un contrôle effectif.

Ce fonctionnement innovant des Kayoux ne s'est cependant pas immiscé dans le conseil sans accroc. L'arrivée de deux conseillers communaux liés par un mandat impératif dans une assemblée où les autres élus sont dotés de mandats libres a ainsi donné lieu des échanges de point de vue, des perceptions concurrentes faisant ressortir des lignes de différences, mais aussi des points communs entre le fonctionnement du mouvement citoyen et des partis traditionnels.

Partis traditionnels et listes citoyennes : reprocher à l'autre ce que l'on fait soi-même ?

Comme nous l'avons esquissé dans la section précédente, le fonctionnement de Kayoux et son nouveau lien représentatif basé sur le mandat impératif a fait l'objet de critiques de la part du monde politique à Ottignies-Louvain-La-Neuve. Durant la législature, l'entrée de deux porte-paroles issus de cette liste citoyenne a fait débat, les Kayoux débutant leur mandat par « presque deux ans à ne recevoir quasiment que des pots des partis présents au conseil communal »⁵⁰. Critiquant le système représentatif, les Kayoux ont aussi fait l'objet de piques, ironiques ou virulentes quant à leur fonctionnement⁵¹.

Le fonctionnement des porte-paroles Kayoux, s'abstenant par défaut ou relayant directement les décisions de l'assemblée citoyenne ont suscité l'incompréhension des autres partis politiques⁵². En effet, bien que ne représentant que deux sièges sur 31, les abstentions presque systématiques semblent poser problème à certains élus, sans que celles-ci ne changent le résultat du vote.

Cette incompréhension se mue cependant parfois en attaque virulente. À l'instar du directeur général considérant que la logique abstentionniste de Kayoux pouvait ressembler à un « déni de démocratie », un élu de la majorité a vivement critiqué le fonctionnement des élus issus du mouvement Kayoux au sein du conseil communal :

*« Il n'y a donc pas d'échanges possibles. Le conseil devient un lieu où chaque groupe rapporte le vote de son assemblée et non un lieu de débat. C'est terrible et ça ne va pas. Mais Kayoux ne peut pas tuer la démocratie du conseil communal ».*⁵³

Cette critique de l'élu de la majorité, Hadelin de Beer (Ecolo) renvoie directement à la mise en place d'un mandat impératif par le mouvement Kayoux. Le rôle de porte-parole se résumant à transmettre au sein du conseil communal les décisions délibérées en dehors de l'assemblée élue est alors vivement critiqué comme une entrave à la délibération et à la délibération. Cette opposition entre le fonctionnement de la figure du représentant et celle de porte-parole renvoie directement aux oppositions révolutionnaires déjà développées.

Les conceptions de la représentation libre et de la représentation liée s'affrontèrent ainsi lorsqu'il s'agissait de s'accorder sur la place à donner à la délibération. Nous avons mentionné

⁵⁰ COLETTE Q. (19 novembre 2020), « OLLN 2.0 lance des fleurs à Kayoux, à Ottignies-Louvain-la-Neuve », *L'Avenir net*, <https://www.lavenir.net/regions/brabantwallon/ottignies-louvain-la-neuve/2020/11/19/olln-20-lance-des-fleurs-a-kayoux-a-ottignies-louvain-la-neuve-APP7NJTJHVEZPJOUXEJIHJTYLY/>

⁵¹ COLETTE Q. (28 novembre 2019), « Kayoux, c'est le café du commerce? », *L'Avenir Brabant wallon*.

⁵² COLETTE Q. (28 mars 2019), « Au conseil, ça titille les Kayoux », *L'Avenir net*, <https://www.lavenir.net/regions/brabantwallon/ottignies-louvain-la-neuve/2019/03/28/au-conseil-ca-titille-les-kayoux-Y3IM4QJX7JAO3CGBRWLZLIL7GE/>

⁵³ COLETTE Q. (5 décembre 2019), « Kayoux ne peut pas tuer la démocratie du conseil communal », *L'Avenir net*, <https://www.lavenir.net/regions/brabantwallon/ottignies-louvain-la-neuve/2019/12/05/kayoux-ne-peut-pas-tuer-la-democratie-du-conseil-communal-KLS4OIASZVAV7IKHYW6FTXO4FE/>

plus tôt que les partisans du mandat représentatif considéraient le mandat impératif comme un obstacle à la délibération, les élus étant liés par des instructions auxquelles ils ne pouvaient pas déroger⁵⁴. Cette idée de suppression de la délibération par le mandat impératif est parfaitement illustrée par cette intervention de l'élue de la majorité communal.

Cette idée relative au statut de la délibération au sein d'un système de mandat impératif était cependant réfutée, notamment par Jean-Jacques Rousseau. En effet, la délibération est plutôt déplacée, elle n'a plus lieu dans l'assemblée d'élus, mais au sein des assemblées de citoyens-électeurs participant aux travaux préparatoires de confection des mandats⁵⁵. Ces travaux aboutissaient d'ailleurs à un vote délibératif, moment crucial où la majorité approuvait le mandat impératif qui serait confié au député siégeant dans l'assemblée⁵⁶. Ce fonctionnement renvoie directement au fonctionnement du mandat impératif mis en place par le mouvement Kayoux. Revendiquant un vrai moment d'échanges, les Kayoux déplacent la délibération, la font sortir du conseil communal pour la faire vivre au sein de l'assemblée citoyenne.

Cette critique du monde politique envers Kayoux concernant l'obstacle à la délibération est assez intéressante car elle fait elle-même partie intégrante du discours critique que les Kayoux portent sur le système représentatif.

Les porte-paroles de Kayoux se montrent en effet fort critique du fonctionnement des partis politiques et du conseil communal. Le manque de temps est régulièrement mentionné comme un obstacle ne permettant de débattre. De plus, les positions de chacun étant débattues en dehors de l'assemblée, les porte-paroles de Kayoux peuvent soutenir que le conseil communal n'est pas le lieu de délibération qu'il serait censé incarner en tant qu'assemblée démocratiquement élue. En somme, « au conseil communal, il est souvent trop tard de modifier les décisions »⁵⁷.

Mandat impératif et discipline de parti ?

Le système politique belge est régulièrement décrit comme une particratie⁵⁸. Le système particratique belge, et la démocratie de parti en général, est caractérisé par une discipline de parti⁵⁹. Cette discipline de parti se matérialise dans la préparation des votes dans les assemblées élues. En effet, l'immense majorité du temps, tous les élus d'un même parti votent ensemble.

⁵⁴ BOUVIER A. (2007), « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales Tome XLV N°136*, pp.5-34.

⁵⁵ CRIGNON P. (2007), « La critique de la représentation politique chez Rousseau », *Les Études philosophiques n°83*, pp.481-497.

⁵⁶ MINEUR D. (2010), « Les justifications de la règle de majorité en démocratie », *Raisons politiques n°39*, pp. 127-149.

⁵⁷ COLETTE Q. (5 décembre 2019), « Comment se faire entendre au conseil communal? », *L'Avenir net*, <https://www.lavenir.net/regions/brabantwallon/ottignies-louvain-la-neuve/2019/12/05/comment-se-faire-entendre-au-conseil-communal-OLHRAMUCKNFKTL5UBCVIJBWJWFQ/>

⁵⁸ VERLEDEN F. (2019), *Aux sources de la particratie*, Bruxelles, CRISP ; BAUDEWYNS P., BRANS M., REUCHAMPS M., RIHOUX B., VAN INGELGOM V. (dir.) (2022), *The Winter of Democracy. Partitocracy in Belgium*, Louvain-La-Neuve, Presses Universitaires de Louvain.

⁵⁹ MANIN B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Champs-Flammarion, Paris.

Cette situation est dénoncée par les porte-paroles Kayoux comme un obstacle à la délibération. La figure du « conseiller Playmobil » est parfois mobilisée afin de présenter l' élu communal issu d'un parti traditionnel comme levant le bras pour voter comme ses collègues en passant outre les débats.

Le conseil communal est présenté comme une « pièce de théâtre où chacun joue sa partition. Quasiment tout est écrit à l'avance et il est presque impossible d'en sortir »⁶⁰. Le fonctionnement des formations politiques traditionnelles et leur discipline de parti font donc régulièrement du conseil communal une « chambre d'entérinement des dossiers portés par le collègue »⁶¹. La critique de la discipline de parti par le mouvement Kayoux et celle émise par certains élus de la majorité semblent presque se présenter en miroir. L'intervention de l' élu de la majorité contre Kayoux résumant clairement la position critique que les porte-paroles portent sur les élus de la majorité : « *Il n'y a donc pas d'échanges possibles. Le conseil devient un lieu où chaque groupe rapporte le vote de son assemblée et non un lieu de débat. C'est terrible et ça ne va pas* »⁶².

Cette critique en miroir où les deux camps se reprochent la même obstruction à la délibération amène le questionnement de la compatibilité de la discipline de parti au regard de l' interdiction du mandat impératif⁶³. Les partis politiques comme Kayoux déplacent la délibération hors du conseil communal, puis rapportent de façon stricte les décisions prises à l'écart. Le conseil communal, devenu une chambre d'enregistrement, n'est plus le lieu du débat démocratique qu'il revendique être. Le fonctionnement du mandat impératif de Kayoux et celui des partis politiques se retrouve de plus au niveau de la possibilité de révocation des élus via une démission forcée⁶⁴. La lettre de démission pré-écrite et signée étant présentée par certains porte-paroles Kayoux comme héritée du fonctionnement des autres formations dans un contexte participatif⁶⁵.

Finalement, le mandat impératif de Kayoux et le fonctionnement des partis politiques se distinguent fondamentalement sur le lieu où la délibération est déplacée. Alors que les partis préparent leurs décisions en interne, Kayoux propose d'ouvrir le débat à tous les citoyens intéressés. Excepté ce déplacement, bien que déterminant, les mouvements citoyens tels que Kayoux, en réinventant le mandat impératif, semblent emprunter de nombreuses pratiques aux partis politiques, en les démocratisant pour permettre une participation citoyenne plus accrue.

Les partis politiques comme base d'un futur mandat impératif ?

⁶⁰ COLETTE Q. (3 décembre 2019), « Le conseil communal est encore trop souvent une chambre d'entérinement », *L'Avenir Brabant wallon*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² COLETTE Q. (5 décembre 2019), « Kayoux ne peut pas tuer la démocratie du conseil communal », *L'Avenir net*, <https://www.lavenir.net/regions/brabantwallon/ottignies-louvain-la-neuve/2019/12/05/kayoux-ne-peut-pas-tuer-la-democratie-du-conseil-communal-KLS4OIASZVAV7IKHYW6FTXO4FE/>

⁶³ GAUDIN T. (2020), « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP n°2483-2484*, pp.5-68.

⁶⁴ AERTS V. (2024), « La démission des élus locaux wallons à mi-mandat de la législature 2018-2024 », *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*.

⁶⁵ VERLEDEN F. (2019), *Aux sources de la participatie*, Bruxelles, CRISP.

Le fonctionnement des Kayoux, et sa redécouverte du mandat impératif, questionne celui des partis politiques et pourrait indiquer que, bien qu'interdit constitutionnellement, la mise en place d'un système de mandat impératif est possible à partir d'institutions existantes telles que les partis politiques.

En reprenant la conception de la démocratie de Hans Kelsen, celle-ci n'est envisageable que dans le cadre d'un « État de partis ». Le juriste allemand propose la mise en place d'un contrôle des électeurs sur leurs députés au travers des partis, qui permettraient la « révocation des représentants s'écartant trop de leur programme politique »⁶⁶. Les partis politiques en Belgique pourraient jouer le rôle d'institution centrale dans la mise en place du mandat impératif. L'enjeu en Belgique concerne alors le besoin d'un processus de démocratisation des partis et de réappropriation de ceux-ci par le corps électoral en tant qu'institution collective de confection des programmes. La confection des programmes se rapprocherait alors de la formation des cahiers de doléances qui ont été, pendant longtemps rédigés par les mandataires eux-mêmes⁶⁷. La réappropriation du pouvoir partisan par les masses pourrait permettre de mettre en place des débats délibératifs locaux et partisans sur la confection des programmes qui formeraient ensuite les mandats impératifs des élus. Après avoir rédigé les programmes, élu des députés en les dotant de ces mandats impératifs, les électeurs pourraient alors révoquer les députés en cas de non-respect de leurs promesses et de leur mandat⁶⁸.

⁶⁶ BAUME S. (2006), « Le parlement face à ses adversaires : la réplique allemande au désenchantement démocratique dans l'entre-deux-guerres », *Revue française de science politique* vol.56, pp.985-998.

⁶⁷ LABROUSSE G.-M. (1901), *La nature juridique de l'élection politique*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux.

⁶⁸ KELSEN H. (1929/2004), *La Démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Dalloz, Paris

Conclusion : Kayoux, c'est fini...

Le 5 avril 2024, le collectif citoyen Kayoux a annoncé qu'il ne déposerait pas de liste pour les élections communales d'octobre 2024 à Ottignies-Louvain-La-Neuve⁶⁹. Le mouvement fait état d'un essoufflement important. Alors que le mouvement proposait l'organisation de huit assemblées citoyennes par an, le rythme n'a pas pu être tenu, notamment en raison d'une faible participation des citoyens⁷⁰. Regrettant une importante baisse de la présence des citoyens, passant de 1417 voix lors des élections à une vingtaine de citoyens extérieurs au collectif présent à certaines assemblées citoyennes, le collectif citoyen a décidé de cesser temporairement de siéger en juin 2022⁷¹. Lançant une enquête en ligne, et organisant des rencontres citoyennes, le collectif se donnait rendez-vous 100 jours plus tard, en septembre pour trouver un second souffle⁷². Les porte-paroles sont ensuite revenus au conseil en septembre en modifiant un peu le fonctionnement des assemblées, avec des assemblées thématiques, et l'abandon d'un nombre précis d'assemblées par an⁷³.

Arrivant à la fin de la législature, le mouvement veut dresser le bilan. Une enquête en ligne est lancée et si ce n'est pas un bilan, nous pouvons revenir sur ce qu'a mis en place le collectif Kayoux en réinventant le mandat impératif.

Présentant une liste citoyenne dont l'ordre était tiré au sort, en organisant des espaces de débats ouverts à tous avec les assemblées citoyennes et dotant ses élus, considérés comme des porte-paroles, d'un mandat impératif, Kayoux a innové au niveau communal. Ne réussissant pas à convertir l'essai, les Kayoux ont au moins le mérite d'avoir tenté de proposer une autre façon de vivre le mandat. Ils montrent ainsi que le système représentatif basé sur un mandat libre n'est pas une fatalité et qu'un autre lien représentatif est possible.

L'interdiction constitutionnelle du mandat impératif n'empêche pas certaines expériences locales visant la redécouverte d'un autre lien entre l'élu et ses électeurs. Adoptant une logique abstentionniste stricte, mais revenant parfois sur celle-ci, Kayoux montre que la mise en place d'un mandat impératif est contingente. Rien n'est gravé dans le marbre ou dans la Constitution, le champ des possibles en matière est vaste pour réinventer notre système représentatif.

Le transfert strict des positions de l'assemblée citoyenne, la rotation automatique des charges tous les deux ans ou l'écriture à l'avance d'une lettre de démission signée pour révoquer le

⁶⁹ KAYOUX, (5 avril 2024), « Élections communales 2024 : avec ou sans Kayoux ? », <https://www.kayoux.be/presse-communication/nos-communications/elections-communales-2024-avec-ou-sans-kayoux/>

⁷⁰ COLETTE Q. (3 décembre 2019), « Des élus ont peur que les citoyens décident », *L'Avenir Brabant wallon*.

⁷¹ TASSIN S. (13 juin 2022), « En Belgique, les élus des listes citoyennes se remettent en question », *La libre*, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2022/06/13/en-belgique-les-elus-des-listes-citoyennes-se-remettent-en-question-UTLHGEQM7JAM3EGLGUDQMV7YD4/>

⁷² COLETTE Q. (2 juin 2022), « Qu'est-ce qui cloche avec le projet de Kayoux ? », *L'Avenir Brabant wallon*.

⁷³ LAHOU J. (13 septembre 2022), « Après 100 jours d'absence, Kayoux revient sur la scène politique », *La Capitale*.

porte-parole sont autant de tentatives, de test pour essayer de vivre la représentation politique et ce que nous nommons, à tort ou à raison, démocratie représentative, autrement.

En 2024, le collectif citoyen Kayoux a décidé d'arrêter l'aventure sous sa forme d'une participation aux élections, il a cependant réussi à proposer autre chose, il a tenté une réinvention du mandat impératif et en ce sens, il participe directement au mouvement plus large d'innovations démocratiques et de démocratisation du gouvernement représentatif.