

Vers une représentation con-citoyenne.

L'institutionnalisation du tirage face à nos conceptions de la
démocratie représentative

Vincent AERTS (ULiège) et Geoffrey GRANDJEAN (ULiège et Sciences Po Paris)

Les défis de la démocratie
Sciences Po Lille
27 et 28 mars 2025

Dans un contexte de crise de la représentation politique et de méfiance envers les institutions politiques, les revendications citoyennes, académiques et politiques visant à renouveler la démocratie par des formes de participation citoyenne plus actives sont légion. En Belgique, dans le sillage des expériences délibératives du G1000 et de l'ouvrage *Contre les élections* de l'historien David Van Reybrouck, les propositions d'institutionnalisation du tirage au sort trouvent des échos dans le monde politique.

Sortant ainsi du monde académique et militant pour prendre forme dans des dispositifs concrets, l'idée du tirage au sort, instrument antique de la démocratie athénienne, se confronte à la réalité des sociétés post-industrielles du XXI^e siècle. Cette concrétisation du tirage au sort constitue un moment réflexif important qu'il nous faut saisir afin de questionner nos visions du gouvernement démocratique.

Cette communication est l'occasion de revenir sur cette décennie de propositions d'institutionnalisation du tirage au sort dans les assemblées parlementaires et de mettre en lumière quelques enjeux relatifs à nos conceptions du gouvernement représentatif, de la démocratie et de la citoyenneté. Afin d'aborder les vastes enjeux de ces expériences concrètes, nous avons fait le choix de découper les processus délibératifs en cinq étapes, chacune marquée par un enjeu central.

Une première étape, en amont du processus, concerne le choix des critères et la taille des échantillons construits par la sélection aléatoire de citoyens. Nous observons en effet que la faible taille des échantillons et la focalisation de représentativité sur certains critères ne garantissent pas la représentativité politique des citoyens tirés au sort et risquent potentiellement, dans un geste sociologique sur-déterministe, d'enfermer les dispositifs délibératifs dans un **conformisme apolitique**.

Une deuxième étape concerne les réponses des milliers de citoyens, après le premier tirage au sort¹, à l'invitation qui leur est faite d'être potentiellement choisi une seconde fois par le hasard. Cette réponse à la première invitation est systématiquement facultative et volontaire. Dans un pays où le vote reste largement obligatoire, il est légitime de questionner cette citoyenneté à deux vitesses et l'idée d'une **citoyenneté consentie** dans le cadre des expériences délibératives.

La troisième étape concerne la discussion au sein des dispositifs délibératifs et plus précisément l'enjeu de la représentation. En effet, alors que les parlementaires sont tiraillés entre une représentation nationale de toute la population, une représentation idéologique de par leur appartenance partisane et une représentation personnelle de par la logique historique du mandat représentatif et libre² au sein du gouvernement représentatif³. Les citoyens tirés au sort se

¹ Dans les expériences de tirage au sort en Belgique, un premier tirage au sort est effectué au sein de la population afin de construire un échantillon aléatoire de 10000 citoyens. Ceux-ci reçoivent un courrier d'invitation afin de participer à un second tirage au sort. Ce second tirage au sort prend alors différents critères (genre, âge, répartition géographique, niveau de diplôme) en compte afin de construire un échantillon représentatif de quelques dizaines de citoyens.

² WEBER M., *Économie et société 1. Les catégories de la sociologie*, Plon, Paris, 1971, p. 301.

³ MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

retrouvent eux aussi perdus au sein de cette **représentation confuse**, entre volonté de parler au nom de l'intérêt général, au nom de l'archétype de citoyen qu'ils sont censés représenter selon les critères de représentativité servant à leur sélection ou en leur nom propre de citoyen individuel au parcours de vie particulier.

La quatrième étape concerne le processus de délibération et de décision au sein des commissions délibératives. Nous souhaitons ainsi questionner la dynamique consensuelle et le caractère neutralisant des expériences délibératives. En partant du présupposé qu'une procédure n'a pas de sens en elle-même⁴, nous voulons rappeler les possibilités agonistiques du tirage au sort, opposées au **consensualisme organisé** du paradigme dominant, pour imaginer différentes conceptions du consensus et du conflit en démocratie.

Finalement, la cinquième concerne la compétence exclusivement consultative des assemblées composées de citoyens tirés au sort. Il nous paraît essentiel, dans un contexte de crise de la représentation et de méfiance à l'égard des institutions politiques, de questionner l'absence systématique de transfert de pouvoir décisionnel des élus vers les citoyens tirés au sort. Ce moment de réflexion doit permettre par la même occasion d'imaginer la combinaison du tirage au sort avec d'autres procédures (référendum, mandat impératif, limitation du cumul des mandats) afin d'aller outre ce caractère **purement consultatif** des expériences délibératives et ne pas les reléguer au rang de simples **groupes de discussion au sein d'un parlement**.

Ces cinq enjeux – conformisme apolitique, citoyenneté consentie, représentation confuse, consensualisme organisé et caractère purement consultatifs – organiseront donc notre développement autour de cinq moments des processus délibératifs. Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, nous proposons un court détour par la description des propositions d'institutionnalisation du tirage au sort au sein des assemblées parlementaires belges.

Bref aperçu des propositions d'institutionnalisation du tirage au sort

Depuis une dizaine d'années, les différents parlements belges se saisissent des questionnements d'innovations démocratiques et de représentativité politique, notamment via la question du tirage au sort. Ainsi, sur la dernière décennie, plusieurs parlements ont décidé de mettre en place des dispositifs délibératifs basés sur la sélection aléatoire de citoyens.

Après différentes propositions et concrétisations d'expériences délibératives éphémères et conjoncturelles, les Parlements germanophones, wallons et bruxellois ont institutionnalisé de manière plus ou moins pérenne des dispositifs reposant sur la délibération de citoyens tirés au sort. Ces dispositifs ont alors connu différentes mises en œuvre durant la législature 2019-2024. Les chambres fédérales (Chambre des représentants et Sénat) ont embrayé dans la même direction, les dispositifs adoptés n'ont toutefois pas encore connu de mise en œuvre avant le

⁴ MELLINA M., DUPUIS A. et CHOLLET A., *Tirage au sort et politique. Une histoire suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaire romandes, 2020.

terme de la législature et le renouvellement intégral des chambres après les élections du 9 juin 2024.

À ce stade, deux modèles semblent s'imposer. Le premier consiste en des commissions mixtes, organisées de manière épisodique, faisant débattre des élus et des citoyens tirés au sort sur des sujets précis (adopté et mis en œuvre par le Parlement bruxellois en 2019, et le Parlement wallon en 2022, adopté mais pas encore mis en œuvre par la Chambre des représentants et le Sénat, tous deux en 2023-2024). Le second modèle s'incarne dans le conseil citoyen institué en 2019 par le Parlement de la Communauté germanophone. Celui-ci est un organe permanent, composé exclusivement de citoyens tirés au sort qui peut organiser des panels citoyens sur les thématiques de son choix. Ce modèle de conseil citoyen germanophone sera peut-être imité par le Parlement wallon dont la première commission mixte visant à délibérer autour de la question « comment impliquer les Wallonnes et les Wallons dans la prise de décision, de manière délibérative et permanente, en s'inspirant notamment du dialogue citoyen permanent existant en Communauté germanophone qui procède par tirage au sort ? ». Outre ces deux modèles dominants, le Sénat et la Chambre des représentants ont chacun adopté une loi établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative d'une des deux chambres fédérales⁵ permettant l'organisation de panels composés exclusivement de citoyens. Ces lois n'ont toutefois pas encore fait l'objet de mise en œuvre en ce sens.

Ainsi, depuis 2019, cinq Parlements ont institutionnalisé dans leur règlement ou dans la loi des dispositifs délibératifs reposant sur la sélection aléatoire de citoyens. Toutes ces institutionnalisations partagent certaines similarités dans leurs processus et présentent de nombreux enjeux démocratiques et représentatifs sur lesquels nous aimerions nous interroger.

1. Un Conformisme apolitique (Étape 1 : avant – tirage au sort)

Le premier enjeu que nous relevons dans notre analyse des propositions d'institutionnalisation du tirage au sort dans les parlements belges concerne la préparation du tirage au sort en lui-même. Alors que l'institution du tirage au sort est redécouverte pour sa supposée nature démocratique et son utilisation à Athènes, les objectifs et métaphysiques de cette innovation démocratique diffèrent largement de ses utilisations antiques. Ainsi, le tirage au sort à Athènes visait un idéal démocratique de rotation des charges où presque chaque citoyen était appelé au cours de sa vie à exercer un mandat politique attribué par le sort. Dans les dernières décennies, le tirage au sort est plutôt revendiqué et défendu par le courant délibérativiste qui voit dans cet instrument un moyen d'ouvrir le débat démocratique à des citoyens qui sont généralement absents du processus décisionnel. L'idéal de rotation des charges a donc été supplanté par un horizon de représentativité.

⁵ Loi du 9 avril 2024 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative du Sénat, *Moniteur belge*, 3 juin 2024.

Il semble primordial de questionner davantage cet idéal de représentativité recherché via le mode de sélection aléatoire des citoyens devant siéger dans les organes mis en place par les assemblées parlementaires. Les experts et les élus apparaissent intimement convaincus que la sélection probabiliste est le meilleur moyen pour garantir une représentation descriptive, permettant d'atteindre « l'idéal de similarité »⁶, pour reprendre les termes de J. Pitseys. Derrière cette recherche de la représentativité, il y a un présupposé qui doit être impérativement questionné : la sélection probabiliste sur la base de critères socio-économiques permet-elle de représenter la diversité des opinions politiques ? Nous n'en sommes pas convaincus.

La représentation descriptive⁷ pose trois problèmes, soulevés par la littérature scientifique⁸. Tout d'abord, il faut tenir compte du nombre toujours faible de citoyens qui consacrent du temps aux initiatives délibératives. Nous y reviendrons en interrogeant le caractère facultatif de la participation. Ensuite, la représentation descriptive recherchée par les tenants des panels citoyens ne tient pas compte d'un certain type d'inégalité : celle qui voit un manque de confiance en soi du citoyen et une absence de conviction chez le citoyen qu'il bénéficie de la même attention que les autres. Enfin, la nature intrinsèque des panels citoyens, à savoir leur très petite taille par rapport à la population dans son ensemble pose problème. La politologue franco-étatsunienne Hélène Landemore rejoint ce dernier argument : selon elle, les panels citoyens tirés au sort (rassemblant quelques dizaines de citoyens) sont d'une taille trop restreinte pour que toutes les différentes caractéristiques des citoyens puissent y être représentées proportionnellement⁹.

Plus fondamentalement, le présupposé selon lequel une sélection des personnes opérée sur la base de catégories socio-économiques, professionnelles, linguistiques ou géographiques, entre autres, est censée fournir un échantillon de la population apte à refléter la diversité des idées politiques présentes parmi les citoyens est erroné. En effet, il se base sur le postulat selon lequel les citoyens pensent d'une certaine manière en fonction de leur(s) catégorie(s) d'appartenance. Or il y a là un déterminisme majeur du procédé. Partant d'un geste sociologique louable, qui suppose que le manque de représentativité des élus¹⁰ impacte leurs choix politiques en défaveur des catégories sous-représentées (les femmes, les ouvriers, les personnes disposant d'un niveau de diplôme bas...), les défenseurs du tirage au sort poussent cette logique déterministe à l'excès. En effet, si les critères retenus pour le tirage au sort peuvent impacter les positionnements politiques, les études sociologiques présentent ces impacts en termes probabilistes qui prend sens une fois couplée aux lois des grands nombres. La trop petite taille des échantillons déjà mentionnée ne permettant pas d'obtenir une représentation miroir convaincante, il est encore

⁶ PITSEYS J., « Transparence et mutisme de la représentation politique : l'idéal de similarité », *Revue Philosophique de Louvain*, 2017, vol. 115, n° 3, p. 504.

⁷ PITKIN H., *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

⁸ LEVER A. et DESTRI C., « Equality of Opportunity, Equality of Outcome and the “Democratic”. Case for Lotteries », in GRANDJEAN G. (ed.), *Against sortition? The problem with Citizens Assemblies*, Exeter, Imprint Academic, 2024, pp. 91-104.

⁹ LANDEMORÉ H., *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2020.

¹⁰ PARET M., ROUSSEAU E. et WYNANTS P., « Le profil des parlementaires francophones en 2015 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2016, n° 2303 et SMULDERS J., « Le profil des parlementaires néerlandophones en 2015 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2017, n° 2343.

moins probable qu'elle permette une représentativité des opinions politiques par un tirage au sort sur la base de critères apolitiques. Le mode de sélection aléatoire ne permet absolument pas de connaître les idées politiques et ne peut donc pas être considéré « comme garantissant la représentativité politique des habitants tirés au sort »¹¹. Par conséquent, le tirage au sort ne garantit pas non plus le débat d'idées. La sélection aléatoire sur la base de critères socio-économiques, professionnels, linguistiques ou géographiques pousse les citoyens dans des cases, avec une injonction latente de penser mécaniquement en fonction de qui nous sommes, dans un geste sociologique sur-déterministe. C'est en ce sens que nous considérons que le tirage au sort engendre un conformisme apolitique qu'il convient de questionner.

Cet enjeu du conformisme apolitique résonne avec le concept marxiste de conscience de classe, réactualisé par Pierre-Etienne Vandamme en conscience des injustices par les citoyens tirés au sort : « qu'une personne s'intéresse à la politique ou non, qu'elle soit engagée dans des associations ou non, consciente ou non de l'ampleur des injustices existantes, tout cela n'a aucun impact sur la sélection »¹².

Quoiqu'il en soit, les critères de sélection aléatoire peuvent être améliorés, comme en témoignent les critères complémentaires proposés par le groupe de travail ayant rédigé les *vade-mecum* pour les commissions délibératives mises en place au niveau du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'Assemblée réunie de la COCOM et de l'Assemblée de la COCOF. Pour rappel, ces critères peuvent varier en fonction de la thématique de la commission délibérative et ils peuvent être de trois ordres : sociodémographique (profession, origine nationale, etc.), politique (vote/abstention, préférences partisanes) et comportemental (mobilité, utilisation d'un service spécifique, etc.)¹³. Si la diversification des critères répond utilement à la critique du déterminisme imposé par les critères socio-économiques, il n'en demeure pas moins que se posent des difficultés de mise en œuvre : les citoyens dévoileront-ils leur abstentionnisme ou leur couleur partisane ? Est-il légalement possible de le demander ? *Quid* des citoyens ayant plusieurs préférences partisanes lors de différents scrutins ?

2. Une citoyenneté consentie (Étape 2 : avant – réponse des citoyens)

Un second enjeu central dans les dispositifs institutionnalisés réside dans le caractère volontaire de la participation. Après un premier tirage au sort d'un échantillon de plusieurs milliers de citoyens, ceux-ci peuvent répondre ou non à l'invitation. Un second tirage au sort d'un échantillon représentatif est alors effectué parmi les citoyens volontaires. En moyenne, près de 90% des citoyens tirés au sort lors de la première étape ne répondent pas positivement pour participer au second tirage, à peine plus de 10% des citoyens consentant alors à participer.

¹¹ PARLEMENT WALLON, *Proposition de décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen. Avis du Conseil d'État*, n° 221/2, 6 janvier 2021, p. 9.

¹² VANDAMME P.-É., « Tirage au sort et conscience des injustices », *Raisons politiques*, 2021, vol. 2, n° 82, p. 114.

¹³ PARLEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE et ASSEMBLEE REUNIE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Proposition de décision relative au vade-mecum et au glossaire des commissions délibératives (en application de l'article 25/1 du règlement)*, n° 210/1 et 40/1, 8 juillet 2020, p. 30 ; ASSEMBLEE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE, *Vade-mecum et glossaire établis par le groupe de travail « Commissions délibératives » en application de l'article 42ter du Règlement*, n° 1, 2 juillet 2020, p. 7.

Toutes les propositions d'institutionnalisation du tirage au sort au sein des assemblées parlementaires posent le principe d'une participation volontaire des citoyens tirés au sort. Mais cette absence d'obligation de participation citoyenne ne fragilise-t-elle pas la représentativité souhaitée par le mode de sélection aléatoire ? Ne constitue-t-elle pas un vecteur de démobilisation ou, en tout cas, de constitution d'une « élite participative »¹⁴ ?

Les citoyens tirés au sort ayant pris part à une expérience participative et les élus ont, à cet égard, eu l'occasion de souligner les limites de l'absence d'obligation de participation. Ainsi, à la suite du panel citoyen wallon consacré aux enjeux du vieillissement, les participants ont insisté sur le fait qu'un processus fondé sur une base volontaire exclut presque automatiquement certains groupes minoritaires et/ou marginalisés¹⁵. Jean-Paul Wahl (MR) va dans le même sens lorsqu'il craint que l'institutionnalisation de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen au niveau wallon proposée par M.-M. Schyns ne voie qu'une seule catégorie de la population prendre part à ces institutions¹⁶. Germain Mugemangango (PTB) manifeste la même inquiétude lorsqu'il constate que les personnes les plus motivées par les mécanismes participatifs « sont les personnes avec un gradient socio-culturel élevé »¹⁷.

Dans un pays tel que la Belgique où le vote obligatoire, bien que récemment remis en question au niveau communal flamand, reste un élément central du fonctionnement politique, il est légitime de questionner cette citoyenneté à deux vitesses et l'idée d'une **citoyenneté consentie** dans le cadre des expériences délibératives. Les institutionnalisations du tirage au sort doivent permettre d'ouvrir ce débat sur notre rapport en tant qu'individu à la société et au pouvoir politique en tant que décision collective. Le caractère facultatif de la participation, outre les biais de représentativité qu'il engendre, fait apparaître les différences marquant nos sociétés contemporaines, basées sur une conception moderne de la liberté, centrée sur la liberté individuelle et la représentation politique, par rapport au monde antique, notamment à Athènes, berceau de la démocratie et du tirage au sort, où la liberté des Anciens supposait un exercice actif de tous aux décisions collectives¹⁸.

Alors que de larges pans de la société étaient exclus du *démos* athénien, il est néanmoins intéressant d'imaginer une réactualisation de certains aspects de cette liberté des Anciens pour imaginer une citoyenneté renouvelée. Si l'appartenance au *démos* en tant que citoyen relève d'un choix qui, dans une société inégalitaire n'est jamais totalement libre, alors la vision collective s'amoindrit et fait apparaître des inégalités dans l'exercice effectif des droits

¹⁴ REYNAERT H., REUCHAMPS M. et VERJANS P., *Démocratie représentative : vers la fin d'un modèle ? Diagnostic et remèdes*, Bruxelles, Sénat, 2015, p. 37.

¹⁵ PARLEMENT WALLON, *Panel citoyen consacré aux enjeux du vieillissement. Déclaration consensus*, 12 mai 2017, p. 9, www.parlement-wallonie.be/media/doc/pdf/panel_citoyen/2017/declaration_consensus.pdf ; PARLEMENT WALLON, *Panel citoyen consacré aux enjeux du vieillissement. Compte rendu des travaux*, 12 mai 2017, p. 7, www.parlement-wallonie.be/media/doc/pdf/panel_citoyen/2017/CR_Panel_citoyen.pdf.

¹⁶ PARLEMENT WALLON, *Commission des affaires générales et des relations internationales, Compte rendu intégral*, n° 5, 14 septembre 2020, p. 6.

¹⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹⁸ CONSTANT B., *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, 1819.

politiques de chacun. Ainsi, la possibilité d'une obligation de participation pour les citoyens au sort, comme cela est le cas pour l'exercice du droit de vote, pourrait ouvrir le questionnement sur l'approfondissement de nos libertés politiques et des moyens d'action démocratiques offerts aux citoyens.

En ce sens et afin de rendre cette participation plus égalitaire et accessible à tous, il semble utile de considérer l'option d'instaurer une rétribution des citoyens. À ce stade, seul un défraiement est systématiquement prévu dans le cadre des différentes propositions ou concrétisations du tirage au sort. Mais ce défraiement est-il suffisant pour favoriser une large participation diversifiée des citoyens ? Ne conviendrait-il pas de prévoir une rétribution garantissant la participation des populations plus socioéconomiquement défavorisées, ainsi d'ailleurs que d'autres mécanismes permettant aux citoyens de participer, quelle que soient les contraintes auxquelles ils sont confrontés (comme des gardes d'enfants) ? Lors des débats parlementaires, certains élus ont rappelé que le temps pouvait manquer aux citoyens, que les indépendants ne sont pas disponibles de la même manière que les employés ou ouvriers ou encore que les parents célibataires – qui sont majoritairement des femmes – ont une liberté restreinte du fait qu'ils doivent s'occuper de leurs enfants. Une initiative a été lancée à cet égard par le dépôt d'une proposition de loi – qui a toutefois échoué à être adoptée – visant la création d'un « congé de participation citoyenne » dans le cadre des commissions mixtes et panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants. Complémentairement à cette proposition, ne conviendrait-il pas d'imposer les réunions des commissions délibératives en semaines, et non les weekends comme c'est pour le moment majoritairement le cas ?

Différentes pistes sont donc à explorer pour passer d'une citoyenneté consentie et donc potentiellement excluante à une citoyenneté active et partagée où chacun est inclus dans un processus adapté à faire entendre sa voix.

3. Une représentation *confuse* (Étape 3 : pendant – discussions)

Le troisième point sur lequel nous aimerais nous pencher concerne l'étape de la discussion au sein des dispositifs délibératifs et plus précisément l'enjeu de la représentation. En effet, alors que les institutions antiques reposant sur le tirage au sort méconnaissaient le concept contemporain de représentation politique¹⁹, il en va différemment des dispositifs contemporains. En effet, la sélection aléatoire d'un échantillon représentatif au sein d'une large population hétérogène diffère radicalement d'un tirage au sort au sein d'une communauté plus restreinte et plus homogène de par l'exclusion de pans entiers de la société²⁰. Ainsi, les citoyens tirés au sort et invités à délibérer s'inscrivent dans des dynamiques représentatives au même

¹⁹ BLOK J., « The Challenge of Representative Government, Ancient and Modern », in C. RIEDWEG, R. SCHMID et A. WALSER (Eds.), *Demokratie und Populismus in der griechischen Antike und heute: Democracy and Populism in Greek Antiquity and Today: Proceedings of the First International Conference of the ZAZH – Zurich Center for Classical Studies*, Berlin, De Gruyter, 2024, vol. 415, pp. 55-64.

²⁰ MALKIN I. et BLOK J., *Drawing lots: From egalitarianism to democracy in Ancient Greece*. Oxford University Press, 2024.

titre que les élus, le processus de sélection et sa légitimation constituant l'élément central les différenciant.

Au sein du gouvernement représentatif reposant sur des représentants politiques élus, plusieurs théories de la représentation se concurrencent. En défendant la souveraineté nationale au détriment de la théorie de la souveraineté populaire, les « pères fondateurs » de nos gouvernements représentatifs ont affirmé que les élus étaient les seuls représentants de la Nation²¹, fiction politique créée par leur réunion²². Ainsi, les élus disposent d'un mandat libre²³ et décident en leur nom propre de la meilleure décision en vue d'interpréter la volonté nationale et l'intérêt général²⁴. La souveraineté nationale implique ainsi une première tension entre l'individu et le collectif mythique qu'est la Nation, rassemblant le peuple diachronique (passé, présent et à venir)²⁵. Cette représentation issue de la souveraineté nationale s'oppose à une représentation mandatée²⁶ revendiquée par les défenseurs de la théorie de la souveraineté populaire, dans le sillage de Jean-Jacques Rousseau²⁷. Ces élus soutenaient que les élus ne devaient être que des mandataires représentant directement leurs électeurs, ces derniers pouvant donner des instructions ou révoquer leur mandataire en cas de non-respect du mandat impératif²⁸. L'opposition entre les conceptions de la représentation issue de ces deux théories de la souveraineté semble être réglée constitutionnellement en Belgique, la Constitution proclamant la souveraineté nationale²⁹ et interdisant les mandats impératifs³⁰. Néanmoins, l'évolution des institutions représentatives et l'avènement des partis politiques ont radicalement bouleversé la théorie d'une représentation nationale d'individus éclairés interprétant la volonté générale. Les élus représentent aujourd'hui une certaine conception du bien commun incarnée par leur parti politique, ceux-ci dominant leurs parlementaires³¹ dans un système particratique³².

Cette représentation confuse n'est pas exclusive aux représentants issus de l'élection et touche directement les citoyens tirés au sort. La conception antique du tirage au sort ne supposait pas

²¹ DUMONT H., « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in BOUHON Fr. et REUCHAMPS M. (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 2^e éd.

²² HAYAT S., « La souveraineté populaire », in HINCKER Louis (dir.), *Citoyenneté, république, démocratie en France 1789-1899*, Paris, Atlande, 2014, pp. 145-159.

²³ WEBER M. (1971), *Économie et société 1. Les catégories de la sociologie*, Plon, Paris, p.301.

²⁴ ROSANVALLON P. (1985), *Le Moment Guizot*, Gallimard, Paris. ; TAVOILLOT P.-H. (2019), *Comment gouverner un peuple-roi ?*, Odile Jacob, Paris.

²⁵ LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain », 2014, 2^e éd.

²⁶ 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.

²⁷ ROUSSEAU J.-J., (1762/1987), *Du contrat social*, Messidor / Éditions sociales, Paris.

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 L'article 33 (anciennement article 25 avant la renumérotation de 1994) de la Constitution belge affirme ainsi que « tous les pouvoirs émanent de la Nation » et qu'ils « sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

³⁰ Article 42 de la Constitution belge : « Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus » ; BOUHON F., JOUSTEN A., VROLIX Z., « Les circonscriptions électorales du parlement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018, n°2401-2402, pp.5-100.

³¹ VERLEDEN F. (2019), *Aux sources de la particratie*, Bruxelles, CRISP

³² BAUDEWYN P., BRANS M., REUCHAMPS M., RIHOUX B., VAN INGELGOM V. (dir.), *The Winter of Democracy. Partitocracy in Belgium*, Louvain-La-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2022.

de représentation, qui aurait impliqué une distinction entre le représentant et le représenté. Le citoyen athénien tiré au sort ne différait en effet pas fortement d'un autre citoyen dont le tour viendrait, dans un esprit de rotation des charges important³³. Aujourd'hui, les dispositifs de tirage au sort répondant davantage à un impératif de représentativité qu'à un idéal de rotation des charges, la représentation devient un enjeu central. Les injonctions normatives visant à déterminer comment les citoyens tirés au sort doivent se comporter dans leurs pratiques représentatives restent toutefois confuses. Choisis pour leur représentativité selon certains critères sociologiques, la théorie de la représentation du tirage au sort inviterait les citoyens à penser comme leur archétype de citoyen le ferait. Cette position impliquerait un certain exercice d'imagination et d'empathie pour sortir de son individualité propre pour penser la vie d'une certaine catégorie de la population dont ils partagent certains traits sociologiques. Une autre vision de la représentation visant la diversité des expériences viserait la présentation des récits individuels et légitimer la singularité de chaque citoyen tiré au sort. L'objectif de cette représentation individuelle permettrait alors de faire entrer concrètement dans les délibérations des vécus individuels qui en restent largement exclus sans médiation. Enfin, délibérant avec d'autres élus, les citoyens tirés au sort pourraient s'inscrire dans une vision analogue de représentation nationale. Leur sélection aléatoire, différente de l'élection des autres représentants, sert alors d'une forme alternative de sélection des gouvernants dont le rôle resterait le même : définir par eux-mêmes la volonté générale et les meilleures décisions à prendre pour défendre le bien commun.

Ainsi, les citoyens tirés au sort comme les élus s'inscrivent dans des processus représentatifs où différentes conceptions de la représentation peuvent se concurrencer. Cette représentation confuse n'est toutefois que très peu mise en réflexion par les parlementaires et le monde politique. En refusant le poncif des agoraphobes politiques³⁴ opposant des citoyens tirés au sort se représentant égoïstement et des élus éclairés représentant l'intérêt général, il nous semble primordial d'encourager au développement de réflexion sur la représentation construite par le tirage au sort en partant de l'analyse des dispositifs concrets. Ces réflexions peuvent permettre de penser la représentation que nous voulons induire par le tirage au sort, mais elles doivent également nous amener à questionner la représentation nationale et le mandat représentatif dont sont porteurs les élus. Questionner la représentation politique issue du tirage au sort doit permettre de questionner la représentation politique issue de l'élection. Nous pensons ainsi que ces dispositifs délibératifs, et la représentation confuse qu'ils impliquent actuellement, sont l'occasion de repenser la représentation politique dans sa globalité, de redécouvrir la théorie de

³³ MALKIN I., et BLOK J., *Drawing lots: From egalitarianism to democracy in Ancient Greece*, Oxford, Oxford University Press, 2024 ; HEADLAM J. W., *Election by Lot at Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1933 [1891] et FINLEY M., *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

³⁴ DUPUIS-DÉRI F., *La peur du peuple. Agoraphobie et agoraphilie politiques*, Montréal, Lux, 2016.

la souveraineté populaire³⁵, de penser le mandat représentatif dans son exercice et dans sa durée³⁶, et pourquoi pas d'imaginer une réactualisation du mandat impératif³⁷.

4. Un consensualisme organisé (Étape 4 : pendant – décision)

Le quatrième enjeu que nous relevons dans notre analyse des dispositifs de tirage au sort mis en place dans les assemblées parlementaires belges concerne le processus de délibération et de décision au sein des commissions délibératives.

Au terme de cette vague de propositions d'institutionnalisation du tirage au sort, le modèle bruxellois de la composition mixte des commissions délibératives semble devenir le modèle dominant (bien que la première commission mixte au Parlement wallon eût comme thème la possible institutionnalisation d'un conseil citoyen sur le modèle du Parlement germanophone). Or, différents parlementaires ont pointé qu'une relation de pouvoir pouvait s'installer entre les citoyens et les représentants politiques, les premiers n'étant pas habitués aux débats au sein des assemblées parlementaires³⁸, allant jusqu'à mettre en garde contre « l'influence trop grande des députés »³⁹ dans des commissions mixtes. Cette collaboration de citoyens et de députés, notamment concernant les conditions d'exercice du pouvoir par les citoyens, constitue un enjeu non négligeable de ces dispositifs délibératifs, mais il ne semble pas avoir fait l'objet de discussions poussées des députés, renvoyant rapidement à l'impossibilité constitutionnelle de doter les citoyens d'un pouvoir décisionnel égal à celui des députés.

Outre ce rapport asymétrique entre députés et citoyens au sein d'une commission mixte, l'enjeu sur lequel nous aimerions attirer l'attention à ce stade du processus délibératif concerne sa finalité de consensus ou, au minimum, sa méthode de décision consensuelle. De nouveau, cet objectif n'a pas été discuté lors des débats parlementaires. Si la littérature scientifique a pu démontrer la dimension neutralisante du tirage au sort⁴⁰, il nous semble qu'il faut désormais discuter la dimension neutralisante, en quelque sorte, de la délibération. Est-ce ce modèle de décision qui est souhaité au XXI^e siècle ? *Quid si* des oppositions se manifestent durant les délibérations et qu'il est impossible de les dépasser ? Il apparaît difficilement soutenable d'affirmer que le processus de décision politique s'accorde sans difficulté du consensus.

³⁵ CRÉTOIS P., MIQUEU C. et ROZA S. (dir.), *La souveraineté populaire : levier pour la démocratie ?*, Bordeaux, Le bord de l'eau, 2024.

³⁶ OWEN D. et SMITH G., « Sortition, rotation, and mandate: Conditions for political equality and deliberative reasoning », *Politics & Society*, 2018, 46, 3, pp. 419-434.

³⁷ VANDAMME P.-E., « Rethinking the imperative mandate: Toward a better balance between independence and accountability », *American Journal of Political Science*, 2024, pp. 1-14.

³⁸ Propos tenus par M.-M. Schyns (CdH), voy. PARLEMENT WALLON, COMMISSION DES AFFAIRES GENERALES ET DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Compte rendu intégral*, n° 5, 14 septembre 2020, p. 10-11.

³⁹ Propos tenus par G. Mugemangango (PTB), voy. PARLEMENT WALLON, *Compte rendu intégral*, n° 7, 28 octobre 2020, p. 70.

⁴⁰ DOWLEN O., *The Political Potential of Sortition: A Study of the Random Selection of Citizens for Public Office*, Exeter, Imprint Academic, 2008 ; STONE P., « The logic of random selection », *Political Theory*, 2009, vol. 37, n° 3, p. 375-397 ; DELANNOI G., *Le retour du tirage au sort en politique*, Paris, Fondapol, 2010, p. 15 ; STONE P., *The Luck of the Draw: The Role of Lotteries in Decision Making*, Oxford, Oxford University Press, 2011 et CERVERA-MARZAL M. et DUBIGEON Y., « Démocratie radicale et tirage au sort. Au-delà du libéralisme », *Raisons politiques*, 2013, vol. 50, p. 174.

Toutefois, il n'en est pas moins vrai que certaines propositions écologistes (celles concernant la création de commissions mixtes au Parlement wallon et à la Chambre des représentants) prévoient cette difficulté lorsqu'un vote est prévu pour l'adoption des recommandations, tout en laissant à la minorité le soin de rédiger une opinion dissidente.

Ainsi, les institutionnalisations du tirage au sort nous invitent à questionner la place du consensus ou du conflit dans notre conception d'un régime démocratique. La recherche du compromis dans les délibérations n'est pas une fatalité et reflète davantage la prégnance du paradigme délibérativiste⁴¹ qu'une nature consensuelle du tirage au sort.

Le modèle de commission mixte chapeautée par un comité d'expert ayant pour visée la recherche d'un consensus n'est pas une fatalité et il est essentiel de questionner ce consensualisme organisé. D'autres possibilités de dispositifs reposant sur le tirage au sort mais ne visant pas une discussion et une décision consensuelles sont possibles⁴². C'est notamment le cas de la proposition d'assemblée citoyenne agonistique, développée par Marie Paxton dans le sillage de la théorisation de la démocratie agonistique de Chantal Mouffe⁴³, qui permettraient de changer le paradigme de ces expériences pour passer d'un idéal de décision rationnelle et informée par des experts neutres à un échange personnel et passionné entre citoyens invisibilisés ou en tout cas éloignés de la décision politique⁴⁴. Nous soutenons donc qu'il est possible d'utiliser le tirage au sort comme un instrument démocratique visant à montrer et à faire vivre des divisions au sein d'un peuple hétérogène plutôt qu'à les cacher dans une délibération consensuelle. Pour ne pas laisser une proposition aussi radicale que le tirage au sort être utilisée comme un instrument neutralisant et légitimant le *statu quo*⁴⁵, nous pensons qu'il est important de réaffirmer ses potentialités agonistiques, considérant le conflit comme moteur de la démocratie.

5. Purement *Consultatif* : un focus group au parlement ? (Étape 5 : après – suivi)

Le dernier enjeu relatif à l'institutionnalisation du tirage au sort en Belgique concerne les suites données aux processus délibératifs par le monde politique et plus précisément la compétence exclusivement consultative des assemblées composées de citoyens tirés au sort. Du point de vue juridique, il est actuellement impossible de conférer une compétence décisionnelle à de telles assemblées. Cette position renvoie à différents avis de la section législation du Conseil d'État interprétant l'article 33 de la Constitution précité comme une affirmation du caractère « strictement représentatif » du régime constitutionnel belge⁴⁶, reposant sur la théorie de la

⁴¹ CORDIER L., MONTAGNON M. et PÉNIGAUD Th., « Politique du tirage au sort », *Raisons politiques*, 2021, vol. 2 n° 82, pp. 5-11.

⁴² ASENBAUM H., « Rethinking Democratic Innovations: A Look through the Kaleidoscope of Democratic Theory », *Political Studies Review*, 2022, Vol. 20, n 4, pp. 680-690.

⁴³ MOUFFE C., *L'illusion du consensus*, Paris, Albin Michel, 2016.

⁴⁴ PAXTON M., *Agonistic Democracy: Rethinking Political Institutions in Pluralist Times*, New York, Routledge, 2020.

⁴⁵ TALPIN J., « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, 2019, Hors Série, pp. 453-473.

⁴⁶ CONSEIL D'ÉTAT, Avis de la section de législation, 15 mai 1985, citant WIGNY P. (1972), *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles.

souveraineté nationale⁴⁷ et limitant la participation des citoyens à un rôle non-décisionnel en dehors des périodes électorales⁴⁸. Ainsi, l'avis du Conseil d'État limite les commissions délibératives et les panels citoyens à un « rôle d'émetteur de recommandations »⁴⁹.

Nous voyons dans ce pouvoir purement consultatif un enjeu crucial dans les dispositifs institués. En effet, le fait de ne donner qu'une compétence consultative aux citoyens n'est-il pas le meilleur moyen de donner à la population « l'impression que l'on se moque d'elle »⁵⁰ (pour reprendre les termes de Rodrigue Demeuse, Écolo) ou de renforcer un possible effet de démobilisation des citoyens⁵¹ (pour reprendre l'idée de G. Mugemangango) ? Reléguées à un simple rôle d'émetteur de recommandation, les commissions délibératives, mises en place pour revitaliser un gouvernement représentatif à bout de souffle et lutter contre la méfiance croissante envers les institutions, pourraient ne s'apparenter qu'à de gros focus group au sein du parlement, où les citoyens débattent sans que leurs délibérations en soient réellement prises en compte. En ce sens, le danger d'une instrumentalisation des assemblées de citoyens tirés au sort dans un but de neutralisation du conflit et de légitimation du pouvoir en place doit être sérieusement pris en compte⁵².

Selon nous, pour atteindre les objectifs de revitalisation et de démocratisation des institutions représentatives, l'octroi d'un pouvoir décisionnel aux assemblées de citoyens tirés au sort semble primordial. Si le débat autour d'un possible pouvoir décisionnel octroyé aux citoyens est ouvert – ce qui, pour devenir effectif, impliquerait une révision de la Constitution –, d'autres questions restent à trancher. La première concerne le secret du vote et des délibérations au sein des commissions délibératives où l'anonymat des citoyens et le secret de leur vote sont garantis. En termes de transparence politique, ne conviendrait-il pas d'assurer la publicité des débats et des votes, comme c'est le cas actuellement dans les assemblées parlementaires ?

Ensuite, afin de légitimer démocratiquement les travaux des commissions délibératives, et pendant que l'opportunité d'une révision constitutionnelle se présente, il nous semble important de mettre sur la table la question du référendum. En effet, afin de relier les mini-publics débattant et la société dans son entièreté, il nous semble fondamental de combiner les mécanismes délibératifs reposant sur le tirage au sort et les mécanismes décisionnels directs reposant sur des votations populaires. Les recommandations de commissions délibératives, légitimées par une approbation citoyenne lors d'une votation populaire permettraient ainsi de donner un réel pouvoir de décision à ces expériences délibératives et ainsi démocratiser les

⁴⁷ CONSEIL D'ÉTAT, Avis de la section de législation, 15 mai 1985.

⁴⁸ CONSEIL D'ÉTAT, Avis de la section de législation, 15 mai 1985, citant ORBAN O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, 1906..

⁴⁹ PARLEMENT WALLON, *Proposition de décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen. Avis du Conseil d'État*, n° 221/2, 6 janvier 2021, p. 7-8.

⁵⁰ PARLEMENT WALLON, COMMISSION DES AFFAIRES GENERALES ET DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Compte rendu intégral*, n° 5, 14 septembre 2020, p. 7.

⁵¹ PARLEMENT WALLON, COMMISSION DES AFFAIRES GENERALES ET DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Compte rendu intégral*, n° 30, 12 octobre 2020, p. 32.

⁵² AERTS V., « The use of sortition in the reconfiguration of democracy by neoliberal governance: a neutralizing but risky operation. The case of the Citizens' Climate Convention in France », in GRANDJEAN G. (ed.), *Against Sortition in Politics ?*, Exeter, Imprint Academic, 2024, pp. 216-229.

institutions représentatives. Une nouvelle fois, nous pensons que l'expérience des institutionnalisations du tirage au sort en Belgique est l'occasion d'une réflexion plus large sur le gouvernement représentatif, ses institutions et sa légitimité démocratique.

Conclusion : interroger le tirage au sort pour questionner le gouvernement représentatif

Au terme de cette analyse, il est essentiel de prendre du recul afin de cerner les objectifs de notre démarche. En découplant les processus délibératifs en cinq temps et en développant certains enjeux relatifs à ces moments, nous avons voulu questionner les institutionnalisations du tirage au sort en Belgique. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement de nos travaux relatifs à l'institutionnalisation du tirage au sort en Belgique d'une part et aux approches critiques du tirage au sort d'autre part. Ces questionnements autour du tirage au sort ne visent toutefois pas une opposition frontale à la sélection aléatoire des citoyens pour défendre l'institution électorale et le gouvernement représentatif actuel. Notre démarche vise plutôt à profiter des institutionnalisations du tirage au sort pour questionner plus globalement nos conceptions de la démocratie et du gouvernement représentatif. Ainsi, chaque enjeu et chaque moment des dispositifs délibératifs permettent d'ouvrir une réflexion plus large dépassant le cadre des assemblées citoyennes.

Si le choix des critères de sélection des citoyens et la taille des dispositifs risquent d'enfermer les assemblées citoyennes dans un conformisme apolitique, cet enjeu n'est pas exclusif au tirage au sort et doit mettre sur la table les objectifs de représentativité, de rotation des charges et d'ouverture démocratique du gouvernement représentatif dans son ensemble. Ce risque conformiste doit ainsi nous permettre de repenser les objectifs du tirage au sort, mais aussi les objectifs du gouvernement représentatif.

Le problème de la citoyenneté consentie induite par le caractère facultatif et volontaire de la participation des citoyens tirés au sort doit quant à lui permettre un questionnement plus large sur la signification et les conséquences politiques de ce qu'est un citoyen. Dans un gouvernement représentatif, qui s'est construit sur un suffrage masculin censitaire, puis aboutit à un suffrage universel obligatoire au sein de la population adulte, après être passé par une période de vote plural, il est légitime d'ouvrir la réflexion autour de l'égalité politique proclamée par le mantra « une personne, une voix ». Alors que le Parlement flamand, seul parlement belge ne se saisissant pas de la question du tirage au sort, a récemment supprimé l'obligation de vote aux élections communales, il est important de profiter de ce décalage entre vote obligatoire et participation volontaire pour repenser la citoyenneté.

La confusion entourant la représentation des citoyens tirés au sort, errant entre représentation individuelle, sociologique ou nationale sans lignes directrices doit quant à elle permettre de remettre de repenser la représentation politique dans son ensemble. Si les citoyens sont tiraillés entre plusieurs théories normatives de la représentation, c'est également le cas pour les parlementaires. Repenser la représentation induite par le tirage au sort doit donc permettre de

repenser la représentation politique en redécouvrant la souveraineté populaire, le mandat impératif ou en questionnant globalement l'exercice et la durée des mandats.

Le consensualisme organisé, reflet du paradigme délibératif des institutionnalisations du tirage au sort en Belgique, doit être fondamentalement questionné. Ce moment est alors l'occasion d'une réflexion plus large sur la place du conflit et du consensus en politique. Le tirage au sort, comme toute procédure, n'a pas de sens en tant que tel. Le tirage au sort ne créera pas mécaniquement la démocratie, comme elle n'engendrera pas naturellement le consensus. Différentes organisations et gestion de la conflictualité sociale, inhérente à toute société inégalitaire, sont possibles et le tirage au sort doit permettre d'ouvrir les possibles sur cette question.

Finalement, la compétence exclusivement consultative des assemblées composées de citoyens tirés au sort nous semble un point fondamental pour questionner le pouvoir décisionnel dans tout système se prétendant démocratique. Questionner le rôle limité des assemblées citoyennes à l'expression de recommandations doit permettre de prendre de la hauteur pour repenser la place du citoyen dans le gouvernement représentatif. Référendum, mandat impératif, consultation populaire, révocation, pétition... sont autant d'institutions et de dispositifs à découvrir ou à redécouvrir pour repenser, revitaliser et démocratiser le gouvernement représentatif.

En proposant des pistes pour améliorer les dispositifs participatifs fondés actuellement sur le conformisme, le consentement, la confusion, le consensualisme et la consultation, nous sommes convaincus que nous pourrons construire une représentation con-citoyenne fondée sur la volonté d'une inclusion la plus large possible de l'ensemble des citoyens d'un système politique.