



**Le Centre d'Études Jacques Georgin est reconnu comme centre d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles**

**Note d'analyse 1 – 26 du Centre d'études Jacques Georgin**

**« Quelques réflexions critiques sur la participation citoyenne »**

Bruxelles, le 10 mars 2026.

## **AVANT-PROPOS**

Perte de confiance et de légitimité, éloignement et désintérêt des citoyens-électeurs pour la chose publique, abstentionnisme électoral, retour en force des populismes de droite et de gauche, disparition de la nuance lorsqu'on aborde une série de questions qui traversent nos sociétés... La crise traversée par nos démocraties est profonde.

Le sujet est vaste ; la présente note se limite à jeter un regard critique sur trois propositions fréquemment évoquées dans le débat politique.

Pour rapprocher et réintéresser le citoyen de la décision politique, la tentation du recours au référendum, à la consultation populaire ou encore au tirage au sort peut être grande. Mais il s'agit d'outils à utiliser avec précaution et clairvoyance, tant ils sont susceptibles d'ajouter du chaos au chaos. On leur préférera sans doute les commissions délibératives mixtes et les participations citoyennes, notamment le budget participatif, à l'échelle locale.

Pour résoudre la crise démocratique que nous traversons, il faut sans doute prioritairement mobiliser les leviers de l'école et de l'éducation permanente. Ces leviers peuvent aider à construire des citoyennes et de citoyens libres et éclairés, capables de déterminer au mieux une série d'orientations.

Franz ANDRE  
Directeur du CEG

## Réintéresser le citoyen à la chose publique

Les auteurs libéraux qui ont analysé les maux actuels de la démocratie<sup>1</sup> ont considéré que l'une des causes réside dans ce qu'Alain ERALY appelle « *le reflux de la transcendance du collectif* », non que cette expression vise à instaurer un quelconque communisme, mais à désigner le sentiment du citoyen d'appartenir à une communauté et d'être tenu envers elle à un certain nombre de devoirs.

Face à ce « *désenchantement démocratique* », de nombreuses voix s'élèvent pour clamer que le pouvoir du peuple ne peut se limiter aux seules échéances électorales. La démocratie participative est conçue comme un remède possible à la crise de défiance qui touche la sphère politique : il s'agit de recréer des liens entre la société civile et les institutions. La démocratie participative n'a pas pour but de remplacer la démocratie représentative électorale - c'est-à-dire la délégation - mais de rapprocher les citoyens de la politique. Il s'agit d'un renforcement de la démocratie qui conserve l'importance de l'élu tout en associant plus largement et plus directement les citoyens à l'élaboration des décisions politiques. La démocratie participative n'est pas la solution miracle mais peut être l'une des mesures permettant de se diriger vers un « *réalité-enchantement de la politique* ».

Faisant une analogie avec le domaine social, on affirmera que les expériences de participation directe des travailleurs n'excluent pas les mécanismes d'élections - et donc de délégations - syndicales.

Une des menaces qui pèsent sur nos démocraties réside dans le désintérêt des citoyens pour la chose publique. Comme les citoyens romains qui se contentaient de pain et de jeux, le divertissement permanent que nous offre notre société de loisirs et de médias, tout comme la complexité des structures et des procédures, risquent de favoriser les incivismes quotidiens et de faire le lit du populisme et des menées démagogiques. De plus, la démocratie politique s'est transformée en démocratie de marché, vivant au rythme des sondages et se comportant envers les citoyens-électeurs comme de purs commerciaux. Et il n'est pas certain que si nos contemporains devaient choisir entre droits civiques et droits sociaux, ils opteraient pour les premiers. Il n'est pas certain non plus que ces citoyens critiques soient prêts à consacrer de nombreuses d'heures à des débats documentés sur les affaires publiques. Ils semblent d'ailleurs confondre critique des décisions et remise en cause de la légitimité des décideurs.

Pourtant, ce que le citoyen prend pour son autonomie lui vient essentiellement des pouvoirs publics. Jamais le citoyen n'a été aussi dépendant de leur action. Ce qui fait dire à Alain ERALY : « *Dans l'ignorance de la société qui nous fait, nous nous figurons tenir de nous-mêmes ce qui nous vient des autres* »<sup>2</sup>.

Il est donc urgent de réintéresser le citoyen à la vie de la Cité, mais aussi, pour l'homme politique, d'en revenir à de vrais projets de société.

Toutefois, le vrai problème ne réside pas dans les procédures. La solution ne résidera ni dans le référendum, ni dans le tirage au sort des élus. Le mal est plus profond.

Il résulte en bonne partie dans le transfert des lieux de décision ailleurs que dans les organes de l'État.

---

<sup>1</sup> Lire ainsi: Alain ERALY, *Une démocratie sans autorité*, éd. Érès, 2019.

<sup>2</sup> *Op.cit.*, p. 32.

Il est également la conséquence du sentiment qu'a le citoyen que tous les programmes des partis se valent, qu'« *il n'y a pas d'alternative* ». Les partis ou mouvements qui ont du succès sont précisément ceux qui proposent des alternatives radicales, même si celles-ci sont utopiques ou destructrices, la nuance étant devenue quasi impossible à promouvoir.

La démarche de ré-intéressement passe par l'éducation, c'est-à-dire une formation dès l'école aux mécanismes, aux enjeux et aux contraintes de la vie démocratique, comme aux règles de base de la vie en commun. Quant aux étrangers extra-européens qui font le choix de s'installer dans notre pays, ils doivent suivre un parcours d'intégration qui les initie aux mêmes sujets.

Cet effort au stade de l'école doit être poursuivi par une politique forte d'éducation permanente, c'est-à-dire de soutien aux associations qui se consacrent à l'approfondissement des valeurs de la citoyenneté partagée auprès de différents milieux de la population. La politique culturelle doit intégrer cette dimension dans ses choix budgétaires.

Une des causes du désintérêt des citoyens pour la chose publique est également le sentiment que les services publics sont la chasse gardée des partis et que l'accès aux emplois publics est réservé aux protégés de ces derniers. Il est donc important que le recrutement à ces emplois et que les carrières dans la fonction publique soient basées sur le mérite et les qualités personnelles. Dans la mesure où l'administration se dépolitiserait, les cabinets ministériels, ces doublons coûteux des administrations, qui leur font écran, pourront être réduits comme c'est la norme au Grand-Duché du Luxembourg ou aux Pays-Bas.

L'action collective de citoyens s'associant à des fins d'intérêt public doit être encouragée, tant par un financement public direct que par un régime fiscal favorisant le soutien des particuliers.

## L'existant

On commencera par rappeler que plusieurs outils sont mis à la disposition des citoyens pour intervenir dans la décision politique.

Les citoyens peuvent prendre l'initiative d'une pétition<sup>3</sup> ou de demander qu'un sujet soit soumis à une consultation populaire<sup>4</sup>. À l'échelon des pouvoirs locaux, de telles procédures sont fréquentes. On y ajoutera celle des budgets participatifs, qui permet à des citoyens de régler l'utilisation de petits budgets.

Les divers parlements (tous à l'exception du Parlement flamand) ont voté des dispositions visant à associer des citoyens tirés au sort au processus parlementaire par le biais de commissions dites « délibératives » (en fait consultatives). Les expériences les plus avancées de ces dernières se retrouvent en Communauté germanophone<sup>5</sup>, auprès des assemblées législatives bruxelloises, du Parlement

---

<sup>3</sup> Au niveau européen, voir les art. 24 & 227 du TFU ainsi que le droit d'initiative citoyenne inscrit à l'art. 11 du TUE. Pour la Belgique, voir les articles 28 et 57 de la Constitution et la loi du 2.5.2019 (la première application aboutie fut, en 2022, la question de la pension à 1500€); au niveau des entités fédérées, voir l'art.41 de la loi spéciale du 8.8.1980 ; les ordonnances BXL du 20.7.2016 et du 17.7.2020 ; le décret sp. VI du 7.7.2006; deux décrets sp W du 3.9.2020. Le droit de pétition au niveau local est réglé par les législations régionales.

<sup>4</sup> Au niveau européen, voir les art. 24 & 227 du TFU et l'art. 11 du TUE. Au niveau régional, voir le décret sp W du 19.7.2018 et le décret du 2.5.2019 et l'Ord sp BXL du 25.4.2024 et Ord BXL du 16.5.2024..

<sup>5</sup> Voir le décret G du 25.2.2019.

wallon, et, plus récemment, auprès du Parlement fédéral<sup>6</sup>. D'une manière générale, il s'agit d'associer des parlementaires et des citoyens volontaires à la discussion de thématiques précises, et de transmettre leurs conclusions aux assemblées de décision. Une série de balises sont prévues pour assurer la meilleure représentativité possible de la population, pour faire intervenir des experts et pour garder aux citoyens la majorité de la représentation dans la commission.

Ces avancées doivent toutefois tenir compte des balises que leur impose la Constitution, et notamment son article 33 libellé comme suit : *Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution*. Il en résulte notamment que les assemblées issues de ces tirages au sort ne peuvent être que consultatives et ne peuvent être composées que de citoyens belges<sup>7</sup>.

On ajoutera que des partis ont proposé que le Sénat devienne une chambre de réflexion composée de citoyens tirés au sort. La majorité Arizona n'a pas retenu ce scénario, puisqu'elle a opté pour la suppression de la Haute assemblée. Dans les deux cas, l'on oublie que le Sénat est l'attribut de tout système fédéral et qu'il est le lieu de la reproduction des entités fédérées sur une base plus ou moins égalitaire.

## Considérations sur les consultations populaires

La formulation de la question est essentielle et il est souvent préférable, en matière de gestion, que la consultation porte sur des alternatives accompagnées de la mise en évidence des avantages et inconvénients comparatifs des différentes formules.

On n'oubliera pas que les consultations populaires en matière d'environnement n'échappent pas toujours au phénomène « nimby »<sup>8</sup>. Ici encore, l'autorité politique doit pouvoir jouer son rôle d'arbitre.

De toute manière, toute avancée dans la participation des citoyens doit s'accompagner d'un semblable progrès dans leur information sur les enjeux publics.

## Sur le référendum

Il s'agit de revenir sur la question de référendum, dont on rappellera que son organisation est interdite en droit belge.

L'expérience des référendums (notamment au niveau européen) en montre les limites :

- Alors que les enceintes parlementaires ou gouvernementales sont des forums organisés pour débattre et construire des compromis, le référendum ne le permet pas. Le risque est une confrontation de discours nécessairement simplificateurs, voire populistes, ainsi que la radicalisation des attitudes. Les tensions mènent parfois même à des violences physiques :

---

<sup>6</sup> Aux Parlements de la Région de Bruxelles-capitale, de la Commission communautaire commune (le 13.12.2019), et de la Commission communautaire française (le 20.12.2019), et du Parlement wallon (le 28.10.2020) par modification de leur règlement d'ordre intérieur. Au Parlement fédéral selon les modalités inscrites dans les lois du 2.3.2023 (Chambre) et 9.4.2024 (Sénat).

<sup>7</sup> En ce sens voir les avis de la SLCE n°68.041/AG du 29.12.2020, n°s56.969-56.970-56.988/AG du 10.3.2015.

<sup>8</sup> Acronyme issu de l'anglais "never in my back yard".

les meurtres d'Anna LINDH<sup>9</sup> et de Joe COX<sup>10</sup> sont directement liés à des campagnes référendaires.

- Dans un pays plurinational comme la Belgique, le référendum peut avoir un effet de renforcements des forces de dissociation. Les résultats de la consultation populaire de 1950 illustrent par excellence les contradictions qui peuvent résulter de l'appel direct au peuple. Selon l'échelle de leur dépouillement, ils traduisent soit un vote légèrement favorable à Léopold III (57,68% sur l'ensemble du pays), soit un rejet (deux Régions sur trois), soit encore un plébiscite (sept provinces sur neuf)<sup>11</sup> !

- La pratique a montré que souvent l'électorat répond à des questions qui ne sont pas posées, en réagissant par exemple pour des motifs qui n'ont rien à voir avec l'objet de la consultation. Une coalition hétéroclite de votes négatifs alimentés par des motivations contradictoires n'apporte aucune plus-value démocratique<sup>12</sup>.

- Dans nos sociétés extrêmement diversifiées d'aujourd'hui, le référendum risque d'être l'outil de la tyrannie de la majorité.

- Malgré l'omniprésence des moyens de communication de masse, il faut se rendre à l'évidence : les citoyens ne disposent pas de l'information suffisante pour prendre position sur maints sujets de société. L'expérience des pays qui connaissent les référendums a fait apparaître les conséquences dommageables d'un vote mal informé<sup>13</sup>.

- Le risque existe aussi que la population ne se mette par son vote en contradiction avec certaines valeurs fondamentales protégées par des textes internationaux<sup>14</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a même statué en considérant que le vote par référendum n'exonérait pas un État membre de respecter l'État de droit<sup>15</sup>.

- Le référendum est aussi un véhicule d'immobilisme et de conservatisme : on vante souvent l'exemple suisse ; mais ce pays fut un des derniers sinon le dernier pays d'Europe à accorder le droit de vote aux

---

<sup>9</sup> C'est lors de la campagne référendaire, organisée en Suède en 2003 concernant l'adhésion à la monnaie unique, que la ministre sociale-démocrate des affaires étrangères Anna LINDH, ferme partisane du oui, fut assassinée dans un grand magasin à quatre jours du scrutin.

<sup>10</sup> La campagne référendaire du Brexit de juin 2016 fut marquée de propos violents, nationalistes et xénophobes. Une semaine avant le scrutin, la députée travailliste Jo COX, 42 ans, militant pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, est assassinée par un Britannique d'extrême-droite.

<sup>11</sup> Le Canada a connu des situations comparables, avec des référendums accentuant le clivage entre le Québec et les autres provinces. Même la Suisse, pourtant rodée aux pratiques référendaires, a dû constater une opposition entre cantons francophones et alémaniques. Sur ce sujet, voir : Patrick TAILLON, « Libérer » l'expression référendaire belge, dans *Droit constitutionnel et démocratie : de la Nation à l'Europe*, Larcier 2025, pp. 667 sv.

<sup>12</sup> Ainsi, lors du référendum français du 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel européen, un sondage montre que 47% des suffrages négatifs auraient été motivés par la situation économique et sociale de la France, que seulement 20% des « non » et 16% des « oui » auraient été animés par des considérations portant sur le texte même du traité (Eurobaromètre, *La Constitution européenne : sondage post-référendum*, juin 2005, p.19). D'autres exemples référendaires de ce type ont été documentés (voir ainsi Patrick TAILLON, *op.cit.*).

<sup>13</sup> Après l'avoir instauré en 2015, les Pays-Bas ont supprimé en 2018 le référendum d'initiative populaire. Des dérives populistes avaient été constatées, notamment lors de la consultation sur l'accord européen d'association avec l'Ukraine en 2016. La consultation de 2005 sur le traité constitutionnel européen avait été organisée sur base d'une loi spéciale et n'avait pas de force juridique obligatoire ; mais les partis politiques s'étaient engagés à en respecter les résultats clairs.

<sup>14</sup> Voir ainsi le vote suisse sur les minarets en 2009.

<sup>15</sup> Voir son arrêt CEDH du 9.4.2024 (Verein Kima Serioninnen Schweiz et autres c. Suisse) § 412.

femmes (en 1971), pour la seule raison que jusqu'alors, tous les référendums se sont soldés par un refus.

- De plus, la formulation des questions est essentielle, celle-ci pouvant entraîner des contradictions internes dans les réponses, comme en témoignent certains sondages.

- Malgré ces défauts intrinsèques, le référendum peut toutefois se concevoir dans certaines circonstances très pointues, comme choix pour un pays d'adhérer à l'Union européenne, ou celui d'une collectivité d'opter pour l'indépendance ou d'être rattachée à un territoire.

David VAN REYBROUCK, grand partisan de la démocratie participative a opposé le référendum aux procédures délibératives : *« lors d'un référendum, on demande à tout le monde de voter sur un sujet à propos duquel, le plus souvent, peu de gens sont informés ; lors d'un projet délibératif, on demande à un échantillon représentatif de la population de délibérer sur un sujet à propos duquel il obtient le plus d'informations possible. Lors d'un référendum, les gens réagissent avec leurs tripes ; lors d'une délibération, c'est une opinion publique éclairée qui s'exprime<sup>16</sup> ».*

## Le tirage au sort n'est pas la panacée

D'une manière générale, s'en remettre au hasard n'est pas une règle de vie ni de gouvernance.

Même si une dose de tirage au sort peut répondre à la demande de certaines couches de la population d'être directement associées aux débats des assemblées, cette formule ne peut qu'être complémentaire et nécessite une formation des personnes ainsi désignées par le hasard.

Le tirage au sort se heurte en effet à plusieurs critiques, en particulier s'il vise à constituer des assemblées de décision :

- L'élection oblige un candidat à se présenter avec un programme ; il porte la voix des électeurs qui soutiennent tout ou partie de ce programme. En revanche un citoyen tiré au sort n'a eu à élaborer aucun projet. Pourquoi une décision serait nécessairement meilleure par le seul fait qu'elle serait prise par des personnes n'ayant pas fait acte d'engagement politique, et donc a priori peu concernées par les enjeux politiques ? Même remarque concernant la reddition des comptes de l'élu au terme de son mandat : l'élu du sort n'encourt aucune responsabilité ;

- Réciproquement, le tirage au sort prive le citoyen d'un droit fondamental, à savoir celui de choisir ceux qui décideront de son sort ;

- Le hasard ne garantit certainement pas la compétence en termes de connaissances des sujets à discuter ; le cas des jurys judiciaires est différent, car on demande au juré de voter en son âme et conscience sur un cas humain à la portée de tout un chacun ; les paramètres des questions politiques sont nombreux, qu'ils soient techniques, juridiques ou d'engagements internationaux ;

---

<sup>16</sup> David VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Actes Sud, 2014, p.143.

- Tous les modèles de tirages au sort font appel au rôle majeur d'experts invités à présenter les enjeux et à animer les débats. Des études sur le sujet alertent sur le risque de voir « un transfert de souveraineté des citoyens et des représentants vers ces experts »<sup>17</sup> ;
- Les mêmes études divergent sur la meilleure manière de composer des échantillons représentatifs de la population : faut-il privilégier des critères socio-économiques ou politiques ?<sup>18</sup> En revanche, elles convergent sur la difficulté et le coût de leur mise en œuvre ;
- Le tirage au sort ne garantit pas non plus que le citoyen désigné par le sort ait comme objectif l'intérêt général. Le rôle d'un mandataire politique est, au sein de groupes politiques, et par le biais de rapports de forces, de négocier des accords, tant il est vrai que la démocratie parlementaire est la mise en scène de l'art de gérer les conflits. Des compromis doivent être élaborés. L'individu tiré au sort ne représente que lui-même, ne peut – a priori – jouer aucun rôle de négociation ;
- Les partisans du tirage au sort des assemblées font l'impasse sur leur rôle dans la désignation des gouvernements. Certains vont même jusqu'à proposer de désigner les ministres par loterie ; cette formule renforcerait encore les obstacles précités : dans le secteur privé, quel client ferait confiance au patron d'une entreprise désigné par loterie ?
- Les mêmes partisans fondent leur argumentation sur la nécessité de faire accéder au pouvoir législatif des couches de population sous-représentées, en raison de leur condition sociale ou éducative défavorisée. Comme on ne peut obliger les tirés au sort de siéger, rien ne prouve (l'expérience montre plutôt le contraire) que ces milieux défavorisés seraient volontaires pour l'exercice législatif.

## Démocratie participative au niveau local

La gestion locale, école de la démocratie, est le domaine où la participation des citoyens s'avère la plus fructueuse. L'échelon communal se prête par excellence à un renforcement de la participation directe des citoyens à certains débats, voire à certaines fonctions de gestion. Il s'agit de lutter contre l'individualisme, générateur d'incivilités et de responsabiliser les citoyens aux enjeux de la vie locale.

Le responsable local ne doit pourtant pas se faire d'illusions : même si elle est de nature à consolider la légitimité de la solution finalement retenue, la participation du citoyen ne créera pas du seul coup l'unanimité ni le triomphe de l'intérêt général.

Charles-Etienne LAGASSE

<sup>17</sup> G. GRANDJEAN, A. GUSTIN, V. AERTS, L'institutionnalisation du tirage au sort au sein des assemblées parlementaires belges, III, *CH. CRISP*, n°2662-2663, p.75.

<sup>18</sup> Voir ainsi l'avis de la SLCE sur une proposition déposée au Parlement wallon, estimant que la procédure du tirage au sort ne peut être considérée « comme garantissant la représentativité politique des habitants tirés au sort » (Parlement wallon, *Documents parlementaires*, 2019-2020, n° 221/2.