

Comment  
les pratiques  
«historiques» et les  
nouveaux systèmes  
de «participation»  
peuvent-ils  
mutuellement  
s'enrichir ?



# Comment les pratiques « historiques » et les nouveaux systèmes de « participation » peuvent-ils mutuellement s'enrichir ?

Anne-Emmanuelle  
Bourgau

21

(Docteure en droit de l'ULB,  
constitutionnaliste à l'UMons)

**J'ai fait un peu mon droit de travers, il faut bien le reconnaître, car je m'occupe vraiment de la démocratie participative et plutôt des aspects institutionnels puisque je suis juriste. C'est une confession et un aveu d'angle mort, les juristes ont tellement de spécialités propres à chacun.**

Je travaille moi-même sur les commissions délibératives ou sur le droit de pétition et les mécanismes participatifs, que vous connaissez tellement bien à l'ARAU. Cela m'a permis de me rendre compte à quel point il y a des liens entre les différents domaines de recherches. La spécialisation est de plus en plus forte au sein des universités : il y a par exemple les urbanistes, qui connaissent bien les enquêtes et les commissions de concertation, tout comme il y a d'autres chercheurs plus intéressés par la démocratie et la participation, ce qui est mon cas. Quand l'ARAU est venu me voir, j'ai accepté le défi même si je ne connaissais pas bien les mécanismes participatifs mobilisés par l'ARAU. Au cours de la discussion, j'ai senti un scepticisme ou une méfiance voire une crainte à propos des nouveaux mécanismes participatifs que je connais bien, vis-à-vis de ces anciens mécanismes. Ces mécanismes d'enquête et de concertation propres à l'urbanisme, et désormais étendus à l'environnement, sont plus anciens. L'idée était de croiser les regards en se demandant si ces nouveaux mécanismes, comme le budget participatif ou le panel, (il faut bien l'avouer un peu « bling bling ») peuvent menacer les acquis de cette démocratie participative plus ancienne et plus ancrée. C'est pour cela que le début de l'exposé s'intitule « sous les pavés, la plage » : je suis partie de ces mécanismes-là, acquis dans les années 1960.

## I. SOUS LES PAVÉS... LA PLAGE

Au départ c'était un peu le « Flower Power » des années 1960. J'ai lu l'histoire de l'ARAU : elle est géniale, franchement... incroyable l'histoire de l'ARAU et de ses fondateurs qui ont contribué à faire naître des processus complètement participatifs, on l'oublie souvent. De nouveau,

c'est parce que je suis un peu jeune (c'est presque drôle de dire ça) mais je me suis plutôt intéressée aux mécanismes post-années 1990, après Porto Alegre<sup>1</sup>. Découvrir ces combats de « soixante-huitard Flower Power » qui ont abouti à ces mécanismes participatifs qui existent encore aujourd'hui c'est absolument génial. C'est pour cette raison que j'ai voulu les comparer avec les mécanismes apparus dans les années 1990. On ne s'en rappelle plus mais Porto Alegre est à l'origine du fameux budget participatif, qui a créé une vague participative, même si ce n'est pas tout à fait vrai. Elle a plutôt réanimé une vague participative des années 1960-1970, qui émanait du Brésil et de Porto Alegre, au cours de laquelle toute une série de mécanismes ont été créés. La question qui va donc se poser est de savoir si ces mécanismes sont concurrents ou complémentaires. Si ça peut vous rassurer, je crois vraiment que ce ne sont pas des mécanismes concurrents.

## Concurrence ou complémentarité ?

Ces mécanismes anciens issus des démocraties un peu « soixante-huitardes », comme l'enquête et les commissions de concertation, sont à l'œuvre depuis bien longtemps, un demi-siècle. Ceux-ci ne sont pas contradictoires et certainement pas concurrents avec les nouveaux mécanismes issus de Porto Alegre, même si c'est de manière imparfaite et ingrate. Ils poursuivent un objectif commun qui est de compléter le suffrage universel, certes nécessaire mais pas suffisant. L'objectif commun partagé par tous ces mécanismes est de poursuivre la démocratisation. En 1831, c'est un régime aristocratique et élitiste qui est mis en place. Par la suite, le suffrage universel vient bousculer la donne mais il ne démocratise qu'une chose : le droit de vote, pas le reste.

## Un objectif commun : compléter le suffrage universel qui est nécessaire mais pas suffisant

En 1919-1921, lorsqu'on démocratise le suffrage universel (uniquement pour les hommes, il faut le souligner) on sait que cela ne sera pas suffisant pour atteindre la démocratie. On ne lit pas ça dans les manuels. L'adoption du suffrage universel masculin est évidemment un grand moment démocratique mais ce n'est pas pour autant qu'on bascule dans la démocratie. Delacroix, le premier ministre qui ouvre les travaux à l'époque dit à ce propos « [L]œuvre à réaliser par la Constituante est considérable. Il serait

<sup>1</sup> Suite aux élections de 1988, la municipalité de Porto Alegre (Parti des Travailleurs, PT) a mis en place une expérience de démocratie participative populaire dans laquelle les citoyens jouaient un rôle actif. Cette innovation démocratique s'est ensuite diffusée à travers le monde. Pont, Raul. « L'expérience de Porto Alegre », *Nouvelles Fondations*, vol. 5, n° 1, 2007, pp. 109-113.



vain, pourtant, d'essayer de réduire sa tâche, car la Belgique de demain, pour vivre et prospérer, a besoin d'institutions adéquates à son caractère et aux temps que nous vivons. De simples modifications au droit de suffrage ne suffiraient pas.»<sup>2</sup>. Selon lui, il est juste d'accorder le suffrage universel, mais ce n'est pas suffisant. Par la suite, le chantier constitutionnel aboutit au suffrage universel masculin mais ne démocratise pas d'avantage. Il y a un siècle, la consultation populaire et le référendum sont par exemple déjà âprement discutés comme des réformes démocratiques. Elles seront rejetées car à cette époque, on considère déjà comme un grand pas «d'ouvrir les bureaux de vote à n'importe qui»; il est alors difficilement concevable d'aller plus loin. Premièrement, les hommes vont décider qui seront leurs gouvernants, mais ils ne vont pas non plus décider par eux-mêmes: ça c'est quand même un peu trop! C'est le contexte dans lequel s'inscrit cette réforme. Ce suffrage universel est nécessaire, surtout depuis qu'il s'est féminisé en 1948, mais pas suffisant: le suffrage universel ne suffit pas à démocratiser la décision politique. C'est de ça dont vous êtes les héritiers à l'ARAU, au même titre que ces mouvements des années 1990.

Il existe un risque de fracture entre personnes qui poursuivent un même objectif, à savoir démocratiser. Il faut faire attention de ne pas se diviser les «nonantards» et les «soixante-huitards», car l'objectif est commun.

### Comparaison des mécanismes issus du Flower Power avec ceux de Porto Alegre

Pour revenir au «Flower Power», dont l'ARAU est un héritier direct, je me suis demandé, avec l'avantage d'un regard neuf, «mais qu'est-ce qu'elles ont d'incroyable, ces enquêtes publiques et ces commissions de concertation?». Je suis vraiment entrée dans la matière avec mon background «Porto Alegre».

Je me suis rendu compte que la première force de ces mécanismes, c'est que l'initiative, comme je l'appelle, est systématique. Dans cette démocratie «Flower-Power» des enquêtes publiques et des commissions de concertation, un truc qui est génial et qui n'existe pas avec les mécanismes plus tardifs, est cette notion d'obligation: il est obligatoire d'organiser des enquêtes publiques et des commissions de concertation. Ça peut n'avoir l'air de rien pour ceux qui sont habitués à ce système mais il faut faire remarquer qu'il y a des textes juridiques qui disent: dans ce cas-là, c'est obligatoire. Les mécanismes héritiers de Porto Alegre sont différents: avec le budget participatif, il n'y a pas d'obligation, on «peut». Quand, où, comment? On ne sait pas.... Dans le système «Flower Power», on sait. Certes, ça se discute et c'est certainement l'objet de failles, mais au moins il y a une initiative qui devrait toujours être systématique.

La réglementation, j'en suis sûre, ennuie au quotidien les acteurs associatifs. À raison, parce que la réglementation est vraiment technique. Mais ce qui m'a frappé, c'est

qu'elle est précise. Un peu trop, parfois: on peut y voir des inconvénients, mais moi j'y vois des joies et des avantages. Cette réglementation m'a fait penser à la réglementation électorale, et ce n'est pas un hasard. Le droit de vote est bien fait: on sait quand on vote, c'est systématique, on sait comment faire, il y a un côté technique (la législation électorale, c'est vraiment à s'arracher les cheveux). Mais, d'un autre côté, cette réglementation a des vertus. Cela apparaîtra plus clairement quand on abordera les champs qui ne sont pas réglementés. La publicité est aussi une des forces de cette démocratie «Flower Power».

### Participer! Enquêtes publiques et concertation

L'air de rien, le quidam a déjà vu, à un moment donné, des affiches jaunes<sup>3</sup>. Vous avez dit qu'elles n'étaient plus jaunes, elles ont été jaunes, mais en tout cas elles ont laissé une trace dans notre quotidien. Lorsque je préparais cet exposé et que j'en parlais à des étudiantes, elles me disaient «oui, oui, c'est vrai, j'ai déjà vu des affiches chez mon voisin». Ça peut avoir l'air anecdotique, mais ça ne l'est pas. Pour les mécanismes dont je parlerai plus tard, comme la consultation populaire, allez-y pour trouver quelqu'un qui dit «ah oui, je me rappelle la consultation populaire là, au coin de ma rue, c'est super, il y avait des avis qui nous invitaient». Non, il n'y en a pas. Cette publicité, à la fois locale et basique, élémentaire, n'a l'air de rien mais c'est vraiment beaucoup.

Le site [openpermits](#)<sup>4</sup>, que j'ai découvert, et qui permet de voir où il y a des enquêtes publiques et des commissions dans les 19 communes, est impressionnant en termes de publicité.

L'accessibilité des enquêtes publiques et des commissions de concertation est universelle. Le contre-argument qui revient souvent, c'est l'exemple du voisin qui vient râler pour des faits de l'ordre du micro-local. Les «râleurs» seront toujours présents; c'est un problème récurrent pour les mécanismes participatifs de manière générale; j'appelle ce phénomène la participation intéressée: au fond, on retrouve toujours les mêmes qui participent. Que ça soit pour la citoyenneté «soixante-huitarde», la nouvelle, l'ancienne, celle où l'on vote, c'est le même principe, mis à part quand il y a obligation de participer. Dans tous les cas, l'accessibilité est universelle car tout le monde, tout un chacun, théoriquement en tout cas, peut exprimer son désaccord ou, au contraire, apporter son soutien ou son approbation et signaler qu'il veut se faire entendre en commission de concertation.

3 Les affiches rouges (anciennement jaunes) ont laissé une trace durable dans le quotidien de nombreux bruxellois. Elles font partie de la procédure de publicité-concertation, une procédure de consultation de la population sur des demandes de permis d'urbanisme. L'enquête publique est annoncée via la pose d'affiches rouges à proximité du bien concerné informant les habitants du projet, de la date et du lieu de la réunion de concertation ainsi que des dates et heures de consultation du dossier. Comhaire, Gaël. «Activisme urbain et politiques architecturales à Bruxelles: le tournant générationnel», *L'Information géographique*, vol. 76, no. 3, 2012, pp. 9-23.

4 [OpenPermits.brussels](#) est un site régional dont l'objectif est de diffuser les informations relatives aux demandes de permis d'urbanisme et de permis d'environnement en Région de Bruxelles-Capitale. Disponible en ligne à l'adresse suivante: [Permis en ligne - Région de Bruxelles-Capitale](#) ([openpermits.brussels](#))





Les mécanismes d'enquêtes publiques et de commissions de concertation peuvent être qualifiés de réactifs, ce qui n'est peut-être pas leur plus grande force. Cette démocratie « Flower Power », ce n'est pas un hasard, est là pour contester : « quand il y a un projet, on y va y aller pour dire qu'on n'est pas d'accord ! » Mais que faire lorsqu'il s'agit de proposer ? C'est là qu'on peut faire le lien avec la démocratie et les mécanismes que je connais mieux. Dans les années 1990, il y a une nouvelle majorité au Brésil qui détricote ce qui a été fait précédemment par la municipalité de Porto Alegre, ce qui est vraiment dommage. Malgré cela, c'est du Brésil que nous est venue au tournant des années 2000, l'idée de réactiver cet idéal « soixante-huitard » de participation continue, constante, réactive et contestataire. Il s'est ensuivi une série de mécanismes, chez nous, plus ou moins fidèles, plus ou moins ingrats, au premier rang desquels le budget participatif.

### Participer ! Le budget participatif

Prenons l'exemple du budget participatif au niveau communal. Il en est d'ailleurs sorti un petit article (de droit ?) particulièrement flou, ce qui contraste avec les valeurs ou les vertus de la démocratie soixante-huitarde. C'est particulièrement flou lorsqu'il est indiqué qu'on peut affecter une partie du budget communal à des projets de comités de quartiers ou des initiatives citoyennes. On sait aussi que le jury est composé majoritairement de citoyens de la commune et que, bien sûr, la décision finale reviendra au Conseil communal. Par rapport à Porto Alegre, ce n'est pas franchement un budget participatif. La dimension délibérative, qui était importante au Brésil, s'est perdue en chemin. L'idée n'était pas seulement de pouvoir exprimer

son opinion mais de proposer quelque chose et de décider ensemble. Il y avait tout un processus continu très intéressant de délibération par quartier, puis à une échelle plus large, tous ensemble. Donc on peut dire qu'on a essayé, mais c'est un début timide.

### II. SOUS LES PAVES... LA PLAGE : ENQUÊTE VS BUDGET PARTICIPATIF

Si l'on compare ce mécanisme avec l'enquête publique et les commissions de concertation, la première chose à souligner, c'est que ce budget participatif n'est pas systématique. C'est un choix délibéré, on pourrait très bien décider que toute enveloppe qui dépasse un certain montant implique un budget participatif. Peut-être pas dans l'aménagement du territoire, mais que tout ce qui concerne les écoles, par exemple, implique un budget participatif ou qu'il y ait un grand budget participatif ne serait-ce qu'une fois au moins pendant la mandature communale.

On pourrait instaurer, comme dans le cas de la démocratie « soixante-huitarde », des cas où il serait obligatoire de recourir à des budgets participatifs. Cette comparaison permet de réaliser à quel point c'est chaotique quand il n'y a pas d'obligation : décider ou non de recourir à un budget participatif, et les 6 ans de mandature sont déjà passés ! La réglementation est complètement imprécise, on peut le constater dans les réglementations, c'est difficile de faire plus flou...

La participation sans publicité est absolument impossible. La publicité est une force qui apparaît dans le dispositif démocratique hérité des années 1960. Dans le cas des



budgets participatifs, rien n'est mentionné, ce n'est en tout cas pas systématique. Cela dépendra du bon vouloir et de l'enthousiasme des communes qui se prêtent au jeu. Ça serait vraiment utile d'avoir un outil qui détermine spécifiquement quand et selon quelles conditions il y a des budgets participatifs sur le territoire.

Concernant l'accessibilité, c'est la même chose: en principe elle est universelle, mais seuls ceux qui sont intéressés feront des propositions. Peut-être que la plus-value du budget participatif par rapport aux mesures particulières de publicité, c'est qu'il n'est pas réactif: il est possible de proposer, pas seulement d'être en opposition. C'est une force du budget participatif de pouvoir positivement proposer quelque chose. Comme souvent, les qualités, tout comme nos traits de caractère, sont toujours des qualités et des défauts. Le budget participatif n'est donc pas très contestataire, ce n'est pas par ce moyen que vous pourrez vous opposer à un projet que vous trouvez affreux.

### Participer! Consultation populaire communale

La consultation populaire communale est aussi un dispositif intéressant car elle peut être le fruit de l'initiative des élus ou des citoyens. Elle concerne tout sujet d'intérêt communal à l'exception des budgets: c'est d'ailleurs désormais un «vieux classique» d'exclure tous les sujets financiers des mécanismes participatifs. Par définition, les budgets sont parmi les sujets qui fâchent le plus; c'est une tendance lourde de la participation contemporaine d'exclure les discussions qui fâchent et qui divisent. Mais voilà, c'est le choix politique.

#### III. SOUS LES PAVÉS... LA PLAGE: ENQUÊTE VS CONSULTATION POPULAIRE

Revenons maintenant à la comparaison avec les mécanismes «Flower Power». Ce qui est frappant, c'est qu'il n'y a rien qui dit, dans les dispositions sur la consultation populaire communale, qu'«il est obligatoire de consulter les citoyens à tel moment». On pourrait imaginer qu'au moins une fois par an, par exemple à la rentrée, une consultation populaire communale ait lieu sur les objectifs généraux de la politique communale. Elle ne pourrait pas concerner les aspects budgétaires car les budgets sont exclus des sujets qui peuvent être soumis à la consultation populaire par les différentes réglementations applicables – ce qui est bien dommage – mais sur les grands objectifs généraux de la politique qui est envisagée, il n'y aurait rien d'impossible.

À Bruxelles, il n'y a jamais de consultations populaires communales. De nouveau, c'est précisément car il n'y a pas de mécanisme systématique. Imaginez un système où «on peut» faire une enquête publique: ce serait vraiment désastreux. Certains en seraient demandeurs, d'autre non, et sans doute qu'il n'y en aurait jamais. La réglementation relative à la consultation populaire est certes meilleure que celle relative au budget participatif (qui est digne du

«prix Nobel du flou» et de l'inconsistance), mais elle n'atteint certainement pas le degré de précision de la démocratie «Flower Power». Cela vaut aussi pour la publicité: il n'y a rien d'organisé ni de systématique. Un autre aspect intéressant de la participation qui est instaurée dans la démocratie «Flower Power» c'est qu'il est possible non seulement de dire non, mais aussi d'expliquer ses remarques, de se faire entendre; bref il y a un contenu, une substance qui est intéressante.

De ce point de vue-là, on peut adresser une critique à la consultation populaire et au référendum (que je supporte): c'est oui ou non, c'est basique. On ne propose pas quelque chose de substantiel et les nuances passent aussi un peu à la trappe.

### Participer! Interpeller les décideurs

Un mécanisme, qui n'a pas encore été évoqué, est l'interpellation citoyenne. La nouvelle loi communale permet d'interpeller le collège communal. Il y a beaucoup de limitations quant aux objets de ces interpellations: c'est encore une fois un «classique» qui marque, de nouveau, une vraie différence par rapport aux mécanismes qui ont été créés dans les années 1960. On crée des mécanismes participatifs soit très flous, comme le budget participatif, soit avec tellement d'exclusives qu'il est difficile de trouver un sujet sur lequel interpellier.

Un exemple qui illustre le rapport presque paranoïaque qui existe vis-à-vis de ces mécanismes, c'est qu'il est impossible de demander une interpellation citoyenne sur un sujet qui est à l'ordre du jour du Conseil communal. C'est dingue, on ne va surtout pas parler des sujets d'actualité! Cela veut dire «parlez d'autre chose, de ce qu'on a déjà décidé avant, de ce qu'on décidera plus tard et peut-être jamais, mais surtout pas des questions d'actualité». Cela résume parfaitement le rapport du «je te donne mais je ne te donne pas». L'idée derrière cette interdiction est que si une question d'actualité est à l'ordre du jour, c'est aux élus, à la démocratie représentative, de décider.

J'ai toujours défendu la nécessité du suffrage universel, mais il n'est pas suffisant. Concernant l'interpellation citoyenne, j'aurais fait exactement l'inverse, en appuyant surtout les interpellations sur les sujets d'actualité. Par contre, il faut souligner qu'il y a une petite attention portée à la publicité; la nouvelle loi communale impose une publicité spécifique, pas pour les interpellations, mais sur la procédure en tant que telles.

#### IV. SOUS LES PAVÉS... LA PLAGE: ENQUÊTE VS INTERPELLATION CITOYENNE

En comparaison, la réglementation des interpellations est encore une fois moins précise que dans la démocratie «Flower Power». Ce n'est certainement pas systématique mais ça a le mérite d'être à l'initiative des citoyens. Ce n'est pas forcément réactif: il est possible de faire une



interpellation citoyenne par rapport à un sujet qui est « dans les tuyaux » mais surtout pas s'il est inscrit à l'ordre du jour: il faut que l'interpellation arrive soit juste avant, soit juste après, ou qu'elle amène des éléments nouveaux. De nouveau, il y a une attention à la publicité de la procédure, mais qui n'est pas une publicité coordonnée comme elle existe dans la démocratie « Flower Power ». L'accessibilité est aussi universelle, puisque tout le monde peut théoriquement avoir accès à cette interpellation citoyenne même si ce seront sans doute toujours un peu les mêmes qui seront intéressés, les mêmes qui seront impliqués dans les débats. C'est un des écueils de la participation: quel que soit le mécanisme participatif, on a tendance à retrouver les mêmes profils.

### Participer ! Le panel citoyen

Le dernier mécanisme est le panel citoyen. Il y a des panels qui s'organisent au niveau communal mais il n'y a rien dans les textes. On pourrait parler des assemblées tirées au sort au niveau régional ou de la COCOF qui, elles, sont bien organisées, mais au niveau communal l'organisation ne se fait pas dans un cadre juridique précis tracé par une réglementation. Il faut se rendre compte que quand une commune ou des parlements organisent un panel sans cadre juridique, sans parler des trois parlements qui ont adopté un cadre<sup>5</sup>, c'est comme si, avant d'accorder le suffrage universel en 1921, on avait organisé, pour essayer, des élections au suffrage universel. C'est comme si une commune mettait en place des bureaux de vote pour « essayer », ça nous semblerait bizarre d'octroyer/d'établir le suffrage universel de manière expérimentale, sans textes, sans savoir qui décide, sans savoir qui peut y aller, si ça servira à quelque chose... Voilà où on en est !

### V. DES PAVÉS... A LA PLAGE: LES PANELS CITOYENS

La comparaison a été facile puisqu'il n'y a pas de réglementation. La publicité est une énigme, elle n'est certainement pas systématique puisque ce n'est de toute façon pas prévu. L'accessibilité est universelle pour les panels, au cas par cas toutefois et avec la différence qu'il y a une sélection des participants. Je suis vraiment partisane des panels citoyens mais il faut se rappeler que ce n'est pas « tout le monde ».

De nouveau, on en revient aux forces de la démocratie « Flower Power », dans le système des mesures particulières de publicité, n'importe qui vient. Ce n'est pas ceux qui sont tirés au sort qui vont donner leur avis sur le projet, c'est populaire ! Ce n'est peut-être pas populaire dans les faits, parce que le profil des participants est le même, mais il y a quand même une très grande différence de principe. C'est pour cela que ces mécanismes sont complémentaires, entre un panel tiré au sort et un référendum où tout le monde peut aller voter.

Cela ne signifie pas que le panel est un mauvais outil mais que ces mécanismes sont des formes de représentations différentes. Autrement dit, le panel est encore une forme de sélection puisque ce ne sont que quelques personnes tirées au sort qui vont décider. Cela ne signifie pas que ce n'est pas représentatif, au contraire, c'est même parfois plus représentatif, en tout cas dans les assemblées bruxelloises<sup>6</sup>.

Il y a grande attention, dans ces mécanismes, à la représentativité: des genres, des âges, des statuts sociaux. La représentativité atteinte devient meilleure que dans les mécanismes qui sont ouverts à tous, où ce sont toujours les mêmes qui participent. Donc, même si le panel est une sélection de quelques-personnes, il y a une qualité de représentativité extraordinaire. Ce qui n'empêche que si je veux participer un panel et je n'ai pas été tiré au sort, je ne peux pas y aller. Quand des mesures particulières de publicité sont organisées, je peux « aller râler » si je veux. Quand un budget participatif « sort du chapeau magique », et bien je peux « aller râler ». Voilà la différence.

Quand j'ai rencontré l'ARAU pour préparer mon intervention, j'ai senti des craintes à propos de ces nouveaux mécanismes, ce qui m'a amenée à me remettre en question. J'ai effectué des recherches et je me suis rendue compte que ces nouveaux outils participatifs « vaguement brésiliens » sont quand même beaucoup moins réguliers que ceux de la démocratie « Flower Power ». Il peut y avoir une tentation, pour les élus, en cas de désaccord avec le résultat d'une commission de concertation, d'une enquête publique, de décider d'un seul coup de sortir un petit panel, un petit budget participatif.

Je constate aussi à quel point la comparaison de cette nouvelle démocratie avec la démocratie « Flower Power », m'a donné des arguments pour renforcer les mécanismes plus tardifs. Si l'on était capable, dès les années 1960, de prévoir des mécanismes bien plus contraignants en raison de leur caractère systématique, on doit pouvoir être capable de le faire maintenant. Cela étant dit, il ne faut vraiment pas se diviser. J'en suis persuadée car la démocratie est une; elle s'exprime par plusieurs formes, elle s'exprime par différentes manières mais le but reste quand même de la renforcer.

J'ai vu un autre écueil après ma rencontre avec l'ARAU: si on commence à « se prendre la tête », ce qui est parfois déjà un peu le cas, entre les partisans du panel, ceux qui sont pour le référendum, ceux qui sont pour les mesures particulières de publicité et ceux qui sont contre, on ne va pas y arriver. Il est important de ne pas se diviser.

Je remercie l'ARAU, car ma participation à cette École urbaine me permet d'alimenter ma recherche. Ce qu'il y a de génial dans cette démocratie « Flower Power », c'est le côté systématique. Il faut vraiment qu'on travaille, dans ces nouveaux mécanismes qui sont très tentants, sur le côté systématique. Ce serait une manière de concilier le côté universel au côté réglementé

5 La COCOF, la région bruxelloise et la communauté germanophone

6 Emmanuelle Bourgaux fait référence aux commissions délibératives mises en place en Région Bruxelloise par Magali Plovie. Magali Plovie est justement intervenue sur ce sujet-là lors de cette 53<sup>e</sup> école urbaine de l'ARAU.



J'ai parfois lu que la nature très générale du budget participatif pouvait être une source de liberté : on ne cadenasse pas, on ne s'encombre pas d'une réglementation technique que personne n'aime. Mais le droit n'est pas là que pour embêter : le droit est là aussi pour prévoir des droits. Quand on réglemente « au taquet », comme c'est le cas dans les réglementations en urbanisme, environnement, etc., cela permet justement d'éviter que la participation citoyenne soit un « gadget ». Le fait d'être obligé de passer par ces mécanismes permet d'éviter le côté « gadget ». Ce caractère très réglementé fait penser au droit électoral (franchement, si je vous montrais le droit électoral, vous auriez le mal de tête). Cette réglementation est extrêmement importante : cela permet d'offrir des garanties, notamment en termes de contrôle et donc en termes de vraie universalité, parce que tout est réglé sur mesure pour garantir au maximum l'honnêteté, la régularité et la fiabilité du processus électoral. Quand on y réfléchit, il faut garantir la fiabilité et l'honnêteté du processus aussi dans les mécanismes participatifs. Personne ne trouverait logique qu'on organise du suffrage universel « comme ça », juste pour l'expérience, sans cadre, sans texte. Pourquoi le droit électoral est-il si bien réglé, bien contrôlé, bien organisé alors que dans le reste de la participation, on fait un peu comme on veut ? Ce n'est pas logique, donc il faut réglementer et recourir à la publicité, parce que la participation sans publicité, ce n'est pas possible.

Les outils de la participation hérités des années 1990 ne sont-ils jamais systématiques ? Leur publicité est très peu réglementée alors que les mesures particulières de publicité (MPP) sont très précises sur la manière dont la consultation des dossiers est organisée, avec des horaires, des modalités précises qui définissent comment les citoyens peuvent avoir accès à l'information : c'est extrêmement important. On ne retrouve pas ces dispositions dans les autres mécanismes, or on en parle beaucoup. Quand on prend l'exemple du Brexit on entend souvent dire que les Britanniques ont voté n'importe comment lors du référendum. Mais ils n'étaient pas au courant ! La question de l'information se pose toujours, y compris, dans certains cas, pour délégitimer les processus participatifs : « Non mais ils n'étaient pas au courant » ; « Non mais ça ne va pas, les réseaux sociaux ont influencé ». Quand on y réfléchit, l'information et la publicité sont centrales dans tous les mécanismes de participation.

Il existe une constante entre l'ancienne et la nouvelle participation : elle n'est jamais contraignante pour les élus... Les élus vont pouvoir suivre ou non le résultat de la consultation populaire, ils vont pouvoir suivre ou non l'avis de la commission de concertation, ils vont pouvoir suivre ou non une interpellation. On peut, à mon avis, débattre de quatre axes. Je crois vraiment qu'il faut aller puiser, dans cette belle démocratie « flower power », ses points forts et les implémenter dans cette nouvelle démocratie et ces mécanismes qu'on a créé depuis les années 1990. Il faut réfléchir à la portée contraignante de tous ces outils. Je suis personnellement « à fond » pour le référendum. Je sais qu'il n'a pas la cote, je sais que ce n'est pas à la mode mais je suis pour, même avec le Brexit. La différence entre le référendum et la consultation populaire, c'est que le référendum s'impose obligatoirement : c'est un mécanisme participatif dont l'issue s'impose. Faudrait-il passer à des mécanismes contraignants ? Dans quelle mesure les



MPP en particulier, et les techniques participatives en général, s'y prêteraient ? Et quid de la « fameuse » universalité ? Le point commun de tous ces mécanismes est qu'ils ne sont pas contraignants. Les consultations populaires, par exemple, sont doublement non obligatoires : personne n'est obligé de participer à une consultation populaire et le résultat ne s'impose pas aux élus. Pourquoi, dans le cadre du droit de vote, trouve-t-on qu'il soit important d'être obligé de voter ? On pourrait en discuter, mais en général les francophones sont plutôt pour. C'est obligatoire pour le droit de vote parce que c'est considéré comme plus important, mais pas pour les autres mécanismes participatifs... Une critique que l'on pourra souvent entendre sur les MPP : « ce sont toujours les mêmes », « c'est le voisin qui râle tout le temps » ; dans le cadre d'un budget participatif, on vous dira « ce sont de nouveau les associations de bobo-gauchos ». La légitimité et la représentativité de la participation qui découle d'outils participatifs seront toujours remises en question du fait qu'ils sont non obligatoires. Je ne sais pas très bien si ce serait concevable dans le cadre des MPP mais, je pense, de plus en plus, que de deux choses l'une. Soit on trouve que l'obligation politique a des vertus - ce qui est normalement le cas puisqu'on considère que c'est bien de maintenir l'obligation de vote, même si, dans l'actualité, il est question de la supprimer en Flandre<sup>7</sup>. Soit on tient compte uniquement de ceux qui sont intéressés, ceux qui sont capables, peu importe les autres. Ce choix doit être posé quelle que soit la participation (électorale ou non). Je ne vois pas ce débat du côté francophone. J'ai l'impression qu'il y a un consensus mais, alors qu'on s'accorde sur l'importance de maintenir l'obligation pour le vote, pourquoi n'y a-t-il pas de débat sur la participation ? Les commissions délibératives qui sont organisées au sein de l'Assemblée Bruxelloise Francophone ne comportent pas d'obligation de participation pour les personnes sélectionnées par tirage au sort. Cette obligation pourrait pourtant exister, comme c'est le cas pour les jurys d'assise. Pourquoi est-ce ainsi ? Parce qu'on veut une représentativité du jury d'assise. Idem quand vous êtes tiré au sort pour être assesseur dans un bureau de vote, on trouve ça important que vous y alliez. Alors, pourquoi y a-t-il deux pensées, comme si on avait deux cerveaux ? Pour les « mécanismes d'avant », il y a accord sur l'obligation. Pour les autres mécanismes, on ne sait même pas très bien si on est d'accord ou non. Il faudrait de la cohérence :

7 Depuis cet exposé, la Flandre a en effet supprimé l'obligation de vote au niveau communal et provincial.



si on décide qu'il faut obliger les gens à participer (que ça soit la participation électorale, la participation à un budget participatif, etc.), car on pense que l'obligation permet d'assurer une représentativité, alors, il faut l'imposer au maximum, même dans la consultation populaire, sur convocation, comme pour le droit de vote. Si l'on décide qu'il ne faut pas d'obligation, alors il ne faut l'imposer nulle part. Je trouve que notre rapport à l'obligation politique est vraiment curieux en ce moment : il me semble que la portée contraignante des mécanismes et l'obligation de participation sont vraiment des sujets à débattre.

De plus, il faut évidemment réfléchir à l'articulation de ces outils pour éviter la concurrence. Je ne crois pas que ces outils soient en concurrence, mais j'entends que ce risque existe, que ces outils puissent être utilisés les uns contre les autres. Par exemple, des MPP donnent un résultat mais la majorité en place sort un budget participatif qui produit justement l'inverse... Il faut qu'on clarifie mieux les choses, notamment en conférant une portée systématique aux mécanismes pour éviter que cela soit un peu « open bar », comme c'est le cas pour le moment. Si l'on clarifie (ex : un budget participatif doit porter sur telle dépense) et qu'on organise les choses, alors la concurrence pourrait être évitée. Dans les matières d'urbanisme et de l'environnement, c'est peut-être faisable, car ces matières sont très réglementées. Il est important d'écrire les choses plutôt que de les laisser « comme ça », dans une forme de magma.

On pourrait dire de ces mécanismes de la démocratie « Flower Power » qu'ils ont fait leur preuve, et que dans les matières où ils s'appliquent, on les conserve sans y introduire les autres afin d'éviter la concurrence : c'est tout à fait imaginable. Parallèlement, les mécanismes comme la consultation populaire, par exemple, ne s'appliqueraient pas aux sujets qui font l'objet de MPP. Je crois que l'ARAU a raison, à force de ne pas clarifier et de ne pas délimiter les champs, de garder des mécanismes non systématiques (qui sont souvent dans les mains des élus), on crée forcément le risque d'une concurrence. Je pense qu'on n'aurait jamais imaginé instaurer le suffrage universel sans ensuite le consacrer dans la constitution. Le suffrage universel, c'est dans la constitution qu'il se trouve ! Ce qui m'interpelle, avec ces nouveaux droits politiques (qui sont un peu des « droit-ekes »), c'est qu'on n'utilise pas la constitution comme elle devrait être utilisée. Si l'on veut de la participation réelle et crédible, la participation universelle, la participation systématique, il faut créer des nouveaux droits politiques. Il faut faire le même travail que celui qui a été fait pour suffrage universel.

Si la participation devient complexe, obscure, on ne sait pas très bien ce qu'on peut en faire. Je crois vraiment qu'il ne faut pas opposer la démocratie que j'ai appelée « Flower Power », en rivale ou en concurrente de cette nouvelle démocratie qui s'élève depuis les années nonante : la deuxième a beaucoup à gagner de la première, certainement. Il faut toujours garder en tête, c'est vraiment important, que l'objectif est commun : approfondir la démocratisation de notre régime. 

