

La démocratie délibérative

illustrée par la vague délibérative en Belgique :
commissions délibératives et dialogue citoyen

Rapport final

Présenté par **M. Pierre-Yves LUX**

Député (Belgique/Fédération Wallonie-Bruxelles)

Rapporteur Europe

Tbilissi (Géorgie) | Le 5 juillet 2023

Table des matières

Introduction.....	3
Typologie des démocraties.....	4
Démocratie représentative	4
Démocratie participative.....	4
Les avantages de la démocratie délibérative	5
Mise en œuvre des mécanismes de démocratie délibératives.....	6
Contextes où recourir à la démocratie délibérative	6
Critères de réussite d'un processus délibératif représentatif.....	7
Les différents modèles de processus délibératifs	10
Illustration : les commissions délibératives à Bruxelles et le dialogue citoyen à Eupen	11
Freins à une initiative citoyenne plus systémique	13
Repenser les institutions démocratiques : pourquoi et comment intégrer durablement la délibération	13
Définition de l'institutionnalisation.....	13
Pourquoi institutionnaliser la délibération publique ?	13
Trois moyens d'institutionnaliser la délibération publique	14
Conclusion	15
Bibliographie succincte.....	16

Introduction

La crise de confiance envers les institutions et celles et ceux qui les représentent est bien réelle et le fossé se creuse entre gouvernants et citoyens, alimenté par un sentiment de désillusion et d'impuissance politique. En Europe, les niveaux d'abstention observés lors des derniers scrutins, ainsi que les résultats des partis liberticides, constituent une matérialisation très explicite de cet enjeu.

Cependant, les principes démocratiques demeurent une barrière réelle aux régimes autoritaires, et un bouclier indéniable pour les droits humains. A cet titre, de nombreux modèles démocratiques restent attractifs et un objectif pour bon nombre de citoyennes et de citoyens du monde. Notre démocratie est donc à chérir, à protéger et à renforcer.

Dans ce contexte, il est indéniable que la démocratie représentative doit se repenser, se moderniser et notamment être complétée d'autres méthodes démocratiques permettant aux citoyens de participer davantage à la vie publique et politique que celui joué périodiquement lors des élections.

Il est à noter que la société civile, les corps intermédiaires ou encore le monde associatif jouent à ce propos un rôle démocratique majeur. En questionnant le sens de nos vies individuelles et collectives, voire en s'insurgeant contre les inégalités, et en organisant les individus, en proposant des modèles alternatifs, en innovant, en luttant pour les droits humains, ces acteurs constituent un pilier majeur de la démocratie. Les innovations démocratiques ne peuvent d'ailleurs se suffire à elles-mêmes et doivent être envisagées en complémentarité avec d'autres outils de démocratie au rang desquels se trouvent évidemment la société civile et l'action citoyenne collective.

Le présent rapport a pour vocation à s'attarder sur les processus délibératifs. Il est inspiré du rapport de l'OCDE intitulé *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques, la vague délibérative*, et sera illustré par les expériences belges des Commissions délibératives mises en œuvre en région bruxelloise et en région wallonne, ainsi que sur le modèle du Conseil citoyen permanent développé par la Communauté germanophone de Belgique. Ce rapport vise donc à alimenter la réflexion en cours pour apporter un nouveau souffle à nos systèmes de démocratie représentative en promouvant la participation des citoyens à la démocratie. Il ne s'agit donc nullement de remplacer le régime représentatif actuel, mais de le compléter, notamment par des outils de démocratie délibérative, directe et participative.

Il apparaît en effet que l'association des citoyens aux décisions publiques permet de mener de meilleures politiques, de renforcer la démocratie et d'accroître la confiance.

À bien des égards, combiner les principes de la délibération, entendue comme une discussion réfléchie et ouverte visant à soupeser les données factuelles à une question, de la représentativité, obtenue grâce à un échantillonnage aléatoire à partir duquel on sélectionne un groupe représentatif, et de l'impact, le débat étant assorti d'effets sur les décisions publiques, ne constitue pas une nouveauté. Cette combinaison de principes trouve son origine dans la démocratie athénienne, et elle a été appliquée tout au long de l'histoire, jusqu'aux deux ou trois derniers siècles. À l'époque actuelle, ces processus sont utilisés en complément des institutions démocratiques représentatives, et c'est ce qui les rend novateurs.

Après le rappel des différentes déclinaisons de la démocratie, un gros plan sera réalisé sur les faiblesses de la démocratie représentative avant d'envisager les objectifs et les conditions propices à l'innovation

démocratique et à une participation citoyenne accrue. Ensuite, la démocratie délibérative sera examinée avant d'aborder les freins possibles à un développement plus systématique de la participation citoyenne.

Typologie des démocraties

Forme de gouvernement ou système de valeurs, la démocratie se distingue des autres régimes que sont les modèles monarchique, aristocratique, oligarchique ou dictatorial par l'existence d'institutions et de lois qui visent à protéger la population des dérives tyranniques.

Elle se décline selon la façon dont la souveraineté attribuée aux citoyens est exercée, qu'elle soit directe, représentative, délibérative ou participative.

Démocratie représentative

La démocratie représentative est un régime politique dans lequel la volonté des citoyens s'exprime par la médiation de représentants élus qui incarnent la volonté générale, votent la loi, et contrôlent éventuellement le gouvernement¹.

Les quatre principes constitutifs d'un gouvernement représentatif sont les élections, l'indépendance des gouvernants par rapport aux électeurs, la liberté d'expression de ces derniers et la discussion qui préside à l'adoption des décisions.

Démocratie participative

La démocratie participative vise à associer les citoyens de manière active à la fabrique de la décision publique. Elle est donc généralement associée au développement de divers dispositifs ou de pratiques visant à impliquer des citoyens, à titre individuel, dans des processus collaboratifs qui devraient contribuer à l'élaboration de décisions politiques².

La démocratie participative, en fonction du dispositif mis en place, du niveau de participation des citoyens, de la présence ou non d'espace-temps de délibération,..., peut prendre de multiples formes, qui peuvent elles-mêmes entrer dans deux catégories distinctes : la démocratie délibérative et la démocratie directe.

Démocratie directe

La démocratie directe est un régime politique dans lequel les citoyens exercent directement le pouvoir, sans l'intermédiaire de représentants³. Cela existe dans certains cantons en Suisse. L'exemple phare est le référendum.

1 BRASPENNING, Th., BAUDEWYNS, P., JAMIN, J., LEGRAND, V., PAYE, O., & SCHIFFINO, N., Fondements de science politique, De Boeck Supérieur, 2014.

2 POURTOIS, H., PITSEYS J., La démocratie participative en question, La Revue Nouvelle, 2017/7.

3 BRASPENNING, Th., BAUDEWYNS, P., JAMIN, J., LEGRAND, V., PAYE, O., & SCHIFFINO, N., Fondements de science politique, De Boeck Supérieur, 2014.

Démocratie délibérative

La démocratie délibérative est une forme de gouvernement dans laquelle des citoyens libres et égaux (et leurs représentants), justifient les décisions dans un processus lors duquel ils se donnent des raisons mutuellement acceptables et généralement accessibles⁴.

La démocratie délibérative permet que les décisions politiques résultent d'un débat juste et raisonnable entre les citoyens. Elle confère aux citoyens une influence accrue sur la gouvernance en faisant participer des individus diversifiés et les plus représentatifs possible à des délibérations qui affectent directement les décisions publiques.

Depuis les années 1980, l'intérêt pour la participation citoyenne a pris un tournant délibératif en ce qu'il ne s'agit pas seulement de faire participer des citoyens à la vie publique, mais également de rendre cette participation délibérative.

Les outils de démocratie délibérative ont donc avant tout pour but d'impliquer le citoyen dans le processus d'échange des volontés qui précède la prise de décision. La légitimité d'une décision ne repose alors pas sur l'agrégation des volontés individuelles mais bien sur la délibération d'une frange représentative de la communauté.

Les mécanismes de démocratie délibérative se différencient en ce sens des mécanismes de démocratie directe. Tandis que les premiers visent à développer une participation dite qualitative, les seconds cherchent à impliquer la majorité de la population dans la prise de décision. Les techniques de démocratie délibérative et de démocratie directe ne sont toutefois pas exclusives l'une de l'autre.

Les avantages de la démocratie délibérative

Les dispositifs de démocratie délibératifs présentent un certain nombre d'avantages dont les principaux sont expliqués ici.

Tout d'abord, la délibération permet de quitter l'opinion individuelle pour une position collective mûrement réfléchie sous forme de recommandations éclairées, utiles pour les responsables politiques et permettant de meilleurs résultats de l'action publique et générant normalement une meilleure adhésion du public, étant issues d'un panel représentatif de la diversité des citoyens.

Ensuite, ces processus aident les responsables publics à mieux comprendre les priorités d'action, les valeurs et les raisons qui les sous-tendent, à repérer les cas où un consensus est envisageable ou non ou encore à surmonter l'impasse politique et l'opposition citoyenne complète et offrent par là une légitimité accrue pour faire des choix difficiles.

Les dispositifs délibératifs, en conférant aux citoyens un rôle effectif dans la décision publique, constituent également une marque de respect pour les citoyens et un renforcement de la confiance à l'égard des pouvoirs publics et des institutions démocratiques. En effet, les individus sont plus enclins à faire confiance à une décision qui a été influencée par des citoyens ordinaires qu'à une décision prise uniquement par les autorités ou dans les coulisses du pouvoir. Ceci étant dit, la confiance doit aller dans les deux sens. Pour bénéficier de la confiance de la population, les autorités doivent elles-mêmes

4 GUTMANN, A., THOMPSON, D., *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, 2004.

lui faire suffisamment confiance pour l'associer plus directement aux décisions. C'est là l'un des véritables enjeux de la mise en œuvre de processus délibératifs et le présent rapport y reviendra.

Par ailleurs, la démocratie délibérative est également synonyme d'une gouvernance plus inclusive grâce à l'ouverture à une population beaucoup plus diversifiée que dans les processus participatifs classiques. En effet, grâce à la sélection aléatoire et à l'échantillonnage stratifié, ces processus associent à l'action publique et à la prise de décision des catégories habituellement sous-représentées, voire exclues de la vie politique mais aussi des processus participatifs plus classiques, telles que les jeunes, les personnes précaires, les femmes ou encore les minorités.

Enfin, les dispositifs délibératifs sont des outils contre la polarisation et la désinformation. En effet, des travaux de recherche⁵ ont montré que « les phénomènes de caisse de résonance qui intensifient la cognition culturelle, la réaffirmation identitaire et la polarisation n'interviennent pas dans les situations de délibération, y compris au sein de groupes de personnes partageant les mêmes idées ». Certains éléments semblent aussi montrer que la « délibération peut être un moyen efficace de surmonter les divisions ethniques, religieuses ou idéologiques entre des groupes qui, historiquement, ont trouvé leur identité en rejetant celle de l'autre »⁶. Des processus délibératifs ont ainsi été réalisés dans des contextes particulièrement tendus comme au Monténégro où la question de la corruption a été abordée.

Mise en œuvre des mécanismes de démocratie délibératives

Les conditions qui encadrent les outils délibératifs sont extrêmement importantes pour la légitimité et pour la contribution que la participation citoyenne peut apporter à la démocratie. Cette section s'attache à identifier quelques-unes de ces balises, allant du tirage au sort à la communication. Avant cela, les types d'enjeux pour lesquels les processus délibératifs peuvent convenir sont examinés.

Contextes où recourir à la démocratie délibérative

Dilemmes impliquant des valeurs

En matière d'action publique, de nombreuses problématiques impliquent des discussions relatives aux valeurs. Les processus délibératifs représentatifs sont conçus de façon à encourager l'écoute active, la pensée critique et le respect entre participants. Ils créent un environnement dans lequel il est possible d'examiner de façon civile des questions éthiques difficiles qui n'ont pas de solution évidente ou « bonne », ce qui peut permettre aux participants de trouver un terrain d'entente. A titre d'exemple, les évolutions législatives sur l'Interdiction Volontaire de Grossesse et le mariage pour tous en Irlande ont été possibles grâce à des processus délibératifs longs, suivis d'un référendum.

Problèmes complexes nécessitant des compromis

Les processus délibératifs sont conçus pour octroyer aux participants le temps de s'informer, réfléchir et délibérer. Ils leur donnent aussi accès à un large éventail de données et de connaissances spécialisées provenant de responsables publics, d'universitaires, de laboratoires d'idées, de groupes défendant certaines causes, d'entreprises et d'autres parties prenantes. Ces caractéristiques de

5 Dryzek et Grönlund

6 Ugarizza et al., 2014

conception permettent aux citoyens de découvrir la complexité de la prise de décision et d'étudier les problèmes en étant conscients des contraintes législatives, réglementaires et/ou budgétaires en présence.

Problématiques s'inscrivant dans un temps plus long que le cycle électoral

En matière d'action publique, les décisions sont souvent difficiles à prendre. En effet, leurs avantages se concrétisent fréquemment à long terme alors que les coûts sont supportés à courte échéance. Les processus délibératifs aident à justifier l'action menée et les dépenses engagées, car ils sont conçus de façon à extraire de l'équation les intérêts des partis politiques et les considérations électorales, ce qui incite les participants à œuvrer dans l'intérêt général.

Toutefois, ces processus ne constituent pas une panacée ; ils ne permettent pas de résoudre tous les problèmes liés à la démocratie et à la gouvernance. Les sociétés démocratiques doivent relever un large éventail de défis qui appellent une diversité de méthodes de résolution ou de participation. Ainsi, les processus délibératifs ne suffisent pas à résoudre les problèmes d'inclusion politique et de prise de décision collective.

Critères de réussite d'un processus délibératif représentatif

La conception et le mode de fonctionnement d'un processus délibératif représentatif, ainsi que son incidence sur l'action publique et le grand public, sont autant d'éléments à examiner au moment d'apprécier les résultats obtenus à l'issue de ce processus. Ce chapitre pointe les différents critères de réussite mis en lumière par les expériences et les recherches menées jusqu'à présent.

Objectif, intégrité et transparence du processus

L'objectif d'un dispositif délibératif doit être formulé sous forme de tâche claire et lié à un problème public défini. Il doit être énoncé de façon neutre, sous forme de question posée dans un langage clair. Il s'agit là d'une des premières responsabilités de l'équipe de coordination indépendante et extérieure à l'autorité publique à l'origine de la délibération qui doit être désignée. Celle-ci est garante de la bonne mise en œuvre du processus et conserve toujours le dernier mot sur les décisions relatives au processus. Enfin, de l'annonce publique à la mise à disposition de l'ensemble des informations relatives au dispositif, en passant par les comptes-rendus des séances, tout le processus délibératif doit être parfaitement transparent.

La représentativité

Le panel de citoyens doit être le plus représentatif de la population et ne pas se limiter aux « habitués » de la participation, ou à celles et ceux qui ont un intérêt particulier à participer. Le tirage au sort démocratique (ou sélection aléatoire de citoyens) vise à pallier les défauts et les biais des appels à participation « ouverts » ou « fermés », en garantissant une chance égale de chaque citoyen d'être invité à participer tout en permettant également de protéger le processus de l'influence excessive d'intérêts particuliers. La méthode de sélection aléatoire des participants préconisée dans le cadre de processus délibératifs consiste en une procédure en deux étapes comprenant un échantillonnage aléatoire par tirage au sort suivi d'une sélection représentative basée sur une stratification par catégorie démographique.

Le tirage au sort comporte plusieurs avantages. Tout d'abord, il permet une plus grande diversité sociale et cognitive, et ainsi un plus large éventail de perspectives. Ensuite, les citoyens tirés au sort, n'ayant pas l'obligation de respecter la ligne de conduite d'un parti et de rester cohérents avec celle-ci, disposent d'une plus grande liberté délibérative que les élus. Par ailleurs, la qualité de la délibération

est renforcée par le fait que les personnes sélectionnées de manière aléatoire sont plus disposées à écouter les avis d'experts qui leur sont soumis. En ce sens, une attention plus grande est accordée à la sélection des experts qui encadreront le processus délibératif. Enfin, le tirage au sort permet de se détacher des cycles électoraux et d'aborder des thèmes qui transcendent le court-termisme des échéances électorales. Néanmoins, le tirage au sort nécessite la disponibilité d'une série d'outils et de données relatives à la population. Or, force est de constater que ceux-ci ne sont pas systématiquement disponibles. Dans ce cas, d'autres outils de sélection aléatoire de citoyens doivent pouvoir être mis en œuvre.

Le dépassement des obstacles à la participation

L'association des groupes habituellement sous-représentés dans la vie publique et/ou dans les processus participatifs est au centre du processus et divers dispositifs doivent être mis en œuvre, la représentativité potentielle rendue possible par le tirage au sort ne signifiant pas forcément l'inclusion de ces groupes dans le dispositif. Un accompagnement adéquat est donc nécessaire pour faire face aux différents freins, que ceux-ci soient d'ordre socio-culturels et liés à une « habitude » ou une appétence pour la participation, d'ordre physique ou cognitif, lié à une inadéquation entre le temps nécessaire et le temps disponible, ou encore lié à des coûts trop importants. Et à ce sujet, plusieurs dispositifs existent et peuvent être mis en place, de l'accompagnement spécifique pour les publics aux besoins spécifiques, à la traduction simultanée ou la mise en place d'un système de garde d'enfant, en passant par un défraiement voire une rémunération ou un « congé » spécifiquement lié à la participation à ce type de dispositif démocratique.

L'implication des décideurs

Il importe que le processus bénéficie d'un fort engagement politique et/ou institutionnel, de façon à lui conférer de la crédibilité et à inciter les citoyens à y consacrer du temps. Il apparaît que l'implication des décideurs publics compte parmi les facteurs-clés favorisant des taux de réponses élevés et des taux d'abandons faibles chez les citoyens participant à des processus délibératifs représentatifs visant à éclairer la décision publique.

La suite donnée aux recommandations formulées par les participants

À l'issue du processus délibératif, les recommandations des citoyens sont transmises aux autorités publiques à l'origine du processus délibératif. Celles-ci sont tenues d'y apporter des suites concrètes. La forme et la manière de ces suites peuvent varier mais il s'agit-là d'une des principales conditions de réussite de tels processus. Ainsi, et à titre d'exemple, l'autorité n'est pas tenue d'accepter la totalité des recommandations mais il lui incombe toutefois de répondre et d'expliquer pourquoi telle proposition particulière est acceptée ou refusée.

La durée

Le temps est l'un des facteurs qui distinguent les processus de délibération de la plupart des autres types de participation des parties prenantes et des citoyens. Et un temps suffisant est autant nécessaire pour préparer et mettre en œuvre le dispositif, pour informer et former les participants, pour permettre des délibérations sereines et pour formuler des recommandations éclairées. La durée moyenne varie évidemment considérablement en fonction du modèle et doit être le fruit d'un équilibre subtil sachant que le temps est également un frein à la participation. Néanmoins, plusieurs jours sont à prévoir et à étaler sur plusieurs semaines. On observe couramment que toute précipitation aboutit à des décisions prises à la hâte qui desservent ces objectifs.

L'information et l'apprentissage

L'apprentissage est l'un des éléments clés d'un processus délibératif. La délibération exige des informations précises et pertinentes reflétant une diversité de points de vue. Dans tout modèle délibératif, il est indispensable de prévoir une phase permettant aux participants de s'informer afin qu'ils puissent avoir des échanges de qualité sur une problématique spécifique et souvent complexe, et ainsi formuler des recommandations fondées sur des décisions éclairées. La phase d'apprentissage consiste généralement à inviter des experts du sujet à présenter des exposés et à répondre aux questions, fournir des documents, organiser des sessions d'information comme des visites sur le terrain, ou encore permettre aux participants de solliciter des éléments d'information et d'inviter des intervenants complémentaires.

L'animation

Il est important de reconnaître que le rôle des personnes qui dirigent les réunions est crucial pour leur succès. Il leur incombe de créer une atmosphère chaleureuse, d'instaurer un climat de confiance entre les membres et d'assurer la crédibilité du processus, mais aussi de lever tous les freins à la participation pendant le processus, notamment en s'assurant que chaque participant puisse prendre la parole. Par ailleurs, l'animation doit permettre d'accompagner les participants jusqu'au stade de la formulation de leurs recommandations, tout en faisant preuve de neutralité et en se gardant d'émettre une opinion sur les propositions. Pour cette raison, il importe que les animateurs ne soient pas intéressés à l'issue du processus — ils doivent être totalement indépendants, notamment vis-à-vis de l'autorité publique à l'initiative du processus.

Le suivi et l'évaluation

Le plus souvent, les processus délibératifs représentatifs sont évalués à l'aide d'une enquête anonyme menée auprès des participants, souvent conduite par des universitaires et plus rarement une évaluation indépendante peut être réalisée, soit par une société de conseil privée, soit par un organisme non gouvernemental bénéficiant d'une connaissance approfondie de la participation citoyenne.

La communication publique utilisée comme instrument au service de l'apprentissage du public

La communication publique désigne toute activité ou initiative de communication menée par des institutions publiques au service de l'intérêt général. Elle se distingue de la communication politique qui est liée au débat politique, aux élections ou à des personnalités ou partis politiques précis. Avec une communication publique efficace, un processus de délibération peut constituer un mécanisme permettant au grand public de s'informer sur une question, et l'encourager à participer davantage à la vie publique en général. Des travaux de recherche empiriques ont ainsi démontré qu'un processus délibératif représentatif accompagné d'une solide communication publique peut devenir un outil de lutte contre la polarisation du débat d'une part, et la désinformation entourant la question examinée par l'instance délibérative d'autre part.

Protection de la vie privée

Enfin, il est essentiel de protéger la vie privée des participants afin de les préserver de toute attention médiatique non souhaitée et de tout harcèlement, et afin de préserver leur indépendance face à toute tentative de groupes d'intérêts ou de militants visant à les influencer ou à acheter leur collaboration. Les discussions en petits groupes sont confidentielles. L'identité des participants peut être dévoilée à l'issue du processus, sous réserve de leur accord. Toutes les données personnelles des participants

sont traitées conformément aux bonnes pratiques internationales illustrées, par exemple, par le Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne (RGPD).

Les différents modèles de processus délibératifs

Au fil des ans, grâce aux efforts combinés de responsables publics, d'universitaires et d'acteurs de la société civile, de nombreux modèles de processus délibératifs ont été élaborés, testés et mis en œuvre à travers le monde.

L'OCDE a recensé 12 modèles de processus délibératifs⁷, et les a regroupés en quatre grandes catégories en fonction de leur objet :

- Recueillir auprès des citoyens des recommandations éclairées sur des questions d'intérêt public. Il s'agit de processus relativement longs, notamment afin de permettre l'élaboration de recommandations éclairées à partir d'une information conséquente, utiles pour les problématiques complexes qui impliquent de nombreux arbitrages, ou pour lesquelles le débat politique est dans l'impasse.
- Recueillir auprès des citoyens leur opinion sur des questions d'intérêt public. Ces processus prennent moins de temps que ceux de la catégorie précédente, bien qu'ils respectent eux aussi les principes de la représentativité et de la délibération afin de fournir aux décideurs des avis plus éclairés émanant des citoyens sur une question particulière d'intérêt public. Du fait des contraintes de temps, ils aboutissent à des résultats moins détaillés que les processus visant à recueillir des recommandations éclairées auprès des citoyens.
- Recueillir auprès des citoyens l'évaluation de propositions soumises à un vote. Ce processus permet à un groupe représentatif de citoyens de recenser les arguments en faveur et en défaveur d'une proposition soumise à un vote, afin de distribuer la liste de ces arguments aux électeurs avant le vote.
- Mettre en place des organes représentatifs délibératifs permanents. Ce nouveau dispositif institutionnel permet à la délibération citoyenne représentative d'éclairer les décisions publiques de façon permanente.

Globalement, jusqu'ici, les autorités ont privilégié les modèles délibératifs qu'elles connaissaient déjà et dont elles avaient l'expérience, ce qui a débouché sur des préférences pour des modèles différents selon les pays. Toutefois, l'utilisation très répandue de ces modèles montre leur caractère universel, et leur aptitude à être appliqués dans des contextes nationaux et locaux différents. Les modèles délibératifs qui sont présentés ici ne constituent pas nécessairement une liste exhaustive. Dans chacun d'entre eux, on retrouve les phases essentielles d'un processus délibératif de qualité que sont l'apprentissage, la délibération et l'élaboration de recommandations collectives.

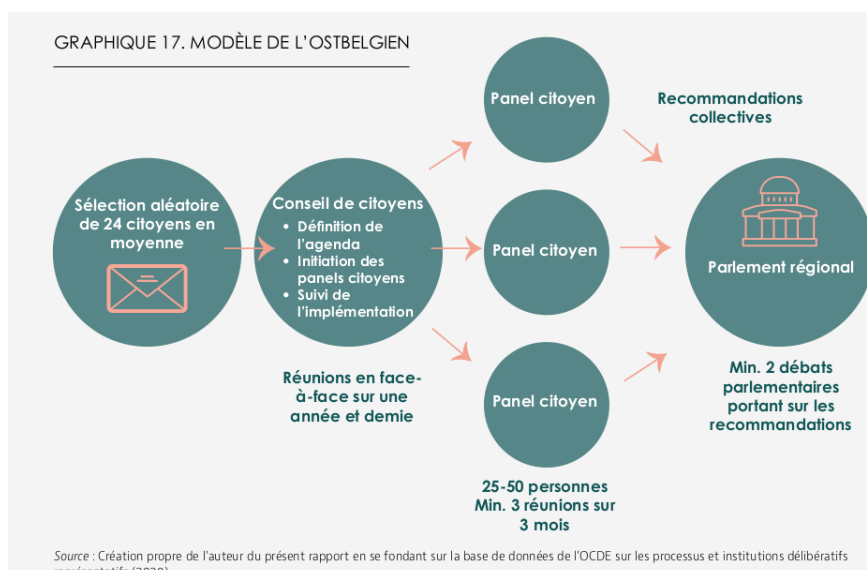
Le bon modèle délibératif dépend avant tout de la problématique concernée. Plus la question est complexe et ses implications vastes, plus les recommandations doivent être détaillées ; c'est alors le modèle délibératif le plus élaboré qui est souhaitable. D'autres considérations importantes comme le

⁷ Les différents modèles sont les suivants : assemblée de citoyens ; jury/panel de citoyens ; conférence de consensus ; cellule de planification ; G1000 ; conseil de citoyens ; dialogue citoyen ; sondage/enquête délibératif/ve ; consultation citoyenne mondiale ; examen d'un référendum ou vote d'initiative citoyenne ; modèle de l'Ostbelgien (Communauté germanophone de Belgique) ; et Observatoire de la ville (Madrid).

temps, les ressources disponibles, le niveau d'administration concerné et le domaine d'action en question doivent aussi entrer en jeu. Ainsi, le modèle de la conférence de consensus est utile pour évaluer des avancées technologiques, car il permet aux citoyens d'interroger longuement les scientifiques et les responsables publics, jusqu'à maîtriser le thème abordé.

Illustration : les commissions délibératives à Bruxelles et le dialogue citoyen à Eupen

Une initiative inédite en Europe est celle de la Communauté germanophone de Belgique qui s'est dotée en février 2019 d'un système permanent de participation citoyenne à côté du Parlement. Le mécanisme germanophone est composé de trois organes : le conseil citoyen composé de 24 membres tirés au sort sur base volontaire pour un mandat de 18 mois, l'assemblée citoyenne composée de 25 à 50 citoyens tirés au sort sur base volontaire et le secrétariat permanent désigné parmi les membres du personnel de l'administration du Parlement. La rotation prévue par le législateur germanophone, tant pour le conseil citoyen que pour les assemblées citoyennes, a expressément pour but d'éviter une politisation et une professionnalisation du rôle occupé par les citoyens tirés au sort. Le thème choisi dans un premier temps par le conseil citoyen est débattu par l'assemblée citoyenne. Celle-ci est alors chargée de formuler une ou plusieurs recommandations qui sont transmises au Bureau du Parlement de la Communauté germanophone puis à la commission parlementaire compétente. La commission établit un avis indiquant la mise en œuvre, ou non, des recommandations. Le rejet d'une recommandation par la commission doit être motivé. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations adoptées est assuré par le conseil citoyen.

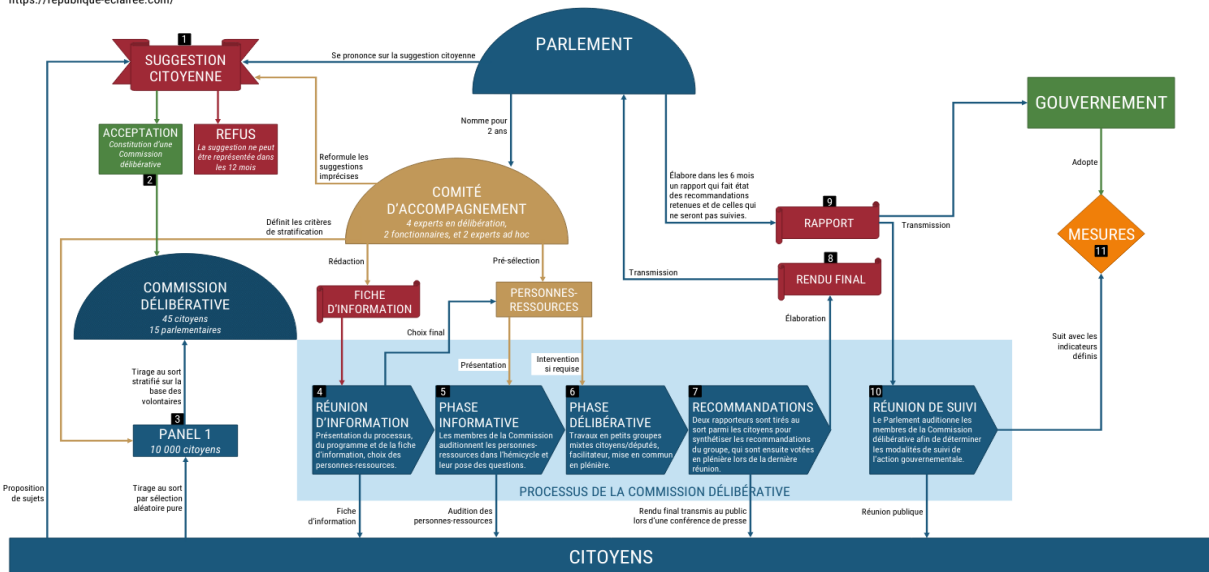


Par ailleurs, depuis respectivement 2019 et 2020, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la commission communautaire commune (COCOM) d'une part et l'Assemblée de la commission communautaire française (COCOF) d'autre part ainsi que le Parlement wallon ont approuvé l'instauration de commissions délibératives composées d'un quart de parlementaires et de trois quarts de citoyens tirés au sort sur base de critères retenus dans le but d'obtenir la plus grande représentativité des citoyens possible. Ces parlements sont les premiers au monde à rendre permanente la participation commune de citoyens tirés au sort et de parlementaires. Les thématiques traitées peuvent venir soit des parlementaires, soit d'une suggestion citoyenne soutenue par 1.000

personnes âgées de 16 ans accomplis et résidant sur le territoire concerné par les compétences du Parlement à la manœuvre. Les membres de la commission délibérative sont informés, formés et entrent ensuite en phase de délibération afin de permettre la rédaction et le vote de recommandations et du rapport final, qui signe la fin des travaux de la commission délibérative. Les recommandations qui y sont contenues ne sont pas contraignantes mais les suites qui leur auront été données doivent faire l'objet d'un rapport motivé dans les six mois du dépôt du rapport.

En 26 mois, six commissions délibératives ont été organisées, 60.000 lettres ont été envoyées, 191 citoyens ont participé aux travaux, et plus de 200 recommandations ont été formulées. Le modèle bruxellois sert désormais de référence aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Les parlements wallon et fédéral devraient reproduire ce modèle. A l'étranger, l'Écosse, les Pays-Bas, le Monténégro ou encore la France s'intéressent de près aux commissions délibératives. Il ressort par ailleurs des questionnaires soumis aux participants des cinq premières commissions délibératives que 68% des citoyens estiment que leur intérêt pour la politique a augmenté suite à leur participation à une commission délibérative ; que 82% des citoyens estiment mieux comprendre le système politique; que 73% des citoyens participants estiment que la présence des parlementaires a permis de nourrir le contenu des discussions. De leur côté, 95% des parlementaires estiment que la présence de citoyen(ne)s tiré(e)s au sort a contribué au bon déroulement des discussions. 97% des participants (citoyens et parlementaires confondus) estiment que les débats se sont faits dans le respect de chacun.

Modèle des Commissions délibératives
<https://republique-eclairée.com/>



Freins à une initiative citoyenne plus systémique

Il n'est pas toujours aisé de mettre en œuvre les mécanismes de démocratie délibérative. Outre les freins liés à la participation examinés dans une section précédente, la volonté de recourir à la démocratie délibérative peut parfois se heurter à la structure étatique ou aux législations et réglementations nationales ou supranationales. Enfin, la légitimité du tirage au sort, mécanisme de sélection de citoyens à la base de nombreux outils participatifs, peut également freiner la dynamique en faveur d'une démocratie délibérative plus présente.

Repenser les institutions démocratiques : pourquoi et comment intégrer durablement la délibération

Au cours des vingt dernières années, le recours aux processus délibératifs pour éclairer la décision publique s'est largement développé dans bon nombre de pays. Au cours de ces deux décennies, différents modèles et options conceptuelles ont largement été expérimentés, ainsi que diverses articulations avec la démocratie représentative et directe. La plupart des exemples étudiés à ce jour présentent toutefois deux points communs non négligeables : leur caractère ponctuel, et le fait que les questions examinées ont été décidées et cadrées « d'en haut » par les responsables publics.

Définition de l'institutionnalisation

La notion d'institutionnalisation comporte une double acception. Juridique d'abord, avec l'idée d'inclure les dispositifs délibératifs dans le cadre juridique ou réglementaire définissant les structures de prise de décision publique et les dispositifs de gouvernance d'un Etat ou d'une entité étatique. Et culturelle ensuite, dans le sens de processus réguliers, répétés, maintenus et sanctionnés par des normes sociales. Et cette double acception est évidemment importante tant elle est nécessaire pour garantir un changement durable.

Pourquoi institutionnaliser la délibération publique ?

L'institutionnalisation des processus délibératifs dans les cycles de l'action publique et les procédures de prise de décision publique peut produire les mêmes effets bénéfiques que les processus ponctuels, tout en comportant d'autres avantages et, à ce titre, mérite d'être envisagée comme horizon.

Tout d'abord, une institutionnalisation de ces processus délibératifs leur garantit une plus forte pérennité et ne fait plus dépendre la tenue de tels processus à une volonté politique conjoncturelle.

Ensuite, cette institutionnalisation permet aux collectivités d'être en possession d'un outil permanent, ou mobilisable en permanence, en vue de résoudre des problèmes épineux, de surmonter plus facilement des résistances de groupes d'intérêt ou des divisions politico-partisanes.

Elle permet également de faciliter le développement de processus, documents, capacités professionnelles, etc. réutilisables. Il est ainsi plus facile de mener des processus délibératifs de qualité, moins onéreux, plus efficaces et moins vulnérables à la perte de soutien possiblement consécutif à un changement politique. La phase de mise en route étant moins longue, des délibérations publiques peuvent rapidement être organisées dès lors que des problèmes apparaissent. L'institutionnalisation peut en outre améliorer la pratique délibérative par l'apprentissage collectif, et rendre plus simple son expérimentation, évaluation et perfectionnement.

Par ailleurs, l'institutionnalisation permet probablement d'augmenter le niveau de confiance des citoyens envers les gouvernants et constitue l'amorce d'un changement fondamental des relations entre les autorités publiques et les citoyens ce qui, compte tenu du contexte actuel, semble nécessaire. A cet égard, une telle institutionnalisation permettrait à un plus grand nombre de citoyens de se rapprocher et d'expérimenter la participation aux processus de gouvernance, en-dehors des périodes électorales.

Enfin, l'institutionnalisation conférerait le privilège de la représentation à un plus large éventail d'individus. L'action même de représenter les autres est une compétence et forme d'aptitude démocratique qui mérite d'être partagée et cultivée par un plus grand nombre de personnes. Une plus grande part de la société se voit alors reconnaître la possibilité de servir la collectivité, de se confronter à la complexité de la prise de décision publique et de développer envers elle un certain sentiment de contrôle et d'efficacité.

Trois moyens d'institutionnaliser la délibération publique

Il n'existe pas d'approche universelle ni de modèle idéal pour institutionnaliser la délibération publique. Il convient donc d'envisager différents scénarios, poursuivant chacun des objectifs différents.

Une structure de délibération permanente ou régulière

L'une des manières d'institutionnaliser la délibération citoyenne consiste à créer une structure délibérative permanente ou régulière, s'inscrivant en complément des institutions représentatives décisionnelles en place. Au début de 2020, il peut être observé que des organes délibérants permanents ou réguliers sont chargés de fonctions telles que la définition de l'ordre du jour, la supervision, l'apport continu de contributions éclairées sur une question d'intérêt général précise, et de responsabilités s'apparentant à celles exercées par des commissions parlementaires spécialisées. Ces organes sont notamment le modèle de la communauté germanophone de Belgique ainsi que les commissions délibératives mixtes du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement francophone bruxellois.

Obligation faite à une autorité publique d'organiser un processus délibératif sous certaines conditions

Une autre voie vers l'institutionnalisation de la délibération citoyenne vise à imposer à une autorité publique l'organisation d'un processus délibératif sous certaines conditions. C'est le cas des examens de référendums d'initiative citoyenne, où un groupe de citoyens ayant fait l'objet d'une sélection aléatoire prépare une note collective contenant des informations importantes sur les arguments en faveur et en défaveur d'une mesure soumise au vote, et dont ils estiment que les électeurs doivent avoir connaissance. Cette note est diffusée à l'ensemble de ceux-ci en tant que matériel de vote. On peut citer, par exemple la loi de 2011 en France relative à la bioéthique, qui instaure l'obligation pour le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) et le Parlement d'organiser un débat public et des délibérations citoyennes représentatives avant toute modification des textes relatifs à la bioéthique.

Règles autorisant les citoyens à demander à un organisme public d'organiser un processus délibératif

La troisième piste visant à institutionnaliser la délibération publique repose sur un texte officiel (loi ou règlement) donnant aux citoyens la possibilité de demander à un organisme public d'organiser un processus délibératif représentatif sur un sujet précis s'ils ont rassemblé le nombre minimal requis de

signatures. On peut citer, par exemple dans le Land du Vorarlberg, en Autriche, la révision constitutionnelle de 2013 prévoyant que les citoyens doivent réunir 1 000 signatures afin de pouvoir convoquer un conseil des citoyens.

Conclusion

Une démocratie ne fonctionne que dans la mesure où les aspirations des citoyens trouvent un relai vers les structures de gouvernement. Dès lors qu'une certaine partie de la population a le sentiment de ne plus être prise en compte, il s'agit de « ré-enchanter » la démocratie et de répondre aux attentes des citoyens. Sans cette impulsion nouvelle, champ libre risque d'être laissé aux mouvements antisystèmes, aux partis populistes et extrémistes qui, en jouant sur les peurs, en focalisant sur les émotions et en proposant des réponses simples voire simplistes aux défis majeurs de notre monde, sont devenus le refuge des votes protestataires. Parallèlement, le moment est opportun car jamais auparavant les sociétés ne se sont autant réclamées de la démocratie qu'aujourd'hui. Le désir de démocratie est partout prégnant que ce soit au travers de la multiplication d'initiatives citoyennes, d'expériences de participation ou encore d'activités d'éducation citoyenne proposées aux jeunes à l'école ou en dehors.

On l'a vu, les dispositifs délibératifs présentent un certain nombre d'avantages intéressants pour compléter la démocratie représentative que nous connaissons, et peuvent être mis en œuvre dans une diversité de contextes et pour répondre à de multiples problématiques. Néanmoins, pour qu'ils soient véritablement efficaces, les dispositifs délibératifs doivent prendre en compte une série de points d'attention et respecter un certain nombre de critères désormais collectivement établis : solidité et crédibilité du cadre organisationnel, représentativité du panel citoyens, accompagnement et animation neutre et indépendante prévoyant formation et délibération, levée des freins à la participations, intégration dans le cadre juridique existant ou modification de celui-ci, notamment dans le but de pérenniser ou institutionnaliser les dispositifs,...

Aujourd'hui, les expériences se multiplient, ce qui constitue évidemment une opportunité d'enrichir les pratiques et de soutenir les volontés de mises en œuvre de dispositifs délibératifs. Et à cet égard, les échanges et partages sont indispensables et les réseaux divers, notamment internationaux, constituent des opportunités particulièrement intéressantes. Par ailleurs, le rôle des institutions parlementaires et des membres des parlements sont particulièrement centraux dans la diffusion de ces outils et leur mise en œuvre. Et pour ces deux raisons, le Réseau des Jeunes Parlementaires et plus largement l'Assemblée des Parlementaires de la Francophonie constituent des institutions pertinentes pour échanger sur l'enrichissement de nos démocraties représentatives par des dispositifs de démocratie participative et plus spécifiquement délibérative. Et c'est dans cet objectif que le présent rapport pourrait utilement donner naissance à une résolution qui pourrait être présentée et validée par l'APF.

Bibliographie succincte

HERINCKX, A., *Commissions délibératives et dialogue citoyen permanent : une place pour le citoyen dans la délibération parlementaire ?*, UC Louvain, 2020-2021.

MANIN, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1995.

OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques, la vague délibérative*, <https://www.oecd.org/gov/open-government/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-d%C3%A9mocratiques-2020.pdf>, 2020.

POURTOIS, H., PITSEYS J., *La démocratie participative en question*, La Revue Nouvelle, 2017/7.

Sénat de Belgique, *Rapport d'information sur la nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'au sein de la société*, 31 mai 2021.

WEERTS, S., *Succès et faiblesses des instruments de démocratie directe en droit constitutionnel suisse*, http://www.regioneurope-apf.eu/wp/wp-content/uploads/2019/11/Conference_APF_comm_Sophie_Weerts-1.pdf