

Faire délibérer élus et citoyens : un exercice d'équilibre

Victor Lauret

Consultant en démocratie participative pour Dreamocracy



Les Commissions délibératives mêlant parlementaires et citoyens tirés au sort sont expérimentées en Belgique depuis 2019 : une mixité pas simple à équilibrer. Dreamocracy en a tiré les enseignements pour concevoir la nouvelle Commission mixte du Parlement de Wallonie. Analyse de Victor Lauret, consultant chez Dreamocracy.

L'expérience de ces dernières années nous révèle un fait important : des citoyens tirés au sort sont capables de

produire des propositions de qualité sur des sujets complexes. Malgré cela, ils ont souvent vu leurs propositions peu, voire pas, considérées par les élus qui devaient s'en saisir. L'exemple de la Convention Citoyenne pour le Climat en France ou du G1000 en Belgique sont particulièrement emblématiques. Seulement 12 % des mesures de la Convention française ont été reprises telles quelles et aucune proposition du G1000 n'a réellement influencé l'agenda politique belge. À reproduire ce schéma pour le moins frustrant, on risque de discréditer la participation citoyenne comme piste possible de renouveau démocratique.

Favoriser un débouché politique en impliquant les élus

Face à ce défi de taille, un type de participation d'un nouveau genre propose une parade : et si les élus étaient directement impliqués dans l'élaboration des propositions, aux côtés des citoyens ? De cette manière, ils ne recevraient plus les recommandations en fin de processus, comme un corps étranger, mais en deviendraient coconcepteurs. Ce travail main dans la main favoriserait une forme d'engagement moral des élus vis-à-vis des citoyens, facilitant la prise en compte des propositions.

Cette approche "mixte" de la participation, la Belgique l'expérimente sous le nom de "Commissions délibératives". Ce modèle a été mis en place au sein de plusieurs assemblées du – complexe - système fédéral belge. Depuis 2019, six Commissions délibératives se sont ainsi tenues à Bruxelles, dans deux assemblées parlementaires différentes : le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française. Et une nouvelle Commission délibérative, à l'initiative cette fois du parlement de Wallonie, a débuté le 15 octobre 2023. Le niveau national a également institutionnalisé cet outil, une loi permettant d'organiser des commissions mixtes ayant été récemment adoptée par le parlement fédéral.

Commissions délibératives : mode d'emploi

Les Commissions délibératives sont en quelque sorte incorporées à l'activité ordinaire des Parlements, en parallèle des commissions parlementaires classiques. Leur mise en place a été votée par les députés et leur fonctionnement est inscrit dans le règlement intérieur des assemblées qui les pratiquent. Si leurs avis restent consultatifs, cette institutionnalisation permet de fixer une procédure standard de suivi des propositions. Les recommandations doivent ainsi obligatoirement être examinées en commission permanente au Parlement, voire aussi en séance plénière pour les Commissions délibératives wallonnes. Elles font l'objet d'un rapport motivant les raisons de la prise en compte, ou non, de chaque proposition.

Contrairement à la situation française, où la participation à l'échelle nationale dépend souvent de la volonté du prince, le déclenchement des Commissions délibératives est encadré démocratiquement. Elles peuvent en effet être initiées, soit par des parlementaires, soit par des citoyens par voie de pétition. Le seuil de signatures requis est relativement faible : 1000 pour les Commissions délibératives bruxelloises et 2000 pour les Commissions délibératives wallonnes, ce qui donne à la population un certain pouvoir de mise à l'agenda. Trois Commissions délibératives, sur les six qui se sont tenues, ont ainsi eu lieu suite à des pétitions citoyennes.

Le sujet soumis doit répondre à quelques critères basiques d'acceptabilité : le Parlement peut, notamment, exclure les propositions manifestement grossières ou offensantes ; celles qui ne sont pas de sa compétence ou qui porteraient atteinte aux droits fondamentaux. Une fois cela vérifié, une Commission délibérative est lancée. Au Parlement bruxellois, elles sont composées de 45 citoyens et des 15 députés de la commission permanente la mieux à même de traiter le sujet.

Les citoyens, quant à eux, sont tirés au sort pour approcher la diversité de la population, suivant les critères d'âge, de genre, de niveau de formation et de répartition géographique. À Bruxelles, région officiellement bilingue, le critère de langue est aussi pris en compte et le tirage au sort s'étend au-delà du corps électoral, en incluant les personnes de plus de 16 ans ainsi que les résidents étrangers.

Les travaux suivent ensuite trois phases : information sur le sujet par des experts et des intervenants extérieurs ; délibérations en petits groupes ; enfin, amendements à la façon parlementaire et vote sur les propositions. À cette progression classique des assemblées citoyennes s'ajoute une différence de taille : à chaque étape, les élus travaillent activement avec les citoyens.

Réunir élus et citoyens : un exercice d'équilibriste

Le rapprochement entre élus et citoyens ne va pas sans soulever des questions. En majorité, les démarches de participation écartent en effet les élus des échanges, pour se prémunir de leur influence.

Cette crainte de l'asymétrie entre "experts de la politique" et "simples citoyens" a d'ailleurs été exprimée par les députés wallons opposés à l'institution de Commissions délibératives au sein de leur Parlement. Ils lui préféreraient le modèle (non mixte) du Dialogue citoyen permanent en communauté germanophone, l'autre grand exemple belge de participation institutionnalisée. De même, certains observateurs des précédentes Commissions délibératives, comme les universitaires Sophia Simon et Julien Vrydagh, questionnent le format, se demandant si la facilité des élus pour la parole publique ne leur donnerait pas un poids disproportionné dans la formulation des recommandations.

Faut-il jeter les élus avec l'eau du bain ? Si ce point fait encore débat, la littérature critique sur le sujet n'est pas si catégorique et l'expérience des premières Commissions délibératives bruxelloises permet aussi de penser les correctifs pour les suivantes.

Quels enseignements tirer de l'expérience belge ?

La **proportion entre élus et citoyens**, tout d'abord, a son importance. Les Commissions délibératives ont retenu ce retour d'expérience de la Convention Constitutionnelle Irlandaise : un tiers d'élus pour deux tiers de citoyens, c'est sûrement trop. L'intuition est confirmée par une étude scandinave : lorsqu'ils sont très minoritaires, les élus ne dominent plus les échanges et ne semblent plus avoir le même impact sur la délibération.

Une fois la bonne proportion assurée, la partie n'est pas pour autant gagnée. **Délibérer sur un pied d'égalité** avec des citoyens est loin d'être habituel pour les élus. La première Commission délibérative a ainsi vu des députés hésitant sur la posture à adopter. Certains, par exemple, sont restés par défaut dans l'écoute passive, avant de dégainer amendements et vote en fin de processus, sans plus de délibération. Si l'on pense spontanément à soigner l'implication des citoyens les plus timides, celle des élus ne doit pas être négligée. Des **temps d'information pour les parlementaires** sont, depuis lors, organisés en amont de chaque Commission délibérative.

Dépasser les postures partisans

Un autre obstacle peut également gêner la qualité des échanges. La délibération implique la possibilité d'un changement d'avis au fil des discussions. Sur le chemin de la démocratie délibérative, l'attachement partisan et la discipline de groupe des parlementaires peuvent être des cailloux dans la chaussure.

En effet, les élus peuvent-ils réellement faire preuve de l'ouverture nécessaire et adopter en fin de processus une position différente de celle de leur parti ? Anticipant cette difficulté, la Convention Constitutionnelle irlandaise avait gardé le **vote final secret**. On laissait de cette manière une plus grande marge de manœuvre aux élus pour exprimer leur intime conviction, quand bien même celle-ci s'opposerait à la ligne de leur groupe politique.

Le **choix du sujet** de délibération peut aussi jouer un rôle dans le changement d'opinion des parlementaires et la réussite du processus. Les sujets faisant l'objet d'un fort clivage partisan (comme ce fut le cas pour la Commission délibérative sur la 5G) semblent moins favorables que ceux sur lesquels les groupes politiques n'ont pas de position tranchée *a priori*.

Faut-il alors masquer les clivages partisans lors des délibérations ? Non, au contraire. Lors d'une Commission délibérative, on a vu des élus hausser le ton lorsque fut abordée la préservation d'un espace naturel urbain, la Friche de Josaphat, révélant un houleux clivage partisan. N'ayant pas connaissance de cette pomme de discorde, les citoyens ont été désagréablement surpris.

Depuis, le **choix a été fait de rendre les clivages partisans transparents**, plutôt que de les passer sous silence. Les Commissions délibératives bruxelloises intègrent maintenant, dans la brochure d'information, la position des différents partis sur la question traitée. Les parlementaires ont aussi un **temps dédié strictement identique pour présenter la position de leur groupe**. « On fait applaudir les participants pour interrompre les députés qui ne respectent pas le temps imparti », sourit Stéphane Vansantvoet, responsable du processus au sein du parlement bruxellois.

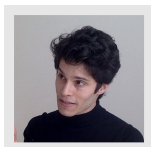
Accorder un vote décisionnel aux citoyens ?

Les Commissions délibératives bruxelloises ont, comme on dit, essuyé les plâtres. Une nouvelle version du vademecum décrivant le processus, prenant en compte une partie des enseignements que nous évoquons, a été

votée en mars 2023. « Nos réflexions ne s'arrêtent pas là pour autant, explique l'ex-parlementaire Magalie Plovie à l'origine du modèle. L'adoption de ces textes marque le début d'une nouvelle réflexion : **dans quelle mesure est-il possible d'octroyer un vote décisionnel pour les citoyens et les citoyennes**, au vu de la Constitution ? »

Magalie Plovie a reçu, fin 2022, la visite d'Olivier Véran, ministre français du Renouveau démocratique, en raison de son intérêt pour le modèle belge. D'autres dispositifs s'inscrivent dans ce mouvement de coconstruction entre élus et citoyens : *Political Task Committees* dans la commune danoise de Gentofte, Assemblée citoyenne de Poitiers en France, initiative allemande Hallo Bundestag... Autant de tentatives de rapprocher les citoyens de la décision politique dans un contexte où l'efficacité de la démocratie participative est partout questionnée.

- [1] Sur la CCC française, voir Audrey Garric et al., « Que sont devenues les propositions de la convention pour le climat, qu'Emmanuel Macron s'était engagé à reprendre sans filtre ? », Le Monde, février 2021. Sur le G1000, voir Vincent Jacquet et Min Reuchamps, « Les 'methodologues' du G1000 et du G100 : entre activisme citoyen et recherche scientifique ».
- [2] La Belgique est un état fédéral qui a la particularité de posséder deux types d'entités fédérées : régions et communautés. Il y a trois régions (région wallonne, flamande, et région de Bruxelles capitale), et trois communautés (française, flamande, germanophone). Chacune de ces entités fédérées a son propre parlement en plus du parlement fédéral au niveau national.
- [3] C'était le cas par exemple des conventions canadiennes et néerlandaises (Patrick Fournier, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais, Jonathan Rose, « When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform »). En France, les parlementaires nationaux, européens et les représentants élus d'exécutifs locaux de collectivités de plus de 100 000 habitants étaient exclus du tirage au sort lors de la Convention Citoyenne pour le Climat (Thierry Pech, « Le Parlement des citoyens », p. 55). Au Royaume-Uni, la Convention de Birmingham a écarté les membres d'administrations nationales et les adhérents à un parti politique.
- [4] Jane Suiter, David M. Farrell, Clodagh Harris, Eoin O'Malley, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? »
- [5] A la présidence du Parlement francophone bruxellois, Magali Plovie a initié les premières commissions mixtes. Nommée juge à la Cour constitutionnelle, elle a quitté ses fonctions politiques en septembre 2023.



Victor Lauret

Victor Lauret est consultant en démocratie participative pour Dreamocracy, société de conseil. L'équipe de Dreamocracy a coordonné le Routledge Handbook of collective intelligence for democracy and governance, ouvrage académique sur l'intelligence collective appliquée aux enjeux politiques (diffusé gratuitement sur le site de Smarter together).