

## 8 | COMMENT LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE RENFORCE LE PRINCIPE DU COMMUN ?

---



Par **MAGALI PLOVIE** | Présidente du Parlement francophone bruxellois

Il m'est impossible de commencer cet article sans partager préalablement quelques lignes d'un ouvrage fondamental qui a façonné ma vision politique et m'a permis de comprendre le principe politique du « Commun ». Il s'agit du livre de Pierre Dardot et Christian Laval, "Commun : Essai sur la révolution du XXI<sup>ème</sup> siècle"<sup>1</sup> :

*« Plutôt que de suivre la seule ligne de la défense des services publics, il s'agirait de transformer les services publics par la création d'organes démocratiques donnant aux professionnels mais aussi aux citoyens, destinataires de ces services, un droit d'intervention, de délibération et de décision, dans le respect évidemment des lois générales et du sens des missions de service public. Ce qu'on appelle d'un mot vite galvaudé la 'démocratie participative' n'a pas d'autre sens. Cette expression a connu depuis l'expérimentation du 'budget participatif' à Porto Alegre à la fin des années 1980 une diffusion mondiale. Il s'agissait alors de 'démocratiser radicalement la démocratie'. » ...*

*« En France, ce qui est présenté parfois comme la co-construction de politiques publiques de la vie destinées à 'recréer du lien social' a souvent pour effet et parfois pour visée, d'effacer conflits sociaux et contradictions politiques. Cependant,*

---

<sup>1</sup> Pierre Dardot, Christian Laval, (2014), "Commun, Essai sur la Révolution au XXI<sup>e</sup> siècle", La Découverte, Paris, p. 521-522.

*on peut également voir dans le concept l'ébauche encore très imparfaite d'une autre forme de démocratie, qui vise à transformer les manières de conduire des politiques locales en matière de services publics. Plus précisément, cette exigence de démocratie directe ne doit pas être négligée : elle ouvre en effet la possibilité d'instituer des services communs à l'échelle locale, lesquels pourraient former réseau et, en impliquant la population dans la construction des politiques, redonner sens à la citoyenneté politique et sociale. Cette démocratie participative pourrait d'ailleurs ne pas rester seulement 'locale', mais prendre une dimension régionale, nationale ou supranationale. »*

S'il est vrai que ce passage concerne particulièrement l'intégration des usagers et usagères des services publics aux prises de décisions les concernant, il m'inspire aussi pour ce qui nous concerne dans cet article, à savoir l'association des citoyen·ne·s<sup>2</sup> à la prise de décisions de politiques publiques.

A partir de cet ouvrage et des réflexions partagées avec Pierre Dardot sur la démocratie et le Commun<sup>3</sup>, je vais, à travers cette contribution, décrire la démarche que nous avons poursuivie, à Bruxelles, par le développement des commissions délibératives, réunissant parlementaires et citoyen·ne·s, ainsi que les raisons pour lesquelles nous pensons que ces commissions sont un outil de fonctionnement sociétal qui permet de créer un contexte favorable au déploiement du principe politique du « Commun ».

---

<sup>2</sup> Dans le cadre de ce chapitre, le terme "citoyen·ne·s" est à comprendre plus largement que par la seule citoyenneté liée aux droits politiques, mais comme membre à part entière d'une communauté politique qu'importe sa nationalité ou son statut.

<sup>3</sup> Voir également, concernant les liens entre le Commun et la santé, la rediffusion de la conférence organisée par Etopia en août 2020, "Conférence: La santé est un commun", disponible ici : <https://vimeo.com/469749137>.

## 1) « Démocratiser radicalement la démocratie »<sup>4</sup>

Le G1000 en Belgique (2011) et, plus récemment, la Convention citoyenne pour le Climat en France (2020), entre autres, ont mis sur le devant de la scène la question du tirage au sort dans l'espace médiatique francophone. Alors que la sélection aléatoire des participant·e·s était considérée comme un ovni politique il y a à peine 10 ans, elle est aujourd'hui indissociable des différentes solutions proposées pour contrer la crise de notre démocratie représentative. Une récente étude (2020) du CEVIPOL indique que plus de trois quarts des Belges sont favorables à des assemblées citoyennes composées sur la base d'un tirage au sort<sup>5</sup>. Des exemples belges et internationaux de ces dernières années montrent également un intérêt croissant des décideurs et décideuses politiques. Nous allons, à partir de différents exemples, comprendre les leçons que nous pouvons tirer de ces expériences et dont nous nous sommes inspiré·e·s pour développer les Commissions délibératives à Bruxelles.

Commençons par le processus le plus internationalement reconnu, la Convention constitutionnelle irlandaise qui a débuté en 2012<sup>6</sup>. C'est dans le cadre des travaux de cette Convention que l'Irlande va se positionner en faveur de la légalisation du mariage homosexuel, appuyée par une large majorité de sa population lors d'un référendum en mai 2015. L'expérience a été renouvelée en 2017-2018, cette fois-ci en faveur de la légalisation de l'avortement. Dans un pays réputé conservateur avec un rôle prépondérant de l'Église, deux des questions les plus sensibles, qui paralysaient depuis des années la vie politique irlandaise, ont pu être tranchées de manière pacifique grâce à la délibération citoyenne. Cette manière d'appréhender une problématique sociétale délicate contraste avec ce qui se déroulait au même moment, en France, alors que des manifestant·e·s et la police s'affrontaient dans les rues de Paris autour de la question du "mariage pour

---

4 Cf Marion Gret et Yves Sintomer, Porto Alegre. L'espoir d'une autre Démocratie, La Découverte, Paris, 2005, cité dans Pierre Dardot, Christian Laval, (2014), "Commun, Essai sur la Révolution au XXI<sup>e</sup> siècle", La Découverte, Paris, (p. 521-522).

5 Jean-Benoit Pilet, (2020) Présenté lors d'une audition parlementaire dans le cadre de l'établissement des commissions délibératives, Cevipol, Bruxelles.

6 Vancic, D. (2019,14 mars). Face à face avec les citoyens de l'Assemblée irlandaise. Democracy International e.V. <http://www.democracy-international.org/fr/face-face-avec-lecitoyens-de-lassemblee-irlandaise>.

tous<sup>7</sup>. Cet exemple illustre qu'avec l'usage de la délibération et du tirage au sort, des problématiques sociétales importantes, voire clivantes, peuvent être abordées sereinement et collectivement pour trouver des solutions courageuses. Ces décisions sont mieux comprises et mieux acceptées, même par ceux et celles qui ne s'y retrouvent pas entièrement, car ils et elles ont pu être entendu·e·s mais ont aussi pu entendre et comprendre l'ensemble des arguments.

Aux États-Unis, deux exemples permettent de constater le même courage politique dans les prises de décisions lorsqu'elles sont entre les mains des citoyen·ne·s. Tout d'abord, la Citizens' Initiative Review (depuis 2008) organisée dans l'Oregon<sup>8</sup> et lors de laquelle diverses propositions ont été soumises au jury et au vote populaire, comme par exemple la légalisation des dispensaires de marijuana médicale et la réforme de l'impôt sur les sociétés. Ensuite, au Texas, où des citoyen·ne·s tiré·e·s au sort ont impulsé une réorientation profonde de leur usage énergétique, transformant l'État du pétrole en un modèle en matière d'énergie renouvelable<sup>9</sup>.

Enfin, citons la Convention citoyenne pour le climat en France, qui finalisait ses travaux en début d'année 2021. 150 personnes tirées au sort ont formulé 149 propositions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, à l'issue de 9 mois de délibération. Celles-ci se distinguent non seulement par un caractère disruptif comme la reconnaissance du crime d'écocide ou encore la réduction collective du temps de travail, mais aussi par un caractère ambitieux notamment par l'inclusion de l'impératif de justice sociale dans la lutte contre le dérèglement climatique<sup>10</sup>. Cependant, le manque de suivi accordé à cette Convention montre aussi les limites d'un tel processus lorsqu'il n'intègre pas en suffisance l'obligation de suivi des recommandations par les décideur·se·s politiques et la reconnaissance de sa légitimité par le peuple. Je reviendrai plus spécifiquement sur ce point

---

7 Belga News. (2013, 26 mai). La manifestation anti-mariage gay vire aux affrontements à Paris. RTBF Info. [https://www.rtf.be/info/societe/detail\\_la-manifestation-anti-mariage-gay-attire-150-000-personnes-a-paris?id=8003673](https://www.rtf.be/info/societe/detail_la-manifestation-anti-mariage-gay-attire-150-000-personnes-a-paris?id=8003673).

8 Citizens' Initiative Review. (s. d.). Healthy Democracy. <https://healthydemocracy.org/cir>.

9 <https://www.thesolutionsjournal.com/article/the-promise-of-deliberative-democracy/>.

10 Site officiel de la Convention Citoyenne pour le climat. (2020, 8 juillet). Convention Citoyenne pour le Climat. <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.

plus loin dans l'article.

A travers ces exemples, différents arguments nous poussent à nous orienter vers le développement et la multiplication de ces dispositifs délibératifs citoyens.

Tout d'abord, la diversification des origines sociales et des manières de penser, sans aucune mesure avec celle des assemblées élues, dans lesquelles il existe généralement une surreprésentation d'un même type de profil (plutôt universitaire et masculin), constitue un argument majeur en faveur du tirage au sort<sup>11</sup>. Lorsque ce dernier est accompagné d'une phase informative et d'une délibération entre citoyen·ne·s, le processus permet alors non seulement une diversification en amont, mais permet également une avancée propositionnelle progressiste par les recommandations, en fin de processus.

Ensuite, ces dispositifs amènent à produire une opinion publique contrefactuelle. Les personnes tirées au sort sont mieux informées et bénéficient d'une structure de délibération raisonnablement satisfaisante. Ceci permet de sortir d'une opinion publique basée sur des informations insuffisantes, voire erronées, et trop peu souvent sur une réflexion collective. Les décideurs et décideuses politiques sont également souvent engoncé·e·s dans une réalité court-termiste imposée, logiquement, par les élections. L'opinion publique éclairée est donc indissociable d'un rapport au temps différent des parlementaires et des ministres et de l'instantanéité que nous connaissons de plus en plus, notamment imposée par les réseaux sociaux.

Par ailleurs, on entend souvent que l'élection a pour avantage sur la sélection aléatoire le fait que les élu·e·s doivent rendre des comptes à leur électeurat. Ce qui ne serait pas le cas des citoyen·ne·s choisi·e·s au hasard. Or, l'observation sociologique des processus délibératifs indique clairement que les citoyen·ne·s choisi·e·s au hasard éprouvent un très fort sentiment de responsabilité, tant à l'égard des autorités publiques qui ont initié le processus qu'envers les autres membres du processus. Celles et ceux qui donnent l'impression d'intervenir au nom d'un intérêt particulier plutôt

---

<sup>11</sup> MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Calman Lévy, 1989, Paris, p.319.

qu'au nom du bien commun sont rapidement marginalisé·e·s et, dès lors, soit rectifient leur comportement, cas le plus fréquent, soit finissent par voir leur voix ne plus compter. Enfin, les citoyen·ne·s qui participent à un dispositif délibératif se sentent également responsables envers la société. Là où certain·e·s élu·e·s ne se sentent redevables qu'envers leur électorat, les représentant·e·s choisi·e·s au hasard pourront se sentir responsables envers l'ensemble de la société, ainsi qu'à l'égard des générations futures.

Enfin, nous savons que face aux enjeux de justice sociale et environnementale, nous devons adopter des décisions ambitieuses qui dépassent le temps électoral. Une nouvelle société, plus juste et égalitaire, ne pourra pas se construire au travers d'un ancien système décisionnel, exclusivement basé sur les élections. Seule une démocratie réellement participative et délibérative le pourra.

## **2) Les commissions délibératives : outil de co-construction des politiques publiques**

### **1. Un contexte évolutif et significatif**

Pour comprendre comment les Parlements bruxellois sont arrivés à modifier leurs règlements pour y intégrer les commissions délibératives, il faut revenir quelques années en arrière et comprendre les raisons et expériences personnelles qui m'ont menées à initier ce processus, ainsi que l'évolution favorable du contexte politique.

En 2013, j'ai été députée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale pendant 18 mois. Cette première expérience m'a profondément questionnée sur le fonctionnement du Parlement et, plus largement, sur notre système représentatif. Par ailleurs, c'est à cette époque que le livre de David Van Reybrouck, «Contre les élections»<sup>12</sup> est sorti. Ce livre contenait des pistes de réflexion intéressantes pour donner plus de sens à ce que je vivais au sein du Parlement. J'ai pu approfondir ces questions entre 2014

---

<sup>12</sup> David Van Reybrouck, Contre les élections, traduit par Isabelle Rosselin et Philippe Noble, Arles, Actes Sud, 2014, 219 pages.

et 2017, au sein du parti Ecolo, en explorant les formes alternatives de démocratie et d'ouvertures potentielles aux évolutions de notre système démocratique.

Durant cette même période, j'ai travaillé au Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté pendant 2 ans et demi avec des personnes vivant dans la grande pauvreté. Je me suis rendue compte de l'ampleur de la tâche pour que ces personnes, très éloignées de la participation citoyenne, puissent prendre la parole : d'abord pour leur accès à une information utile, mais surtout pour donner à ces personnes la confiance essentielle pour pouvoir donner leur avis et intervenir dans le débat. Pendant ce temps, j'ai aussi mené diverses réflexions internes au parti sur la démocratie et la participation citoyenne. J'ai ainsi participé à un atelier<sup>13</sup> relatif à la démocratie, reposant sur une méthodologie de démocratie délibérative, et dont une des trois recommandations principales était la mise sur pied de commissions mixtes entre citoyen·ne·s et parlementaires, une source d'inspiration pour nos commissions délibératives. De retour au Parlement bruxellois en 2017, forte de l'expérience relative à la participation des personnes vivant dans la pauvreté et des réflexions du parti, j'ai déposé un texte réglementaire visant à mettre sur pied des commissions délibératives rassemblant des député·e·s et des personnes tirées au sort. Ce texte n'a pu être adopté lors de cette législature, et ce, pour trois raisons principales. Pour différentes raisons, ce texte n'a pu être adopté lors de cette législature : notamment car l'égalité de pouvoir que nous avions initialement prévue entre les député·e·s et les citoyen·ne·s tiré·e·s n'était pas constitutionnelle, et également car peu de député·e·s étaient disposé·e·s à l'intégration de citoyen·ne·s aux travaux de l'Assemblée.

En 2019, je suis devenue présidente de l'Assemblée francophone bruxelloise, tout en restant députée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. J'ai déposé le texte remanié visant à intégrer ces commissions délibératives dans le règlement des deux assemblées parlementaires dont je faisais partie. La nouvelle proposition ne prévoyait plus de donner l'égalité de pouvoir entre les citoyen·ne·s et les député·e·s, afin de rester dans les limites imposées par la Constitution. Pour pallier ce changement, des obligations de transparence et de motivation sont imposées aux député·e·s, et ce, dès

---

<sup>13</sup> <https://ecolo.be/evenement/ecolab-8-democratie/>.

que se présente une inégalité entre parlementaires et personnes tirées au sort.

Cette fois-ci, un changement de contexte politique a permis l'adoption du texte en 2019. Cette fois-ci, la constitutionnalité du texte étant déjà validée, le changement de contexte politique, avec une plus grande volonté de voir avancer la participation citoyenne, a permis l'adoption du texte en 2019. À la suite des élections de 2019, les assemblées parlementaires ont été profondément renouvelées et rajeunies et l'état d'esprit des nouveaux élu-e-s était plus propice aux processus participatifs.

Après un travail de plusieurs mois, avec l'ensemble des groupes politiques démocratiques, le processus complet (règlement et vade-mecum) est adopté en juillet 2020 par la grande majorité des parlementaires. Seuls quelques partis de l'opposition se sont abstenus.

Ce règlement prévoit notamment la création d'un comité d'accompagnement, qui encadre la mise en place des commissions délibératives. De façon plus concrète, le comité d'accompagnement, désigné en juillet 2020, est composé de quatre personnes expertes de la délibération et de la participation citoyenne - en garantissant une parité de genre et d'université - et deux personnes des administrations des deux Parlements. En outre, ce comité d'accompagnement sera complété de deux expert-e-s de la thématique spécifique abordée. Par exemple, pour une commission concernant une question relative à la mobilité, deux expert-e-s mobilité devraient se joindre ponctuellement aux six autres membres le temps de la commission délibérative pour préparer la fiche informative et identifier les personnes-ressources à auditionner.

## **2. Le choix de la mixité de la composition et de la délibération**

Les commissions délibératives mises en place dans les Parlements bruxellois visent à réunir un quart de député-e-s et trois quarts de Bruxellois-e-s tiré-e-s au sort. Ceci veut dire que pour une thématique régionale, les 15 député-e-s de la commission permanente liée à la thématique abordée seront rejoint-e-s par 45 citoyen-ne-s. Pour reprendre notre exemple ci-dessus d'une commission délibérative concernant une question sur



la mobilité, ce seront les 15 député·e·s de la Commission mobilité qui prendront place dans la Commission délibérative.

Elles traitent de suggestions citoyennes, portées par au moins 1000 résident·e·s bruxellois·e·s de plus de 16 ans, ou de propositions parlementaires.

Ces bruxellois·e·s sont tiré·e·s au sort en deux temps : un courrier est envoyé à 10 000 personnes tirées au sort, résident·e·s à Bruxelles, sur la base du registre national. Un deuxième tirage au sort est effectué à partir des personnes qui ont répondu positivement au courrier, en appliquant des critères de genre, géographique, socio-économique... Des critères supplémentaires peuvent être éventuellement ajoutés par le Comité d'accompagnement.

Sur la base de dossiers informatifs (qui peuvent prendre la forme écrite et orale) et d'auditions (d'experts académiques, experts du vécu, associations...) des angles différents de la problématique et des positionnements différents doivent être présentés avant qu'une délibération ne puisse être entamée entre les participant·e·s. Cette délibération s'organise en petits groupes de 8 à 10 personnes avec une personne qui facilite les échanges. A la différence des autres étapes du processus, elle s'effectue à huis-clos afin de donner un lieu sécurisé, permettant de créer un cadre propice à l'échange pour l'ensemble des participant·e·s. Cette délibération doit mener à l'adoption de recommandations.

Dans les six mois, les parlementaires et le gouvernement doivent donner un suivi à ces recommandations et rendre compte aux citoyen·ne·s ayant participé à la commission délibérative. Les derniers événements relatifs au manque de suivi des recommandations de la Convention citoyenne pour le climat en France montrent à quel point ce dernier élément est fondamental pour la crédibilité du processus. C'est pourquoi il est essentiel pour le Parlement de s'engager en amont sur le respect des recommandations émises à l'issue de la commission délibérative.

### 3. Un processus accessible à toutes et tous : une obligation pour une vraie participation citoyenne

Si nous avons mis ce système en place, c'est bien pour associer toutes les citoyennes et tous les citoyens à la prise de décisions en vue de poursuivre l'intérêt général. Mais comment atteindre cet objectif si une frange de la population ne participe jamais aux processus démocratiques ?

Certains facteurs favorisent la participation des citoyen·ne·s<sup>14</sup> :

- une information en amont (qui augmente la chance de se porter volontaire) ;
- l'efficacité politique interne (sentiment que l'on est capable / compétent·e) ;
- l'efficacité politique externe (sentiment que cela sert à quelque chose) ; le fait que les commissions délibératives soient composées d'élu·e·s permet de contribuer à ce sentiment d'utilité pour les participant·e·s ;
- l'apprentissage dans le temps.

Il faut cependant accompagner plus spécifiquement certaines personnes par exemple en raison de leur âge, de leur handicap, ou qui, pour différentes raisons, n'ont jamais l'habitude de participer à la prise de décision.

Nous avons donc prévu une série de mesures pour favoriser l'inclusion. Premièrement, des activités gratuites pour les enfants de 0 à 12 ans pour faciliter la participation de parents et plus particulièrement des familles monoparentales.

Deuxièmement nous nous sommes inspiré·e·s des expériences des structures travaillant à la participation des personnes vivant dans la grande pauvreté comme ATD-quart Monde, le Service de lutte contre la pauvreté,

---

<sup>14</sup> <https://www.parlementfrancophone.brussels/documents/vade-mecum-et-glossaire-etablis-par-le-groupe-de-travail-commissions-deliberatives-en-application-de-l2019article-42ter-du-reglement/document>.

Periferia... afin de prévoir un accompagnement accessible à toutes les personnes tirées au sort mais spécifiquement adapté aux personnes les plus éloignées de la participation. Cet accompagnement vise à donner la confiance nécessaire aux personnes pour participer et prendre la parole et aussi à leur donner les outils de compréhension de la thématique. Pour reprendre les principes fondateurs de l'association Periferia : cela équivaut à la « capacitation citoyenne »<sup>15</sup>, qui « place l'individu et le groupe au centre de la démarche, comme acteur de sa propre transformation, et de la transformation de son environnement ».

Nous sommes convaincu·e·s que les « invisibles », les « sans voix », les « évaporé·e·s »... ont une réelle place dans le processus et peuvent permettre l'adoption de décisions plus justes et plus adaptées aux réalités de la vie des citoyen·ne·s. Nous devons poursuivre notre réflexion afin de permettre au plus grand nombre de personnes de participer aux commissions délibératives, par exemple les sans-papiers, les sans-abris... Ces derniers ne peuvent actuellement pas prendre part aux débats étant donné que le tirage au sort que nous effectuons ne se base que sur la liste des résident·e·s.

Enfin, rappelons que le défraiement des participant·e·s permet également de toucher des personnes qui ne participeraient sans doute pas sans compensation financière. Cependant, si le défraiement peut permettre à des certain·e·s de participer en leur évitant des frais, nous ne voudrions pas qu'il aggrave la situation pour d'autres. Nous visons ici plus particulièrement les personnes qui émergent aux CPAS et les allocataires du chômage. Nous avons contacté les autorités compétentes pour obtenir leur engagement de ne pas sanctionner ces personnes en raison de leur participation, sous prétexte qu'elles seraient moins disponibles pour la recherche d'emploi pendant la durée de la commission.

Pour conclure, vu la configuration de Bruxelles et son caractère particulièrement multiculturel, certains dispositifs ont été mis en place pour aider les personnes qui ne sont pas bilingues en français ou en néerlandais, tels que la traduction du courrier dans les 6 langues les plus usitées à Bruxelles, le « système de buddy » qui permet d'associer des personnes

---

<sup>15</sup> <https://periferia.be/>.

parlant la même langue pour s'entraider, des facilitateurs et facilitatrices multilingues ou encore la possibilité pour un·e participant·e de venir avec un·e proche extérieur·e à la commission délibérative pour traduire.

#### **4. Légitimité du processus : l'ensemble des habitant·e-s de Bruxelles**

L'expérience de la Convention constitutionnelle irlandaise a été une source d'inspiration et d'instruction pour les commissions délibératives, à plus d'un titre. Tout d'abord, par son format associant des citoyen·ne·s tiré·e·s au sort et des parlementaires. Mais aussi par sa volonté de passer par l'option référendaire, en recourant à la population dans son ensemble, pour valider les recommandations produites par la Convention. Nous touchons ici un aspect fondamental des assemblées citoyennes/mixtes, à savoir la question de la légitimité du produit de ces délibérations. En laissant la décision finale à ce que les théoricien·ne·s de la démocratie délibérative nomment le "maxi public" par opposition au "mini public" composé des citoyen·ne·s tiré·e·s au sort, l'Irlande a fait le choix d'élargir l'assise des recommandations initiales en sollicitant l'avis du reste de la population.

Le modèle irlandais est donc révélateur de la nécessité de ne pas limiter la délibération aux seul·e·s citoyen·ne·s tiré·e·s au sort et de l'importance de faire vivre le débat au-delà des murs des Parlements. La réflexion sur la légitimité des recommandations est toujours en cours dans les Parlements bruxellois et sera alimentée par les expériences des commissions délibératives à venir. Nous avons misé sur le développement d'une plateforme numérique sur laquelle se retrouvent toutes les étapes des commissions, les informations données, les motivations des décisions, les suivis des recommandations, etc.

Les journalistes sont des allié·e·s évident·e·s de cette nécessité d'élargir les débats des commissions délibératives au grand public. Le débat au sein de la commission délibérative pourrait, grâce aux journalistes, être partagé avec l'ensemble de la population qui, elle-même, pourra s'en emparer et propager le débat dans d'autres sphères. Cependant, il n'est pas simple pour les journalistes de trouver leur place au sein d'un tel processus. Comment rendre compte d'un débat moins conflictuel, qui dépasse le cadre des

tensions partisans ? Comment témoigner de la richesse des débats dans une presse qui dispose de si peu de temps et d'espace médiatique pour la réflexion ?

Nous avons organisé au sein du Parlement francophone bruxellois une conférence concernant le rôle des journalistes dans la couverture médiatique des commissions délibératives<sup>16</sup>. Conclusion des échanges : l'innovation démocratique ne pourra se réaliser qu'en parallèle d'une remise en question du rapport des journalistes à la politique. Pour Min Reuchamps, professeur de sciences politiques à l'UCLouvain, les trois pistes qui contribueront à un renouveau journalistique en lien avec les processus démocratiques innovants sont :

- l'observation, la description de ce qu'il se passe lors d'un processus ;
- l'explication de la façon dont les délibérations s'inscrivent dans les parcours de vie des participant·e·s ;
- la vulgarisation, la nécessité de réexpliquer et de simplifier les enjeux parfois techniques à l'ensemble des citoyen·ne·s.

Nous le voyons, les différentes sphères de la société n'opèrent pas en vase clos. L'évolution de notre système démocratique a pour corollaire une redéfinition des pratiques journalistiques.

Nous espérons que la transposition des débats des commissions délibératives au sein de la population bruxelloise dans son ensemble et l'accessibilité du processus à travers la plateforme numérique permettront d'assurer la légitimité du processus. Cela sera-t-il suffisant ? La légitimité des décisions a évolué au fil des siècles, elle est parfois plus symbolique que réelle. Nous réfléchissons actuellement à une manière supplémentaire de relier le travail et les recommandations des commissions délibératives à l'ensemble de la population, notamment via une consultation de l'ensemble des Bruxellois·e·s. A l'instar de l'expérience irlandaise, nous pourrions unir les avantages de la démocratie délibérative - informations et échanges

---

<sup>16</sup> Conférence du 20 octobre 2020 au Parlement francophone bruxellois sur le rôle des médias dans l'innovation démocratique : <https://www.youtube.com/watch?v=BGvj1A-3qFg>.

d'argumentations - et de la démocratie directe - la consultation de l'ensemble de la population. En réunissant ces deux types de démocraties, on évite l'écueil de la polarisation des débats (consultation populaire) et on assoit la légitimité des décisions (commissions délibératives).

### 3) L'horizontalité dans la prise de décision : work in progress

#### Des institutions tournées vers une autre forme de démocratie

Ces dernières années, la Belgique a vu différentes expériences délibératives se lancer. Qu'elles soient d'initiative citoyenne comme le G1000 en 2011, ou d'initiative politique comme le panel sur les enjeux du vieillissement au Parlement wallon (2017) ou encore le panel mobilité au Parlement bruxellois (2017), toutes ces initiatives ont été organisées de manière *ad hoc* et ponctuelle.

Nous avons choisi d'institutionnaliser les commissions délibératives en les intégrant dans le règlement des Parlements car nous voulons que la démocratie participative puisse devenir la normalité. Pour l'institutionnalisation des commissions délibératives, nous nous sommes basés sur les guidelines de l'OCDE<sup>17</sup> :

1. "Prendre des décisions plus sensibles : l'institutionnalisation des processus délibératifs à résoudre des problèmes sensibles que le gouvernement n'est pas en mesure de résoudre seul. L'implication des citoyens permet d'identifier plus facilement les priorités de la communauté et de surmonter la résistance des groupes d'intérêt et les divisions intra et interpartis, permettant d'agir sur des décisions politiques difficiles mais nécessaires. L'institutionnalisation de différentes manières et à différents niveaux de gouvernement permet ainsi aux gouvernements de prendre des décisions plus difficiles.

---

<sup>17</sup> OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris.

2. Mener de meilleurs processus délibératifs plus facilement et à moindre coût : l'institutionnalisation peut faciliter le développement de processus réutilisables, de documents, de capacités des praticiens, etc. efficace et moins sensible à la perte de soutien à mesure que les coalitions se succèdent. Cela les rend également plus rapides à organiser lorsque des problèmes surgissent, car le temps de démarrage peut être réduit. L'institutionnalisation peut également améliorer la pratique en assurant un apprentissage collectif et en facilitant l'expérimentation, l'évaluation et l'amélioration de la pratique au fil du temps.
3. Renforcer la confiance du public : les opportunités de participation du public, y compris les processus de délibération, se sont multipliés au cours des dernières décennies, mais il est difficile de dire qu'elles ont eu un impact positif sur les niveaux généraux de confiance dans le gouvernement, les politiciens et les décideurs. Cela est probablement en partie lié à la nature ponctuelle et *ad hoc* de la plupart des exercices de participation et à leur limitation à des problèmes spécifiques et liés au projet. On peut soutenir que l'institutionnalisation des délibérations (et la conduite de nombreuses autres délibérations citoyennes) peut contribuer à accroître la confiance du public dans le gouvernement. Cela ouvre davantage de possibilités à davantage de personnes de se rapprocher du cœur de la gouvernance et de susciter une plus grande empathie pour la complexité de la prise de décision publique. L'institutionnalisation peut également commencer à modifier fondamentalement la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens.
4. Enrichir la démocratie en développant une participation citoyenne significative : grâce à l'institutionnalisation, davantage de personnes peuvent se rapprocher du processus de gouvernance. Ce faisant, ils apportent une plus grande diversité de perspectives dans la prise de décision démocratique. Les gouvernements mettent tout en œuvre pour garantir l'égalité politique en matière de vote aux élections. Étendre la même logique à la période entre les élections pourrait signifier, par exemple, avoir pour objectif que chacun reçoive une invitation à participer à un processus délibératif à un moment de sa vie.
5. Renforcer la capacité civique des citoyens : l'institutionnalisation tend et intègre le privilège de la représentation parmi un plus large éventail de

personnes. L'acte de représenter les autres est en soi une compétence et une forme d'aptitude démocratique qui mérite d'être étendue et cultivée par plus de personnes. Cela signifie qu'une plus grande proportion de la société a la possibilité de servir ses citoyen-ne-s, de faire l'expérience de la complexité de la prise de décision publique et de renforcer son sens de l'action et de l'efficacité."

Les autorités doivent désormais penser la démocratie participative comme un processus inhérent au fonctionnement de notre démocratie plutôt que de penser à des processus ponctuels. Cette transformation de notre mode de fonctionnement nécessite aussi un apprentissage par les services des Parlements. Le personnel de ces assemblées est formé à la démocratie représentative ; son évolution vers la démocratie participative nécessitera une formation spécifique. Cette formation sera nécessaire aussi pour le personnel des administrations communales, régionales et fédérales.

### **Des congés de citoyenneté**

En l'état actuel, l'organisation des commissions délibératives se fait durant les week-ends afin de permettre à un maximum de personnes d'y participer.

Cette situation est cependant loin d'être idéale pour les trois groupes de personnes concernés :

- Les citoyen-ne-s tiré-e-s au sort doivent faire un arbitrage entre la participation à la co-construction des politiques publiques et leur vie familiale et hobbies. La participation aux commissions délibératives vient s'ajouter aux activités habituelles.
- Les parlementaires pour qui libérer des week-ends pour participer aux commissions délibératives, au détriment de la vie familiale et la vie privée, pourrait déboucher sur un potentiel manque d'assiduité. Le risque est bel et bien présent que les parlementaires effectif-ve-s laissent leur place à leurs suppléant-e-s. Cette situation est dommageable pour la dynamique du processus qui nécessite une continuité, d'autant plus qu'un système de suppléance n'est pas envisagé pour les citoyen-ne-s eux-elles mêmes.



- Les services du Parlement qui doivent également travailler le week-end pour assurer l'organisation des commissions délibératives. De fait, le nombre de week-ends n'étant pas extensible, cette situation ne permet pas d'organiser beaucoup plus que 3 commissions délibératives par an.

A l'image des congés accordés aux juré·e·s qui participent à un procès d'assises, il est indispensable, pour garantir une participation optimale et pour envisager ce processus comme le mode normal de fonctionnement de notre démocratie, de réfléchir à une formule permettant d'organiser ces commissions en semaine tout en garantissant le versement de l'intégralité du salaire ou le maintien des allocations sociales. La population pourrait donc avoir du temps pour s'impliquer dans la prise de décisions de la société dans laquelle elle vit. Ces congés, ou mieux, une réduction collective du temps de travail, permettraient de transformer en profondeur de la société et de "recréer du lien social", comme en parlaient Pierre Dardot et Christian Laval.

### **Vers un système de co-décision**

De par les limites liées à notre Constitution, nous ne pouvons pas aujourd'hui parler d'une réelle co-décision dans le cadre des commissions délibératives. En effet, notre démocratie est d'essence représentative et limite la participation citoyenne aux seuls votes ou au droit de pétition. Ainsi, la Constitution reste muette sur le rôle du citoyen dans l'espace politique et ne lui réserve aucune place dans la délibération parlementaire<sup>18</sup>.

Ce silence constitutionnel a des implications pour les commissions délibératives. Le moment symbolique du vote des recommandations à la suite de l'ensemble du processus distingue le rôle du parlementaire et celui des citoyen·ne·s. Ainsi, là où le vote du parlementaire est décisionnel, celui du·de la citoyen·ne n'est "que" consultatif. Pour éviter de faire face à une situation où les parlementaires, après avoir reçu la même information et délibéré durant plusieurs jours avec les citoyen·ne·s, s'opposent finalement

---

<sup>18</sup> Clarenne, Julian. Réviser l'article 57 de la Constitution. Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements. In: Chroniques de Droit Public, no. 2, p. 281-290 (2019).

aux recommandations citoyennes, nous avons prévu une obligation de motivation de la part des élu·e·s si ceux·celles-ci devaient différer. De fait, alors que les commissions délibératives ont pour ambition de gommer la distinction entre parlementaires et citoyen·ne·s tout au long du processus et de permettre de s'approcher d'une co-décision, une distinction est de facto imposée au moment le plus symbolique, le vote sur les recommandations.

Autre implication des limites constitutionnelles sur les commissions délibératives : les citoyen·ne·s ne peuvent imposer au Parlement de traiter une suggestion citoyenne. L'Assemblée garde la liberté de refuser une proposition de sujet de la part des citoyen·ne·s mais doit motiver son refus et le publier sur la plateforme numérique.

Une révision constitutionnelle qui intègre la participation citoyenne est donc un enjeu important par rapport à l'investissement des citoyen·ne·s et au bon fonctionnement des commissions délibératives. Une remise en question des recommandations issues de la délibération pourrait décourager les participant·e·s au processus ainsi que celles et ceux qui pourraient à l'avenir y participer, fragilisant ainsi le processus dans son ensemble. Quand on sait qu'une raison principale du refus citoyen de participer à des mécanismes de démocratie délibérative est justement la crainte que la parole citoyenne ne soit pas suivie d'effets<sup>19</sup>, on mesure la hauteur de l'enjeu d'une ouverture vers une réelle co-décision. Cependant, il semble évident que cette ouverture constitutionnelle vers un même pouvoir décisionnel aux citoyen·ne·s et aux élu·e·s ne sera possible que lorsque la question de la légitimité du processus sera réglée.

### Conclusion

L'instauration de dispositifs participatifs au Parlement qui s'est concrétisée par la création de commissions délibératives permanentes au niveau des Parlements bruxellois s'inscrit dans le prolongement des exemples (inter) nationaux qu'ils soient irlandais, français ou belge. Au niveau de la vie politique belge où les situations de crise constituent la norme plutôt que l'exception, l'association plus systématique de citoyen·ne·s tiré·e·s au sort

---

<sup>19</sup> Jacquet, V. (2020). *Comprendre la non-participation*. Bern, Suisse: Peter Lang B. Retrieved Mar 1, 2021.

permettrait de changer radicalement de cap. En 1830, la Belgique était une source d'inspiration pour sa Constitution que le monde enviait. Près de 200 ans plus tard, notre pays pourrait être pionnier en ouvrant sa Constitution à la participation citoyenne et en octroyant un pouvoir décisionnel aux citoyen·ne·s à tous les niveaux de pouvoir.

L'évolution de notre démocratie s'est particulièrement consacrée ces deux derniers siècles à l'extension des votant·e·s : du suffrage censitaire au suffrage universel, l'ouverture aux femmes, aux personnes d'origine étrangère dans certaines conditions dans les communes etc. Il est temps de faire évoluer notre démocratie sur le plan de la prise de décision. Un processus tel que celui des commissions délibératives est une opportunité pour les citoyens et citoyennes de participer à la prise de décisions des politiques publiques, pour l'intérêt général. Ils et elles vivent alors une expérience participative qui peut se reproduire à différents niveaux : dans le cadre de la gestion des services publics ou de ressources (par exemple l'eau) ou encore de l'organisation collective d'espaces publics et d'activités connexes, comme des initiatives sociales, culturelles, d'économie circulaire...

Prendre comme point de départ le changement des institutions pour insuffler une transformation fondamentale de notre société et permettre aux citoyen·ne·s de se réappropriier les décisions, c'est actionner le levier de la révolution.

Pierre Dardot et Christian Laval, toujours dans le même ouvrage de référence, parlent de la vision de Castoriadis de la Révolution : " 'Révolution ne signifie ni guerre civile ni effusion de sang. La révolution est un changement de certaines institutions centrales de la société par l'activité de la société elle-même : l'autotransformation de la société dans un temps bref.' ... La révolution est donc ce moment d'accélération, d'intensification et de collectivisation de cette activité consciente que nous avons désignée du nom de "praxis instituante". Elle est, plus précisément encore, le *moment où la praxis instituante devient institution de la société elle-même ou "auto-institution"*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Pierre Dardot, Christian Laval, (2014), "Commun, Essai sur la Révolution au XXI<sup>e</sup> siècle", La Découverte, Paris, p. 575.

C'est à partir de cette conception de Révolution que les auteurs nous invitent à "œuvrer à l'élaboration d'un projet de transformation radicale de la société"<sup>21</sup> visant "la fondation d'un nouvel ordre par l'invention d'institutions politiques destinées à bouleverser toute la structure de la société"<sup>22</sup>.

C'est bien imprégné-e-s de la certitude de la nécessité d'un changement radical au niveau de nos institutions que nous avons élaboré ce processus délibératif. Et si nous n'avons pas institué une révolution, nous espérons, cependant, avoir passé une étape importante dans ce cheminement.<sup>23</sup>

**Note de fin.** J'ai écrit ce chapitre en tant qu'initiatrice du processus mais il va sans dire que la mise sur pied des commissions délibératives est le fruit d'un travail collectif auquel de nombreuses personnes ont participé : les collaborateurs/collaboratrices du parti, deux secrétaires politiques et le chef de groupe au parlement bruxellois, mon équipe à la présidence du parlement de la cocof, les services des parlements bruxellois, les expert-e-s en participation et constitutionnalistes que nous avons régulièrement sollicités. Merci à toutes ces personnes sans qui cette incroyable expérience n'aurait pas pu voir le jour.

---

<sup>21</sup> op.cit. p 577.

<sup>22</sup> op.cit. p 577.

<sup>23</sup> Je tiens à remercier particulièrement Jonathan Moskovic pour ses conseils rédactionnels.